



**COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BRESCIA**

Fabio Ravelli

IL REDDITO MINIMO

Tra universalismo e selettività delle tutele



G. Giappichelli Editore – Torino



COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BRESCIA

Nuova Serie – 10

Fabio Ravelli

IL REDDITO MINIMO

Tra universalismo e selettività delle tutele



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2018 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-1341-1

La pubblicazione di questo volume è stata subordinata alla valutazione positiva espressa su di esso da due docenti esterni anonimi, scelti dal Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia (nella sua qualità di Coordinatore pro-tempore della Collana) secondo il modello della "revisione fra pari in doppio cieco".

Il presente volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia (Fondi Locali della Ricerca).

Composizione: Sidebloom s.r.l. - Pisa

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

*A Elisabetta
Brando e Bianca*

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Ringraziamenti</i>	XI
<i>Elenco delle abbreviazioni delle riviste e delle enciclopedie utilizzate</i>	XIII

CAPITOLO I

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

1. La povertà in Europa e in Italia: alcune evidenze statistiche	1
2. La crisi del modello della piena occupazione	8
3. La risposta tradizionale: l'assicurazione sociale e i suoi limiti	17
4. Il tassello mancante: il reddito minimo	24
5. Alcuni spunti di indagine	29

CAPITOLO II

IL REDDITO MINIMO NEL DIBATTITO POLITOLOGICO

1. Reddito minimo universale vs. reddito minimo selettivo: nozioni intro- duttive	35
2. Una tassonomia delle principali forme di reddito minimo	36
3. (<i>Segue</i>): l'oggetto della prestazione	40
4. RMU o RMS? Alcune coordinate preliminari	47
5. RMU e RMS alla prova dei costi	55
6. Un reddito condizionato o incondizionato?	61

CAPITOLO III

IL REDDITO MINIMO NEL SISTEMA DI SICUREZZA SOCIALE ITALIANO

1. Premessa	67
-------------	----

SEZIONE I

IL FONDAMENTO GIURIDICO DEL REDDITO MINIMO

1. Il fondamento giuridico del reddito minimo: nelle fonti internazionali	69
2. (<i>Segue</i>): nelle fonti dell'UE	72
3. (<i>Segue</i>): lo "ius existentiae" nella Costituzione	81
3.1. Gli artt. 36 e 38 Cost.	81
3.2. (<i>Segue</i>): i principi fondamentali	84
4. Sulla doverosità dell'introduzione del reddito minimo	90

SEZIONE II

I BENEFICIARI DELLA PRESTAZIONE

1. L'individuazione dei destinatari: una premessa	100
2. Il problema dell'individualizzazione della misura	102
3. L'estensione della misura agli stranieri	109

SEZIONE III

LA CONDIZIONALITÀ DELLA PRESTAZIONE

1. Condizionalità della prestazione e onere di attivazione del beneficiario	116
2. (<i>Segue</i>): il sistema di sicurezza sociale come "sfera distributiva"	117
3. (<i>Segue</i>): condizionalità e "merito" (alcune premesse concettuali)	120
3.1. La "base di merito": il merito come "merit"	123
3.2. (<i>Segue</i>): il merito come "desert"	124
4. (<i>Segue</i>): il "merito" quale criterio distributivo nell'ordinamento di sicurezza sociale italiano e il c.d. "dovere di lavorare" (art. 4, comma 2, Cost.)	127
5. Recenti sviluppi del principio di condizionalità e RMS: alcuni nodi critici	140

CAPITOLO IV

DAL REDDITO DI INSERIMENTO
AL REDDITO DI INCLUSIONE

1. Le prime sperimentazioni: il "reddito minimo di inserimento" (RMI)	147
2. Il reddito minimo nell'esperienza regionale (cenni)	150
3. Il "Sostegno per l'Inclusione Attiva" (SIA)	153
4. L'alba del reddito minimo: il "Reddito di Inclusione" (Re.I.)	155
4.1. Lo stato dell'arte del dibattito parlamentare sul reddito minimo precedente all'approvazione della legge delega n. 33/2017	155
4.2. La legge delega n. 33/2017	162
4.3. Il d.lgs. n. 147/2017	165
4.3.1. I beneficiari della misura	168

	<i>pag.</i>
4.3.2. Il sussidio: importo, durata e compatibilità con altre misure	170
4.3.3. I servizi: la valutazione multidimensionale del bisogno	173
4.3.4. (<i>Segue</i>): il progetto personalizzato	176
4.3.5. Condizionalità e apparato sanzionatorio	178
5. Osservazioni conclusive	182
 <i>Riferimenti bibliografici</i>	 187

RINGRAZIAMENTI

Al termine del lavoro, vorrei ringraziare alcune persone che lo hanno reso possibile. Il primo ringraziamento va a tutti i colleghi della Cattedra di diritto del lavoro di Brescia per la stima e l'affetto che quotidianamente mi dimostrano; un ringraziamento particolare va alla mia Maestra Marzia Barbera, non solo per i consigli dispensati nel corso della stesura del presente lavoro, ma anche per aver sin qui guidato il mio percorso scientifico. Vorrei inoltre ringraziare i due referee anonimi che hanno letto e commentato le bozze del testo, aiutandomi a renderlo migliore. Uno speciale ringraziamento, infine, alla mia famiglia per aver sempre amorevolmente sostenuto le mie scelte.

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI DELLE RIVISTE E DELLE ENCICLOPEDIE UTILIZZATE

Analyse & Kritik	<i>Analyse & Kritik</i>
Argomenti	<i>Argomenti</i>
Argomenti di diritto del lavoro	<i>Arg. dir. lav.</i>
Autonomie locali e servizi sociali	<i>Aut. loc. serv. soc.</i>
Basic Income Studies	<i>B. I. Stud.</i>
Biblioteca della libertà	<i>Bibl. lib.</i>
Columbia Journal of European Law	<i>Colum. J. Eur. L.</i>
Commentario alla Costituzione	
Scialoja-Branca	<i>Commentario Scialoja-Branca</i>
Comparative Political Studies	<i>Comp. Polit. Stud.</i>
ConsultaOnLine	<i>ConsultaOnLine</i>
Costituzionalismo.it	<i>Costituzionalismo.it</i>
Democrazia e diritto	<i>Democrazia e diritto</i>
D&L – Rivista critica di diritto del lavoro	<i>D&L – Riv. crit. dir. lav.</i>
Digesto, discipline privatistiche sezione civile	<i>Dig. disc. priv., sez. civ.</i>
Digesto, discipline privatistiche, sezione commerciale	<i>Dig. disc. priv., sez. comm.</i>
Diritti, lavori, mercati	<i>Dir. lav. merc.</i>
Diritto del lavoro (II)	<i>Dir. lav.</i>
Diritto delle relazioni industriali (II)	<i>Dir. relazioni ind.</i>
Diritto e pratica del lavoro	<i>Diritto e prat. lav.</i>
Diritto e questioni pubbliche	<i>Dir. quest. pubbl.</i>
Diritto e società	<i>Dir. e società</i>
Diritto, immigrazione e cittadinanza	<i>Dir. imm. cittad.</i>
Diritto pubblico	<i>Dir. pubbl.</i>
Empirical Economics	<i>Emp. Econ.</i>
Enciclopedia del diritto	<i>Enc. dir.</i>
Enciclopedia giuridica Treccani	<i>Enc. giur. Treccani</i>
Enciclopedia Treccani Online	<i>Enc. Treccani</i>
Ethics	<i>Ethics</i>
European Law Review	<i>Eur. Law Rev.</i>
Europeanrights Newsletter	<i>Europeanrights Newsletter</i>
Filosofia e questioni pubbliche	<i>Fil. e quest. pubbl.</i>
Foro italiano	<i>Foro it.</i>

Gazzetta ufficiale della Comunità europea	<i>Gazz. uff. CE</i>
Gazzetta ufficiale dell'Unione europea	<i>Gazz. uff. UE</i>
Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali	<i>Giornale dir. lav. e relazioni ind.</i>
Giurisprudenza costituzionale	<i>Giur. cost.</i>
Governance: An International Journal of Policy and Administration	<i>Governance</i>
i Quid	<i>i Quid</i>
International Journal of Environment Workplace and Employment	<i>Int. J. Env. Workplace Empl.</i>
International Social Security Review	<i>Int. Soc. Secur. Rev.</i>
Iride	<i>Iride</i>
IZA Journal of European Labour Studies	<i>IZA J. Eur. Lab. Stud.</i>
Journal of Applied Philosophy	<i>J. Appl. Philos.</i>
Journal of Political Philosophy	<i>J. Polit. Phil.</i>
Journal of Social Philosophy	<i>J. Soc. Philos.</i>
Journal of Social Policy	<i>J. Soc. Pol.</i>
Jus	<i>Jus</i>
lavoce.info	<i>lavoce.info</i>
Lavoro e diritto	<i>Lavoro e dir.</i>
Le Regioni	<i>Le Regioni</i>
Materiali per una storia della cultura giuridica	<i>Mat. stor. cultura giur.</i>
Menabò di Etica ed Economia	<i>Menabò Etica e Econ.</i>
Mulino (II)	<i>Mulino</i>
Oxford Journal of Legal Studies	<i>Oxf. J. Leg. Stud.</i>
Philosophy & Public Affairs	<i>Philos. Public Aff.</i>
Policy and Politics	<i>Policy Polit.</i>
Politica del diritto	<i>Pol. dir.</i>
Politica economica	<i>Pol. econ.</i>
Political Studies	<i>Polit. Stud.</i>
Politiche sociali	<i>Pol. soc.</i>
Politics & Society	<i>Polit. Soc.</i>
Public Administration	<i>Public Adm.</i>
Quaderni costituzionali	<i>Quaderni cost.</i>
Questione giustizia	<i>Questione giust.</i>
QR – Quaderni per il reddito	<i>Quaderni reddito</i>
Ragion pratica	<i>Rag. prat.</i>
Rationality and Society	<i>Ration. Soc.</i>
Rivista critica del diritto privato	<i>Riv. crit. dir. priv.</i>
Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti	<i>Rivista AIC</i>
Rivista delle politiche sociali	<i>Riv. pol. soc.</i>
Rivista di diritto della sicurezza sociale	<i>Riv. dir. sic. soc.</i>

Rivista di diritto internazionale	<i>Riv. dir. internaz.</i>
Rivista di filosofia	<i>Riv. fil.</i>
Rivista di filosofia del diritto	<i>Riv. fil. dir.</i>
Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale	<i>Riv. giur. lav.</i>
Rivista italiana del diritto del lavoro	<i>Riv. it. dir. lav.</i>
Rivista italiana di politiche pubbliche	<i>Riv. it. pol. pubbl.</i>
Roma&America. Diritto romano comune	<i>Roma&America</i>
Social Service Review	<i>Soc. Serv. Rev.</i>
Sociale Wetenschappen	<i>Soc. Wetenschappen</i>
Sociologia del lavoro	<i>Sociologia lav.</i>
Stanford Encyclopedia of Philosophy	<i>Stan. Enc. Philos.</i>
Stato e mercato	<i>Stato e merc.</i>
The British Journal of Politics & International Relations	<i>Brit. J. Polit. Int. Rel.</i>
The Political Quarterly	<i>Polit. Q.</i>
The Quarterly Journal of Economics	<i>Q. J. Econ.</i>
The Yale Law Journal	<i>Yale L. J.</i>
Work, Employment and Society	<i>Work Empl. Soc.</i>

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.

2. La crisi del modello della piena occupazione

Le considerazioni introduttive svolte nel precedente paragrafo mostrano in tutta la sua evidenza e gravità il problema del diffondersi del fenomeno della povertà nella società contemporanea e, in particolare, in Italia: un «paese fragile, che non ammette di esserlo»²⁷.

A partire dallo stato di fatto appena descritto è utile chiedersi se – e, se sì, in che misura – le modalità di funzionamento del sistema di protezione sociale abbiano concorso a determinare questo risultato: la riflessione che si cercherà di abbozzare intende prendere le mosse da una sintetica ricostruzione delle tradizionali strategie di lotta alla povertà poste in essere all'indomani dell'approvazione della Carta costituzionale, la quale ha fornito le coordinate essenziali allo sviluppo del sistema di sicurezza sociale nazionale nei decenni successivi.

Il modello di sviluppo a suo tempo immaginato dagli estensori della Carta costituzionale, al quale si sono tradizionalmente attenute le politiche attuate nel corso dei decenni, è stato incardinato su una strategia di lotta al rischio sociale della povertà caratterizzata dal binomio *lavoro e previdenza*.

Nel disegno dei costituenti il primo, e più massiccio, argine alla povertà avrebbe dovuto essere costituito dal lavoro, immaginato come il fondamentale fattore di inclusione sociale dei cittadini. Anche (ma non solo) in quest'ottica può essere interpretato il riferimento fatto dall'art. 1 Cost. al c.d. "fondamento lavoristico" della Repubblica, il quale trova nel diritto al lavoro sancito dall'art. 4 Cost. una delle forme di invero più pregnanti e significative²⁸.

Il secondo argine, qualora il primo si fosse rivelato insufficiente, avrebbe dovuto essere eretto dal sistema di sicurezza sociale, nelle sue due tradizionali declinazioni della previdenza e dell'assistenza, così come ci sono consegnate dalla lettera dell'art. 38 Cost. In particolare, avrebbe dovuto svolgere un ruolo di primo piano un insieme di tutele organizzate attorno

²⁷ M. REVELLI, *Poveri, noi*, Einaudi, Torino, 2010, p. I.

²⁸ Sui principi costituzionali che sorreggono la politica del pieno impiego si veda il classico contributo di C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, Vol. XXVIII, 1954, p. 149 ss., spec. p. 162-164. Il tema del "fondamento lavoristico" della Repubblica, e delle sue molteplici implicazioni, è stato approfondito da molti studiosi. Oltre al già citato Mortati, si vedano, senza pretesa di esaustività, tra i lavoristi: L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in M. NAPOLI (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Vita&Pensiero, Milano, 1998, p. 1 ss.; G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 2, 2009, p. 197 ss.; L. NOGLER, *Cosa significa che l'Italia è una Repubblica "fondata sul lavoro"?*, in *Lavoro e dir.*, n. 3, 2009, p. 427 ss.; M. PEDRAZZOLI, *Assiologia del lavoro e fondamento della Repubblica: il lavoro è una "formazione sociale"?*, in *Quaderni cost.*, n. 4, 2011, p. 969 ss. Tra i costituzionalisti, si vedano: M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, n. 3, 2010, p. 628 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Einaudi, Torino, 2013.

al modello dell'assicurazione sociale, storicamente affermatosi come dominante nell'Europa continentale²⁹.

Per ragioni che verranno meglio approfondite nel prosieguo, entrambi questi argini hanno parzialmente ceduto di fronte alle conseguenze prodotte da due fattori combinati: da un lato il mutamento di paradigma economico, connotato da *jobless growth*; dall'altro una crisi economica insolitamente persistente e, pertanto, dagli effetti particolarmente gravi.

Per il momento ci si soffermerà sul primo dei profili sopra citati, ossia il lavoro come fattore di inclusione sociale. Secondo il disegno originario, il più efficace antidoto alla povertà avrebbe quindi dovuto essere la piena occupazione, che la Repubblica avrebbe dovuto promuovere con opportune politiche economico-sociali in ottemperanza della direttiva costituzionale contenuta nel citato art. 4³⁰. Su questo punto convergono le più accreditate ricostruzioni del significato da attribuire all'espressione "diritto al lavoro": non già la pretesa azionabile in giudizio ad un determinato posto di lavoro, bensì, al più, il diritto del cittadino a che i pubblici poteri si attivino per rendere effettiva la promessa di un'occupazione che consenta a ciascuno di condurre un'esistenza libera e dignitosa, superando così quegli «ostacoli di ordine economico e sociale» (cfr. art. 3 Cost.)³¹ che impediscono una piena partecipazione alla vita della comunità³². Questa concezione del "diritto al lavoro", tipica delle costituzioni sociali del XX secolo, è il frutto del «benefico incrocio tra la dottrina giuridica, la definizione costituzionalistica e l'affermarsi di una dottrina della piena occupazione» che ha avuto in Keynes uno dei più autorevoli sostenitori³³.

²⁹ Per un *excursus* sulla nascita dello stato sociale in Europa si veda lo studio di G. RITTER, *Storia dello stato sociale*, Laterza, Roma, 1996. Per quanto riguarda il caso italiano, si veda, in particolare, L. GAETA-A. VISCOMI, *L'Italia e lo stato sociale*, in G. RITTER, *Storia dello stato sociale*, cit., p. 238 ss.

³⁰ G.F. MANCINI, *Sub Art. 4*, in AA.VV., *Principi fondamentali. Artt. 1-12 Costituzione*, in *Commentario Scialoja-Branca*, Zanichelli, Bologna, 1975, pp. 208-209, il quale osserva che in ciò consiste l'essenza del diritto al lavoro come "diritto sociale".

³¹ *Ibidem*. Sul punto, l'Autore osserva: «è manifesto che, promettendo una politica di pieno impiego, il comma 1 [dell'art. 4] intende soddisfare la prima e più elementare condizione affinché [i lavoratori] partecipino realmente all'organizzazione politica, economica e sociale del paese» (p. 208).

³² Sul punto si vedano, *ex plurimis*, le considerazioni di G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, cit., p. 39, il quale, riferendosi al diritto al lavoro, osserva «è chiaro che non si tratta d'uno dei diritti che i giuristi chiamano "perfetti", diritti che il titolare può far valere in giudizio, nei confronti dell'obbligato, per ottenere il riconoscimento dell'obbligazione del secondo verso il primo e la sua condanna in caso di inadempimento. Nulla di tutto ciò. L'accesso al lavoro deriva dall'equilibrio tra domanda e offerta sul "mercato del lavoro", una condizione che a sua volta dipende da numerosi fattori d'ordine economico e sociale e non certo, primariamente, giuridico».

³³ Così, G. GIUGNI, *Il diritto al lavoro e le trasformazioni dello stato sociale*, in M. NAPOLI (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Vita&Pensiero, Milano, 1998, p. 52.

Nella mente dei costituenti, quindi, il raggiungimento dell'obiettivo della piena occupazione avrebbe fornito una rete di protezione pressoché universale, sulla base del seguente schema: tutti i cittadini, in quanto lavoratori, avrebbero goduto di risorse conformi ai parametri stabiliti dall'art. 36 Cost., ossia proporzionate alla quantità e qualità del lavoro prestato e, comunque, sufficienti a garantire una esistenza libera e dignitosa; gli stessi soggetti, ai sensi, dell'art. 38 Cost., avrebbero beneficiato di una tutela previdenziale, *sub specie* di "mezzi adeguati" alle esigenze di vita, contro alcuni rischi sociali predeterminati (infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria); i soggetti che si fossero trovati in una condizione di impossibilità al lavoro, in quanto inabili, avrebbero comunque potuto beneficiare di una copertura di tipo assistenziale (e, con quest'ultimo pezzo, il *puzzle* sarebbe stato completo)³⁴.

Senonché la promessa di un lavoro per tutti ha ben presto mostrato il proprio carattere illusorio. Al volgere del ventennio immediatamente successivo al termine della seconda guerra mondiale, durante il quale il *boom* economico aveva dato vita a quella che è stata definita una «seconda *belle époque*», è apparso evidente che l'obiettivo della piena occupazione sarebbe stato irrealizzabile e che i mercati del lavoro (e con essi i sistemi di sicurezza sociale) avrebbero dovuto attrezzarsi a convivere con una quota strutturale di disoccupazione e/o inoccupazione³⁵. Detto altrimenti, i sistemi di sicurezza sociale si sarebbero dovuti far carico dei bisogni crescenti di coorti di individui privi dello scudo offerto dal lavoro, e da strumenti previdenziali ad essi inaccessibili, e dunque esposti sempre di più al rischio di povertà.

Se ci si interroga sulle ragioni che hanno determinato il fallimento dell'obiettivo della piena occupazione, è possibile individuare una serie fattori rilevanti, alcuni comuni agli altri paesi europei, in quanto connessi a trasformazioni economiche sistemiche di portata generale, altri specifici del contesto italiano.

Storicamente il mercato del lavoro italiano è sempre stato caratterizzato, rispetto ad altri contesti europei, da tassi di occupazione piuttosto bassi. Se si prendono in considerazione gli ultimi quattro decenni, si osserva che il tasso di occupazione si è per lungo tempo attestato su valori di poco inferiori al 55%; la *performance* migliore si è avuta tra il 1996 e il 2008, in corrispondenza con il varo della *Strategia europea per l'occupazione* e del-

³⁴ Cfr. F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 18. Cfr. le considerazioni di S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, n. 4, 2012, p. 540, secondo il quale «lo scarso sviluppo di diritti sociali di segno universalistico al di fuori dell'area della sanità e dell'istruzione ha, in tal senso, un indubbio legame, storico e normativo, con il modello lavoristico accolto nella Costituzione repubblicana. Un modello centrato sullo stretto collegamento tra lavoro (*in primis* subordinato) e accesso alle protezioni sociali, come tale lontano dalle concezioni universalistiche della sicurezza sociale come servizio pubblico fondato sul (mero) rapporto di cittadinanza».

³⁵ Cfr. G. GIUGNI, *Il diritto al lavoro e le trasformazioni dello stato sociale*, cit., p. 53.

la strategia *Lisbona 2000*, quando il tasso generale di occupazione (15-64 anni) è passato dal 52,9% del 1996 al 58,7% del 2008³⁶. Complice la crisi globale del 2008, il percorso virtuoso si è interrotto. È tuttavia da notare che, nonostante i progressi compiuti, nel 2010, conclusasi la fase di *Lisbona 2000*, l'Italia appariva ancora ben lontana dal raggiungere i risultati ottenuti dai paesi europei più virtuosi, posizionandosi al di sotto della linea mediana dell'UE³⁷. La tendenza è stata confermata anche nel corso degli anni successivi: secondo le rilevazioni compiute dall'*Eurostat*, nel 2014 il tasso di occupazione medio dell'UE era del 64,9%, contro il 55,7% ottenuto in Italia³⁸. Nell'aprile 2017 il tasso di occupazione è del 57,6%.

Peraltro, l'analisi dei dati mostra che la crisi economica può spiegare solo in parte le difficoltà del sistema nazionale di creare nuova occupazione. Certamente la stagnazione economica che ne è seguita ha avuto un impatto negativo³⁹, ma l'impressione è che le ragioni della debolezza del mercato del lavoro italiano siano strutturali e vadano cercate altrove: secondo le spiegazioni fornite dalla letteratura economica e sociologica, esse possono essere rinvenute nella scarsa competitività del sistema produttivo, nel ritardo con cui si è sviluppato il settore terziario (e in particolare quello dei servizi sociali), nella forte segmentazione del mercato del lavoro, nella scarsa qualificazione della struttura occupazionale e nei bassi livelli di partecipazione delle donne e dei lavoratori anziani⁴⁰.

Se queste possono essere considerate peculiarità del mercato del lavoro italiano, ad esse si aggiunge un elemento che connota l'attuale modello di sviluppo, nel quale pare essersi spezzato il nesso tra crescita economica e incremento dei tassi di occupazione (c.d. *jobless growth*)⁴¹, con la conseguenza che anche la debole ripresa economica in atto non è in grado di generare effetti particolarmente positivi sulle dinamiche occupazionali⁴². Una delle principali ragioni della *jobless growth* è imputabile agli "strappi"

³⁶ Cfr. ISTAT, *Occupati e disoccupati. Dati ricostruiti dal 1977*, 24 aprile 2013, reperibile sul sito www.istat.it.

³⁷ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di valutazione della Strategia di Lisbona*, Bruxelles, 2 febbraio 2010, SEC(2010) 114 def.

³⁸ Cfr. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics/it.

³⁹ Sul punto si veda R. ORSI-F. TURINO, *The last fifteen years of stagnation in Italy: a business cycle accounting perspective*, in *Emp. Econ.*, vol. 47, 2014, p. 469 ss.

⁴⁰ Cfr. I. FELLINI, *Una «via bassa» alla decrescita dell'occupazione: il mercato del lavoro italiano tra crisi e debolezze strutturali*, in *Stato e merc.*, 2015, p. 469 ss.

⁴¹ A tale riguardo, cfr. C. OFFE, *A Non-productivist Design for Social Policies*, in P. VAN PARIJS (ed.), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso, London, 1992, p. 61 ss., il quale afferma che «la connessione funzionale tra crescita economica e occupazione è divenuta incerta».

⁴² Sul punto cfr. ILO, *Global Employment Trends 2014: The Risk of a Jobless Recovery*, Geneva: International Labour Office, 2014.

imposti dai repentini cambiamenti tecnologici, i quali producono, soprattutto nel settore manifatturiero, una disparità tra il tasso di crescita della produttività del lavoro e il tasso di crescita della produzione economica⁴³. Sebbene non siano ancora chiaramente intelligibili gli effetti a lungo termine che la digitalizzazione dell'economia produrrà sulla struttura occupazionale, è fuori di dubbio che, nel momento attuale, il sistema produttivo stia attraversando una fase di assestamento caratterizzata da una perdita di posti di lavoro nel settore manifatturiero non del tutto riassorbita dallo sviluppo del settore terziario⁴⁴. Per sperare lo *shock* legato al mutamento di paradigma produttivo, indotto dal crescente tasso di informatizzazione dei processi, occorrerebbe che il settore delle nuove tecnologie fosse in grado di creare nuova occupazione in misura sufficiente a compensare quella perduta nei settori più colpiti dall'effetto di spiazzamento⁴⁵. Si tratta tuttavia

⁴³ Così C. OFFE, *Il reddito di cittadinanza: una strategia inevitabile per contrastare la disoccupazione*, in *Stato e merc.*, n. 2, 1999, p. 213, il quale osserva che «man mano che il lavoro diventa più produttivo, e che tale effetto non è accompagnato da una crescita complessiva del prodotto sufficientemente elevata, il risultato consiste in un'ampia sottoutilizzazione dell'offerta di lavoro. Allo stesso tempo, le possibilità di ridurre la disoccupazione a un livello giudicato "normale" mediante l'accelerazione della crescita economica sono da ritenersi francamente irrealistiche, dato che si richiederebbe un tasso di crescita (già ambizioso) del 2,5% per impedire un ulteriore incremento della disoccupazione ufficiale».

⁴⁴ Ad esempio, un recente studio, dedicato agli effetti della *digital economy* sul mercato del lavoro statunitense, ha suddiviso la forza lavoro in tre categorie sulla base del criterio dell'esposizione al rischio di computerizzazione. La conclusione di questo studio, condotto su un campione di 702 tipi di occupazione, è la seguente: «sulla base della nostra stima, il 47% della forza lavoro complessiva degli Stati Uniti si trova nella categoria ad alto rischio [di computerizzazione], il che significa che le relative tipologie occupazionali potrebbero essere automatizzate nell'arco di un numero imprecisato di anni, stimabile in uno o due decenni» (cfr. C.B. FREY-A. OSBORNE, *The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerization*, E24paper, University of Oxford, 2013, p. 38). Altri studiosi, invece, hanno una visione più ottimistica. Secondo Stiglitz, ad esempio, la fase attuale riprodurrebbe il tipo di spiazzamento già verificatosi quando si è passati dalla società agricola a quella industriale: pertanto, superata la fase di transizione da un modello produttivo all'altro (ossia, dalla società industriale a quella dei servizi), l'economia digitale sarebbe in grado di ricreare i posti di lavoro distrutti (cfr. J. STIGLITZ, *La grande frattura*, Einaudi, Torino, 2016). Vista da questa prospettiva, la tecnologia, nel momento in cui porta innovazione, genera nuove attività economiche in grado di promuovere l'occupazione: in altre parole, «il processo innovativo crea domanda di impiego nel settore della stessa produzione innovativa» (cfr. F. D'OVIDIO, *Il lavoro che verrà*, in *Riv. giur. lav.*, n. 4, 2016, p. 708) Uno dei principali problemi, tuttavia, risiede nel fatto che il computer – proprio per il suo carattere di "*universal machine*" sta cambiando i modi di produrre di tutto il sistema economico, e non solo di singoli suoi comparti; dal momento che tutto il sistema è coinvolto in questa «gara contro le macchine» il processo di «distruzione creativa» innescato dalla rivoluzione digitale è suscettibile di esiti assai incerti, sebbene non necessariamente catastrofici, per l'occupazione: sul punto cfr. E. BRYNJOLFSSON-A. MCAFEE, *Race Against The Machine: How The Digital Revolution Is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and The Economy*, Research Brief – MIT Center for Digital Business, 2012, pp. 5-6.

⁴⁵ Sul punto cfr. le osservazioni di C. CARBONI, *Lavoro ed evoluzione tecnologica*, in *Mulino*, n. 2, 2016, p. 350: «Oggi, nella UE i settori ad alta tecnologia contano poco meno di 2 milioni

di processi di adattamento che richiedono tempo, soprattutto in contesti, come quello italiano, ancora poco reattivi di fronte ai cambiamenti imposti dalla *digital economy*.

Ad aggravare il quadro appena descritto concorre il fatto che il lavoro, anche quando c'è, non sempre è garanzia di un'esistenza libera e dignitosa ove sia caratterizzato da profili di atipicità che si traducano, sul piano del benessere individuale, in livelli di reddito bassi a causa di discontinuità occupazionale, regimi orari ridotti o entrambe le cose. La precarizzazione dei rapporti di lavoro, ritenuta dai più uno dei frutti avvelenati della moderna società del rischio, ha interessato, nel corso del tempo, un numero crescente di persone⁴⁶. Il fenomeno riguarda non solo i tradizionali settori produttivi, ma anche quelli più strettamente connessi all'impiego delle nuove tecnologie⁴⁷. Anche in questo caso, la crescente computerizzazione delle attività non aiuta, dal momento che il lavoro digitale «si presenta intrinsecamente instabile, discontinuo, frammentato»⁴⁸.

Alcuni dati resi noti dall'ISTAT mostrano che l'area del lavoro atipico, già oggetto di una significativa espansione tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila⁴⁹, si è ulteriormente accresciuta. Si prenda in esa-

di posti di lavoro che aumenteranno a circa 5 nel 2018. La forza lavoro *super skilled* nella UE ammonta a circa il 10% e ogni unità è supportata da 4 posti di lavoro di routine, «ordinari». Il valore prodotto nell'high tech europeo passerà da 7,5 miliardi di euro attuali a 63 nel 2018 (ma il PIL europeo è già oltre 13 mila miliardi di euro, di cui il 71% ad appannaggio dei cinque Stati più grandi). Si tratta di piccoli numeri al cospetto di livelli record di disoccupazione in grandi Paesi europei fragili, come Italia e Spagna, dove la disoccupazione tecnologica (da domanda insufficiente) è un arido deserto da attraversare, con la rivoluzione informatica e tecnologica in gran parte da realizzare».

⁴⁶ Sul problema della discontinuità occupazionale, e sui suoi effetti, cfr. in particolare, l'analisi contenuta in A. SUPIOT (a cura di), *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma, 2003, p. 52 ss.; v. inoltre, T. TREU, *Incertezza e sviluppo in una società flessibile*, in *Mulino*, n. 2, 2006, p. 285 ss., nonché A. FUMAGALLI, *Lavoro male comune*, Bruno Mondadori, Milano, 2013. Sul versante sociologico, cfr. A. GIDDENS, *Il mondo che cambia*, Il Mulino, Bologna, 2000, con particolare riferimento al Cap. 2; U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2000; U. BECK, *Vivere nella società del rischio globale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2007, p. 1 ss.

⁴⁷ Cfr. P. LOI, *Il lavoro nella Gig economy nella prospettiva del rischio*, in *Riv. giur. lav.*, n. 2, 2017, p. 268, la quale osserva che «nel lavoro svolto attraverso l'uso di piattaforme digitali si rileva un elevato rischio dell'occupazione: in particolare, ciò è evidente nel *crowdwork*, in cui il contratto coincide con la prestazione lavorativa parcellizzata, e pertanto il rapporto tra il lavoratore e la piattaforma inizia e si esaurisce nell'esecuzione della microprestazione». Questa tipologia di rischio, inoltre, non si limita alla vita attiva del lavoratore, ma proietta un'ombra anche sulla sua vecchiaia e sull'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche.

⁴⁸ Così P. TULLINI, *Digitalizzazione dell'economia e frammentazione dell'occupazione. Il lavoro instabile, discontinuo, informale: tendenze in atto e proposte di intervento*, in *Riv. giur. lav.*, n. 4, 2016, p. 750.

⁴⁹ Cfr. L. TRONTI-F. CECCATO, *Il lavoro atipico in Italia: caratteristiche, diffusione e dinamica*, in *Argomenti*, 2005, p. 27 ss.

me l'arco temporale 2008-2015, che copre il periodo compreso tra l'inizio della recessione dovuta alla crisi economica e i giorni nostri⁵⁰: osservando il dato aggregato (dunque, senza fare distinzioni sulla base del genere e dell'età) il lavoro qualificato come *standard* è diminuito, in percentuale di alcuni punti, dal 77% del 2008 al 73,4% del 2015; nello stesso periodo si è allargata l'area del lavoro atipico, con i rapporti a tempo parziale che hanno fatto registrare un incremento dall'11,1% al 14,5%, mentre le tipologie contrattuali a termine sono passate dall'11,9% al 12,2% (con riferimento a queste ultime tipologie, si è assistito ad una redistribuzione interna, che ha visto aumentare i lavoratori a tempo determinato a scapito dei collaboratori, soprattutto per effetto delle misure di contenimento delle collaborazioni introdotte dalla *Legge Fornero* del 2012⁵¹ e dal *Jobs Act II*)⁵². La tendenza espansiva del lavoro atipico è stata in una certa misura arginata dagli incentivi occupazionali introdotti dalle leggi di stabilità per il 2015 e il 2016⁵³, cui è ascrivibile l'indubbio merito di avere sostenuto la crescita del numero di posti di lavoro a tempo indeterminato nel citato biennio⁵⁴. Fin

⁵⁰ Cfr. ISTAT, *Rapporto annuale 2016*, Roma, p. 112, reperibile sul sito www.istat.it/it/files/2016/05/Ra2016.pdf.

⁵¹ Cfr. legge 28 giugno 2012, n. 92, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*.

⁵² Con l'espressione *Jobs Act II* ci si riferisce, in primo luogo, alla legge delega 10 dicembre 2014, n. 183 e, in secondo luogo, ai decreti legislativi da questa derivanti: tra questi ultimi, ai fini della presente trattazione, si prenderanno in considerazione soprattutto il d.lgs. n. 22/2015 (*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*), il d.lgs. n. 23/2015 (*Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*), i d.lgs. nn. 81/2015 e 149/2015 (entrambi dedicati alla *Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*), il d.lgs. n. 148/2015 (*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*) e il d.lgs. n. 150/2015 (*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*).

⁵³ Cfr., rispettivamente, la legge 23 dicembre 2014, n. 190, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*; legge 28 dicembre 2015, n. 208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*.

⁵⁴ Si vedano i due comunicati ISTAT, *Il mercato del lavoro. IV trimestre 2015*, Roma, 10 marzo 2016, e ISTAT, *Il mercato del lavoro. IV trimestre 2016*, Roma, 10 marzo 2017, dai quali si evince quanto segue. Nel 2015 «l'aumento tendenziale dell'occupazione registrato nel quarto trimestre (+ 184 mila) è dovuto quasi esclusivamente agli uomini e risulta trainato dai lavoratori dipendenti, cresciuti di 298 mila unità, in gran parte a tempo indeterminato (+ 207 mila) e, tra i dipendenti a termine, dall'incremento di quanti hanno un lavoro di durata non superiore a sei mesi. Accanto alla risalita degli occupati a tempo pieno, l'aumento del lavoro a tempo parziale coinvolge soprattutto quello di tipo volontario». Per quanto attiene al 2016, «nell'arco di un anno, tra il quarto trimestre 2016 e lo stesso periodo del 2015, si

dall'inizio è stato chiaro che queste misure promozionali non potessero essere prorogate *sine die*, costituendo solo un possibile innesco per la ripresa di un *trend* occupazionale positivo, nella speranza che qualcosa, nel quadro economico nazionale, cambiasse per il meglio. Il miglioramento della situazione economica, tuttavia, è stato inferiore alle aspettative e, comunque, insufficiente a riavviare in via definitiva il motori di un mercato del lavoro stagnante. A parità di condizioni, e senza il *doping* della decontribuzione, le dinamiche della crescita occupazionale hanno subito un rallentamento⁵⁵.

Il consolidarsi nel corso degli anni di una stabile area di lavoro atipico non è stato estraneo all'incremento dei livelli di povertà⁵⁶. Il lavoro atipico è infatti spesso associato a bassi livelli di reddito, soprattutto a causa di due fattori: da un lato, livelli retributivi comparativamente inferiori a quelli riconosciuti ai prestatori di lavoro impiegati tramite forme di occupazione *standard*; dall'altro, la discontinuità occupazionale (peraltro, i suddetti fattori possono anche concorrere). In particolare, desta preoccupazioni un fenomeno, esploso inizialmente negli USA e successivamente diffusosi anche in Europa (pur con qualche eccezione, segnatamente Svezia e Paesi Bassi), che nei decenni passati sarebbe stato considerato quasi impensabile, una sorta di «ossimoro» o di «contraddizione in termini»⁵⁷: quello dei c.d. *working poor*⁵⁸. Sebbene si tratti di una categoria dai confini alquanto incerti, essendo difficile una precisa quantificazione degli individui coinvolti⁵⁹, il fenomeno dei *working poor*

registra una crescita di 252 mila occupati (+ 1,1%) che riguarda soltanto i dipendenti, sia a termine sia a tempo indeterminato, a fronte della stabilità degli indipendenti. L'incremento, in termini assoluti, è più consistente per gli occupati a tempo pieno e il tempo parziale cresce quasi esclusivamente nella componente volontaria. Nel complesso, l'occupazione cresce in maggior misura tra le donne (+ 148 mila in un anno), ed è concentrata tra gli over50».

⁵⁵ Il rischio che gli effetti positivi sull'occupazione prodotti dagli incentivi possano rivelarsi effimeri è stato segnalato anche all'indomani della loro introduzione: cfr. F. PATRIARCA-M. RAITANO, *Nelle pieghe del Jobs Act: sgravi fiscali, occupazione e oneri per il bilancio pubblico*, in *Menabò Etica Econ.*, n. 19, 2015. In merito ai dati più recenti, relativi al primo trimestre 2017, cfr. ISTAT, *Occupati e disoccupati. Aprile 2017*, 2 maggio 2017, reperibile sul sito www.istat.it.

⁵⁶ Cfr. G. ALLEGRI, *Insubordinati: Quinto Stato e nuovo sindacalismo. Coalizioni sociali, nuove istituzioni e reddito di base*, in *Democrazia e diritto*, nn. 3-4, 2013, p. 61 ss.

⁵⁷ Così M. REVELLI, *Poveri, noi*, cit. p. 44.

⁵⁸ Con l'espressione *working poor* si fa riferimento a quel «segmento di popolazione che pur lavorando percepisce un reddito inferiore alla soglia di povertà»: cfr. V. CARRIERI, *I working poor in Italia: chi sono, quanti sono, quanto sono poveri*, in *Riv. pol. soc.*, n. 2, 2012, p. 71. Sul tema si vedano anche M. FILANDRI-E. STRUFFOLINO, *Working poor: i lavoratori con basso salario o occupati che vivono in famiglie povere?*, in *Sociologia lav.*, n. 3, 2013, p. 190 ss.; L. PRADELLA, *I working poor in Europa Occidentale: trasformazioni globali, crisi, prospettive*, in D. COSTANTINI-F. PEROCO-L. ZAGATO, *Trasformazioni e crisi della cittadinanza sociale*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia, 2014, p. 185 ss. Per un quadro della situazione europea, per quanto riferita ad alcuni anni or sono, si veda EUROSTAT, *In-work poverty in the EU*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

⁵⁹ La definizione del gruppo sociale dei *working poor* risente di una serie di opzioni di partenza determinate da chi svolge l'indagine: ad esempio, alcune analisi, per ragioni di omo-

costituisce un'ulteriore riprova che il lavoro non sempre costituisce la migliore assicurazione contro la povertà: un posto di lavoro è condizione necessaria per godere di un tenore di vita decoroso, ma non sempre sufficiente⁶⁰. È da segnalare che la condizione di "povertà nel lavoro", benché particolarmente diffusa nell'area del lavoro precario o discontinuo, riguarda sempre più spesso anche le famiglie in cui vivono individui occupati mediante forme di lavoro *standard*: è il caso, tipico, delle famiglie monoreddito in cui vi siano figli minori (o maggiorenni, ma inoccupati/disoccupati). La crisi del modello dell'unico *breadwinner* che col proprio lavoro è in grado di mantenere una famiglia, peraltro, non è da imputare solo alle tribolazioni economiche scaturite dallo *shock* del 2008, ma viene da lontano⁶¹. Già prima di allora, infatti, è stata osservata e descritta una traiettoria di progressivo impoverimento dei lavoratori dovuta ad una squilibrata allocazione della ricchezza: più di uno studio mostra come «nell'ultimo quarto di secolo una quota molto ampia di ricchezza prodotta nei principali paesi industriali sia stata trasferita, in misura crescente, dai salari ai profitti»⁶². Inoltre, mostrando in ciò una certa miopia, le imprese hanno investito in ricerca e sviluppo solo una piccola parte dei profitti, dirottando la quota prevalente sui prodotti finanziari. Anziché "ri-materializzare" i profitti *sub specie* di investimento produttivo, puntando sulla c.d. "economia reale", hanno preferito affidarsi ai ben più effimeri investimenti proposti dal mercato mobiliare⁶³; sicché, una volta esplosa la bolla finanziaria, le imprese si sono trovate spiazzate e – in carenza di opportuni investimenti produttivi – in una posizione di svantaggio competitivo. I primi a pagare il conto di questa situazione, a crisi economica in corso, sono stati i lavoratori, molti dei quali sono stati risucchiati dal vortice della povertà.

Un recente studio del CNEL, sulla base di dati del 2011, ha provato a quantificare il fenomeno dei *working poor*, fornendo alcune cifre relative al mercato del lavoro italiano: a seconda che si assuma come base di calcolo il salario netto, ovvero il lordo, si collocano al di sotto della soglia di povertà, e dunque sono da considerarsi *working poor*, rispettivamente 2 milioni e 640mila lavoratori dipendenti (pari al 14,9% del totale degli occupati dipendenti) o 2 milioni e 75mila lavoratori (pari all'11,7%). Per quanto riguarda i lavoratori

genità del campione, si soffermano sul solo lavoro subordinato, escludendo quindi l'area delle collaborazioni, dove pure si annidano fenomeni di povertà; in altri casi, il risultato può cambiare a seconda del concetto di povertà – assoluta o relativa – che si intenda adottare.

⁶⁰ Cfr. A. FUMAGALLI, *Lavoro male comune*, cit.

⁶¹ Sul modello del *male breadwinner* e sulle sue trasformazioni cfr. G. ESPING-ANDERSEN, *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie, welfare*, Il Mulino, Bologna, 2011.

⁶² M. REVELLI, *Poveri, noi*, cit., p. 54. Si vedano, in tema, L. ELLIS-K. SMITH, *The global upward trend in the profit share*, in *BIS Working Papers*, n. 231, July 2007. La tendenza è proseguita anche nel periodo successivo, come osservato da L. KARABARBOUNIS-B. NEIMAN, *The global decline of the labor share*, in *Q. J. Econ.*, 2014, p. 61 ss.

⁶³ M. REVELLI, *Poveri, noi*, cit. pp. 57-63.

autonomi, sono considerati poveri 756mila soggetti, pari al 15,9%⁶⁴.

Si consideri poi che, in molti casi, gli individui che si avviano lungo la strada della precarietà occupazionale incontrano notevoli difficoltà nel discostarsene, finendo col rimanere intrappolati in una condizione di debolezza socio-economica che con grande facilità conduce a sperimentare la povertà⁶⁵.

Rispetto alla situazione appena descritta, gli anticorpi presenti nel sistema non sono stati sufficienti a contrastare con efficacia le situazioni di vulnerabilità, vecchie e nuove, emerse progressivamente nel corso del tempo.

3. *La risposta tradizionale: l'assicurazione sociale e i suoi limiti*

Dal fallimento del modello della piena occupazione è derivata la conseguenza della impossibilità di garantire a tutti una prospettiva di inclusione sociale per mezzo del lavoro. In una simile situazione è essenziale che si mostri sufficientemente efficace il secondo livello di protezione contro la povertà, ossia quello rappresentato dagli ammortizzatori sociali e, in ultima istanza, dall'assistenza. Anche in questo caso, tuttavia, qualcosa non ha funzionato, lasciando privi di copertura interi gruppi di individui.

Per la verità, a ben vedere, non di malfunzionamento del sistema si è trattato: più correttamente, si potrebbe sostenere che il sistema ha funzionato proprio come era stato programmato per fare, in modo coerente con il modello organizzativo delle assicurazioni sociali che ne costituisce l'anima, sebbene successivi interventi, succedutisi nel corso del tempo, ne abbiano corretto i connotati in senso maggiormente universalistico. Con una metafora, si potrebbe dire che esso ha fornito le sole risposte che poteva dare, proprio come un computer opera, e dà risultati, sulla base dell'*input* ricevuto a monte del processo: il sistema era stato "programmato" per intercettare e risolvere alcune situazioni di bisogno predeterminate, e questo ha fatto. Né più, né meno.

Il principio ordinatore del sistema previdenziale italiano può certamente essere individuato nella solidarietà categoriale: i mezzi adeguati per far fronte ai rischi tipizzati dall'art. 38, comma 2, Cost. – *in primis*, ai fini del discorso che qui si sta facendo, la disoccupazione involontaria – sono assicurati non alla generalità dei consociati, ma ai lavoratori. Il sistema

⁶⁴ Cfr. CNEL, "Working Poor": un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi, Rapporto della Commissione istruttoria per le politiche del lavoro e dei sistemi produttivi, Roma, 2014, pp. 30-31.

⁶⁵ Un'accurata indagine sui fenomeni di intrappolamento nella precarietà, con specifico riferimento al contesto italiano, è stata svolta alcuni anni or sono da P. BARBIERI-S. SCHERER, *Le conseguenze sociali della flessibilizzazione*, in *Stato e merc.*, n. 2, 2005, p. 291 ss.

previdenziale italiano si è infatti storicamente caratterizzato per lo stretto rapporto intercorrente tra lavoro e accesso alle prestazioni sociali. Tale rapporto è conseguenza, innanzi tutto, della forte connotazione in senso lavoristico della Carta costituzionale. Del lavoro quale fattore di inclusione sociale e strumento privilegiato di lotta alla povertà di è già detto. Vi sono tuttavia altri elementi atti a dare il segno del *favor* assegnato al lavoro nel disegno costituente. Non è un caso, ad esempio, che la tutela più intensa, sul piano della sicurezza sociale, sia accordata ai lavoratori: essi, infatti, se «per un verso, sono chiamati a realizzare il progresso materiale e spirituale della società [...], per altro verso sono privilegiati nell'attuazione delle misure che possano consentire loro di superare gli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono al loro pieno sviluppo»⁶⁶.

In secondo luogo, ha avuto un peso non indifferente l'originaria impronta "bismarckiana" del sistema, pensato, inizialmente, per offrire tutela a quella figura professionale ideal-tipica rappresentata dal lavoratore a tempo indeterminato della grande industria. Lo strumento che ha consentito di assecondare siffatta impostazione è stato quello dell'assicurazione sociale, mediante la quale i pubblici poteri definiscono *ex ante* sia i rischi sociali protetti (es. disoccupazione involontaria) che dei destinatari della tutela (i lavoratori), condizionando il sorgere del diritto alla prestazione al verificarsi di un evento riconducibile al rischio assicurato e ponendo il finanziamento del sistema – provvisto del connotato della obbligatorietà – a carico, quanto meno in misura prevalente, dei medesimi destinatari della tutela⁶⁷. L'assicurazione sociale ha dunque permeato di sé il sistema di protezione sociale italiano; né la transizione dal sistema corporativo a quello costituzionale ha potuto innescare una reale trasformazione dei connotati fondamentali del *welfare* italiano, rimasto saldamente ancorato all'impostazione categoriale e assicurativa⁶⁸. Questo stato di cose è stato registrato anche dalla Corte costituzionale, la quale, nel distinguere tra i modelli organizzativi dell'assistenza e della previdenza, ha descritto quest'ultima come fattispecie tipica connotata da tre profili strutturali – a) la previsione di

⁶⁶ G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, cit., p. 202.

⁶⁷ Si veda G.G. BALANDI, voce *Assicurazione sociale*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, Utet, Torino, 1987, p. 379 ss.

⁶⁸ I limiti connaturati allo sviluppo storico al quale è andato incontro il sistema di *welfare* italiano, organizzatosi prevalentemente sulla base di un modello categoriale e assicurativo, sono stati denunciati da autorevole dottrina, la quale osserva come l'idea politica di sicurezza sociale, pure accolta dalla Costituzione repubblicana e, in particolare, dagli articoli 2 e 3, non abbia trovato una coerente attuazione: «deve essere constatato come, essendo mancata la scelta politica di predisporre un programma organico di riforma del sistema previdenziale, così come era stato ereditato dal sistema corporativo, l'attuazione dei principi costituzionali sia stata, in realtà, lenta e disarticolata anche a ragione degli equivoci che si annidano nella formulazione del testo dell'art. 38 Cost.» (così M. PERSIANI, voce *Diritto della sicurezza sociale*, in *Annali Enc. dir.*, IV, 2011, p. 450).

«fatti giuridici attribuibili a soggetti “propri” (lavoratori)»; b) il sorgere del rapporto previdenziale condizionato al verificarsi dei singoli fatti (infortunio, disoccupazione, ecc.) tipizzati dall’art. 38, comma 2; c) la finalizzazione alla garanzia dei mezzi adeguati (e non del semplice minimo vitale) – e da un profilo modale – il finanziamento mediante «contribuzioni versate durante i periodi di lavoro» – rendendo evidente il tributo storico pagato dal sistema previdenziale allo schema bismarckiano⁶⁹.

Lo sviluppo del sistema in senso categoriale e assicurativo ha determinato, come accennato in precedenza, l’esclusione dalla tutela di estesi gruppi di individui. Storicamente, l’accesso agli ammortizzatori sociali è stato precluso agli inoccupati – in quanto privi dello status di *lavoratore* o di *ex lavoratore* – e, tra i lavoratori, a coloro che rendessero la propria prestazione mediante il ricorso a tipologie contrattuali variamente riconducibili all’area del lavoro autonomo (prestatori d’opera, professionisti, parasubordinati, etc.). Inoltre, la previsione di requisiti di accesso alle prestazioni restrittivi conducevano all’esclusione di numerosi soggetti, o perché estranei al campo di applicazione della disciplina (a causa del settore merceologico o dei limiti dimensionali dell’impresa datrice di lavoro), o perché, sebbene astrattamente inclusi, privi della necessaria anzianità assicurativa (particolarmente colpiti, in questa seconda ipotesi, i lavoratori c.d. discontinui).

Di tali lacune il legislatore si era, per la verità, accorto: si spiegano così, ad esempio, l’estensione in via sperimentale della CIGS disposta dalla legge n. 236/1993 – sperimentazione reiterata, anno dopo anno, fino al 2012! – e il massiccio ricorso alla cassa integrazione in deroga. Si è tuttavia trattato di interventi improntati ad approcci di tipo emergenziale e sperimentale, privi cioè di quel carattere strutturale che la situazione avrebbe richiesto.

Gli interventi correttivi disposti dalla *Legge Fornero* e dal *Jobs Act II*⁷⁰ hanno senza dubbio contribuito a colmare alcune delle più vistose lacune, accrescendo le possibilità di accesso alle tutele contro la disoccupazione involontaria. Entrambe le misure appena citate si sono preoccupate di ampliare la platea dei destinatari degli ammortizzatori sociali a settori precedentemente esclusi dalla tutela, operando sia sul piano delle c.d. “tutele interne” (o tutele “in costanza di rapporto”) che su quello delle c.d. “tutele esterne” (tutele “nel mercato”)⁷¹.

⁶⁹ Cfr. Corte cost. 23 gennaio 1986, n. 31.

⁷⁰ Per quanto attiene al *Jobs Act II*, il riferimento specifico è ai decreti legislativi nn. 22/2015 e 148/2015.

⁷¹ La partizione tra tutele “interne” e “esterne” è utilizzata da M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2012, p. 231. Per un commento in merito agli interventi realizzati dalla legge n. 92/2012, cfr. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., e D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali*, in F. CARINCI-M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, Supplemento a *Diritto e prat. lav.*, n. 33, 2012, p. 166 ss.; con specifico riguardo all’ASPI, cfr. P. BOZZAO, *L’Assicurazione Sociale per*

Per quanto attiene al primo profilo, si devono considerare (1) la revisione dell'istituto della cassa integrazione guadagni, caratterizzato da una significativa riorganizzazione delle forme di intervento, soprattutto sul piano delle causali, e (2) l'introduzione, e successiva ricalibratura, dei fondi bilaterali di solidarietà, volti ad offrire tutele in costanza di rapporto di lavoro ai lavoratori, occupati presso realtà aziendali medio-piccole precedentemente escluse dall'intervento della CIG ordinaria.

Per quanto riguarda il secondo profilo, è stato intrapreso un percorso di ridefinizione e razionalizzazione della disciplina dei trattamenti di disoccupazione – con l'introduzione dell'ASPI nel 2012 e, successivamente, tramite la sua rimodulazione (NASPI) realizzata nel 2015 – nel tentativo, al momento incompiuto, di pervenire ad una "universalizzazione" dei trattamenti di disoccupazione⁷².

Malgrado l'apprezzabile sforzo compiuto dal legislatore, e l'indubbia estensione dell'area della tutela, permangono significative zone d'ombra che, tra l'altro, non sono illuminate nemmeno dall'intervento in via residuale degli strumenti propri dell'assistenza sociale di cui all'art. 38 Cost⁷³.

Il sistema di protezione assistenziale si è infatti storicamente modellato su una lettura restrittiva dell'art. 38, comma 1, Cost.: pertanto – fatte salve le prestazioni per il sostegno alla famiglia (es. assegno per nuclei familiari numerosi con almeno tre figli, ove concorra il requisito di un reddito basso) – ha accesso ai trattamenti assistenziali il «cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere», ove per "inabilità al lavoro" si intenda una incapacità soggettiva a svolgere un'attività lavorativa dalla quale trarre il sostentamento dovuta (1) ad una condizione di disabilità

l'Impiego (ASPI), in M. CINELLI-G. FERRARO-O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 427 ss. Per quanto attiene al *Jobs Act II*, cfr. M. CINELLI, *Jobs Act e dintorni*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2015, p. 285 ss.; con specifico riferimento alla revisione dei trattamenti di disoccupazione cfr. S. RENGA, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *Lavoro e dir.*, n. 1, 2015, p. 77 ss., e F. RAVELLI, *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 3, 2015, p. 497 ss.; sulla revisione della CIG cfr. M. MISCIONE, *La cassa integrazione dopo il Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti dell'XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, Adapt Labour Studies e-Book series, n. 54, Adapt University Press, Modena, 2016, p. 414 ss.

⁷² Sul punto, è stato osservato che la NASPI è stata «lasciata incagliata nei principi assicurativi che ne impediscono – *inter alia* – l'apertura universale del campo di applicazione. Anche le condizioni di ammissione alla, ed esclusione dalla, prestazione restano significativamente "assicurative", oltre che inspiegabilmente diverse da quelle relative alla attivazione delle misure di c.d. "politica attiva" (collocazione, ri-collocazione, formazione, ecc.):» cfr. G.G. BALANDI, *L'eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiano di sicurezza sociale*, in *Lavoro e dir.*, n. 2, 2015, p. 322.

⁷³ Per un'analisi complessiva degli interventi in materia di tutele nel mercato del lavoro, nonché per una valutazione critica delle aree in cui si continua a ravvisare una carenza di tutela, cfr. G.G. BALANDI, *Mercato del lavoro (tutele nel)*, in *Annali Enc. dir.*, in corso di pubblicazione.

certificata o (2) all'età avanzata⁷⁴. Uno sguardo d'insieme all'assetto dell'assistenza sociale permette di constatare un impegno nella lotta alla povertà sottodimensionato rispetto alle reali esigenze, dal momento che le misure di contrasto alle situazioni di esclusione sociale e povertà non riguardano ampi strati della popolazione. Permangono tuttora alcuni gruppi di soggetti vulnerabili particolarmente esposti al rischio di povertà.

Il problema più evidente riguarda i soggetti inoccupati che, pur potenzialmente interessati a fare il loro ingresso nel mercato del lavoro, non trovano un impiego: costoro, non potendo vantare lo status di *ex lavoratore*, non possono accedere ai trattamenti di disoccupazione. Merita di essere segnalato soprattutto il fenomeno dei c.d. NEET (*Not in Employment, Education or Training*)⁷⁵ che sta assumendo dimensioni assai preoccupanti, al punto che la dottrina sociologica si è riferita ad essi qualificandoli come una "generazione sospesa": secondo rilevazioni Eurostat aggiornate al 2015, il 26,9% dei giovani italiani di età compresa tra i 15 e i 34 anni si troverebbe in una condizione di totale inattività, contro una media europea che si attesta al 16,1%; a preoccupare è soprattutto il dato tendenziale, dal momento che nel 2006 il dato relativo ai NEET era del 20,3%⁷⁶. Sulla base di dati così preoccupanti, non stupisce che l'UE si sia attivata per contrastare l'esclusione dal mercato del lavoro della componente più giovane della popolazione potenzialmente attiva. Al fine di stimolare l'inserimento lavorativo dei giovani è stato lanciato il programma *Youth Guarantee*⁷⁷, che in Italia ha incontrato notevoli difficoltà nella fase di avvio e che pertanto non ha finora dato risultati particolarmente significativi⁷⁸.

⁷⁴ Cfr. F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., pp. 20-21.

⁷⁵ La nozione statistica di NEET prende in considerazione i giovani di età compresa tra i 15 e i 34 anni che non lavorano, non studiano e non frequentano corsi di formazione.

⁷⁶ Cfr. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfse_20&lang=en. In letteratura, si vedano M.S. AGNOLI (a cura di), *Generazioni sospese. Percorsi di ricerca sui giovani Neet*, Franco Angeli, Milano, 2015; S. ALFIERI-A. ROSINA-E. SIRONI-E. MARTA-D. MARZANA, *Un ritratto dei giovani Neet italiani*, in AA.VV., *La condizione giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2014*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 81 ss.; infine, il rapporto curato da ITALIA LAVORO, *Neet: i giovani che non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano*, Aprile 2011.

⁷⁷ Cfr. la Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani, in *Gazz. uff. UE*, 26 aprile 2013, C 120/1.

⁷⁸ Sul punto si vedano: U. BURATTI-G. ROSOLEN-F. SEGHEZZI (a cura di), *Garanzia Giovani. Un anno dopo. Analisi e proposte*, Adapt Labour Studies e-Book series n. 43, Adapt University Press, Modena, 2015; G. ROSOLEN-F. SEGHEZZI (a cura di), *Garanzia Giovani. Due anni dopo. Analisi e proposte*, Adapt Labour Studies e-Book series n. 55, Adapt University Press, Modena, 2016. Il dato aggiornato al maggio 2017, mostra che il numero dei giovani complessivamente registrati a Garanzia Giovani è pari a 1.358.790: al netto delle cancellazioni, si tratta di 1.168.256 unità. Tra questi, 940.659 sono stati presi in carico e solo 500.486 hanno ricevuto la proposta di una misura di inserimento (in gran parte dei casi, peraltro, si tratta di tirocini). Cfr. il rapporto *La partecipazione dei giovani*, 26 maggio 2017, reperibile sul sito www.garanziaiovani.gov.it/Report%20Monitoraggio/Documento-monitoraggio-Garanzia-Giovani-26maggio2017.pdf.

Altra zona d'ombra rilevante è quella riguardante l'area del lavoro autonomo. I lavoratori autonomi "puri", ossia coloro che svolgono un'attività inquadrabile nelle fattispecie di cui agli artt. 2222 e 2229 del codice civile, una volta disoccupati, ancora oggi non hanno accesso alle tutele riservate ai lavoratori subordinati.

Va un po' meglio ai lavoratori parasubordinati, per i quali l'art. 15 del d.lgs. n. 22/2015 ha previsto l'istituto della c.d. DIS-COLL⁷⁹, finalizzato all'estensione del trattamento di disoccupazione ai collaboratori coordinati e continuativi⁸⁰, la cui disciplina è in buona parte modellata su quella della NASPI. Introdotta in via sperimentale, in quanto assoggettata a proroghe da effettuarsi anno dopo anno nonché alla disponibilità di risorse economiche ad essa specificamente assegnate, la DIS-COLL ha recentemente acquisito la natura di misura strutturale per effetto dell'art. 7 della legge n. 81/2017⁸¹.

È tuttavia da rilevare che nemmeno i lavoratori subordinati, cui trovano applicazione le norme in materia di ammortizzatori sociali, possono dirsi del tutto al sicuro in caso di perdita del posto di lavoro. Se è vero che il d.lgs. n. 22/2015 ha allargato l'area della tutela⁸², si deve considerare che esso ha in alcuni casi diminuito la durata dei trattamenti: la durata della NASPI, ad

⁷⁹ Cfr. art. 15, d.lgs. n. 22/2015: «[...] è riconosciuta ai collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, con esclusione degli amministratori e dei sindaci, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata, non pensionati e privi di partita IVA, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione, una indennità di disoccupazione mensile denominata DIS-COLL».

⁸⁰ La DIS-COLL (più precisamente: «Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata») realizza il principio direttivo di cui all'art. 1, comma 2, lett. b, n. 3, legge-delega n. 183/2014.

⁸¹ Cfr. legge 22 maggio 2017, n. 81, *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*. La DIS-COLL costituisce una forma di tutela più efficace rispetto ai suoi antecedenti, da rinvenirsi nelle indennità corrisposte, rispettivamente, in forza dell'art. 19, comma 1, d.l. n. 185/2008 (conv. con legge n. 2/2009) e dell'art. 2, commi 51 e 56, legge n. 92/2012, entrambi rivelatisi del tutto inadeguati allo scopo, prevalentemente a causa di requisiti di accesso troppo restrittivi. Per approfondimenti di carattere operativo, cfr. circ. INPS 5 maggio 2016, n. 74.

⁸² Malgrado l'allargamento dell'area della tutela, a prima vista sembrerebbero ancora esclusi dall'accesso alla NASPI i lavoratori assunti con contratto a tempo parziale c.d. "verticale" in relazione ai periodi di mancato svolgimento della prestazione di lavoro, sul presupposto che, in simili casi verrebbe meno il carattere involontario della disoccupazione (tale orientamento, tuttora prevalente, è sostenuto da Cass., S.U., n. 1732/2003). L'esclusione dei *part-timer* verticali è stata oggetto di numerose critiche in dottrina (cfr. C. ALESSI, *Part-time verticale e indennità di disoccupazione: quando le ragioni di bilancio prevalgono su quelle di equità*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, II, p. 810 ss.; M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2007, p. 700; F. LISO, *Il «nuovo» trattamento di disoccupazione*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 1, 2013, p. 14; da ultimo F. RAVELLI, *Jobs, Act e trattamenti di disoccupazione*, cit.), ma, allo stato, non pare che l'orientamento espresso dalla Suprema Corte sia suscettibile di ripensamenti.

esempio, è ancorata non più a indici di bisogno presunto (quale l'anzianità anagrafica o la residenza in determinate aree del paese), bensì all'anzianità assicurativa, ossia ad un requisito di carattere meritocratico⁸³ collegato alla effettiva contribuzione versata, sicché riceverà di più non necessariamente chi avrà più bisogno, ma chi, a suo tempo, avrà maggiormente contribuito al finanziamento del sistema⁸⁴. Non sarà infrequente, quindi, la situazione di lavoratori che, complice la crisi occupazionale, abbiano fruito dell'intero periodo di NASPI senza essere riusciti a ricollocarsi sul mercato del lavoro. A beneficio di costoro l'art. 16 del d.lgs. n. 22/2015 ha introdotto un'ulteriore rete di protezione, denominata «Assegno di disoccupazione» (ASDI), la quale ha la precipua funzione di «fornire una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori beneficiari della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego [...] che abbiano fruito di questa per l'intera sua durata [...], siano privi di occupazione e si trovino in una condizione economica di bisogno». Si tratta di un istituto ibrido, destinato ai lavoratori, come una misura previdenziale, ma dalla natura non contributiva, come un sussidio assistenziale; in più, esso è soggetto alla prova dei mezzi. I requisiti di accesso che definiscono lo stato di bisogno sono tuttavia assai restrittivi, il che ne limita la fruizione ai soli lavoratori che si collocano ben al di sotto della soglia di povertà⁸⁵. Questo comporta che molti altri individui, pure meritevoli di un sostegno economico, non essendo in grado di soddisfare tali requisiti risultano esclusi dal beneficio, con il rischio di veder peggiorare ulteriormente la propria situazione. L'universo della povertà – lo si è visto nel paragrafo introduttivo – costituisce infatti una realtà ben più complessa. È infatti evidente che indici di “povertà assoluta” (basato sulla capacità di procurarsi un paniere di beni essenziali alla sopravvivenza) e di “povertà relativa” (basato sul riferimento al reddito mediano) sono solo due dei modi attraverso cui può essere letto il fenomeno. Opportunamente, le più recenti rilevazioni prendono in esame anche altri parametri di misurazione della povertà, ad esempio quelli che si riferiscono al “rischio di povertà” o all'esistenza di “deprivazioni specifiche”; il che porta

⁸³ M. CINELLI, *Jobs Act e dintorni*, cit.

⁸⁴ Per approfondimenti cfr. F. RAVELLI, *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, cit. Deve essere precisato che, rispetto all'originaria versione del d.lgs. n. 22/2015, il legislatore, in considerazione della perdurante crisi economica, ha modificato la disciplina della durata della NASPI: pur restando confermato il principale criterio di calcolo (la NASPI spetta per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione), per effetto del d.lgs. n. 148/2015 è stato aumentato il massimale, passato dalle iniziali 78 settimane agli attuali 24 mesi (cfr. circ. INPS 27 novembre 2015, n. 194).

⁸⁵ Come precisato dalla circ. INPS 3 marzo 2016, n. 47, l'art. 2 del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 29 ottobre 2015 individua «i seguenti requisiti per la concessione dell'ASDI, almeno uno dei quali deve essere soddisfatto: a) presenza nel nucleo familiare di almeno un minore di anni 18; b) età pari o superiore a 55 anni e mancata maturazione dei requisiti di pensione anticipata o di vecchiaia». Inoltre, oltre allo stato di disoccupazione, è richiesto «il possesso di un'attestazione ISEE, in corso di validità, con un valore pari od inferiore ad euro 5.000».

a ritenere che i soggetti vulnerabili meritevoli di un intervento pubblico siano molti di più si quelli che attualmente possono accedere alle misure di protezione in vigore⁸⁶.

Infine, non godono di adeguata protezione i c.d. *working poor*, cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente, dal momento che la mancanza dello stato di disoccupazione preclude a questi soggetti l'accesso alle prestazioni di disoccupazione. È ben vero che la NASPI può essere cumulata, entro certi limiti, al reddito da lavoro: si tratta però di una possibilità che è fortemente limitata dal basso livello della soglia di reddito cumulabile con la prestazione previdenziale e, dunque, dall'impatto più che modesto sulle dinamiche della povertà⁸⁷.

I limiti evidenziati dal sistema di protezione sociale vigente, ancora sostanzialmente strutturato sulla base del paradigma della solidarietà categoriale, impongono di trovare soluzioni diverse, ancorate ad una rilettura del principio di solidarietà così che questo venga «riaffermato e valorizzato come principio unificante del diritto degli occupati (rapporti di lavoro e occupazione) e il diritto degli esclusi»⁸⁸. In risposta a questa sfida il legislatore italiano ha offerto, come si è visto, una soluzione solo parziale, mostrando un certo strabismo: a fronte di una situazione in cui i dati relativi al diffondersi del rischio di povertà si facevano sempre più preoccupanti, gli interventi normativi più importanti hanno riguardato la modifica degli ammortizzatori sociali a matrice assicurativa (cassa integrazione e trattamenti di disoccupazione), che pure necessitavano di una revisione, mentre le politiche di lotta alla povertà sono state messe in secondo piano, probabilmente – come osserva Chiara Saraceno – per il fatto che le persone povere sono state «percepite come competitori meno legittimati nel crescente conflitto sulle scarse risorse»⁸⁹.

4. *Il tassello mancante: il reddito minimo*

In dottrina è stato affermato senza mezzi termini che in Italia la questione della povertà non è mai stata realmente affrontata⁹⁰. Le ragioni, come si è visto nei precedenti paragrafi, sono molteplici, non essendovi un unico fattore che, da solo, sia in grado di spiegare compiutamente l'attuale situa-

⁸⁶ C. SARACENO, *Il lavoro non basta*, cit., pp. 39-40.

⁸⁷ Si vedano le disposizioni del d.lgs. n. 22/2015 volte a tutelare i lavoratori c.d. "marginali", subordinati e autonomi, ai quali è consentito cumulare la prestazione di disoccupazione a redditi da lavoro, purché di modesta entità: cfr. l'art. 9, relativo alla cumulabilità dei redditi da lavoro subordinato, e l'art. 10, relativo alla cumulabilità dei redditi da lavoro autonomo.

⁸⁸ COSÌ M. NAPOLI, *Povertà vecchie e nuove e diritto del lavoro*, in *Jus*, 2006, p. 75.

⁸⁹ C. SARACENO, *Il lavoro non basta*, cit., p. 113.

⁹⁰ *Ibidem*.

zione. Si è visto che un primo gruppo di ragioni affonda le proprie radici nella storia dell'evoluzione del sistema nazionale di *welfare*, il quale ha ricevuto sin dalle origini un forte *imprinting* assicurativo-categoriale. È ben vero che, nella sua attuale configurazione, il sistema è da considerarsi ibrido, grazie alla graduale introduzione, nel periodo riferibile ai c.d. "trenta gloriosi" di istituti universalistici, soprattutto in campo sanitario (si pensi alla riforma sanitaria del 1978) e scolastico⁹¹. Tuttavia, nemmeno nella loro fase espansiva «le istituzioni della solidarietà redistributiva [sono giunte] a realizzare una compiuta universalizzazione dei diritti sociali di prestazione», sicché il sistema italiano può a ragione essere considerato «il prodotto incrementale e disorganico di logiche particolaristiche e categoriali»⁹². Le recenti vicende della *Legge Fornero* e del *Jobs Act II* confermano questo giudizio: il pur apprezzabile obiettivo di estendere l'ambito di applicazione delle tutele è stato perseguito aggiungendo qua e là qualche pezzo all'edificio degli ammortizzatori sociali, realizzando una sorta di «universalismo per sommatoria»⁹³, al di fuori di un disegno organico di riforma del sistema (riforma da decenni annunciata, ma mai realmente attuata).

Una possibile spiegazione delle resistenze che il sistema ha opposto al processo di adeguamento ai mutati bisogni è offerta dalla teoria della *path-dependency* cara al pensiero *neo-istituzionalista*, in base alla quale l'iniziale configurazione impressa ad un sistema al momento della sua istituzione ne determinerebbe le successive linee di sviluppo. In altre parole, data una situazione di partenza nella quale si rendono possibili diversi equilibri istituzionali, le scelte compiute nelle prime fasi di vita dell'istituzione considerata avrebbero un effetto determinante nell'orientarne il successivo percorso evolutivo. Quindi, imprimere un sostanziale cambiamento di rotta alle pratiche istituzionali consolidate sarebbe molto difficoltoso, in virtù dell'ostacolo costituito sia dagli altissimi costi – alcuni evidenti, altri sommersi – connessi ad una riforma di carattere strutturale, sia dai vincoli di natura istituzionale (trappole della competenza, effetti di chiusura, etc.)⁹⁴.

Peraltro, le difficoltà incontrate dai decisori politici nell'abbandonare la via del *welfare* categoriale – talora riconducibili a impedimenti oggettivi (ad es. economici), talaltra a scelte strategiche consapevoli – sono state

⁹¹ Sul punto si veda: PERSIANI-M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 19 e 243 ss.

⁹² Cfr. S. GIUBBONI-A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, cit., p. 303.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Sulla nozione di «*path-dependency*» e sui limiti di siffatta teoria, cfr. A. HEMERIJCK, *Come cambia il modello sociale europeo*, in *Stato e merc.*, n. 2, 2002, p. 191 ss., in particolare pp. 193-194 e 220, nonché C. CROUCH-H. FARRELL, *Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism*, in *Ration. Soc.*, n. 1, 2004, p. 5 ss.; si veda inoltre la presa di posizione critica di A. KAY, *A critique of the use of path dependency in policy studies*, in *Public Adm.*, 83.3, 2005, p. 553 ss.

assecondate da una lettura restrittiva dell'art. 38, comma 1, Cost., che ha confinato gli interventi di natura assistenziale in uno spazio tutto sommato ridotto, se non addirittura residuale, all'interno del sistema italiano di sicurezza sociale, limitandoli alle prestazioni a favore degli inabili al lavoro, ad alcune prestazioni familiari e alle misure di sostegno ai soggetti anziani sprovvisti dei mezzi di sostentamento.

La teoria della *path-dependency*, tuttavia, se può aiutare a gettare un po' di luce sulla storia del sistema italiano di sicurezza sociale, non è sufficiente a spiegare tutto. Essa offre spunti ricostruttivi interessanti e, in una certa misura, utili alla comprensione dei fenomeni, ma non può essere assunta come unica chiave interpretativa, se non al prezzo di peccare di eccessivo determinismo, rischiando così di obliterare altri fattori rilevanti. L'approccio di *path-dependency* deve quindi essere quanto meno integrato da altri elementi di analisi, quali, ad esempio, il "fattore tempo"⁹⁵. È stato osservato, ad esempio, che sarebbe ben stato possibile, nei decenni passati, introdurre nell'agenda politica italiana la questione della lotta alla povertà in periodi caratterizzati da crescita economica ed espansione degli istituti di *welfare*. Se in questi momenti storici vi fosse stata la volontà politica di modificare l'impianto categoriale del sistema, dando maggiore spazio a misure improntate al principio di solidarietà generale, gli ostacoli posti dai meccanismi istituzionali propri della *path-dependency* avrebbero potuto essere superati: da un lato, in un contesto economico favorevole, ci sarebbe stata la disponibilità di risorse per farlo; dall'altro, il processo di stratificazione di istituti di matrice assicurativo-categoriale si sarebbe trovato ad essere in uno stadio non troppo avanzato, rendendo più agevole e meno costosa la programmazione di interventi correttivi. D'altro canto, altri sistemi hanno condiviso con l'Italia l'originaria impronta bismarckiana, eppure questo non ha impedito loro di programmare politiche di contrasto alla povertà più pervasive e meno occasionali e frammentate. Tuttavia, le fasi espansive sono state anche quelle in cui – particolarmente in Italia – si è coltivata l'illusione che l'obiettivo della piena occupazione fosse alla portata e che sarebbe bastato conseguirlo per risolvere alla radice il problema della povertà; tale convinzione è stata alla base della scelta politica di non intervenire⁹⁶.

Passata l'occasione fornita da una congiuntura economica propizia, tutto è divenuto più difficile, soprattutto dopo che gli approcci neoliberisti hanno cominciato a condizionare il discorso pubblico sul *welfare*, propiziando interventi di ridimensionamento delle prestazioni offerte⁹⁷. In parti-

⁹⁵ Cfr. G. BONOLI, *Time matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies*, in *Comp. Polit. Stud.*, 40:5, 2007, p. 495 ss.

⁹⁶ Cfr. G. BONOLI, *Time matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies*, cit., e, adesivamente, C. SARACENO, *Il lavoro non basta*, cit., p. 120.

⁹⁷ Per una ricostruzione dei tentativi (falliti) di riforma del *welfare* italiano, cfr. I. MASUL-

colare, gli anni dominati dall'ideologia neoliberista sono stati caratterizzati da un processo di riduzione, spesso rilevante, dei costi dello stato sociale, che ha portato ad un graduale restringimento dell'area della copertura sociale e ad un sostanziale indebolimento della funzione di de-mercificazione tradizionalmente assegnata al *welfare state*⁹⁸.

Ciò che dovrebbe seguire ad una fase di *retrenchment* come quella cui si è assistito in tutta l'UE, e che in Italia per lungo tempo è mancato, è una successiva fase di «ricalibratura», ossia di riassetto e riadattamento del *welfare* alle mutate esigenze, così da fronteggiare i nuovi rischi sociali e i bisogni di coloro che hanno visto diminuire il livello di tutela. Se i tagli investono gli istituti previdenziali categoriali, in presenza di un aumento del rischio di povertà, è opportuno prevedere reti di protezione per coloro che sono esclusi dagli ammortizzatori di stampo assicurativo-categoriale o che, pur avendone beneficiato, hanno perso il diritto all'indennità senza avere nel frattempo avuto la possibilità di procurarsi altre risorse per vivere.

Ma tutto ciò in Italia non è avvenuto: «ai tagli degli anni '90, pensati allora in buona parte in un'ottica di ricalibratura, non è seguita negli anni 2000 alcuna fase di "cuci", bensì, in molti casi, un'ulteriore fase di "tagli"»⁹⁹.

A differenza di quanto avvenuto altrove, è mancata la previsione di una misura universalistica che, sostituendosi o affiancandosi all'attuale complesso delle tutele, riesca ad intercettare *tutte* le situazioni di disagio che possono sfociare in una condizione di povertà. La rete di protezione approntata dal sistema di sicurezza sociale italiano, pertanto, ha un «buco»¹⁰⁰, alquanto vistoso, nel quale sono destinati a cadere quanti (e non sono pochi) non rientrano nel campo di applicazione delle tutele attualmente previ-

LI, *Dalla «Commissione d'Aragona» alla «Commissione Onofri»: cinquant'anni di progetti di riforma disattesi*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 19 ss.; sul punto si veda altresì cfr. C. PONTERIO, *Il welfare italiano dalla Commissione Onofri alla Commissione Carniti*, Relazione presentata al seminario *Dalla Commissione Onofri alla commissione Carniti: la necessaria riforma del welfare italiano e l'introduzione di un reddito garantito*, 20 marzo 2009, in www.bin-italia-org.

⁹⁸ S. GIUBBONI, *Lavoro e diritti in crisi: il caso italiano in prospettiva europea*, in *Pol. dir.*, n. 2, 2015, p. 259.

⁹⁹ Così U. ASCOLI-E. PAVOLINI, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in *Stato e merc.*, n. 3, 2012, p. 429 ss., spec. pp. 435-436. Questa traiettoria ha provocato una progressiva «erosione dei modelli novecenteschi di solidarietà redistributiva [e] il segno più evidente di tale tendenza – anche al di là dell'impatto delle singole politiche di retrenchment attuate a partire dagli anni '90 – va colto in una sorta di surrettizio svuotamento dello statuto costituzionale dei diritti sociali di prestazione e segnatamente in una "caduta di prescrittività" sostanziale delle norme della Costituzione che (come fa tipicamente l'art. 38, ai commi 1-2) ne individuano i contenuti di valore» (cfr. S. GIUBBONI-A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, cit., p. 307).

¹⁰⁰ Cfr. C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, serie "Torniamo ai fondamenti", Fasc. 1, 2015, p. 6.

ste. Dell'esistenza di questo buco v'è consapevolezza da almeno due decenni, ossia da quando la *Commissione Onofri* ha reso pubblico l'esito dell'indagine affidatela¹⁰¹. Periodicamente la questione si è riproposta, senza che, tuttavia, i decisori politici vi abbiano posto mano con la dovuta efficacia¹⁰².

Le misure introdotte *Legge Fornero* e dal *Jobs Act II*, pur avendo ampliato il campo di applicazione delle tutele, non hanno risolto il problema. È innegabile che sia stata operata una estesa revisione degli istituti in vigore. Tuttavia, se si può agevolmente concordare sull'ampiezza dell'intervento normativo, si può invece dubitare della sua capacità di incidere in modo profondo sugli assetti consolidati, dal momento che le fondamenta e i muri portanti dell'edificio previdenziale sono rimasti sostanzialmente inalterati. Al contrario, i connotati assicurativi del sistema, lungi dall'essere stati temperati, sono stati rafforzati¹⁰³.

Constatata l'inadeguatezza degli istituti contributivi ispirati al principio di solidarietà categoriale di contrastare efficacemente il fenomeno della povertà, è sempre più evidente il fatto che, per porre rimedio al *deficit* di tutela che affligge il sistema degli ammortizzatori sociali, sia ormai necessaria una robusta iniezione di solidarietà generale da effettuarsi facendo ricorso alla leva fiscale¹⁰⁴: alzare ulteriormente il costo del lavoro mediante la previsione di un inasprimento degli oneri contributivi, tipico strumento espressione del principio di solidarietà categoriale, è da escludere.

¹⁰¹ Cfr. Cfr. COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, *Relazione finale*, 28 febbraio 1997, pp. 19-20: «Nel sistema italiano, a differenza di quanto accade in tutti paesi evoluti, manca un istituto di *Minimo vitale* che assolva la funzione di una *rete di protezione*, a cui qualsiasi cittadino, indipendentemente dal genere, dalla classe sociale, dalla professione – in condizioni di indigenza, per ragioni non dipendenti dalla propria volontà – possa accedere per trovare un sostegno economico e/o l'offerta di opportunità e servizi per uscire dallo stato di bisogno. Il Minimo vitale che si propone è uno strumento *indirizzato alle fasce più deboli* della società: aiuta tutti coloro che hanno risorse inferiori ad una certa soglia di reddito ed è costruito in modo da attenuare *la trappola della povertà*, perché reintegra solo parzialmente la distanza tra le risorse del soggetto e la soglia di povertà». La Commissione individuava anche alcune delle caratteristiche di base che l'istituto del "minimo vitale" avrebbe dovuto avere: cfr. in particolare l'Allegato 1 al documento di base n. 3 *L'istituto del minimo vitale: esperienze e proposte di riforma* (a cura di P. BOSI-M. FERRERA-C. SARACENO).

¹⁰² Cfr. il rapporto L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, cit.; si vedano in particolare, nell'ambito di tale rapporto, le considerazioni svolte da E. RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento*, p. 273 ss.

¹⁰³ Questa convinzione è stata espressa da più parti: con specifico riferimento alla *Riforma Fornero*, merita particolare attenzione l'interpretazione autentica della titolare del Ministero all'epoca dei fatti: E. FORNERO, *Reforming labor markets: reflections of an economist who (unexpectedly) became the Italian Minister of Labor*, in *IZA J. Eur. Lab. Stud.*, Vol. 20, 2013. Per una valutazione complessiva dei due interventi del 2012 e del 2015, cfr. S. RENGA, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, cit. e F. RAVELLI, *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, cit.

¹⁰⁴ In merito alla necessità di superare l'attuale assetto del *welfare* nazionale, rafforzandone la componente universalistica, cfr. R. PESSI, *Ripensando il welfare*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 3, 2013, p. 487.

Allo spirare dello scorso millennio, il *Rapporto Supiot* avvertiva che il paradigma del lavoro di mercato – sul quale è incardinato il *welfare* tradizionale, che vede nell'assicurazione sociale il proprio modello organizzativo di riferimento – è destinato ad essere sostituito da un «paradigma della condizione lavorativa delle persone che non viene definita dall'esercizio di una professione o di un impiego determinato, ma che ingloba le diverse forme di lavoro (di mercato e non di mercato) che ogni persona è suscettibile di compiere nel corso della propria esistenza»¹⁰⁵. Tale mutamento di contesto è destinato ad avere ripercussioni significative anche sui sistemi di sicurezza sociale, ai quali sarà richiesto di rispondere un po' meno ai bisogni del lavoratore e un po' più a quelli della persona: alla tutela della figura del "lavoratore", che sinora ha costituito l'indiscusso centro di gravità del sistema di *welfare*, dovrà sempre più essere affiancata la tutela della "persona", in un sistema di protezione disegnato attorno a due centri focali.

In vista di un cambio di passo, che preveda il rafforzamento degli strumenti di solidarietà generale, la proposta che oggi maggiormente anima il dibattito politico riguarda l'istituzione di una qualche forma di reddito minimo, secondo coordinate che verranno meglio specificate nel prosieguo.

5. *Alcuni spunti di indagine*

Il compito che oggi è assegnato al legislatore è di farsi carico della protezione di quei gruppi sociali che, al netto delle recenti riforme, permangono in una situazione di disagio in quanto sprovvisti di adeguate forme di tutela.

Per far questo, sarà necessario rimettere in discussione, in tutto o in parte, i meccanismi che presiedono alla realizzazione, sul piano concreto, del principio di solidarietà, ponendo particolare attenzione alle possibili e diverse declinazioni che esso può assumere. Il *caveat* è d'obbligo: Malcolm Ross osserva, in modo del tutto appropriato, che «la tendenza ad utilizzare il concetto di solidarietà in maniera retorica ne ha oscurato il contenuto teoretico»¹⁰⁶, sicché, in via preliminare, è opportuno mettere un po' di ordine.

Nel suo nucleo essenziale, "solidarietà" evoca l'idea di un legame coesivo che avvince i membri di un gruppo: l'appartenenza al gruppo porta con sé una condivisione di obiettivi, rischi e responsabilità che trova la sua manifestazione in forme di sostegno reciproco¹⁰⁷. Sebbene la portata

¹⁰⁵ A. SUPIOT (a cura di), *Il futuro del lavoro*, cit., p. 66.

¹⁰⁶ M. ROSS, *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2009, p. 239.

¹⁰⁷ Cfr., ad esempio, le definizioni di solidarietà proposte da Lawrence Wilde e William Rehg. Secondo Wilde «in essence, solidarity is the feeling of reciprocal sympathy and responsibility among members of a group which promotes mutual support» (cfr. L. WILDE, *The Concept*

semantica del termine sembra a prima vista essere fissata con sufficiente chiarezza, tale termine è suscettibile di una pluralità di forme di utilizzo che dipendono dal contesto di riferimento. Restrungendo il campo al solo contesto giuridico e, all'interno di questo, al sistema della sicurezza sociale, la solidarietà – lo si è visto – può atteggiarsi in almeno tre modi differenti: sotto il profilo della estensione del gruppo di riferimento, come solidarietà “generale” (destinatari delle misure protettive sono, in questo caso, i “cittadini”) ¹⁰⁸ o come solidarietà “categoriale/intercategoriale” (rivolta al più ristretto gruppo sociale dei lavoratori o, all'interno di questo, a categorie di lavoratori); sotto il profilo delle relazioni che possono stringersi tra diversi gruppi nel corso del tempo, come solidarietà “intergenerazionale” ¹⁰⁹.

Ciascuna di queste declinazioni del principio di solidarietà determina conseguenze di tipo normativo, poiché impone l'adozione di alcune soluzioni a scapito di altre. In altre parole, assumendo come costante l'obiettivo politico che l'art. 38 Cost. pone al centro del sistema di sicurezza sociale – la “liberazione dal bisogno” – gli strumenti utilizzati per perseguire tale fine, e la loro disciplina giuridica, sono variabili che dipendono da come si intenda dare attuazione al principio di solidarietà.

Lasciando da parte il concetto di solidarietà intergenerazionale, che trova applicazione soprattutto sul versante pensionistico, all'interno di quel settore del sistema di sicurezza sociale chiamato a fronteggiare i rischi della “disoccupazione involontaria” e della “povertà” si può osservare una dialettica e una interrelazione costanti tra istituti e misure ispirati ai principi di solidarietà categoriale e di solidarietà generale. I due principi operano contempo-

of Solidarity: Emerging from the Theoretical Shadows?, in *Brit. J. Polit. Int. Rel.*, Vol. 9, 2007, p. 171 ss.); similmente, Rehg, utilizza il termine “solidarietà” nell'accezione di «*a quality of human association, specifically the cohesive social bond that holds a group of people together in an association they both understand themselves to be part of and value. In other words, solidarity is a mode of group cohesion based on some level of conscious or intentional commitment (or “group identification”) on the part of members*» (cfr. W. REHG, *Solidarity and the Common Good: An Analytical Framework*, in *J. Soc. Philos.*, Vol. 38, No. 1, 2007, p. 8).

¹⁰⁸ L'operatività del principio di solidarietà, tuttavia, tende ormai a varcare i confini della cittadinanza, ponendosi come fondamento della pretesa alle prestazioni sociali che può essere avanzata, a certe condizioni, anche dagli stranieri. Sul punto, si vedano, per un inquadramento generale del problema, V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Relazione introduttiva presentata al convegno «Lo statuto costituzionale del non cittadino», Cagliari, 16-17 ottobre 2009 e, con specifico riferimento alle prestazioni di *welfare*, B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, Relazione presentata al convegno «Lo statuto costituzionale del non cittadino», Cagliari, 16-17 ottobre 2009, entrambi reperibili sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it. Tra gli studiosi di diritto del lavoro, cfr. W. CHIAROMONTE, *Previdenza e assistenza sociale degli stranieri. Prospettive nazionali e comunitarie*, in *Lavoro e dir.*, 4, 2009, p. 587 ss. Su questo specifico punto si rimanda al Capitolo III.

¹⁰⁹ Per un'analisi delle possibili declinazioni del concetto di solidarietà riferibili al *welfare*, si vedano i seguenti contributi: C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Cacucci, Bari, 2001, p. 35 ss., e M. PACI, *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, in *Stato e merc.*, 2008, p. 3 ss.

raneamente nel sistema, suddividendosi, per così dire, il campo di gioco. Le frontiere che delimitano le rispettive sfere di influenza, tuttavia, non sono definite una volta per tutte; anzi, sono mobili e dipendono dalle valutazioni compiute dal legislatore in ordine all'appropriatezza degli strumenti da utilizzare in vista della realizzazione dell'obiettivo della liberazione dal bisogno.

Come può essere interpretata la fase attuale? In questo momento, a seguito dei recenti interventi realizzati attraverso il *Jobs Act II*¹¹⁰, l'oscillazione del pendolo in direzione della solidarietà categoriale ha raggiunto la sua massima estensione: l'assicurazione contro la disoccupazione ha ampliato il proprio campo di applicazione, rafforzando peraltro i propri connotati assicurativi. Si è cercato di andare al di là dei confini della NASPI creando un ibrido (l'ASDI), che tuttavia, per quanto attiene all'individuazione dei beneficiari, è ancora saldamente ancorato alla logica categoriale. La natura ibrida che connota l'ASDI – istituto al confine tra la previdenza e l'assistenza – rappresenta un chiaro indizio del fatto che, nel nostro sistema, gli strumenti di protezione di matrice assicurativa hanno espresso tutto potenziale disponibile: ulteriori interventi nel campo della protezione sociale degli individui poveri o a rischio di povertà non potrà che ispirarsi all'idea universalistica incarnata dal principio di solidarietà generale.

Il quesito di fondo, al quale con questo lavoro si cercherà di dare una risposta, è se l'auspicata ri-articolazione degli strumenti preposti a realizzare il principio di solidarietà debba corrispondere solo ad una mera ricalibratura – con aggiustamenti di sistema tutto sommato modesti, finalizzati a colmare quelle zone residuali di bisogno insoddisfatto – o e, invece, debba essere presa in esame un'opzione più radicale, che conduca a qualcosa di più impegnativo di un semplice “cambio di passo” e che contempi un vero e proprio cambio di paradigma, con conseguente spostamento dell'asse del sistema dalla solidarietà categoriale alla solidarietà generale. In particolare, in un contesto in cui precarietà e disuguaglianza stanno sempre più divenendo elementi strutturali dell'attuale modello socio-economico, ci si deve interrogare sull'opportunità di introdurre un «reddito sganciato dal lavoro»¹¹¹, dal momento che il lavoro, e il *welfare* occupazionale su questo incardinato, non riescono, per strati sempre più larghi della popolazione, a fungere da argine contro la montante marea della povertà.

¹¹⁰ Sul tema della ri-articolazione degli ammortizzatori sociali realizzata dal *Jobs Act II*, si vedano i contributi di D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, in G. ZILIO GRANDI-M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma «Jobs Act»*, Cedam, Padova, 2016, p. 535 ss.; P. BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, in *Dir. lav. merc.*, n. 3, 2015, p. 519 ss.; N. PACI, *Disoccupazione e strumenti di sostegno del reddito nel Jobs Act: quale rapporto tra bisogno e tutela, soprattutto dei lavoratori non standard?*, in *Riv. giur. lav.*, n. 4, 2016, p. 781 ss.; S. SPATTINI, *Sostegno al reddito dei disoccupati nella legislazione nazionale*, in *Riv. giur. lav.*, n. 3, 2016, p. 550 ss.

¹¹¹ F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2014, p. 189.

La scelta dell'una o dell'altra opzione non solo determina una serie di conseguenze di carattere operativo – in termini di individuazione dell'oggetto e dei beneficiari della prestazione, dei livelli istituzionali coinvolti nella gestione, di finanziamento del sistema, etc. – ma solleva anche una serie di delicate questioni di carattere etico e giuridico destinati ad intrecciarsi. La scelta del modello concreto che si vorrà adottare sarà dunque la risultante di complesse valutazioni di politica del diritto, che dovranno tener conto della molteplicità dei fattori coinvolti. Le principali questioni che verranno trattate nel corso del lavoro possono essere così sintetizzate.

A) Un prima difficoltà da superare è di tipo definitorio. Per tacere delle imprecisioni lessicali che appartengono al dibattito politico e giornalistico, il panorama scientifico ci consegna una pluralità di figure giuridiche affini, variamente denominate e tutte riconducibili al reddito minimo, tra le quali si dovrà operare una opportuna distinzione (sul punto si veda il capitolo seguente).

Non si tratta, come si potrebbe essere tentati di supporre, di mere varianti nominali, poiché a ciascuna di queste espressioni corrisponde una precisa scelta di politica del diritto in ordine alla qualità (generale o categoriale) e all'estensione che il principio di solidarietà è chiamato ad avere nel nuovo assetto che si va profilando.

B) Un secondo problema attiene al fondamento giuridico sul quale dovrebbe basarsi un nuovo schema di reddito minimo. Ci si dovrà interrogare non solo sulla sua astratta configurabilità nel nostro sistema – sulla quale non paiono esserci molti dubbi – ma anche sulla doverosità o meno, per il legislatore, di fare ricorso a nuovi strumenti ispirati al principio di solidarietà generale laddove sia acclarato che le classiche forme di assicurazioni sociali non sono più in grado di garantire un livello di tutela soddisfacente.

C) Ragionando sul piano dei principi che operano nel campo della sicurezza sociale, sarebbe riduttivo limitare la riflessione alla sola dimensione della solidarietà. Sebbene quest'ultima offra la più appropriata chiave di lettura per un corretto inquadramento delle questioni legate alla lotta alla povertà e alla disoccupazione, si deve tuttavia considerare che il principio di solidarietà si intreccia strettamente con altri principi parimenti rilevanti: eguaglianza, giustizia e dignità. Tali principi, saldandosi con quello di solidarietà, contribuiscono a definirne in modo più compiuto i contenuti, orientando l'attività dell'interprete e impedendo che si determini quello svuotamento di significato del concetto di solidarietà paventato da Ross¹¹². In particolare, come si vedrà, eguaglianza e dignità concorrono a definire

¹¹² Cfr. M. Ross, *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?*, cit.

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 existentiae*) 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.

CAPITOLO II

IL REDDITO MINIMO NEL DIBATTITO POLITOLOGICO

SOMMARIO: 1. Reddito minimo universale vs. reddito minimo selettivo: nozioni introduttive. – 2. Una tassonomia delle principali forme di reddito minimo. – 3. (*Segue*): l'oggetto della prestazione. – 4. RMU o RMS? Alcune coordinate preliminari. – 5. RMU e RMS alla prova dei costi. – 6. Un reddito condizionato o incondizionato?

1. *Il reddito minimo universale vs. reddito minimo selettivo: nozioni introduttive*

Quando si affronta il tema del reddito minimo, una accurata definizione dell'oggetto dell'indagine è più che mai opportuna. Il rischio che si produca una certa confusione terminologica è elevato: reddito di cittadinanza, reddito di base, reddito di partecipazione, reddito di inserimento, reddito minimo garantito, etc. sono solo alcune delle varianti lessicali offerte dal vasto panorama degli studi teorici e delle esperienze concrete in materia¹. È da tener ben presente che non tutte queste denominazioni sono pienamente fungibili, alludendo ad opzioni di politica del diritto diverse e non di rado profondamente divergenti.

Prima di addentrarsi oltre nel discorso, occorre rimuovere il campo da un possibile equivoco, da tempo segnalato dagli studiosi, ma sempre in agguato nel contesto di un dibattito pubblico spesso approssimativo: i concetti di "reddito minimo" (nel significato che si adotterà nel presente lavoro) e di "salario minimo" debbono essere tenuti del tutto distinti, in quanto non sovrapponibili nemmeno parzialmente². Il primo è riferito all'area della

¹ Per una completa elencazione, peraltro limitata alla letteratura di matrice anglosassone, cfr. G. STANDING, *Basic Income: And How We Can Make It Happen*, Penguin Books, London, 2017, pp. 18-21.

² Cfr. lo studio realizzato dalla Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, P. BOSI-M. FERRERA-C. SARACENO (a cura di), *L'istituto del minimo vitale: esperienze e proposte di riforma*, Allegato 1 al Documento di base n. 3, 1997, p. 118. Più recentemente, si veda il contributo di V. BAVARO, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2014, p. 169 ss.

sicurezza sociale e in particolare al campo delle misure di integrazione finalizzate alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Il secondo, invece, si connota quale strumento di regolazione *ex lege* dei minimi retributivi e attiene, dunque, al diverso ambito delle politiche salariali³.

Chiarito questo punto, è ora possibile definire una tassonomia delle tipologie di reddito minimo più accreditate, tenendo conto che esse sono tutte riferibili ad un comune denominatore concettuale, costituito dalla presenza di un «trasferimento monetario, finanziato attraverso l'imposizione generale volto ad assicurare a tutti uno zoccolo di reddito e privo di vincoli di destinazione»⁴. Nell'ambito di tale ampio campo di indagine è poi possibile individuare una più precisa classificazione secondo la dicotomia che vede contrapposte forme di "reddito minimo universale" (d'ora innanzi: RMU), da un lato, e forme di "reddito minimo selettivo" (d'ora innanzi: RMS), dall'altro⁵. Le varie figure che tra breve saranno prese in considerazione, tuttavia, non sono sempre ascrivibili in modo chiaro e inequivocabile all'una o all'altra categoria, posizionandosi, piuttosto, lungo una linea immaginaria che collega le diverse ipotesi, da quella a matrice maggiormente universalistica a quella più selettiva.

2. Una tassonomia delle principali forme di reddito minimo

Nella sua forma "pura", o ideal-tipica, che ritroviamo nell'ormai classica definizione datane da Philippe Van Parijs e Yannick Vanderborght, il RMU può essere inteso quale «reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri, su base individuale, senza controllo delle risorse né esigenza di contropartite»⁶. Un'altra efficace definizione è stata proposta,

³ Sul tema del salario minimo si vedano: A. BELLAVISTA, *Il salario minimo legale*, in *Dir. relazioni ind.*, n. 3, 2014, p. 749 ss.; S. LEONARDI, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in *Lavoro e dir.*, n. 1, 2014, p. 185 ss.; M. MAROCCO, *Il salario minimo legale nel prisma europeo: prospettive per l'Italia*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 2, 2017, p. 337 ss.; per un maggiore approfondimento del tema, si veda inoltre il lavoro monografico di E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2017.

⁴ Così E. GRANAGLIA-M. BOLZONI, *Il reddito di base*, Ediesse, Roma, 2016, p. 15.

⁵ Sulla portata di questa partizione, cfr. F. GIUBILEO, *Qualche ragionamento sul reddito minimo: teoria, sperimentazione e problemi dello strumento*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2013, p. 337 ss.

⁶ P. VAN PARIJS-Y. VANDERBORGH, *Il reddito minimo universale*, Università Bocconi Editore, Milano, 2006. Nella traduzione italiana, l'espressione "reddito minimo universale" traduce quella di "allocation universelle" utilizzata dagli autori nel testo originale. Nell'ambito della vasta produzione scientifica di Philippe Van Parijs, da annoverarsi tra i maggiori sostenitori di questa concezione di reddito minimo, si segnalano inoltre: P. VAN PARIJS, *Why Surfers Should Be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income*, in *Philos. Public Aff.*, Vol.

nell'ambito del panorama italiano, da Corrado del Bò, il quale identifica il RMU come «un trasferimento monetario elargito periodicamente dallo stato agli individui, indipendentemente dalle loro condizioni economiche e senza riguardo per il loro contributo lavorativo»⁷. Si tratta dunque in una attribuzione patrimoniale erogata a favore di tutti i componenti di una data comunità, tipicamente i “cittadini” (salva la possibilità di estenderne il godimento anche agli stranieri legalmente residenti), indipendentemente dal previo accertamento di uno stato di bisogno del beneficiario della misura e dall'imposizione ad esso, da parte dei pubblici poteri, di una condotta cooperativa e/o attiva. L'espressione RMU definisce quindi un reddito universale e incondizionato, volto ad assicurare un'esistenza dignitosa, al quale il soggetto beneficiario, se lo desidera, può liberamente cumulare redditi da lavoro o di altra natura. È a questa accezione di RMU che si fa comunemente riferimento quando si parla di “reddito di cittadinanza”.

Una variante *soft* del reddito di cittadinanza è rappresentata dal c.d. “reddito di base” (o *basic income*), definibile come «zoccolo monetario garantito al di sotto di tutti i redditi, da incrementare con altre entrate. Questa prestazione resterebbe però universale e incondizionata (un assegno per tutti), salvo poi essere restituita per via fiscale dalle fasce di reddito più elevate»⁸. Il reddito di base, pur essendo destinato in linea di principio a tutti i cittadini, senza che ad essi venga richiesta una contropartita in termini di attivazione, va soggetto, in una certa misura, alla verifica dei mezzi, sicché solo le persone inquadrabili nelle fasce reddituali più basse beneficiano, in concreto, della prestazione.

Proseguendo lungo l'ideale *continuum* che collega RMU e RMS, troviamo il c.d. “reddito di partecipazione” teorizzato da Anthony B. Atkinson⁹, con il quale si introduce un elemento di condizionalità: la prestazione dovrebbe essere assicurata a tutti i cittadini, indipendentemente dal reddito, purché disposti a dare in cambio un contributo alla società sotto forma di “partecipazione”: la prestazione di un'attività di lavoro, la frequenza di corsi di formazione, lo svolgimento di attività di cura in famiglia, etc. La “partecipazione”, nella visione di Atkinson, viene intesa come «contributo alla società» nell'accezione più ampia del termine («a wider definition of social contribution») ¹⁰. Per utilizzare una terminologia familiare al giurista italiano, al percettore del reddito di partecipazione si chiede di contribuire, se-

20, No. 2, 1991, p. 101 ss.; P. VAN PARIJS, *Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century*, in *Polit. Soc.*, 32:7, 2004, p. 7 ss.

⁷ C. DEL BÒ, *Un reddito per tutti. Un'introduzione al Basic Income*, Edizioni Ibis, Como-Pavia, 2004, p. 13.

⁸ P. BOSI-M. FERRERA-C. SARACENO (a cura di), *L'istituto del minimo vitale: esperienze e proposte di riforma*, cit., p. 118.

⁹ A.B. ATKINSON, *A Case for a Participation Income*, in *Polit. Q.*, Vol. 67, n. 1, 1996, p. 67 ss.

¹⁰ *Ibidem*, p. 69.

condo modalità stabilite dal legislatore, al «progresso materiale e spirituale della società» (cfr. art. 4 Cost.). Si tratta di un'ipotesi speculare a quella del reddito di base precedentemente esaminata. Il reddito di base prevede un'erogazione dell'assegno incondizionata, nel senso che non è richiesta alcuna contropartita, previo l'accertamento della situazione di bisogno: l'assegno, come visto, è erogato a tutti, salva la sua restituzione imposta alle fasce più abbienti attraverso opportuni meccanismi fiscali. Nel caso del reddito di partecipazione i due termini sono invertiti: non ha luogo alcuna forma di verifica dei mezzi¹¹ – e in questo senso la misura è universale – ma si chiede al beneficiario un atteggiamento di cooperazione che assume le sembianze della “partecipazione” come precedentemente definita: il reddito di partecipazione potrebbe infatti anche essere denominato il «reddito della cittadinanza attiva»¹². Si tratta, per espressa ammissione di Atkinson, di una proposta volta a raggiungere un apprezzabile compromesso tra l'esigenza ineludibile di dotarsi di uno schema reddito minimo, da un lato, e le obiezioni sollevate da chi si chiede perché mai si dovrebbe sovvenzionare anche il celebre “surfista di Malibù”¹³. Il timore di comportamenti opportunistici costituisce infatti un freno molto potente, sul piano della fattibilità politica, all'introduzione di misure squisitamente universalistiche quale il reddito di cittadinanza. Pur rappresentando uno dei tentativi più avanzati sul piano teorico per mettere in comunicazioni i due mondi antitetici del RMU e del RMS, la proposta di Atkinson deve fare i conti con alcuni problemi di difficile soluzione. Se ne segnalano due in particolare: il primo riguarda la definizione del concetto di “partecipazione” e delle attività che ad esso potrebbero concretamente essere riferite; il secondo, strettamente connesso al primo, è invece legato agli elevati costi amministrativi prodotti dall'individuazione dei beneficiari di uno schema così configurato e della verifica dei requisiti di eleggibilità¹⁴.

Non deve quindi stupire che lo schema di reddito minimo di gran lunga più diffuso sia quello “selettivo”: ne costituisce un tipico esempio il c.d.

¹¹ Secondo Atkinson, le misure assistenziali assoggettate al criterio del *means test* presentano tre inconvenienti: 1) contengono un elemento di stigmatizzazione del povero; 2) possono determinare fenomeni di intrappolamento nella povertà; 3) non riescono a intercettare tutte le situazioni di bisogno. Rispetto a queste disfunzioni del *means test* si veda, per approfondimenti, in questo capitolo, il paragrafo 6.

¹² *Ibidem*, p. 69.

¹³ Il riferimento è all'iconica figura creata da John Rawls per contestare l'idea di elargire denaro a coloro che decidano di vivere senza svolgere un'attività di lavoro, o altra attività socialmente utile, sfruttando le risorse che la società produce e mette a disposizione dei propri membri. Si tratta evidentemente di un'immagine paradossale, ma che tocca un punto molto delicato, che verrà approfondito nel Capitolo 4: il problema del merito. Cfr. J. RAWLS, *The Priority of Right and Ideas of the Good*, in *Philos. Public Aff.*, Vol. 17, No. 4, 1988, p. 251 ss.

¹⁴ J. DE WISPELAERE-L. STIRTON, *The public administration case against participation income*, in *Soc. Serv. Rev.*, Vol. 81, No. 3, 2007, p. 523 ss.

“reddito minimo garantito”. Il RMS consiste in un’attribuzione patrimoniale erogata dalla pubblica autorità a tutti i membri di una data comunità che versino in stato di bisogno (individuale e/o familiare) al fine di garantire loro un’esistenza dignitosa¹⁵. Tipicamente, il RMS si configura come misura di ultima istanza volta a completare la dotazione di strumenti di sostegno al reddito previsti a favore di coloro che sono esclusi dal mercato del lavoro o che dal proprio impiego traggono mezzi insufficienti per vivere. Un sistema di sostegno al reddito si compone idealmente di tre livelli: un primo livello, presente ovunque in Europa, costituito da un sussidio di disoccupazione di natura contributiva; un secondo (eventuale) livello, costituito da un sussidio di disoccupazione di tipo assistenziale, destinato a coloro che non possano vantare una pregressa storia assicurativa idonea a dare accesso all’indennità contributiva oppure a coloro che abbiano esaurito il periodo di fruizione della stessa (ne costituisce un esempio, in Italia, l’ASDI introdotta dal *Jobs Act II*); un terzo livello, costituito, appunto dal reddito minimo¹⁶. La differenza rispetto all’ipotesi del reddito di cittadinanza risiede nel previo accertamento dello stato di bisogno, cioè nell’essere la misura di sostegno condizionata al soddisfacimento, da parte del beneficiario, di determinati requisiti che lo qualificano come soggetto “meritevole”. La necessità di selezionare il soggetto meritevole impone di combinare il principio di solidarietà – che innerva, accomunandole, tutte le varianti di reddito minimo – con una specifica interpretazione del principio di giustizia distributiva che valorizzi il merito e la responsabilità individuali. Trova qui applicazione un’idea di condizionalità che va oltre il semplice accertamento dello stato di bisogno, richiedendosi altresì al soggetto beneficiario dell’erogazione patrimoniale l’adozione di una condotta “attiva”, connotata quanto meno dalla «disponibilità al lavoro o all’avvio di un percorso di riqualificazione»¹⁷. L’adozione di uno schema di RMS, peraltro, non implica necessariamente la radicale negazione della componente universalistica, poiché la possibilità di accesso alla prestazione è riconosciuta a tutti, senza filtri di natura categoriale; tuttavia, il beneficiario, che potenzialmente coincide con qualunque membro della comunità sociale, è individuato selettivamente per mezzo del duplice criterio della prova dei mezzi e della disponibilità all’attivazione (si parla, a questo riguardo, di “universalismo selettivo”).

Infine, merita un breve cenno uno strumento che, pur non potendo essere considerato a tutti gli effetti uno schema di reddito minimo, è da ritenersi come una sorta di suo succedaneo sul piano funzionale per il fatto che

¹⁵Tale definizione riprende quella offerta da G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l’Italia e per l’Europa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2011, p. 122.

¹⁶S. TOSO, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 74.

¹⁷E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2012, p. 573 ss.

presenta con esso numerosi punti di contatto: la c.d. “*negative income tax*” (nell’acronimo inglese: NIT)¹⁸. Una imposta negativa consiste in un sussidio versato dall’amministrazione fiscale a una persona soggetta all’imposta in funzione del suo reddito: in altri termini, «qualsiasi imposta o schema di agevolazione fiscale che preveda trasferimenti positivi (un assegno) a tutti quei contribuenti il cui reddito [sia] al di sotto di una certa soglia imponibile»¹⁹. Il principio operativo sul quale si fonda la NIT consiste dunque nell’«assegnare a tutti coloro il cui reddito è inferiore ad una determinata soglia un’integrazione pari ad una determinata percentuale della differenza tra la soglia e il reddito definito a fini fiscali»²⁰; coloro che denunciano un reddito superiore a detto limite sono invece tenuti a versare l’imposta (positiva). È evidente l’affinità tra NIT e reddito minimo, nelle sue due principali varianti. Per certi aspetti, essa potrebbe essere considerata un istituto intermedio tra RMS e RMU: come il RMS essa consiste in un trasferimento monetario selettivo a favore dei soli soggetti poveri, con redditi al di sotto di una determinata soglia; come nel caso del RMU, il trasferimento non è assoggettato ad un onere di attivazione²¹. Malgrado una innegabile contiguità tra i due istituti, l’imposta negativa si differenzia dal reddito minimo per il fatto che quest’ultimo si configura come misura individuale definita *ex ante*, per tutti in modo indifferenziato, idonea ad accrescere il reddito lordo del singolo beneficiario; invece, la NIT viene determinata *ex post*, normalmente al netto della verifica richiesta dalla prova dei mezzi e tenuto conto di redditi e crediti di imposta dell’intero nucleo familiare, così da quantificare un unico saldo, sia esso positivo (da prelevare) o negativo (da versare)²².

3. (Segue): *l’oggetto della prestazione*

Una delle variabili maggiormente in grado di incidere sulla attuazione di uno schema di reddito minimo è quella relativa all’oggetto della prestazione erogata, la quale può consistere in una certa somma di denaro (corrisposta in soluzione unica o tramite pagamenti periodici), in una fornitura di beni/

¹⁸ La prima formulazione del concetto di ‘*negative income tax*’ si deve all’economista nordamericano Milton Friedman. Si veda, tra i vari contributi sul tema pubblicati dall’Autore, M. FRIEDMAN, *The case for the negative income tax: a view from the right*, in J.H. BUNZEL (ed.), *Issues in American Public Policy*, Englewood, New Jersey, p. 111 ss.

¹⁹ P. BOSI-M. FERRERA-C. SARACENO (a cura di), *L’istituto del minimo vitale: esperienze e proposte di riforma*, cit., p. 119.

²⁰ S. TOSO, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, cit., p. 54.

²¹ E. GRANAGLIA-M. BOLZONI, *Il reddito di base*, cit., p. 43.

²² P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGH, *Il reddito minimo universale*, cit., p. 51.

servizi o in una combinazione delle suddette modalità. Come si vedrà alcune di queste modalità ineriscono strettamente ad uno dei modelli generali: ad esempio, la prestazione *una tantum* presuppone l'adesione al modello del RMU. Altre, invece, possono essere prese in considerazione indifferentemente per attuare sia il modello universalistico che quello selettivo.

A) Prestazioni in denaro o in natura/servizi?

Il primo nodo da sciogliere riguarda la dicotomia "prestazioni in denaro-prestazioni in natura/servizi".

Quando si evoca la figura di un "reddito" erogato da una comunità politica ai suoi membri ci si riferisce in via principale ad un trasferimento monetario da un soggetto pubblico (stato, regione, municipalità) ad un individuo o, al più, ad una famiglia. Gli schemi di reddito minimo realizzati in Europa confermano la validità di questa opzione di fondo, prevedendo un nucleo principale di prestazione che consiste invariabilmente in una erogazione di denaro²³, alla quale possono affiancarsi prestazioni di altro genere. La generale preferenza per la modalità del trasferimento monetario si fonda principalmente su due argomenti, l'uno pratico e l'altro etico-politico, entrambi dotati di una certa solidità.

Sul piano pratico, il pagamento di una somma di denaro costituisce una soluzione tecnicamente semplice da realizzare e relativamente poco costosa (in ogni caso, meno costosa della predisposizione di una rete di servizi o di distribuzione di beni, direttamente o attraverso *voucher*)²⁴.

Sul piano etico-politico, la corresponsione di una somma di denaro pare più compatibile con la *ratio* del reddito minimo, la quale, secondo autorevoli ricostruzioni, non riguarda solo la garanzia dei mezzi di sussistenza, ma si preoccupa anche di promuovere la effettiva "reale" dell'individuo, fornendogli risorse che lo pongano nelle condizioni materiali minime per poter compiere le proprie scelte di vita²⁵. Inoltre, il sostegno assicurato all'individuo tramite la fornitura di specifici beni (es. cibo, alimenti), direttamente o tramite *voucher*, può essere oggetto di critica sotto un duplice profilo: in primo luogo, nel limitare le opzioni di scelta dell'individuo, che si troverebbe a dover accettare un pacchetto di beni eterodeterminato, la soluzione dell'erogazione in natura tradirebbe, secondo alcuni, un approccio paternalistico al problema della povertà; in secondo luogo, farebbe percepire al beneficiario l'aiuto ricevuto più come una forma di carità che come

²³ Cfr. MISSOC, *Missoc Analysis 2011. Guaranteed Minimum Income*, cit., p. 11.

²⁴ G. STANDING, *How Cash Transfers Promote the Case for Basic Income*, in *B. I. Stud.*, Vol. 3, Issue 1, 2008, p. 8.

²⁵ Questa idea è sviluppata, in particolare, da Van Parijs nei suoi vari scritti sull'argomento. Per una sintesi di questa posizione cfr. C. DEL BÒ, *Un reddito per tutti*, cit., pp. 75-76.

l'attuazione di un diritto sociale fondamentale²⁶. Il rischio di esposizione del beneficiario ad una forma di stigma sociale è invece assai più ridotto quando oggetto della prestazione sono "servizi".

Lungi dal costituire un problema, la fornitura di servizi può invece essere l'ideale complemento della corresponsione di un reddito in denaro. La ragione più evidente è che la fornitura di servizi gratuiti costituisce un reddito "indiretto": i servizi hanno un costo, che il beneficiario non deve sopportare, traendone così un'utilità economica che si somma a quella derivante dall'indennità in denaro ricevuta aumentando così il livello di benessere dell'individuo. Ma c'è di più: spesso uno dei problemi associati alla povertà è proprio l'esclusione da una serie di servizi che potrebbero contribuire, se fruiti, a potenziare le capacità dell'individuo: si pensi, ad esempio, all'accesso a servizi di tipo culturale che potrebbero aiutare la persona a vivere più pienamente una condizione di cittadinanza "attiva". È dunque importante riconoscere prestazioni complementari alla prestazione puramente monetaria: la povertà, come si è visto in precedenza, è un fenomeno complesso e a più dimensioni, che non può essere considerato solo la conseguenza di deprivazioni di carattere puramente materiale, essendo il frutto di un complesso assai più variegato di "debolezze"²⁷.

B) *Prestazione periodica o prestazione erogata "una tantum"?*

Nell'ipotesi in cui il reddito minimo assuma i connotati, in tutto o in parte, di un trasferimento in denaro, la dottrina si è interrogata sulle modalità di corresponsione della prestazione, chiedendosi, in particolare, se debba trattarsi di dotazione iniziale, riconosciuta *una tantum*, oppure di erogazione periodica (ed eventualmente con quale frequenza).

L'idea di attribuire ai cittadini, o ai membri di una comunità politica comunque definita, una dote iniziale in denaro è comunemente associata, per evidenti ragioni, al modello del RMU: l'attribuzione di una certa somma di denaro ad un certo punto della vita predeterminato *ex lege*²⁸ mal si

²⁶ G. STANDING, *How Cash Transfers Promote the Case for Basic Income*, cit., p. 7.

²⁷ Un esempio significativo della combinazione virtuosa tra reddito diretto (denaro) e reddito indiretto (servizi) è offerto dal sistema di interventi disegnato dalla legge regionale del Lazio 20 marzo 2009, n. 4, nel quale ad un beneficio in denaro si affiancava un pacchetto di servizi volti a potenziare il tasso di libertà reale dell'individuo (es. trasporto pubblico gratuito, accesso gratuito a testi scolastici e altri servizi culturali, ecc.). Cfr. art. 3, comma 6, legge regionale del Lazio n. 4/2009, nel quale si prevedeva che la regione, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili, contribuisse al finanziamento di ulteriori prestazioni volte a: «a) garantire la circolazione gratuita, previo accordo con gli enti interessati, sulle linee di trasporto pubblico locale su gomma e metropolitane[...]; b) favorire la fruizione di attività e servizi di carattere culturale, ricreativo o sportivo; c) contribuire al pagamento delle forniture di pubblici servizi; d) garantire la gratuità dei libri di testo scolastici; e) erogare contributi per ridurre l'incidenza del costo dell'affitto sul reddito percepito [...]».

²⁸ In ipotesi, l'attribuzione della dote potrebbe avvenire al raggiungimento dell'età adulta,

concilia con il puntuale accertamento dello stato di bisogno su cui si basa il RMS (senza contare che il bisogno può presentarsi in momenti diversi per ciascuno, a volte anche più volte nel corso di una vita, oppure non presentarsi affatto).

A tale riguardo, una delle più articolate soluzioni ad oggi formulate è quella avanzata da Bruce Ackerman e Ann Alstott: il c.d. “*stakeholder grant*”. Si tratta di una somma – al tempo della proposta quantificata in 80.000 dollari, ma la cifra può essere rimodulata a seconda del concreto contesto in cui la misura deve essere attuata – da corrispondere ad ogni individuo al momento del raggiungimento della maggiore età. A differenza del *welfare state* tradizionale, che fornisce protezione all’individuo durante tre specifiche fasi della vita – l’infanzia, mediante l’educazione; l’età adulta, per mezzo delle assicurazioni sociali volte a contrastare i rischi sociali cui sono esposti i lavoratori; la vecchiaia, grazie al pagamento della pensione – lo *stakeholder grant* ha l’ambizione di offrire “opportunità” ai giovani in occasione del delicato momento di transizione dalla giovinezza all’età adulta, ossia quando parte delle persone dotate di talento rischiano di essere escluse per carenza di mezzi adeguati al perseguimento dei propri progetti di vita. Il beneficiario, senza particolari vincoli, può decidere di investire la somma ricevuta o spenderla per le esigenze che ritenga più opportune: la parola d’ordine è “responsabilità”. L’idea di fondo è che tutti debbano avere, indipendentemente dalle proprie origini familiari, ambientali, etc. un certo numero di *fiches* da giocare al tavolo della vita: solo così si potrebbe promuovere una vera emancipazione dell’individuo. L’unica forma di controllo che la pubblica autorità sarebbe chiamata ad imporre sarebbe di tipo preventivo e volta ad accertare che il beneficiario abbia, in qualche modo, dato prova di essere una persona in grado di compiere scelte minimamente ponderate: il pagamento del *grant* dovrebbe essere condizionato al raggiungimento di un titolo di studio (gli autori immaginano che possa trattarsi del diploma di *high school*) e all’assenza di carichi penali²⁹.

Stakeholder grant e reddito minimo periodico condividono alcune premesse comuni, dal momento che entrambi dichiarano la propria alternative rispetto al paradigma dell’inclusione per mezzo del lavoro di matrice socialdemocratica, mirando piuttosto a garantire, per usare lo slogan caro a Philippe Van Parijs, una “reale libertà per tutti” grazie all’attribuzione a ciascun individuo di una certa quantità di risorse, cui la persona avrebbe diritto in quanto essere umano e componente di una comunità politica or-

in modo da garantire una certa quantità di risorse disponibili a partire da momento in cui l’individuo comincia a costruirsi il futuro, oppure alla nascita (c.d. *baby bond*), ad esempio mediante un fondo vincolato fino al raggiungimento della maggiore età (al fine di evitare rischi di *mala gestio* della dotazione da parte di chi esercita la potestà parentale sul minore). Sul punto, cfr. P. VAN PARIJS-Y. VANERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, cit., pp. 34-35.

²⁹ B. ACKERMAN-A. ALSTOTT, *Why Stakeholding?*, in *Polit. Soc.*, Vol. 32, n. 1, 2004, p. 41 ss.

ganizzata (si vedano le considerazioni svolte nel Capitolo 2). Lo *stakeholder grant* si distingue tuttavia per almeno due aspetti.

Il primo aspetto denota una differenza di approccio rispetto al tema della responsabilità: mentre l'opzione del reddito minimo periodico privilegia un'idea di sicurezza di base distribuita lungo tutto l'arco del periodo di fruizione del beneficio, i sostenitori dello *stakeholder grant* ritengono che una misura periodica comprimerebbe la libertà reale (anche di sbagliare) dell'individuo, limitandone il processo di responsabilizzazione in favore di una visione paternalistica dei rapporti tra cittadino e pubblica autorità³⁰.

Il secondo aspetto è di carattere eminentemente pratico e attiene alla sostanziale limitazione della libertà che deriverebbe dal frazionare, nel corso del tempo, una somma di cui, per perseguire il proprio progetto di vita, si avrebbe bisogno qui ed ora³¹.

La principale obiezione teorica alla proposta dello *stakeholder grant* si basa sulla preoccupazione, di matrice paternalista, di scongiurare il rischio che il beneficiario, anziché gestire saggiamente la propria dotazione di risorse, ad esempio investendola per un fine ritenuto meritevole ovvero accantonandola, la dissipi precocemente³² e, così facendo, produca «l'alie-

³⁰ *Ibidem*. Sul punto cfr. inoltre J. DE WISPELAERE-L. STIRTON, *The Many Faces of Universal basic Income*, cit., p. 270, e S. WHITE, *Basic income versus basic capital: can we resolve the disagreement?*, in *Policy Polit.*, Vol. 39, n. 1, 2011, p. 67 ss.

³¹ Questo l'esempio fornito da B. ACKERMAN-A. ALSTOTT, *Why Stakeholding?*, cit., p. 45: «Un reddito garantito di 4.800 dollari annui può andar bene per i surfisti. Ma moltissimi giovani adulti si accorgeranno che il reddito minimo restringe la loro reale libertà di dar forma alle loro vite, spesso seriamente. Ovviamente, la costrizione incide soprattutto sulla libertà di coloro che vogliono investire risorse nello sviluppo del proprio "capitale umano". Si consideri un diplomato ventunenne che desideri diventare un meccanico di auto di prima qualità, il quale abbia bisogno di 20.000 dollari per apprendere le abilità richieste da una professione sempre più tecnologizzata. Secondo le regole di funzionamento di un regime di reddito minimo dovrebbe attendere 4-5 anni per accumulare il denaro necessario. Perché mai?» (traduzione mia).

³² Il dibattito sulla natura e sugli effetti del "paternalismo" applicato alle politiche sociali, sviluppatosi soprattutto in ambito nordamericano, è assai vasto. In questa sede ci si limiterà a richiamare il pionieristico contributo di G. DWORIN, *Paternalism*, in R.A. WASSERSTROM (ed.), *Morality and the Law*, Wadsworth Publishing, Belmont, 1971, p. 107 ss., il quale definisce "paternalismo" «l'interferenza con la libertà di azione di una persona giustificata da ragioni esclusivamente riferite al benessere, al bene, alla felicità, ai bisogni, agli interessi o ai valori della persona che viene costretta». Secondo la classificazione offerta da Dworkin il paternalismo può essere distinto in "puro" e "impuro". Definito il paternalismo come l'interferenza con la libertà di una persona realizzata per il bene della persona medesima, nell'ipotesi del paternalismo "puro" «la classe di persone la cui libertà è soggetta a limitazioni è identica alla classe di persone di cui si intende promuovere il beneficio per mezzo di tali limitazioni». Invece, nel caso del paternalismo "impuro", «nel tentativo di proteggere il benessere di una classe di persone ci si accorge che il solo modo per farlo comporta la limitazione della libertà di altre persone oltre a quelle beneficiarie». Per quanto attiene alla riflessione della dottrina italiana sul tema, cfr. E. DICCIOTTI, *Paternalismo*, in *Mat. stor. cultura giur.*, n. 2, 1986, p. 557 ss., E. DICCIOTTI, *Preferenze, autonomia e paternalismo*, in *Rag. prat.*, n. 1, 2005, p. 99 ss., e G. MANIACI, *Contro il paternalismo giuridico*, in *Mat. stor. cultura giur.*, n. 1, 2011, p. 133 ss.

nazione della base materiale della propria libertà»³³. Questa eventualità avrebbe come conseguenza immediata l'azzeramento dell'effetto di liberazione dal bisogno al quale la misura è preordinata; in prospettiva, inoltre, lascerebbe irrisolto il problema della tutela del soggetto in difficoltà, il quale si troverebbe nuovamente esposto al rischio di povertà. L'eventualità che il "tesoretto" venga sperperato prima di poter portare benefici all'individuo assegnatario non è da sottovalutare. Alcune ricerche mostrano che proprio le classi più povere sono particolarmente esposte al rischio di spendere anzitempo la somma loro assegnata in dotazione – sia per far fronte a bisogni immediati che per una certa carenza di capacità di gestione del risparmio (c.d. "asset management capacity") – mentre una più spiccata propensione ad impiegare in modo oculato le risorse e a fare investimenti più ponderati sarebbe appannaggio dei gruppi sociali più ricchi³⁴.

Si potrebbe obiettare, in una prospettiva spiccatamente liberale e anti-paternalista, che se un individuo, nell'esercizio della libertà che l'ordinamento gli garantisce, giocasse male le proprie carte, sul piano morale non ci sarebbe nulla da dire. La pubblica autorità non potrebbe interferire: se l'individuo, per effetto di scelte liberamente e responsabilmente assunte, si fosse venuto a trovare in una situazione di svantaggio, dovrebbe fronteggiarne le conseguenze senza nulla chiedere alla comunità; e, soprattutto, la comunità, attraverso le istituzioni da essa espresse, non potrebbe prevedere meccanismi di coercizione delle libere scelte del singolo³⁵.

Tuttavia, anche ammesso che abbia un qualche fondamento l'indifferenza morale nei confronti della sorte del malcapitato – e c'è quanto meno da dubitarne – resterebbe impregiudicata la questione del sostegno che, sulla scorta del principio di solidarietà sociale, comunque, deve essere offerto al soggetto che versi in una situazione di bisogno. Lo stato non potrebbe chiudere gli occhi di fronte alla situazione di deprivazione materiale di un membro della comunità politica, anche qualora il soggetto in questione avesse, con sua colpa, sperperato la dotazione ricevuta. Sulla base dei principi che informano l'idea di sicurezza sociale, lo stato dovrebbe farsi comunque carico della situazione, impiegando

³³ Così S. WHITE, *The Citizen's Stake and Paternalism*, in *Polit. Soc.*, Vol. 32, n. 1, 2004, p. 64.

³⁴ *Ibidem*, p. 63, nonché E. WOLFF, *Stakeholding and Inheritances*, in *Polit. Soc.*, Vol. 32, n. 1, 2004, p. 121.

³⁵ Il sentimento antipaternalista può essere fatto risalire a John Stuart Mill, il quale, nell'*incipit* del *Saggio sulla libertà* ha formulato il principio secondo il quale «l'umanità è giustificata, individualmente o collettivamente, a interferire sulla libertà d'azione di chiunque soltanto al fine di proteggerli: il solo scopo per cui si può legittimamente esercitare un potere su qualunque membro di una comunità civilizzata, contro la sua volontà, è per evitare danno agli altri. Il bene dell'individuo, sia esso fisico o morale, non è una giustificazione sufficiente. Non lo si può costringere a fare o non fare qualcosa perché è meglio per lui, perché lo renderà più felice, perché, nell'opinione altrui, è opportuno o perfino giusto». Cfr. J.S. MILL, *Saggio sulla libertà*, Il Saggiatore, Milano, 2013.

risorse ulteriori; il che legittimerebbe i pubblici poteri ad esercitare un controllo.

Pertanto, anche la dottrina che guarda con simpatia all'ipotesi di un *basic capital* versato in soluzione unica, quale alternativa al *basic income* erogato periodicamente, si pone il problema di esercitare una forma di controllo sull'utilizzo delle risorse destinate al finanziamento della prestazione sociale in oggetto per assicurarsi che non vengano sperperate. Ad esempio, per scongiurare il rischio di depauperamento della dotazione, *de jure condendo* sono stati proposti alcuni correttivi: (1) la predisposizione di adeguati programmi "educativi" per abituare le persone alla gestione delle risorse di cui dispongono; (2) la limitazione delle ipotesi nelle quali potrebbe essere impiegato lo *stakeholder grant*, circoscrivendo la possibilità di spesa ad alcune voci quali tasse universitarie, investimenti a basso rischio, acquisto di immobili, etc.³⁶.

Lo strumento dello *stakeholder grant*, anche nella forme temperata proposta da White, non è tuttavia utilizzato dai paesi che prevedono forme di reddito minimo, con l'eccezione di alcuni strumenti dallo scarso impatto economico quali, ad esempio, il *baby bond* voluto da Tony Blair³⁷. La soluzione normalmente accolta dai sistemi di reddito minimo vigenti prevede la corresponsione di un assegno mensile (meno frequentemente: settimanale). L'unico caso di erogazione del sussidio secondo una periodicità "lunga" è rappresentato dall'*Alaska Permanent Fund Dividend*, che prevede il pagamento di una somma di circa 2000 dollari su base annua³⁸.

Prevale dunque un approccio di tipo blandamente paternalistico, nel senso che lo stato, pur non entrando nel merito del "come" il sussidio vada speso, e rispettando sotto questo aspetto la libertà di scelta dell'individuo, ne limita tuttavia la capacità di spesa prevedendo la periodizzazione della prestazione, cautelandosi così contro l'evenienza della prematura dissipazione della somma di denaro complessivamente destinata a finanziare la misura sociale in oggetto.

Non si tratta, però, dell'unica forma di controllo esercitata dai moderni sistemi di sicurezza sociale, i quali normalmente prevedono modalità di condizionamento della volontà dell'individuo ben più penetranti ed invasive, inerenti sia alla prova dei mezzi che alla valutazione dell'atteggiamento "cooperativo" del destinatario del sostegno pubblico, sul quale grava un onere di attivazione. Si tratta del tema, assai dibattuto, della condizionalità

³⁶ S. WHITE, *The Citizen's Stake and Paternalism*, cit., p. 69, il quale sviluppa il concetto, intermedio tra le figure del *basic income* e dello *stakeholder grant*, del c.d. "*development grant*".

³⁷ J. LEGRAND, *Implementing Stakeholder Grants: the British Case*, in AA.Vv., *Redesigning Distribution: basic income and stakeholder grants as alternative cornerstones for a more egalitarian capitalism*. Vol. 5, Verso Books, London, 2006, p. 99 ss.

³⁸ S. GOLDSMITH, *The Alaska Permanent Fund Dividend: A Case Study in Implementation of a Basic Income Guarantee*, Paper presented at 13th Basic Income Earth Network Congress University of Sao Paulo, Brazil, June 30-July 2 of 2010.

della prestazione, che sarà oggetto di maggiore approfondimento nel prosieguo del lavoro.

4. *RMU o RMS? Alcune coordinate preliminari*

Storicamente, sono stati gli schemi di tipo selettivo ad avere avuto una maggiore diffusione, anche grazie alla loro capacità di coordinarsi in modo più semplice con i preesistenti sistemi di sicurezza sociale, per lo più strutturati sotto forma di assicurazione sociale. Tutti i paesi, e sono molti, in cui sono previsti strumenti di lotta all'esclusione sociale basati sul modello del reddito minimo, adottano la variante c.d. "selettiva", vincolando l'erogazione del beneficio, in modo più o meno rigido, al rispetto del principio di condizionalità (con l'unica eccezione dello stato dell'Alaska, nel quale il reddito di cittadinanza è finanziato per mezzo del ricorso ai dividendi ricavati dall'attività di estrazione petrolifera)³⁹. Il fatto che la preferenza sia stata in netta prevalenza accordata al RMS non esclude la possibilità di prendere in esame anche soluzioni di matrice più spiccatamente universalistica, come quelle precedentemente descritte.

Se a livello di legislazione nazionale non sono date significative esperienze di applicazione del modello del RMU⁴⁰, qualche interessante sperimentazione comincia a prendere in alcuni ordinamenti stranieri.

³⁹ Per una sintetica rassegna delle principali esperienze europee si veda l'analisi contenuta in G. PROSPERETTI, *Nuove politiche per il welfare state*, Giappichelli, Torino, 2013, spec. Cap. 2; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, cit., p. 73 ss. Sulla peculiare esperienza dell'Alaska si veda K. WIDERQUIST-M. HOWARD (eds.), *Alaska's permanent Fund Dividend. Examining Its Suitability as a Model*, Palgrave Macmillan, New York, 2012.

⁴⁰ Nel 2016 è stata sottoposta all'approvazione dei cittadini svizzeri, mediante lo strumento del referendum, una proposta volta all'introduzione di un "reddito di base incondizionato" (RBI). La proposta di introduzione del RBI prevedeva che l'importo del reddito di base incondizionato dovesse ammontare approssimativamente a 2.500 franchi svizzeri al mese per gli adulti (circa 2.270 euro) e a 625 franchi mensili per i minorenni (circa 570 euro). Tale importo è in linea con i livelli del "minimo sociale" stabilito dalle norme svizzere in materia d'assistenza ai poveri, e agli anziani e invalidi a basso reddito. La misura in discussione avrebbe tuttavia avuto un notevole impatto sulle casse pubbliche, poiché per il suo finanziamento sarebbe stato necessario stanziare una somma pari a circa un terzo del PIL dell'intera Svizzera. Verosimilmente, proprio questo elemento, assieme alle preoccupazioni legate a possibili trappole della disoccupazione, ha pesato in modo decisivo sull'esito finale della consultazione referendaria (cfr. M.V. DEL BUONO-T. GIANNI, *Il referendum svizzero sul Reddito di Base Incondizionato: l'iter, i risultati e i problemi aperti*, in *Menabò Etica e Econ.*, n. 44, 2016, reperibile sul sito www.eticaeconomia.it). L'esito è infatti stato negativo: la proposta è stata respinta dai cittadini svizzeri con il 76,9% dei voti contrari, facendo così venir meno una ghiotta opportunità di verificare sul campo, in un paese europeo e con una cultura giuridica continentale, la praticabilità di una sperimentazione così innovativa. Sulla vicenda del referendum svizzero si veda il volume monografico AA.VV., *Thank you Switzerland. Dopo il referendum sul reddito di base in Svizzera*, in *Quaderni reddito*, n. 5, Agosto 2016, reperibile sul sito www.bin-italia.org.

Il primo caso è quello della Finlandia, dove un campione della popolazione (in tutto 2000 persone), selezionato su base casuale tra gli individui disoccupati di età compresa tra i 25 e i 58 anni, beneficerà di un reddito di base incondizionato dell'importo mensile di 560 euro, non soggetto a tassazione, per un periodo di tempo di due anni (tanto durerà la sperimentazione)⁴¹. Il programma ha preso avvio nel gennaio 2017 e, terminata la fase di sperimentazione, si deciderà se prolungarlo, magari estendendolo al resto della popolazione, o se abbandonarlo. In particolare, l'esperimento sarà utile per valutare gli effetti del reddito di base sulla propensione degli individui a ricercare un lavoro che, come si spiegherà meglio nel prosieguo, costituisce uno dei principali nodi problematici legati all'introduzione di schemi di reddito minimo incondizionato.

Altro interessante progetto, questa volta su base municipale, è quello in discussione nei Paesi Bassi, dove oltre trenta città – tra cui alcuni importanti centri come Utrecht e Groningen – hanno dato la disponibilità ad avviare una sperimentazione volta a introdurre elementi più spiccatamente universalistici e incondizionati all'interno dei programmi di reddito minimo già in funzione⁴².

Prima di proseguire oltre, tuttavia, occorre fare una premessa necessaria per affrontare in modo metodologicamente più corretto la questione della comparazione tra i diversi modelli di reddito minimo.

In generale, la progettazione di una nuova misura di sicurezza sociale presuppone l'assolvimento di tre compiti fondamentali: (1) definire criteri che consentano l'attribuzione del diritto alla prestazione sociale in oggetto (c.d. *eligibility*), così da pervenire all'individuazione chiara dei beneficiari; (2) individuare, tra tutti i potenziali destinatari della misura, quali soddisfino in concreto i requisiti di accesso alla prestazione; (3) predisporre opportuni strumenti amministrativi per operare nel modo più efficiente possibile il trasferimento di risorse dall'ente incaricato della gestione della misura di sicurezza sociale ai beneficiari precedentemente identificati⁴³.

L'assolvimento di questi tre basilari compiti costituisce un problema

⁴¹I lineamenti della misura in oggetto sono consultabili sul sito www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment-2017-2018. Per un'analisi del dibattito che ha preceduto l'introduzione in Finlandia di questa sperimentazione cfr. P. KOISTINEN-J. PERKIÖ, *Good and bad times of social innovations: the case of Universal basic income in Finland*, in *B. I. Stud.*, Vol. 9, n. 1-2, 2014, p. 25 ss.; si veda inoltre il più recente contributo di J. PERKIÖ, *Finlandia. Reddito di base universale: una ricerca di modelli alternativi*, in AA.VV., *Diritti sociali e reddito garantito pilastri per un'Europa 2.0*, in *Quaderni reddito*, n. 4, Luglio 2016, p. 87 ss., reperibile sul sito www.bin-italia.org.

⁴²Per un approfondimento si veda A. DE ROO, *Esperimenti per un reddito di base incondizionato in Olanda*, in AA.VV., *Diritti sociali e reddito garantito pilastri per un'Europa 2.0*, in *Quaderni reddito*, n. 4, Luglio 2016, p. 92 ss., reperibile sul sito www.bin-italia.org.

⁴³J. DE WISPELAERE-L. STIRTON, *The Public Administration case Against Participation Income*, cit., p. 528.

tutt'altro che semplice da affrontare. Per ora ci si limiterà a ricostruire le principali posizioni dottrinali che hanno animato il dibattito politologico, cercando di evidenziare come si atteggiavano il modello universalistico e quello selettivo rispetto ai tre punti presi in considerazione. L'analisi giuridica delle conseguenze derivanti dall'adozione del modello universalistico o selettivo di reddito minimo sarà invece oggetto di una più approfondita trattazione nel capitolo seguente, nel quale si cercherà altresì di verificare la compatibilità delle diverse opzioni prospettate dalla dottrina con la configurazione del sistema di sicurezza sociale ricavabile dalla Costituzione.

Certamente, su un piano squisitamente teorico l'individuazione dei criteri di *eligibility* non pone difficoltà insuperabili: sulla base dei valori etici, politici e giuridici che ciascun autore pone a fondamento del proprio argomento, nonché del risultato redistributivo che si intende conseguire, ciascun modello perviene con una sufficiente chiarezza a stabilire chi, e a che titolo, possa beneficiare del reddito minimo, sia esso universale o selettivo. I propugnatori dei modelli teorici – nessuno escluso – tendono però a sviluppare in modo inadeguato la riflessione inerente alla predisposizione di un pacchetto di strumenti amministrativi volti ad attuare su un piano pratico e operativo quei criteri così chiaramente delineati a livello teorico, soprattutto in considerazione del contesto istituzionale destinato a inglobare la misura di *welfare* di nuova creazione⁴⁴.

Ogni schema di reddito minimo, sia esso universale o selettivo, presenta punti di forza e punti di debolezza, sicché la preferenza per il RMU o il RMS deve dipendere da una complessa ponderazione tra costi e benefici, che tiene conto di vari fattori tra i quali si dovrà stabilire un ordine di priorità, con la consapevolezza che la scelta finale potrebbe anche non cadere sul modello più attraente sul piano della costruzione teorica, potendo al contrario essere preferibile una soluzione compromissoria – un “*second best*” – che tuttavia si dimostri più adatta a perseguire gli obiettivi di politica sociale che appartengono al sistema di sicurezza sociale di volta in volta considerato. Particolare attenzione deve essere posta all'ambiente istituzionale nel quale lo specifico schema di reddito minimo deve essere calato: il successo dell'operazione di introduzione di uno schema di reddito minimo è funzione della capacità di combinare in modo opportuno le caratteristiche del modello che si intende impiantare con i concreti connotati istituzionali del sistema di sicurezza sociale nel quale esso è chiamato ad operare⁴⁵. A questo riguardo, da tempo la letteratura in tema di *policy-transfer* avverte che l'adozione dell'uno o dell'altro modello non deve avvenire in modo acritico, ma deve prendere in esame le specificità del contesto nel quale la misura viene introdotta; diversamente, il rischio è quello della pre-

⁴⁴ Sulle difficoltà nel tradurre su un piano operativo i concetti teorici cfr. C. DIVER, C., *The optimal precision of administrative rules*, in *Yale L. J.*, Vol. 93, No. 1, 1983, p. 65 ss.

⁴⁵ J. DE WISPELAERE-L. STIRTON, *The Many faces of Universal Basic Income*, cit.

disposizione di una misura in ultima analisi inefficace e idonea, semmai, a generare effetti distorsivi nel sistema ⁴⁶.

Fatta questa premessa, è ora possibile passare in rassegna i principali argomenti comunemente addotti per sostenere l'una o l'altra forma di reddito minimo.

Nel suo essere strumento di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, il reddito minimo, qui inteso nella sua accezione generale, è comunemente concepito come un veicolo di attuazione dei principi di libertà e di eguaglianza sostanziale, nel momento in cui si ripromette di contribuire al superamento degli ostacoli che precludono all'individuo una piena integrazione nella società ⁴⁷, sul presupposto – per il momento da intendersi nel suo contenuto intuitivo – che nessun individuo può essere considerato veramente libero se non è messo nelle condizioni politiche, economiche e sociali di esercitare la propria libertà. Pur all'interno di questo orizzonte condiviso, RMU e RMS si attivano secondo modalità differenti, rapportandosi in modo diverso ai principi testé richiamati.

Lo sforzo teorico più imponente per giustificare sul piano etico-politico l'adozione di misure di reddito minimo si registra nel campo di coloro che ritengono preferibile l'erogazione di una prestazione universale e incondizionata. Vi sono poi altri argomenti, a favore e contro, fondati su profili di tipo operativo (costi, semplificazione istituzionale, etc.), che saranno presi in esame nel prosieguo.

I sostenitori del RMU muovono da una premessa comune, ossia la convinzione che i classici strumenti di protezione sociale a base occupazionale (es. le assicurazioni sociali) non siano in grado di portare a termine il compito loro assegnato ⁴⁸ e che, quindi, si renda necessario superare il tradizionale paradigma "produttivista", immaginando un regime di protezione sociale ridisegnato sulla persona (e non più attorno ai bisogni dei soli soggetti che hanno l'opportunità di accedere al lavoro salariato) ⁴⁹, il quale sia in grado non solo di garantire agli individui una base di benessere di tipo materiale, ma che sia altresì in grado di restituire a ciascuno quel senso di "sicurezza" che la società postmoderna ha progressivamente eroso, facendo dell'incertezza una condizione esistenziale strutturale. In proposito Guy

⁴⁶ D. DOLOWITZ-D. MARSH, *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*, in *Governance*, Vol. 13, No. 1, 2000, p. 5 ss.

⁴⁷ Sul fondamento giuridico del reddito minimo, con particolare riferimento ai valori e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, si vedano gli approfondimenti contenuti nel successivo capitolo.

⁴⁸ Si rinvia, a questo proposito, all'approfondimento svolto nel Capitolo I.

⁴⁹ C. OFFE, *A Non-productivist Design for Social Policies*, cit.; A. GORZ, *Beyond the Wage-based Society*, in K. WIDERQUIST-J.A. NOGUERA-Y. VANDERBORGHT-J. DE WISPELAERE (eds.), *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell Publishing, Chichester, 2013, p. 297 ss.

Standing osserva che nell'economia industriale sviluppatasi nel corso del XX secolo è stato possibile costruire un sistema di schemi assicurativi di tipo contributivo idonei a coprire i bisogni della grande maggioranza della popolazione; viceversa, in un'economia largamente terziarizzata come quella attuale, caratterizzata da elevati tassi di precarietà occupazionale, la tradizionale via verso la sicurezza si è dimostrata sempre più difficilmente percorribile⁵⁰.

Gli argomenti etico-politici a sostegno del RMU, con qualche semplificazione, possono essere incasellati in tre categorie riferibili ad altrettanti grandi filoni culturali: quello libertario, quello comunitarista e quello egualitario⁵¹.

In una prospettiva libertaria, il RMU è caratterizzato dall'attribuzione a ciascun individuo di una dotazione minima di risorse (quanto più alta possibile) che, indipendentemente dalla posizione di partenza occupata nella società, gli consenta di godere di una «libertà reale»⁵²: quindi, di una

⁵⁰ G. STANDING, *Basic Income: And How We Can Make It Happen*, cit., pp. 87-88. Di conseguenza, «il reddito universale costituisce quindi, nell'attuale contingenza storica, una misura insostituibile di unificazione tra occupati, semi-occupati e disoccupati, che fornisce a tutti la leva per poter meglio contrattare le condizioni, i tempi e i carichi di lavoro»: cfr. M. BASCETTA-G. BRONZINI, *Il reddito universale nella crisi della società del lavoro*, in AA.VV., *La democrazia del reddito universale*, Manifestolibri, Roma, 1997, p. 15.

⁵¹ Un'efficace sintesi di questi argomenti è offerta da E. SOMAINI, *Uguaglianza. Teorie, politiche, problemi*, Donzelli, Roma, 2002, p. 453 ss., e da T. CASADEI, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze University Press, Firenze, 2012, p. 65 ss.

⁵² P. VAN PARIJS, *Why Surfers Should Be Fed*, cit., p. 103 ss. La posizione di Van Parijs prende le mosse dalla costruzione concettuale, di matrice liberale, di John Rawls, il quale pone il reddito tra i «beni primari» in grado di soddisfare le aspettative sociali sulle quali individui razionali, posti in una situazione originaria di ignoranza circa il posto che occuperanno nella società (c.d. «velo di ignoranza»), potrebbero trovare un accordo al fine di realizzare una società equa (cfr. J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, cit., p. 103). Van Parijs, pur partendo dalle acquisizioni rawlsiane, sviluppa una propria teoria originale incentrata sull'idea di garantire una libertà reale per tutti. Nella visione di Van Parijs il *basic income* costituisce «lo strumento che massimizza le opportunità di effettuare scelte diverse circa i propri percorsi di vita: e soprattutto li massimizzerebbe per i meno avvantaggiati. [...] L'erogazione di un reddito universale contribuirebbe a perequare queste opportunità, soprattutto nei confronti di coloro che, per cattiva sorte o a causa di ostacoli sociali e istituzionali, hanno ben poche possibilità di scelta» (così T. CASADEI, *I diritti sociali*, cit., p. 66). È da dire, peraltro, che Rawls si è opposto alla concezione di *basic income* come erogazione incondizionata. Anche all'interno del modello rawlsiano, che pure tende a svalutare l'elemento meritocratico, è comunque presente un forte richiamo alla responsabilità dell'individuo che aspiri a ricevere il sostegno assistenziale. La società «equa» che Rawls ha in mente, nel momento in cui offre supporto ai suoi componenti più deboli, allo stesso tempo chiede loro un minimo di cooperazione. Per questa ragione, citando la celebre metafora elaborata da Rawls, una società «equa», configurabile come «impresa cooperativa per il reciproco vantaggio», non è tenuta a mantenere anche il «surfista di Malibu» che decida liberamente di cavalcare le onde, ricevendo dalla collettività un sussidio senza dare nulla in cambio. I rapporti sociali e giuridici sui quali si fonda una società equa presuppongono un continuo «dare e ricevere»: se una delle due componenti viene meno, viene meno l'equità (cfr. J. RAWLS, *The Priority of Right and Ideas of the Good*, cit., p. 251 ss.). Più recentemente, una critica alla concezione di Van Parijs è stata mossa, in

libertà costituita non solo dalla sicurezza (*security*) e dalla proprietà di sé (*self-ownership*), ma anche, e soprattutto, dalle opportunità (*opportunity*) di realizzare se stessi che solo la disponibilità di un minimo di risorse può garantire⁵³. In altri termini, «essere realmente liberi significa possedere non solo il diritto (quindi, la libertà formale) ma anche i mezzi materiali per condurre la propria vita *come si potrebbe volerla condurre*»⁵⁴. Nella sua variante universale e incondizionata, quindi, il reddito minimo si attiva *ex ante* e a beneficio di tutti, con l'obiettivo di assicurare a ciascun individuo, per il solo fatto di essere parte di una comunità politica, una quantità di risorse comunque sufficiente a condurre un'esistenza libera: attraverso l'esercizio della propria libertà "reale", garantita dai trasferimenti monetari compiuti dall'autorità pubblica, l'individuo potrà vivere secondo le proprie aspirazioni, decidendo come meglio impiegare il tempo a disposizione in vista di una piena realizzazione di sé: da questo punto di vista, su un piano valoriale tutte le opzioni (lavoro, studio, famiglia, svago, contemplazione, etc.) si equivalgono⁵⁵. Caratteristica peculiare del RMU, dunque, è che esso «non ha natura assistenziale *a posteriori*, bensì deriva dal presupposto che in un sistema capitalistico avanzato, in cui il problema è la scarsità di un lavoro per tutti i cittadini, sia possibile ed economicamente conveniente destinare a tutti i cittadini una parte delle risorse collettive *ex ante* e indipendentemente da qualsiasi attività lavorativa»⁵⁶.

Peraltro, anticipando alcune delle critiche che verranno approfondite nel prosieguo, la capacità del RMU di garantire a ogni individuo la "libertà reale" promessa è dubitabile: anche se vi fosse una più ampia disponibilità di risorse pubbliche da investire nel progetto del reddito di cittadinanza, per stessa ammissione dei suoi sostenitori l'importo dell'assegno non potrebbe che essere modesto, limitandosi a garantire i mezzi minimi di sostentamento. Si pensi, ad esempio, alla proposta di introduzione di un "dividendo euro-

chiave rawlsiana, da C. FARRELLY, *Justice and a Citizens' Basic Income*, in *J. Appl. Philos.*, Vol. 16, No. 3, 1999, p. 283 ss.

⁵³ È questa la tesi centrale formulata in P. VAN PARIJS, *Real freedom for all: What (if anything) can justify capitalism*, Oxford University Press, Oxford, 1997. Per una lettura del reddito minimo in chiave libertaria cfr. anche K. WIDERQUIST, *Why we Demand a Basic Income*, in K. WIDERQUIST K.-J.A. NOGUERA-Y. VANDERBORGHT-J. DE WISPELAERE (eds.), *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell Publishing, Chichester, 2013, p. 32 ss., e K. WIDERQUIST, *Property and the Power to Say No: A Freedom-Based Argument for Basic Income*, Thesis (Phil. D.), University of Oxford, 2006.

⁵⁴ C. DEL BÒ, *Un reddito per tutti. Un'introduzione al Basic Income*, cit., p. 76.

⁵⁵ Cfr. E. GRANAGLIA-M. BOLZONI, *Il reddito di base*, cit., p. 171: la disponibilità di un reddito minimo (universale) «facilita il perseguimento stesso delle opportunità, quali l'opportunità di rendersi indipendenti da famiglie dalle quali si vorrebbe uscire, da datori di lavoro e ritmi di lavoro che si ritengono inaccettabili, da operatori pubblici intrusivi».

⁵⁶ Così R. TARGETTI LENTI, *Reddito di cittadinanza e minimo vitale*, SIEP Working Papers, 2000, p. 12.

peo” formulata da Van Parijs. Si tratterebbe di un’attribuzione patrimoniale, da finanziare mediante aggiustamenti all’imposta sul valore aggiunto, che dovrebbe essere riconosciuta a ogni cittadino europeo⁵⁷. Sebbene l’importo di tale assegno possa essere modulato sulla base della situazione concreta di ciascuno Stato membro, si propone indicativamente un’erogazione di circa 200 euro (e difficilmente i vincoli di bilancio esistenti consentirebbero elargizioni più generose). Dunque, si tratterebbe di una provvidenza sociale comunque insufficiente a garantire la fruizione di quella «libertà reale» che costituisce l’obiettivo politico principale che si intende realizzare attraverso lo strumento del reddito di cittadinanza. Il *surplus* di libertà che il reddito di cittadinanza promette rischia di essere, nei fatti, un’illusione⁵⁸.

Oltre alla giustificazione “libertaria”, sostenuta in particolar modo da Philippe Van Parijs, sono stati proposti altri argomenti per offrire fondamento etico-politico al reddito di cittadinanza. Un tipico argomento è quello “comunitarista”, il quale pone l’accento, più che sulla libertà, sull’idea di giustizia sociale. Nella variante proposta da Bill Jordan, il RMU costituirebbe la migliore risposta al fenomeno della povertà, attesa l’esistenza di una sempre più ampia classe svantaggiata – “*underclass*”, nella terminologia utilizzata dall’Autore – che sarebbe esclusa dall’accesso al lavoro e ai benefici di *welfare* che da questo discendono. Il RMU renderebbe possibile l’attribuzione a ciascun membro della comunità, su base universale e in virtù dell’appartenenza ad essa, di una quota della ricchezza complessivamente prodotta, così da realizzare un «meccanismo per includere tutti nel bene comune». Il presupposto etico-politico risiede nel fatto che non può darsi una società giusta senza un’equa ripartizione delle risorse comunitarie, da distribuirsi, almeno in una certa quota, secondo una logica di mutuo sostegno: la previsione di un reddito di base costituisce «il modo migliore per pervenire ad un’equa condivisione di diritti, posizioni, obblighi e accesso nella situazione attuale»⁵⁹.

⁵⁷ P. VAN PARIJS, *Il dividendo europeo*, in C. GNESUTTA (a cura di), *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, 2013, 120 ss., reperibile sul sito www.sbilanciamoci.info.

⁵⁸ Tale critica è formulata con particolare forza da L. PENNACCHI, *Lavoro, e non reddito, di cittadinanza*, in C. GNESUTTA (a cura di), *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, cit., p. 62 ss.

⁵⁹ B. JORDAN, *Basic income and the common good*, in K. WIDERQUIST-J.A. NOGUERA-Y. VANDERBORGH-T. DE WISPELAERE (eds.), *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell Publishing, Chichester, 2013, p. 70 (comparso per la prima volta in P. VAN PARIJS (ed.), *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso Books, London, 1992, p. 155 ss.). In ambito comunitarista, è da segnalare anche il sostegno all’introduzione del *basic income* espresso da Amitai Etzioni e Alex Platt, i quali, nel sottolineare il legame tra l’individuo e la comunità di appartenenza, affermano che «le comunità si basano più sulla mutualità che sul volontarismo. La mutualità è una forma di relazione comunitaria in cui le persone si aiutano a vicenda in un modo che apporti benefici reciproci piuttosto che limitarsi a aiutare solo gli individui in stato di bisogno. La mutualità si applica non solo alle relazioni uno-a-uno, ma anche alle relazioni del tipo “uno per tutti e

Il terzo filone, rappresentato in particolare da John Baker, è quello egualitario, che vede nel RMU uno strumento per porre rimedio, almeno entro certi limiti, agli squilibri sociali prodotti dalla disuguaglianza economica, a sua volta causata sia da una diversità dei punti di partenza (non tutti nascono nelle medesime condizioni socio-economiche) che dalle ineguali possibilità di accesso al lavoro. Afferma l'Autore che «l'introduzione di un genuino reddito di base appare una misura ovviamente egualitaria, per la semplice ragione che nelle società occidentali vi sono molti individui, sia lavoratori che non lavoratori, la cui condizione complessiva è peggiore di come sarebbe se vi fossero non lavoratori destinatari di un reddito sufficiente a coprire i loro bisogni basilari. Un reddito di base aumenterebbe dunque lo standard di vita dei più poveri e ridurrebbe il tasso di disuguaglianza»⁶⁰.

Ben diversa è l'impostazione del problema proposta da coloro che ritengono preferibile adottare lo strumento del RMS: in questo secondo caso, la pubblica autorità interviene *ex post* e solo in presenza di situazioni di bisogno da accertare con gli strumenti opportuni. L'individuo è chiamato, in prima battuta, a provvedere a se stesso e solo laddove questo non sia possibile si giustifica l'intervento dello stato. Peraltro, la natura condizionata dell'intervento pubblico supera la valutazione di indifferenza delle diverse possibili opzioni di vita fatta propria dal modello RMU: l'onere di attivazione posto a carico del beneficiario del sussidio, normalmente associato al RMS, introduce una gerarchia di valori che pone al primo posto il lavoro e altre attività ritenute "meritevoli", escludendo dal beneficio coloro che, nell'esercizio della propria libertà, compiano scelte di vita diverse.

La differenza tra i due approcci è abissale. I sostenitori del RMU ammettono che ciascuno sia libero di perseguire, anche grazie alle risorse redistribuite dallo stato per mezzo del reddito di cittadinanza, la propria idea di "vita buona", senza che i pubblici poteri possano sindacare la scelta: con l'unico (ovvio) limite delle condotte espressamente qualificate dall'ordinamento come illecite, dovrebbe applicarsi un principio di non discriminazione tra le varie concezioni della "vita buona". Invece, nel momento in cui i pubblici poteri condizionano la corresponsione del trattamento al fatto che il beneficiario si renda disponibile ad attivarsi nelle forme previste dal legislatore, ecco che l'ordinamento, in una certa misura, imprime una direzione alle scelte degli individui, imponendo una propria idea di vita buona: un'idea fondata sul «principio di reciprocità secondo il quale in capo a coloro che reclamano i benefici economici della cooperazione sociale

tutti per uno» (cfr. A. ETZIONI-A. PLATT., *A Community-Based Guaranteed Income*, WP "The Foundation for Law, Justice and Society", Oxford, 2008, p. 4) Sull'approccio comunitarista, in particolare sulla variante proposta da Bill Jordan, si vedano le osservazioni di C. DEL BÒ, *Un reddito per tutti*, cit., p. 56 ss.

⁶⁰ J. BAKER, *An egalitarian case for basic income*, in P. VAN PARIJS (ed.), *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso Books, London, 1992, p. 101 ss.

grava un corrispondente obbligo di dare un contributo produttivo, se ne sono in grado, alla comunità cooperativa che eroga tali benefici»⁶¹.

Su questa differenza fondamentale vanno ad innestarsi alcuni profili distintivi più specifici, rispetto ai quali si confrontano, con opposti argomenti, fautori e detrattori dell'una o dell'altra forma di reddito minimo.

5. RMU e RMS alla prova dei costi

Un classico terreno di contesa è costituito dal problema dei costi legati all'istituzione e alla gestione di un programma di reddito minimo: quanto costa organizzare un sistema che preveda l'erogazione di un reddito minimo? Inoltre: sulla base dell'argomento dei costi, è possibile individuare una volta per tutte quale soluzione, tra RMU e RMS, si lasci preferire in termini di efficienza allocativa? La questione è assai controversa, soprattutto tra gli economisti, ed è ben lungi dall'essere risolta. In realtà la risposta alla domanda dipende da una serie di mutevoli fattori di contesto, che cambiano da paese a paese, e da possibili opzioni di politica del diritto: in sé, il problema dei costi, pur potendo apparire quello più importante, non è decisivo.

È un dato di fatto che l'introduzione di uno schema di reddito minimo comporterebbe un aumento notevole della spesa sociale, quantificabile in svariati di miliardi di euro. Tuttavia, quando si parla di cifre è bene fornire qualche coordinata più precisa, prendendo in esame i potenziali costi per la creazione, nell'ordine, di uno schema di RMU e di uno schema di RMS.

Per quanto attiene al RMU, inteso nella sua accezione più radicale, non vi sono esperienze concrete, comparabili alla situazione italiana, da analizzare (il caso dell'Alaska, per le sue specificità, non può costituire una esperienza attendibile). Si dovrà quindi procedere ad una simulazione "artigianale". Si ipotizzi di attribuire il RMU a tutti i cittadini italiani maggiorenni: secondo i dati diffusi dal Ministero dell'Interno, nel 2016 erano iscritti alle liste elettorali oltre 46 milioni di individui⁶². Quanto all'entità di tale attribuzione patrimoniale, si prenda in considerazione l'importo annuo dell'assegno sociale, che nel 2017 si è attestato sulla cifra di 5824 euro annui⁶³. Orbene, se ciascun cittadino italiano maggiorenne percepisse un

⁶¹ S. WHITE, *Liberal Equality, Exploitation and the Case for Unconditional Basic Income*, in *Polit. Stud.*, 45:2, 1997, p. 312 ss.

⁶² Cfr. il documento DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI, *Riforma costituzionale 2016. Il Referendum*, reperibile sul sito in http://elezioni.interno.it/contenuti/report/Il_Dossier_Referendum_costituzionale_4_dicembre_2016.pdf.

⁶³ Ai fini di questa simulazione si è scelto di utilizzare un importo basso, seppure non irrisorio. Con riguardo all'importo del reddito minimo, il Parlamento europeo ha ritenuto che esso non debba essere inferiore al 60% del reddito mediano nazionale, ossia alla soglia di povertà relativa: cfr. *Il ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e nella promozione di una so-*

reddito minimo annuo pari all'importo dell'assegno sociale, le finanze statali dovrebbero farsi carico di un esborso annuo di circa 267-268 miliardi di euro: una cifra esorbitante, soprattutto se rapportata alla spesa sostenuta nel 2015 per l'insieme delle prestazioni di protezione sociale (sanità, previdenza e assistenza), pari a quasi 447 miliardi di euro ⁶⁴.

Diverso il caso del RMS, per introdurre il quale è prospettabile un impegno di spesa sì ingente, ma comunque *prima facie* decisamente più abbordabile ⁶⁵. Nel vortice di cifre circolate negli ultimi anni, alcune simulazioni attendibili sono state presentate nel corso di un'audizione del presidente dell'Istat presso la Commissione "Lavoro e previdenza sociale" del Senato ⁶⁶.

La prima misura presa in esame è il "reddito di cittadinanza" proposto dal Movimento 5 Stelle (cfr. d.d.l. n. 1148) ⁶⁷. A dispetto della denominazione, che lascerebbe pensare ad una forma di RMU, si tratta in realtà di uno schema di tipo selettivo che costerebbe, sulla base di stime riferite al 2015, circa 14,9 miliardi di euro.

Più costosa è la soluzione sviluppata nel d.d.l. n. 1670, presentato da alcuni aderenti al Gruppo Misto, volto all'istituzione del "reddito minimo garantito", il cui impatto sulle finanze pubbliche ammonterebbe a circa 23,5 miliardi di euro ⁶⁸.

Merita infine una menzione l'articolata proposta di reddito di inclusione sociale – il ReIS – elaborata dalla c.d. "Alleanza contro la povertà in Italia", un ampio fronte costituito da numerose realtà del mondo dell'associazionismo, tra cui i principali sindacati ⁶⁹: a regime la spesa pubblica annuale

cietà inclusiva in Europa, Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa.

⁶⁴ Cfr. ISTAT, *Rapporto annuale 2016*, cit., p. 203. Per una comparazione, il piano finanziario della proposta di introduzione del RBI in Svizzera prevedeva un esborso complessivo di circa 208 miliardi di franchi all'anno (cfr. S. Toso, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, cit., p. 11).

⁶⁵ Per il finanziamento di uno schema di reddito minimo selettivo è infatti ipotizzabile un impegno di risorse, in media, paragonabile a quanto di recente stanziato per il salvataggio delle banche in crisi (circa 20 miliardi di euro).

⁶⁶ Cfr. il documento *Disegni di legge nn. 1148, 1670 e 1697. Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Giorgio Alleva*, Commissione 11ª "Lavoro e previdenza sociale" del Senato della Repubblica, Roma, 11 giugno 2015, reperibile sul sito www.istat.it.

⁶⁷ Cfr. il disegno di legge A.S. n. 1148, *Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario*, presentato in data 29 ottobre 2013.

⁶⁸ Cfr. il disegno di legge A.S. n. 1670, *Istituzione del reddito minimo garantito*, presentato in data 12 novembre 2014. Di analogo contenuto la proposta di cui al d.d.l. A.C. n. 1683, *Istituzione del reddito minimo garantito*, presentato in data 14 ottobre 2013 da SEL.

⁶⁹ Cfr. ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA, *Reddito di inclusione sociale (REIS). Proposta*, Roma, 10 dicembre 2014, reperibile sul sito www.redditoinclusione.it. Per una approfondita analisi di questa proposta cfr. C. GORI (a cura di), *Reddito di inclusione sociale (REIS). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2016.

aggiuntiva per il REIS ammonterebbe, complessivamente, a 7,1 miliardi di euro (una cifra paragonabile a quella stanziata per il finanziamento del bonus da 80 euro voluto dal Governo Renzi e introdotto con decreto legge n. 66/2014, conv. in legge n. 89/2014)⁷⁰.

Sulla base di una sommaria ricognizione delle cifre, si dovrebbe senz'altro concludere che il RMU appartenga al mondo dell'utopia; o, quanto meno, che sia del tutto utopico proporre l'adozione in Italia. L'attribuzione su base universale di una prestazione sociale di un importo non irrisorio costringerebbe ad uno sforzo finanziario incompatibile con l'attuale situazione economica del paese, dal momento che gli elevati livelli raggiunti oggi dalle aliquote fiscali non lasciano che margini di manovra minimi, comunque insufficienti allo scopo di introdurre una misura così ambiziosa⁷¹.

Per onestà nei confronti dei sostenitori del RMU, occorre però avvertire che le cifre precedentemente fornite si prestano ad una lettura meno drastica: un "reddito di cittadinanza", benché assai costoso, permette di ottenere ingenti risparmi di spesa, legati (1) alla posizione che esso occupa nel quadro del sistema di sicurezza sociale complessivamente inteso e (2) alla maggiori semplicità sul piano della gestione amministrativa.

Per un verso, il RMU potrebbe giungere a sostituirsi, se non a tutte, ad alcune delle prestazioni sociali attualmente in vigore: con riferimento all'assistenza, potrebbe rimpiazzare le prestazioni a favore degli inabili o l'assegno sociale; con riferimento alla previdenza, potrebbe assorbire parte dei trattamenti di disoccupazione e addirittura dei trattamenti di vecchiaia/anzianità (quanto meno quelli di importo inferiore a una certa soglia). Al netto di queste possibili sostituzioni, l'investimento da destinare all'introduzione del RMU potrebbe non essere così insostenibile. Questo argomento, peraltro, può essere declinato in due forme: per semplificare, una "di sinistra" e una "di destra". Nella prima variante, al fine di fornire un minimo di sicurezza a ciascun individuo, «il reddito di base non implica lo smantellamento dei servizi pubblici, né la sostituzione di tutte le altre prestazioni di *welfare*. Piuttosto, dovrebbe costituire la base per un nuovo sistema di redistribuzione del reddito, assieme ad altri necessari servizi e prestazioni pubblici»⁷². Vi è però una diversa lettura, di matrice neo-liberista, del possibile rapporto tra il RMU e i sistemi di sicurezza sociale esistenti, la quale si sviluppa secondo i seguenti passaggi: (1) sul piano della sostenibilità economica, RMU e strumenti di *welfare* tradizionale sono alternativi; (2) il

⁷⁰ La somma indicata è il risultato della somma di tre componenti di spesa: (1) contributi economici, (2) servizi alla persona, (2) monitoraggio/valutazione. Cfr. ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA, *Reddito di inclusione sociale (REIS)*. Proposta, cit., p. 61 ss.

⁷¹ In merito ai vincoli economici che gravano sulle riforme previdenziali italiane si vedano le considerazioni di M. MINENNA, *Le condizionalità imposte dal Fiscal Compact e gli impatti sul sistema previdenziale italiano*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 1, 2014, p. 33 ss.

⁷² G. STANDING, *Basic Income: And How We Can Make It Happen*, cit., p. 113.

welfare tradizionale, oltre a non essere in grado di perseguire efficacemente i propri obiettivi di protezione sociale, sarebbe fonte distorsioni sistemiche generando problemi che non è in grado di risolvere (in una parola sarebbe, come è stato, icasticamente detto, «*self-destructive*»); (3) se il *trade-off* tra RMU e *welfare* tradizionale impone una scelta, questa deve privilegiare uno schema distributivo che assicuri una protezione di base universale, sostitutivo delle misure pubbliche di protezione sociale esistenti (un livello di tutela ulteriore sarebbe disponibile, eventualmente, sul mercato)⁷³.

Per un altro verso, il RMU si caratterizza per una maggiore semplicità di funzionamento, dovuta alla natura universale e incondizionata del sussidio erogato, che consentirebbe di abbattere drasticamente i costi da sostenere per accertare dello stato di bisogno dei beneficiari (questo avviene tutte le volte in cui si debba procedere alla prova dei mezzi), nonché per promuovere la loro attivazione (in ossequio al principio di condizionalità⁷⁴. I tradizionali schemi selettivi debbono sopportare oneri economici notevoli per far sì che tutti coloro che hanno diritto al sussidio ne godano effettivamente e per controllare che, al contrario, non ne usufruisca chi non ne ha titolo; quanto al profilo della condizionalità della prestazione, «costringere i beneficiari del reddito minimo garantito a lavorare costa caro. Se si giustifica un tale obbligo, può essere per ragioni direttamente morali, e non per una preoccupazione di ridurre i costi»⁷⁵. In larga misura, una simile affermazione corrisponde a verità. Gli schemi di sicurezza sociale selettivi necessitano di apparati complessi e costosi che è molto difficile mantenere a livelli di efficienza ed efficacia ottimali: la complessità dei compiti che sono chiamati a svolgere fa sì che gli obiettivi istituzionali possano essere conseguiti solo sostenendo costi assai elevati; diversamente, qualora tali costi non possano essere sostenuti, deve essere accettata una certa soglia di inefficienza e di malfunzionamento del sistema (in letteratura, si usa l'espressione "*non-takeup*" per riferirsi a tutte quelle ipotesi in cui il sistema non è in grado di intercettare le situazioni di bisogno, che quindi restano in tutto o in parte insoddisfatte)⁷⁶. Sotto questo profilo, il RMU pare offrire una risposta di

⁷³ C. MURRAY, *Guaranteed Income as a Replacement for the Welfare State*, in *B. I. Stud.*, n. 2, 2008, p. 1 ss. Si tratta di un'impostazione che affonda le radici nella corrente di pensiero libertaria riconducibile a Robert Nozick: cfr. R. NOZICK, *Distributive Justice*, in *Philos. Public Aff.*, No. 1, 1973, p. 45 ss.

⁷⁴ K. WIDERQUIST-M. LEWIS, *An efficiency argument for the Basic Income Guarantee*, in *Int. J. Env. Workplace Empl.*, No. 1, 2006, p. 21 ss.

⁷⁵ P. VAN PARIJS-Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, cit., p. 71.

⁷⁶ Il c.d. "*takeup*", più precisamente, indica il grado di partecipazione al programma di *welfare* considerato da parte degli aventi diritto. Sul punto si veda W. VAN OORSCHOT, *Failing selectivity: On the extent and causes of non-take-up of social security benefits*, in H.-J. ANDRESS (Ed.), *Empirical poverty research in a comparative perspective*, Ashgate Publishing, Aldershot, 1998, p. 101 ss., spec. p. 111. Tra i fattori che rendono difficoltoso il funzionamento dei regimi selettivi di *welfare*, l'A. include: un'elevata densità di regole e di linee-guida; un elevato

una semplicità quasi disarmante⁷⁷: la sua natura universale e incondizionata sembra costituire, *prima facie*, l'antidoto più efficace a quei meccanismi che rallentano il funzionamento dei sistemi selettivi. Benché non sia probabilmente l'argomento decisivo, esso potrebbe acquistare un'evidente rilevanza in Italia, dove i servizi per l'impiego, anche per carenza di risorse ad essi destinati, non raggiungono livelli di *target efficiency* comparabili a quelli dei paesi più avanzati in questo settore (es. Germania, Regno Unito, Danimarca, Paesi scandinavi).

Contro l'argomento della "semplicità" sono state sollevate alcune obiezioni, volte a dimostrare che, sotto questo profilo, i risparmi di spesa non sarebbero così consistenti come a prima vista potrebbe apparire. L'applicazione sul piano amministrativo delle regole che presiedono al funzionamento dell'istituto obbliga a passare attraverso alcune strettoie (c.d. *bottlenecks*) che irrigidiscono i processi rendendoli meno fluidi ed efficienti, vanificando in tal modo parte dei risultati economici positivi associati, sulla carta, alla maggiore semplicità di funzionamento del RMU. Le strettoie messe in luce dalla dottrina sono riferibili a tre principali categorie⁷⁸.

Una prima difficoltà può riguardare la concreta individuazione dei beneficiari, distinguendo tra chi, sulla base dei requisiti previsti dalla legge, ha titolo per accedere alla prestazione e chi no. Certamente la natura universalistica del RMU aiuta a rimuovere una serie di ostacoli e di appesantimenti burocratici legati all'accertamento dei beneficiari. Residuano però alcune ineliminabili attività di ordine amministrativo idonee a generare costi di gestione. Ad esempio, si ipotizzi il caso in assoluto più semplice, in cui si preveda di assegnare il RMU alla totalità della popolazione adulta residente su un dato territorio. Anche in questa situazione, in cui le variabili sono ridotte al minimo, occorrerà comunque curare in modo accurato e costante l'elenco dei beneficiari, sì da tener conto dei decessi, dei nuovi ingressi nell'età adulta, dei trasferimenti di residenza e, in caso di assegno riconosciuto ai soli cittadini, delle acquisizioni di cittadinanza. La gestione di questo flusso di informazioni esige in ogni caso la mobilitazione di una certa quantità di risorse e, dunque, ha un costo, che la "semplicità" del RMU può contribuire ad abbassare, ma non ad eliminare. Questo costo aumenta, poi, se il RMU si affianchi ad altre misure di protezione sociale esistenti (es. ammortizzatori sociali) con le quali dovrà essere necessariamente coordinato.

grado di complessità delle regole stesse; la presenza di criteri di attribuzione dei diritti vaghi; l'applicazione della prova dei mezzi, etc.

⁷⁷ Insiste particolarmente sulla semplicità di funzionamento del reddito minimo P. VAN PARIJS, *Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century*, cit.

⁷⁸ J. DE WISPELAERE-L. STIRTON, *A disarmingly simple idea? Practical bottlenecks in the implementation of a universal basic income*, in *Int. Soc. Secur. Rev.*, Vol. 65, No. 2, 2012, p. 103 ss., spec. p. 108 ss.

Un secondo aspetto pratico da prendere in considerazione, idoneo ad incidere sui costi, riguarda le difficoltà di utilizzo di un sistema di pagamento uniforme della prestazione sociale⁷⁹. La possibilità di basarsi su un unico sistema di pagamento pare esclusa dalla eterogeneità delle situazioni individuali dei beneficiari, e con essa paiono esclusi significativi risparmi di spesa.

Infine, si rende comunque necessario predisporre un adeguato meccanismo di sorveglianza sui processi di gestione del sistema che consenta prevenire e/o correggere gli errori che possono sempre prodursi nello svolgimento di attività burocratiche altamente complesse, soprattutto in ragione della scala in cui si presenta il fenomeno (le posizioni da controllare sono potenzialmente nell'ordine dei milioni).

Sulla base di quanto appena esposto, si può osservare un quadro dal quale emergono indicazioni contraddittorie rispetto al problema della sostenibilità finanziaria del reddito minimo.

Da un certo punto di vista, rispetto ad uno schema selettivo il RMU, data la sua vocazione spiccatamente universalistica, comporta oneri maggiori per il finanziamento delle prestazioni, che vengono riconosciute anche a coloro che non si trovino esposti al rischio di povertà. D'altro canto, il RMU potrebbe assorbire alcune prestazioni esistenti, che già alimentano la spesa sociale corrente; sicché per finanziare il RMU potrebbe non rendersi necessario un investimento così cospicuo come a prima vista si potrebbe pensare.

Da un'altra prospettiva, se è vero che gli schemi selettivi intervengono solo là dove veramente serve, escludendosi il pagamento di sussidi a chi non si trovi esposto al rischio di povertà, è altrettanto vero che le attività di accertamento dello stato di bisogno richiedono agli enti previdenziali e ai servizi per l'impiego uno sforzo notevole in termini di risorse impiegate. Al contrario, la relativa semplicità di funzionamento sul piano amministrativo degli schemi universalistici consentirebbe di abbattere in modo considerevole questo genere di costi. Tuttavia, anche l'argomento della "semplicità amministrativa" nasconde qualche insidia: vi sono infatti alcuni costi incompressibili – alcuni palesi, altri occulti – di cui, in ogni caso, uno schema di RMU dovrebbe farsi carico per poter operare con efficienza.

Pertanto, l'argomento economico, al quale da più parti si attribuisce un valore determinante, non può essere considerato decisivo per scegliere

⁷⁹ Le possibilità su cui si sono misurati gli studiosi del reddito minimo, a questo riguardo, sono molteplici: deduzioni e/o rimborsi fiscali; accredito su conto corrente tramite bonifico bancario; ritiro del sussidio presso gli uffici postali; carta ricaricabile, da utilizzare come strumento di pagamento sul modello della carta di credito. Nessuna di queste soluzioni, però, pare idonea alla gestione della totalità delle situazioni. Quindi, nell'impossibilità di uniformare le forme di pagamento, i costi amministrativi non possono essere minimizzati. J. DE WISPELAERE-L. STIRTON, *A disarmingly simple idea? Practical bottlenecks in the implementation of a universal basic income*, cit., pp. 111-114.

quale modello, universale o selettivo, sia preferibile. Entrano in gioco altre valutazioni, dal momento che occuparsi di reddito minimo costringe a muoversi sullo stretto crinale che separa razionalità economica, giuridica ed etica⁸⁰.

6. Un reddito condizionato o incondizionato?

Uno degli elementi chiave sui quali fa leva la distinzione tra RMU e RMS è la natura condizionata o incondizionata della prestazione. Il carattere condizionato o incondizionato può essere riferito a due profili: (1) quello della sussistenza di uno stato di bisogno, da accertarsi con gli opportuni strumenti; (2) quello della attivazione del soggetto beneficiario.

A) La prova dei mezzi

Il primo aspetto che preme prendere in esame è quello che attiene all'eventualità che l'erogazione della prestazione sociale sia assoggettata al previo esperimento della c.d. "prova dei mezzi", ossia la verifica che il beneficiario sia meritevole del sussidio in quanto soggetto "bisogno": il bisogno è parametrato al reddito, a seconda dei casi individuale o familiare. Il *means test* può dunque essere definito come un criterio allocativo basato sull'accertamento della carenza di risorse da parte del soggetto che chiede il sostegno pubblico.

Lo strumento selettivo della prova dei mezzi è ampiamente diffuso in Europa ed è stato oggetto, negli ultimi anni, di un processo di progressivo rafforzamento che si è mostrato indifferente al colore politico dei governi succedutisi nel corso del tempo. La sua fortuna è dovuta ad un *mix* di considerazioni – economiche, politiche e culturali – che paiono aver fatto una grande presa tra i decisori politici.

Sul piano di indagine delle politiche redistributive, al *means test* sono solitamente associati una serie di vantaggi⁸¹. L'erogazione del sussidio ai soli soggetti bisognosi, infatti, sarebbe: (1) più efficiente in termini di *target*

⁸⁰ Philippe Van Parijs, che pure opta per il modello universalistico, del quale predica la superiorità anche sul piano economico rispetto alla variante selettiva, osserva con grande onestà che gli argomenti a favore del RMU «non possono iscriversi in un registro puramente economico; essi fanno immancabilmente appello a una concezione della società giusta, di cui i fautori del reddito minimo universale non possono, come d'altronde gli avversari, eludere la spiegazione». Cfr. P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGH, *Il reddito minimo universale*, cit., p. 63.

⁸¹ Per un'efficace sintesi dei vantaggi e degli svantaggi associati al *means test*, si veda, in dottrina, W. VAN OORSCHOT, *Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means-testing in social policy*, in P. TOWNSEND-D. GORDEN (eds.), *World poverty: new policies to defeat an old enemy*, Policy Press, Bristol, 2002, p. 171 ss.; S. Toso, *Selettività o universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali*, in *Pol. econ.*, n. 1, 1998, p. 76 ss.

efficiency e, dunque, economicamente vantaggiosa, in quanto ridurrebbe l'ammontare del flusso finanziario in uscita dalle casse degli enti previdenziali; (2) più equa, poiché, innalzando il reddito di coloro che sono più svantaggiati, contribuirebbe a ridurre il divario tra ricchi e poveri favorendo una redistribuzione più equilibrata dei beni prodotti dalla società; (3) politicamente più accettabile, per il fatto che il sostegno a soggetti non qualificabili come bisognosi potrebbe essere visto dall'opinione pubblica come un ingiustificabile spreco (perché un ricco dovrebbe essere annoverato tra i percettori di un reddito minimo?); (4) più conforme all'etica della responsabilità radicata nella cultura anglosassone, ma diffusasi rapidamente anche nell'Europa continentale, secondo la quale ciascuno dovrebbe, in linea di principio, provvedere a se stesso, restando l'intervento pubblico confinato ai soli casi di effettivo bisogno⁸².

Contro questi argomenti, che hanno dimostrato di essere forniti di una certa forza persuasiva – lo conferma l'ampia diffusione degli schemi selettivi – militano considerazioni di segno opposto.

Dei costi connessi all'accertamento dello stato di bisogno si è detto nel paragrafo precedente: la verifica dei mezzi richiede un impiego di risorse, in termini di personale e di strutture, tale da depotenziare l'argomento della maggiore economicità degli schemi selettivi. In realtà, si è visto, sulla base dell'argomento economico si ricavano indicazioni ambigue.

Anche l'idea secondo la quale gli schemi universalistici produrrebbero l'effetto (aberrante) di sovvenzionare i ricchi, realizzando uno spreco di risorse, può essere presa in esame attraverso una prospettiva diversa. Se si trattasse puramente e semplicemente di effettuare un indifferenziato trasferimento di risorse la critica coglierebbe nel segno, sia sul piano etico-politico che su quello economico: dal primo punto di vista, una misura che premiasse indifferentemente tutti i cittadini senza nemmeno tentare una seppur minima distinzione sulla base del reddito avrebbe molte difficoltà ad essere accolta, soprattutto in un periodo storico caratterizzato da una crisi persistente e dall'aumento dei tassi di povertà tra gli strati più deboli della popolazione; dal punto di vista economico, una simile proposta non

⁸² Rispetto al problema della accettabilità politica di una misura di sicurezza sociale rivolta agli strati più poveri della popolazione, un interessante studio sociologico ha analizzato i criteri distributivi valutati con maggior favore dall'opinione pubblica. Oltre al "bisogno" (più è basso il livello reddito, più si giustifica un intervento di sostegno economico), uno dei criteri a cui l'opinione pubblica assegna un maggior valore è quello del "controllo": il sostegno pubblico è tanto più meritato quanto meno l'individuo abbia il controllo sulle cause della propria condizione di povertà. È quindi particolarmente radicata nel senso comune l'idea che le persone meritevoli di aiuto siano quelle che si trovano in una situazione di difficoltà non generata da una condotta, in qualche misura "colpevole"; al contrario, più una persona ha contribuito a provocare la situazione di bisogno nella quale versa, meno ha diritto, in linea di principio, al sussidio (si tratta di una riedizione, in chiave moderna, del classico apologo della cicala e della formica). Cfr. W. VAN OORSCHOT, *Deservingness and conditionality of solidarity*, in *Soc. Wetenschappen*, Vol. 41, No. 3, 1998, p. 54 ss.

avrebbe molto senso ove, per dare in misura uguale a tutti, si fosse costretti ad abbassare l'importo *pro capite* del sussidio, a detrimento dell'adeguatezza della prestazione (come avverrebbe se fosse accolta la proposta di introduzione di un dividendo europeo brevemente discussa *supra* al paragrafo 4). La questione può tuttavia essere riconsiderata alla luce della natura del meccanismo di finanziamento concretamente adottato. Il reddito minimo, a differenza delle misure previdenziali finanziate mediante il ricorso alla contribuzione sociale, si connota come strumento volto a dare attuazione al principio di solidarietà generale e, quindi, necessita dell'attivazione della leva fiscale: in particolare, è stato ipotizzato di finanziare il RMU istituendo un'apposita imposta, la quale dovrebbe avere natura progressiva. Pertanto, la tassa avrebbe un importo crescente al crescere del reddito, in modo che i soggetti più ricchi si troverebbero a restituire, sotto forma di imposta, buona parte di quanto ricevono a titolo di RMU. Sarebbe quindi possibile calibrare l'importo della prestazione sulla base del bisogno dei soggetti economicamente più svantaggiati, garantendo il rispetto del principio di adeguatezza della prestazione; sicché, la presunta sperequazione consistente nell'attribuzione di un sussidio ai soggetti economicamente capienti verrebbe neutralizzata⁸³. Chiaramente, così facendo, dello strumento della prova dei mezzi si darebbe un'applicazione attenuata, dal momento che l'incremento netto di ricchezza non sarebbe insensibile al reddito di partenza del beneficiario: più precisamente, quanto più i contribuenti più ricchi si trovassero a dover restituire sotto forma di imposta quanto ricevuto a titolo di RMU tanto più la misura vedrebbe affievolire i propri caratteri di universalità a favore di un impianto di tipo sostanzialmente selettivo.

Altro profilo critico è quello che riguarda i rischi di intrappolamento in una condizione di disoccupazione (in definitiva, di povertà) connessi alla previsione della prova dei mezzi, la quale potrebbe provocare, in alcuni casi, «l'insorgere di distorsioni motivazionali»⁸⁴. Lo svolgimento di un'attività di lavoro retribuita genera un reddito che nella gran parte dei casi non è integralmente cumulabile con il sussidio; pertanto, quest'ultimo può essere, a seconda dei casi, decurtato o addirittura azzerato. Inoltre, il reddito da lavoro è assoggettato ad obblighi di natura contributiva e fiscale che riducono la somma di denaro effettivamente nella disponibilità del lavoratore. Nel caso in cui il soggetto acceda, come spesso accade, ad un'attività di lavoro precaria e mal pagata, l'incremento netto di reddito, rispetto alla situazione precedente, nella quale veniva erogato il sussidio, può non essere particolarmente significativo⁸⁵. Questo può indurre il soggetto a preferire

⁸³ Cfr. P. VAN PARIJS, *Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century*, cit., pp. 12-13.

⁸⁴ C. DEL BÒ, *Un reddito per tutti*, cit., p. 24.

⁸⁵ W. VAN OORSCHOT, *Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means-testing in social policy*, cit., p. 176; A.B. ATKINSON, *A Case for a Participation Income*, cit., p. 67.

le poche certezze date dal reddito minimo ad una situazione, solo di poco migliore sul piano economico, caratterizzata da incertezza occupazionale. Per il beneficiario potrebbe quindi risultare «conveniente rimanere ai margini del mercato del lavoro in condizioni di dipendenza dall'assistenza pubblica», perpetuando così la propria condizione di esclusione⁸⁶.

Altro aspetto controverso del *means test* riguarda il rischio che i beneficiari della misura di sostegno debbano far fronte a fenomeni di stigmatizzazione forieri di ulteriore esclusione sociale e perdita di *chance*⁸⁷. Alla condizione di povertà si attribuisce talora un disvalore, nel senso che essa può essere percepita, nel senso comune, come la conseguenza di un comportamento dell'individuo⁸⁸. Nella misura in cui questo si verifica, il ricorso a istituti di natura assistenziale per la lotta alla povertà può essere oggetto di processi di stigmatizzazione⁸⁹. In particolare, la verifica dei mezzi del soggetto che chiede di accedere alla misura protettiva rende manifesta la sua incapacità di far fronte in modo autonomo ai bisogni propri e della famiglia. Una simile incapacità, peraltro nella gran parte dei casi incolpevole, entra tuttavia in conflitto con quell'etica della responsabilità che così profondamente ha permeato di sé il comune sentire e il discorso pubblico sui temi della lotta all'esclusione sociale. La richiesta di aiuto viene quindi letta come una "deviazione" dalla norma – individuata, quest'ultima, nella capacità di provvedere a se stessi – e può produrre, in alcune circostanze, stigmatizzazione sociale e perdita di autostima: in altre parole, può aggravare, anziché risolvere, la condizione soggettiva di esclusione sociale⁹⁰.

Infine, la prova dei mezzi sarebbe, secondo parte della dottrina, all'origine del fenomeno, cui si è fatto riferimento nel precedente paragrafo, del c.d. "*non-takeup*", per effetto del quale una percentuale, spesso significativa, di potenziali beneficiari della misura ne sono esclusi. È stato osservato che «pare esservi una sorta di "soglia naturale", circa dell'80-85%, che i tas-

⁸⁶ S. Toso, *Selettività o universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali*, cit., p. 86.

⁸⁷ Con l'espressione "stigma" intendiamo un «segno che rimanda a una differenza dell'individuo rispetto alla norma, cui è connessa l'attribuzione di caratteristiche valutate negativamente. Attraverso il processo di stigmatizzazione l'individuo viene considerato diverso in quanto lo stigma viene reso predominante rispetto ai restanti elementi che lo collocherebbero entro i confini della normalità» (cfr. voce *Stigma*, in *Enc. Treccani*, in www.treccani.it). Alternativamente, possiamo definire "stigma" «un attributo o caratteristica che esprime un'identità sociale che viene svalutata in un particolare contesto sociale» (cfr. B. BAUMBERG, *The stigma of claiming benefits: a quantitative study*, in *J. Soc. Pol.*, 2016, p. 181 ss.). Nella letteratura sociologica il concetto di "stigma" è stato analizzato per la prima volta in modo compiuto da E. GOFFMAN, *Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identity*, Simon&Schuster, New York, 2009, spec. pp. 2-5.

⁸⁸ Cfr. W. VAN OORSCHOT, *Deservingness and conditionality of solidarity*, cit.

⁸⁹ A. GORZ, *Beyond the Wage-based Society*, cit., p. 298; C. MCKINNON, *Basic Income, Self-Respect and Reciprocity*, in *J. Appl. Philos.*, n. 2, 2003, p. 143 ss.

⁹⁰ In questi termini, cfr. W. VAN OORSCHOT, *Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means-testing in social policy*, cit., p. 179.

si di *takeup* relativi alle prestazioni assoggettate alla prova dei mezzi non riescono a superare. Alcuni studi mostrano che molte persone che avrebbero titolo per accedere a prestazioni sociali non si comportano come individui ben informati, razionali e calcolatori», con la conseguenza di perdere un beneficio a cui si avrebbe diritto: «solo in una minoranza di casi coloro che non fanno richiesta di un sussidio effettivamente non vogliono farlo»; in molti altri casi, i potenziali beneficiari sprecano un'opportunità⁹¹.

B) *L'onere di attivazione del beneficiario (cenni)*

Un secondo modo di intendere il carattere condizionato o incondizionato della prestazione attiene alla configurabilità o meno di un onere di attivazione in capo al beneficiario. Questo problema sarà oggetto di una trattazione più approfondita nel capitolo seguente, nel quale verranno approfondite le implicazioni di natura giuridica della condizionalità soprattutto in relazione al contenuto dell'art. 4, comma 2, Cost., dal quale può essere fatto discendere un dovere di attivazione (da taluno, con qualche forzatura, qualificato come "dovere di lavorare")⁹².

Per il momento, tuttavia, si rende opportuno fornire almeno qualche coordinata generale. Si tratta peraltro di un terreno particolarmente scivoloso, poiché sul tema della condizionalità di intersecano e si mescolano molteplici piani di indagine.

Un primo ordine di ragioni a favore della previsione di misure ispirate al principio di condizionalità ha un fondamento di tipo economico e richiama l'idea di contenimento dei costi già esaminata in precedenza. Indurre il beneficiario di una prestazione sociale ad attivarsi, si è visto, può costare molto caro: la predisposizione di programmi di inserimento o reinserimento lavorativo che si sostanzino nell'offerta di corsi di formazione e/o riqualificazione, nonché nell'offerta di posti di lavoro congrui richiede ai servizi dell'impiego uno sforzo notevole in termini di risorse impiegate *sub specie* di costi informativi e amministrativi. L'argomento fondato sui presunti risparmi di spesa (così come quello contrario), però, non può essere considerato dirimente per le ragioni precedentemente esposte⁹³.

Dal punto di vista lavoristico, assume un notevole rilievo la preoccupazione che l'imposizione di rigidi vincoli di condizionalità possa determinare fenomeni non solo di stigmatizzazione sociale – per effetto del disvalore che, sul piano sociale, è associato all'inattività – ma anche di depauperamento della professionalità del lavoratore, ove questo sia costretto ad ac-

⁹¹ Così W. VAN OORSCHOT, *Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means-testing in social policy*, cit., p. 181; l'argomento del *non-takeup* è alla base del rifiuto del *means test* espresso da A.B. ATKINSON, *A Case for a Participation Income*, cit., pp. 67-68.

⁹² Cfr. *postea* Capitolo III, Sezione III.

⁹³ Cfr. il paragrafo 4 del presente capitolo.

ettare proposte di lavoro non congrue rispetto al proprio profilo professionale, pena la perdita del sussidio.

Per contro, si può ritenere che la previsione di oneri di attivazione in capo al beneficiario del reddito minimo possa generare effetti positivi.

In primo luogo, il soggetto che percepisca un sussidio adeguato alle sue (presumibilmente basse) esigenze ed aspettative potrebbe essere indotto a mantenere lo *status quo*, preferendo ad una condotta attiva la pratica del *free-riding*⁹⁴. Subordinare l'erogazione della prestazione alla prova di una condotta "cooperativa" (nelle forme stabilite dalla legge) può certamente aiutare a minimizzare un simile rischio. In questo caso, si assiste alla contrapposizione tra interessi confliggenti: da un lato, l'interesse dell'individuo, nell'esercizio della propria "libertà reale"⁹⁵, a sviluppare un progetto di vita che non contempra lo svolgimento di un'attività in qualche misura "utile" alla società che ne finanzia il sussidio; dall'altro, l'interesse della collettività a che il beneficiario di una redistribuzione di risorse disposta attingendo a fondi messi a disposizione dalla solidarietà generale non conduca un'esistenza ripiegata in se stessa, ma dia qualcosa in cambio, quanto meno, per dirla con Atkinson, in termini di "partecipazione".

Al di là delle valutazioni di tipo etico sul *free-riding*, si è visto che il criterio selettivo della prova dei mezzi può avere un effetto deterrente nei confronti della ricerca di un posto di lavoro, producendo, in concorso con un sistema fiscale e contributivo non opportunamente calibrato, forme di intrappolamento nella disoccupazione e nella povertà. La previsione di oneri di attivazione a carico degli individui che godano di una misura di protezione sociale può costituire un antidoto al rischio che questi si trovino imprigionati in una situazione di marginalità e di esclusione dal mercato del lavoro⁹⁶. Non è un caso, quindi, che nella gran parte delle esperienze concrete alla previsione della prova dei mezzi sia associato un insieme di misure di attivazione: *means-test* e oneri di attivazione si integrano e sostengono vicendevolmente.

⁹⁴ Cfr. R. TARGETTI LENTI, *Reddito di cittadinanza e minimo vitale*, cit., la quale, nel passare in rassegna alcune classiche obiezioni al reddito di cittadinanza, osserva che «posti di fronte alla decisione di accettare un'occupazione che potrebbe rivelarsi precaria od invece continuare a percepire un sussidio restando disoccupati i soggetti potrebbero essere indotti a preferire questa seconda opzione. Si verrebbe così a generare un meccanismo perverso noto come "trappola della povertà" in cui il reddito minimo agirebbe da disincentivo al lavoro. In teoria, infatti, questo strumento potrebbe avere durata illimitata».

⁹⁵ Cfr. P. VAN PARIJS, *Real Freedom for All*, cit.

⁹⁶ S. Toso, *Selettività o universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali*, cit., p. 92, e S. Toso, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, cit., p. 80, dove si osserva che «un trasferimento pubblico *means-tested* ma non condizionato alla disponibilità a lavorare, infatti, produrrebbe un disincentivo a ricercare un'occupazione sul mercato, con un impatto negativo sull'offerta di lavoro, oltre che sui conti pubblici».

CAPITOLO III

IL REDDITO MINIMO NEL SISTEMA DI SICUREZZA SOCIALE ITALIANO

SOMMARIO: 1. Premessa. – Sezione I. *Il fondamento giuridico del reddito minimo*. – 1. Il fondamento giuridico del reddito minimo: nelle fonti internazionali. – 2. (*Segue*): nelle fonti dell'UE. – 3. (*Segue*): lo “*ius existantiae*” nella Costituzione. – 3.1. (*Segue*): gli artt. 36 e 38 Cost. – 3.2. (*Segue*): i principi fondamentali. – 4. Sulla doverosità dell'introduzione del reddito minimo. – Sezione II. *I beneficiari della prestazione*. – 1. L'individuazione dei destinatari: una premessa. – 2. Il problema dell'individuazione della misura. – 3. L'estensione della misura agli stranieri. – Sezione III. *La condizionalità della prestazione*. – 1. Condizionalità della prestazione e onere di attivazione del beneficiario. – 2. (*Segue*): il sistema di sicurezza sociale come “sfera distributiva”. – 3. (*Segue*): condizionalità e “merito”: alcune premesse concettuali. – 3.1. La “base di merito”: il merito come “*merit*”. – 3.2. (*Segue*): il merito come “*desert*”. – 4. Il “merito” quale criterio distributivo nell'ordinamento di sicurezza sociale italiano e il c.d. “dovere di lavorare” (art. 4, comma 2, Cost.). – 5. Recenti sviluppi del principio di condizionalità e RMS: alcuni nodi critici.

1. Premessa

L'analisi dei principali modelli teorici di reddito minimo svolta nel Capitolo II ha mostrato che, in sede di attuazione della misura, è possibile prendere in considerazione ipotesi differenti, a seconda che si dia risalto, in misura maggiore o minore, all'uno o all'altro profilo strutturale: si ottiene così un ventaglio di possibili assetti concreti collocabili lungo un *continuum* che vede ad un estremo il reddito minimo universale e incondizionato (RMU) e, all'altro estremo, il reddito minimo selettivo, la cui erogazione è subordinata alla prova dei mezzi e alla disponibilità del beneficiario ad attivarsi (RMS).

In un certo senso, il reddito minimo si presenta come uno strumento di sicurezza sociale di tipo “modulare”, dal momento che la sua configurazione finale dipende da una serie variabili che, opportunamente combinate tra loro quasi che fossero i pezzi di un gioco a incastro, danno quale risultato uno specifico assetto regolativo.

Dopo aver delineato i contorni essenziali del dibattito politologico intorno al reddito minimo, è opportuno approfondire i profili più squisitamente

giuridici legati all'introduzione di tale misura nello specifico contesto del sistema di sicurezza sociale italiano, al fine di definire quali caratteristiche dovrebbe assumere il modello da adottare.

In primo luogo, dovrà essere affrontato il problema del fondamento normativo del reddito minimo, al fine di stabilire se la richiesta di introduzione di tale misura nel sistema di *welfare* italiano possa essere supportata, oltre che da motivazioni di carattere politico, che pure hanno una significativa rilevanza, anche da argomenti giuridici idonei ad orientare l'azione del legislatore ordinario. In particolare ci si dovrà chiedere, alla luce dei principi desumibili dall'ordinamento sovranazionale e da quello costituzionale, se la situazione di povertà e di esclusione sociale possa costituire un evento generatore di bisogno tale da giustificare – *rectius*: imporre – l'intervento protettivo da parte dei pubblici poteri anche al di fuori del novero delle ipotesi che sino ad ora sono state ritenute meritevoli di tutela.

In seguito saranno presi in considerazione anche gli altri profili che normalmente connotano, sul piano della modellistica giuridica, una misura di *welfare*, vale a dire (1) l'individuazione dei beneficiari e (2) la definizione delle condizioni di accesso alla prestazione, soprattutto in relazione agli oneri di attivazione eventualmente imposti a destinatari del beneficio ¹.

Con riguardo al primo profilo, sarà presa in esame l'alternativa fondamentale tra la costruzione del reddito minimo quale misura individuale ovvero familiare. Altra questione, che assume un rilievo sempre crescente, riguarda il tema dell'estensione della misura agli stranieri e, in caso affermativo, in che misura.

Il secondo profilo è invece attinente al tema, assai spinoso, della condizionalità, divenuta ormai uno dei capisaldi degli attuali sistemi di sicurezza sociale, anche grazie alla pervasività delle politiche di *workfare* promosse dalle istituzioni europee. La condizionalità, tuttavia, non deve essere assunta quale semplice dato di realtà, ma deve essere sottoposta a revisione critica, al fine di vagliarne il fondamento giuridico e la compatibilità con i valori costituzionali. Se infatti si può ritenere che l'imposizione di alcuni oneri di attivazione ai beneficiari delle misure di *welfare* sia richiesta dall'ordinamento, in ossequio ai doveri di cooperazione posti in capo ai consociati, le concrete modalità con cui la condizionalità viene declinata possono ledere situazioni soggettive costituzionalmente protette, prima fra tutte la libertà di svolgere un'attività di lavoro sancita dall'art. 4 Cost.

¹ Per l'individuazione dei profili rilevanti ai fini di un'indagine di tipo modellistico che abbia ad oggetto misure di welfare si rimanda a G.G. BALANDI, voce *Mercato del lavoro (tutele nel)*, cit.

SEZIONE I

IL FONDAMENTO GIURIDICO DEL REDDITO MINIMO

1. *Il fondamento giuridico del reddito minimo: nelle fonti internazionali*

Gli argomenti esposti nel capitolo introduttivo hanno messo in luce una serie di profili di inadeguatezza del sistema italiano di sicurezza sociale rispetto al problema della lotta alle forme di povertà, vecchie e nuove, che mettono a repentaglio il benessere di strati sempre più larghi della popolazione residente sul territorio nazionale. Dal riconoscimento di tali difficoltà manifestate dal sistema si fa discendere – è ormai opinione ampiamente condivisa – l'ineludibilità politica dell'introduzione di uno schema di reddito minimo. Tale richiesta, peraltro, è motivata non solo dall'esistenza di ragioni di opportunità politica – o dal fatto che la presenza di uno schema di reddito minimo all'interno di un ordinamento giuridico sia una «questione civiltà»² – ma anche dalla sussistenza di vincoli di natura giuridica, più o meno stringenti, che possono essere rinvenuti, in un quadro giuridico multilivello, sia nelle fonti internazionali e sovranazionali, sia nella Costituzione³.

Oggetto del presente capitolo è l'analisi di questo complesso quadro giuridico, costitutivo del perimetro entro cui è chiamato a snodarsi qualsiasi discorso sul fondamento normativo del reddito minimo.

Si analizzeranno, nell'ordine, dapprima le fonti internazionali, poi quelle comunitarie e, infine, la Costituzione nazionale. L'ordine, come si potrà meglio apprezzare, non è arbitrario, ma intende rispecchiare il fatto che al movimento discendente che abbraccia i tre livelli regolativi appena citati (internazionale-europeo-statale) corrisponde il progressivo intensificarsi del vincolo giuridico gravante sul legislatore nazionale.

Per quanto attiene alle fonti internazionali, si segnala in primo luogo la Carta sociale europea (d'ora innanzi: CSE), adottata dal Consiglio d'Europa, nella sua versione rivista, nel 1996 ed entrata in vigore nel 1999⁴.

² G. ALLEGRI, L'indegno silenzio sul reddito garantito di base. Riflessioni a voce alta su riforma degli ammortizzatori sociali e reddito garantito in Italia, in BIN Italia, 2009, reperibile sul sito www.bin-italia.org/lindegno-silenzio-sul-reddito-garantito-di-base.

³ Per un quadro sintetico delle norme internazionali ed europee da cui desumere lo ius existientiae, fondamento del reddito minimo, si veda G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, cit., p. 63 ss.

⁴ L'originaria versione della Carta sociale europea risale infatti al 1961. L'attuale versione, adottata nel 1996, è entrata in vigore il 1° luglio 1999. L'Italia ha ratificato la Carta con la legge n. 30 del 1999. Ai sensi della legge di ratifica, la Carta è entrata in vigore per l'Italia il 1° settembre 1999. Sulla Carta sociale europea si vedano i contributi di G. GUIGLIA, *Le prospettive della Carta sociale europea*, in Jus, 2010, p. 505 ss., e F. OLIVERI, *La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali*, in Riv. dir. sic. soc., n. 3, 2008, p. 509 ss.

In particolare, l'art. 13 CSE – dedicato all'assistenza sociale e medica – prevede che le parti firmatarie si impegnino «ad accertarsi che ogni persona che non dispone di risorse sufficienti o che non è in grado di procurarsi tali risorse con i propri mezzi o di riceverli da un'altra fonte, in particolare con prestazioni derivanti da un regime di sicurezza sociale, possa ottenere un'assistenza adeguata».

Di simile tenore è l'art. 30 CSE, il quale impone alle parti firmatarie di adottare una serie di misure contro la povertà e l'esclusione sociale, in particolare di «prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale e medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà e delle loro famiglie».

Le disposizioni appena citate esprime compiutamente l'esigenza di tutela universalistica a beneficio di tutte quelle persone che – prive di mezzi sufficienti a garantire tenore di vita decoroso, per mancanza di lavoro o per qualsiasi altra ragione (da questo punto di vista la formulazione si mantiene volutamente aperta ad un numero non definito di ipotesi concrete) – non possano ricevere una adeguata protezione dal sistema di previdenza sociale.

La disposizione, peraltro, è aperta non solo con riferimento alle potenziali situazioni di disagio rilevanti ai fini dell'erogazione della tutela, ma anche in relazione agli strumenti utilizzabili dai legislatori nazionali. Da questo punto di vista, quindi, l'art. 13 non fornisce indicazioni rispetto allo strumento tecnico da impiegare, lasciando un ampio margine di discrezionalità agli stati firmatari. Emerge tuttavia in modo chiaro che, a fronte dei limiti delle assicurazioni sociali, lo stato deve farsi carico di tutti coloro che permangano esposti al rischio di povertà: lo strumento che tipicamente assolve questa funzione è il reddito minimo.

L'articolo 13, pur nella sua elasticità, potrebbe ben costituire una possibile base giuridica per l'introduzione del reddito minimo, se non fosse per il fatto che trattasi di norma alla quale non è stato sinora riconosciuto un elevato grado di vincolatività. In dottrina è stato osservato che l'utilizzo giudiziale della Carta sociale è stato limitato dalla sussistenza di un «doppio pregiudizio di ineffettività: prima per la natura internazionale dei suoi obblighi, poi per il contenuto sociale delle sue disposizioni»⁵.

Per un verso, quindi, le potenzialità della CSE appaiono ridotte dal fatto che le norme in essa contenute non sono idonee a trovare diretta applicazione all'interno degli ordinamenti nazionali, essendo difficilmente superabile la barriera costituita dalla sovranità nazionale, quanto meno in mancanza di meccanismi di limitazione della stessa sulla falsariga di quan-

⁵F. OLIVERI, *La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali*, cit., p. 513.

to avviene, ad esempio, nell'ordinamento dell'UE. Gli stessi meccanismi di controllo della corretta applicazione della Carta, come quello offerto dal ricorso al *Comitato europeo dei diritti sociali*, non sono in grado, allo stato, di garantirne l'effettività⁶.

Per un altro verso, trova ampia diffusione l'idea che le disposizioni della CSE abbiano un contenuto programmatico e un carattere *soft*⁷, non potendo quindi attribuire diritti azionabili in giudizio. Né pare che i richiami contenuti nelle «Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali» elaborate dal c.d. *Praesidium*⁸ e nell'art. 136 CE (oggi art. 151 TFUE) possano modificare questo stato di cose.

Conseguentemente, i giudici hanno mostrato una modesta propensione ad utilizzare la CSE in modo incisivo, limitandosi per lo più a servirsene per mezzo delle tecniche ermeneutiche dell'interpretazione conforme e del richiamo *ad abundantiam*⁹. Proprio in ragione di questa difficoltà nel rendere cogenti le prescrizioni contenute nella CSE la dottrina si è espressa parlando di «principi senza garanzie»¹⁰.

Sempre sul fronte delle fonti internazionali, prende una posizione assai più netta l'OIL, la quale, attraverso la Raccomandazione n. 202/2012, include tra i c.d. *social protection floors* la garanzia di un «reddito base, che sia definito almeno ad un livello minimo su base nazionale, per persone in

⁶ Cfr. sul punto G. GUIGLIA, *Le prospettive della Carta sociale europea*, cit., p. 11, il quale osserva che «i ricorsi al CEDS [Comitato europeo dei diritti sociali] non sono comunque giurisdizionali, in quanto le decisioni assunte da tale organo hanno un seguito eminentemente politico, essendo il Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa competente a "sanzionare" gli Stati parti attraverso risoluzioni e semplici raccomandazioni, dalle quali in realtà emerge l'intento di degli stessi di non rendere giustiziabili i diritti sociali protetti dalla CSE».

⁷ Emblematica, a tale riguardo, la posizione espressa dall'Avvocato Generale Jacobs, il quale, riferendosi al contenuto della CSE, ha osservato: «il semplice fatto che un diritto sia contemplato dalla Carta non significa che esso venga generalmente annoverato tra i diritti fondamentali. La struttura della Carta è tale che i diritti in essa previsti rappresentano obiettivi politici più che diritti azionabili, e gli Stati firmatari devono semplicemente scegliere quali dei diritti menzionati nella Carta si impegnano a tutelare». Cfr. le Conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs nella causa C-67/96, *Albany International BV*, par. 146, reperibili sul sito <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=44381&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=905384>.

⁸ Cfr. PRAESIDIUM, *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*, in *Gazz. uff. UE*, 14 dicembre 2007, C 303/17.

⁹ Cfr. F. OLIVERI, *La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali*, cit., p. 527. Nel primo caso, il giudice interpreta la norma nazionale alla luce della CSE, prediligendo, tra più interpretazioni astrattamente possibili, quella "conforme" al dettato della fonte internazionale. Nel secondo caso, la norma internazionale è richiamata con l'intento di rafforzare un apparato argomentativo già sufficientemente solido e comunque idoneo, anche senza il riferimento alla CSE, a fondare il convincimento del giudice.

¹⁰ G. FONTANA, *La Carta Sociale Europea e il diritto del lavoro oggi*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT - 132/2016, p. 6.

età attiva che non riescono a guadagnare un reddito sufficiente»¹¹. Rispetto alla CSE, la Raccomandazione dell'OIL fa un deciso salto di qualità nel momento in cui, a fronte di una situazione di bisogno qualificata dall'insufficienza del reddito, individua con precisione la soluzione tecnica – un «reddito base» – idonea alla protezione dei soggetti svantaggiati. Sul piano delle fonti, tuttavia, la raccomandazione è per definizione uno strumento di *soft law* e, in quanto tale, non non è in grado di produrre effetti apprezzabili all'interno dei singoli ordinamenti nazionali, se non con la collaborazione, peraltro giuridicamente non dovuta, da parte degli stati destinatari.

2. (Segue): nelle fonti dell'UE

Dopo aver analizzato le fonti di diritto internazionale è ora opportuno volgere lo sguardo alle prospettive offerte dal diritto dell'UE.

Il tema del reddito minimo è presente nel dibattito europeo sulla lotta alla povertà e all'esclusione sociale da almeno 25 anni, ossia da quando il Consiglio, attraverso la raccomandazione 92/441/CEE, ha posto agli Stati membri la questione dell'introduzione di misure volte alla tutela della dignità umana mediante la previsione di opportuni strumenti di sostegno al reddito¹².

L'*acquis* comunitario offre numerosi spunti per desumere l'esistenza del diritto ad un'esistenza libera e dignitosa nell'ambito del diritto dell'UE. Nelle pagine seguenti si cercherà di ricostruire un quadro aggiornato delle fonti giuridiche che possono essere utilizzate a tale scopo¹³.

Il primo documento sul quale ci si intende soffermare è la «Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori» solennemente proclamata nel 1989¹⁴. Pur trattandosi di un atto privo di effetti giuridici vincolanti, la Carta comunitaria ha rivestito «una rilevanza politica e soprattutto giuridica non trascurabile»¹⁵, costituendo una tappa fondamentale del

¹¹ Cfr. OIL, *Raccomandazione sui sistemi nazionali di protezione sociale di base*, n. 202/2012, punto 5.

¹² Cfr. *Raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1992 in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale* (Gazz. uff. UE L 245 del 26 agosto 1992).

¹³ Cfr. BIN ITALIA, *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012, p. 76 ss.

¹⁴ Sulla Carta comunitaria si vedano i contributi di B. BERCUSSON, *La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali. Obiettivi e strumenti*, in *Lavoro e dir.*, n. 3, 1991, p. 317 ss., e di M. DE LUCA, *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali: profili problematici e prospettive*, in *Foro it.*, 1990, c. 129 ss.

¹⁵ Così M. D'ANTONA, *La politica sociale nell'iniziativa della Commissione CEE: utopia o realtà?*, in *Dir. relazioni ind.*, n. 2, 1991, p. 11.

percorso di affermazione dei diritti sociali fondamentali nell'UE, culminato con l'adozione della Carta di Nizza e l'attribuzione ad essa del medesimo valore giuridico dei Trattati.

L'art. 10 della Carta comunitaria si focalizza maggiormente, *ratione materiae*, sulle situazioni di esclusione dal mercato del lavoro: «le persone escluse dal mercato del lavoro, o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi, e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale». Anche in questo caso, come già si è visto con riferimento alla CSE, gli estensori della Carta non hanno ritenuto di specificare alcuna particolare misura di sostegno: è tuttavia agevole intravedere un richiamo, anche se solo implicito, allo strumento del reddito minimo. Altro, e forse più significativo, punto in comune con la CSE è l'inidoneità ad indirizzare, con forza vincolante, l'azione del legislatore nazionale.

Tra le fonti *soft* merita un cenno, se non altro per la puntualità del riferimento all'istituto in oggetto, la risoluzione del Parlamento europeo sul reddito minimo del 20 ottobre 2010, la quale, pur priva di forza cogente nei confronti del legislatore nazionale, aggiunge un tassello importante al quadro delle indicazioni provenienti dall'Unione europea. Il parlamento europeo ritiene che «l'introduzione in tutti gli Stati membri dell'UE di regimi di reddito minimo, costituiti da misure specifiche di sostegno alle persone con un reddito insufficiente attraverso una prestazione economica e l'accesso agevolato ai servizi, sia uno dei modi più efficaci per contrastare la povertà, garantire una qualità di vita adeguata e promuovere l'integrazione sociale»¹⁶. Al di là della modesta capacità di una risoluzione del Parlamento europeo di indirizzare in modo efficace le politiche sociali degli Stati membri, nondimeno si tratta, nell'ambito del diritto dell'UE, di una delle più nette prese di posizione espresse da un organo titolare della funzione legislativa (ancorché con uno strumento di *soft law*) a favore del reddito minimo, che viene chiaramente indicato come il principale rimedio contro gli effetti devastanti della povertà in Europa. La risoluzione del Parlamento ha fatto breccia anche nel "discorso" della Commissione, che inserisce il reddito minimo tra gli elementi di cui si compone la strategia dell'UE per la costruzione di un pilastro europeo dei diritti sociali¹⁷.

Potenzialmente molto più fecondo può essere il ricorso all'art. 34.3 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (o Carta di Nizza) secondo cui «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e

¹⁶ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa*, punto 14, reperibile sul sito www.europarl.europa.eu.

¹⁷ Cfr. il *Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione relativa alla istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, SWD (2017) 201 def., Bruxelles, 26 aprile 2017, p. 57 ss.

rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti». La Carta di Nizza si discosta decisamente dalla logica strettamente lavoristica della Carta comunitaria accogliendo una più ampia prospettiva universalistica: essa codifica una sorta di *ius existentiae*, di diritto ad un'esistenza "degnà" (o, per dirla con le parole dell'art. 36 della nostra Costituzione, "libera e dignitosa"), attribuito non tanto al cittadino laborioso, secondo il consolidato schema delle assicurazioni sociali finanziate mediante prelievo contributivo, ma a qualsiasi soggetto legalmente e stabilmente residente nell'Unione¹⁸. Si assiste, nella visione degli estensori della Carta, ad un mutamento di prospettiva che prende atto della crisi del modello antropologico che vede nell'endiadi "dignità e lavoro" l'elemento centrale in grado di dare concretezza alla figura dell'*homo dignus*¹⁹. La diffusione del «male radicale della disoccupazione di massa e di lungo periodo [...] penetrato da tempo come elemento strutturale delle società occidentali»²⁰ può generare l'effetto di spezzare il nesso fondamentale tra dignità e lavoro conosciuto dalle costituzioni della seconda metà del Novecento. La Carta di Nizza sposa quindi un approccio più inclusivo e universalista, ponendo l'accento sulla necessità di proteggere «la persona umana declinata attraverso la garanzia dei diritti fondamentali» ed «eleggendo a parametro un modello umano incentrato sulla dignità come sintesi di libertà e uguaglianza, in costante dialogo con il principio di solidarietà»²¹ (nel cui alveo, secondo la sistematica interna della Carta di Nizza, l'art. 34 si colloca).

L'art. 34 della Carta di Nizza pare dunque offrire una solida base giu-

¹⁸ G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 2, 2011, p. 225 ss., e G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, cit., p. 66. Sull'utilizzo del concetto di dignità nelle fonti europee e in alcune esperienze nazionali si veda G. REPETTO, *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2016, p. 247 ss.

¹⁹ Cfr. S. RODOTÀ, *Antropologia dell'homo dignus*, Lezione tenuta nell'Aula Magna dell'Università di Macerata il 6 ottobre 2010, reperibile sul sito www.italianieuropei.it/la-rivista/item/1836-antropologia-dell%E2%80%99homo-dignus.html: «il lavoratore come figura che dà diretta concretezza all'*homo dignus*, dunque. Ma proprio questa antropologia della modernità giuridica è ora messa in discussione, anzi sfidata e radicalmente negata, da una logica di mercato che, in nome della produttività e degli imperativi della globalizzazione, prosciuga i diritti e ci fa ritornare verso quella "gestione industriale degli uomini" che è stato il tratto angosciante dei totalitarismi del Novecento. Viene spezzato il nesso tra lavoro e dignità, davvero con una rinnovata riduzione delle persone a cose, a "oggetti" compatibili con le esigenze della produzione. Dall'esistenza libera e dignitosa si tende a passare ad una sorta di "grado zero" dell'esistenza».

²⁰ G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, cit., p. 43.

²¹ M.R. MARELLA, *Il reddito di base nel quadro costituzionale europeo*, in *BIN Italia*, 2011, reperibile sul sito www.bin-italia.org/il-reddito-di-base-nel-quadro-costituzionale-europeo. Della stessa autrice si veda anche, con argomentazioni simili, M.R. MARELLA, *Il diritto all'esistenza*, in *Riv. crit. dir. priv.*, n. 4, 2012, p. 673 ss.

ridica al reddito minimo. Senonché la disposizione in parola, pur molto esplicita nel qualificare come fondamentale il diritto dell'individuo ad un'esistenza libera e dignitosa, e pur fornita della stessa forza normativa dei Trattati, ha mostrato alcuni limiti nel momento in cui si è trattato di dare pratica attuazione ai principi in esso solennemente enunciati.

Un primo limite – attinente al contesto generale in cui si snodano le politiche comunitarie – riguarda la contraddittorietà dell'azione dell'UE in campo sociale: se da un lato si è inteso proteggere i diritti sociali fondamentali, elevandoli al rango di *higher law*, dotata dello stesso valore giuridico dei Trattati istitutivi, dall'altro si sono compresse in modo sostanziale le possibilità di sviluppo di una efficace strategia di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale promuovendo politiche economiche di tipo conservativo tutte improntate all'idea di austerità e contenimento della spesa pubblica²². Rispetto alla pervasività delle misure economiche adottate a seguito del c.d. *Fiscal Compact*, la Carta di Nizza non ha potuto costituire uno scudo protettivo sufficiente a contrastare il processo, in corso ormai da alcuni anni, di indebolimento della dimensione sociale europea, al punto che alla dottrina la politica sociale è apparsa, nei confronti di quella economica, come l'«eterna perdente»²³. Anzi, proprio la preclusione della possibilità di sindacare la legittimità delle misure economiche e di *austerity* adottate in risposta alla crisi ha finito col rappresentare un sostanziale «*vulnus* alla credibilità costituzionale della Carta»²⁴.

Per la verità, la Carta di Nizza avrebbe dovuto giocare un ruolo ben più incisivo di quello effettivamente svolto sino a questo momento. È stato osservato che nell'ambito del modello del c.d. «*soft constitutionalism*», oggi particolarmente accreditato, la Carta, «assunto lo stesso valore giuridico dei Trattati, verrebbe a giocare il ruolo tipico di tutte le carte dei diritti costituzionali. La costituzionalizzazione dei diritti sociali fondamentali dovrebbe servire a stabilire una garanzia minima ai diritti sociali nazionali, allo scopo di salvaguardarli»²⁵. Queste potenzialità non sono però state adeguatamente sviluppate. Recenti ricognizioni giurisprudenziali, che prendono in esame circa 500 sentenze rese successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, mostrano che le disposizioni della Carta, pur richiamate abbon-

²² Mettono efficacemente in luce questa contraddittorietà G. CAPUZZO-M. DI MASI, *Le ragioni del reddito garantito*, in *Riv. crit. dir. priv.*, n. 2, 2015, p. 317 ss. Peraltro, il «guinzaglio» delle politiche di austerità è tenuto corto nei confronti di quei paesi che più avrebbero bisogno di importanti investimenti sociali, anche attraverso forme di sostegno di tipo passivo.

²³ Così S. SCIARRA, *Social law in the wake of the crisis*, WP CSDL E «Massimo D'Antona». INT – 108/2014, p. 12.

²⁴ G. BRONZINI, *La Carta dei diritti dell'Unione europea come strumento di rafforzamento e protezione dello stato di diritto*, in *Pol. dir.*, n. 1-2, 2016, p. 23.

²⁵ M. BARBERA, *Diritti sociali e crisi del costituzionalismo europeo*, WP CSDL E «Massimo D'Antona». INT – 95/2012, p. 5.

dantemente, in pochi casi hanno costituito il perno della decisione assunta dalla Corte di giustizia²⁶. I casi in cui l'utilizzo della Carta si è dimostrato maggiormente fruttuoso sono stati quelli in cui essa è stata utilizzata come parametro di costituzionalità delle direttive²⁷ ovvero in sede di interpretazione delle stesse²⁸. Si tratta però di ipotesi che si concentrano in alcuni specifici settori (es. la disciplina delle limitazioni della libertà personale, il trattamento dei dati in *Internet*), tra i quali non figura il campo della politica sociale, sul quale, anzi, la Carta non pare aver avuto un impatto particolarmente rilevante.

Le ragioni di questa difficoltà risiedono in primo luogo nel fatto che la Carta stessa si è autoimposta alcuni limiti di applicazione: mentre è pacifico che al rispetto della Carta siano tenuti, nell'esercizio delle loro funzioni, le istituzioni e gli organi dell'UE, lo stesso non può dirsi degli stati membri, cui le disposizioni della Carta si applicano «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione» (cfr. art. 51.1 della Carta). La Corte di giustizia ha precisato la portata dell'espressione "nell'attuazione del diritto dell'Unione" nella sentenza *Fransson*, dove ha affermato che «non possono esistere casi rientranti nel diritto dell'Unione senza che tali diritti fondamentali trovino applicazione. L'applicabilità del diritto dell'Unione implica quella dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta» (cfr. punto 21)²⁹. Da ciò si desume che i margini per l'applicazione della Carta siano potenzialmente assai ampi. Senonché, ciò che la Corte non ha chiarito è la nozione di "diritto dell'Unione" rilevante nello specifico contesto dell'art. 51, ossia quali atti siano ascrivibili a tale categoria. In *Fransson* e nei casi seguenti il "diritto dell'U-

²⁶ G. BRONZINI, *La Carta dei diritti dell'Unione europea come strumento di rafforzamento e protezione dello stato di diritto*, cit., pp. 19-20.

²⁷ Si vedano, ad esempio, Corte giust. UE, 1 marzo 2011, C-236/09, *Test-Achats*; Corte giust. UE, 18 luglio 2013, C-585/10, *Kadi*. Si veda inoltre il tritico di sentenze dedicate al trattamento dei dati su *Internet*: Corte giust. UE, 6 ottobre 2015, C-362/14, *Schrems*; Corte giust. UE, 13 maggio 2014, C-131/12, *Google Spain*; Corte giust. UE, 8 aprile 2014, C-393/12, *Digital rights Ireland*.

²⁸ Cfr. Corte giust. UE, 24 ottobre 2011, C-70/10, *Scarlet*; Corte giust. UE, 28 aprile 2011, C-61/11, *El Dridi*.

²⁹ Cfr. Corte giust. 26 febbraio 2013, C-617/10, *Fransson*. Sulla sentenza *Fransson* cfr. N. LAZZERINI, *Il contributo della sentenza Åkerberg Fransson alla determinazione dell'ambito di applicazione e degli effetti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. dir. internaz.*, n. 3, 2013, p. 883 ss.; B. VAN BOCKEL-P. WATTEL, *New Wine into Old Wineskins: The Scope of the Charter of Fundamental Rights of the EU after Åkerberg Fransson*, in *Eur. Law Rev.*, Issue 6, 2013, p. 866 ss.; G. BRONZINI, *Rapporto di lavoro, diritti sociali e Carte europee dei diritti. Regole di ingaggio, livello di protezione, rapporti tra le due Carte*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 118/2015, p. 1 ss., spec. p. 12 ss.; F. MICHELI, *Diritti fondamentali e incorporazione: i diversi percorsi di Stati Uniti e Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, p. 1 ss. Il tema dell'applicabilità della Carta è stato ripreso anche da Corte giust. 6 marzo 2014, C-206/13, *Siragusa*, su cui cfr. R. CONTI, *Dalla Fransson alla Siragusa. Prove tecniche di definizione dei "confini" fra diritto UE e diritti nazionali dopo Corte giust. 6 marzo, causa C-206/13, Cruciano Siragusa*, in *ConsultaOnline*, 2014, reperibile sul sito www.giurcost.it.

nione” preso in considerazione è costituito da atti di *hard law*, senza che la Corte abbia sentito il bisogno, magari anche solo mediante un *obiter dictum*, di estendere il ragionamento anche alle fonti non vincolanti; sicché, allo stato, pare debba concludersi che l’art. 51 sia riferito, in senso stretto, al diritto vincolante prodotto dagli organi titolari della potestà legislativa e non anche all’insieme di atti comunitari riferibili all’area della *soft law*³⁰. Questa circostanza ha un peso rilevante, soprattutto quando si affronti il tema dell’introduzione di specifiche misure di sicurezza sociale. Infatti, con la rilevante eccezione della disciplina delle modalità di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale (quando si tratta di garantire la libertà circolazione, l’UE non lesina sforzi regolativi), l’UE ha sempre manifestato una certa ritrosia a legiferare in un settore in cui sono gli stati membri a giocare un ruolo chiave³¹. In particolare, l’UE si è sempre astenuta dal

³⁰ Cfr. G. ORLANDINI, *I diritti fondamentali dei lavoratori nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Europeanrights Newsletter*, 2014, p. 2, reperibile sul sito www.europeanrights.eu/public/commenti/Commento_Orlandini.pdf: «La controversia che legittima l’intervento dei giudici europei deve riguardare fonti di *hard law*, prodotte cioè dal potere legislativo e produttive di effetti diretti negli ordinamenti nazionali; non potendo considerarsi diritto dell’UE in senso stretto la c.d. *soft law*, consistente in meri atti di indirizzo e coordinamento delle politiche nazionali». Alla stessa conclusione perviene E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 3, 2015, p. 465: «se si adotta la nozione minimalista di diritto dell’Unione propugnata dalla Corte di giustizia (sentenza *Åkerberg Fransson e Poklava* tra le tante), le sole disposizioni rilevanti ai nostri fini sono le norme dei Trattati, le quali, tuttavia, come noto, non affermano alcun diritto alla sicurezza e all’assistenza sociale»; ciò porta l’Autore a concludere che «in quanto diritto fondamentale dell’Unione, il diritto alla sicurezza sociale e all’assistenza sociale, come d’altronde molti altri dei diritti enunciati nella Carta UE, è un diritto vuoto di contenuti e pieno di limiti» (*ibidem*). Con ciò non si intende certo negare la giuridicità degli atti di *soft law* prodotti dai vari organi dell’UE, poiché anche il *soft law* è “diritto”: si veda, ad esempio, quanto stabilito, con riferimento alle raccomandazioni, dalla Corte di giustizia nel caso Corte giust. CE, 13 dicembre 1989, C-322/88, *Grimaldi* (sulla giuridicità del *soft law* cfr. F. RAVELLI, *Il coordinamento delle politiche comunitarie per l’occupazione e i suoi strumenti*, in *Dir. lav. merc.*, n. 1, 2006, pp. 102-102). Tuttavia, l’art. 51 della Carta, per come è stato finora interpretato e applicato, pare avere in mente una nozione di “diritto dell’UE” circoscritta all’*hard law*.

³¹ Le ragioni dell’inerzia dell’UE nel campo della sicurezza sociale sono racchiuse nella formulazione dell’art. 153 TFUE (ex art. 137 CE), il quale, al primo paragrafo, elenca le materie nelle quali l’Unione «sostiene e completa» l’azione degli stati membri: tra queste compare, alla lett. c), la «sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori». Mentre, in via generale, è previsto che le deliberazioni debbano essere assunte secondo la procedura legislativa ordinaria, la quale richiede l’applicazione della regola maggioritaria, nei settori di cui al paragrafo 1 lett. c), d), f), g) trova applicazione la regola decisionale dell’unanimità. Il Consiglio può deliberare (all’unanimità) di estendere l’applicazione della regola maggioritaria alle decisioni riguardanti i settori di cui alle lett. d), f), g); tale possibilità, peraltro difficile da realizzare, è tuttavia esplicitamente esclusa per il settore di cui alla lett. c), ossia la «sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori». Pertanto, nel campo della sicurezza sociale, l’utilizzo di strumenti di *hard law* non può prescindere dalla ricerca di un consenso politico unanime, in concreto quasi impossibile da raggiungere sia a causa dell’elevato tasso di diversità istituzionale tra i sistemi di *welfare* dei vari Stati membri, sia per le dinamiche

vincolare gli stati membri all'adozione di determinati assetti di *welfare*: questo ha comportato la rinuncia ad approvare atti vincolanti che imponessero l'utilizzo di specifiche soluzioni tecniche, preferendo emanare linee guida nell'ambito dei processi riferibili al metodo aperto di coordinamento³². La decisione della *governance* europea di fare affidamento su tecniche di regolazione *soft*, se porta vantaggi in termini di flessibilità, impone di pagare un prezzo sul piano della vincolatività degli strumenti e, nel caso di specie, limita di molto il campo di applicazione della Carta.

In più, la stessa formulazione dell'art. 34 non rende agevole fondare pretese direttamente azionabili nei confronti degli stati membri, poiché, anche laddove una misura di sicurezza sociale risulti essere attuativa del diritto dell'UE, la garanzia di un'esistenza libera e dignitosa di cui al comma 3 è comunque subordinata, sul piano dell'operatività, a quanto stabilito dalle legislazioni e prassi nazionali, sicché allo stato è difficile pensare che la disposizione in esame possa produrre effetti diretti (ancorché solo verticali) all'interno di un ordinamento nazionale determinando l'*an* e il *quid* di di specifiche misure di protezione sociale (ad es., del reddito minimo). Anche nel celebre caso *Kamberaj*³³, nel quale la misura in discussione era stata ricondotta al campo di applicazione del diritto comunitario, il sindacato giudiziale si è limitato alla verifica che l'accesso al beneficio in oggetto (un sussidio per l'alloggio) non fosse disciplinato secondo modalità discriminatorie a danno dei cittadini di paesi terzi legalmente risiedenti nel territorio nazionale³⁴.

Sebbene le due questioni del campo di applicazione della Carta e degli effetti che essa è in grado di produrre all'interno degli ordinamenti nazionali siano tuttora «terreno di lavoro» per la Corte di giustizia e le Corti nazionali³⁵, è dubbio che l'art. 34 possa fornire un appiglio idoneo a costrin-

che si producono in seno agli organismi collegiali, particolarmente esposti, laddove operi la regola dell'unanimità, a situazioni di stallo decisionale generate dalla c.d. "*joint-decision trap*". L'art. 153, insomma, prende atto della volontà degli Stati membri di mantenere il controllo delle politiche nazionali di *welfare*, e la asseconda. Come si vedrà, tuttavia, uno spazio di manovra più ampio si apre inquadrando l'eventuale introduzione di un "reddito minimo europeo" – anziché nella categoria "sicurezza sociale" di cui alla lettera c) – nel settore della "lotta all'esclusione sociale" di cui alla lettera j); in questa ipotesi, infatti, opera la procedura legislativa ordinaria.

³² S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2014, p. 154. Sull'utilizzo della tecnica del coordinamento aperto nel campo della sicurezza sociale cfr. F. RAVELLI, *Il "MAC/Pensioni" nel quadro del coordinamento delle politiche sociali comunitarie*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 3, 2009, p. 593 ss.

³³ Cfr. Corte giust. UE, 14 aprile 2012, C-571/10, *Kamberaj*.

³⁴ G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 270/2015, p. 12.

³⁵ Come evidenziato in dottrina, «le zone grigie sono numerose e i principi per orientarsi negli ambiti in cui meno nitida è la separazione di competenza ancora attendono di essere compiutamente elaborati. Non si può del resto sottovalutare il fatto che il tema della delimitazione dell'ambito di applicazione della Carta si intreccia con quello della sua diretta

gere il legislatore nazionale ad introdurre il reddito minimo. È ben vero che, nel momento in cui l'art. 34 riconosce il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa per quanti non dispongano di risorse sufficienti, l'istituto del reddito minimo è dato per presupposto, essendo ben presente nella mente degli estensori della disposizione, anche alla luce delle altre fonti di *soft law* precedentemente analizzate. Tuttavia, l'anello debole (se non addirittura mancante) della catena è quello della giustiziabilità.

Le principali fonti sovranazionali e internazionali, pur con formulazioni differenti e con diversi accenti, convergono innegabilmente verso il riconoscimento, in capo ai soggetti in stato di bisogno, del diritto a misure di sicurezza sociale riconducibili allo schema del reddito minimo. Più che il riconoscimento del diritto, difficilmente contestabile, pare assai più controversa la possibilità di garantirne l'effettività, dato che molti dei documenti di riferimento sono per lo più ricondotti all'area del *soft law*; anche quando la fonte è vincolante, come nel caso della Carta di Nizza, il rinvio alle «legislazioni e prassi nazionali» (cfr. art. 34.3) rischia di depotenziare il diritto nella fase di attuazione dello stesso³⁶.

Oppure, come nel caso dell'Italia, il rinvio alla legislazione nazionale può limitare, come si argomenterà in seguito, il ventaglio di opzioni a disposizione, portando alla tendenziale esclusione delle tipologie di reddito minimo strutturate come attribuzione patrimoniale universale e incondizionata. Malgrado ciò, non pare che l'*an* del diritto sia in discussione; ciò trova una conferma sul piano empirico, ove si consideri che, fino a tempi recentissimi, in ambito UE, solo Italia e Grecia non prevedevano alcuna forma di reddito minimo³⁷, a riprova del fatto che la necessità di garantire

applicabilità: quali disposizioni della Carta UE e in quali circostanze godono della carattere dell'effetto diretto? [...] Sia il tema dell'ambito di applicazione sia quello degli effetti diretti delle disposizioni della Carta sono tuttora in fase di assestamento. Fino ad ora, infatti, la giurisprudenza europea mostra un atteggiamento piuttosto pragmatico. Entrambi sono dunque terreni di lavoro, tanto per i giudici europei, quanto per le Corti costituzionali nazionali, in vista di una più precisa definizione dei rapporti tra i diversi livelli di tutela dei diritti e tra le diverse giurisdizioni» (cfr. M. CARTABIA, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, relazione svolta all'*Incontro trilaterale tra le Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, Santiago del Compostela 16-18 ottobre 2014, p. 9, reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_santiago2014.pdf. Su questo tema si veda anche F. FONTANELLI, *The implementation of European Union Law by Member States under article 51(1) of the Charter of fundamental rights*, in *Colum. J. Eur. L.*, Vol. 20.2, 2014, p. 193 ss.

³⁶ G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, cit., p. 75.

³⁷ Per un quadro aggiornato si veda C. CREPALDI *et alii*, *Minimum Income Policies in EU Member States*, Study for the Employment and Social Affairs Committee, IP/A/EMPL/2016-22, April 2017, reperibile sul sito [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU\(2017\)595365_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU(2017)595365_EN.pdf). La Grecia ha colmato la lacuna nel 2016 introducendo una forma sperimentale di reddito minimo (cfr. legge n. 4403/2016), destinata ad operare in un numero limitato di realtà locali (30 città in fase di prima applicazione, 325 a partire dal 2017). Per quanto riguarda l'Italia, come si vedrà nel prosieguo, il d.lgs. n. 147/2017 ha introdotto una misura generale contro la povertà denominata "reddito di inclusione" (ReI).

una soglia minima di reddito rappresenta ormai un'esigenza condivisa dai moderni sistemi di sicurezza sociale.

In assenza di specifiche iniziative legislative da parte della Commissione, quindi, le fonti comunitarie, pur riconoscendo lo *ius existientiae* e pur lasciando intravedere il ruolo decisivo giocato dal reddito minimo ai fini della tutela di tale diritto, non sembrano sufficienti a fondare pretese da parte dei cittadini azionabili in giudizio.

Di questa situazione di *impasse*, peraltro, vi è una diffusa consapevolezza. A questo proposito giova richiamare la recente presa di posizione del Comitato economico e sociale europeo, il quale, nel ragionare sulle possibili strategie di contrasto alla povertà in vista del rafforzamento del pilastro sociale europeo, osserva che «l'introduzione di un reddito minimo europeo nell'ambito di una direttiva quadro può contribuire a combattere l'esclusione sociale, a garantire la coesione economica e territoriale, a tutelare i diritti umani fondamentali, a trovare un equilibrio tra gli obiettivi economici e quelli sociali e a redistribuire equamente le risorse e i redditi», invitando pertanto la Commissione «a esaminare le possibilità di finanziare un reddito minimo europeo e l'istituzione di un fondo adeguato a tal fine»³⁸. Poiché, come si è osservato in precedenza, la necessaria applicazione della regola decisionale dell'unanimità preclude agli organi dell'UE titolari della funzione legislativa la possibilità concreta di legiferare in materia di "sicurezza sociale" ai sensi dell'art. 153.1, lett. c), la base giuridica per l'adozione di un'eventuale direttiva sul reddito minimo potrebbe essere costituita dall'art. 153.1, lett. h), TFUE, a norma del quale la «lotta all'esclusione sociale» costituisce uno dei settori nei quali l'UE può sostenere e completare l'azione degli stati membri, anche mediante la adozione di atti giuridici di *hard law*. Il problema, semmai, riguarda la formazione del consenso politico necessario per intraprendere un'azione così ambiziosa³⁹.

Per via di questi ostacoli che rallentano il processo decisionale a livello sovranazionale, il terreno di elezione per fondare giuridicamente una pretesa all'introduzione del reddito minimo pare essere costituito, almeno nel breve periodo, non tanto dal diritto dell'UE, quanto piuttosto dal diritto costituzionale, il quale, grazie ad una lettura sistematica che legga le disposizioni di sicurezza sociale alla luce dei principi fondamentali dell'ordinamento (dignità, solidarietà, uguaglianza), offre prospettive di indagine più promettenti⁴⁰.

³⁸ Cfr. COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Parere sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Avvio di una consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali*, SOC/542, punto 4.6.

³⁹ Sul punto, cfr. BIN ITALIA, *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, cit., pp. 81-82.

⁴⁰ S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, cit., p. 155.

3. (Segue): lo “*ius existentiae*” nella Costituzione

3.1. *Gli artt. 36 e 38 Cost.*

L'analisi delle fonti internazionali ed europee mostra con chiarezza che *ratio* dello strumento del reddito minimo è la garanzia di un'esistenza libera e dignitosa per quanti non dispongano di risorse sufficienti, senza che abbia rilievo la qualità di lavoratore del soggetto beneficiario. A prima vista, l'impostazione prescelta dal legislatore costituzionale sembrerebbe contraddire questa concezione dello *ius existentiae*, inteso quale diritto universale ad una effettiva protezione contro la povertà e l'esclusione sociale: i meccanismi di contrasto alla povertà scaturenti dall'impianto costituzionale fanno principalmente affidamento sulla duplice linea difensiva costituita dal lavoro – visto come strumento di inclusione privilegiato – e dagli ammortizzatori sociali di matrice categoriale, con un ruolo residuale riservato all'assistenza sociale. Tuttavia, a fronte degli evidenti limiti mostrati da questa impostazione, e ampiamente discussi nel primo capitolo, si tratta di capire: (1) se la Costituzione ammetta forme di intervento di diversa natura quali il reddito minimo; (2) se, ed eventualmente in che misura, tali forme di intervento alternative possano essere ritenute doverose, e non meramente affidate alla discrezionalità politica del legislatore.

In via preliminare, occorre verificare se dall'impianto costituzionale possa essere desunta la sussistenza dello *ius existentiae* in una configurazione analoga a quella accolta anche dalla Carta di Nizza. A tale quesito deve certamente darsi una risposta affermativa: il fondamento dello *ius existentiae* poggia infatti su un insieme interconnesso di valori e principi che ne definiscono il «perimetro costituzionale»⁴¹.

Il riferimento normativo più esplicito è quello contenuto nell'art. 36, comma 1, nel quale si prevede che al lavoratore debba essere corrisposta una retribuzione «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa» (corsivo mio). In questo caso, come si vede, il richiamo allo *ius existentiae* è addirittura letterale. È tuttavia da dubitare che l'art. 36 Cost., da solo, possa costituire un'adeguata base giuridica per il riconoscimento di un generale diritto ad un'esistenza libera e dignitosa che travalichi i confini del diritto del lavoro, abbracciando la totalità dei consociati. Il dato letterale, riferito espressamente al lavoratore e, in forza della stretta connessione con esso, alla sua famiglia, esclude la possibilità di costruire un diritto di portata generale, dovendosi limi-

⁴¹ C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 56, la quale ritiene che il perimetro costituzionale all'interno del quale collocare il discorso sul reddito minimo sia definito dalle seguenti disposizioni: art. 36, comma 1; art. 38, commi 1 e 2; art. 42, comma 2; art. 1, comma 1; artt. 2, 3, 4.

tare la titolarità dello stesso ai soli soggetti puntualmente indicati dalla disposizione⁴². Il dibattito svoltosi durante i lavori dell'Assemblea costituente avvalorava questa ricostruzione: nonostante alcune posizioni volte a qualificare il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa come un diritto dell'individuo (ad es. Lucifero) prevalse, nella discussione e nelle successive votazioni, la posizione dossettiana per la quale «il diritto ad avere i mezzi per un'esistenza libera e dignitosa non deriva dal semplice fatto di essere uomini, ma dall'adempimento di un lavoro», fatte salve quelle ipotesi, coperte dall'art. 38 Cost., in cui la prestazione di un'attività lavorativa non sia, per varie ragioni, possibile⁴³.

La netta posizione espressa da Dossetti non può essere condivisa nella sua interezza e, soprattutto, non può essere assolutizzata. Vi sono infatti solidi argomenti per ritenere che il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa, sulla base dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, possa essere costruito come un diritto della persona. Ciò che qui preme sottolineare è che tale operazione ermeneutica non può essere condotta a partire dall'art. 36 Cost., il quale, nel fissare il principio di sufficienza della retribuzione, limita il proprio raggio di azione alla dimensione lavorativa e, dunque, non abbraccia il sistema di sicurezza sociale complessivamente inteso. Pertanto, titolari del diritto ad un'esistenza libera e dignitosa, nel contesto nell'art. 36 Cost., sono esclusivamente il lavoratore e la sua famiglia⁴⁴.

Ad una prima lettura nemmeno l'appena citato art. 38, da ritenersi il pilastro costituzionale sul quale poggiano gli interventi assistenziali di matrice statale, sembra congegnato per imporre l'adozione di forme di reddito minimo al di fuori delle ipotesi di bisogno nel quale possa venirsi a trovare il «cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere». La formulazione letterale dell'art. 38, comma 1, pare dunque condizionare l'intervento statale al soddisfacimento di un duplice requisito: (1) l'essere inabile al lavoro, o a causa di una inabilità fisica in senso stretto o a causa dell'età avanzata; (2) la prova dei mezzi. Adottando questa interpretazione restrittiva dell'art. 38, comma 1, non pare esservi spazio per il riconosci-

⁴² Osserva Grossi, con riguardo all'art. 36 Cost., che «la dignità presa in considerazione pertiene qui unicamente all'uomo in quanto lavoratore, persino nella eventuale condizione di detenuto, ma non già e non più genericamente ad ogni persona umana». Cfr. P. GROSSI, *La dignità nella Costituzione italiana*, in *Dir. e società*, n. 1, 2008, p. 40.

⁴³ Cfr. l'intervento dell'On. Dossetti nella seduta dell'8 ottobre 1946 della prima Sottocommissione. Il dibattito svoltosi in Assemblea costituente sul significato da attribuire all'espressione "esistenza libera e dignitosa" nel contesto dell'art. 36 Cost. è accuratamente analizzato da C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., pp. 57-63.

⁴⁴ Si veda altresì l'opinione di A. MATTIONI, *Profili costituzionali della dignità*, in M. NAPOLI (a cura di), *La dignità*, Vita&Pensiero, Milano, 2011, p. 70, secondo il quale, nel caso dell'art. 36 Cost., «la dignità sotto forma di vita dignitosa che si intende assicurare è direttamente contestualizzata nell'ambito della dimensione sociale del lavoratore collocato in quella formazione sociale primordiale rappresentata dalla famiglia».

mento di uno *ius existantiae* in capo alla generalità dei cittadini⁴⁵. Secondo tale prospettiva, il sostegno ai soggetti esclusi dal mercato del lavoro dovrebbe essere garantito, in linea di principio, non dall'assistenza sociale ma dalle forme previdenziali ascrivibili all'art. 38, comma 2.

Tuttavia, il fatto che il legislatore costituzionale abbia prefigurato uno schema che, in sé considerato, non contempra la previsione di un reddito minimo in attuazione di un generale diritto ad un'esistenza libera e dignitosa non significa che tale misura di protezione sociale debba essere esclusa in quanto *contra legem*.

L'art. 38 Cost. propone, e non impone, uno specifico modello di protezione. Ciò che l'art. 38 richiede è la realizzazione dell'obiettivo della "liberazione dal bisogno", lasciando il legislatore libero di scegliere quali strumenti adottare. La Corte costituzionale ha esplicitamente affermato che l'art. 38, pur strutturato sulla base della dicotomia assistenza/previdenza, «non esclude tuttavia, e tanto meno impedisce, che il legislatore ordinario delinea figure speciali nel pieno rispetto dei principi costituzionalmente accolti»⁴⁶. In questo senso, l'art. 38 è da considerarsi una norma "aperta"⁴⁷, vincolata quanto ai fini da perseguire, ma non rispetto agli strumenti di volta in volta ritenuti idonei al raggiungimento degli obiettivi di tutela sociale dal legislatore. Pertanto, se da un lato le misure volte a contrastare le situazioni di povertà ed esclusione sociale scaturenti dall'evento "disoccupazione involontaria"⁴⁸ si collocano *naturaliter* nell'alveo dell'art. 38, comma 2, evocando l'impiego di strumenti mutualistico-assicurativi finanziati attraverso il prelievo contributivo posto a carico delle categorie interessate, dall'altro l'obiettivo della "liberazione dal bisogno" può essere perseguito anche per mezzo di misure che siano espressione del principio di solidarietà generale quali, ad esempio, il reddito minimo⁴⁹.

Una prima, e provvisoria, conclusione alla quale si può pervenire è dunque la seguente: l'art. 38, sul quale è incardinato il sistema di sicurezza sociale, non è stato pensato per offrire un solido fondamento al reddito minimo; allo stesso tempo, come si è argomentato, l'introduzione del reddito minimo, intesa come misura attuativa degli obiettivi sociali contenuti nella disposizione in parola, non può essere esclusa, data la natura "aper-

⁴⁵ Per ora sarà tralasciato la rilevante questione dell'estensione delle misure di assistenza sociale agli stranieri regolarmente residenti sul territorio dello Stato.

⁴⁶ Cfr. Corte Cost. n. 31/1986.

⁴⁷ M. CINELLI, *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1999, I, p. 88.

⁴⁸ Il concetto di "disoccupazione involontaria" accolto dall'art. 38 Cost., peraltro, deve essere inteso in senso ampio e include non solo la perdita del posto di lavoro (ossia lo "stato di disoccupazione" in senso stretto), ma anche la mancanza di un'occupazione per effetto delle difficoltà di compiere l'ingresso nel mercato del lavoro (c.d. inoccupazione).

⁴⁹ Sul punto si vedano F. RAVELLI, *Principio di solidarietà e riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Roma&America*, Vol. 35, 2014, p. 153, e P. BOZZAO, *Reddito base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari del welfare*, in *Riv. giur. lav.*, n. 2, 2014, p. 333.

ta” dell’art. 38, la quale autorizza la previsione di misure “altre” rispetto a quelle tipicamente prefigurate dalla dialettica previdenza/assistenza originariamente delineata dai padri costituenti⁵⁰. Non vi sono quindi ragioni per ritenere l’introduzione del reddito minimo in Italia un’operazione che si ponga in contrasto con l’ordinamento costituzionale. Malgrado non sia oggetto di una espressa previsione costituzionale, data la formulazione letterale dell’art. 38, comma 1, Cost., il reddito minimo non rappresenta certamente una forma di tutela incompatibile con il sistema di sicurezza sociale così come pensato dai costituenti, trattandosi quanto meno di una misura *praeter legem*.

In realtà, come si vedrà, limitarsi a concepire il reddito minimo come un istituto *praeter legem*, estraneo all’orizzonte degli estensori della carta costituzionale ma “non incompatibile” con essa, sarebbe riduttivo. Il quadro costituzionale offre numerosi spunti per accogliere una visione meno timida riguardo alla sussistenza di un generale diritto ad un’esistenza libera e dignitosa, la cui titolarità non sia circoscritta ai soli lavoratori (e ai loro nuclei familiari), ma si estenda a ciascun individuo come espressione dei fondamentali principi di dignità, eguaglianza e solidarietà.

3.2. (Segue): *I principi fondamentali*

Si è visto nel precedente paragrafo che negli artt. 36 e 38 Cost., in assenza di un pieno riconoscimento dello *ius existantiae* in capo a ciascun individuo, la figura del reddito minimo fa capolino, restando però sempre sullo sfondo, più come una suggestione che come una concreta opzione. Come è stato osservato in dottrina, nelle disposizioni appena citate «lo *ius existantiae* aleggia, è presente, ma non è riconosciuto con l’universalità e la prescrittività necessarie per parlare di diritto a che tutti abbiano garantita un’esistenza libera e dignitosa»⁵¹. Esso è presente *in nuce*, allo stato potenziale, ma per emergere in modo compiuto necessita di un innesco: i principi fondamentali.

Le disposizioni che attribuiscono diritti sociali – nel caso di specie quelli chiamati ad attuare l’idea politica di “sicurezza sociale” – non debbono essere lette da sole, come se operassero nel vuoto, scollegate da quella «trama di valori omogenei e funzionali» sui quali si erige l’impianto costituzionale e che «[danno] senso alla nostra democrazia “fondata sul lavoro”»⁵².

⁵⁰ S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l’Italia in prospettiva europea*, cit., p. 152.

⁵¹ C. TRIPODINA, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa*, cit., p. 128.

⁵² B. VENEZIANI, *Il lavoro tra l’ethos del diritto e il pathos della dignità*, in M. NAPOLI (a cura di), *La dignità*, Vita&Pensiero, Milano, 2011, p. 26.

Si prenda ad esempio l'art. 38 Cost.: isolare dai principi fondamentali le norme in esso contenute equivale a renderle sterili, soprattutto se sono chiamate a fare i conti con una realtà in continuo mutamento, che sempre meno rispecchia l'idea di società nella quale i costituenti vivevano e che avevano assunto come parametro di riferimento per la scrittura della legge fondamentale dello stato⁵³. Da questo punto di vista, la solitudine ha sempre fatto male alle norme attributive di diritti sociali, poiché segna il distacco dei diritti dalla realtà in evoluzione, determinando un *deficit* di effettività di questi. È quanto accadrebbe se non si ponesse la dovuta attenzione alla relazione vitale (e vivificante) che l'art. 38 Cost. ha con i valori e principi fondamentali – dignità, eguaglianza, solidarietà – contenuti negli artt. 2 e 3 Cost., cioè le «architravi che reggono l'impalcatura protettiva della persona»⁵⁴.

Peraltro, allorché si voglia ricercare il fondamento costituzionale del diritto ad un'esistenza dignitosa, sulla base del quale giustificare l'introduzione del reddito minimo nel nostro sistema, non deve essere d'ostacolo il fatto che nella nostra legge fondamentale la dignità sembri trovare poco spazio. È vero, come è stato rilevato, che la Costituzione italiana «non contiene un espresso riconoscimento della dignità umana dichiarata inviolabile e posta a fondamento dell'ordinamento repubblicano»⁵⁵, al contrario di quanto avviene nella Costituzione tedesca o, anche, nella Carta di Nizza (il cui art. 1 sancisce solennemente che «la dignità umana è inviolabile», dal che si comprende da dove scaturisca il riferimento al diritto ad un'esistenza libera e dignitosa contenuto nell'art. 34 della Carta)⁵⁶. I riferimenti alla dignità, sebbene non cristallizzati nella disposizione di apertura della Costituzione italiana – che fonda la Repubblica sul «lavoro» e non sulla «dignità» – sono ben presenti nella Costituzione

⁵³ Si richiamano, a questo proposito, le considerazioni svolte nel primo capitolo relative alle difficoltà del sistema di sicurezza sociale nel processo di adattamento alla mutevole realtà sociale, con il conseguente effetto di spiazzamento.

⁵⁴ B. VENEZIANI, *Il lavoro tra l'ethos del diritto e il pathos della dignità*, cit., p. 28.

⁵⁵ A. MATTIONI, *Profili costituzionali della dignità*, cit., p. 69.

⁵⁶ È vero che l'impianto della Carta di Nizza si fonda sull'indivisibilità dei diritti riferibili ai sei valori cardine di dignità, libertà, eguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia, sicché, in linea di principio, non dovrebbe esservi una gerarchia tra gli stessi, né la primazia di uno di essi sugli altri (cfr. E. PACIOTTI, *La Carta: i contenuti e gli autori*, in AA.VV., *Riscrivere i diritti in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 17). Tuttavia, non può essere privo di significato il fatto che sia proprio la disposizione in materia di dignità ad aprire la Carta, quasi che fosse un «valore preliminare» a tutti gli altri: in particolare «l'affermazione esplicita e prioritaria del valore della dignità assume un significato preciso, impegnativo e vincolante: vedere nella dignità il segno distintivo della comune appartenenza all'umanità, di un reciproco riconoscimento di quest'ultima, di una esigenza di tutela della persona in quanto tale» Cfr. G.M. FLICK, *Elogio della dignità (se non ora quando?)*, in *Pol. dir.*, n. 4, 2014, p. 518.

italiana⁵⁷, sebbene non sempre ascrivibili ad una concezione unitaria e ben definita⁵⁸.

In primo luogo, lo stesso riferimento al “lavoro” contenuto nell’art. 1 Cost. è stato autorevolmente interpretato come «una sineddoche (*pars pro toto*), cioè come espressione della persona umana portatrice dei valori riconosciuti dall’art. 2»⁵⁹: nel principio personalista sancito dall’art. 2 Cost., e nel riconoscimento dei diritti inviolabili dell’individuo, è posto uno dei fondamentali presidi a tutela della dignità della persona umana. La tutela della persona e la tutela della dignità sono avvinte da un nesso inscindibile e si implicano a vicenda, rappresentando dunque le due facce della stessa medaglia: come è stato bene messo in luce dalla dottrina, «la persona risulta inviolabile per effetto della inviolabilità dei suoi diritti, a fondamento dei quali sta la protezione della dignità»⁶⁰.

In secondo luogo, come si accennava poc’anzi, sono numerosi i punti in cui la dignità, in modo più o meno esplicito, emerge nel testo della nostra carta costituzionale, la quale adotta dunque un approccio di tipo analitico, senza che questo, peraltro, si traduca in un depotenziamento della tutela⁶¹. Tra i riferimenti espliciti, oltre al più volte citato richiamo ad un’esistenza “dignitosa” (art. 36 Cost.), meritano un cenno l’art. 41 Cost., che individua

⁵⁷ È stato osservato che «la previsione di norme a tutela della dignità umana trovi la sua collocazione più naturale nelle “carte” e nelle dichiarazioni internazionali»; non viene visto come un particolare problema il fatto che la Costituzione italiana non contempli una norma specificamente dedicata alla tutela dignità umana, dal momento che i riferimenti alla dignità sparsi nella carta costituzionale paiono essere più che sufficienti a garantirne la protezione, soprattutto per quanto attiene alla dimensione lavorativa e previdenziale: cfr. V. FERRANTE, *Dignità dell’uomo e diritto del lavoro*, in *Lavoro e dir.*, n. 1, 2011, p. 206. Si veda anche O. MAZZOTTA, *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, in C. BALDUCCI-M.L. SERRANO, *Atti del Convegno nazionale “Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro”*, Otranto, 10-11 giugno 2011, CASPUR-CIBER Publishing, 2011, reperibile sul sito www.caspur-ciber-publishing.it; F. MALZANI, *Tutela della dignità nel rapporto di lavoro*, in A. CALORE-A. SACCOCCIO (a cura di), *Principi generali del diritto. Un ponte giuridico tra Italia e Argentina*, Mucchi, Modena, 2014, p. 455 ss.

⁵⁸ Cfr. P. GROSSI, *La dignità nella Costituzione italiana*, cit. p. 31, secondo cui «alla dignità si fa autonomo riferimento in molteplici prescrizioni che si rifanno a nozioni fra loro non identiche e soprattutto che mirano a distinte finalità». Una tassonomia delle differenti dimensioni in cui si manifesta la dignità nella nostra Costituzione è offerta da G.M. FLICK, *Elogio della dignità (se non ora quando?)*, cit., p. 530: la dignità assume rilevanza quale valore costituzionale, limite alla discrezionalità del legislatore, criterio di bilanciamento tra valori e diritti, fonte di nuovi diritti, diritto ad avere diritti e, *last but not least*, quale “diritto ad un’esistenza dignitosa”.

⁵⁹ L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell’uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, cit., p. 7.

⁶⁰ A. MATTIONI, *Profili costituzionali della dignità*, cit., p. 95. Sulla stessa lunghezza d’onda anche G.M. FLICK, *Elogio della dignità (se non ora quando?)*, cit., p. 535, laddove sottolinea che il principio personalista «pone la dignità come presupposto implicito di numerosi diritti fondamentali».

⁶¹ A. MATTIONI, *Profili costituzionali della dignità*, cit., p. 95.

nella dignità un limite alla libertà di iniziativa economica privata⁶², e, soprattutto, l'art. 3, comma 1, Cost., nel quale è espresso il concetto di "pari dignità sociale"⁶³, vero e proprio anello di congiunzione tra i principi di dignità, eguaglianza e solidarietà.

Per quanto attiene al rapporto tra dignità ed eguaglianza, il riconoscimento in capo ai cittadini della "pari dignità sociale" è stato inteso, secondo l'ormai classica definizione fornita da Ferrara, quale «proiezione del valore paritario della dignità umana su tutti i rapporti riferibili ai cittadini» e quale «corollario della libertà e dell'eguaglianza di tutti, considerate come presupposti e strumenti per il pieno sviluppo della persona umana»⁶⁴. Ciò equivale a riconoscere che, nel dispiegarsi della trama delle relazioni politiche, economiche e sociali di cui la persona è parte, a ciascun individuo deve essere attribuito il riconoscimento della propria unicità e irriducibilità, con il portato di bisogni, aspirazioni, inclinazioni e quant'altro contraddistingue l'essere umano in quanto tale⁶⁵. Sul piano sociale, la tutela della pari dignità deve essere realizzata mediante la rimozione degli ostacoli che, a mente 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. In questa prospettiva, la tutela della pari dignità sociale funge da premessa, o presupposto, alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale: essa è «fondamento specifico dei compiti che la Repubblica è chiamata ad assolvere al fine di mettere i soggetti in una posizione di eguaglianza sostanziale»⁶⁶. Il principio della pari dignità sociale funge quindi da "cerniera" tra i due commi dell'articolo 3⁶⁷, contribuendo a favorire la piena integrazione dell'individuo nella società mediante la creazione di un collegamento tra il riconoscimento dell'eguaglianza

⁶² Proprio il confronto tra l'art. 36 e l'art. 41 Cost. evidenzia bene quanto si è precedentemente detto circa il fatto che nella Costituzione non è accolto un concetto unitario e coerente di dignità: nel caso dell'art. 36, infatti, ci troviamo di fronte a «un parametro di contenuto positivo», relativo all'entità della retribuzione e riferito alla sola persona del lavoratore; nel caso dell'art. 41, invece, la dignità si configura quale «limite di ordine negativo alla libertà di svolgimento dell'iniziativa economica privata» posta a beneficio della persona in quanto tale (cfr. P. GROSSI, *La dignità nella Costituzione italiana*, cit. pp. 31-33).

⁶³ Cfr. art. 3, comma 1, Cost.: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

⁶⁴ G. FERRARA, *La pari dignità sociale (appunti per una ricostruzione)*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 1095 ss., richiamato, *ex plurimis*, da A. CELOTTO, *Sub Art. 3, comma 1, Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, Vol. I, p. 67 ss.

⁶⁵ Sulla dimensione relazionale della dignità umana si veda F. SCAMARDELLA, *La dimensione relazionale come fondamento della dignità umana*, in *Riv. fil. dir.*, n. 2, 2013, p. 305 ss.

⁶⁶ A. MATTIONI, *Profili costituzionali della dignità*, cit., p. 95.

⁶⁷ A. CELOTTO, *Sub Art. 3, comma 1, Cost.*, cit.

su un piano formale e il suo sviluppo sul piano sostanziale, nella concretezza dei rapporti economico-sociali. La lotta alla povertà e all'esclusione sociale costituisce una delle principali strategie che i pubblici poteri sono chiamati ad attuare per ottemperare al precetto costituzionale che impone la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale idonei a impedire l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, comma 2, Cost.), quali che siano le ragioni che abbiano generato la situazione di esclusione, in adesione ad un modello di «democrazia emancipante»⁶⁸. Pertanto, allorché il modello delle assicurazioni sociali si mostri incapace di attuare pienamente l'idea di «sicurezza sociale» incarnata dall'art. 38 Cost., una lettura di tale disposizione che tenga conto delle istanze di eguaglianza sostanziale ricavabili dall'art. 3, comma 2, Cost. può condurre, come si argomenterà meglio nel prossimo paragrafo, al riconoscimento della doverosità della predisposizione di schemi di protezione ispirati al paradigma della solidarietà generale – ossia non contributivi, finanziati tramite la leva fiscale – anche al di fuori delle circoscritte ipotesi contemplate dall'art. 38, comma 1, Cost. In modo significativo, un'autorevole dottrina sottolinea che la solidarietà, di cui l'idea di sicurezza sociale è una delle possibili estrinsecazioni, mostra la sua natura di «principio giuridico oggettivo complementare del principio di uguale trattamento enunciato nell'art. 3»⁶⁹.

In tal modo, si chiude il cerchio delle connessioni tra dignità, eguaglianza e solidarietà: non solo i principi di eguaglianza e solidarietà sono tra loro profondamente legati da un vincolo quasi inestricabile, ma la loro attuazione è essenziale alla protezione della dignità degli individui⁷⁰. Tutto il percorso evolutivo compiuto dal *welfare state* nel corso del XX secolo dimostra che la possibilità di accedere a prestazioni sociali erogate in attuazione del principio di solidarietà costituisce una delle modalità privilegiate di rimozione degli ostacoli che rendono difficoltosa la piena integrazione della per-

⁶⁸ C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *Riv. giur. lav.*, n. 4, 2016, p. 736, la quale richiama il concetto di «democrazia emancipante» elaborato da A. DI GIOVINE-M. DOGLIANI, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in *Questione giust.*, 1993, p. 321 ss.

⁶⁹ L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, cit., p. 13.

⁷⁰ Sul punto, cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 39, secondo il quale «la solidarietà non può essere né isolata, né separata; il suo offuscarsi si lega con i limiti della libertà materiale e con una crescita delle diseguaglianze che incide sulla stessa dignità della persona». Sul punto si veda altresì A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016, p. 3, la quale, a sottolineare il ruolo centrale assunto dal principio di solidarietà nel nostro sistema, osserva che «la solidarietà [...] oltre ad essere posta alla base delle relazioni intersoggettive tra i membri di una comunità, diviene un presupposto indefettibile della sua stessa esistenza, risultando altresì coesistente, insieme al principio di eguaglianza, alla tutela della dignità dei singoli».

sona nella comunità: «il sistema giuridico della solidarietà [...] da un lato “incorpora” il concetto di uguaglianza sostanziale e dall’altro assume una particolare rilevanza e trova una sua prima specificazione proprio attraverso l’art. 3 Cost., contribuendo a definire il principio solidaristico in termini di *integrazione* della persona – di *ogni* persona – nella vita dell’ordinamento e della collettività»⁷¹. La solidarietà, in questa prospettiva, assume una funzione di primaria importanza nel sistema dei principi fondamentali della Repubblica, poiché ne diviene il «cemento» o «collante valoriale»⁷².

Tra le due principali dimensioni della solidarietà, quella orizzontale e quella verticale, è la seconda a venire maggiormente in considerazione⁷³. Nella sua dimensione verticale, o pubblica, il principio di solidarietà si atteggiava a «motore della funzione attiva della Repubblica», il quale, agendo soprattutto nel campo economico-sociale (l’art. 38 Cost. ne è un tipico esempio), vincola i pubblici poteri ad intervenire in vista del conseguimento di determinati fini sociali – nel caso dell’art. 38 Cost., la liberazione del bisogno – pur lasciando un certo margine di discrezionalità al legislatore riguardo al *quomodo* dell’intervento⁷⁴.

Nel momento in cui viene inserito nella cornice dei valori e principi fondamentali che innervano il sistema costituzionale, e con questi fatto interagire, l’art. 38 Cost. è finalmente in grado di sviluppare tutto il potenziale in esso riposto, allargando gli spazi di manovra per l’intervento dei pubblici poteri in vista del conseguimento dell’obiettivo sociale della garanzia di condizioni di vita libere e dignitose che siano coerenti con l’esigenza di integrare pienamente la persona nella comunità. Nella produttiva interazione tra i principi fondamentali (dignità, eguaglianza, solidarietà), da un

⁷¹ A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, Milano, 2012 p. 10. Sul punto si veda anche M. PERSIANI, voce *Diritto della sicurezza sociale*, cit. p. 450.

⁷² Entrambe le espressioni sono di S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., p. 538: «Il valore della solidarietà – esplicitamente consacrato dall’art. 2 Cost. – costituisce, nella prospettiva dischiusa dall’art. 1, in certo senso, il cemento, il collante valoriale dei principi fondamentali enunciati dalle norme immediatamente successive. Lega infatti tra di loro in un’unica trama – compenetrandoli nel segno di quella inderogabilità dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale, cui viene ancorato l’effettivo riconoscimento dei diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità – i principi democratico, personalista, pluralista e lavorista, radicando nella loro inscindibilità il programma emancipatorio enunciato nella superba formulazione del secondo comma dell’art. 3».

⁷³ Sulla distinzione tra solidarietà “orizzontale” e “verticale” si veda il contributo di S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. e società*, n. 1, 1996, p. 1 ss., spec. p. 10 ss, il quale distingue tra un piano orizzontale, quello della «solidarietà doverosa o fraterna», fonte dei doveri del singolo nei confronti degli altri individui e della collettività nel suo insieme, e un piano verticale, quello della «solidarietà pubblica o paterna», che fonda l’intervento dello stato a beneficio dei cittadini che si trovino in una condizione di bisogno.

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 14-15.

lato, e art. 38 Cost., dall'altro, lo *ius existantiae* trova dunque il proprio alveo naturale e il proprio fondamento costituzionale.

Giunti a questo punto, ad essere approfondita deve essere la natura del vincolo che la Costituzione pone a carico del legislatore per la piena ed effettiva tutela del diritto in questione.

4. Sulla doverosità dell'introduzione del reddito minimo

Nelle pagine che precedono sono stati presentati alcuni argomenti volti a dimostrare la sussistenza, nell'ordinamento costituzionale, del diritto ad un'esistenza libera e dignitosa. La conclusione alla quale si è pervenuti è che il fondamento di tale diritto debba essere rinvenuto nell'interazione tra l'art. 38 Cost. – architrave del sistema di sicurezza sociale – e i principi fondamentali, segnatamente quelli di eguaglianza e di solidarietà.

L'acquisizione di questo punto fermo consente di spingere oltre la riflessione, esaminando la questione delle conseguenze normative che è lecito trarre dal riconoscimento di tale diritto. Non basta infatti prendere atto della presenza nel sistema dello *ius existantiae*: ciò che, a questo punto, deve essere indagata è la natura del vincolo costituzionale posto a carico del legislatore ordinario a protezione del diritto in oggetto. Si tratta di un problema non privo di una certa complessità, dal momento che i diritti sociali, a differenza dei diritti di libertà, sono annoverabili tra i «diritti positivi a prestazioni pubbliche»⁷⁵: di norma, essi non sono «autoapplicativi» necessitando dell'intervento attuativo del legislatore ordinario, chiamato a dare concretezza, sul piano delle politiche sociali, ai precetti costituzionali che li riconoscono. Pertanto, ove ci si interroghi sul problema della loro effettività – poiché in ciò risiede il nocciolo del problema – occorre porsi almeno due domande: (1) in che misura il riconoscimento dei diritti sociali vincola l'azione del legislatore ordinario? In particolare, ci si deve chiedere se il legislatore, per effetto di un vincolo costituzionale, sia obbligato alla predisposizione di misure specificamente destinate a garantire lo *ius existantiae* di coloro che non sono coperti dall'attuale sistema di sicurezza

⁷⁵ L. MENGONI, *I diritti sociali*, in L. MENGONI, *Il contratto di lavoro*, Vita & pensiero, Milano, 2004, p. 130. Sul punto si veda anche N. BOBBIO, *Letà dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992, pp. 72-73, il quale, a sottolineare le difficoltà insite nell'attività di protezione dei diritti sociali, rileva che «solo genericamente e retoricamente si può affermare che tutti sono eguali rispetto ai tre diritti sociali fondamentali, al lavoro, all'istruzione e alla salute, come invece si può dire realisticamente che sono eguali nel godimento delle libertà negative». Il mero riconoscimento dei diritti sociali non risolve infatti il problema della loro concreta tutela, «perché la protezione di questi ultimi richiede un intervento attivo dello stato che la protezione dei diritti di libertà non richiede, e ha prodotto quella organizzazione di pubblici servizi da cui è nata addirittura una nuova forma di stato, lo stato sociale».

sociale, essendo quindi esposti al rischio di povertà, e se una misura come il reddito minimo possa soddisfare questa esigenza di tutela in modo conforme al dettato costituzionale; (2) in caso di inerzia da parte del legislatore ordinario nel dare piena attuazione allo *ius existentiae* di coloro che sono a rischio di povertà, c'è spazio per una tutela giudiziale?

Quanto al primo profilo, una lettura sistematica dell'art. 38 Cost., opportunamente coordinato con i principi di eguaglianza e solidarietà, consente di superare il dato testuale che sembrerebbe limitare ai soli inabili al lavoro il diritto all'assistenza e al mantenimento sociale.

È ben vero che la struttura dei diritti sociali richiede nella gran parte dei casi l'intervento del legislatore ordinario, chiamato a dar loro concretezza mediante un'operazione di specificazione idonea a farli emergere con chiarezza dalla relativa indeterminatezza delle disposizioni di natura prevalentemente (anche se non esclusivamente) programmatica⁷⁶. Come è stato osservato, «per i diritti appartenenti allo schema originario (oggi non più esaustivo) dei diritti di prestazione o di ripartizione, la soggettivazione in pretese individuali esercitabili in via di azione giudiziaria è subordinata alla concreta predisposizione, con legge ordinaria, dell'organizzazione amministrativa e finanziaria occorrente, nonché alla determinazione delle condizioni legali e regolamentari della legittimazione alla pretesa e delle modalità di esercizio. Prima dell'attuazione di di tali presupposti di effettività, i diritti sociali di questa categoria sono efficaci soltanto oggettivamente, come norme fondamentali che impartiscono un compito al legislatore»⁷⁷. Tuttavia, proprio il carattere di “diritti fondamentali” che la Costituzione attribuisce ai diritti sociali impone di prendere sul serio l'obbligo di attuazione degli stessi che grava sul legislatore. Il legislatore non può sottrarsi all'obbligo di svolgere il compito che la Costituzione gli assegna attraverso la previsione di specifici diritti sociali, costruiti e definiti grazie al costante richiamo ai valori fondativi dell'ordinamento costituzionale di cui i principi fondamentali sono espressione. Le modalità di esercizio della, pur necessaria, *interpositio legislatoris* non sono rimesse al mero arbitrio dei decisori politici, ma soggiacciono ad alcuni limiti desumibili dall'esigenza di proteggere lo *ius existentiae* degli individui. Più precisamente, come è stato osservato, «l'affermato primato della legislazione ordinaria, quale *condicio sine qua non* per conferire effettività alle previsioni costituzionali concernenti i diritti sociali, è riferibile non tanto al *se* e al *quid*, cioè al “contenuto” sostanziale degli stessi, dal momento che esistono nel sistema costituzionale in ma-

⁷⁶ Il tradizionale criterio distintivo tra diritti di libertà (come diritti di agire o diritti a prestazioni negative) e diritti sociali (come diritti a prestazioni positive) non deve però essere assolutizzato, poiché, come evidenziato in dottrina, «i diritti di libertà non sono interamente riducibili a diritti di agire e [...] i diritti sociali non sono interamente riducibili a diritti a prestazioni positive»: cfr. E. DICIOTTI, *Stato di diritto e diritti sociali*, in *Dir. quest. pubbl.*, n. 4, 2004, p. 70; si veda anche E. DICIOTTI, *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: un prospettiva di filosofia analitica*, in *Quaderni cost.*, n. 4, 2004, p. 733 ss.

⁷⁷ L. MENGONI, *I diritti sociali*, cit. p. 132.

niera autonoma e indipendente dalla manifestazione di volontà dell'organo legislativo, bensì al *come*, al *quomodo*»⁷⁸.

In questa prospettiva, il “contenuto sostanziale” dello *ius existantiae*, nelle situazioni in cui l'individuo sia esposto al rischio di povertà, può agevolmente essere rinvenuto nel diritto al sostegno al reddito o, per utilizzare la terminologia adottata dall'art. 38 Cost., nel «diritto al mantenimento e all'assistenza sociale», anche se non si tratti di soggetto inabile al lavoro: se così inteso, il riconoscimento del diritto ad un'esistenza dignitosa rende non solo costituzionalmente compatibile, ma anche doverosa, la predisposizione di tutele contro la povertà a beneficio degli inoccupati e dei disoccupati di lungo periodo, al momento esclusi dal campo di protezione predisposto dal sistema di sicurezza sociale.

Questa conclusione non è condivisa da quella parte della dottrina che non ritiene corretto desumere, dall'insieme delle disposizioni costituzionali, la previsione di un generale diritto ad un'esistenza libera e dignitosa su cui fondare l'introduzione del reddito minimo o di una misura ad esso equivalente⁷⁹.

La critica muove, in primo luogo, dall'analisi dei lavori dell'Assemblea costituente con riferimento alla genesi dell'art. 38, comma 1, Cost., rilevando che – durante la discussione prima e la votazione del testo definitivo poi – i benefici assistenziali sono stati riservati ai soli “inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere” e non, più genericamente, a tutti coloro che, disoccupati senza colpa, si trovino in uno stato di deprivazione materiale. In secondo luogo, l'Autore citato evidenzia il fatto che l'*imprinting* lavoristico della Carta costituzionale non consentirebbe di accettare fatalisticamente come ineliminabile dato di realtà una certa quota di disoccupazione strutturale, da contrastare con strumenti passivi quali il reddito minimo anziché con nuove strategie occupazionali. In sostanza, per utilizzare una formula coniata da Laura Pennacchi, e richiamata dallo stesso Benvenuti, si tratterebbe di promuovere non già il reddito di cittadinanza, bensì il «lavoro di cittadinanza»⁸⁰, ricominciando a prendere sul serio l'idea di perseguire l'obiettivo della piena occupazione. Alla critica appena riportata possono essere mosse due obiezioni.

Innanzitutto, se è vero che la formulazione letterale dell'art. 38, comma 1, Cost. non autorizza l'estensione della tutela ivi prevista ai disoccupati/inoccupati involontari, deve tuttavia essere considerato che la disposizione in parola non può essere assunta come una monade isolata dal contesto costituito dalla trama dei valori e principi fondamentali che sorreggono l'impianto costituzionale; sicché, come si è precedentemente argomentato,

⁷⁸ A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, cit., p. 76.

⁷⁹ M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in *Dir. lav. merc.*, n. 1, 2017, p. 167 ss.

⁸⁰ L. PENNACCHI, *Lavoro, e non reddito, di cittadinanza*, cit.

di fronte al parziale fallimento del sistema di tutela basato sul principio di solidarietà categoriale, si impone l'attivazione di strumenti ispirati al principio di solidarietà generale rivolti a tutti coloro che sono esposti al rischio di povertà e privi di tutele. Questa soluzione, peraltro, non è incompatibile con il contenuto dell'art. 38 Cost., il quale, se da un lato prefigura alcuni modelli tipici di intervento (assistenza per gli inabili al lavoro, previdenza per i lavoratori), nondimeno non preclude la sperimentazione di misure diverse e atipiche, purché funzionali al perseguimento dell'obiettivo della liberazione dal bisogno.

Inoltre – ed è la seconda obiezione – l'introduzione del reddito minimo, quanto meno nella sua variante selettiva (qualche dubbio può essere prospettato con riferimento al RMU), non si porrebbe in contraddizione con la connotazione in senso lavoristico della Costituzione. Non può negarsi che la prospettiva adottata dai costituenti, tuttora attuale, veda nel lavoro il principale veicolo di integrazione, non solo sul piano economico, ma anche sociale e politico⁸¹. Pertanto è del tutto corretto pretendere dalla politica che non abdichi al dovere di promuovere l'occupazione per una platea di cittadini che sia quanto più ampia possibile. Detto questo, in presenza di una situazione in cui l'accesso al lavoro è precluso ad estesi gruppi di individui, per effetto del carattere endemico assunto dalla disoccupazione nei moderni sistemi economici, e in cui spesso nemmeno il lavoro è in grado di garantire un livello di vita dignitoso (si veda l'esempio dei *working poor*), non è consentito, proprio in ossequio ai principi fondamentali che reggono l'ordinamento costituzionale e fondano la convivenza tra i cittadini, "dimenticarsi" di coloro che versano in una situazione di bisogno per andare alla ricerca di una "ricetta" economica in grado di rendere accessibile l'obiettivo della piena occupazione. Quest'ultima, infatti, costituisce certamente una prospettiva desiderabile, in vista della quale approfondire impegno e risorse, mediante la previsione di adeguati piani di investimento; tuttavia, il desiderio, legittimo e in sé condivisibile, di perseguire questo obiettivo non può distogliere dal mettere in atto i fondamentali doveri di solidarietà sociale che consistono nella predisposizione di misure di sostegno al reddito dei soggetti più deboli. D'altra parte, nemmeno i sostenitori del "lavoro di cittadinanza" intendono rinunciare agli strumenti passivi, ritenuti non eliminabili e tuttora utili a favorire l'assorbimento degli *shock* che si abbattano sul tessuto produttivo favorendo il radicarsi della disoccupazione⁸². La questione, semmai, è di non accontentarsi delle strategie di

⁸¹ G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, cit., pp. 22-23. L'Autore rimarca il fondamentale ruolo del lavoro nel sistema costituzionale affermando che la stessa «questione democratica è questione del lavoro [...]. La democrazia non è solo questione di regole formali, ma anche di condizioni materiali dell'esistenza, come dice l'art. 3, comma 2, della Costituzione. Il lavoro è la prima di queste condizioni materiali» (p. 28).

⁸² L. PENNACCHI, *Lavoro, e non reddito, di cittadinanza*, cit.

tipo passivo, ma di progettare serie politiche di reinserimento lavorativo, in piena coerenza con quanto richiesto dall'art. 4 Cost.; ma questo, evidentemente, è un problema diverso.

Il mantenimento sociale può dunque essere prospettato come il «contenuto minimo», o essenziale, «dei soggetti in condizione di debolezza, privi di lavoro e privi di mezzi»⁸³. Sulla base di questa ricostruzione, riprende vigore e consistenza un'idea avanzata negli anni Cinquanta da Costantino Mortati nel suo classico studio dedicato al lavoro nella Costituzione e che, tuttavia, non ha trovato terreno fertile nel corso dello sviluppo successivo del sistema di sicurezza sociale italiano.

Mortati ritiene che debbano essere presi in considerazione due elementi. In primo luogo, deve essere considerato il dato letterale dell'art. 38 Cost., dove si parla di «disoccupazione involontaria», senza corredare l'espressione di ulteriori specificazioni relative alla pregressa sussistenza di un rapporto di lavoro: questa precisa scelta terminologica del legislatore costituente significherebbe che la disoccupazione involontaria, genericamente considerata, costituirebbe «titolo per una valida pretesa ad ottenere quanto è necessario alla vita»⁸⁴. In secondo luogo, dell'art. 38 Cost. deve essere data una lettura sistematica, che tenga conto delle sue interrelazioni con l'art. 4 Cost. e, in particolare, con il diritto al lavoro in esso sancito. Dall'interpretazione congiunta delle due disposizioni appena citate, è possibile desumere la sussistenza, in capo al legislatore ordinario, di una sorta di «obbligazione alternativa» in forza della quale esso avrebbe «l'obbligo di dare possibilità di lavoro oppure di provvedere al sostentamento del lavoratore non occupato senza sua colpa»; con la conseguenza che l'evento «disoccupazione involontaria» sarebbe configurabile come un inadempimento dell'obbligo di procurare un lavoro, facendo sorgere in capo all'individuo il diritto al sussidio, che per Mortati avrebbe il «carattere di risarcimento» per mancato procurato lavoro⁸⁵.

Al di là della traslazione nel campo del diritto pubblico di categorie proprie del diritto privato, cosa che potrebbe anche sembrare un po' in-

⁸³ C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, cit., p. 742.

⁸⁴ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., pp. 186-187.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 187. Aderisce a questa ricostruzione, che richiama espressamente, C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, cit. pp. 737-738; si veda inoltre P. BOZZAO, *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari del welfare*, cit., p. 332, la quale osserva che questo modo di impostare il problema consente di operare una «ricalibratura in chiave universalistica» del welfare lavoristico, «sulla base di nozioni di "lavoro" e di "lavoratore" attualizzate, capaci di estendere la propria capacità inclusiva non solo verso coloro che hanno visto risolto-sospeso un precedente rapporto di lavoro, ma anche a tutela di quanti, pur non avendo mai avuto accesso al sistema produttivo o essendone stati espulsi ormai da lungo tempo, mostrano concreta disponibilità a svolgere ogni attività ritenuta utile per la collettività» (questo specifico profilo sarà ripreso nel Capitolo IV, nel quale si affronterà il tema della condizionalità della prestazione).

congrua, la posizione appena riportata fa perno attorno ad un'idea forte: ove lo stato venga meno al compito, impostogli dall'art. 4 Cost., di rendere effettivo il diritto al lavoro, l'individuo avrebbe titolo per pretendere una tutela compensatoria. Al legislatore ordinario sarebbe rimesso il *quomodo* della tutela, ma non certo l'*an*. Questa idea si è fatta strada anche tra i ranghi della dottrina lavorista, laddove si è affermato che «la disoccupazione involontaria [...] resta un fattore di allarme costituzionale e configura immediatamente una posizione soggettiva di pretesa nei confronti dei pubblici poteri», ai quali spetta elaborare strategie conseguenti; e, «per quanto possa essere articolata la risposta, l'assenza di risposta, ossia l'inattività dei pubblici poteri, si configura come un vero e proprio inadempimento»⁸⁶.

Sul *quid*, invece, deve essere fatta qualche precisazione ulteriore. Certamente, la soluzione più naturale per garantire il mantenimento sociale consisterebbe nell'erogazione di un sussidio in denaro. Da questo punto di vista, lo schema del reddito minimo sembra soddisfare pienamente i requisiti che una misura a beneficio dei disoccupati involontari dovrebbe avere. Tuttavia, la scelta in ordine al modello di reddito minimo – universale o selettivo – non è indifferente ai fini della verifica della compatibilità del sussidio con il quadro costituzionale.

Uno schema di RMS, preordinato ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa a coloro che versano in stato di bisogno, promuovendo la loro integrazione sociale in attuazione dei principi di eguaglianza e solidarietà, costituirebbe senza dubbio una misura *secundum constitutionem*⁸⁷.

Più problematica è l'ipotesi del RMU, soprattutto in una congiuntura economica caratterizzata da scarsità di risorse e in presenza di precisi vincoli di bilancio, come quelli imposti dalla nuova formulazione dell'art. 81 Cost. e, al livello sovranazionale, dalla *governance* economica dell'Unione europea. I connotati di universalità e incondizionatezza che contraddistinguono il RMU, rendendo il funzionamento di tale misura indifferente all'accertamento della condizione di bisogno, sono tali da collocare questa opzione al di fuori dell'area di ciò che è costituzionalmente imposto. Questo, però, in sé non farebbe emergere profili di contrarietà alla Costituzione, laddove l'esigenza di erogare una prestazione universale non dovesse comportare l'eccessiva riduzione del *quantum* della prestazione per i soggetti bisognosi: in tal caso, la misura, pur non imposta, non sarebbe certo illegittima (*praeter constitutionem*).

Tuttavia, in regime di scarsità di risorse l'opzione del RMU pone i decisori politici di fronte al *trade-off* tra le due esigenze confliggenti dell'universalità della tutela, da un lato, e del livello "dignitoso" della stessa, dall'altro. Se la scelta di realizzare una distribuzione universale comportasse l'abbassamen-

⁸⁶ M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. lav.*, n. 3, 1999, p. 18.

⁸⁷ C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, cit., pp. 740-741.

to dell'importo del sussidio al di sotto della soglia del "mantenimento", sarebbero colpiti proprio i soggetti più bisognosi, che si vedrebbero privati delle risorse necessarie a garantire loro un'esistenza libera e dignitosa: in questa ipotesi, la misura dovrebbe essere considerata *contra constitutionem*⁸⁸.

Nel momento in cui il reddito minimo consente di adempiere l'obbligo costituzionalmente imposto di garantire un'esistenza libera e dignitosa, esso si pone quale misura costituzionalmente necessaria. Questo, però, significa solo che il reddito minimo si colloca a pieno titolo tra quelle misure con le quali il legislatore ordinario è chiamato a garantire lo *ius existantiae* dei cittadini; non significa, invece, che il legislatore ordinario sia "obbligato" ad introdurre il reddito minimo in vista del perseguimento degli obiettivi sociali che la Costituzione gli impone.

Sussiste infatti una significativa differenza concettuale tra le misure "costituzionalmente necessarie", ossia quelle astrattamente idonee a realizzare uno degli obiettivi imposti dalla Costituzione e, dunque, impegnativi per il legislatore ordinario, e le misure "a contenuto costituzionalmente vincolato", vale a dire quegli interventi che "devono" essere posti in essere mediante uno specifico strumento (e solo con esso), senza possibilità di ricorso a forme alternative⁸⁹.

Pertanto, pur potendo essere considerato "costituzionalmente necessario", il reddito minimo non costituisce l'unica forma nella quale possono essere tutelate le persone prive di lavoro e dei mezzi di sussistenza, ben potendosi far ricorso ad altri strumenti quali, ad esempio, accesso gratuito a determinati servizi, buoni spesa, agevolazioni fiscali, *social card* e simili. Certo, sulla base delle esperienze maturate le misure alternative qui sommariamente elencate appaiono soprattutto idonee a concorrere ad alleviare la situazione dei soggetti bisognosi, ponendosi più che altro come strumenti integrativi del reddito minimo, senza essere ad esso perfettamente fungibili. Difficilmente una strategia di lotta alla povertà, soprattutto alla luce delle dimensioni preoccupanti assunte dal fenomeno negli ultimi anni, può fare a meno del reddito minimo. Tuttavia, il legislatore potrebbe adempiere alla missione affidatagli dalla Costituzione anche seguendo altre vie.

Queste ultime considerazioni ci introducono ad un ulteriore potenziale ostacolo alla introduzione del reddito minimo, relativo alla giustiziabilità dei diritti sociali in presenza di inadempimenti del legislatore⁹⁰. Il proble-

⁸⁸ F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., p. 79-80. Aderisce alla posizione di Pizzolato anche C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, cit., pp. 740-741; della stessa Autrice si veda anche C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., p. 227.

⁸⁹ C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., pp. 241-242.

⁹⁰ Vale la pena di richiamare, a tale riguardo, la celebre frase di Norberto Bobbio, secondo cui «rispetto ai diritti dell'uomo, il problema grave del nostro tempo [è] non già quello di fondarli ma di proteggerli»: cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., p. 17.

ma è stato parzialmente superato dall'emanazione del d.lgs. n. 147/2017 sul c.d. "reddito di inclusione" (ReI) che, ad oggi, è quanto di più simile al reddito minimo il legislatore italiano sia riuscito a produrre. Sebbene, come si vedrà nel Capitolo IV, si tratti di una misura ancora largamente insufficiente, quanto meno la sua previsione consente di escludere l'ipotesi di una completa inerzia del legislatore. Vale comunque la pena di svolgere qualche riflessione in merito agli strumenti per garantire l'effettività dei diritti sociali, dal momento che la questione potrebbe porsi, in futuro, per tutelare i diritti di quanti al momento sono esclusi dal ReI e che pure versano in una situazione di bisogno meritevole di tutela.

A rendere impervia la strada della giustiziabilità dei diritti sociali, secondo parte della dottrina, sarebbe la loro struttura. Secondo alcuni studiosi i diritti sociali non tutelerebbero situazioni soggettive qualificabili come fondamentali, ma avrebbero natura strumentale rispetto ad altri diritti, tipicamente quelli civili e politici: i diritti sociali sarebbero dunque da considerare come "*conditional opportunities*"⁹¹, ossia come «condizioni per la partecipazione alla cittadinanza, anziché come elementi costitutivi di essa»⁹². Altri, aderendo al nucleo principale della teoria dei diritti sociali come "*conditional opportunities*", sottolineano che «i contenuti dei diritti sociali non sono mai, o quasi mai, delle prestazioni proceduralmente definite, stabili e uniformi per tutti i cittadini», come invece accade nel caso dei diritti civili e politici, con la conseguenza che le concrete possibilità di garantirne l'effettività risultano affievolite⁹³. Dalla difficoltà di assicurarne una piena tutela o, quanto meno, una tutela paragonabile a quella di cui godono i diritti civili e politici, la citata dottrina trae la conclusione che le situazioni soggettive comunemente denominate "diritti sociali" andrebbero più correttamente qualificate come "servizi sociali"⁹⁴.

Questi argomenti, pur mettendo in evidenza alcune oggettive difficoltà di tutela dei diritti sociali, appaiono parzialmente fuorvianti, poiché, nella loro tendenza a far collimare il piano della attuazione dei diritti con quello

⁹¹ La concettualizzazione dei diritti sociali come "*conditional opportunities*" si deve a J.M. BARBALET, *Cittadinanza. Diritti, conflitto e disuguaglianza sociale*, Liviana, Padova, 1992.

⁹² La citazione è tratta da T. CASADEI, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, cit., p. 43, il quale, tuttavia, critica l'approccio di Barbalet.

⁹³ Così D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 30. Secondo l'Autore, le principali difficoltà nel garantire l'effettività dei diritti sociali – trattandosi di «aspettative che hanno come oggetto prestazioni pubbliche» – risiede nel fatto che «la definizione dei contenuti e delle quantità delle prestazioni sociali dipende costantemente, in misura che non ha confronto con i diritti civili e politici, dalla disponibilità di risorse economico-finanziarie garantite dal mercato, da decisioni discrezionali dell'amministrazione pubblica e dal gioco degli equilibri di forza e delle rivendicazioni politico-sociali che emergono conflittualmente nella società» (*Ibidem*, p. 30).

⁹⁴ *Ibidem*, p. 32-33.

della loro esistenza, producono un «appiattimento del diritto sul fatto»⁹⁵. La costituzionalizzazione dei diritti sociali sottrae questi ultimi alla logica dello scambio politico proprio della legislazione ordinaria⁹⁶ e, per quanto nella normalità dei casi si renda necessario un intervento di attuazione, è da escludere la tesi che fa dipendere la loro esistenza dal concreto dispiegarsi dell'attività legislativa statale (peraltro, alle norme attributive di diritti sociali non di rado è stata riconosciuta l'immediata precettività)⁹⁷.

Si è detto in precedenza che la discrezionalità del legislatore ordinario rispetto alla attuazione dei diritti sociali, mediante la predisposizione di opportune misure, sussiste solo con riferimento al *quomodo*. Non è quindi in discussione il fatto che il legislatore ordinario sia vincolato, in forza dei precetti costituzionali che discendono dal combinato disposto degli artt. 2, 3 e 38 Cost., a realizzare i diritti sociali, soprattutto ove questi siano espressione di principi fondamentali, senza potersi sottrarre a questo compito assegnatogli dall'ordinamento. Dato per acquisito l'*an* dei diritti sociali, la discrezionalità del legislatore residua tuttavia in relazione alla scelta delle specifiche misure con cui dare concretezza a situazioni soggettive spesso riconosciute mediante il ricorso a formule di tenore prevalentemente programmatico, ancorché giuridicamente vincolante: sotto questo profilo, l'*interpositio legislatoris* continua a rappresentare un momento necessario e, quindi, un percorso alternativo che conduca all'attuazione dei diritti sociali per mezzo dell'opera della giurisprudenza non può che sollevare delicate questioni interpretative⁹⁸. Tuttavia, sostenere che i diritti sociali possano essere pienamente attuati per il tramite, nella gran parte dei casi ineliminabile, della *interpositio legislatoris*, «non vuol dire che per questi diritti non siano state affatto elaborate tecniche di garanzia, né tanto meno che sia irrilevante o non vincolante o puramente "programmatico" il loro riconoscimento costituzionale come "diritti"»⁹⁹.

Per porre rimedio agli inadempimenti del legislatore ordinario l'ordinamento prevede che la Corte costituzionale svolga una funzione di controllo e, ove opportuno, correttiva, senza che questo comporti, in sé, una indebita ingerenza nelle prerogative del legislatore ordinario¹⁰⁰. Tuttavia, la Consulta

⁹⁵ L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 278.

⁹⁶ O. BONARDI, *Dal diritto del lavoro ai diritti sociali: una dialettica sempre in divenire*, in *Rag. prat.*, n. 2, 2016, pp. 534-535.

⁹⁷ Osserva G. PINO, *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Rag. prat.*, n. 2, 2016, p. 498, che «il fatto che la categoria dei diritti sociali sia costruita in maniera eterogenea e confusa non è necessariamente una ragione per screditare i singoli diritti sociali, o per rifiutarne l'attuazione».

⁹⁸ A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, cit., p. 74.

⁹⁹ L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, cit. pp. 278-279.

¹⁰⁰ Ormai da alcuni decenni la dottrina ha acquisito che «non potrebbe addursi a giustifi-

gode di un apprezzabile spazio di manovra laddove il legislatore abbia effettivamente esercitato (magari male) le proprie funzioni. La gamma di strumenti impiegabili in questi casi è ampia e va dalle sentenze di accoglimento, che abrogano la disposizione illegittima, alle sentenze variamente manipolative, le quali operano su singole norme ricavabili dalle disposizioni *sub iudice*: si hanno quindi sentenze di accoglimento parziale, additive, sostitutive¹⁰¹. Al contrario, a fronte dell'inazione del legislatore ordinario che si astenga dal disciplinare determinate materie o istituti, quando avrebbe l'obbligo costituzionale di farlo, i giudici della Corte possono ben poco, se non auspicare l'assunzione di responsabilità del legislatore richiamandolo ai suoi doveri. Quando il legislatore ometta di intervenire, non disciplinando una materia bisognosa di regolazione ai fini della piena attuazione dei diritti sociali, i giudici costituzionali non hanno il potere di riempire lacune normative che attengano alla mancata predisposizione di interi istituti: essi possono intervenire su singole disposizioni, eventualmente integrandole con l'individuazione di norme inesprese, la cui assenza configuri un'ipotesi di contrasto con la Costituzione (come avviene nel caso delle sentenze additive pure e semplici)¹⁰².

Nondimeno, in presenza di un'omissione così rilevante, come potrebbe essere la mancata predisposizione di istituti costituzionalmente necessari, la Corte costituzionale non è certo costretta a rimanere silente e ad avallare l'inerzia dei decisori politici. I giudici costituzionali, se chiamati a pronunciarsi sulle lacune del sistema di sicurezza sociale nel campo del contrasto alla povertà, avrebbero a disposizione lo strumento della sentenza "additiva di principio", con cui indirizzare al legislatore chiari segnali circa la sussistenza di punti critici nella tenuta della rete di protezione posta a presidio dei soggetti più vulnerabili.

Non si tratterebbe di una situazione del tutto inedita, poiché proprio lo strumento della sentenza additiva di principio è stato utilizzato per sollecitare il legislatore ad introdurre nell'ordinamento un istituto – quello della totalizzazione dei periodi assicurativi – non contemplato dalla legislazione previdenziale e la cui assenza era tale da provocare una lesione del diritto dei lavo-

cazione di siffatta preclusione l'esigenza di tutelare la sfera di libera decisione del legislatore, perché, una volta affermato l'obbligo di questi di provvedere in ordine a determinati rapporti, ed accertata l'inadempienza da parte sua rispetto al deliberato della Corte, quando esso avrebbe importato l'adozione di misure positive, non può non rimanere affidato all'interprete di procedere alla determinazione della regola che, data la carenza, debba applicarsi»: cfr. C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, V, c. 153 ss.

¹⁰¹ Per un approfondimento degli strumenti a disposizione della Corte costituzionale, cfr. R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 239 ss.; R. ROMBOLI-C. SALAZAR-T. GROPPI-A. PERTICI-R. PINARDI-G. PARODI, *Il processo costituzionale: la tipologia delle decisioni*, in *Foro it.*, n. 3, 1998, cc. 143 ss.

¹⁰² Per un inquadramento del problema delle sentenze additive, ed una loro definizione, cfr. C. LAVAGNA, *Sulle sentenze additive della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Vol. II, Giuffrè, Milano, 1970, p. 1131 ss.

ratori a godere di un trattamento pensionistico adeguato. In particolare, nella sent. n. 61/1999, la Corte costituzionale ha riconosciuto, ai soggetti per i quali la ricongiunzione risultasse eccessivamente onerosa, il diritto a totalizzare i periodi assicurativi distribuiti su una pluralità di gestioni previdenziali ¹⁰³.

Applicando lo stesso ragionamento alla mancata previsione di un istituto equivalente al reddito minimo, il quale offra protezione a quanti siano senza colpa privi di lavoro e/o dei mezzi di sussistenza, si potrebbe ipotizzare l'estensione a tali soggetti di uno degli strumenti di tutela già presenti nell'ordinamento (ad es. l'assegno sociale) attraverso lo strumento della sentenza additiva di principio ¹⁰⁴.

Si tratterebbe, evidentemente, di una soluzione complessivamente inadeguata, e probabilmente nemmeno auspicabile, dal momento che non sarebbe possibile, per questa via, operare quella complessa ponderazione di interessi che una adeguata strategia di lotta alla povertà richiederebbe. Troppi profili rimarrebbero infatti privi di una adeguata regolazione, soprattutto quelli attinenti alla definizione dei criteri di individuazione dei soggetti bisognosi e delle eventuali misure di attivazione connesse all'erogazione del beneficio. Il fatto che il legislatore abbia finalmente deciso di intraprendere, seppur con qualche timidezza, la strada del reddito minimo lascia sperare che non si rendano necessarie forzature del sistema.

SEZIONE II

I BENEFICIARI DELLA PRESTAZIONE

1. *L'individuazione dei destinatari: una premessa*

Come precedentemente spiegato, uno dei profili che connotano in modo più rilevante un concreto modello di reddito minimo è quello relativo alla individuazione dei destinatari della misura.

¹⁰³ Cfr. Corte Cost. 5 marzo 1999, n. 61: nel caso di specie, la Corte costituzionale ha ravvisato elementi di irrazionalità nella disciplina della ricongiunzione dei periodi assicurativi di cui alla legge n. 45/1990, la quale poneva costi esorbitanti a carico dei professionisti, costringendoli, in molti casi, a rinunciare al beneficio della ricongiunzione, con conseguente grave lesione del diritto ad una prestazione previdenziale adeguata. Per un commento, cfr. E. GHERA, *Sul diritto alla totalizzazione dei periodi assicurativi*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2320 ss., nonché P. BOER, *Il contributo della Corte Costituzionale all'unificazione del sistema previdenziale*, in *Riv. giur. lav.*, II, 1999, p. 813 ss.

¹⁰⁴ A un simile ipotetico sviluppo pare pensare C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., p. 245.

Va da sé che se l'opzione del RMU è quella prescelta non si pongono particolari problemi nella definizione dei beneficiari della misura, trattandosi di norma dei cittadini maggiorenni (sebbene non manchino proposte di attribuire un sussidio "dalla culla alla tomba"). Il requisito della maggiore età, peraltro, è invariabilmente considerato rilevante anche negli schemi di RMS, per quanto non manchi, nelle esperienze europee, una diversità di valutazioni rispetto all'età minima per accedere al beneficio¹⁰⁵. L'individuo minorenni è infatti solitamente ritenuto parte del nucleo familiare d'origine e la sua presenza può costituire un parametro per definire l'importo della prestazione da corrispondere ai genitori, ovvero per attribuire benefici fiscali, ma di norma non dà luogo ad una autonoma posizione¹⁰⁶.

Dato il carattere universale, il beneficio dovrebbe essere corrisposto alla singola persona, cumulandosi eventualmente con redditi da lavoro o redditi previdenziali frutto del versamento di contributi, senza che assuma alcun rilievo non solo la situazione economica individuale, ma nemmeno quella complessiva dell'eventuale nucleo familiare di appartenenza. Per definizione, il RMU dà luogo ad una prestazione di natura strettamente individuale: su questo specifico punto, tutte le proposte avanzate in dottrina convergono.

Se invece la scelta di campo premia la soluzione del RMS, la valutazione deve essere più articolata, poiché, in questo caso, aumenta il numero delle opzioni a disposizione: in primo luogo, si tratta infatti di decidere se l'assegno da corrispondere al soggetto in stato di bisogno debba riflettere esclusivamente la sua condizione individuale o se, invece, debba tener conto del reddito complessivo del nucleo familiare (fino a determinare, qualora il reddito familiare superi una certa soglia, l'esclusione dal beneficio); in secondo luogo, occorre individuare criteri obiettivi e attendibili per tracciare la linea al di sotto della quale il soggetto deve essere considerato in stato di bisogno, divenendo quindi meritevole della prestazione assistenziale¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Dalla lettura delle tavole comparative contenute nel rapporto H. FRAZER-E. MARLIER, *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015*, Brussels, 2016, pp. 45-46, risulta che nei vari paesi europei l'età di accesso si diversifica nei termini che seguono. (1) In un primo gruppo di stati è richiesto, di norma, il raggiungimento della maggiore età, fissata a 18 anni: cfr. Belgio, Svizzera, Islanda, Italia (limitatamente alle poche esperienze regionali), Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Regno Unito, Ungheria. In alcuni casi, tuttavia, vige un regime differenziato per quei giovani che, pur maggiorenni, siano ancora a carico della famiglia o impegnati in un percorso di studio: è il caso della Lituania, che esclude gli studenti ancora a carico della famiglia, almeno fino all'età di 24 anni; oppure della Svizzera e del Regno Unito, che riconoscono un sussidio ridotto a coloro che abbiano meno di 25 anni. (2) Un secondo gruppo di stati fissa come età d'accesso i 25 anni: Spagna, Francia, Lussemburgo e Slovacchia. In Francia e Spagna è possibile, a certe condizioni e in misura ridotta, accedere al reddito minimo fin dal compimento del 18° anno di età. Infine, in ordine sparso, sono da ricordare i requisiti di accesso previsti da Svezia (21 anni), Malta (23 anni) e Cipro (28 anni).

¹⁰⁶ P. VAN PARIJS-Y. VANERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, cit., p. 44.

¹⁰⁷ Per una definizione del concetto di "prova dei mezzi" e per un'analisi dei possibili effetti della sua applicazione, si rinvia al paragrafo 6 del Capitolo II.

2. Il problema dell'individualizzazione della misura

La già citata raccomandazione n. 92/441/CEE lascia aperte entrambe le strade, laddove invita a «prevedere per le persone le cui risorse, valutate a livello d'individuo o di nucleo familiare, restano al di sotto dell'importo in tal modo determinato, adeguato o integrato, la concessione di un sostegno finanziario differenziale che consenta loro di disporre effettivamente di tale importo»¹⁰⁸.

Sulla base di quanto emerge dall'analisi delle esperienze maturate negli altri paesi europei, che costituiscono un parametro di riferimento obbligato, il diritto alla prestazione è per lo più riconosciuto all'individuo e non al nucleo familiare. L'inserimento dell'individuo in un nucleo familiare nel quale siano presenti altri redditi non preclude l'accesso al beneficio, ma ne riduce eventualmente l'importo, sulla base di parametri stabiliti dal legislatore nazionale. Si vedano, per limitare l'indagine ai paesi che da più tempo sono parte dell'UE, i casi di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Paesi Bassi, Svezia, Spagna (e, ancora per poco, del Regno Unito)¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Cfr. Racc. n. 92/441/CEE, lett. C, punto 2. Per quanto attiene alla determinazione dell'importo della prestazione, un'importante indicazione ai legislatori nazionali è offerta dalla citata Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa, al cui punto 15 si suggerisce che «i sistemi di redditi minimi adeguati debbano stabilirsi almeno al 60% del reddito mediano dello Stato membro interessato». Peraltro, non tutti i paesi europei sembrano essersi uniformati a tale indicazione. A titolo esemplificativo, l'importo mensile del reddito minimo riconosciuto, per persona singola indipendente e senza considerare eventuali conviventi a carico, ammonta a euro: 867,40 in Belgio; 1475 in Danimarca (la quale si conferma il paese con il regime di reddito minimo più generoso); 485,50 in Finlandia; 524,68 in Francia; 404 in Germania; 806 in Irlanda; 313 in Svezia; 977,15 nei Paesi Bassi; un caso a parte è costituito dal Regno Unito, dove l'erogazione è su base settimanale e ammonta a 89 euro (dati MISSOC riferiti alla rilevazione del 1° luglio 2016: cfr. www.missoc.org). Rispetto al rapporto tra reddito minimo e reddito mediano nazionale, osserva Stefano Toso che «tra tutti i Paesi OCSE, quello con il reddito minimo più generoso è la Danimarca, dove sfiora l'80% del reddito mediano. Paesi in cui il livello di generosità del reddito minimo è minore che in Danimarca e compreso tra il 40% e il 50% del reddito mediano (quindi sotto la soglia Eurostat del 60%) sono la Lituania, l'Irlanda, il Belgio e l'Islanda. Tra i meno generosi in assoluto troviamo la Bulgaria, l'Ungheria, la Lettonia, la Slovacchia e la Polonia, in cui il rapporto è inferiore al 20%», mentre «nei paesi indicati in tabella [Francia, Germania, Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia e Spagna] il tasso di sostituzione tra importo massimo del reddito minimo e reddito mediano equivalente è compreso tra il 20% e il 40%» (cfr. S. Toso, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, cit., p. 79). Ulteriori dati possono essere reperiti nello studio di H. IMMERSVOLL-S. JENKINS-S. KÖNIGS, *Are Recipients of Social Assistance 'Benefit Dependent'? Concepts, Measurement and Results for Selected Countries*, IZA Discussion Papers, No. 8786, 2015.

¹⁰⁹ Cfr. BIN ITALIA, *Reddito minimo garantito*, cit. p. 62 ss. Per una disamina più puntuale, si vedano i seguenti rapporti redatti per conto della Commissione europea, DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità: M. FINK-P. GRAND, *Austria. Minimum income schemes*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009; S. CINCINNATO-I. NICAISE, *Belgium. Minimum Income Schemes: panorama and assessment*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009; J. ANKER-J. LINDÉN-M.

Con l'introduzione del nuovo reddito di inclusione (ReI), l'Italia si è orientata a dare rilievo alla situazione economica familiare, forse anche più degli altri paesi dell'UE in cui la misura è da tempo sperimentata. Il d.lgs. n. 147/2017, attuativo della legge delega n. 33/2017 sul contrasto alla povertà, dispone che il ReI sia «riconosciuto ai nuclei familiari in una condizione di povertà» (art. 2) sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE): dunque, non solo l'importo della prestazione dipende dalla situazione economica del nucleo familiare, ma lo stesso accesso ad essa. Sotto questo profilo, il legislatore italiano ha introdotto una disciplina particolarmente restrittiva¹¹⁰. La cosa non sorprende, trovando spiegazione, da un lato, nella particolare "prudenza" (sebbene i termini più appropriati potrebbero essere "diffidenza" e "riluttanza") con cui il legislatore italiano si è accostato al tema del reddito minimo e, dall'altro, in ragioni di coerenza sistematica, dal momento che altre prestazioni di natura assistenziale in vigore tengono conto del parametro dell'ISEE, il quale trova applicazione: si pensi, ad esempio, al "sostegno per l'inclusione attiva" (SIA)¹¹¹ e all'ASDI (anche l'assegno sociale, pur svincolato dai parametri ISEE, risente, sia ai fini dell'accesso alla prestazione che della determinazione del suo importo, del reddito familiare).

Il rilievo assegnato dal legislatore al reddito familiare ai fini dell'accesso alla prestazione e della determinazione del suo importo solleva alcuni problemi che vale la pena esaminare più da vicino.

Un primo problema riguarda la dubbia compatibilità di una soluzione

HAUGE WEGNER-J. HOLCH, *Overview and analysis minimum income schemes in Denmark*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009; M. LEGROS, *Minimum Income Schemes From crisis to another, The French experience of means-tested benefits*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009; M. BLOMMESTEIJN-L. MALLEE, *The Netherlands. Minimum income scheme: Work and Social Assistance Act*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009; G. RODRÍGUEZ CABRERO, *Assesment of Minimum Income Schemes in Spain*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009; B. HALLERÖD, Sweden. *Minimum income schemes*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009; E. HUSTER-J. BOECKH-K. BOURCARDE-J. SCHÜTTE, *Analysis of the situation in relation to minimum income schemes in Germany*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009; J. BRADSHAW-F. BENNET, *United Kingdom. Minimum income schemes in the United Kingdom*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009.

¹¹⁰Il decreto legislativo si è conformato alle indicazioni previste dalla legge delega n. 33/2017. Si vedano, a tale riguardo, l'art. 1, comma 2, lett. a), a norma del quale la prestazione «sia condizionata alla prova dei mezzi, sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), tenendo conto dell'effettivo reddito disponibile e di indicatori della capacità di spesa». Quanto alla determinazione dell'importo, nella successiva lett. c) è disposto che «nella definizione del beneficio si tiene conto della condizione economica del nucleo familiare e della sua relazione con una soglia di riferimento per l'individuazione della condizione di povertà».

¹¹¹Su questo istituto cfr. *postea* Capitolo IV.

così restrittiva con l'art. 34 della Carta di Nizza. È ben vero che l'attuazione dei principi stabiliti dall'art. 34 deve avvenire nel rispetto delle legislazioni e prassi nazionali; come è vero che ad essere vincolato da tali principi, per le ragioni già esaminate *supra*, sarebbe in primo luogo il legislatore comunitario e non quello nazionale. Tuttavia è innegabile che l'art. 34, pur nella sua formulazione ampia, lascia intravedere una misura di contrasto alla povertà di matrice strettamente individuale. Osserva con incisività Giuseppe Bronzini che «che il titolare della prestazione è il singolo soggetto che non «dispone di risorse sufficienti»: la situazione cui guardare è quella strettamente individuale e non rilevano, quindi, le complessive condizioni reddituali e patrimoniali della famiglia cui appartiene il soggetto, dovendo la norma tutelare, attraverso l'intervento pubblico, la dignità di una persona in quanto tale, senza abbandonarlo alla carità parentale»¹¹². Di questa chiara opzione normativa adottata dall'art. 34 un legislatore nazionale attento dovrebbe tener conto, anche al di là della coercibilità del vincolo imposto dalla Carta di Nizza.

Vi sono poi altre ragioni di politica del diritto che inducono a prendere in considerazione l'ipotesi di prevedere una misura strettamente individuali. Com'è intuibile, la previsione di criteri di accesso che tengano conto del reddito familiare è giustificata dall'esigenza di definire con quanta più precisione possibile il bisogno "effettivo" del soggetto che chiede di beneficiare della prestazione assistenziale, sul presupposto che tale bisogno non sussista laddove l'individuo possa appoggiarsi alla rete di protezione offerta dalla famiglia di appartenenza. Questa impostazione, però, oltre a scaricare sulle spalle delle famiglie l'adempimento di doveri di solidarietà di cui dovrebbe farsi carico la comunità (a livello statale e locale), non tiene conto di possibili effetti negativi sul grado di emancipazione degli individui. Si prendano ad esempio due situazioni tipiche: (1) quella della persona giovane che non sia riuscita a fare il proprio ingresso nel mercato del lavoro o che lo abbia fatto tramite percorsi connotati da precarietà occupazionale che, quindi, rimanga in famiglia¹¹³; (2) quella della donna che

¹¹²G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea*, cit., p. 230.

¹¹³Quello dei giovani che rimangono in famiglia a lungo dopo aver raggiunto l'età adulta è un problema assai rilevante. Secondo uno studio ISTAT riferito al primo decennio del secolo «le persone dai 18 ai 39 anni che, nel 2003, vivevano nella famiglia di origine erano poco più di 8 milioni 300 mila, pari al 47,7% degli individui della stessa classe di età. Tra i maschi la percentuale raggiungeva il 53,5%, tra le donne il 41,7%. Tra i 30 e i 34 anni vivevano presso la casa dei genitori quattro uomini su dieci e due donne su dieci. Anche dai 35 ai 39 anni la proporzione delle persone che vivevano nella famiglia di origine era considerevole: il 17,5% degli uomini e il 9,3% delle donne» (cfr. ISTAT, *Le difficoltà nella transizione dei giovani allo stato adulto e le criticità nei percorsi di vita femminili*, Roma, 28 dicembre 2009, reperibile sul sito www.istat.it). Dati più recenti, ricavati sulla base dell'elaborazione di dati Istat, mostrano che «sono 6 milioni 964 mila i giovani tra i 18 e i 34 anni che vivono con almeno un genitore. Si tratta del 61,2% degli under 35 non sposati. Una percentuale che nel 2012 risulta in crescita di due punti sul 2011. [...] Si contano così 31 mila giovani in più, rispetto all'anno precedente, che ancora mangiano e

viva in una famiglia monoreddito organizzata secondo il classico modello del *male breadwinner*.

In entrambi i casi considerati, la persona sperimenta una condizione di scarsa (o nulla) autonomia economica che la porta a dipendere dalla altrui generosità – magari dovuta sul piano sia giuridico che morale, non è questo il punto – ma che può talvolta produrre effetti di compressione della libertà di autodeterminazione dell'individuo che su quella generosità deve fare affidamento.

Questo argomento è stato particolarmente sviluppato nell'ambito degli studi femministi, i quali hanno rilevato che un reddito di base individuale svincolato dal reddito familiare presenta potenzialmente una serie di vantaggi ¹¹⁴.

In primo luogo, un reddito minimo erogato su base individuale può contribuire a ridefinire il rapporto tra “contratto sociale” e “contratto di genere” ¹¹⁵: esso consentirebbe infatti di retribuire il lavoro di cura svolto dalle donne tra le mura domestiche, il quale rientra tra quelle attività che, pur generando esternalità positive, non fanno maturare il diritto ad alcun compenso ¹¹⁶. Uno dei problemi degli attuali sistemi di sicurezza sociale – e il discorso vale per tutti, non solo per l'Italia – è la difficoltà nel riconoscere compiutamente la molteplicità dei ruoli svolti dalle donne nella società (mogli, madri, lavoratrici, *caregiver*), facendo dipendere i benefici sociali prevalentemente dallo svolgimento di un'attività salariata, così misconoscendo quelle attività, pure socialmente rilevante ma giuridicamente “invisibili”, prestate tra le mura domestiche (c.d. “*provisioning functions*”) ¹¹⁷.

dormono con la mamma e il papà. E soprattutto non sono solo ventenni: se tra i 18 e i 24 anni vivono a casa con i genitori in 3 milioni 864 mila, la cifra non si abbassa più di tanto andando a guardare tra i 25-34enni (3 milioni 100 mila)» (cfr. www.rapportogiovani.it).

¹¹⁴ Tutti gli autori che mettono in luce le potenzialità del reddito minimo per promuovere l'autodeterminazione delle donne fanno riferimento a forme di reddito di base di tipo universalistico; il discorso, però, può agevolmente estendersi anche al reddito minimo selettivo, quanto meno nelle varianti che, riconoscendo il valore delle attività svolte nell'ambito della famiglia, non richiedono stringenti oneri di attivazione e di inserimento lavorativo (come nel caso del reddito di partecipazione proposto da Atkinson).

¹¹⁵ A tale riguardo, è stato rilevato che «nessuna regola giuridica in tema di rapporti di lavoro e di *welfare* può essere pienamente intesa e valutata se non guardando anche alle regole sociali che riguardano il ruolo dei due generi nella famiglia. Ogni forma di “*contratto sociale*”, ossia ogni sistema di regole che riguarda il mercato del lavoro e il *welfare*, implica, infatti, anche un particolare “*contratto di genere*”, ossia una particolare divisione sessuata del lavoro – lavoro per il mercato, lavoro di cura – dentro la famiglia. Ciò significa che non è possibile comprendere né la regolazione del mercato del lavoro restando nella sola sfera della produzione, né i rapporti familiari guardando solo a quella della riproduzione. Questo è particolarmente vero quando il tema affrontato è quello del principio dell'eguaglianza tra donne e uomini nel lavoro». Cfr. M. BARBERA, *Parità di trattamento per uomini e donne in materia di lavoro – I) Profili sostanziali*, in *Enc. giur. Treccani*, Vol. XVII, 2008, p. 1.

¹¹⁶ C. DEL BÒ, *Un reddito per tutti*, cit., p. 69. Più diffusamente, sul tema, si veda G. ESPING-ANDERSEN, *La rivoluzione incompiuta*, cit.

¹¹⁷ A. MCKAY, *Promoting Gender Equity Through a Basic Income*, in AA.VV., *Basic Income*:

Il reddito minimo attribuito su base strettamente individuale, spezzando il nesso tra benefici sociali e lavoro salariato, dal quale spesso le donne sono escluse proprio a causa dei carichi di cura che gravano su di loro, restituirebbe alle beneficiarie quello spazio libertà che l'attuale assetto dei rapporti sociali (familiari e lavorativi) tende al contrario a ridurre¹¹⁸. In altre parole, si produrrebbe il risultato di minimizzare i rischi economici connessi a quel fenomeno, definito in termini di *"gendered division of labour"*¹¹⁹, in base al quale si determina una ripartizione delle attività di lavoro complessivamente svolte nella società che vede gli uomini concentrarsi prevalentemente sul lavoro "produttivo" e retribuito, con le donne in gran parte relegate alle attività "riproduttive" e non retribuite (peraltro, come tutte le schematizzazioni, questa concettualizzazione pecca di una certa approssimazione, se non altro per il processo di femminilizzazione del mercato del lavoro che si è avuto negli ultimi decenni; tuttavia, a livello tendenziale si tratta di una descrizione della realtà dotata ancora di una sufficiente attendibilità)¹²⁰.

In secondo luogo, il reddito minimo contribuirebbe ad accrescere il "potere contrattuale" della donna sia nei confronti del datore di lavoro che nel contesto delle dinamiche endofamiliari, ridefinendo alcuni degli equilibri attualmente esistenti. Il sostegno economico dato alle donne per mezzo del reddito minimo, nel dare loro un'opzione alternativa ad un rapporto (familiare o lavorativo che sia), le proteggerebbe dall'eventualità di costrizione o intrap-

An Anthology of Contemporary Research, Blackwell Publishing, Chichester, 2013, p. 179. Secondo l'A. non si tratta solo di ciò che comunemente viene definito "lavoro domestico", ma di una serie di contributi che le donne apportano alla vita familiare in termini di «trasferimento di conoscenza e abilità, di predisposizione di un ambiente amorevole e accogliente, di adattamento ai bisogni fisici ed emotivi dei componenti della famiglia e di organizzazione della distribuzione e allocazione delle risorse all'interno dell'unità familiare» (p. 182). Della stessa A. si veda anche A. MCKAY, *Why a citizens' basic income? A question of gender equality or gender bias*, in *Work Empl. Soc.*, 2007, p. 337 ss.

¹¹⁸ Questi potenziali effetti positivi sono messi in luce, tra le tante, da I. ROBEYNS, *Will a Basic Income Do Justice to Women?*, in *Analyse & Kritik*, 23:1, 2001, p. 88 ss.; A. WITHORN, *Is One Man's Ceiling Another Woman's Floor?*, in AA.VV., *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Wiley Blackwell, Chichester, 2013, p. 145 ss.; A. ALSTOTT, *Good for Women*, in AA.VV., *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell Publishing, Chichester, 2013, p. 186 ss. Peraltro, la maggiore autonomia economica acquisita dalle donne per mezzo del reddito minimo non si tradurrebbe necessariamente in un aumento del tenore di vita della famiglia complessivamente intesa, dal momento che, in molti sistemi fiscali, la corresponsione di una prestazione sociale alle donne comporterebbe la riduzione delle detrazioni fiscali di cui godono i mariti. Si tratterebbe, in molti casi, di una redistribuzione delle risorse interna alla famiglia, la quale tuttavia avrebbe come effetto il raggiungimento di una allocazione più equilibrata (cfr. P. VAN PARIJS-Y. VANDERBORGH, *Il reddito minimo universale*, cit., p. 89).

¹¹⁹ J. ELGARTE, *Basic Income and the Gendered Division of Labour*, in *B. I. Stud.*, Vol. 3, Issue 3, 2008, p. 1 ss.

¹²⁰ L'invito a non semplificare eccessivamente l'intrinseca complessità delle relazioni tra i generi, nonché dei rispettivi ruoli nei diversi contesti sociali, è formulato da J. O'REILLY, *Can a Basic Income Lead to a More Gender Equal Society?*, in *B. I. Stud.*, Vol. 3, Issue 3, 2008, p. 2.

polamento in relazioni connotate da abusi e sfruttamento: l'annullamento (o, quanto meno, la sostanziale riduzione) del timore di venirsi a trovare in una situazione di deprivazione materiale restituirebbe alle donne il potere di rifiutarsi di instaurare (o di uscire da) qualsiasi tipo di relazione¹²¹.

Nei rapporti con la controparte datoriale la disponibilità di un reddito minimo attribuirebbe alle donne una maggiore libertà di scelta del posto di lavoro più adatto alle esigenze e alle aspirazioni individuali, permettendo di sottrarsi a condizioni di lavoro gravose e mal retribuite.

Nei rapporti con il partner, una maggiore disponibilità economica da parte della donna permetterebbe di riequilibrare il "potere negoziale" in seno alla coppia, sul presupposto, dimostrato da alcuni studi sociologici, che di tale potere normalmente beneficia il partner in grado di esprimere capacità reddituali più elevate¹²².

Inoltre, «la previsione di un reddito di base aiuterebbe a conseguire una maggiore parità tra i sessi nel mercato del lavoro rafforzando la posizione negoziale delle donne e incoraggiando gli uomini a prendere in considerazione lavori a tempo parziale permettendo loro di condividere una maggior quota di lavoro domestico»¹²³.

Se questi sono i potenziali vantaggi per le donne comunemente associati al reddito minimo individualizzato, in dottrina sono stati messi in luce anche alcuni aspetti critici, che potrebbero ridimensionarne gli effetti positivi.

Una delle critiche principali riguarda i rischi di cristallizzazione delle differenze: un reddito minimo che dia un riconoscimento economico al lavoro domestico e di cura svolto dalle donne potrebbe produrre l'effetto indesiderato di rafforzare i meccanismi di divisione delle attività sulla base del genere, perpetuando gli assetti sociali esistenti¹²⁴. Non è affatto detto che l'introduzione di un reddito minimo individuale aiuti a rimescolare le carte della suddivisione del lavoro tra i generi. Una prova indiretta è offerta dall'analisi dei contesti in cui operano schemi di *welfare* "gender blind" che consentono indifferentemente a uomini e donne l'interruzione della carriera lavorativa per

¹²¹ COSÌ J. ELGARTE, *Good for women? Advantages and risks of a basic income from a gender perspective*, Paper presented at the XI BIEN Congress, University of Cape Town, 2-4 November 2006, p. 6.

¹²² I. ROBEYNS, *Hush Money or Emancipation Fee? A Gender Analysis of Basic Income*, in R. VAN DER VEEN-L. GROOT (eds.), *Basic Income on the Agenda. Policy Objectives and Political Changes*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2000, p. 121 ss.

¹²³ G. STANDING, *The need for a new social consensus*, in P. VAN PARLIS (ed.), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso, London, 1992, p. 59.

¹²⁴ Questa critica di fondo è espressa, ad esempio, da A. ORLOFF, *Why Basic Income Does Not Promote Gender Equality*, in AA.VV., *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Wiley Blackwell, Chichester, 2013, p. 149 ss.; I. ROBEYNS, *Will a Basic Income Do Justice to Women?*, cit., e I. ROBEYNS, *Some thoughts on basic income from a feminist perspective*, Paper presented at a workshop at the Heinrich Böll Stiftung, Berlin, 5 July 2007, p. 8; J. ELGARTE, *Basic Income and the Gendered Division of Labour*, cit., p. 5.

dedicarsi ad altre attività: si è notato che questa opportunità è stata colta con modalità profondamente differenti dai due generi, poiché gli uomini hanno sfruttato i congedi retribuiti dal lavoro per lo più per intraprendere un'attività (ad es. formandosi una nuova professionalità) o come forma di transizione verso la pensione, mentre le donne hanno prevalentemente impiegato il tempo guadagnato per dedicarsi (ancora) ad attività di cura ¹²⁵.

Inoltre, a causa dell'importo non molto elevato al quale ammonta il reddito minimo, non sempre la remunerazione del lavoro domestico e/o di cura si tradurrebbe in un vantaggio per le donne. Probabilmente sì per quelle donne che comunque non sarebbero intenzionate ad accostarsi al mercato del lavoro: costoro beneficerebbero di aumento netto del reddito individuale. I vantaggi potrebbero non essere così significativi per quelle donne che decidessero di uscire temporaneamente dal mercato del lavoro per dedicarsi ad altre attività: per un verso, il reddito minimo compenserebbe solo in parte la perdita in termini di retribuzione; per un altro verso, il prolungarsi dell'assenza dal mercato del lavoro, favorita dal riconoscimento della prestazione sociale, potrebbe rendere più difficoltoso il reinserimento, esponendo la persona al rischio di intrappolamento: è stato evidenziato che più dura il periodo di lontananza dal posto di lavoro più è difficile farvi ritorno, non fosse altro che per il depauperamento della professionalità e l'indebolimento degli *skill* professionali connessi al passare del tempo (il problema non si porrebbe per le attività che richiedono basse professionalità, ma il problema è proprio quello di evitare la ghattizzazione delle donne in segmenti di mercato del lavoro di bassa qualità) ¹²⁶.

Le critiche appena riportate mostrano ancora una volta l'estrema complessità delle valutazioni in ordine al potenziale impatto dell'adozione di schemi di reddito minimo, una volta che la misura venga calata in un sistema ordinamentale concreto; peraltro, le specificità e le debolezze del sistema italiano rendono tale valutazione ancora più incerta. In particolare, non è detto che la configurazione del reddito minimo su base strettamente individuale, senza che rilevi la situazione patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza, sia in grado di apportare tutti i benefici promessi. Per evitare i rischi di intrappolamento e di cristallizzazione della rigida divisione dei ruoli sulla base del genere si renderebbe necessario il complemento di altre misure di sostegno, ad esempio sotto forma di servizi di cura, per gli anziani e per i bambini, facilmente accessibili alle famiglie sotto l'aspetto sia logistico che economico ¹²⁷. La previsione di un *mix* di strumenti – erogazione economica

¹²⁵ Così J. ELGARTE, *Good for women? Advantages and risks of a basic income from a gender perspective*, cit., p. 9. Sotto questo profilo, anche quando sono presenti misure che incoraggiano l'adozione del modello del c.d. "universal caregiver", sembrano permanere alcune rigidità nella suddivisione dei ruoli.

¹²⁶ J. O'REILLY, *Can a Basic Income Lead to a More Gender Equal Society?*, cit., p. 4.

¹²⁷ J. ELGARTE, *Good for women? Advantages and risks of a basic income from a gender perspective*, cit. p. 14.

e servizi – contribuirebbe a rendere possibile scelte di vita effettivamente più libere, minimizzando le distorsioni che l'utilizzo di un solo strumento, in grado di porre rimedio ad alcuni problemi, ma non ad altri, comporterebbe.

Con queste avvertenze, la soluzione che prevede l'introduzione del reddito minimo sotto forma di beneficio individuale appare comunque preferibile, essendo più coerente con la costruzione del diritto al mantenimento e all'assistenza sociale come diritto fondamentale della persona (e non della formazione sociale nel quale la persona è inserita). Qualche aggiustamento che tenga conto del reddito della famiglia, ridefinendo il *quantum* della prestazione, può certamente essere ammesso, ma eventuali correzioni in senso limitativo dell'importo non dovrebbero impedire in linea di principio l'accesso alla prestazione ¹²⁸.

3. *L'estensione della misura agli stranieri*

Se il reddito minimo si qualifica, pur nella sua nozione minima, come un trasferimento monetario disposto da una comunità politica a favore dei suoi membri, si pone il problema di definire i confini di tale comunità di riferimento e di stabilire chi siano coloro che la compongono e che, quindi, costituiscono il bacino dei potenziali beneficiari della misura. La questione non riguarda la contrapposizione tra modello selettivo e universalista, costruita sull'alternativa tra beneficio condizionato e incondizionato, quanto, piuttosto la latitudine del concetto di comunità politica. Da chi è formata la "comunità politica" rilevante ai fini dell'individuazione di coloro che possono aspirare al reddito minimo? L'espressione "reddito di cittadinanza", che pure è associata ad una delle forme più inclusive di reddito minimo, lascerebbe *prima facie* pensare alla comunità dei cittadini in senso giuridico, ossia l'insieme degli individui titolari dello *status civitatis* ¹²⁹.

In realtà, le cose non stanno così. Uno sguardo alle esperienze d'oltrec confine mostra che gli ordinamenti europei sono orientati decisamente a riconoscere lo *ius existantiae* non solo ai propri cittadini, ma anche a tutti coloro che risiedono legalmente nel territorio dello stato e che soddisfino i requisiti di accesso ¹³⁰. Con il passaggio dallo Stato liberale allo Stato socia-

¹²⁸ Si potrebbe pensare all'esclusione dalla prestazione solo in caso di redditi familiari particolarmente elevati oppure nel caso in cui la persona, pur priva di reddito, abbia un consistente patrimonio personale.

¹²⁹ Per cittadinanza in senso giuridico possiamo intendere «l'iscrizione di un soggetto – per connessioni territoriali, per legami di parentela, per libera opzione ecc. – all'ordinamento giuridico di uno Stato»: cfr. D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, cit., p. 3.

¹³⁰ Cfr. Missoc, *Missoc Analysis 2011. Guaranteed Minimum Income*, Brussels, 2011, p. 14. Ad esempio, si vedano i casi dei regimi di reddito minimo operanti in Francia, Olanda,

le, realizzatasi pienamente sulla spinta del costituzionalismo del secondo dopoguerra, si è avuta la «costituzionalizzazione della funzione di protezione sociale, che si esplica nella forma dei diritti sociali»¹³¹. La più recente fase di questa traiettoria ha visto i diritti sociali espandersi al di là dello spazio in cui erano stati originariamente confinati, includendo nella platea dei potenziali beneficiari anche gli stranieri, in nome di una applicazione dei principi fondamentali di eguaglianza e solidarietà che intende tutelare tutti i membri stabili della comunità indipendentemente dal possesso dello *status civitatis*: trova così attuazione un'idea di «comunità solidale» che travalica i confini della cittadinanza in senso giuridico.

Si tratta tuttavia di acquisizioni non pacifiche, almeno fino a qualche anno fa, se ancora nel 2009 Valerio Onida metteva in guardia contro il rischio di un uso distorto del requisito della cittadinanza come criterio di accesso alle prestazioni sociali: «lo status di cittadino, nato agli albori del costituzionalismo moderno, come si è detto, in funzione uguagliatrice rispetto agli antichi trattamenti differenziati, finisce oggi, spesso, per costituire il fattore di una delle più significative disuguaglianze giuridiche che sopravvivono al progresso della civiltà giuridica. Un paradosso storico, che ci dice come, pur nella consapevolezza della permanente rilevanza, ancor oggi, degli elementi che tradizionalmente differenziano il trattamento dello straniero da quello del cittadino, [ci] si trovi oggi a doversi interrogare sempre più spesso sulla ragionevolezza o irragionevolezza di questa disuguaglianza nelle sue varie manifestazioni»¹³².

Non è un caso che l'estensione agli stranieri dei diritti assistenziali abbia rappresentato l'ipotesi più controversa, e per una ragione abbastanza ovvia: si tratta di diritti che costano e che sono finanziati per mezzo del ricorso alla solidarietà generale. Il problema della selezione dei beneficiari di tali prestazioni è dunque cruciale, soprattutto in un periodo in cui le risorse sono limitate.

Lo stesso articolo 38, comma 1, Cost., del resto, sulla base di una concezione dei diritti sociali figlia del suo tempo, configura espressamente l'assistenza sociale come un diritto del «cittadino»; il che ha richiesto, da parte di dottrina e giurisprudenza, uno sforzo interpretativo teso ad aggiornare il significato della disposizione al mutato contesto giuridico e sociale.

Il riferimento alla cittadinanza contenuto comma 1 deve infatti essere correttamente contestualizzato all'interno del più ampio sistema disegnato dall'art. 38 Cost. È stato osservato che il «termine *cittadino* vuole essere più ampio di *lavoratore*» (c.m.)¹³³: pertanto, nello specifico contesto dell'art.

Danimarca, Irlanda, Regno Unito. In altri casi, invece, vi sono alcune restrizioni (es. Austria, Belgio, Germania, Spagna).

¹³¹ L. MENGONI, *I diritti sociali*, cit., p. 131.

¹³² V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 6.

¹³³ C. CORSI, *Prestazioni assistenziali e cittadinanza*, in *Dir. imm. cittad.*, n. 2, 2009, p. 34.

38 Cost., il termine “cittadino” non vuole designare, in senso stretto, il titolare dello *status civitatis* (in funzione di esclusione degli stranieri), ma è utilizzato per qualificare tutti coloro che, pur non essendo beneficiari delle prestazioni riservate ai “lavoratori” ai sensi del comma 2, pur tuttavia hanno diritto, in quanto membri di una comunità solidale fondata sui principi di cui agli artt. 2 e 3 Cost., alle provvidenze sociali che lo stato garantisce a quanti siano inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere. Di questa comunità solidale, soprattutto quando si tratti di diritti fondamentali, fanno parte anche gli stranieri.

Sulla base di questa premessa, dalla fine degli anni Sessanta del secolo scorso la Consulta ha potuto estendere l'applicazione dell'art. 38, comma 1, Cost., in linea di principio, anche agli stranieri. L'orientamento in oggetto è stato inaugurato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 120/1967, nella quale i giudici hanno affermato che il principio sancito dall'art. 3, comma 1, Cost., il quale stabilisce la pari dignità sociale e l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, trova applicazione anche a favore dello straniero, laddove vengano in considerazione i diritti inviolabili della persona di cui all'art. 2 Cost.¹³⁴. A questa prima pronuncia-pilota hanno fatto seguito numerose altre sentenze, fino a giungere al filone giurisprudenziale sviluppatosi negli ultimi anni in merito ai profili di illegittimità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000 (c.d. “Finanziaria 2001”)¹³⁵.

Tale disposizione limita l'accesso all'assegno sociale e alle provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi ai soli stranieri titolari di carta di soggiorno (oggi: «permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo»), così restringendo il campo d'azione della tutela rispetto a quanto originariamente disposto dall'art. 41 del testo unico immigrazione (d'ora innanzi: TUI), che invece includeva anche gli stranieri titolari di permesso di soggiorno non inferiore ad un anno. Questo significa che alle prestazioni sociali oggetto della norma potrebbero accedere solo gli stranieri che abbiano legalmente soggiornato in Italia per almeno 5 anni¹³⁶. Tale previsione deve essere letta poi raccordata all'art. 9 TUI, che richiede, ai fini del rilascio del

¹³⁴ Sul tema, cfr. anche A. CALIGIURI, *L'accesso ai benefici di natura assistenziale dei cittadini extracomunitari soggiornanti in Italia*, in *Dir. imm. cittad.*, n. 1, 2009, p. 53 ss.; W. CHIAROMONTE, *Previdenza e assistenza sociale degli stranieri*, cit.; W. CHIAROMONTE, *Le incertezze della Consulta sull'accesso degli stranieri alle prestazioni non contributive e le recenti novità in tema di misure assistenziali*, in *Riv. dir. sic.*, n. 2, 2009, p. 371 ss.

¹³⁵ Le più significative sentenze di questo filone sono le seguenti: In tema si vedano W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 230 ss.; M.R. PIPPONZI, *Stranieri e prestazioni assistenziali: il punto della situazione dopo le pronunce della Corte costituzionale sull'art. 80 co. 19 l. n. 388 del 2000*, in *Dir. imm. cittad.*, n. 1, 2015, p. 91 ss.

¹³⁶ Ai fini del rilascio della carta di soggiorno era richiesto, oltre agli altri requisiti di legge, un periodo di permanenza legale di almeno 6 anni, periodo successivamente abbassato a 5 anni a seguito dell'introduzione del nuovo permesso di soggiorno CE.

titolo di soggiorno per lungo residenti, il possesso di requisiti ulteriori, tra cui la disponibilità di un «reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari». Dalla lettura combinata dell'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000 e dell'art. 9 TUI emerge un evidente contraddizione. Le misure assistenziali sono per definizione destinate a soggetti sprovvisti dei mezzi di sostentamento, ad esempio perché incapaci a procurarseli a causa di un'invalidità (in ciò risiede la loro *ratio* giuridica); si tratta, dunque, di soggetti privi di reddito. Allo stesso tempo, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno UE, la legge richiede requisiti reddituali minimi. La conseguenza è paradossale: avrebbero il diritto di fruire delle misure assistenziali, pensate per assicurare un sostegno alle persone prive di reddito, solo quegli stranieri provvisti di un reddito sufficiente a consentir loro di richiedere il rilascio del titolo di soggiorno per lungo residenti. In altri termini, sarebbero ammessi alla tutela gli stranieri meno bisognosi, mentre sarebbero irrimediabilmente esclusi quelli più bisognosi. Questa incongruenza non poteva certo superare un attento controllo di legittimità costituzionale.

Nel percorso giurisprudenziale tracciato dalla Corte costituzionale si nota, peraltro, una significativa evoluzione. Nelle prime due pronunce sul tema la Corte ha sì ravvisato l'incostituzionalità dell'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000, nella parte in cui esclude gli stranieri extracomunitari, che non siano in possesso dei requisiti reddituali richiesti per il rilascio della carta di soggiorno, dall'accesso all'indennità di accompagnamento (cfr. sent. n. 306/2008) e alla pensione di inabilità (cfr. sent. n. 11/2009); lo ha fatto, però, evitando di “prendere il toro per le corna”. La Corte, inizialmente, non si è posta il problema dell'esistenza di un nucleo incompressibile di diritti spettante all'individuo sulla base dell'art. 2 Cost. indipendentemente dalla nazionalità, ma ha risolto la questione rilevando l'intima contraddittorietà del combinato disposto degli articoli 80, comma 19, legge n. 388/2000 e 9 TUI e dichiarandone l'illegittimità per contrarietà al principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 Cost.¹³⁷

La sent. n. 187/2010 segna uno spartiacque, poiché determina uno spostamento del baricentro della decisione dalla verifica della ragionevolezza dell'assetto normativo voluto dal legislatore ordinario all'«accertamento della funzione sociale della prestazione assistenziale in discorso»¹³⁸ (nel

¹³⁷ Cfr. Corte cost., 29 luglio 2008, n. 306, punto 10: «la Corte ritiene che sia manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento – i cui presupposti sono, come si è detto, la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita – al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito. Tale irragionevolezza incide sul diritto alla salute, inteso anche come diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza. Ne consegue il contrasto del le disposizioni censurate non soltanto con l'art. 3 Cost., ma anche con gli artt. 32 e 38 Cost., nonché [...] con l'art. 2 della Costituzione». La successiva sentenza Corte cost., 14 gennaio 2009, n. 11 si allinea sostanzialmente alla sent. n. 306.

¹³⁸ W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, cit., p. 237.

caso di specie: l'assegno di invalidità): la Corte si interroga infatti sulla idoneità della misura assistenziale «a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana», concludendo che «ove, pertanto, si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo» in tema di divieto di discriminazione¹³⁹.

Come rilevato dai primi commentatori della sentenza¹⁴⁰, la Corte riconosce che, come già in materia di diritto alla salute, anche in materia assistenziale esiste un «nucleo» di prestazioni essenziali che costituiscono, per usare le parole dei giudici costituzionali, «parametro di ineludibile uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato». Ne consegue, in relazione al suddetto «nucleo» di prestazioni, il sostanziale ripristino della situazione antecedente all'entrata in vigore della legge n. 388/2000, ossia l'equiparazione tra il cittadino italiano e lo straniero titolare di permesso di soggiorno.

Nella pronuncia n. 329/2011 la Corte costituzionale ha confermato l'orientamento espresso nel 2010, ribadendo che l'esigenza di garantire ai cittadini di paesi terzi l'accesso alle misure assistenziali volte ad assicurare il sostentamento dell'individuo si pone «in linea [...] con i principi di inderogabile solidarietà sociale, assunti quale valore fondante degli stessi diritti inalienabili dell'individuo, che non ammettono distinzioni di sorta in dipendenza di qualsiasi tipo di qualità o posizione soggettiva e, dunque, an-

¹³⁹ L'art. 14 CEDU, rubricato «divieto di discriminazione», stabilisce: «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione». Ciò che rende tale pronuncia particolarmente significativa è proprio il nuovo percorso argomentativo seguito dalla Consulta, nel quale viene espressamente richiamato, per la prima volta in materia di sicurezza sociale, l'art. 14 della CEDU, ritenuto vincolante per il legislatore italiano ai sensi dell'art. 117 Cost. in linea con quanto affermato nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 348/2007 e 349/2007. Nelle sentt. nn. 348/2007 e 349/2007 i giudici hanno affermato che il mancato rispetto delle prescrizioni contenute nella CEDU integrerebbe una violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., il quale impone che la potestà legislativa statale e regionale sia rispettosa dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Pertanto, la legge, statale o regionale, che violi le norme comunitarie o internazionali, al cui rispetto l'Italia si è vincolata, è incostituzionale per contrasto con l'art. 117, comma 1. Sulle sentt. nn. 348/2007 e 349/2007 cfr. D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte «sub-costituzionale» del diritto*, in *Quaderni cost.*, n. 1, 2008, p. 133 ss.

¹⁴⁰ A. GUARISO, *Prestazioni assistenziali e «parametro» di ineludibile eguaglianza secondo la Corte costituzionale*, in *D&L – Riv. crit. dir. lav.*, n. 2, 2010, p. 359 ss., spec. p. 362.

che in ragione del diverso *status* di cittadino o di straniero»¹⁴¹. L'estensione delle misure volte al soddisfacimento di "bisogni primari" agli stranieri in possesso di semplice permesso di soggiorno è proseguita con le successive sentt. n. 40/2013, 222/2013, n. 22/2015 e n. 230/2015¹⁴², le quali hanno definitivamente portato a termine il processo di «smantellamento» dell'art. 80, comma 19, della Finanziaria 2001¹⁴³.

La giurisprudenza appena esaminata offre utili indicazioni per risolvere il problema dell'estensione o meno agli stranieri del reddito minimo. Il dato che emerge con più evidenza è che nell'attuale configurazione del sistema di sicurezza sociale italiano, quale risulta dal quadro normativo e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la "cittadinanza giuridica" non costituisce più un requisito dirimente ai fini dell'accesso alle prestazioni assistenziali.

Già prima che la Corte si pronunciasse sulla legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della Finanziaria 2001 alcune categorie di stranieri, grazie al diritto dell'UE, godevano di una adeguata tutela sul piano sociale. La normativa comunitaria garantisce infatti la parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale con i cittadini dello stato membro ospitante ai cittadini dell'UE che esercitino la libertà di circolazione e ai loro familiari (cfr. art. 24.1, dir. 2004/38/CE, fatti salvi i primi tre mesi di soggiorno), ai cittadini di paesi terzi che abbiano lo *status* di lungo soggiornanti (art. 11.1, lett. d), dir. n. 2003/109/CE), agli individui beneficiari dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria (cfr. art. 28.1, dir. n. 2004/83/CE). Più controversa appare la possibilità di estendere tali prestazioni sociali ai possessori di permesso unico di cui alla dir. n. 2011/98/UE, dal momento che questa, per quanto attiene al campo di applicazione oggettivo, rinvia alle prestazioni previste dal regolamento n. 883/2004, il quale a sua volta esclude espressamente l'"assistenza sociale" (cfr. art. 3.5, reg. n. 883/2004). Per la verità, alcune prestazioni che nel sistema italiano sono riconducibili al circuito assistenziale potrebbero comunque ricadere nel campo di applicazione del regolamento n. 883 e, quindi, della direttiva n. 98: si pensi all'assegno per nuclei familiari numerosi di cui all'art. 65 della legge n. 448/1998, recentemente qualificate dalla Corte di giustizia come "prestazioni familiari" ai sensi dell'art. 3.1, lett. j), del regolamento¹⁴⁴. In

¹⁴¹ Cfr. Corte cost., 16 dicembre 2011, n. 329, punto 4.

¹⁴² Cfr. Corte cost., 11 marzo 2013, n. 40, in materia di indennità di accompagnamento; Corte cost., 16 luglio 2013, n. 222, relativa ad un pacchetto di misure assistenziali erogate dalla Regione Friuli Venezia Giulia; Corte cost., 27 febbraio 2015, n. 22, in materia di pensione del c.d. "cieco civile ventesemista" e relativa indennità di accompagnamento; Corte cost., 11 novembre 2015, n. 230, in merito alla pensione di invalidità civile per sordi e all'indennità di comunicazione. Per completezza è da segnalare anche la sentenza Corte cost., 1 luglio 2013, n. 172, relativa ad un "assegno di cura" erogato dalla Provincia autonoma di Trento.

¹⁴³ M.R. PIPPONZI, *Stranieri e prestazioni assistenziali: il punto della situazione dopo le pronunce della Corte costituzionale sull'art. 80 co. 19 l. n. 388 del 2000*, cit.

¹⁴⁴ Cfr. CGUE, 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Del Rosario Martinez Silva*, in *www.curia*.

questa breccia aperta dalla Corte di giustizia potrebbe inserirsi, con qualche possibilità di successo, anche il reddito di inclusione di cui al d.lgs. n. 147/2017 nella misura in cui, come si è visto in precedenza, è espressamente qualificato dal legislatore come misura riconosciuta «ai nuclei familiari in una condizione di povertà» (art. 2); da questo punto di vista, il ReI potrebbe essere considerato “prestazione familiare” almeno tanto quanto lo è l’assegno per nuclei familiari numerosi di cui alle legge n. 448/1998.

Su questo quadro normativo è venuta ad innestarsi la giurisprudenza della Consulta precedentemente richiamata, la quale ha innescato, e progressivamente portato a compimento, un percorso di trasformazione del sistema di sicurezza sociale italiano in senso più inclusivo, promuovendo un’applicazione del principio di solidarietà di tipo “cosmopolita”, con l’effetto di «relativi[re] la distinzione cittadino/straniero per quanto riguarda il godimento dei diritti, in particolare di quelli sociali»¹⁴⁵. L’unico requisito indefettibile è dunque costituito possesso di un valido titolo di soggiorno, dal momento che l’accesso alle misure di assistenza sociale presuppone, quanto meno, la condizione di regolarità.

L’esame della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni mostra con chiarezza che i giudici hanno rimarcato l’esigenza di leggere l’art. 38, comma 1, Cost. alla luce del sistema dei valori e principi fondamentali dell’ordinamento, con una particolare attenzione a solidarietà ed eguaglianza (si vedano i molteplici richiami agli articoli 2 e 3 della Costituzione disseminati nelle pronunce prese in considerazione). Peraltro, l’estensione agli stranieri delle misure assistenziali, sul piano dell’interpretazione costituzionale, si fonda sulle medesime ragioni di fondo che giustificano, e rendono doverosa, l’introduzione del reddito minimo: tutelare la dignità individuale attraverso la garanzia dei principi di pari dignità sociale ed eguaglianza sostanziale, nonché per mezzo dell’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà (verticale) posti a carico dei pubblici poteri a protezione dei diritti inviolabili della persona¹⁴⁶.

Sulla scorta di questa comunanza di sostrato valoriale, immaginare la costruzione di un regime di reddito minimo limitato ai soli titolari dello *status civitatis*, con esclusione di tutti coloro che non facciano parte di questa comunità politica ristretta, appare in contrasto, oltre che con il diritto comunitario (nei casi in cui sia applicabile), anche con i fondamenti dell’ordinamento costituzionale.

europa.eu. Sull’uso giurisprudenziale del principio di parità trattamento contenuto nell’art. 12 della dir. n. 2011/98/UE si veda il contributo di A. GUARISO, *Direttiva 2011/98 e d.lgs. 40/14 di recepimento*, in *Dir. imm. cittad.*, n. 1, 2015, p. 15 ss.

¹⁴⁵ A. DI STASI, *I diritti sociali tra status civitatis, cittadinanza europea e integrazione sociale. Una introduzione*, in A. DI STASI (a cura di), *I diritti sociali degli stranieri*, Eidos, Roma, 2008, p. 13.

¹⁴⁶ Si vedano a tale riguardo le considerazioni precedentemente sviluppate a proposito della distinzione tra i concetti di solidarietà in senso “verticale” e “orizzontale”.

Agli stranieri che dovessero chiedere di essere ammessi al beneficio del reddito minimo potrebbero legittimamente essere opposti i soli limiti di ordine generale previsti per l'accesso alle prestazioni assistenziali dall'art. 41 TUI, il quale, prevedendo il ragionevole requisito del possesso dello *status* di soggiornante da almeno un anno, non pone problemi di compatibilità con la Costituzione ¹⁴⁷.

SEZIONE III

LA CONDIZIONALITÀ DELLA PRESTAZIONE

1. Condizionalità della prestazione e onere di attivazione del beneficiario

Il tema della condizionalità della prestazione occupa un posto centrale nella riflessione sulla genesi e sul mantenimento del diritto alla prestazione di sicurezza sociale ¹⁴⁸: in questo il reddito minimo non fa eccezioni, amplificando anzi alcune questioni di giustizia distributiva connesse all'erogazione delle prestazioni assistenziali ¹⁴⁹. Mentre infatti la prestazione previdenziale,

¹⁴⁷ Cfr. art. 41 TUI: «gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

¹⁴⁸ Cfr. E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, cit., p. 457: «il principio di condizionalità permea [...] i diritti sociali. Ciò in una duplice prospettiva: *attiva*, rispetto all'esistenza stessa della cittadinanza sociale, della quale, se realizzati, costituiscono condizione necessaria; *passiva*, sia rispetto alla disponibilità (*rectius* allocazione) delle risorse economiche e strumentali indispensabili alla loro realizzazione, sia rispetto alla loro titolarità, condizionata all'adempimento del dovere di attivazione "in senso lato" e al possesso di requisiti soggettivi posti, talvolta direttamente, dalle fonti costitutive e, più spesso, da quelle attuative, dei diritti».

¹⁴⁹ Per "giustizia distributiva", in un'accezione moderna, si intende il principio in base al quale «allo stato è richiesto di garantire che la proprietà sia distribuita tra i membri della società in modo tale che ciascuno possa beneficiare di un certo livello di mezzi materiali». Il problema centrale della giustizia distributiva ruota quindi attorno alla definizione della quantità di mezzi da garantire, dei criteri per distribuirli e del ruolo (più o meno interventista) dello stato nel processo di distribuzione; da come si combinano questi elementi derivano le concrete concezioni della giustizia distributiva applicate. La moderna nozione di giustizia distributiva si contrappone a quella antica, risalente all'*Etica Nicomachea* di Aristotele, costruita attorno all'idea di retribuzione: «nel suo significato originario, di matrice aristotelica, l'idea di "giustizia distributiva" era riferita ai principi

finanziata soprattutto mediante il prelievo contributivo posto a carico delle categorie interessate, risponde ad una logica essenzialmente retributiva (sebbene con qualche temperamento), quella assistenziale attinge alle risorse reperite mediante meccanismi di solidarietà generale e richiede, dunque, una giustificazione che vada al di là del principio di corrispettività contributi-prestazioni (in questo caso assente)¹⁵⁰. La questione è estremamente delicata, poiché si rende necessario un coordinamento tra due principi fondamentali: da un lato, il principio di solidarietà verticale che, come si è visto, impone ai pubblici poteri di intervenire per alleviare le situazioni di bisogno dei membri della comunità politica di riferimento; dall'altro, il principio di giustizia. Sul corretto equilibrio tra solidarietà e giustizia si gioca una buona parte della efficacia e della credibilità di un sistema di sicurezza sociale, poiché i due principi di sostengono a vicenda: non c'è *welfare* giusto che non sia anche solidale, e viceversa¹⁵¹. Il problema, semmai, è stabilire quale concezione della giustizia distributiva, tra le tante possibili, debba essere presa in considerazione, il che porta inevitabilmente ad interrogarsi su quali debbano essere i criteri per un'equa allocazione delle risorse da distribuire¹⁵².

2. (Segue): *il sistema di sicurezza sociale come "sfera distributiva"*

Assumendo come prospettiva di indagine quella della giustizia distributiva, si può ritenere che un sistema di sicurezza sociale possa essere pensato come una particolare "sfera distributiva", organizzata sulla base di determinati criteri allocativi, a loro volta espressione di un insieme di valori e principi portanti che fanno da sostrato etico-politico alla sfera presa in considerazione.

Il concetto di "sfera distributiva" è stato coniato da Michael Walzer per contestare uno dei più diffusi approcci filosofici al tema della giustizia distributiva, ossia l'idea che vi sia un unico sistema accettabile e che il vero problema, semmai, risieda nell'individuare i criteri funzionali a determina-

volti ad assicurare che le persone meritevoli fossero premiate secondo i meriti, con particolare riguardo al loro *status* politico». Cfr. S. FLEISCHACKER, *A Short History of Distributive Justice*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 2004, pp. 3-4.

¹⁵⁰ Sulla funzione redistributiva del sistema di sicurezza sociale cfr. M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 14-15.

¹⁵¹ Sul legame tra solidarietà e giustizia, concepibili come due facce della stessa medaglia, cfr. M. NAPOLI, *Povert  (vecchie e nuove) e diritto del lavoro*, cit.

¹⁵² Ai fini del discorso che si sta conducendo non verranno esaminate tutte le concezioni della giustizia distributiva elaborate nel corso della storia del pensiero filosofico. Per una efficace sintesi, si rimanda a S. FLEISCHACKER, *A Short History of Distributive Justice*, cit.

re quale esso sia ¹⁵³. Al contrario, occorrerebbe prendere atto del fatto che la società umana è una «comunità distributiva» nella quale si scambiano beni di diversa natura, con la conseguenza che «a questa molteplicità di beni corrisponde una molteplicità di procedure, agenti e criteri distributivi». Le relazioni umane, e quelle giuridiche non fanno eccezione, non si sviluppano nel vuoto artificiale di un laboratorio, bensì nella concretezza della vita, e dunque bisogna fare i conti con «il particolarismo della storia, della cultura e dell'appartenenza». Da queste premesse scaturiscono conseguenze riguardanti l'approccio generale al problema della giustizia. La considerazione che «la giustizia è una costruzione umana» calata nella storia porta a ritenere che non vi sia un solo modo di attuarla: quindi, conclude Walzer, «i principi stessi della giustizia hanno una forma pluralistica, [sicché] beni sociali diversi devono essere distribuiti secondo procedure diverse», sul presupposto che «tutte queste differenze derivano da concezioni diverse dei beni sociali stessi, risultato inevitabile del particolarismo storico e culturale» ¹⁵⁴.

Perché solidarietà e giustizia siano tenuti assieme all'interno di un sistema coerente, può essere utile affrontare la questione della condizionalità della prestazione individuando i principi sui quali poggia l'azione distributiva dell'ordinamento nazionale di sicurezza sociale e cercando di interpretare correttamente il loro significato.

Il legislatore costituzionale, nel delineare i connotati fondamentali del sistema di sicurezza sociale, ha tracciato i confini di una particolare sfera distributiva organizzata secondo un principio di giustizia che tiene conto dell'interazione tra due criteri distributivi: il bisogno e il merito. Peraltro, nell'eleggere i criteri distributivi del bisogno e del merito a cardini del sistema di sicurezza sociale, l'ordinamento ha escluso altri possibili meccanismi concorrenti di distribuzione delle risorse quali, ad esempio, l'utilità aggregata o il mercato, al quale l'individuo può liberamente rivolgersi per ottenere prestazioni ulteriori, ma che non può essere considerato uno dei criteri allocativi costitutivi del sistema. L'ordinamento ha quindi compiuto una precisa scelta di valore, le cui implicazioni verranno meglio esaminate tra breve.

Per quanto attiene al bisogno, esso è intrinsecamente connaturato al sistema definito dall'art. 38 Cost., sotto il profilo sia dell'assistenza che della previdenza. Rispetto all'atteggiarsi di tale criterio distributivo nelle due ipotesi, la differenza sostanziale risiede nel fatto che per ricevere la

¹⁵³ Sulla scorta della riflessione rawlsiana, che ha condizionato tutto il dibattito seguente, «oggi tale sistema è solitamente definito come quello che ideali individui razionali sceglierebbero se fossero costretti ad una scelta imparziale, nula sapendo della propria situazione personale ed essendo escluse le richieste particolaristiche, di fronte ad un insieme astratto di beni»: cfr. M. WALZER, *Sfere di giustizia*, Laterza, Roma, 2008, p. 17.

¹⁵⁴ *Ibidem*, pp. 15-18.

prestazione assistenziale la sussistenza della situazione di bisogno deve essere dimostrata mediante ricorso alla prova dei mezzi, mentre nel caso della prestazione previdenziale il bisogno è presunto laddove si verifichi uno degli eventi conseguenza dei rischi sociali tipizzati, facendo sorgere il diritto.

È ben vero che, come si è detto nella prima Sezione del presente Capitolo, una prestazione universale indipendente dall'accertamento della condizione di bisogno, in sé, non sarebbe necessariamente incompatibile con il quadro costituzionale, con un *caveat*: la conformità alla Costituzione sarebbe assicurata solo ove la prestazione fosse idonea a soddisfare, in primo luogo, le esigenze di coloro che debbono fronteggiare la povertà, essendo inaccettabile un'opzione che, per dare qualcosa a tutti, preveda l'erogazione di una prestazione insufficiente ai soggetti più svantaggiati, indebolendo il livello di protezione costituzionalmente garantito in presenza di situazioni di particolare vulnerabilità. Poiché difficilmente sarebbe realizzabile l'obiettivo di realizzare uno schema di RMU senza compromettere la funzione protettiva della misura nei confronti dei più deboli, quello della prova dei mezzi, pur con tutti i limiti evidenziati dalla dottrina, è un passaggio tecnico irrinunciabile. Peraltro, se si ritiene, come pare più corretto, che il reddito minimo abbia natura di prestazione assistenziale – pur di natura atipica, non rientrando perfettamente nel modello descritto dall'art. 38, comma 1¹⁵⁵ – ragioni di coerenza sistematica fanno propendere per l'applicazione della prova dei mezzi, così come avviene per tutte le altre provvidenze connesse alla garanzia del minimo vitale.

Per quanto attiene al secondo criterio distributivo incapsulato nella sfera di giustizia costituita dal sistema italiano, le cose si complicano un po'. In primo luogo, occorre definire che tipo di relazione si instauri tra i due criteri del merito e del bisogno. Secondariamente, è opportuno riflettere sul concetto di "merito", il quale può essere assai scivoloso e contenere elementi di ambiguità da esaminare con attenzione. Infine, parlare di "merito" significa aderire ad una certa visione del mondo o, se si preferisce, ad una certa concezione della "vita buona": quando si parla di politiche sociali, il merito si identifica infatti sulla base di una gerarchia di valori definita dall'ordinamento, «portando l'onere della prova su chi intenda sostenere le ragioni normative di istituzioni di *welfare* e dunque introdurre, accanto alle *ragioni dei diritti*, anche le *ragioni dei doveri*, argomentando a favore di un "principio di reciprocità di base"»¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Si richiamano, a questo riguardo, le considerazioni sviluppate nella Sezione I.

¹⁵⁶ T. CASADEI, *I diritti sociali*, cit., p. 71.

3. (Segue): *condizionalità e “merito” (alcune premesse concettuali)*

Si è avuto modo di osservare che il sistema di sicurezza sociale, inteso quale sfera distributiva particolare, ruota attorno ai due criteri allocativi del bisogno e del merito. Entrambi concorrono al governo dei processi che presiedono alla distribuzione delle risorse; tuttavia, la funzione da essi svolta è differente, sicché è opportuno indagare più accuratamente la relazione che si instaura tra i due.

L'accertamento del bisogno è l'elemento decisivo ai fini della genesi del diritto alla prestazione, coerentemente con l'obiettivo generale del sistema di sicurezza sociale individuabile nella “liberazione dal bisogno”. In assenza di un bisogno qualificato come rilevante dall'ordinamento, l'intervento protettivo non si giustifica: da questo punto di vista, si può affermare che il bisogno costituisca il presupposto indefettibile dell'intervento.

Il merito svolge invece una funzione diversa, concorrendo a determinare (1) le modalità di definizione della prestazione in ordine al *quantum* o, anche, (2) le condizioni da soddisfare per il suo mantenimento nel corso del tempo.

Ad esempio, nel contesto delle assicurazioni sociali, i meccanismi di determinazione dell'importo della prestazione rispondono ad una logica essenzialmente meritocratica, dove il titolo di merito consiste nella contribuzione previdenziale: l'importo della pensione, soprattutto in seguito all'adozione del metodo di calcolo contributivo, è funzione della quantità di contributi versati nelle casse dell'ente previdenziale; l'importo del trattamento di disoccupazione è funzione (anche) dell'anzianità contributiva e dunque, in ultima analisi, della misura in cui il lavoratore ha partecipato al finanziamento del sistema.

In questi casi, è chiaro che il merito non è posto alla base del sorgere del diritto, il quale scaturisce dall'accertamento dello stato di bisogno desumibile dal verificarsi degli eventi protetti predeterminati dalla legge (raggiungimento di un'età anagrafica a partire dalla quale far decorrere l'evento “vecchiaia”; perdita involontaria del posto di lavoro, etc.).

Alternativamente, fatto salvo il perdurare della situazione di bisogno, la logica meritocratica può essere invocata per definire le condizioni da soddisfare per il mantenimento della tutela nel corso del tempo: si pensi, ad esempio, agli oneri di attivazione posti a carico del beneficiario della prestazione (partecipazione a corsi di formazione, accettazione di proposte di lavoro congrue)¹⁵⁷. Nell'attuale configurazione del sistema, la condizio-

¹⁵⁷ A partire dalla *Legge Fornero* del 2012 si è assistito ad un progressivo rafforzamento sia della logica assicurativa sia del principio di condizionalità della prestazione; il *Jobs Act II* non ha fatto altro che confermare questa tendenza. In ciò la dottrina ha correttamente ravvisato una contraddizione di fondo, poiché «in generale, l'inasprimento dei meccanismi di condizionalità mal si concilia con il parallelo rafforzamento della logica assicurativa, che

nalità – intesa nella sua dimensione di “attivazione” – limita il proprio campo di azione alle tutele previdenziali contro la disoccupazione involontaria (cassa integrazione, trattamenti di disoccupazione), dal momento che tipicamente, secondo il modello disegnato dall’art. 38, comma 1, Cost. le misure assistenziali sono destinate agli “inabili”, ossia a soggetti che, per definizione, sono impossibilitati ad attivarsi. Tuttavia, in caso di introduzione di una misura di protezione contro la disoccupazione ispirata ad una logica assistenziale, dotata dei caratteri dell’universalità e finanziata mediante il ricorso alla solidarietà generale, il problema della condizionalità, e dunque del “merito” dovrebbe quanto meno essere oggetto di discussione.

Da quanto precede si evince che nel nostro sistema il bisogno costituisce un *prius* logico rispetto al merito, vigendo tra i due criteri un ordine di tipo lessicografico: dapprima si procede all’accertamento del bisogno, presupposto per l’attribuzione del diritto in capo al titolare, e solo in seguito, sulla base della condotta del beneficiario della prestazione, si verifica la sussistenza delle condizioni per il mantenimento del diritto precedentemente sorto.

Laddove una certa condotta, ritenuta meritevole, sia posta come condizione per mantenere il diritto alla prestazione occorre riflettere sul concetto di merito che viene utilizzato ai fini della valutazione. Data la natura sfuggente del concetto di merito, suscettibile di varie interpretazioni, questa operazione comporta alcune significative difficoltà. Il problema non può infatti essere risolto interrogandosi semplicemente su cosa sia, in sé, il merito: si tratta di una categoria concettuale che, esprimendo una modalità di relazione dell’individuo con gli altri consociati e con le istituzioni, deve necessitare di una appropriata contestualizzazione. A tale riguardo, Amartya Sen osserva che «la meritocrazia, e più in generale la pratica di premiare il merito, è essenzialmente sottodefinita» sicché «non possiamo essere certi dei suoi contenuti – e dunque delle affermazioni in merito alla sua “giustizia” – fino a che non sia fatta qualche ulteriore specificazione (concernente, in particolare, gli obiettivi da perseguire in relazione ai quali il merito deve essere, in ultima analisi, valutato)»¹⁵⁸. In particolare, l’utilizzo della categoria del merito implica sempre la formulazione di un giudizio di valore¹⁵⁹, per l’elaborazione del quale ci si deve riferire a valori esterni al merito, i

si è visto costituire il tratto caratterizzante del nuovo sistema di ammortizzatori. Quanto più si abbraccia quella logica, tanto più la prestazione a sostegno del reddito si configura come un diritto individuale che il lavoratore acquisisce in virtù dei contributi versati, cioè del suo lavoro. Non si vede allora perché, una volta maturato, il godimento di tale diritto debba essere condizionato da sempre più gravosi oneri di attivazione». Cfr. G. ORLANDINI, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act e il reddito garantito*, in AA.VV., *Un reddito garantito ci vuole! Ma quale?*, in *Quaderni reddito*, n. 3, Aprile 2016, reperibile sul sito www.bin-italia.org.

¹⁵⁸ A. SEN, *Merit and Justice*, in K. ARROW-S. BOWLES-S. DURLAUF (eds.), *Meritocracy and Economic Inequality*, Princeton University Press, Princeton, 1999, p. 5.

¹⁵⁹ R. BRIGATI, *Sul concetto di merito*, in *Rag. prat.*, n. 1, 2012, p. 183 ss., spec. p. 185.

quali contribuiscono in modo decisivo a definirne la nozione; una nozione, però, che non può essere data una volta per tutte, ma che dipende dal contesto nel quale il discorso sul merito si inserisce ¹⁶⁰. Come è stato osservato, «“meritare” è un modo per acquisire beni all’interno di un quadro stipulativo sociale in cui certe cose mi spettano in virtù di certe mie caratteristiche o prestazioni» ¹⁶¹. Tale “quadro stipulativo” assume dunque un valore centrale, poiché è al suo interno che viene chiarito il significato degli elementi che sono coinvolti nel giudizio di merito.

Si prenda in esame la struttura elementare assunta qualsiasi proposizione che abbia ad oggetto il merito: “P merita X in virtù di M”, dove P è una persona, X è un riconoscimento (o una ricompensa) e M è il titolo di merito posseduto da P ¹⁶²; inoltre, poiché non ci si ricompensa da soli, deve esserci un ente esterno, «una “fonte” che giudica il merito secondo i propri valori/criteri e gli attribuisce il riconoscimento/ricompensa» ¹⁶³.

In questo schema di base vi sono due elementi problematici: (1) la “base di merito” (o “titolo di merito”), ossia ciò per cui viene attribuito un merito; (2) la “fonte di ricompensa”, ossia quell’«istituzione che remunera secondo una regola o un insieme di criteri pubblici» ¹⁶⁴. Entrambi questi elementi si caratterizzano per una ineliminabile componente valutativa – dipendente da una molteplicità di fattori di tipo culturale, storico, economico – che fa del merito una costruzione sociale dai tratti non sempre facili da decifrare.

¹⁶⁰ C. McCrudden, *Merit Principles*, in *Oxf. J. Leg. Stud.*, Vol. 18, No. 4, 1998, p. 577. Il concetto di merito è sempre stato presente nella riflessione etica umana. Secondo Louis Pojman il merito è una sorta di costante universale della riflessione sulla giustizia, costituendo anzi uno dei cardini del concetto primordiale di giustizia (*Ur-Justice*): «la giustizia universale richiede che i buoni debbano prosperare in proporzione alla propria virtù e che i malvagi debbano soffrire in proporzione al proprio vizio» (cfr. L. POJMAN, *Merit: Why Do We Value It?*, in *J. Soc. Philos.*, Vol. 30, No. 1, 1999, p. 100). Questa sorta di regola aurea, tuttavia, è stata oggetto di diverse letture nel corso della storia del pensiero. Ad esempio, nel mondo antico il merito era connotato al rango sociale determinato dalla nascita: è tipico l’esempio della società omerica, nel quale l’*agathos* appartiene per nascita all’aristocrazia guerriera, il cui valore si misura in termini di successi militari (cfr. L. POJMAN, *Merit: Why Do We Value It?*, cit.). Il modello del “merito per nascita” attraversa i secoli e si protrae fino alla caduta dell’*ancient régime*, quando il «rifiuto dei privilegi di nascita», nonché «la fede nella possibilità di un’ingegneria sociale che trasformi la società sulla base della volontà organizzata di farlo», cambia il quadro concettuale di riferimento (cfr. R. BRIGATI, *Il giusto a chi va. Filosofia del merito e della meritocrazia*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 78-79). Il superamento dell’idea del merito per nascita rende tale quadro ancora più complesso, potendosi individuare numerose concezioni diverse riconducibili ad alcune “famiglie”: quella del pensiero utilitarista, quella del pensiero liberale à la Rawls, quella del pensiero libertario à la Nozick e quella del pensiero egualitario, per citare le principali.

¹⁶¹ R. BRIGATI, *Sul concetto di merito*, cit., p. 187.

¹⁶² McCrudden, *Merit Principles*, cit., p. 547.

¹⁶³ R. BRIGATI, *Sul concetto di merito*, cit., p. 187.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

3.1. La “base di merito”: il merito come “merit”

Il primo elemento riguarda, come si è detto, il titolo di merito. La domanda alla quale occorre dare una risposta è la seguente: in ragione di che cosa un soggetto si merita qualcosa? Proprio in relazione a questo aspetto si evidenzia una delle principali ambiguità del concetto, soprattutto in un contesto linguistico come quello italiano, dove il termine “merito” è polisensibile (la distinzione è invece più chiara nell’area anglosassone, dal momento che la lingua inglese conosce due diversi termini, “merit” e “desert”, ai quali attribuisce sfumature differenti)¹⁶⁵.

In primo modo di intendere il merito è quello che attiene a certe caratteristiche o qualità personali in forza delle quali il soggetto che le possiede riceve una ricompensa o un riconoscimento. Nella formula generale “P merita X in virtù di M”, “M” rappresenta tali caratteristiche: ad esempio, bellezza, intelligenza, salute, ricchezza, nobiltà di nascita, etc. (si pensi al già citato caso dell’*agathos* della società omerica)¹⁶⁶. Secondo questo schema, pertanto, il nesso di merito può essere inquadrato come «relazione tra una qualità (nel caso tipico, una qualità personale che sia generativa di un *rank*) e le sue implicanze»¹⁶⁷: pertanto, tutto ciò che deriva dall’esercizio di tali qualità è meritato, come potrebbe capitare in uno stato di “libertà naturale” in cui la distribuzione delle risorse, risultato dell’interazione sociale tra gli individui, sia funzione delle dotazioni iniziali da questi ricevute (ricchezza, salute, etc.) e del loro talento nel metterle a frutto. Questo modo di concepire la “base di merito” solleva una obiezione fondamentale: in questo caso, il titolo di merito si fonderebbe su qualità ricevute grazie alla buona sorte e non acquisite per effetto di azioni o scelte eticamente rilevanti; in altre parole, su qualità “non meritate”. La critica più penetrante a questa particolare concezione del merito è stata formulata da John Rawls, secondo il quale «l’ingiustizia più evidente del sistema della libertà naturale sta intuitivamente nel fatto che esso permette che le quote distributive siano eccessivamente influenzate da tali fattori così arbitrari da un punto di vista morale»¹⁶⁸. La posizione di Rawls, sotto questo profilo, è inconfutabile: il merito non può

¹⁶⁵ La possibilità di tracciare una chiara distinzione semantica tra *merit* e *desert* è ammessa da L. POJMAN, *Merit: Why Do We Value It?*, cit.: in particolare, Pojman afferma che «quello di *merit* è un concetto più ampio; il genere di cui *desert* è la specie». Altra dottrina ritiene invece che una netta contrapposizione tra i due concetti non sia possibile: cfr. O. McLEOD, *Desert*, in *Stan. Enc. Philos.*, 2004 (ultimo aggiornamento: 21 luglio 2003), reperibile sul sito <https://stanford.library.sydney.edu.au/archives/spr2004/entries/desert/>.

¹⁶⁶ L. POJMAN, *Merit: Why Do We Value It?*, cit., p. 86.

¹⁶⁷ R. BRIGATI, *Sul concetto di merito*, cit., p. 197.

¹⁶⁸ J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, cit., p. 86. Sul concetto di merito in Rawls cfr., in particolare, N. RIVA, *Rawls, il merito e la meritocrazia*, in *Bibl. lib.*, XLVIII, 2013, reperibile sul sito www.centroeinaudi.it.

certo essere legato al talento individuale o ad altre caratteristiche che la lotteria della vita variamente distribuisce senza che gli individui abbiano possibilità di porvi rimedio se non in misura assai limitata. Una distribuzione di risorse effettuata sulla base di questo concetto di merito, che trova la sua massima espressione nelle leggi del libero mercato, sarebbe iniqua¹⁶⁹. La povertà, soprattutto quando è provocata dall'imperfetto funzionamento di un mercato mal regolato (la c.d. *market failure*), non può essere considerata una colpa da stigmatizzare; al contrario, essa deve essere considerata come una situazione di svantaggio a cui porre rimedio. È quindi evidente che non può essere il merito inteso come "*merit*" a fungere da criterio allocativo del sistema di sicurezza sociale.

3.2. (Segue): *il merito come "desert"*

Vi è tuttavia un secondo modo di intendere il merito, certamente più consono alla funzione di criterio distributivo che esso è chiamato a svolgere nell'ambito del regime di sicurezza sociale. Secondo una ricostruzione alternativa, quella riconducibile al concetto di "*desert*", il titolo di merito non risiederebbe nelle qualità personali del soggetto, bensì in ciò che il soggetto fa o è intenzionato a fare: il merito sarebbe dunque connesso all'azione, all'intenzione o allo sforzo. Nella formula generale "P merita X in virtù di M", "M" rappresenta quindi l'intenzione o lo sforzo consapevole¹⁷⁰, secondo uno schema ancorato alla «relazione tra un'azione e certi esiti che ne conseguono»¹⁷¹, che valorizza il nesso tra merito e responsabilità individuale.

Rispetto all'impostazione precedentemente esaminata, l'idea di merito come "*desert*" ha il pregio di non enfatizzare elementi arbitrari che sfuggono al controllo del soggetto, quali sono le dotazioni di partenza (naturali o materiali) che la lotteria della vita gli mette a disposizione. Al contrario, l'attenzione è posta sull'uso che il soggetto fa, o intende fare, delle dotazioni di cui dispone, poche o tante che siano¹⁷². Evidentemente, inquadrare il merito in questa diversa prospettiva non significa rinunciare all'idea che i pubblici poteri intervengano per parificare, per quanto ragio-

¹⁶⁹ Sul punto, cfr. S. POZZOLO, *La libertà dalla povertà come diritto fondamentale*, in *Mat. stor. cultura giur.*, n. 2, 2004, p. 480. Una critica simile è sviluppata anche da A. MCLEOD, *Distributive Justice and Desert*, in *J. Soc. Philos.*, Vol. 36, No. 4, 2005, p. 421 ss., spec. pp. 427-428.

¹⁷⁰ L. POJMAN, *Merit: Why Do We Value It?*, cit., p. 87.

¹⁷¹ R. BRIGATI, *Sul concetto di merito*, cit., p. 197.

¹⁷² Per una disamina degli argomenti che vedono contrapporsi concezioni meritocratiche e antimeritocratiche cfr. A. ZAITCHIK, *On deserving to deserve*, in *Philos. Public Aff.*, No. 4, 1977, p. 370 ss.

nevolmente possibile, i punti di partenza, mediante una redistribuzione delle risorse che, ricalibrando le dotazioni iniziali, offra a tutti le stesse opportunità. I compiti redistributivi dello stato non sono in discussione. Il punto cruciale è che una concezione del merito che faccia leva sulle azioni, o quanto meno sullo sforzo consapevole, permette di fondare la meritevolezza dell'individuo che accede alle prestazioni sociali su una base valutativa meno arbitraria e, dunque, maggiormente giustificata sul piano etico-politico.

Pertanto, se si ammette la qualificazione della società equa come "schema di cooperazione" entro il quale non dovrebbero valere elementi di differenziazione arbitrari distribuiti dalla lotteria della vita, la meritevolezza deve essere accertata non sulla base delle abilità e dei talenti individuali, bensì sulla base della propensione dell'individuo ad avere un atteggiamento di cooperazione verso la comunità di cui fa parte e dalla quale chiede di essere supportato nel momento del bisogno, ossia della sua disponibilità ad offrire alla società un contributo positivo. Anche nel sistema di pensiero rawlsiano, dove pure si guarda alla categoria del merito con notevole sospetto, si ritiene che «le persone non meritano di possedere doti naturali favorevoli, ma possono meritare – se agiscono nel rispetto dei due principi di giustizia¹⁷³ – gli esiti favorevoli che il loro esercizio in linea di massima determina»; di conseguenza «l'idea è che le persone devono, a parità di tutte le altre condizioni, sopportare i costi delle proprie scelte e gli eventuali svantaggi che ne possono derivare, esattamente come godono dei benefici che riescono a ottenere da tali scelte. Da questo punto di vista, per tornare a Rawls, è vero che non si meritano le proprie dotazioni naturali, ma si può nondimeno meritare ciò che il loro esercizio comporta»¹⁷⁴.

¹⁷³ Si tratta del principio di "equa eguaglianza di opportunità" e del "principio di differenza", codificati in J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, cit.. Il primo è formulato nei seguenti termini: «ogni persona ha un eguale diritto al più esteso schema di eguali libertà fondamentali compatibilmente con un simile schema di libertà per gli altri». Il secondo, invece, recita: «le ineguaglianze sociali ed economiche devono essere combinate in modo da essere (a) ragionevolmente previste a vantaggio di ciascuno; (b) collegate a cariche e posizioni aperte a tutti» (cfr. p. 76). Questi due principi operano simultaneamente, in modo tale che «le aspettative di coloro che sono in una situazione migliore sono giuste se e solo se funzionano come parte di uno schema che migliora le aspettative dei membri meno avvantaggiati della società» (cfr. p. 89): si tratta del principio c.d. del "*maximin*".

¹⁷⁴ Così C. DEL BÒ, *Merito, titolo e giustizia distributiva*, Working Paper LPF, n. 4, 2010, pp. 13 e 16. L'Autore, in particolare, fa riferimento alla seconda fase dell'elaborazione di Rawls sull'idea di giustizia come equità: cfr. J. RAWLS, *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Feltrinelli, Milano, 2002. Di diverso avviso un esponente della corrente del pensiero egualitario come Richard Arneson, il quale ritiene che, la responsabilità per le scelte e le azioni volontarie compiute, nonché per i valori e gli obiettivi individuali perseguiti, sia comunque problematica, poiché «aderire a buoni valori, compiere scelte ragionevoli e metterle in pratica sarà variamente facile o costoso per gli individui a seconda delle loro abilità nel farlo; abilità fissate dall'eredità genetica e sociale» (cfr. R. ARNESON, *Egalitarianism and the Undeserving Poor*, in *J. Polit. Phil.*, Vol. 5, No. 4, 1997, p. 332).

Residua tuttavia un problema. Escludere che ai fini della formulazione del giudizio sul merito possano essere considerate rilevanti le qualità innate o le ricchezze ereditate, e ammettere viceversa che il *focus* debba essere posto sulla propensione alla cooperazione dell'individuo, lascia impregiudicata l'importante questione della definizione dei parametri con cui giudicare la meritevolezza dell'azione o dell'intenzione. Qualsiasi teoria del merito deve fare i conti, infatti, con la determinazione dello *standard* di condotta da utilizzare come unità di misura del merito ¹⁷⁵.

Entra qui in gioco l'ultimo elemento costitutivo della relazione di merito, la c.d. "fonte di ricompensa", ossia un ente «che giudica il merito secondo i propri valori/criteri e gli attribuisce il riconoscimento/ricompensa» ¹⁷⁶: può trattarsi della società complessivamente intesa o, all'opposto, di un singolo o, più tipicamente, di una istituzione che trova il proprio fondamento in un ordinamento giuridico (è quest'ultimo il caso che in questa sede interessa maggiormente). Sebbene non esplicitamente incluso nella enunciazione minima "P merita X in virtù di M", si tratta di un elemento fondamentale della struttura formale del nesso di merito.

L'ordinamento, per il solo fatto che si fonda su determinati principi – incarnazione, sul piano giuridico, dei valori fondativi nei quali si riconosce la comunità dei consociati – non può essere del tutto neutrale rispetto ai profili di meritevolezza che connotano i destinatari della misura assistenziale. L'ordinamento giuridico, dunque, nel momento in cui redistribuisce le risorse tra i cittadini, non può adottare un modello di giustizia puramente procedurale ¹⁷⁷, ma deve comunque fare i conti con i propri principi e valori fondamentali, individuando alcuni parametri sostanziali che guidino l'azione dei pubblici poteri. La redistribuzione di risorse che avviene all'interno di una comunità politica deve avvenire secondo criteri di giustizia coerenti con i valori e i principi in cui detta comunità si riconosce e di cui la Costituzione è espressione: questa è la "fonte di ricompensa" che definisce gli *standard* di condotta necessari alla adozione del merito come criterio distributivo del sistema di sicurezza sociale.

¹⁷⁵ R. ARNESON, *Egalitarianism and the Undeserving Poor*, cit., *passim*.

¹⁷⁶ R. BRIGATI, *Sul concetto di merito*, cit., p. 187.

¹⁷⁷ Per definire il concetto di "giustizia procedurale pura" occorre fare nuovamente riferimento alla fondamentale opera di John Rawls: «si parla di giustizia procedurale pura quando non esiste un criterio indipendente per un risultato corretto: esiste invece una procedura equa o corretta, tale da dare un risultato similmente equo o corretto, qualunque esso sia, a condizione di seguire appropriatamente la procedura» (cfr. J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, cit., p. 98). Sulle implicazioni del concetto di giustizia procedurale pura si veda il contributo di S. VECA, *Sull'idea di giustizia procedurale*, in *Riv. fil.*, n. 2, 2001, p. 219 ss.

4. (Segue): il “merito” quale criterio distributivo nell’ordinamento di sicurezza sociale italiano e il c.d. “dovere di lavorare” (art. 4, comma 2, Cost.)

A questo punto, è opportuno riepilogare brevemente alcuni elementi che sono stati finora acquisiti. Si è visto che, in quella particolare sfera distributiva costituita dal sistema di sicurezza sociale, un ruolo di primaria importanza, tra i diversi criteri allocativi applicabili, è svolto dal merito. Tenuto conto delle difficoltà definitorie normalmente associate a tale concetto, si è giunti alla conclusione, del tutto provvisoria e suscettibile di successive precisazioni, che il termine “merito” debba designare non già un complesso di qualità personali cui una società storicamente determinata assegni un certo valore, bensì la propensione dell’individuo al compimento di attività che concorrano positivamente allo sviluppo sociale (secondo parametri che andranno meglio definiti).

Su questa premessa trovano fondamento gli argomenti che, a vario titolo, mirano a giustificare l’imposizione di oneri di attivazione al soggetto che reclami l’erogazione di una prestazione di *welfare*, in linea con il c.d. principio di condizionalità. Degli argomenti di tipo economico si è detto nel Capitolo II, al quale si rinvia. Ora si cercherà di approfondire il contenuto delle argomentazioni di natura etico-politica e giuridica, cercando di mettere in rilievo i punti di connessione.

A) *Gli argomenti di natura etico-politica*

Per quanto attiene alla giustificazione del principio di condizionalità su un piano etico-politico, ci si è interrogati da tempo sull’esistenza di un generale dovere di lavorare o, comunque, di offrire un positivo contributo alla società¹⁷⁸. Coloro che sono inclini a fornire una risposta affermativa al quesito ancorano le proprie riflessioni a due parole d’ordine: “reciprocità” e “responsabilità”.

Si è già fatto cenno alla convinzione, assai condivisa in dottrina, che qualsiasi società, indipendentemente dai valori che ne modellino i connotati politico-sociali, possa essere concepita come uno schema di cooperazione tra individui. Si tratta di una nozione minima, basilare, che può essere assunta quale comune denominatore tra le varie possibili letture applicabili al fenomeno della socialità. Pertanto, quale che sia la visione del mondo dalla quale scaturisce un’analisi sociale, essa deve fare i conti con questo ineliminabile dato di partenza: ogni società, essendo il frutto dell’interazione tra gli individui che la compongono, dà vita ad uno schema di coo-

¹⁷⁸In ambito filosofico, ad esempio, si vedano i contributi di L. BECKER, *The Obligation to Work*, in *Ethics*, Vol. 91, No. 1, 1980, p. 35 ss., e di A. GUTMANN-D. THOMPSON, *Gli obblighi del welfare*, in *Fil. e quest. pubbl.*, n. 2, 2000, p. 23 ss.

perazione tra di essi, regolato dalle norme che compongono l'ordinamento giuridico.

Una delle regole auree che consentono il buon funzionamento di un'organizzazione sociale fondata sulla cooperazione tra i suoi membri è quella incarnata dal principio di reciprocità: è ampiamente accolta l'idea che sia eticamente fondato richiedere ai componenti di un gruppo, in quanto dall'appartenenza ad esso traggano vantaggio, di ricambiare in qualche modo il beneficio ricevuto mediante lo svolgimento di un'attività cui il gruppo assegna un valore positivo ¹⁷⁹.

Nella formulazione *standard* del principio di reciprocità il contributo offerto dall'individuo dovrebbe essere proporzionato al beneficio ricevuto. Tuttavia, non sempre questo è possibile, al punto che si possono immaginare declinazioni asimmetriche del principio di reciprocità: anzi, nel caso del *welfare* spesso la relazione tra l'individuo e i pubblici poteri è di tipo asimmetrico, nel senso che il beneficiario della prestazione, proprio perché qualificato da una situazione di bisogno, per definizione non è in grado di contraccambiare in modo proporzionale a quanto ricevuto. Tuttavia, affinché sia rispettata la condizione di reciprocità richiesta dall'appartenenza al gruppo, può ritenersi sufficiente che l'individuo, in qualche misura, si attivi. Se così è, però, «i cittadini che declinano di lavorare» – o che, più in generale, scelgono di rimanere del tutto passivi rispetto al dovere di offrire un contributo positivo alla società – «si stanno di fatto rifiutando di partecipare a uno schema di equa cooperazione sociale, necessario a sostenere qualunque politica adeguata di reddito di sostegno». Pertanto, poiché «la capacità della società di garantire un *basic income* ai cittadini bisognosi dipende dalla produttività economica e la produttività economica dipende, a sua volta, dalla volontà dei cittadini di lavorare [...] il governo democratico non può essere neutrale fra gli stili di vita che contribuiscono alla produttività economica e quelli che non contribuiscono» ¹⁸⁰; il che non significa, come si vedrà meglio in seguito, costringere i cittadini a lavorare, trattandosi di un obbligo incoercibile e che, tra l'altro, è contrario alla moderna repulsione nei confronti del lavoro forzato, bensì riconoscere che i beneficiari di un trattamento assistenziale non possano goderne esclusivamente a spese degli altri membri del gruppo di riferimento. L'interrelazione tra i componenti di una società fa sì che, in una forma o nell'altra, ogni suo membro beneficia dei frutti del lavoro degli altri; al tempo stesso, con la sua sola esistenza ciascuno di noi riduce l'ammontare di risorse potenzialmente a disposizione degli altri (il che equivale a dire che ciascuno di noi, in misura maggiore o minore, è un peso per gli altri consociati). Pertanto, lo schema di cooperazione funziona se ognuno è disposto a portare una parte

¹⁷⁹ L. BECKER, *The Obligation to Work*, cit., *passim*.

¹⁸⁰ A. GUTMANN-D. THOMPSON, *Gli obblighi del welfare*, cit., p. 30.

del carico¹⁸¹; diversamente, in assenza della disponibilità a dare il proprio contributo alla società, il singolo finisce per divenire un peso netto per gli altri consociati¹⁸². Quello della sussistenza di una relazione di reciprocità tra i componenti di una società concepita come schema di cooperazione costituisce dunque uno degli argomenti più forti «per sostenere che la traduzione di una libertà negativa in una positiva sia condizionata alla partecipazione (più propriamente alla disponibilità a partecipare nei limiti delle proprie possibilità e capacità) a quel sistema di rapporti, essenzialmente produttivi, che creano le condizioni oggettive necessarie per le stesse libertà positive»¹⁸³.

Inoltre il singolo, e qui entra in gioco la seconda parola d'ordine, è chiamato ad un'assunzione di responsabilità nei confronti della società di cui è parte, che si traduce nell'adempimento di alcuni doveri di cooperazione nei confronti di coloro ai quali chiede aiuto nel momento del bisogno. Pare potersi applicare, in questo caso, il c.d. "principio delle opportunità fondamentali", in forza del quale «ai cittadini non dovrebbero essere negate opportunità fondamentali in base a fattori dei quali non sono responsabili»; se però essi hanno la possibilità di esercitare un controllo sui fattori che generano il bisogno, l'assunzione di responsabilità alla quale sono chiamati implica che «può essere negata la fornitura pubblica per bisogni fondamentali se essi possono garantirsela da sé»¹⁸⁴.

B) *Gli argomenti di natura giuridica*

Le argomentazioni di natura etico-politica sviluppate nelle pagine precedenti trovano una corrispondenza sul piano giuridico, dal momento che i concetti di "reciprocità" e "responsabilità individuale" appena evocati possono essere considerati quali elementi connaturati al principio di solidarietà evocato ogni qual volta di reclami l'intervento dei pubblici poteri per il tramite degli strumenti di *welfare*¹⁸⁵.

¹⁸¹ Peraltro, si tratta di uno dei capisaldi del contratto sociale che regola i rapporti tra gli individui: ciascuno cede qualcosa alla società sul presupposto che anche gli altri suoi membri facciano lo stesso, in vista di un reciproco vantaggio. Se ognuno fa la sua parte, dando il proprio contributo, il livello di benessere, complessivo e individuale, è positivo. Per un approfondimento sulle varie forme di contrattualismo, cfr. N. MATTEUCCI, voce *Contrattualismo*, in N. BOBBIO-N. MATTEUCCI-G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Vol. I, De Agostini, Novara, 2006, p. 372 ss.

¹⁸² L. BECKER, *The Obligation to Work*, cit., p. 42.

¹⁸³ Così E. SOMAINI, *Uguaglianza. Teorie, politiche, problemi*, cit., p. 474. L'Autore, in particolare, sostiene che, impregiudicata la libertà (negativa) di astenersi dallo svolgimento di qualsiasi attività socialmente utile, è difficile pensare che a questa scelta «debbono corrispondere anche dei titoli di libertà positiva», sotto forma di sussidi o altre modalità di sostegno.

¹⁸⁴ A. GUTMANN-D. THOMPSON, *Gli obblighi del welfare*, cit., p. 30.

¹⁸⁵ In questa prospettiva si può ritenere, come è stato osservato in dottrina, che «la par-

Il richiamo alla reciprocità e alla responsabilità individuale assume poi un particolare significato nell'ordinamento giuridico italiano, nel quale il lavoro (o, quanto meno, la "disponibilità" al lavoro) non è solo «adempimento di un dovere di solidarietà», ma diviene anche «titolo per rivendicare solidarietà da parte della Repubblica»¹⁸⁶. La lettura combinata degli artt. 2, 4 e 38 della Costituzione ci consegna la visione di un *welfare* che pone al centro del sistema di protezione il cittadino "attivo", destinatario di misure di sostegno in presenza di uno stato di bisogno, ma chiamato, allo stesso tempo, ad un'assunzione di responsabilità nei confronti della collettività dalla quale riceve aiuto. Entrano in gioco, in una dinamica di reciproca interazione, entrambi i profili della solidarietà precedentemente esaminati, quello verticale e quello orizzontale¹⁸⁷: il soggetto bisognoso che rivendica il diritto alla protezione sociale da parte dello stato (solidarietà verticale) è tenuto, per parte sua, a far sì che «il vincolo solidaristico trovi la sua concretizzazione nell'adempimento dei doveri inderogabili, che sono, innanzi tutto, quelli espressamente previsti per i consociati dalla Costituzione, in particolare all'art. 4 Cost.»¹⁸⁸.

L'utilizzo di un'idea di "merito" sviluppata lungo queste coordinate concettuali presenta un duplice vantaggio: in primo luogo, come si è accennato, sottrae la condotta dell'individuo all'influsso di fattori da esso non controllabili; in secondo luogo, consente di ancorare il significato di merito a un dato normativo preciso, costituito dall'art. 4 Cost. e, in particolare, dal suo secondo comma, ove è posto in capo a ciascun cittadino «il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società».

La valorizzazione del contenuto normativo dell'art. 4, comma 2, Cost., che in questa sede ci si propone, presenta tuttavia alcune difficoltà.

Su un piano generale, si è assistito ad un processo di «svalutazione progressiva dei doveri costituzionali, fino a rasentarne l'oblio»¹⁸⁹, sia per ragioni

tecipazione attiva del titolare alla loro realizzazione costituisce [...] un elemento fondativo dei diritti sociali»: cfr. E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, cit., p. 457.

¹⁸⁶ M.G. GAROFALO, *Solidarietà e lavoro*, in M. NAPOLI (a cura di), *La solidarietà*, Vita&Pensiero, Milano, 2009, p. 8. La duplice configurazione del lavoro come "diritto" e come "dovere" è rimarcata anche da M. NAPOLI, *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell'evoluzione del diritto del lavoro*, in *Jus*, n. 1, 2008, p. 80, il quale osserva che «tra i doveri inderogabili di solidarietà va collocato al primo posto il dovere al lavoro. È con il lavoro che ciascuno produce utilità nei confronti degli altri». Sul punto si veda anche L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità al tempo della crisi*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 3, 2013, p. 492.

¹⁸⁷ Cfr. *supra* Sezione I del Capitolo III.

¹⁸⁸ Cfr. A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, cit., p. 25, secondo la quale, quando si parla di solidarietà, è auspicabile che sia ripristinata una maggiore corrispettività tra diritti e doveri.

¹⁸⁹ S. SCAGLIARINI, *Il dovere costituzionale al lavoro*, in S. MATTARELLI (a cura di), *Il senso della Repubblica: doveri*, Franco Angeli, Milano, 2007, p. 101.

legate allo sviluppo del costituzionalismo moderno, tradizionalmente ancorato più alla rivendicazione di diritti che alla assegnazione agli individui di doveri, sia per le particolari vicende storiche consumatesi in Italia, dove la reazione all'esperienza del totalitarismo ha indotto nell'interprete una marcata diffidenza nei confronti della figura giuridica del dovere pubblico. Parlare di diritti, insomma, è sempre più facile che parlare di doveri o, quanto meno, è un'attività che la dottrina ha sempre trovato, con molte ragioni, decisamente più congeniale alle proprie inclinazioni. A tale dinamica non si è sottratto nemmeno l'art. 4 Cost.: non è un caso che, nel corso degli anni, sia stata posta molta più attenzione alle potenzialità normative insite nel primo comma dell'art. 4 Cost., laddove ci si riferisce al lavoro come ad un "diritto", nella sua duplice natura di "diritto di libertà" e di "diritto sociale". In particolare, il diritto al lavoro si atteggia a "diritto di libertà" allorché pone in capo all'individuo la libertà di scelta del lavoro, mentre assume i connotati di "diritto sociale" quando impegna lo Stato, per mezzo di una norma cui è stato riconosciuto un valore programmatico, a perseguire, come si è visto nel primo capitolo, una politica tendente alla piena occupazione¹⁹⁰.

All'enfasi (giustamente) posta sulla prima parte dell'art. 4 Cost. non ha però fatto da contraltare uguale attenzione alla parte nella quale è richiesto l'adempimento di un dovere.

V'è da dire che il limitato *appeal* mostrato dal secondo comma è dovuto

¹⁹⁰ Così R. DEL PUNTA, *Lezioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 103. Per un approfondimento in merito ai significati attribuibili al diritto al lavoro, cfr. C. ALESSI, *L'art. 4 della Costituzione e il diritto al lavoro*, in *Jus*, 2006, p. 127 ss.; in particolare, sul tema dell'ambivalenza del diritto al lavoro, come diritto di libertà e come diritto sociale, si veda inoltre l'approfondito lavoro monografico di A. APOSTOLI, *L'ambivalenza costituzionale del lavoro tra libertà individuale e diritto sociale*, Giuffrè, Milano, 2005. Peraltro, come è stato bene evidenziato, il diritto al lavoro come diritto sociale «non si risolve in una pretesa verso i pubblici poteri» volta a promuoverne l'effettività per mezzo dell'opportuna predisposizione di politiche per l'occupazione: «indipendentemente dalle politiche necessarie a renderlo effettivo mediante l'allargamento delle occasioni di lavoro, consiste piuttosto nella garanzia dell'uguaglianza (formale e sostanziale) delle persone rispetto al lavoro disponibile, un'uguaglianza che significa equilibrata concorrenza tra le persone e sicurezza rispetto ad abusi legati a qualità personali, sia nel mercato del lavoro sia durante il rapporto di lavoro» (cfr. M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 17). Rispetto alla possibilità, generalmente ammessa, di configurare il diritto al lavoro anche come diritto sociale, deve essere segnalata l'opposta posizione, del tutto minoritaria, espressa da G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2008, p. 863 ss., spec. pp. 875, 876, 878, il quale, sul presupposto della «originaria simmetria tra il diritto al lavoro e il dovere di rendersi attivi», propone una lettura improntata ad una «prospettiva costituzionalmente dilatata del dovere»: egli ritiene che nella Costituzione «tra il riconoscimento del diritto al lavoro e la sua effettività non c'è la passiva aspettativa (della sua attesa quale diritto sociale riconosciuto al cittadino dallo Stato) ma si interpone necessariamente la autonoma doverosa iniziativa del singolo cittadino tenuto ad attivarsi e a svolgere comunque un'attività socialmente utile nei limiti delle sue effettive possibilità»; la conseguenza è di qualificare «la rappresentazione del diritto al lavoro come diritto sociale [come] l'effetto di un travisamento».

anche alla formulazione della disposizione, nella quale è contenuta una norma di principio dai contorni non ben definiti e, dunque, difficile da interpretare nella sua reale portata. In primo luogo, non è agevole individuare quali siano le attività/funzioni oggetto del dovere: certamente vi rientra il lavoro, che costituisce la via maestra per adempiere il dovere di cui al comma 2, non fosse altro che per il fatto di essere posto a fondamento della Repubblica; tuttavia, il lavoro non esaurisce tali attività/funzioni, che possono anche consistere in altro dall'«impiego remunerato della propria attività personale» (in forma subordinata o autonoma), potendo anche essere prive di un nesso con la sfera dell'economia¹⁹¹. A quali attività "altre dal lavoro" il comma 2 guardi ai fini dell'adempimento del dovere in esso previsto non è chiaro e, verrebbe da aggiungere, in un ordinamento di matrice liberal-democratica probabilmente non è nemmeno bene che lo sia: fatte salve le attività ritenute dannose, e dunque espressamente qualificate come illecite, il novero delle attività utili alla società e idonee a concorrere al suo progresso materiale e spirituale è per definizione aperto e indeterminato¹⁹². Da tale indeterminatezza la dottrina ha desunto, in modo pressoché unanime, il corollario della incoercibilità del dovere di cui al comma 2¹⁹³, al quale alcuni hanno riconosciuto una «rilevanza [...] quasi più sul piano etico che su quello giuridico»¹⁹⁴.

Vi è però da chiedersi se l'incoercibilità del dovere di svolgere una attività o funzione utile al progresso sociale renda il secondo comma dell'art. 4 Cost. una semplice esortazione, tutto sommato ridondante e giuridicamente irrilevante, o se invece da essa possa comunque essere tratta qualche indicazione normativa. La circostanza che il dovere in oggetto non sia espresso nella

¹⁹¹ Cfr., in questi termini, M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 17, il quale sottolinea come i due commi dell'art. 4 Cost., contrariamente a quanto talvolta affermato, abbiano un oggetto diverso; dello stesso avviso anche G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2009, p. 21 ss., spec. pp. 22-23. La diversità di oggetto tra il primo e il secondo comma dell'art. 4 Cost., peraltro, si ricava non solo dal dato letterale, ma anche dall'esame dei lavori dell'Assemblea costituente, dove numerosi furono gli interventi volti a includere nell'area dell'adempimento del dovere di cui al comma 2 anche attività diverse dal lavoro remunerato: sul punto cfr. M. LOMBARDI, *Il diritto-dovere di lavorare. Una gloriosa battaglia di retroguardia*, in L. GAETA (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Ediesse, Roma, 2014, p. 94 ss. Rispetto a questo specifico, tuttavia, deve essere riportata l'autorevole opinione di Costantino Mortati, il quale ritiene invece che possa essere configurato un vero e proprio "dovere di lavorare": cfr. C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 156 ss.

¹⁹² Era di questa idea già M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lavoro (dir. Cost.)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, spec. § 3; lo stesso concetto è stato ripreso più recentemente, e in modo più articolato, da G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, cit.; per una ricostruzione del dibattito sul nesso tra "lavoro" e "progresso" nell'ambito dell'art. 4 Cost., cfr. C. PINELLI, "Lavoro" e "progresso" nell' *Costituzione*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 3, 2009, p. 401 ss.

¹⁹³ A. CARIOLA, *Commento all'art. 4*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Utet, Torino, 2006, p. 127.

¹⁹⁴ Ad esempio, cfr. C. SMURAGLIA, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Riv. giur. lav.*, n. 2, 2007, p. 428.

veste formale di una norma assistita da sanzione non deve far giungere a conclusioni affrettate circa la sua mancanza di giuridicità. Se è vero che in questo caso non è configurabile un obbligo in senso stretto, è tuttavia possibile considerare tale dovere qualcosa di più di un semplice precetto etico, riconoscendo ad esso piena giuridicità, con la conseguenza che il giurista potrà (e talvolta dovrà) avvalersene¹⁹⁵. Innanzi tutto, «[non] pare ammissibile che possano esistere, nel testo della carta fondamentale, proposizioni prive di valore normativo»¹⁹⁶. Inoltre, la teoria generale del diritto riconosce la possibilità che si diano norme senza sanzioni, senza che da tale privazione possa risultare pregiudicata la loro giuridicità¹⁹⁷. Infine, quella contenuta nel secondo comma dell'art. 4 Cost. presenta i caratteri strutturali non tanto della puntuale prescrizione normativa costruita sulla base del classico schema logico "se è A, deve essere B", quanto piuttosto della norma di principio, ossia, come è stato osservato, di «una proposizione generica e generale che da sola non prescrive alcun comportamento specifico, ma (1) costituisce il punto di partenza per la costruzione di vere e proprie regole di comportamento [...]; (2) costituisce valido argomento per interpretare tutte quelle disposizioni giuridiche che incrociano in qualche modo il principio; (3) giustifica la dichiarazione di incostituzionalità di leggi contrarie al principio e viceversa entra nel bilanciamento tra principi costituzionali per salvare in tutto o in parte disposizioni di legge attuative del principio»¹⁹⁸. Sulla scorta di queste considerazioni, paiono esserci sufficienti margini per un proficuo utilizzo di questa "parte dimenticata" dell'art. 4 Cost.

¹⁹⁵ Uno dei primi e più autorevoli sostenitori della giuridicità del dovere di cui all'art. 4, comma 2, Cost. è stato C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 157; a favore della giuridicità del dovere di cui al comma 2, pur con argomentazioni di segno diverso, anche G.F. MANCINI, *Sub Art. 4*, cit., p. 259. Sulla possibilità di attribuire un valore giuridico, e non solo etico, a tale dovere cfr., tra i contributi più recenti, G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, cit., p. 29, e S. SCAGLIARINI, *Il dovere costituzionale al lavoro*, cit., pp. 108-109.

¹⁹⁶ S. SCAGLIARINI, *Il dovere costituzionale al lavoro*, cit., p. 108. A questo riguardo, Costantino Mortati sottolinea la particolare «cura con cui il costituente ha evitato di dare al dovere [di cui all'art. 4, comma 2] ogni qualificazione suscettibile di escluderne la giuridicità, o per lo meno renderla dubbia». D'altra parte, osserva Mortati, sarebbe intrinsecamente contraddittorio che «lo stato, mentre si proclama fondato sul lavoro, si disinteressi poi dell'effettivo contributo dei cittadini all'attività lavorativa su cui si basa»: cfr. C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 157.

¹⁹⁷ Anzi, proprio il campo del diritto costituzionale costituisce il terreno di elezione delle norme senza sanzione. Osserva Norberto Bobbio che «questa mancanza di sanzione ai vertici del sistema non pare assurda, ma anzi del tutto naturale. L'applicazione della sanzione presuppone un apparato coercitivo e l'apparato coercitivo presuppone il potere, cioè presuppone uno scarto di forza imperativa, o se si vuole di autorità, tra colui che pone la norma e colui che deve ubbidirla. È pertanto del tutto naturale che via via che, passando dalle norme inferiori a quelle superiori ci si avvicina alle fonti del potere, e quindi diminuisce lo scarto di autorità tra chi pone la norma e chi deve eseguirle, l'apparato coercitivo perda vigore ed efficienza» (cfr. N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 136).

¹⁹⁸ In questi termini G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, cit., p. 30.

Un possibile approccio alla questione consiste nell'approfondire la connessione tra art. 1 e art. 4 della Costituzione. Il diritto al lavoro è stato, e continua a essere, una delle manifestazioni centrali del lavoro quale "fondamento" della Repubblica. Tuttavia, esso non può esaurire, da solo, la portata giuridica dell'art. 4 Cost., rendendosi necessario prendere in considerazione anche la seconda parte di questa disposizione, mettendone in luce le connessioni, ai sensi dell'art. 1 Cost., con la natura di fondamento assunta dal lavoro, il quale, proprio per questo suo specifico connotato deve fungere da base non solo per i diritti del cittadino, ma anche per alcuni doveri¹⁹⁹.

Il carattere fondamentale del lavoro per il nostro ordinamento trova espressione anche nel «dovere di svolgere [...] una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». Anzi, proprio in ciò consisterebbe, secondo quanto sostenuto da certa dottrina l'«assiologia del lavoro» quale fondamento della Repubblica²⁰⁰. Il lavoro è infatti l'«espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale ed è attraverso il lavoro che ciascuno restituisce alla società [...] ciò che da essa ha ricevuto e riceve in termini di diritti e di servizi»²⁰¹. Quel minimo di "cooperazione" che, nell'ottica di Rawls, è richiesta ai membri di una società equa, diviene, secondo la prospettiva accolta dal Costituente italiano, il dovere di svolgere un'attività o una funzione socialmente utili al quale fa riferimento l'art. 4 Cost. o, per usare una sineddoche assai diffusa, il c.d. "dovere di lavorare"; restando inteso che, come precedentemente accennato, il lavoro «orientato al mercato»²⁰² costituisce l'attività principale che permette di adempiere il dovere in oggetto, ma non l'unica, ben potendo esservi persone che, pur non essendo lavoratori, concorrono al progresso sociale svolgendo un'attività cui l'ordinamento riconosce valore. In altre parole, i lavoratori rappresentano un sottoinsieme del più ampio insieme di persone chiamate a svolgere, con modalità diverse dall'impiego remunerato, un'attività/funzione socialmente utile²⁰³. Si conferma quindi sempre attuale quanto sostenuto dall'On. Amintore Fanfani durante i lavori

¹⁹⁹ Cfr. G.F. MANCINI, *Sub Art. 4*, cit., p. 258, il quale ritiene ragionevole ammettere che il dovere di lavorare, o comunque di svolgere una attività/funzione utile, «suppone uno Stato dotato di un *modicum* di eticità; e lo Stato italiano, che è fondato sul lavoro, che esige dai suoi cittadini l'adempimento di inderogabili doveri di solidarietà, che è impegnato a realizzare una società di eguali, questo minimo etico sicuramente possiede».

²⁰⁰ M. PEDRAZZOLI, *Assiologia del lavoro e fondamento della Repubblica: il lavoro è una «formazione sociale»?», cit., p. 984.*

²⁰¹ M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, cit., p. 637.

²⁰² A. TOPO, *Obbligo di lavoro e libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere "sociale"*, in M. BROLLO-C. CESTER-L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro: incentivi e sanzioni*, EUT, Trieste, 2016, p. 177 ss.

²⁰³ G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, cit., pp. 25-26.

dell'Assemblea costituente, quando, spiegando il significato dell'espressione "fondata sul lavoro", ebbe a dichiarare: «dicendo che la Repubblica è fondata sul lavoro, si esclude che essa possa fondarsi sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria, sulla fatica altrui e si afferma invece che essa si fonda sul dovere, che è anche diritto ad un tempo per ogni uomo, di trovare nel suo sforzo libero la sua capacità di essere e di contribuire al bene della comunità nazionale»²⁰⁴. Proprio nello sforzo libero atto a contribuire al bene della comunità nazionale – ove il concetto di "bene" è stato reso dal legislatore costituente con l'espressione "progresso materiale e spirituale" – risiede l'essenza della condotta richiesta ai fini dell'adempimento del dovere.

Dal carattere "libero" di questo sforzo discendono alcune conseguenze, che vale la pena di ricapitolare, le quali circoscrivono in modo significativo le opzioni a disposizione dell'interprete circa l'utilizzo del comma 2.

In primo luogo, nessuno può essere obbligato a lavorare o a svolgere uno specifico lavoro: da questo punto di vista, l'art. 4 Cost. assicura all'individuo il massimo grado di autodeterminazione²⁰⁵. In secondo luogo, l'individuo può decidere di adempiere il dovere di cui al comma 2 anche svolgendo un'attività diversa dal lavoro orientato al mercato, oppure può scegliere di non svolgere alcuna attività. Infine, non trattandosi di un obbligo giuridico in senso stretto, l'inadempimento del dovere di cui al comma 2 non è assistito da alcuna sanzione diretta o di tipo afflittivo, né, come si è già avuto modo di osservare, è pensabile che un ordinamento giuridico di ispirazione liberal-democratica individui, tipizzandole, un numero definito di attività idonee a realizzare l'adempimento del dovere, collegando ad un eventuale inadempimento dello stesso una sanzione diretta (ad esempio, come proposto da alcuni componenti dell'Assemblea costituente, una limitazione dei diritti politici e di partecipazione)²⁰⁶.

Ma allora, date queste limitazioni, quale spazio residua per un proficuo utilizzo del secondo comma dell'art. 4 Cost.?

Una risposta a questa domanda è offerta dal principio di condizionalità

²⁰⁴ Sulla portata di questa affermazione si veda L. NOGLER, *Che cosa significa che l'Italia è una Repubblica «fondata sul lavoro»?», cit.*, p. 430. Sulla configurazione del lavoro come "sforzo libero" si vedano anche M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella costituzione e nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 17, e M. BARBERA, *Fondata sul lavoro o sulla ricerca della felicità?*, in AA.VV., *Liber Amicorum. Spunti di diritto del lavoro in dialogo con Bruno Veneziani*, Cacucci, Bari, 2012, p. 35 ss. cit., p. 35.

²⁰⁵ Oltre alla costante interpretazione che la dottrina ha dato dell'art. 4 Cost., vanno in questa direzione anche le fonti internazionali e sovranazionali. Si vedano, per quanto attiene alla produzione normativa dell'OIL, la *Convenzione sul lavoro forzato* n. 29/1930 e la *Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato* n. 105/1957. Per quanto attiene all'ordinamento dell'UE, si veda l'art. 5 della Carta di Nizza, a norma del quale «nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio».

²⁰⁶ Cfr. M. LOMBARDI, *Il diritto-dovere di lavorare: una gloriosa battaglia di retroguardia*, cit., p. 104.

delle prestazioni, il quale, basandosi sui concetti di reciprocità e responsabilità, sviluppa un'intuizione della dottrina più risalente, la quale, data l'impossibilità (non solo pratica, ma anche giuridica) di prevedere sanzioni "dirette" per l'inadempimento del dovere di cui al comma 2, riteneva che fosse percorribile la strada di una forma di sanzione "indiretta" che facesse leva sull'idea di premialità: «essendo la Repubblica fondata sul lavoro, chi non si rende socialmente utile con la propria attività resta privo di tutti i vantaggi che l'ordinamento vi ricollega, attraverso le norme che, come si è visto, pongono i cittadini che esercitano attività concorrenti al progresso della società in una posizione di vantaggio»²⁰⁷. La previsione di sanzioni indirette in luogo di quelle dirette consente di superare il problema dell'incoercibilità del dovere di attivazione di cui al comma 2. Non si tratta infatti di imporre dietro coercizione lo svolgimento di determinate attività socialmente utili, punendo con sanzioni di tipo afflittivo la mancata ottemperanza del dovere; una simile pratica giuridica sarebbe tollerabile in uno stato autoritario, ma è certamente esclusa dal nostro impianto costituzionale. Si tratta, piuttosto, di stabilire percorsi privilegiati di accesso a taluni diritti sociali a contenuto patrimoniale che, sul piano giuridico, possono essere condizionati alla disponibilità di risorse²⁰⁸ o alla cooperazione del beneficiario da definirsi sulla base di condotte che spetta al legislatore precisare²⁰⁹. La differenza tra le due ipotesi è netta. Nella prima ipotesi, sicuramente da respingere, verrebbe punito

²⁰⁷ Così M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lavoro (dir. Cost.)*, cit.; concorda con la possibilità di sanzionare l'inadempimento al dovere di cui al comma 2 anche C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 158, il quale però, contrariamente all'opinione prevalente, ritiene che, oltre alla «esclusione di pretese al soccorso legale», possa essere ipotizzabile anche una «diminutio nel campo del godimento dei diritti politici». Sulla differenza tra sanzioni dirette e indirette, nonché sull'uso premiale del diritto, è d'obbligo il rinvio a N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

²⁰⁸ Rispetto al tema della disponibilità di risorse, la Corte costituzionale ha precisato che l'espressione «diritti condizionati [...] non implica certo una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione a una puramente legislativa, ma comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene (la salute) avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione: bilanciamento che è pur sempre soggetto al sindacato di questa Corte nelle forme e nei modi propri all'uso della discrezionalità legislativa» (cfr. Corte Cost. 26 settembre 1990, n. 455); sul punto si veda C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, p. 9; sul tema del rapporto tra diritti sociali e crisi economica cfr. anche S. GIUBBONI, *I diritti sociali alla prova della crisi: l'Italia nel quadro europeo*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2014, p. 269 ss., nonché A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011, p. 1 ss.

²⁰⁹ Osserva a tale riguardo E. EICHENHOFER, *Diritti sociali e benefici condizionati*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 3, 2013, p. 532, che «tutti i benefici sociali hanno bisogno di una valida ragione per essere concessi, e ciò per la ragione fondamentale che la dipendenza dai sussidi pubblici costituisce, nelle società capitalistiche, sempre una eccezione rispetto alla regola della autonomia economica dell'individuo».

direttamente il mancato adempimento del dovere mediante l'applicazione di una sanzione atta a modificare in peggio la sua situazione dell'individuo. Nel secondo caso, invece, l'inerzia del soggetto non ne modificherebbe la situazione, lasciando le cose così come stanno; questi potrebbe sempre scegliere la via del mancato adempimento senza temere un peggioramento della propria situazione. Decidendo di attivarsi, il soggetto in stato di bisogno avrebbe accesso ad una serie di vantaggi: pertanto, lo svolgimento di un lavoro o di altra attività valutata con favore dall'ordinamento giuridico non costituirebbe un obbligo in senso stretto, dato che non sarebbe in alcun modo coercibile, bensì un onere di cui l'interessato dovrebbe farsi carico in vista del conseguimento di un vantaggio volto al miglioramento dello *status quo* ²¹⁰.

Pertanto, il riferimento al dovere di cui al comma 2 rileva in due modi. Oltre all'incontestata valenza etico-politica, sulla quale vi è accordo unanime ²¹¹, il dovere in parola assume anche rilievo giuridico: tuttavia, non potendo essere qualificato come un obbligo in senso stretto, perché sia produttivo di conseguenze giuridicamente apprezzabili in connessione con l'accesso al *welfare*, deve piuttosto essere accostato alla figura dell'onere ²¹². Tale qualificazione pare essere più coerente con il carattere "libero" del lavoro posto a fondamento della Repubblica, nonché maggiormente compatibile con il carattere asseritamente non obbligatorio dell'impegno di cooperazione richiesto dall'art. 4, comma 2. Esclusa l'imperatività della norma contenuta nel comma 2, se ne potrebbe recuperare la rilevanza giuridica riconoscendole la natura tecnico-finale propria dell'onere ²¹³, sicché

²¹⁰ Peraltro, come si vedrà meglio nel paragrafo seguente, i più recenti interventi del legislatore mirano, al contrario, a rendere il vincolo di attivazione sempre più stringente. Questa tendenza ha spinto parte della dottrina a configurare il vincolo di attivazione sempre meno come un onere e sempre più come un obbligo: cfr. V. FILÌ, *L'inclusione da diritto a obbligo*, in M. BROLLO-C. CESTER-L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro: incentivi e sanzioni*, EUT, Trieste, 2016, p. 117 ss.; R. FABOZZI, *Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 312/2016, p. 1 ss.

²¹¹ A. CARIOLA, *Commento all'art. 4*, cit.

²¹² Si veda la definizione data da F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Jovene, Napoli, 2012, p. 74, il quale evidenzia che, ricorrendo la figura dell'onere, spesso definito con l'ossimoro di "dovere libero", «[il] comportamento è libero, nel senso che non costituisce oggetto di un obbligo, la cui inosservanza determini a suo carico una sanzione, ma è necessitato, nel senso che è condizione della realizzazione dell'interesse»; con l'opportuna precisazione che «il momento della libertà attiene al fine. Così il soggetto è libero di decidere se perseguire, o meno, un certo fine, ma rispetto alla decisione di perseguirlo diventa allora necessario adeguare il proprio comportamento alle prescrizioni normative. L'onere quindi si individua nel momento della scelta del fine che costituisce anche la fonte dell'obbligazione» (cfr. P. GELATO, voce *Onere*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, Utet, Torino, 1995). Sulla figura dell'onere cfr. anche: O.T. SCOZZAFAVA, voce *Onere*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1980 e V. CAREDDA, voce *Onere (agg.)*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, Utet, Torino, 2013, p. 428 ss.

²¹³ Potrebbe essere evocata, a tale riguardo, la distinzione, risalente a Giovanni Brunetti (cfr. G. BRUNETTI, *Norme e regole finali nel diritto*, ESI, Napoli, 1913, rist. 1979) tra norme imperative e norme finali: in questa seconda categoria rientrerebbe l'onere.

l'adempimento del dovere di attivazione sarebbe condizione per l'accesso a (e il mantenimento di) una prestazione che costituisce l'oggetto di una situazione giuridica di vantaggio posta in capo all'individuo²¹⁴: dal mancato adempimento del dovere, che non lede interessi altrui, «non nasce responsabilità, ma *autoresponsabilità*, intesa come soggezione alle conseguenze del proprio comportamento»²¹⁵.

L'assolvimento del dovere di svolgere una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società può dunque offrire un valido parametro di valutazione della meritevolezza dell'individuo che intenda beneficiare di una misura di *welfare* di tipo non contributivo finanziata grazie al concorso dell'intera società (nel caso delle misure contributive, connotate da una tendenziale corrispettività tra contribuzione e prestazione, il versamento di contributi è in sé indice di meritevolezza). Tale parametro dovrebbe allora essere individuato, più che nel lavoro in senso stretto, nella "laboriosità"²¹⁶, intesa come disponibilità del soggetto a svolgere un'attività a cui l'ordinamento assegna un valore positivo: dunque, non solo un'attività di lavoro, ma anche altre attività che, pur non dando luogo alla manifestazione di una "professionalità" in senso stretto, sono comunque dotate di rilevanza sociale (a titolo esemplificativo: attività di formazione finalizzate al reinserimento lavorativo, attività di cura svolta in seno alla famiglia, etc.)²¹⁷. Ciò che ai sensi dell'art. 4, comma 2, Cost. può fungere da attendibile parametro di meritevolezza – volendo dare uno sguardo in chiave comparata – presenta quindi notevoli tratti di affinità con il concetto di "*participation*" elaborato da Tony Atkinson nell'ambito della

²¹⁴ È stato correttamente osservato da P. GELATO, voce *Onere*, cit., che «l'obbligo dev'essere osservato, per cui il comportamento derivante da questa figura giuridica è un atto dovuto, ossia un atto conforme al precetto stabilito nell'obbligo. L'atto contrastante con l'obbligo si qualifica come atto illecito». Al contrario, il mancato adempimento del dovere di cui all'art. 4, comma 2, Cost. non potrebbe mai essere qualificato come "illecito".

²¹⁵ CAREDDA, voce *Onere (agg.)*, cit. Da notare che la dottrina che si è interrogata sulla portata del principio di condizionalità ha molto insistito sulla responsabilizzazione del lavoratore: cfr. B. CARUSO-M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 283/2015, p. 1 ss.

²¹⁶ Sul concetto di "laboriosità" si veda anche P. BOZZAO, *Dal "lavoro" alla "laboriosità". Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2003, p. 535 ss.

²¹⁷ Rispetto a questa impostazione, merita di essere riportata l'annotazione critica di S. RENGA, *Le diverse eguaglianze tra protezione sociale e lavoro*, in G.G. BALANDI-G. CAZZETTA (a cura di), *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 193 ss., spec. p. 205, la quale osserva: «piuttosto che allargare il concetto di lavoro includendovi attività non di mercato, si potrebbe ribaltare di 180 gradi la prospettiva ed iniziare a pensare in termini di inserimento nel mercato, e dunque di remunerazione, di attività che rispondono a bisogni di natura collettiva e che possono assurgere ad una valutazione economica». La stessa Autrice, però, riconosce la difficile praticabilità della prospettiva suggerita, poiché, in tal caso, «sarebbe il diritto del lavoro ad avere un bel daffare nella riarticolazione dello statuto sociale protettivo del lavoratore».

proposta di *basic income* da lui formulata, salvo il profilo di distinzione costituito dal fatto che il nostro sistema di sicurezza sociale, secondo la lettura precedentemente fornita, presuppone il previo accertamento della condizione di bisogno, escluso invece, in linea di principio, dal modello pensato dallo studioso britannico ²¹⁸.

Se anche il lavoro rimane essenzialmente uno sforzo libero, non potendosi nemmeno immaginare forme di costrizione al suo svolgimento, ci si deve tuttavia interrogare sulla portata del nesso inscindibile tra diritti e responsabilità dell'individuo che benefici dell'intervento pubblico. Malgrado la diversità di oggetto dei due commi dell'art. 4 Cost., la quale non consente di stabilire una pura relazione di reciprocità tra diritto al lavoro e dovere di lavorare, è però da dubitare che l'ordinamento incoraggi forme di sostegno economico a chi decida di condurre una vita del tutto "inattiva". Al contrario, il soggetto cui il sistema di sicurezza sociale assegna una posizione di vantaggio sul piano della tutela del reddito è, in linea di principio, il cittadino "attivo". Ciò trova riscontro non solo nell'ordinamento nazionale, ma anche a livello europeo, dove vanno diffondendosi modelli di "stato sociale dell'attivazione", il quale sta progressivamente conducendo ad un nuovo approccio ai diritti di *welfare* in base al quale «le libertà costituzionali, in questa ottica, non sono concepite come ambiti che consentono alle persone l'inattività, ma piuttosto come opportunità di divenire attivi» ²¹⁹.

Sono pertanto da respingere le istanze di «gratuità indifferenziata» ²²⁰ che sempre più spesso vanno manifestandosi: fatte salve le ipotesi di effettiva impossibilità a fornire un contributo attivo, ad esempio a causa di una inabilità, titolo per accedere al reddito minimo dovrebbe essere non la cittadinanza *tout-court*, come propongono i fautori di misure di sostegno al reddito incondizionate, ma la c.d. «cittadinanza industriosa» ²²¹.

²¹⁸ A.B. ATKINSON, *A Case for a Participation Income*, in *Polit. Q.*, cit.

²¹⁹ E. EICHENHOFER, *Diritti sociali e benefici condizionati*, cit., p. 533.

²²⁰ L'espressione è utilizzata da U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza*, in M. NAPOLI (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, cit., p. 41. Sulla stessa linea si muove altra autorevole dottrina, secondo la quale il richiamo alla laboriosità o alla attivazione dei beneficiari delle prestazioni di sostegno al reddito si rende necessario per recuperare «una più stretta correlazione fra diritti e responsabilità e una più forte etica pubblica capace di contrastare comportamenti opportunistici e assistenzialismi che sono la caricatura della solidarietà»: cfr. T. TREU, *Conclusioni*, in M. NAPOLI (a cura di), *La solidarietà*, cit., p. 81. Un forte richiamo alla responsabilità individuale è presente anche in E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, cit.

²²¹ U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza*, cit., p. 41.

5. *Recenti sviluppi del principio di condizionalità e RMS: alcuni nodi critici*

Nel paragrafo precedente sono state offerte le principali argomentazioni utilizzabili per costituire una base teorica sufficientemente solida al principio di condizionalità. Queste basi, si è visto, poggiano sui due pilastri concettuali della “reciprocità” e della “responsabilità”: (1) su un più generale piano etico-politico, l’essere parte di una società, intesa quale schema di cooperazione tra individui forniti di un medesimo pacchetto di diritti e doveri, richiede ai suoi componenti di restituire, sotto forma di un’attività che si estrinsechi in un apporto utile alla comunità (lavoro o altra attività indirizzata al suo progresso materiale e/o spirituale), quanto ricevuto per effetto del contributo alla *res publica* dato da tutti gli altri membri; (2) questa idea di fondo trova una più puntuale traduzione sul piano giuridico in forza della sussistenza di una correlazione – non necessariamente esatta, ma almeno tendenziale – tra diritti e doveri ricavabile, primo luogo, dal riferimento ai “diritti inviolabili” e ai “doveri inderogabili” contenuto nell’art. 2 Cost.

Applicata al settore del lavoro e della previdenza sociale, questa idea implica che chi rivendichi diritti (diritto al lavoro, diritti di *welfare*), a meno che non sia a ciò impossibilitato, dovrebbe legittimare la propria pretesa nei confronti dello stato rendendosi disponibile a dare un contributo positivo alla comunità cui si rivolge per chiedere aiuto: in tal modo, si può realizzare un corretto equilibrio tra solidarietà in senso verticale e orizzontale.

Se questo è il quadro concettuale di massima nel quale collocare il discorso relativo al principio di condizionalità delle prestazioni, è tuttavia necessario fare un passo ulteriore, chiedendosi quale tipo di onere di attivazione debba essere imposto ai beneficiari delle prestazioni sociali e se vi sia un criterio per stabilire la gravosità, più o meno intensa, dell’onere; nonché, in caso di risposta affermativa, se tale onere debba essere lo stesso per tutte le misure di *welfare* o se, al contrario, vi sia spazio per una modulazione della gravosità che tenga conto delle finalità e delle funzioni dei vari strumenti di volta in volta considerati. La questione è particolarmente delicata in vista dell’introduzione del reddito minimo, il quale, rispetto agli ammortizzatori oggi in vigore, presenta alcune specificità che andrebbero attentamente valutate. Occorre infatti verificare se, ed eventualmente in che modo, il reddito minimo, con la sua funzione e i suoi connotati specifici, possa armonizzarsi con l’idea di condizionalità veicolata dai più recenti interventi normativi, i quali si distinguono per averne accentuato i connotati punitivi²²², determinando una tendenza volta a «trasformare l’inclusione da diritto a obbligo»²²³.

²²² M.D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l’attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *Lavoro e dir.*, n. 4, 2015, p. 639 ss.

²²³ In questi termini V. FILI, *L’inclusione da diritto a obbligo*, cit.

Per rispondere al quesito è necessario prendere in esame la traiettoria seguita dal principio di condizionalità nel corso degli ultimi anni, dalla *Legge Fornero* del 2012 in poi.

La *Legge Fornero* ha determinato un primo significativo irrigidimento dell'applicazione del principio di condizionalità, poiché, a fronte dell'estensione del campo di applicazione soggettiva della disciplina dei trattamenti di disoccupazione, è stata ridotta la facoltà dei beneficiari degli stessi di declinare offerte di lavoro e di sottrarsi a percorsi di reinserimento. La legge n. 92/2012 ha seguito una duplice linea di intervento, modificando, da un lato, la disciplina della conservazione/sospensione/perdita dello stato di disoccupazione (richiesto per avere accesso ai trattamenti di disoccupazione) e, dall'altro, rimodulando l'istituto della decadenza dai trattamenti con riferimento sia agli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto che alle misure che, come l'ASPI, presuppongono lo stato di disoccupazione²²⁴.

Con riguardo al profilo della disciplina dello stato di disoccupazione, l'art. 4, comma 33, lett. c), n. 1, della legge n. 92/2012 ha stabilito l'abrogazione dell'art. 4, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 181/2000, il quale consentiva la conservazione dello stato di disoccupazione a seguito di svolgimento di attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione, limitando tale ipotesi, sostanzialmente, al lavoro accessorio²²⁵. Inoltre, al successivo n. 2, ha previsto la perdita dello stato di disoccupazione in caso di rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato o determinato o di lavoro temporaneo ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196 nell'ambito dei bacini, distanza dal domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici, stabiliti dalle Regioni; la modifica ha abrogato l'inciso, originariamente previsto, che legava la decadenza al rifiuto di un'offerta di lavoro «con durata del contratto a termine o, rispettivamente, della missione, in entrambi i casi superiore almeno a otto mesi, ovvero a quattro mesi se si tratta di giovani»; si rendeva così più evidente lo stigma verso il rifiuto di una proposta di lavoro, anche qualora il lavoro fosse a termine e anche qualora il termine fosse breve.

In merito, invece, alla disciplina della decadenza dai trattamenti, la legge n. 92/2012 distingueva tra gli ammortizzatori in costanza di rapporto e i trattamenti di disoccupazione. Quanto ai primi, a norma dell'art. 4, comma 40, «il lavoratore sospeso dall'attività lavorativa e beneficiario di una prestazione di sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro, ai sensi

²²⁴ Su questo tema si veda la puntuale trattazione di P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 3, 2012, p. 454 ss. Sullo specifico profilo della condizionalità nella *Legge Fornero*, cfr. N. PACI, *La condizionalità*, in M. CINELLI-G. FERRARO-O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 582 ss., con alcuni riferimenti all'evoluzione normativa precedente alla *Legge Fornero*.

²²⁵ Cfr. art. 72, comma 3, d.lgs. n. 276/2003.

dell'articolo 3 della presente legge, decade dal trattamento [*ex nunc*] qualora rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente senza un giustificato motivo». Il rafforzamento della condizionalità era previsto anche nei confronti dei lavoratori disoccupati. Per questi l'art. 4, comma 41, prevedeva la decadenza *ex nunc* dal trattamento qualora il lavoratore rifiutasse di partecipare senza giustificato motivo ad una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi per l'impiego (cfr. lett. a)) oppure non accettasse «una offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto» (cfr. lett. b))²²⁶. La valutazione della congruità dell'offerta si basava dunque su un parametro prettamente quantitativo, senza che si rendessero necessari ulteriori approfondimenti sulla natura della professionalità del lavoratore.

Il quadro normativo entro cui è chiamato ad operare il principio di condizionalità è stato aggiornato dal d.lgs. n. 150/2015 in materia di riforma dei servizi per l'impiego, il quale ha superato la disciplina contenuta nella legge n. 92/2012 determinando un'ulteriore rafforzamento dei vincoli imposti al beneficiario della prestazione sociale²²⁷. In particolare, conviene porre attenzione agli artt. 19-22 del d.lgs. n. 150/2015, nei quali viene definita la disciplina dello “stato di disoccupazione”, che costituisce il presupposto per accedere ai trattamenti di disoccupazione, e delle modalità di applicazione del principio di condizionalità, in vista del duplice obiettivo (1) di ridurre il rischio che si verifichino comportamenti opportunistici e (2) di favorire il reinserimento lavorativo.

Si considerano “in stato di disoccupazione” tutti coloro che dichiarino in forma telematica «la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego» (art. 19). In fase di registrazione, il soggetto interessato dovrà fornire una serie di informazioni da utilizzarsi ai fini della profilazione necessaria a valutarne il livello di occupabilità. Lo stato di disoccupazione così acquisito, a norma dell'art. 20, deve essere “confermato” mediante la stipulazione di un “patto di servizio personalizzato” (d'ora innanzi: PSP), da considerarsi la nuova «architrave del sistema di presa in

²²⁶ Il rigore della disciplina era temperato dalla previsione che la decadenza dal trattamento avvenisse solo quando le attività di formazione/riqualificazione/attivazione di cui ai commi 40-41 si svolgessero in un luogo distante non più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore, o comunque che raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici (cfr. art. 4, comma 42, legge n. 92/2012).

²²⁷ Per un approfondimento della riforma dei servizi per l'impiego voluta dal Jobs Act II cfr. E. GHERA-D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016. Si vedano inoltre, per una valutazione d'insieme sul d.lgs. n. 150/2015: B. CARUSO-M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, cit.; M. ESPOSITO, *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del “Jobs Act”: riforme, vincoli e necessità*, WP CSDLLE “Massimo D'Antona”.IT – 306/2016, p. 1 ss.

carico del disoccupato»²²⁸, e non solo: la stipulazione del patto riguarda, oltre ai lavoratori che abbiano perso il posto di lavoro, anche coloro che sono esposti al rischio di perderlo e che si trovino in una situazione di sospensione, totale o parziale, del rapporto di lavoro, il che rende il PSP uno strumento di applicazione generale nel contesto delle politiche attive del lavoro.

Il PSP è stato quindi concepito come il mezzo più idoneo a promuovere una forte responsabilizzazione del lavoratore. Le sue modalità di funzionamento mostrano l'adesione ad un'idea di condizionalità "hard" ispirata al modello della *flexicurity* europea, in base al quale l'erogazione delle prestazioni è connessa non tanto al possesso dello *status civitatis*, ma all'assunzione, nei confronti dei servizi per l'impiego, dell'impegno di tenere una serie di condotte finalizzate al reinserimento nel mercato del lavoro. Fulcro del modello della condizionalità "hard" diviene sempre più spesso l'«utilizzo di di c.d. *client contracts* quali strumenti di personalizzazione e individualizzazione delle politiche attive del lavoro»²²⁹, dove il sinallagma ha ad oggetto lo scambio tra servizi/prestazioni, da un lato, e attivazione, dall'altro, secondo i classici schemi negoziali "*do un facias*" e "*facio ut facias*".

A fronte dei servizi offerti dai centri per l'impiego²³⁰, il soggetto disoccupato si impegna a rendersi disponibile allo svolgimento di una serie di attività di formazione e ricollocazione. È lo stesso decreto legislativo a precisarlo espressamente, laddove stabilisce che «il beneficiario di prestazioni è tenuto ad attenersi ai comportamenti previsti nel patto di servizio personalizzato» (cfr. art. 21, comma 4), ossia: «a) partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro quali, in via esemplificativa, la stesura del curriculum vitae e la preparazione per sostenere colloqui di lavoro o altra iniziativa di orientamento; b) partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione; c) accettazione di congrue offerte di lavoro» (cfr. art. 20, comma 3). Rispetto al delicato problema della definizione del concetto di "congruità" dell'offerta di lavoro, è certamente da apprezzare la scelta di tenere maggiormente conto, rispetto al passato, della professionalità del lavoratore, con l'effetto che la valutazione dovrà essere svolta secondo parametri non solo quantitativi – come previsto dall'art. 4, comma 4, lett. b), della legge

²²⁸V. FILÌ, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 119. L'importanza del patto di servizio è rimarcata anche da R. FABOZZI, *Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari*, cit., p. 5, il quale ne sottolinea la natura di «elemento costitutivo».

²²⁹B. CARUSO-M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, cit., p. 12, spec. nota 31.

²³⁰A norma dell'art. 20, comma 2, elementi essenziali del patto debbono essere i seguenti: «a) l'individuazione di un responsabile delle attività; b) la definizione del profilo personale di occupabilità secondo le modalità tecniche predisposte dall'ANPAL; c) la definizione degli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti e la tempistica degli stessi; d) la frequenza ordinaria di contatti con il responsabile delle attività; e) le modalità con cui la ricerca attiva di lavoro è dimostrata al responsabile delle attività».

n. 92/2012 – ma anche qualitativi, richiedendosi espressamente la valorizzazione, tra gli elementi che concorrono a definire il concetto di congruità, della «coerenza [dell’offerta] con le esperienze e le competenze maturate»²³¹.

La violazione degli obblighi che il lavoratore (sia disoccupato che in CIG) si assume tramite la stipulazione del PSP è punita per mezzo di un articolato apparato sanzionatorio (una sorta di “codice disciplinare” del percettore di prestazioni sociali), che nella logica di fondo ricalca quello già previsto dal d.lgs. n. 22/2015 sulla NASPI, dal momento che la reazione all’inadempimento dei doveri di attivazione è improntata al criterio di progressività della sanzione, in modo tale da assicurare un sufficiente effetto di deterrenza nei confronti di condotte opportunistiche, o anche solo eccessivamente passive, senza che si determini la decadenza dal beneficio al verificarsi della prima infrazione²³²: pertanto, la decadenza dallo stato di disoccupazione, prevista come la massima sanzione e, tendenzialmente, come *extrema ratio*, deve essere preceduta da progressive decurtazioni della prestazione sociale percepita dal soggetto, così da correggere eventuali condotte non cooperative prima che sia troppo tardi (cfr. artt. 21-22, dedicati ai beneficiari di strumenti di sostegno al reddito nei casi, rispettivamente, di cessazione del rapporto di lavoro e di sospensione del rapporto di lavoro).

L’approccio del d.lgs. n. 150/2015 al tema della condizionalità è stato criticato, non tanto per l’idea – in sé condivisibile e in linea con le direttive costituzionali – di chiedere al percettore del beneficio uno sforzo di cooperazione, quanto piuttosto per alcune potenziali frizioni con l’art. 4 Cost., nella parte in cui tale disposizione, secondo l’interpretazione prospettata nel paragrafo precedente, impone un dovere di attivazione che non si risolve necessariamente nello svolgimento di un “lavoro” in senso stretto, essendo ammissibile l’adempimento del dovere anche in forma diversa, purché riconducibile alla più ampia categoria della attività/funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società. Laddove, tramite la stipula del PSP, si mira ad imporre al lavoratore l’assunzione di specifici obblighi giuridici nei confronti della controparte pubblica, si finisce inevitabilmente col sottoporre a tensione la norma costituzionale, poiché si concepisce la cooperazione richiesta al beneficiario del trattamento sempre meno come un onere – un “dovere libero” – imposto in vista del conseguimento di un vantaggio e sempre più come un obbligo di lavorare²³³.

²³¹ Cfr. l’art. 25 del d.lgs. n. 150/2015: «il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvede alla definizione di offerta di lavoro congrua, su proposta dell’ANPAL, sulla base dei seguenti principi: a) coerenza con le esperienze e le competenze maturate; b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; c) durata della disoccupazione; d) retribuzione superiore di almeno il 20 per cento rispetto alla indennità percepita nell’ultimo mese precedente [...]».

²³² Sul punto cfr. F. RAVELLI, *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, cit., p. 506.

²³³ A tale riguardo, osserva Valeria Fili che «con il d.lgs. n. 150/2015 il diritto al lavoro e all’inclusione di cui all’art. 4, comma 1, Cost., assume, inevitabilmente, una diversa sfuma-

La limitazione della sfera di autodeterminazione dell'individuo che ne deriverebbe pone delicati problemi di compatibilità con la qualificazione del diritto al lavoro come diritto di libertà. L'impostazione delle politiche attive secondo i parametri del "*mutual obligation approach*"²³⁴ rischia infatti di snaturare la tradizionale funzione dei servizi per l'impiego, indebolendone la connotazione in termini di servizi sociali²³⁵. Il *vulnus* che può derivarne è tanto più grave quanto meno i servizi per l'impiego siano in grado di rispondere in modo efficace alle esigenze che la crisi occupazionale ha generato²³⁶.

Il problema si pone, su un piano più generale, con riferimento agli strumenti attualmente in vigore (un esempio per tutti, la NASPI), e già questo non è poco; la questione si fa ancor più delicata se un'interpretazione così rigida del principio di condizionalità viene applicata al reddito minimo. Si tenga conto del fatto che il reddito minimo, nella sua variante selettiva, non si rivolge primariamente ai lavoratori che abbiano perso, o che rischino di perdere, il posto di lavoro: costoro sono già tutelati dagli ordinari ammortizzatori sociali. Al contrario il RMS mira a colmare le lacune del sistema di sicurezza sociale, offrendo tutela anche a coloro che nel mercato del lavoro non sono mai entrati o che, una volta usciti, scelgono liberamente di non farvi ritorno, anche solo per limitati periodi di tempo; non si tratta, con tutta evidenza, di schiere di oziosi immeritevoli, ma di individui che svolgono attività al di fuori del mercato e che, tuttavia, soddisfano i parametri costituzionali stabiliti dall'art. 4, comma 2: si pensi a tutte le persone alle quali è posta l'alternativa se lavorare o prestare attività di cura a familiari. Certamente, anche a questi soggetti deve essere offerta la possibilità di (ri)entrare nel mercato del lavoro; tuttavia, c'è differenza tra prospettare un'opportunità, che l'interessato può cogliere o meno, mantenendo la libertà di scegliere di non modificare la propria situazione, e costruire un meccanismo che, mediante l'imposizione di vincoli giuridici, sia finalizzato all'inserimento lavorativo di un individuo che potrebbe avere esigenze di vita diverse e meritevoli di tutela.

Se così è, occorre chiedersi se l'applicazione del principio di condizionalità debba avvenire in modo omogeneo ed indifferenziato per tutti i be-

tura, essendo stato enfatizzato l'obbligo in capo al lavoratore non solo (e semplicemente) di attivarsi nel cercare una nuova occupazione ma anche di lavorare, ad esempio accettando una offerta di lavoro congrua ex art. 25, andandosi, quindi, ben oltre il dovere "morale", in quanto il beneficiario di trattamenti di disoccupazione deve tenere un comportamento attivo, pena la perdita del beneficio»: cfr. V. FILÌ, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 118.

²³⁴ Sul modello del *mutual obligation approach* v. A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 3, 2013, p. 508 ss.

²³⁵ M.D. FERARRA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, cit., p. 650.

²³⁶ V. FILÌ, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 119.

neficiari di prestazioni di *welfare*, oppure se vi sia spazio per una diversa modulazione del dovere di attivazione sulla base della tipologia di prestazione sociale di volta in volta considerata. Esiste un criterio che consenta di decidere se il dovere di attivazione debba essere, a seconda delle diverse ipotesi, più o meno gravoso?

Una possibile risposta al quesito può essere rinvenuta nella stessa struttura dell'art. 38 Cost., laddove si traccia una distinzione tra prestazioni "adeguate", destinate ai lavoratori, e prestazioni "sufficienti" ad assicurare il minimo vitale, rivolte al più ampio gruppo sociale dei cittadini. Per quanto arduo sia qualificare con esattezza il contenuto del concetto di adeguatezza, è pacifico che esso costituisca la base per l'attribuzione di una prestazione quantitativamente più significativa rispetto a quella che costituisce oggetto dei trattamenti assistenziali. Partendo da questa constatazione, appare ragionevole adottare un criterio di proporzionalità in forza del quale più elevato è l'importo della prestazione sociale considerata, maggiore deve essere la cooperazione, *sub specie* di attivazione, richiesta al beneficiario.

Pertanto, ove un lavoratore chieda di accedere ad un ammortizzatore sociale che assicura una prestazione "adeguata" ai sensi dell'art. 38, comma 2, il principio di condizionalità potrà trovare un'applicazione più intensa, potendosi richiedere a quel lavoratore, quale condizione per accedere al trattamento (e mantenerlo nel tempo) l'impegno a svolgere attività funzionali ad un suo rapido reinserimento lavorativo.

Qualora invece l'individuo intenda accedere ad una prestazione "sufficiente", ossia finalizzata ad assicurare il minimo vitale costituzionalmente protetto in forza dei principi fondamentali di dignità, eguaglianza e solidarietà, il principio di condizionalità può ricevere un'applicazione attenuata, in modo che il dovere di essere "attivo" possa essere ottemperato anche svolgendo attività diverse dal lavoro remunerato e che pure trovino riconoscimento e tutela ai sensi dell'art. 4, comma 2, Cost. D'altro canto, come è stato efficacemente osservato, «scopo primario del *welfare* [...] dovrebbe essere non quello di mettere i cittadini al lavoro, ma quello di metter fine alla povertà»²³⁷ (diversamente, si accedrebbe a forme di controllo sociale che richiamano più le *workhouse* evocate da Michel Foucault²³⁸ che moderni strumenti di inclusione).

²³⁷ A. GUTMANN-D. THOMPSON, *Gli obblighi del welfare*, cit. p. 27.

²³⁸ Cfr. M. FOUCAULT, *Storia della follia nell'età classica*, BUR, Milano, 2011.

CAPITOLO IV

DAL REDDITO DI INSERIMENTO AL REDDITO DI INCLUSIONE

SOMMARIO: 1. Le prime sperimentazioni: il “reddito minimo di inserimento” (RMI). – 2. Il reddito minimo nell’esperienza regionale (cenni). – 3. Il “Sostegno per l’inclusione attiva” (SIA). – 4. L’alba del reddito minimo: il “reddito di inclusione” (ReI). – 4.1. Lo stato dell’arte nel dibattito parlamentare sul reddito minimo precedente all’approvazione della legge delega n. 33/2017. – 4.2. La legge delega n. 33/2017. – 4.3. Il d.lgs. n. 147/2017. – 4.3.1. I beneficiari della misura. – 4.3.2. Il sussidio: importo, durata e compatibilità con altre misure. – 4.3.3. I servizi: la valutazione multidimensionale del bisogno. – 4.3.4. (*Segue*): il progetto personalizzato. – 4.3.5. Condizionalità e apparato sanzionatorio. – 5. Osservazioni conclusive.

1. *Le prime sperimentazioni: il “reddito minimo di inserimento” (RMI)*

Il sistema di sicurezza sociale, lo si è visto nel primo capitolo, si è storicamente distinto per l’impostazione categoriale e per l’adozione di una forma organizzativa fortemente tributaria del modello delle assicurazioni sociali. Questa connotazione del sistema ha prodotto lacune sul piano della tutela – o, come è stato detto, un “buco” nella rete protettiva¹ – compromettendo il buon esito delle strategie di lotta alla povertà, come ampiamente dimostrato dai dati diffusi dagli istituti di statistica.

Esaminando il quadro degli strumenti finalizzati alla liberazione dal bisogno è emerso come uno dei problemi più urgenti da risolvere la mancanza di uno strumento generale di contrasto alla povertà che sia comparabile a quelli in uso nella quasi totalità degli altri paesi europei (per limitarci al nostro continente).

Il problema si è reso progressivamente più evidente negli ultimi due decenni, durante i quali, a partire dal lavoro di analisi svolto dalla Commissione Onofri del 1997, si sono succedute alcune sperimentazioni. Esse, tut-

¹C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro”. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all’esistenza*, cit., p. 6.

tavia, hanno avuto una portata limitata con riguardo sia alla durata che al campo di applicazione, per ragioni ascrivibili alla mancanza di un quadro normativo generale e alla carenza di risorse a ciò destinate. L'esame dei tentativi di introduzione di un reddito minimo, o di ultima istanza, nel nostro ordinamento traccia una traiettoria che si snoda attraverso una serie di passaggi normativi che hanno condotto il sistema di sicurezza sociale sempre più vicino a dotarsi di uno strumento generale di lotta alla povertà. La marcia di avvicinamento al reddito minimo inizia con la sperimentazione del "reddito minimo di inserimento" previsto dal d.lgs. 18 giugno 1998, n. 237, per culminare con il recentissimo d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147², istitutivo del c.d. "Reddito di inclusione" (ReI) in attuazione della legge delega 15 marzo 2017, n. 33³. Nel mezzo, l'importante esperienza condotta da alcune regioni e il "Sostegno per l'Inclusione Attiva" (SIA)⁴.

Punto d'avvio del percorso che ha condotto alla previsione di uno schema generale di reddito minimo anche in Italia è stato, nel lontano 1998, il "reddito minimo di inserimento", misura introdotta in via sperimentale dall'allora Governo Prodi, sviluppata nel periodo successivo tra molte difficoltà e precocemente accantonata con il cambio di legislatura (e di colore politico del governo in carica)⁵.

Il RMI era destinato alle persone in situazione di difficoltà ed esposte al rischio della marginalità sociale, con priorità assegnata ai soggetti che avessero a carico figli minori o disabili. Esso consisteva in trasferimenti monetari integrativi del reddito – di importo mensile tutto sommato modesto (500.000 lire del tempo per la persona *single*)⁶ – ai quali si sarebbero dovuti affiancare interventi personalizzati di sostegno all'individuo finaliz-

²Cfr. D.Lgs. 15 settembre 2017, n. 147, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*.

³L. delega 15 marzo 2017, n. 33, *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*.

⁴Per una sintetica ricostruzione della traiettoria compiuta dal legislatore, dal "reddito minimo di inserimento" al "reddito di inclusione", cfr. M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, I, p. 409 ss.; M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *Lavoro e dir.*, n. 2, 2017, p. 301 ss.

⁵Sul reddito minimo di inserimento, e sulla sua non fortunata vicenda, si vedano: S. SACCHI, *Che fine ha fatto il reddito minimo di inserimento?*, in *Mulino*, n. 5, 2006, p. 870 ss.; S. SACCHI, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 2, 2011, p. 247 ss.; E. RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri a oggi*, in D. MESINI-E. RANCI ORTIGOSA (a cura di), *Povertà, esclusione sociale e politiche di contrasto*, in *i Quid*, n. 10, 2011, p. 121 ss.; per una valutazione complessiva dell'esperienza cfr. MINISTRO DELLA SOLIDARIETÀ SOCIALE, *Relazione al Parlamento: Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti*, Giugno 2007, reperibile sul sito <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/FondoNazionale/Documenti/Pages/default.aspx>.

⁶Al solito, l'erogazione doveva avvenire «entro i limiti delle risorse destinate alla sperimentazione» (cfr. art. 6, comma 3).

zati al suo reinserimento lavorativo. Un ruolo chiave nella gestione dello strumento era assegnato ai comuni, in capo ai quali il decreto poneva la titolarità dell'attuazione della sperimentazione (cfr. art. 3).

La misura si è dimostrata utile ad alleviare alcune situazioni particolarmente gravi di marginalità, soprattutto nel Mezzogiorno, mentre non ha sortito effetti particolarmente positivi come strumento di attivazione⁷. In ogni caso, il numero di soggetti beneficiati non è stato molto elevato: durante la prima fase della sperimentazione (1999-2000) i comuni coinvolti sono stati solo 39 su tutto il territorio nazionale, prevalentemente situati al Sud (24 nel Mezzogiorno; 10 nel Centro; 5 nel Nord), per un totale di 25.000 nuclei familiari interessati; la seconda fase (2001-2002) ha visto un coinvolgimento numerico dei comuni più consistente (306), con 41.000 nuclei familiari sostenuti⁸.

Le due fasi di applicazione hanno manifestato alcuni punti critici, che la dottrina ha avuto modo di mettere a fuoco, e in particolare: (1) problemi applicativi di natura istituzionale, quali ad esempio, una certa «carenza di cultura amministrativa da parte degli enti locali coinvolti»⁹, anche a causa della «assenza di direttive chiare circa la gestione della sperimentazione» e del supporto non sempre tempestivo e adeguato alla formazione del personale amministrativo interessato¹⁰; (2) difficoltà nell'individuazione di comportamenti opportunistici; (3) limitata disponibilità di risorse da destinare alla sperimentazione e, soprattutto, al successivo sviluppo della misura; (4) la mancata previsione di meccanismi atti a valutare l'effettivo impatto della misura, circostanza che ha reso particolarmente arduo formulare un giudizio attendibile sulla bontà o meno della sperimentazione¹¹, sulla quale, infine, si è abbattuto il giudizio negativo del Governo Berlusconi¹². Nei programmi di quest'ultimo, il RMI avrebbe dovuto essere sostituito da un'altra misura, il «reddito di ultima istanza» (RUI). Il RUI, tuttavia, più volte annunciato nel corso di un biennio, di fatto non ha mai visto la luce: il meccanismo di finanziamento previsto dalla legge finanziaria per il

⁷ S. TOSO, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, cit., p. 109.

⁸ Cfr. MINISTRO DELLA SOLIDARIETÀ SOCIALE, *Relazione al Parlamento: Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti*, cit., p. 13 ss.

⁹ S. TOSO, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, cit., p. 109.

¹⁰ E. RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri a oggi*, cit.

¹¹ Quest'ultimo aspetto è messo in rilievo da E. GRANAGLIA-M. BOLZONI, *Il reddito di base*, cit., p. 121.

¹² Cfr. il severo giudizio espresso nel *Patto per l'Italia* del 2002, spec. par. 2.7: «La sperimentazione del reddito minimo di inserimento ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale. Appare perciò preferibile realizzare il cofinanziamento, con una quota delle risorse del Fondo per le politiche sociali, di programmi regionali, approvati dall'amministrazione centrale, finalizzati a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure di integrazione del reddito».

2004 (cfr. legge 24 dicembre 2003, n. 350) che avrebbe dovuto alimentarlo è infatti stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Consulta con sentenza n. 423/2004 per violazione delle competenze regionali¹³ – era nel frattempo entrata in vigore la riforma del Titolo V della Costituzione – con la conseguenza che il RUI è rimasto confinato nella realtà virtuale¹⁴.

2. Il reddito minimo nell'esperienza regionale (cenni)

I ritardi e le incertezze con cui lo stato ha sviluppato la propria strategia di contrasto alla povertà, non riuscendo a predisporre una misura generale atta a garantire un reddito minimo alle persone più in difficoltà, hanno aperto un ampio spazio all'azione delle regioni, peraltro già titolari della potestà legislativa in materia di assistenza sociale sulla base dell'art. 117, comma 4 (fatto salvo il limite dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m))¹⁵.

Non è semplice dare una valutazione complessiva delle esperienze regionali maturate nel corso degli ultimi anni. Innanzi tutto, non tutte le regioni si sono cimentate in questo campo; il potenziale regionale è rimasto, dunque,

¹³ Corte cost. 16 dicembre 2004, n. 423, con nota di E. VIVALDI, *Il fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2005, p. 649 ss.

¹⁴ Si vedano sul punto le considerazioni di S. SACCHI, *Che fine ha fatto il reddito minimo di inserimento?*, cit., p. 876.

¹⁵ Tra le esperienze più significative si segnalano: legge Regione Campania 19 febbraio 2004, n. 2; legge Regione Basilicata 19 gennaio 2005, n. 3; legge Regione FVG 7 luglio 2006, n. 11 (la sperimentazione, originariamente prevista per 5 anni, è stata interrotta nel 2008. La regione FVG ha recentemente reintrodotta una misura di sostegno al reddito con legge 10 luglio 2015, n. 15); legge Provincia Trento 27 luglio 2007, n. 13; legge Regione Lazio 20 marzo 2009, n. 4; da ultimo, la legge Regione Puglia 14 marzo 2016, n. 3. Per una rassegna dei contenuti dei vari schemi di reddito minimo adottati a livello regionale cfr. S. TOSO, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, cit., p. 112 ss., nonché E. GRANAGLIA-M. BOLZONI, *Il reddito di base*, cit., p. 95 ss. Per un approfondimento sulla legge regionale campana si vedano: A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, in *Riv. giur. lav.*, n. 2, 2006, p. 403 ss.; M.C. AGODI-G. DE LUCA PICIONE, *L'esperienza del Reddito di Cittadinanza in Campania: cosa può insegnarci per il futuro?*, in *Aut. loc. serv. soc.*, 2, 2013, p. 199 ss.; D. GAMBARDILLA, *Sbagliando si impara. Lezioni dalla sperimentazione del Reddito di Cittadinanza campano*, in *Aut. loc. serv. soc.*, 2, 2013, p. 223 ss. Sull'esperienza laziale cfr. AA.VV., *Reddito minimo garantito. Riflessioni sulla legge del Lazio*, in *Quaderni reddito*, n. 1, 2016, reperibile sul sito www.bin-italia.org, nonché M. NATILI, *Schemi regionali di reddito minimo tra sviluppi di policy e dinamiche di politics. I casi di Friuli Venezia Giulia e Lazio*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, n. 1, 2016, p. 87 ss., nel quale si analizza anche lo schema adottato in FVG; sul caso pugliese di vedano S. LAFORGIA, *Il reddito di dignità della Regione Puglia nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà e di inclusione sociale attiva*, in M. D'ONGHIA-E. ZANIBONI (a cura di), *Tutela dei soggetti deboli e trasformazioni del lavoro tra diritti e libertà*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 53 ss.; A. SALVATI, *Dai Cantieri di Cittadinanza al Reddito di dignità. Prove di contrasto alla povertà in Puglia*, in *Pol. soc.*, n. 1, 2016, p. 245 ss.

in buona parte inespresso. Da questo punto di vista, l'assenza di una cornice legislativa statale che definisse i livelli essenziali ha avuto un peso notevole, determinando una notevole frammentazione del quadro giuridico e una significativa diversità in ordine agli esiti delle sperimentazioni realizzate.

In questa sede si cercherà tuttavia di individuare alcuni tratti unificanti delle varie esperienze, soffermando l'attenzione su alcuni profili di tipo operativo: (1) la definizione della platea dei destinatari e dei criteri di accesso al trattamento; (2) la natura delle prestazioni offerte (denaro e/o servizi) e la loro misura; (3) la previsione di strategie di attivazione che facciano da complemento al sussidio; (4) la sostenibilità nel tempo.

La maggior parte delle leggi regionali considerate mira a tutelare le famiglie che versino in condizione di povertà. Le soglie reddituali di accesso sono alquanto basse, attestandosi normalmente intorno a valori ISEE di circa 5.000-6.000 (es. FVG, Campania), fino ai 3.000 euro della Puglia: la platea dei beneficiari, pertanto, è alquanto ristretta, interessando solo le aree sociali di più spiccata marginalità. Rispetto all'orientamento generale, che concepisce il reddito minimo come misura di sostegno alla famiglia, si sono poste in controtendenza la legge regionale del Lazio e quella della Val d'Aosta, nelle quali si prevede una prestazione a favore dell'individuo, sulla base del presupposto che «nessuna donna e nessun uomo libero potranno mai trovare la realizzazione piena dei propri diritti, particolarmente quelli connessi alla cittadinanza, se non vengono presi in considerazione come individui»¹⁶. Lazio e Val d'Aosta, nel momento in cui attribuiscono il beneficio agli individui, operano però una selezione di tipo categoriale (che non sarebbe possibile se la misura fosse familiare), riservando l'accesso al trattamento a coloro che siano privi di occupazione e che siano disponibili ad intraprendere percorsi di reinserimento lavorativo. La legge valdostana restringe ulteriormente il campo agli ultraventicinquenni.

Tutte le leggi considerate richiedono il possesso di un requisito di residenza continuativa minima sul territorio, ordinariamente fissato in 24 mesi, con la rilevante eccezione della legge campana, la quale prevedeva un periodo di residenza di 60 mesi (più generosa la Puglia, che ne richiede solo 12, a fronte, però, di requisiti reddituali di accesso particolarmente restrittivi). Con l'eccezione del periodo di residenza particolarmente lungo previsto dalla legge campana, comunque non più in vigore, i requisiti imposti dalle altre leggi regionali appaiono congrui e non integrano un'ipotesi di discriminazione indiretta nei confronti degli stranieri.

Un profilo critico, invece, emerge in relazione all'individuazione delle categorie di stranieri ammessi al beneficio laddove (cfr. FVG e Val d'Aosta)

¹⁶BIN ITALIA, *Reddito minimo garantito*, cit., p. 129, ove si esprime questa valutazione proprio in riferimento alla scelta della Regione Lazio di dare alla misura un'impostazione individuale. Sul problema dell'alternativa tra misura familiare e misura individuale, e delle relative implicazioni di politica del diritto, si rinvia alla Sezione II del Capitolo III.

i cittadini di paesi terzi sono inclusi nel campo d'applicazione solo ove possiedano lo *status* di lungosoggiornanti, determinandosi un punto di frizione con la disciplina di cui alla direttiva n. 2011/98 e con gli orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale¹⁷.

Per quanto attiene le prestazioni, le regioni si sono indistintamente orientate a predisporre un *mix* di interventi costituito da un sussidio – di importo modesto, variabile tra i 300 e i 600 euro – al quale si aggiungono altre misure, finalizzate sia al supporto economico (es. contributo alle spese per l'affitto, buoni per l'acquisto di libri scolastici) che all'attivazione e all'inserimento lavorativo. Queste ultime, in particolare, si propongono di avviare percorsi di formazione e riqualificazione, nonché di attivazione sociale e potenziamento delle capacità socio-relazionali. In linea con le più recenti linee di sviluppo delle politiche attive, il tutto viene suggellato dalla conclusione di patti di inclusione, variamente denominati, che subordinano l'erogazione dei sussidi e dei servizi all'assunzione, da parte dei destinatari, di impegni di attivazione, la violazione dei quali è sanzionata con la decadenza dal beneficio, in applicazione di un rigido principio di condizionalità della prestazione.

La durata dei trattamenti è circoscritta nel tempo ed è per lo più individuata nella misura di 12 mesi, con punte massime di 24 (Basilicata) e di 5 (Val d'Aosta).

Un tratto comune alle diverse esperienze regionali, e che costituisce un vero e proprio *punctum dolens*, è costituito dalla instabilità nel tempo dei relativi programmi. Il reddito minimo regionale nasce ovunque come sperimentazione e, nella gran parte dei casi, non sopravvive al periodo di prova, sia per ragioni legate alla mancanza di risorse disponibili, sia per ragioni legate al cambiamento di maggioranza politica in seno ai consigli regionali. Laddove non sia possibile assicurare agli schemi di reddito minimo un minimo di continuità nel tempo, le iniziative di contrasto alla povertà rischiano di divenire inefficaci e velleitarie. Peraltro, la mancanza di un orizzonte temporale sufficientemente ampio per dispiegare l'azione politica non consente nemmeno, per carenza di dati, di valutare compiutamente l'efficacia delle misure, in termini di capacità di soddisfare i bisogni per i quali sono state introdotte, anche ai fini di una loro eventuale ricalibratura.

Questo stato di cose può essere considerato come una delle principali ricadute negative dell'inerzia del legislatore nazionale nel definire un quadro giuridico omogeneo per tutto il territorio nazionale, che prevedesse altresì forme di finanziamento – o co-finanziamento – a carico dello stato, così da sostenere lo sforzo economico che le regioni devono sopportare. Con queste premesse, non deve sorprendere che l'esperienza regionale, pur ricca di spunti, abbia fornito risultati al di sotto delle aspettative e delle teoriche potenzialità.

¹⁷ Cfr. *supra*, Capitolo III, Sezione II, par. 3.

3. Il “Sostegno per l’Inclusione Attiva” (SIA)

Un tentativo di riprendere le fila del discorso relativo all’introduzione di una misura generale nazionale di contrasto alla povertà è stato compiuto, nel corso degli ultimi anni, mediante la previsione del c.d. “Sostegno per l’Inclusione Attiva” (SIA), uno strumento destinato al supporto delle famiglie più indigenti ed esposte al rischio di esclusione sociale mediante una combinazione di erogazioni economiche, sotto forma di “carta acquisti”¹⁸, e di iniziative di attivazione che coinvolgono potenzialmente tutti i componenti del nucleo familiare, con lo scopo di favorirne il recupero di autonomia¹⁹. La gestione “sul campo” delle procedure amministrative e della predisposizione dei servizi di attivazione spetta, analogamente a quanto era previsto per il RMI, ai comuni.

A partire dal 2013 il SIA è stato sperimentato in 12 città con una popolazione superiore ai 250.000 abitanti²⁰, per poi essere esteso, per effetto della legge di stabilità per il 2016, a tutto il territorio nazionale²¹. A seguito del

¹⁸ Per quanto attiene alla tipologia di strumento, non si tratta di una novità assoluta, dal momento che viene ripresa e sviluppata l’idea della *social card* utilizzabile per il sostegno della spesa alimentare, sanitaria e il pagamento delle bollette della luce e del gas introdotta dal Governo Berlusconi con decreto 25 giugno 2008, n. 112 (cfr. art. 81, commi 32 ss.). L’esperimento della *social card* del 2008, peraltro, si è dimostrato fallimentare per una serie di ragioni. Alcune legate alla progettazione della misura in oggetto – es. estensione assai limitata della platea dei beneficiari, dalla quale era esclusa buona parte dei soggetti esposti al rischio di povertà, nonché importo risibile del contributo (1,33 euro al giorno) – altre legate alla farraginosità della procedura da espletare per accedere il beneficio, la quale aveva nei fatti prodotto un potente effetto di deterrenza. Sul punto cfr. G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza*, cit., pp. 99-100.

¹⁹ Lo strumento della *social card* è stato lo strumento – peraltro inadeguato – individuato dagli ultimi governi italiani per affrontare il problema degli effetti economici dell’esclusione sociale in risposta alle sollecitazioni provenienti dall’Unione europea nell’ambito della strategia per la lotta all’esclusione sociale: cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 relativa all’inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro*, in *Gazz. uff. UE*, L 307/11, 18 novembre 2008.

²⁰ Si è trattato di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona. La sperimentazione è stata introdotta dall’art. 60 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5; per quanto attiene alla regolazione specifica dell’istituto cfr. il decreto interministeriale 10 gennaio 2013. Per una prima valutazione dell’impatto della misura, cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Primi dati sulla sperimentazione del Sostegno per l’Inclusione Attiva (SIA) nei grandi comuni*, Roma, 2014.

²¹ Cfr. l’articolo 1, comma 387, lettera a), della legge n. 208 del 2015, nonché, per i dettagli operativi, il decreto interministeriale 26 maggio 2016. Per finanziare il SIA la legge di stabilità ha istituito il “Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale”, con una dotazione iniziale di 1 miliardo di euro, destinata a crescere (al momento ammonta a circa 1,6 miliardi). Inoltre, è previsto che i Comuni, per potenziare le proprie capacità amministrative e la rete dei servizi sociali, possano accedere alle risorse del Programma Operativo Nazionale dedicato all’inclusione sociale (c.d. PON inclusione 2014-2020) cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo (cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI,

decreto interministeriale del 16 marzo 2017 la disciplina del SIA ha subito alcune modifiche, che ne hanno ampliato la portata²² così da renderlo una “soluzione ponte” in vista dell’entrata in vigore del nuovo reddito di inclusione (ReI).

Ad oggi, possono accedere al sostegno, per una durata massima di 12 mesi, le famiglie in situazione di forte debolezza economica – con un ISEE inferiore ai 3000 euro e prive di alcune categorie di beni quali, ad esempio, automezzi di recente immatricolazione²³ – nelle quali siano presenti minorenni, figli disabili o donne in stato di gravidanza accertata. Si tratta quindi di una platea di beneficiari ancora assai ristretta rispetto alle esigenze di protezione che emergono dall’analisi dei dati sulla povertà in Italia, il che costituisce un primo rilevante punto critico.

Un secondo aspetto che pare criticabile, e che è diretta conseguenza delle limitate risorse rese disponibili per il finanziamento del SIA, è rappresentato dall’importo del beneficio, dal momento che si parte da una erogazione su base bimestrale di 80 euro per i nuclei familiari composti da un solo componente fino a giungere ai 400 euro riconosciuti ai nuclei composti da cinque o più persone (la corresponsione di ulteriori 80 euro è prevista in caso di nuclei familiari composti da figli minori e un solo genitore).

Oltre al possesso dei requisiti, condizione per l’accesso al beneficio economico è l’adesione della famiglia a un «progetto personalizzato di presa in carico, finalizzato al superamento della condizione di povertà, al rein-

Programma Operativo Nazionale Inclusione, Roma, 2014). Si tratta tuttavia di una quantità di risorse del tutto inadeguata alle dimensioni assunte dal fenomeno della povertà in Italia, come osservava Chiara Saraceno in sede di primo commento al piano nazionale contro la povertà, all’indomani dell’approvazione della legge di stabilità per il 2016: «Gli 800 milioni di euro stanziati per il 2016 [ad oggi la disponibilità finanziaria è raddoppiata], per altro suddivisi in due diverse misure (assegno di disoccupazione – ASDI; e sostegno per l’inclusione attiva – Sia) che fanno riferimento a criteri diversi per individuare i potenziali beneficiari, sono solo una piccola frazione dei 7 miliardi circa che le stime più conservative valutano necessari per venire incontro alle famiglie e agli individui in povertà assoluta. E infatti il governo pensa di poter dare un sussidio solo a 280mila di quel 1.470.000 famiglie stimate essere in povertà assoluta. Ovvero ne beneficiranno un milione circa di persone (la metà dei quali minori) rispetto ai quattro milioni di poveri assoluti, di cui un milione di minori. Nonostante la platea dei potenziali beneficiari sia costituita da famiglie con almeno un figlio minore – sono escluse quindi le famiglie di soli adulti –, circa la metà dei minori in povertà assoluta non riceverà nessun sostegno dalla misura». Cfr. C. SARACENO, *Contro la povertà si recita ancora a soggetto*, in *lavoce.info*, 2 febbraio 2016.

²² Ad esempio, abbassando la soglia del punteggio minimo (da 45 a 25), richiesto ai fini dell’accesso al beneficio, da conseguire in esito alla c.d. “valutazione multidimensionale del bisogno”, la quale consiste in un processo di valutazione basato su una serie di indici (espressione di diverse sfaccettature del bisogno) ai quali viene assegnato un certo punteggio: è in grado di soddisfare i requisiti di accesso al beneficio chi consegua un punteggio totale pari ad un minimo stabilito dal decreto interministeriale.

²³ Inoltre, nessun componente della famiglia deve essere percettore di uno degli ammortizzatori sociali previsti dalla legge.

serimento lavorativo e all'inclusione sociale» (art. 6, comma 1 del decreto interministeriale 26 maggio 2016); la mancata sottoscrizione del patto, in applicazione del principio di condizionalità, comporta l'esclusione dal beneficio. Il progetto personalizzato ha ad oggetto un'ampia gamma di misure di attivazione che coinvolgono tutti i componenti della famiglia, ciascuno secondo le proprie specificità soggettive: secondo quanto previsto dalle linee guida ministeriali, l'adesione al patto comporta, per i beneficiari del SIA, «la conseguente adozione di una serie di comportamenti virtuosi, quali, ad esempio, la ricerca attiva del lavoro, la partecipazione a progetti di inclusione lavorativa (tirocini, borse di lavoro, ecc.), la frequenza scolastica dei figli minori, l'adesione a specifici percorsi eventualmente individuati dai servizi specialistici (ad es. comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, percorsi di fuoruscita dalle dipendenze, ecc.)»²⁴.

Dall'esame delle caratteristiche fondamentali del SIA emerge chiaramente tutta l'inadeguatezza dello strumento rispetto alle sfide poste dal fenomeno della povertà. Peraltro, lo stesso Governo ne è sempre stato consapevole e ha in più occasioni dichiarato di considerare la misura in oggetto una mera tappa di avvicinamento al reddito minimo, ritenuto il punto di arrivo di un processo di revisione della strategia di lotta alla povertà che, date la difficoltà nel reperire risorse e nel gestire le fibrillazioni politiche della maggioranza di governo, non poteva che svilupparsi con gradualità.

4. *L'alba del reddito minimo: il "Reddito di Inclusione" (Re.I.)*

4.1. *Lo stato dell'arte del dibattito parlamentare sul reddito minimo precedente all'approvazione della legge delega n. 33/2017*

Prima dell'approvazione della legge delega n. 33/2017 il Parlamento non era rimasto del tutto inerte di fronte alla necessità di discutere dell'introdu-

²⁴ Cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)*, Roma, 2016, nelle quali si evidenzia altresì l'approccio di fondo al problema delle famiglie disagiate, laddove si afferma che «poiché la finalità della misura è quella di migliorare il benessere complessivo del nucleo familiare e la sua capacità di reagire agli eventi avversi tramite un atteggiamento proattivo, il modello teorico di riferimento non può che basarsi sulla considerazione delle interazioni tra le persone e il loro ambiente», con un esplicito riferimento al c.d. "approccio ecologico". Inoltre, si prosegue, «il richiamo alla *inclusione attiva* richiede di porre al centro il processo di crescita delle persone e delle comunità, basato sull'incremento della stima di sé, dell'autoefficacia e dell'autodeterminazione, nella logica dell'*empowerment* e del partenariato. In questo contesto, con riferimento alle situazioni più complesse, uno dei concetti di riferimento assunti nell'implementazione del SIA è quello di resilienza, intesa come capacità di riorganizzare sé stessi, le proprie risorse ed il proprio sistema di attribuzione di senso dopo un evento traumatico o l'esposizione prolungata ad uno stress».

zione del reddito minimo. A partire dal 2013 sono state depositate presso le Camere alcune proposte di legge; attorno a nessuna di esse, tuttavia, è stato possibile coagulare un consenso politico sufficiente ad assicurarne l'approvazione. Sebbene tali proposte appartengano, in una certa misura, al passato del dibattito sul reddito minimo, vale comunque la pena di prenderle brevemente in esame, in modo da inquadrare meglio il contesto generale in cui sono maturate le scelte del Governo in sede di attuazione della delega. Da queste proposte, peraltro, potrebbero in futuro essere tratti elementi di spunto per il futuro potenziamento del reddito di inclusione appena introdotto²⁵.

A) *Le proposte del PD (A.C. n. 720 del 10 aprile 2013 e A.S. n. 1919 del 19 maggio 2015)*

La prima proposta del PD risale al 2013 e mira all'istituzione del c.d. "reddito minimo di cittadinanza attiva". L'aggettivo qualificativo "attiva" tradisce immediatamente la reale natura, selettiva, della misura in oggetto, malgrado il riferimento alla "cittadinanza" possa far pensare ad uno slancio universalistico maggiore. Si tratta dunque di una forma di sostegno ai soli individui bisognosi, a condizione che questi si attivino nelle forme previste dalla proposta.

Più in particolare si tratta dell'erogazione di una somma pari a 6.000 euro annui (500 mensili), incrementabili in ragione di eventuali figli a carico che spetterebbe a italiani e stranieri maggiorenni (purché in possesso di permesso di soggiorno e residenti da almeno 3 anni) che: siano disoccupati/inoccupati ovvero precariamente occupati; possano vantare un ISEE non superiore a 6.880 euro; non siano titolari di altri trattamenti previdenziali e/o assistenziali; non possiedano immobili se non quello in cui risiede il nucleo familiare. La durata del trattamento è prevista in 12 mesi prorogabili una sola volta. È inoltre previsto che il trattamento, così come appena descritto, costituisca "livello essenziale" ai sensi dell'art. 117 Cost., costituendo quel *quantum* di tutela minima che deve essere assicurata in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale. Alle regioni spetterebbe soprattutto l'organizzazione e la gestione, assieme ai comuni, dei servizi finalizzati al reinserimento lavorativo dei soggetti coinvolti nel programma di sostegno.

Ai fini dell'accesso al beneficio è previsto che il soggetto si renda disponibile a lavorare e a seguire un percorso di attivazione, pena la decadenza dal beneficio.

Nel 2015 il PD ha presentato una seconda proposta, che riprende la precedente integrandola e correggendola in alcuni punti. I profili più signifi-

²⁵ Per un commento alle proposte depositate in Parlamento cfr: S. Toso, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, cit., p. 125 ss.; M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, cit., p. 435 ss.

cativi su cui la seconda proposta interviene riguardano i criteri di individuazione dei beneficiari e di determinazione dell'importo della prestazione, la quale si attesta su un livello inferiore rispetto a quello contenuto nella proposta precedente.

Rispetto al problema dell'individuazione dei beneficiari, viene ridotto da tre anni ad uno il periodo di residenza continuativa sul territorio nazionale richiesto agli stranieri (in tal modo, ci si adegua alle prescrizioni contenute nella direttiva europea n. 2011/98)²⁶. Nel d.d.l. n. 1919, inoltre, viene introdotta una importante modifica volta ad incidere in modo sostanziale sull'impostazione generale della misura, che diviene, da strumento di tutela dell'individuo, a strumento di tutela della famiglia: come si osserva nella relazione di presentazione del d.d.l., «il beneficio consiste infatti in un trasferimento monetario che colma la distanza fra il reddito familiare e il "reddito minimo" (articolato in funzione della numerosità della famiglia) preso come obiettivo. La condizione economica dei singoli dipende infatti crucialmente da quella del nucleo in cui sono inseriti».

Cambiano anche i criteri di definizione dell'importo della prestazione. L'art. 3 del d.d.l. prevede che «il reddito minimo è pari a euro 500 al mese per i nuclei familiari composti da una sola persona e varia in ragione del numero dei componenti il nucleo familiare beneficiario, secondo la scala di equivalenza adottata ai fini dell'ISEE»; tuttavia – e qui risiede un punto critico – «ai nuclei familiari beneficiari è riconosciuto un beneficio economico pari alla differenza fra una percentuale del reddito minimo, pari al 40 cento, e il reddito del nucleo familiare». Questo significa, secondo alcuni calcoli²⁷, un importo massimo del beneficio intorno ai 200 euro mensili.

B) *La proposta di SEL (A.S. n. 1670 del 12 novembre 2014)*

La proposta di SEL, pur condividendo con quella del PD l'impostazione selettiva, si distingue da questa per alcuni aspetti di rilievo. È diversa, innanzi tutto, la sua genesi, trattandosi di un disegno di legge di iniziativa popolare, per la quale era stato raccolto il numero di firme prescritto dalla Costituzione, che solo per ragioni tecniche ha assunto la veste formale di proposta presentata da un gruppo parlamentare.

Sul piano quantitativo, la proposta di SEL è decisamente più generosa, prevedendo il versamento di una somma annua di 7.200 euro (600 mensili); tale importo, come sottolineato dalla relazione di presentazione della proposta, si avvicina maggiormente alle richieste formulate dal Parlamento europeo laddove raccomanda che la prestazione di reddito minimo sia in grado di coprire almeno il 60% del reddito mediano.

Altro peculiarità della proposta di SEL consiste nel fatto che il reddito

²⁶ Si vedano, a tale riguardo, le considerazioni svolte nella Sezione II del Capitolo III.

²⁷ S. Toso, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, cit., p. 127.

minimo è concepito come beneficio “individuale”: la misura è dunque finalizzata immediatamente a tutelare la dignità dell’individuo; la tutela della famiglia è un effetto comunque voluto, ma, in linea di principio, mediato dalla protezione dell’individuo. La natura individuale della prestazione non esclude, tuttavia, possibili «interferenze» con il reddito familiare, dal momento che «se più sono gli aventi diritto all’interno della famiglia (articolo 3, comma 4) l’erogazione individuale decresce (e quella complessivamente a disposizione della famiglia aumenta) secondo scale di equivalenza» appositamente definite²⁸.

Quanto ai requisiti di accesso, è richiesta la residenza da almeno 24 mesi sul territorio nazionale (senza riferimenti specifici alla nazionalità del richiedente); trattandosi di prestazione individuale e non familiare, il parametro reddituale non è costituito dall’ISEE, bensì dal reddito personale imponibile annuo, che non deve essere superiore agli 8.000 euro (è tuttavia previsto che un regolamento attuativo stabilisca alcune soglie di reddito familiare superate le quali il beneficio venga ridotto o escluso); inoltre, il soggetto non deve aver maturato il diritto al trattamento pensionistico e non deve essere beneficiario di trattamenti previdenziali o assistenziali.

La durata del trattamento, anche in questo caso, è di 12 mesi, trascorsi i quali è prevista la possibilità di presentare una nuova domanda, qualora sussistano i requisiti. La decadenza dal trattamento si verifica o in seguito alla perdita di uno dei requisiti che costituiscono titolo di accesso al beneficio oppure, in forza del principio di condizionalità, a seguito del rifiuto di una proposta di impiego formulata dai competenti centri per l’impiego. È tuttavia da sottolineare un’importante differenza rispetto alla disegno di legge precedentemente esaminato, poiché in questo caso è posta una particolare attenzione al profilo della congruità dell’offerta di lavoro, prevedendosi che la decadenza «non opera nell’ipotesi di non congruità della proposta di impiego, ove la stessa non tenga conto del salario precedentemente percepito dal soggetto interessato, della professionalità acquisita, della formazione ricevuta e del riconoscimento delle competenze formali e informali in suo possesso certificate dal centro per l’impiego territorialmente competente attraverso l’erogazione di un bilancio di competenze» (art. 7, comma 5, del d.d.l.).

A complemento del trattamento economico e dei percorsi di inserimento lavorativo, l’art. 5 del d.d.l. prevede l’erogazione di una serie di servizi agiuntivi volti ad alleviare le situazioni di difficoltà: trasporto pubblico gratuito, accesso a servizi ricreativo-culturali, contributi al pagamento delle forniture energetiche, contributi per l’acquisto di libri scolastici, etc.

Un ultimo profilo distintivo della proposta di SEL consiste nella previsione di una delega al Governo finalizzata all’introduzione di una disciplina sul salario minimo legale, mediante l’individuazione di un compenso orario

²⁸ Cfr. la Relazione di accompagnamento alla proposta di legge.

minimo inderogabile. Si saldano dunque, in un unico testo normativo, le due possibili declinazioni della “esistenza libera e dignitosa” esaminate nel Capitolo III, riferibili, rispettivamente, ai «meccanismi di protezione contro la disoccupazione e [a] quelli di garanzia dei “minimi vitali” in favore della cittadinanza»²⁹.

C) *La proposta del M5S (A.S. n. 1148 del 29 ottobre 2013)*

La proposta presentata dal M5S, come quella del PD, contiene, nella denominazione dell’istituto, il riferimento al “reddito di cittadinanza”. Anche in questo caso, tuttavia, l’utilizzo del termine “cittadinanza” non si traduce nella previsione di una misura realmente universale e incondizionata: l’orizzonte concettuale resta comunque quello della selettività³⁰.

Dei tre disegni finora presi in esame, questo è quello che prevede un’erogazione più consistente, esattamente allineata al 60% del reddito mediano: a norma dell’art. 3, comma 1, del d.d.l. «il reddito di cittadinanza garantisce al beneficiario, qualora sia unico componente di un nucleo familiare, il raggiungimento, anche tramite integrazione, di un reddito annuo netto calcolato secondo l’indicatore ufficiale di povertà monetaria dell’Unione europea, pari ai 6/10 del reddito mediano equivalente familiare, quantificato per l’anno 2014 in euro 9.360 annui e in euro 780 mensili». Qualora siano presenti altri componenti all’interno del nucleo familiare, l’importo è ricalcolato sulla base della scala di equivalenza OCSE. La prestazione è corrisposta su base individuale, al netto delle operazioni di ricalcolo richieste in caso di famiglie con più componenti, a tutti i membri maggiorenni; la quota di reddito di cittadinanza spettante in ragione della presenza di figli minori è distribuita tra i genitori, a conferma del carattere individuale della misura.

Con riguardo al campo di applicazione soggettivo, la misura riguarda innanzi tutto i cittadini italiani che abbiano raggiunto la maggiore età; quanto agli stranieri, possono beneficiare del reddito di cittadinanza i cittadini dell’UE e i cittadini di paesi terzi con cui l’Italia abbia stipulato una conven-

²⁹ Così G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza tra aspetti definitorie ed esperienze applicative*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 1, 2014, p. 29.

³⁰ Ad onor del vero, il M5S ritiene che l’introduzione di un reddito minimo universale ed incondizionato costituisca l’ottimo. La proposta di cui al d.d.l. n. 1148, che disciplina uno schema di tipo selettivo, dovrebbe costituire solo un primo passo in vista del conseguimento del più ambizioso obiettivo di dotare l’ordinamento di un vero e proprio “reddito di cittadinanza”, universale ed incondizionato. Si veda, a tale riguardo, quanto dichiarato nella relazione accompagnatoria del d.d.l.: «il livello ideale, futuro e auspicabile, coincide con l’attuazione del reddito di cittadinanza universale, individuale e incondizionato, ossia destinato a tutti i residenti adulti a prescindere dal reddito e dal patrimonio, non condizionato al verificarsi di condizioni particolari e non subordinato all’accettazione di condizioni. [...] Non dovrà essere una misura assistenziale, in quanto reddito primario, cioè “reddito che remunera un’attività produttiva di valore, che è l’attività di vita” (Andrea Fumagalli). [...] Il fine del presente disegno di legge è quello di raggiungere a un primo livello, non ancora ideale».

zione bilaterale di sicurezza sociale. Sulla base delle considerazioni svolte nel Capitolo III in merito all'accesso degli stranieri al reddito minimo, una simile norma, nella parte in cui determina l'esclusione dei cittadini di paesi terzi che non abbiano stipulato con l'Italia convenzioni bilaterali, se entrasse in vigore, sarebbe quanto meno sospetta di illegittimità costituzionale (cfr. art. 4, comma 1, lett. a) e b)). L'erogazione del beneficio, a differenza di quanto previsto dalle proposte presentate da PD e SEL, le quali prevedono una durata di 12 mesi prorogabili, dovrebbe protrarsi finché duri la situazione di bisogno.

Il beneficiario della prestazione è soggetto a vincoli di condizionalità assai stringenti che comportano, oltre allo svolgimento del percorso di attivazione predisposto dai servizi responsabili della "presa in carico" del soggetto e all'accettazione di offerte di lavoro congrue, anche la disponibilità a svolgere attività di utilità sociale³¹. Deve essere sottolineato che, fra i tre disegni di legge esaminati, curiosamente quello che prevede regole più stringenti in termini di condizionalità è proprio quello che, nelle sue premesse, più vorrebbe avvicinarsi all'ideale del reddito universale e incondizionato.

È inoltre prevista la possibilità, per i percettori del reddito di cittadinanza, di beneficiare di alcune prestazioni accessorie, messe a disposizione dalle regioni e dai comuni: in particolare, si tratta di forme di sostegno economico volte a facilitare l'accesso ad alcuni beni quali l'istruzione (es. contributo per l'acquisto di libri di testo), i servizi sociali, i trasporti e la cultura (cfr. art. 14). L'idea, in sé accattivante, in quanto tributaria di un concetto di inclusione sociale che non si limita al solo dato economico, risente però del limite non irrilevante delle risorse disponibili nell'ambito del patto di stabilità.

Il d.d.l. n. 1148 ha in comune con il d.d.l. 1670 l'idea di inserire in un quadro unitario la disciplina del reddito minimo e del salario minimo, ritenendo le due misure in un rapporto di complementarità in vista del raggiungimento dell'obiettivo costituzionale della liberazione dal bisogno mediante la protezione del diritto ad un'esistenza libera e dignitosa.

D) *La proposta dell'«Alleanza contro la povertà»: il c.d. ReIS*

Oltre ai disegni di legge di PD, SEL e M5S, merita un cenno il progetto elaborato dalla "Alleanza contro la povertà", un *network* che raduna 35 soggetti tra associazioni, ONG, rappresentanze dei comuni e delle regioni, sindacati³². La particolare ampiezza della rete ne ha fatto un interlocutore

³¹ Cfr. l'art. 9, comma 4, del d.d.l.: «il beneficiario è tenuto ad offrire la propria disponibilità per la partecipazione a progetti gestiti dai comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza o presso quello più vicino che ne abbia fatto richiesta, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attività del beneficiario stabilite dalla presente legge e comunque non superiore al numero di otto ore settimanali».

³² Cfr. ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ, *Reddito di inclusione sociale (ReIS)*, Roma, 10 dicembre 2014.

autorevole, ancorché non istituzionale, al punto che il Governo Gentiloni ha sottoscritto con esso un *memorandum* d'intesa sul contenuto del decreto attuativo della legge delega in materia di povertà³³.

Il ReIS rappresenta la proposta più articolata e approfondita tra quelle sul tappeto al momento dell'approvazione della legge delega n. 33/2017³⁴.

Esso si presenta come una misura di sostegno dichiaratamente pensata non per l'individuo, ma per le famiglie: beneficiarie del ReIS sono infatti le famiglie che vivano al di sotto della soglia di povertà assoluta, senza distinzione di nazionalità (con l'unica condizione, per gli stranieri, di soddisfare il requisito della presenza regolare sul territorio nazionale superiore ai 12 mesi, con il dichiarato obiettivo di contrastare fenomeni di *welfare tourism*).

Le famiglie beneficiarie del ReIS dovrebbero possedere un ISEE non superiore a 12.000 euro, una soglia ritenuta compatibile con l'esigenza di precludere l'accesso alla misura a nuclei con patrimonio non irrilevante, senza però escludere un numero eccessivo di nuclei a basso reddito (secondo le stime prodotte, meno del 5% dei nuclei familiari che si collocano al di sotto della soglia di povertà assoluta dovrebbe avere un ISEE superiore ai 12.000 euro). Individuati i nuclei familiari destinatari della misura, occorre calcolare il reddito familiare seguendo il seguente criterio: «si sommano tutti i redditi monetari percepiti dalla famiglia nell'ultimo anno al netto di imposte dirette e contributi, ad eccezione delle indennità di accompagnamento. A questo reddito si sottrae il 75% del canone di locazione (fino ad una riduzione massima di 7.000 euro annui). In questo modo si differenzia il tenore di vita di chi vive in proprietà da quello di chi vive in affitto, tenendo contestualmente conto del fatto che i canoni di locazione differiscono sensibilmente sul territorio»³⁵. Qualora il reddito familiare sia inferiore alla soglia di povertà, la famiglia ha diritto al ReIS, che dovrà coprire la differenza tra reddito familiare e soglia di povertà presa a riferimento. La prestazione consiste in un'erogazione diretta di denaro alle famiglie senza vincoli di utilizzo: da questo punto di vista, dunque, si tratta dunque di uno strumento più flessibile rispetto alla tradizionale "carta acquisti", la quale limita le opzioni di scelta del titolare.

Il progetto prevede poi una parte dedicata alle politiche attive finalizzate all'inserimento lavorativo e, più in generale, all'inclusione sociale dei soggetti beneficiari del programma di sostegno, con una particolare attenzione al rafforzamento delle capacità. Questo avviene mediante la "presa in carico" delle famiglie e la stipulazione di un apposito "patto per l'inclusione". Gli individui verranno profilati sulla base di tre possibili categorie di appar-

³³ Sui contenuti della legge delega si rinvia al paragrafo seguente.

³⁴ A corredo della proposta, già alquanto articolata, è stato pubblicato il corposo volume di studio C. GORI (a cura di), *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, cit.

³⁵ Cfr. ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ, *Reddito di inclusione sociale (ReIS)*, cit., p. 33.

tenenza: (1) persone idonee al lavoro, in vista di un percorso d'inserimento lavorativo; (2) persone candidate all'inserimento sociale, socio-sanitario o socio-educativo; (3) persone che hanno necessità esclusivamente di sostegno economico. A seconda delle esigenze emerse nel corso della fase di profilazione, si procederà all'erogazione di servizi di vario tipo, quali, ad esempio: percorsi di tipo terapeutico-riabilitativo; percorsi di sostegno alle responsabilità familiari riguardanti il supporto ad attività di cura di anziani e minori; percorsi socio-educativi e di alfabetizzazione; percorsi d'integrazione socio-relazionale; percorsi d'inclusione lavorativa³⁶.

Per la gestione del ReIS è previsto il coinvolgimento di una ampia platea di attori istituzionali, di natura sovra-territoriale (Ministero del lavoro, INPS, Regioni) e territoriale (Comuni, Terzo Settore, Centri per l'impiego, distretti sanitari, istituti scolastici e di formazione), secondo un approccio di *welfare mix*, sul presupposto che «solo un'alleanza tra attori pubblici e privati a livello locale permette di affrontare con successo il nodo povertà»³⁷.

4.2. La legge delega n. 33/2017

Il più recente sviluppo del percorso sin qui descritto è quello che ha portato, dapprima, all'approvazione della legge delega n. 33/2017 in materia di contrasto alla povertà³⁸ e, in seguito, all'emanazione del d.lgs. n. 147/2017 attuativo dei criteri direttivi riguardanti l'introduzione del reddito di inclusione, che può essere considerato come l'alba di un nuovo giorno. Certamente non potrà trattarsi dell'atto conclusivo della vicenda, poiché, come si vedrà, la portata dell'intervento posto in essere con il decreto legislativo è ancora insufficiente al conseguimento di una sostanziale riduzione del livello di povertà esistente: lo stesso Governo, nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto presentato alle Camere, ammette che «nella prima fase di avvio il ReI sarà riservato ad una platea molto ampia, anche se non esaustiva delle persone in povertà»³⁹. L'itinerario che dovrà condurre l'Italia a dotarsi di uno schema di reddito minimo paragonabile a quelli vigenti nei più avanzati sistemi di sicurezza sociale europei si an-

³⁶ *Ibidem*, p. 50.

³⁷ *Ibidem*, p. 22.

³⁸ Per una valutazione dello schema di legge delega cfr. V. FERRANTE, *A proposito del disegno di legge governativo sul contrasto alla povertà*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 3, 2016, p. 447, e E. MONTECELLI-M. NOBILE, *Le nuove norme del governo in materia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, in M. D'ONGHIA-E. ZANIBONI (a cura di), *Tutela dei soggetti deboli e trasformazioni del lavoro tra diritti e libertà*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 81 ss.

³⁹ Il testo della relazione di accompagnamento allo schema di decreto sul ReI è reperibile sul sito del Governo italiano: www.governo.it.

nuncia quindi ancora complesso e irto di difficoltà: il nuovo giorno, d'altro canto, è appena cominciato.

La direzione di marcia intrapresa dal legislatore italiano è comunque sufficientemente definita ed emerge in modo chiaro dall'esame dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge delega. Il primo obiettivo che questa si pone – prova dell'acquisizione di una nuova consapevolezza dal parte del legislatore – consiste nell'introduzione di una misura di contrasto alla povertà di generale applicazione, unica per tutto il territorio nazionale, che finalmente funga da parametro per la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali imposta dall'art. 117, comma 2, lett. *m*). Una delle più rilevanti lacune del sistema nazionale di lotta alla povertà e all'esclusione sociale è stata a lungo costituita dalla mancanza di una chiara definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, con il conseguente prodursi di un quadro frammentato, "a macchia di leopardo" sia sul piano giuridico che su quello della qualità della protezione offerta agli individui⁴⁰: da questo punto di vista, il caso dell'introduzione di forme di reddito minimo su base regionale è emblematico, così come suscita perplessità il «municipalismo anarchico» in cui si sono risolti molti degli interventi di *welfare* locale⁴¹.

Ai fini del raggiungimento dell'obiettivo sopra citato, la legge delega mette a fuoco i principali pilastri sui quali deve poggiare la nuova misura anti-povertà.

In primo luogo, l'art. 1, comma 2, lett. *a*) dispone che la misura debba essere: (1) unica a livello nazionale, (2) a carattere universale e (3) condizionata alla prova dei mezzi. Sulla sua unicità a livello nazionale, trattandosi di misura volta a garantire i livelli essenziali di cui all'art. 117 Cost., non possono sussistere dubbi. Meno convincente pare l'accostamento tra il dichiarato "carattere universale" e la previsione della prova dei mezzi, a meno che non ci si intenda sul significato da attribuire al concetto di "universalità" presupposto dal legislatore. Sulla scorta della classificazione delle forme di reddito minimo proposta nel Capitolo II, il modello propriamente "universale" è quello che prevede una erogazione corrisposta

⁴⁰ F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit.

⁴¹ Sul punto si richiama la riflessione di C. SARACENO, *I livelli essenziali di assistenza nell'assetto federale italiano*, Working Paper Associazione *Riforme*, 2005, p. 9, la quale osserva: «L'attenzione per le specificità locali e la possibilità di costruire insieme, a partire da esse, o comunque entro "interazioni situate", tra cittadini che condividono un territorio e definiscono insieme i beni pubblici, è senza dubbio un bene pubblico esso stesso, da salvaguardare e incentivare. Ma le "cittadinanze (ed anche non cittadinanze) locali" si sono sviluppate in Italia in assenza di criteri di riferimento comuni, in un quadro anarchico sia delle regole che dei fini: una sorta di municipalismo selvaggio, di *cuius regio eius et religio* delle pratiche, dei modelli, dei titoli di cittadinanza e di appartenenza. Ciò, sommandosi al categorialismo delle misure nazionali di *welfare*, ha fortemente indebolito il processo di costruzione nazionale e prima ancora la costruzione di uno spazio pubblico di confronto e elaborazione sui fini e sui beni collettivi».

a ciascun individuo in quanto componente della comunità politica che attribuisce il beneficio, indipendentemente dalla eventuale situazione di bisogno del soggetto e dalla sua propensione ad attivarsi: è evidente che il ReI non ambisce a collocarsi tra le misure appartenenti a questa tipologia. Al contrario, il ReI si risolve in una prestazione condizionata sia alla dimostrazione della sussistenza del bisogno che alla disponibilità del beneficiario ad attivarsi. Il ReI, dunque, è doppiamente condizionato, collocandosi pertanto nell'alveo del più classico universalismo selettivo: da un lato, la legge dispone l'utilizzo, quale parametro di misurazione dello stato di bisogno, dell'ISEE, «tenendo conto dell'effettivo reddito disponibile e di indicatori della capacità di spesa» del nucleo familiare; dall'altro lato, si richiede l'adesione ad un «progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà», sostanzialmente affine al patto di servizio personalizzato disciplinato dal d.lgs. n. 150/2015.

Alla luce di queste precisazioni, il termine “universale”, per come è utilizzato dal legislatore delegante, non può essere inteso che come sinonimo di “non categoriale”, con l'effetto di includere il ReI nel novero delle misure assistenziali coperte dall'art. 38, comma 1, Cost., e dunque potenzialmente rivolte alla generalità dei consociati, ma nulla più; quanto meno, nulla che abbia lontanamente a che vedere con il modello idealtipico del RMU descritto in precedenza.

A minare alla base il preteso carattere genuinamente universale della misura concorre anche la disposizione che prevede l'erogazione delle prestazioni «nei limiti delle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale» (cfr. art. 1, comma 2, lett. *c*), con l'ulteriore precisazione che, in regime di scarsità delle risorse, l'intervento dovrà rivolgersi a «beneficiari da individuare prioritariamente tra i nuclei familiari con figli minori o con disabilità grave o con donne in stato di gravidanza accertata o con persone di età superiore a 55 anni in stato di disoccupazione» (cfr. art. 1, comma 2, lett. *d*). È sì prevista la graduale estensione della misura ad altri soggetti, secondo modalità da definire mediante il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, ma, allo stato, il campo di applicazione del ReI, rispetto ai bisogni ai quali teoricamente sarebbe necessario far fronte, appare assai parziale⁴².

Un secondo elemento che merita di essere messo in evidenza è dato dalla natura composita della misura, la quale si costituisce di una forma di sostegno economico, sotto forma di sussidio, e di una «componente di servizi alla persona» mediante la predisposizione di progetti personalizzati a cui

⁴² A questo riguardo, cfr. il severo giudizio espresso da M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, cit., p. 317, la quale ritiene che sia «da escludere che il reddito di inclusione corrisponda a un vero reddito minimo garantito, almeno nella sua prima fase di avvio, coincidendo, invece, di fatto con una misura assistenziale di tipo categoriale, già ampiamente conosciuta e sperimentata».

i beneficiari dovranno aderire (cfr. art. 1, comma 2, lett. b)). Si conferma dunque anche con riferimento al ReI la scelta di fare ricorso in modo concorrente a strumenti di politica passiva e attiva, legando i percorsi di attivazione dei beneficiari del sussidio alla sottoscrizione di precisi impegni, formalizzati in veri e propri contratti con i servizi per l'impiego.

Quanto all'individuazione dei requisiti di accesso, nella legge delega non si fa menzione – correttamente, trattandosi di misura funzionale a garantire il minimo vitale – alla nazionalità dei richiedenti, prevedendosi solo la fissazione di un «requisito di durata minima del periodo di residenza sul territorio nazionale». La scelta del legislatore delegante è coerente con la giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, la quale, nel denunciare l'arbitrarietà del criterio selettivo della nazionalità, ha costantemente ritenuto “ragionevole” la previsione di limiti di accesso alle prestazioni assistenziali costituiti dalla durata minima del periodo di residenza nel territorio dell'ente (stato, regione, ecc.) che eroga il beneficio⁴³.

4.3. Il d.lgs. n. 147/2017

Nel d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 ha trovato finalmente una compiuta disciplina, con effetti a decorrere dal 1° gennaio 2018, il tanto annunciato reddito di inclusione, la nuova «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale», come lo definisce, nel proprio *incipit*, l'art. 2 del decreto⁴⁴. È da segnalare che l'emanazione del

⁴³ Con riferimento ad una provvidenza sociale erogata da una regione, nel caso di specie la Lombardia, cfr., ad esempio, Corte cost. 28 novembre 2005, n. 432, la quale ritiene che «la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio»; per un commento, v. M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2006, p. 510 ss. Si veda inoltre, con riferimento alla complessa vicenda dell'art. 80, comma 19, legge 23 dicembre 2000, n. 388 (c.d. *Finanziaria 2001*), Corte cost. 29 luglio 2008, n. 306, la quale afferma: «è possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» (nel caso di specie, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, argomentando che «sia manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento – i cui presupposti sono, come si è detto, la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita – al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito»).

⁴⁴ Per un primo commento al contenuto del d.lgs. n. 147/2017 si veda A. ALAIMO, *Il reddito*

decreto attuativo, peraltro, è stata preceduta dalla conclusione di un *memorandum* d'intesa che ha visto come parti stipulanti, da un lato, il Governo Gentiloni e, dall'altro, l'Alleanza contro la povertà, l'*ensemble* di organizzazioni della società civile ed enti locali promotore del ReIS, al quale il nuovo reddito di inclusione largamente si ispira, seppure con qualche deviazione rispetto al modello originario⁴⁵.

È l'art. 2 ad offrire un primo *identikit* del ReI, delineando, nei suoi tredici commi, i tratti essenziali del nuovo istituto, definito come «una misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà». La formulazione riprende alla lettera quella proposta dalla legge delega; pertanto, possono essere senz'altro riproposti in questa sede i rilievi precedentemente svolti con riferimento al peculiare concetto di "universalità" adottato dal legislatore in questa circostanza. Il ReI, come enunciato dall'art. 2, comma 3, è una misura destinata alle famiglie, e non agli individui: esso ha natura composita, essendo costituito da un intervento di sostegno di tipo monetario (un classico sussidio) e da un pacchetto di servizi tesi a favorire il risollevarsi delle sorti della famiglia ritenuta, alla luce di una valutazione multidimensionale del bisogno, in condizione di povertà, a condizione che essa aderisca ad uno specifico progetto personalizzato, cucito su misura addosso al nucleo familiare beneficiario sulla base delle esigenze di *empowerment* manifestate dai suoi componenti. Il progetto personalizzato definisce gli impegni che i beneficiari si obbligano ad assumere, pena l'applicazione di una serie di sanzioni progressive che culminano con la decadenza dal beneficio.

Sul piano istituzionale, alla «attuazione territoriale del ReI provvedono i comuni» (art. 2), ai quali il successivo art. 13 attribuisce tale funzione «congiuntamente con l'INPS»⁴⁶. A regioni e stato, in ragione del rispettivo am-

di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 3, 2017, p. 419 ss.; A due mesi dall'emanazione del decreto, l'INPS ha diramato una circolare nella quale si affrontano i principali problemi applicativi della misura: cfr. Circ. INPS 22 novembre 2017, n. 172.

⁴⁵ Cfr. *Memorandum d'intesa tra il Governo e l'Alleanza contro la povertà in merito all'attuazione della legge 15 marzo 2017*, n. 33, Roma, 14 aprile 2017, reperibile sul sito www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Governo_Alleanza_Poverta.pdf. Per un commento cfr. U. TRIVELLATO, *Per il reddito di inclusione arriva un buon Memorandum*, in *lavoce.info*, 3 maggio 2017.

⁴⁶ A norma dell'art. 13, i comuni «in forma singola o associata, rappresentano, congiuntamente con l'INPS, i soggetti attuatori del ReI». L'art. 13 specifica ulteriormente il contenuto di questa funzione, assegnando ai comuni alcuni altri compiti specifici, e in particolare: favorire la conoscenza del ReI presso i potenziali beneficiari, ad esempio attraverso l'organizzazione di opportune campagne informative; assicurare il coinvolgimento degli enti del Terzo settore, delle parti sociali e delle forze produttive del territorio; verificare il possesso dei requisiti necessari ai fini dell'accesso al ReI; favorire la partecipazione dei nuclei familiari beneficiari del

bito di competenza, spettano compiti di programmazione, monitoraggio e coordinamento, secondo il tipico schema della *governance* multilivello mutuata dal metodo aperto di coordinamento di derivazione comunitaria⁴⁷.

L'art. 2 contiene infine l'esplicita ammissione dell'attuale insufficienza del ReI rispetto allo scopo in vista del quale è stato introdotto: pur costituendo livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., la sua reale efficacia è subordinata alla disponibilità delle risorse. Tale insufficienza si manifesta con riguardo sia alla platea dei destinatari che all'importo della prestazione. Quanto al primo profilo, in sede di presentazione del ReI lo stesso Governo ha dichiarato che «tenuto conto dei redditi posseduti e di altre prestazioni economiche di ammontare superiore al ReI (esclusa l'indennità di accompagnamento), i nuclei beneficiari potenziali del ReI, in sede di prima applicazione sono circa 500 mila, di cui 420 mila con minori. Le persone potenzialmente coperte dal ReI sono complessivamente quasi 1,8 milioni, di cui 700 mila minori. La dimensione media del nucleo familiare è pari a poco più di 3,5 componenti»⁴⁸; mentre l'importo della misura, come si vedrà nel prosieguo, è ben al di sotto della soglia raccomandata dalla citata risoluzione del Parlamento europeo del

Rei alle attività concordate mediante la stipulazione del progetto personalizzato di cui all'art. 6; facilitare l'accesso dei beneficiari del ReI alle altre prestazioni sociali di cui il comune ha la titolarità, ove ne ricorrano le condizioni di compatibilità.

⁴⁷ In particolare, a norma dell'art. 14 alle regioni spetta la redazione di un Piano regionale per la lotta alla povertà, che specifichi e dia attuazione alle linee guida contenute nel corrispondente Piano nazionale. Il Piano regionale ha la funzione di «atto di programmazione dei servizi necessari per l'attuazione del ReI come livello essenziale delle prestazioni»: per il suo tramite le regioni sono chiamate a individuare le «modalità di collaborazione e di cooperazione tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute [...] disciplinando in particolare le modalità operative per la costituzione delle *équipe* multidisciplinari» incaricate di effettuare la valutazione multidimensionale del bisogno nei casi più complessi, in cui la competenza degli addetti ai punti di accesso si riveli non sufficiente allo scopo. Allo stato spetta invece il compito di elaborare la strategia complessiva contro la povertà, la quale trova il proprio svolgimento nel Piano nazionale. Inoltre, all'art. 15, il decreto pone a carico del Ministero del lavoro compiti di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (comma 1). Sul piano più strettamente operativo, il Ministero deve poi attivare, nell'ambito della Direzione generale per la lotta alla povertà, un «servizio di informazione, promozione, consulenza e supporto tecnico per l'attuazione del ReI» (comma 2). Il decreto assegna a tale servizio lo svolgimento dei seguenti compiti: gestire il monitoraggio della gestione del ReI e predisporre il relativo rapporto annuale; favorire la «diffusione delle conoscenze e la qualità degli interventi» (secondo un approccio che ricorda molto da vicino quello della circolazione delle *best practice* tipico del metodo aperto di coordinamento; predisporre protocolli formativi e operativi; identificare gli ambiti territoriali che presentino particolari criticità nell'attuazione del ReI, sulla base dei dati raccolti in sede di monitoraggio delle esperienze maturate a livello locale; organizzare la segreteria tecnica a supporto del Comitato per la lotta alla povertà e dell'Osservatorio sulle povertà disciplinati dall'art. 16 del decreto.

⁴⁸ Cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Il reddito di inclusione*, Roma, 29 agosto 2017.

20 ottobre 2010⁴⁹. Ben consapevole di ciò, il legislatore delegato dispone, all'art. 2, comma 5, che «la progressiva estensione della platea dei beneficiari e il graduale incremento dell'entità del beneficio economico» saranno sì disciplinati dal Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, ma solo «nei limiti delle ulteriori risorse eventualmente disponibili» sul Fondo Povertà. Quindi, le prospettive di un rapido sviluppo e potenziamento del ReI sono, allo stato, assai incerte.

4.3.1. *I beneficiari della misura*

La disciplina dei criteri di selezione dei beneficiari del ReI è contenuta nell'art. 3 del decreto. I requisiti di accesso al beneficio devono sussistere al momento della presentazione della richiesta e mantenersi per tutta la durata dell'erogazione. Essi sono riconducibili a tre diverse tipologie, di cui è prevista la sussistenza congiunta: requisiti attinenti alla condizione di soggiorno e residenza del soggetto richiedente; requisiti relativi alla condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare richiedente; requisiti relativi alla composizione del nucleo familiare. L'articolata disciplina dei requisiti di accesso e il fatto che debba sussistere una pluralità di requisiti concorrenti costituiscono un'ulteriore dimostrazione del fatto che il ReI è costruita come misura altamente selettiva, con buona pace della sua pretesa universalità.

A) *Requisiti di soggiorno e residenza*

Per quanto riguarda la prima tipologia, il componente del nucleo familiare che presenta la domanda di accesso al beneficio deve soddisfare congiuntamente un duplice requisito, di soggiorno e di residenza.

Quanto al soggiorno l'art. 3, comma 1, lett. a), n. 1 precisa che il richiedente debba essere «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». Pertanto, possono accedere al ReI, oltre ai cittadini italiani, anche i cittadini di stati membri dell'UE che esercitino la libertà di circolazione, nonché i loro familiari, come previsto dalla direttiva 2004/38, dal cui art. 24 è ricavabile il principio di parità di trattamento nell'accesso alle misure di *welfare* tra cittadini nazionali e cittadini di altri stati membri che possano vantare nello stato ospitante il diritto di soggiorno⁵⁰. Più

⁴⁹ La risoluzione del Parlamento europeo, al punto n. 26, raccomanda che «il salario di sussistenza sia sempre superiore alla soglia di povertà».

⁵⁰ Cfr. art. 24 dir. n. 2004/38, a norma del quale «ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente». Lo stesso articolo 24

problematico è il riferimento ai cittadini di paesi terzi laddove si richiede il possesso del permesso per lungosoggiornanti. Questa scelta del legislatore, che esclude i cittadini di paesi terzi titolari di semplice permesso di soggiorno, appare in contrasto sia con la direttiva 2011/98 che con la recente giurisprudenza della Corte costituzionale, come mostrato nel Capitolo III (al quale si rinvia). Sarebbe stato quindi più corretto, sul piano della legittimità dei requisiti, includere nella platea dei beneficiari anche i titolari del permesso unico di cui alla dir. n. 2011/98.

Non crea invece problemi il requisito della residenza continuativa biennale in Italia, applicabile indistintamente a italiani e stranieri, dal momento che il periodo di tempo indicato dalla norma pare di durata congrua ai fini della prova di un minimo di radicamento nella comunità alla quale si chiede il sussidio. Rispetto al requisito di residenza decennale previsto dalla disciplina in materia di assegno sociale, che può essere ritenuto “sospetto”, in quanto idoneo ad integrare un’ipotesi di discriminazione indiretta, il termine biennale non si configura come irragionevolmente lungo (cfr. art. 3, comma 1, lett. a), n. 2).

B) *Requisiti economico-patrimoniali*

Nell’ambito della seconda tipologia, invece, il decreto distingue tra requisiti di reddito, definiti facendo ricorso ai parametri ISEE, e requisiti patrimoniali relativi al godimento di beni durevoli o, comunque, a specifici indici che lascino intravedere un tenore di vita incompatibile con la condizione di povertà che costituisce il presupposto di accesso al ReI.

Per quanto attiene al profilo reddituale, il nucleo familiare deve essere in possesso, congiuntamente, dei seguenti requisiti (art. 3, comma 1, lett. b)): una valore ISEE non superiore a 6.000 euro; un valore ISRE non superiore a 3.000 euro⁵¹; un valore del patrimonio, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 20.000 euro.

Il possesso dei requisiti reddituali deve poi essere integrato dalla sussistenza di specifici requisiti patrimoniali inerenti «al godimento di beni durevoli e ad altri indicatori del tenore di vita» (cfr. art. 3, comma 1, lett. c), nn. 1-2). In particolare, nessun componente del nucleo familiare che chiedi l’accesso al beneficio deve essere intestatario – o comunque, avere la piena disponibilità – di veicoli immatricolati la prima volta nei 24 mesi antecedenti la richiesta⁵² ovvero di natanti registrati.

prevede poi che gli stati membri possano escludere l’accesso alle prestazioni assistenziali per i primi tre mesi del soggiorno. Tuttavia, il requisito di residenza continuativa biennale richiesto indifferentemente a italiani e stranieri permette di superare questo problema.

⁵¹ L’ISRE individua la parte reddituale dell’ISEE: si tratta dei redditi familiari al netto dell’affitto, di una detrazione per lavoro dipendente fino a 3.000 euro e di altre detrazioni, divisi per la scala di equivalenza.

⁵² Fanno eccezione gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità.

Infine, a norma dell'art. 3, comma 4, la fruizione della NASPI o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria da parte di qualsiasi componente del nucleo familiare (ne basta solo uno) è incompatibile con l'erogazione del ReI e ne preclude quindi l'accesso.

C) *Requisiti relativi alla composizione del nucleo familiare*

Alle barriere poste dai restrittivi requisiti economico patrimoniali precedentemente descritti si aggiunge un terzo livello di sbarramento costituito dalla previsione che, nel nucleo familiare beneficiario della prestazione, debba esservi la presenza di un soggetto qualificato da almeno uno degli specifici profili di vulnerabilità stabiliti dall'art. 1, comma 2, ossia: minore età; disabilità (anche se trattasi di individuo maggiorenne); stato di gravidanza accertata; condizione di disoccupazione a seguito di licenziamento, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale del rapporto intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'art. 7 della legge n. 604/1966 (in quest'ultimo caso, la persona disoccupata deve avere 55 anni o più). In sostanza, non basta essere genericamente poveri; occorre che la famiglia accolga in sé individui che versino in una situazione soggettiva di disagio qualificato.

Vero è che tali requisiti sono destinati ad operare solo «in sede di prima applicazione»; quindi ci si può ragionevolmente attendere una loro soppressione nel momento in cui vi sarà una maggiore disponibilità di risorse per il finanziamento del ReI. Fino a che questa condizione non si realizzerà, tuttavia, la limitazione della platea dei beneficiari ai soli nuclei familiari caratterizzati dalle sopra citate vulnerabilità specifiche costituirà un significativo fattore di esclusione di persone astrattamente meritevoli di sostegno economico da parte del sistema di *welfare*.

4.3.2. *Il sussidio: importo, durata e compatibilità con altre misure*

La determinazione dell'importo del ReI è regolata da un complesso meccanismo disciplinato dall'art. 4, comma 1, del decreto⁵³. I criteri di calcolo si basano sull'idea di fondo che la prestazione debba essere determinata dalla differenza tra il reddito della famiglia ed una soglia di riferimento pari per un singolo a 3.000 euro, riparametrata sulla base della composizione familiare per mezzo della scala di equivalenza ISEE. Per evitare il prodursi

⁵³ Cfr. art. 4, comma 1: «Il beneficio economico del ReI è pari, su base annua, al valore di euro 3.000 moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza corrispondente alla specifica composizione del nucleo familiare, al netto delle maggiorazioni di cui all'Allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159 del 2013, nonché per un parametro pari, in sede di prima applicazione, al 75 per cento. Il beneficio non può eccedere, in sede di prima applicazione, il limite dell'ammontare su base annua dell'assegno sociale, di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335. Il valore mensile del ReI è pari ad un dodicesimo del valore su base annua».

di meccanismi di selezione avversa, che abbiano l'effetto di disincentivare la ricerca di un'occupazione, aumentando così il rischio di intrappolamento nella povertà, il legislatore, sviluppando un punto concordato nel *memorandum*, ha disposto che tale differenza debba essere coperta solo parzialmente, nella misura – in sede di prima applicazione – del 75%⁵⁴.

In ogni caso, l'importo della prestazione non può superare un massimale pari all'ammontare previsto su base annua per l'assegno sociale (massimale, si tenga presente, riferito all'intero nucleo familiare e non ai singoli componenti)⁵⁵.

Inoltre, ai sensi dell'art. 4, comma 2, dall'importo così calcolato si deve comunque sottrarre una quota pari alla somma delle prestazioni assistenziali eventualmente percepite dai componenti del nucleo familiare⁵⁶, ad esclusione dei trattamenti non sottoposti alla prova dei mezzi, i quali possono essere senz'altro cumulati al ReI (è il caso, ad esempio, dell'indennità di accompagnamento).

A norma dell'art. 11 il godimento del ReI è, in linea di principio, compatibile con lo svolgimento di attività di lavoro da parte di uno o più componenti del nucleo familiare, purché il reddito da lavoro così percepito non comporti il superamento della soglia ISEE oltre la quale è precluso l'accesso al beneficio. Qualora la soglia ISEE sia compatibile con l'accesso al ReI, il beneficio economico è ridotto in ragione dei redditi da lavoro percepiti dal nucleo familiare⁵⁷.

Una volta definito l'importo della prestazione, questa viene erogata tramite l'ormai collaudato strumento della "carta acquisti", che nel caso di specie assume la denominazione di "Carta ReI": essa consente l'acquisto dei generi già previsti per la carta acquisti e attribuisce la possibilità di effettuare prelievi di contante entro un limite mensile non superiore alla metà metà del beneficio massimo attribuibile⁵⁸.

⁵⁴ Il legislatore ha accolto alcune delle sollecitazioni provenienti dalla quella parte della dottrina più preoccupata dei rischi di intrappolamento nella povertà e nella disoccupazione connessi a misure di reddito minimo che incoraggino comportamenti opportunistici: cfr. S. SACCHI, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, cit., pp. 256-257.

⁵⁵ L'importo annuo dell'assegno sociale ammonta a 5.824 euro, pari a 485 euro mensili.

⁵⁶ Ai sensi dell'art. 4, comma 3, nel valore mensile dei trattamenti assistenziali eventualmente da sottrarre al ReI non rilevano alcune prestazioni quali, ad esempio: le erogazioni riferite al pagamento di arretrati; le specifiche misure di sostegno economico, aggiuntive al beneficio economico del ReI, individuate nel progetto personalizzato; eventuali esenzioni ed agevolazioni per il pagamento dei tributi, ecc.

⁵⁷ Il decreto, a pena di decadenza dal trattamento, pone precisi obblighi di comunicazione in capo ai beneficiari, i quali sono tenuti a trasmettere tempestivamente all'INPS qualsiasi variazione dei redditi da lavoro che non sia rilevata dall'ISEE sulla base della quale è calcolato il ReI (cfr. art. 11, comma 2).

⁵⁸ Cfr. art. 9, comma 7. La procedura di presentazione della richiesta è disciplinata dai

Il comma 5 disciplina la durata della prestazione: «il beneficio economico del ReI è riconosciuto per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi». Esaurito il primo periodo di fruizione del sussidio, il beneficio può essere rinnovato per un periodo non superiore a 12 mesi, ma non prima che sia trascorso un intervallo di almeno 6 mesi tra la prima e la seconda assegnazione.

È inoltre previsto che la fruizione del beneficio possa essere interrotta – purché per cause diverse dall'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 12 del decreto – senza perdere il diritto al godimento della prestazione: cessata la causa di interruzione, «il beneficio può essere richiesto nuovamente per una durata complessiva non superiore al periodo residuo non goduto»⁵⁹.

L'erogazione del ReI non è sempre compatibile con il contemporaneo godimento di altre misure di *welfare*. In particolare, come si è già avuto modo di evidenziare, è tassativamente esclusa la possibilità di attribuire il ReI a nuclei familiari nei quali vi sia un componente già beneficiario di NASPI o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione. Meno problematico, lo si è visto poc'anzi, è il rapporto con le prestazioni assistenziali eventualmente concorrenti, il cui importo deve essere detratto a quello del ReI, a meno che non si tratti di trattamenti non sottoposti alla prova dei mezzi.

Inoltre, il decreto di incarica di regolare la sorte di tutti quegli strumenti che del ReI condividono la funzione, cioè SIA, ASDI e Carta acquisti. Il Capo III del decreto, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 1, lett. b) – relativa al «riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà» – ne dispone il superamento e il conseguente assorbimento all'interno del ReI, il quale diviene, in un'ottica di semplificazione del sistema, misura di generale applicazione nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale⁶⁰.

commi 1-6 dell'art. 9. La richiesta deve essere presentata tramite apposito modulo predisposto dall'INPS presso i punti di accesso ovvero presso le altre strutture eventualmente individuate dai comuni, ai quali il decreto attribuisce la gestione operativa del ReI sul territorio. La richiesta è trasmessa all'INPS entro 10 giorni lavorativi; ai comuni e agli ambiti territoriali spetta altresì la verifica dei requisiti di residenza e soggiorno. La verifica del possesso da parte dei richiedenti dei requisiti diversi da residenza e soggiorno spetta invece all'INPS, che a tal fine può avvalersi delle altre amministrazioni pubbliche detentrici dei dati rilevanti. Qualora le verifiche abbiano sito positivo, il ReI è riconosciuto dall'INPS «condizionatamente alla sottoscrizione del progetto personalizzato di cui all'art. 6» (v. *postea*), dopo la quale può avvenire il versamento del beneficio per mezzo di un'apposita carta acquisti.

⁵⁹ Cfr. art. 4, comma 7.

⁶⁰ Gli artt. 17-19, che stabiliscono il superamento, rispettivamente, di SIA, ASDI e Carta acquisti, si premurano di disciplinare altresì il regime transitorio. L'art. 17 dispone che a far data dal 1° gennaio 2018 il SIA non venga più riconosciuto. Il trattamento continuerà ad essere erogato a coloro ai quali sia stato riconosciuto in data anteriore e fino ad esaurimento del periodo di fruizione previsto dalla relativa disciplina. I fruitori del SIA che possiedano i requisiti di accesso al ReI possono tuttavia chiedere la trasformazione del primo nel secondo. L'art. 18 prevede che a partire dal 1° gennaio 2018 anche l'ASDI non sia più riconosciuto, fatti salvi gli aventi diritto che, entro tale data, abbiano già maturato i requisiti richiesti. Per quanto attiene alla Carta acquisti, la legge delega, all'art. 1, comma 3, lett. a), specifica che possa essere

4.3.3. I servizi: la valutazione multidimensionale del bisogno

L'impianto di tutela del ReI si basa, come detto su due pilastri: sostegno al reddito e servizi per l'inclusione. Nell'ambito della cornice definita dalla legge statale, e nel rispetto dei minimi essenziali da questa fissati, l'organizzazione dei servizi spetta alle regioni, nonché alla Province autonome di Trento e Bolzano, con il concorso degli enti locali ai quali è affidata la gestione operativa dei "punti accesso" prefigurati dall'art. 5 del decreto quali canali privilegiati di contatto tra il richiedente e l'amministrazione.

Ai punti di accesso il decreto affida una pluralità di compiti necessari alla gestione del complesso processo, di cui si possono individuare tre fasi principali, di presa in carico del nucleo familiare richiedente.

Una prima fase è finalizzata all'"accoglienza" del richiedente: il punto di accesso svolge qui una funzione eminentemente informativa, fornendo orientamento e consulenza ai soggetti che ad esso si rivolgono. Viene inoltre svolta una prima sommaria profilazione del nucleo familiare volta alla verifica della sussistenza dei requisiti di base richiesti dalla legge per l'accesso al trattamento economico e al successivo "accompagnamento" a cura dei servizi.

Verificato il possesso dei requisiti, prende avvio una fase più complessa che deve condurre ad un esame più attento della complessiva situazione del nucleo familiare richiedente, così da inquadrare con precisione i profili di vulnerabilità e i bisogni da soddisfare in via prioritaria. La metodologia di cui ci si avvale è quella della c.d. "valutazione multidimensionale" del bisogno, la quale si fonda su una concettualizzazione della povertà quale fenomeno complesso – a più dimensioni, appunto – generato da una pluralità di fattori tra loro connessi, coagulati in un insieme che deve essere analizzato e scomposto nei suoi elementi costitutivi⁶¹. Essa «serve a cogliere tanto i bisogni quanto le risorse del nucleo e, quindi, le concrete possibilità di attivazione», così da fornire gli elementi necessari alla predisposizione del successivo patto di inserimento⁶².

Gli specifici profili sui quali deve concentrarsi la valutazione sono puntualmente indicati dall'art. 5, comma 2, lett. dalla a) alla f): condizioni e

completamente assorbita dal ReI solo quando quest'ultimo sia in grado di offrire copertura alle medesime fasce di popolazione interessata dall'applicazione della legge n. 133/2008. Con questo *caveat*, l'art. 19 del decreto dispone quindi che a far data dal 1° gennaio 2018, «ai nuclei familiari con componenti minorenni beneficiari della carta acquisti che abbiano fatto richiesta del ReI, il beneficio economico connesso al ReI è erogato sulla medesima carta, assorbendo integralmente il beneficio della carta acquisti eventualmente già riconosciuto».

⁶¹ L'approccio multidimensionale al fenomeno della povertà è esplicitamente accolto anche dall'UE: cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, COM(2010) 758 def., Bruxelles, 16 dicembre 2010. Per un approfondimento teorico dell'approccio multidimensionale cfr. R. AABERGE-A. BRANDOLINI, *Multidimensionale Poverty and Inequality*, WP Banca d'Italia – Serie "Temi di discussione", n. 976, Settembre 2014.

⁶² C. GORI (a cura di), *Il Reddito d'inclusione sociale*, cit., p. 151.

funzionamenti personali e sociali; situazione economica; situazione lavorativa e profilo di occupabilità; educazione, istruzione e formazione; condizione abitativa; reti familiari, di prossimità e sociali.

Il primo di questi elementi – “condizioni e funzionamenti personali e sociali” – racchiude in sé tutti gli altri, denotando l’ispirazione del metodo della valutazione multidimensionale adottato dal legislatore al “*capability approach*” elaborato da Amartya Sen, in linea con le più recenti linee evolutive dei servizi per l’impiego⁶³. Secondo Sen «si può pensare che la vita consista in una serie di “funzionamenti”, composti di stati di essere e fare»; dunque, si può ritenere che «i funzionamenti sono costitutivi dell’essere di una persona e che una valutazione dello star bene debba prendere la forma di un giudizio su tali elementi costitutivi». Al concetto di funzionamento si lega quello di “*capability*” o “capacità di funzionare”, la quale può essere pensata come «le varie combinazioni di funzionamenti che la persona può acquisire [...]. Se i funzionamenti acquisiti costituiscono lo star bene di una persona, allora la capacità di acquisire funzionamenti (cioè tutte le combinazioni alternative di funzionamenti che una persona può scegliere di avere) costituirà la libertà – le reali opportunità – di stare bene per quella persona»⁶⁴.

In quest’ottica, svolgere una valutazione multidimensionale dei bisogni significa individuare i profili di vulnerabilità dei componenti della famiglia che, incidendo sulle loro “capacità”, ne pregiudicano il “funzionamento” nelle arene del mercato del lavoro e, più in generale, dei rapporti sociali. Perché si abbia un’efficace valutazione, questa non deve basarsi su elementi astratti, ma deve tener conto della concreta situazione sperimentata dalle persone oggetto di esame. La bontà della valutazione, dunque, è in buona parte funzione della capacità dei valutatori di mettere in relazione le specifiche caratteristiche soggettive dell’individuo con il concreto contesto economico-sociale nel quale vive. Solo a queste condizioni è possibile pervenire ad una corretta diagnosi, in vista della rimozione e del superamento dei “blocchi” che rendono più difficoltoso l’affrancamento dal bisogno. Sarà dunque essenziale, per la buona riuscita del programma di reinserimento,

⁶³ M.D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l’attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, cit., p. 644: «il *capability approach*, basato sulla libertà sostanziale di valorizzare la propria dotazione di risorse per garantirsi l’autosufficienza come persona e agente economico con i connessi benefici in termini di ricchezza prodotta e di equità sociale, comincia a tradursi in *policy*». Per un approfondimento del nesso tra politiche per l’occupazione e *capability approach* si veda B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e “capability” nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 1, 2007, p. 1 ss. Per una riflessione che abbracci il contesto europeo si veda inoltre S. DEAKIN, *The “capability” concept and the evolution of European social policy*, ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge, Working Paper No. 303, 2005, p. 1 ss.; S. DEAKIN-R. ROGOWSKI, *Reflexive labour law, capabilities and the future of social Europe*, University of Warwick School of Law, Legal Studies Research Paper, No. 4, 2011, p. 1 ss.

⁶⁴ A. SEN, *La disegualianza*, Il Mulino, Bologna, 2010, spec. pp. 63-64 ss.

curare particolarmente la formazione dei valutatori e degli addetti ai punti di accesso, poiché ad essi sarà richiesto l'esercizio di un vasto spettro di competenze. Uno dei problemi rilevati in sede di analisi delle pregresse esperienze – ad esempio, quella del reddito di inserimento – è consistito proprio nella insufficiente capacità istituzionale degli uffici preposti alla gestione amministrativa del servizio; tale inadeguatezza, peraltro, si è manifestata in modo più preoccupante proprio nelle zone del paese maggiormente esposte al fenomeno della povertà, in cui sarebbe stato più utile avere a disposizione servizi in grado di svolgere in modo efficiente i compiti loro assegnati⁶⁵.

Oltre a ciò, non dovrà essere trascurato il momento della definizione di criteri di valutazione obiettivi e suscettibili di una applicazione omogenea da parte dei valutatori sparsi sul territorio nazionale: a tale proposito, è lo stesso decreto a prevedere l'emanazione di un decreto ministeriale che contenga le necessarie «linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale» (cfr. art. 5, comma 10); diversamente i buoni propositi rischiano di rimanere sulla carta.

Sulla base dell'esito dell'analisi della situazione complessiva del nucleo familiare, il decreto prefigura due possibili percorsi di potenziamento delle capacità.

Il primo percorso viene attivato quando l'analisi mostri che «la situazione di povertà emerge come prioritariamente connessa alla sola dimensione della situazione lavorativa» (cfr. comma 5). In tal caso, la povertà è il prodotto dell'esclusione dal mercato del lavoro, con le conseguenti deprivazioni materiali connesse all'assenza o al basso livello del reddito disponibile; tra le tante dimensioni della povertà potenzialmente rilevanti, viene identificata come assorbente quella connessa alla disoccupazione. Se così è, lo strumento ritenuto idoneo a favorire la positiva risoluzione del problema non è tanto il più complesso “progetto personalizzato” di cui all'art. 6 del decreto – il quale presuppone una serie di interventi ad ampio spettro (relativi, ad esempio, anche alla dimensione educativa dei minori in età scolare o al loro inserimento nel contesto sociale) – quanto piuttosto il “patto di servizio” disciplinato dal d.lgs. n. 150/2015, specificamente pensato per promuovere l'occupazione mediante le attività di riqualificazione e reinserimento of-

⁶⁵ Questo specifico problema è trattato da S. SACCHI, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, cit., p. 251, il quale osserva: «il paradosso è che, date le caratteristiche del contesto socioeconomico che genera domanda per le prestazioni di assistenza sociale in Italia, e in particolare in alcune zone del Mezzogiorno, tali capacità dovrebbero essere particolarmente sviluppate proprio là dove invece esse sono maggiormente carenti, sia dal punto di vista delle capacità infrastrutturali, progettuali e attuative, sia da quello dell'autonomia da interferenze e pressioni dell'ambiente circostante. Il rischio è quindi che l'introduzione di un reddito minimo dia luogo a un *quicksand effect*: come le sabbie mobili, in alcuni contesti territoriali il reddito minimo inizierebbe a cedere sotto il peso delle richieste».

ferte dai servizi per l'impiego⁶⁶. Tuttavia, possono essere esonerati dalla sottoscrizione del patto di servizio i componenti del nucleo familiare con responsabilità di cura in seno alla famiglia e coloro che frequentano un regolare corso di studio e/o formazione. Questa precisazione appare assai opportuna, dal momento che consente di attenuare, nei confronti dei soggetti impegnati nello svolgimento di attività comunque meritevoli di tutela, il vincolo di attivazione imposto ai beneficiari della misura, senza che ciò comporti ripercussioni negative sull'accesso alla stessa.

Il secondo percorso, invece, presuppone la verifica della sussistenza di una situazione in cui la povertà non sia riconducibile all'unica dimensione della disoccupazione dei componenti adulti della famiglia – nel qual caso si ricadrebbe nell'ipotesi di ricorso al patto di servizio – ma presenti i connotati della multidimensionalità: si rende allora necessario sviluppare «un quadro di analisi più approfondito», finalizzato alla successiva predisposizione di un “progetto personalizzato”. Nei casi meno complessi, lo sviluppo di un quadro di analisi più approfondito può essere condotto anche dagli addetti del punto di accesso, senza il coinvolgimento di ulteriori professionalità (cfr. art. 5, comma 8). Nei casi in cui si manifesti un insieme più articolato di bisogni e vulnerabilità del nucleo familiare – ossia quando la povertà assuma i tratti di una multidimensionalità più accentuata – il decreto prevede la costituzione di una «*équipe* multidisciplinare» di operatori individuati sulla base delle esigenze emerse in sede di esame preliminare⁶⁷.

4.3.4. (Segue): *il progetto personalizzato*

Entro 20 giorni dallo svolgimento dell'esame preliminare i componenti del nucleo familiare sono chiamati a sottoscrivere il progetto personalizzato definito dai competenti uffici, nel quale si formalizzano, da un lato, le misure di sostegno offerte dai servizi e, dall'altro, gli impegni che il nucleo familiare assume nei confronti dell'amministrazione. Quindi, malgrado il legislatore utilizzi la denominazione di “progetto”, ci si trova di fronte ad un vero e proprio “patto” tra il beneficiario della prestazione e dei servizi e l'ente che li eroga. A differenza di quanto avviene nel caso del “patto di servizio” disciplinato dal d.lgs. n. 150/2015, l'oggetto si presenta più ampio, poiché riguarda non solo la dimensione strettamente occupazionale, ma

⁶⁶ Cfr. *supra*, Capitolo III, Sezione III, par. 5. L'art. 5, comma 5, specifica che «la domanda del ReI equivale ad dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego».

⁶⁷ A norma dell'art. 5, comma 7, l'*équipe* multidisciplinare è «composta da un operatore sociale identificato dal servizio sociale competente e da altri operatori afferenti alla rete dei servizi territoriali, identificati dal servizio territoriale a seconda dei bisogni del nucleo più rilevanti emersi a seguito dell'analisi preliminare, con particolare riferimento ai servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istruzione».

anche altre dimensioni riferibili alla più vasta sfera dell'inclusione sociale.

Più specificamente, oggetto del progetto personalizzato è la definizione di un percorso, in linea di principio condiviso dalle parti, volto al superamento della condizione di bisogno. A tal fine, oltre al beneficio economico, devono essere individuate le altre forme di sostegno (interventi di attivazione, servizi, etc.) di cui il nucleo familiare necessita⁶⁸. Precisato il quadro delle misure a sostegno della famiglia interessata, avviene la contestuale definizione degli impegni che i componenti del nucleo – ciascuno in ragione del proprio profilo di vulnerabilità⁶⁹ – sono tenuti ad assumere in vista di un proficuo reinserimento lavorativo e/o sociale.

L'individuazione dei contenuti del progetto personalizzato prevede che si instauri un processo di condivisione di obiettivi, strumenti e risultati attesi: questi elementi sono inseriti in una «negoziante con i beneficiari, di cui si favorisce la piena condivisione evitando espressioni tecniche, generiche o astratte» (art. 6, comma 3, lett. b))⁷⁰. Il metodo prescelto, basato sul coinvolgimento di beneficiari e parte pubblica in una procedura di tipo negoziale, dovrebbe essere finalizzato al conseguimento del miglior equilibrio possibile tra gli interessi, pubblici e privati, coinvolti. Il decreto incoraggia pertanto modalità di definizione dei contenuti e della durata⁷¹ del progetto che rispettino i principi di «proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza rispetto alle necessità di sostegno del nucleo rilevate» (cfr. art. 6, comma 7). Il rispetto del principio di proporzionalità mira, come

⁶⁸ Il comma 4 precisa che tali forme di sostegno includono «gli interventi afferenti alle politiche del lavoro, della formazione, sanitarie e socio-sanitarie, educative, abitative e delle altre aree di intervento eventualmente coinvolte nella valutazione e progettazione». Inoltre, sono compresi «gli interventi e i servizi sociali per il contrasto alla povertà» disciplinati dall'art. 7 del decreto.

⁶⁹ A tale riguardo il comma 5 prevede che gli impegni a svolgere specifiche attività, assunti con l'adesione al progetto personalizzato, debbano essere dettagliati nel progetto personalizzato con riferimento – “almeno” – ad alcune aree (l'elenco non è quindi tassativo, bensì suscettibile di integrazioni laddove se ne ravvisi il bisogno): frequenza di contatti con i competenti servizi responsabili del progetto; atti di ricerca attiva di lavoro e disponibilità alle attività di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 150/2015; frequenza e impegno scolastico; comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari.

⁷⁰ Il legislatore insiste sul fatto che il momento di definizione dei contenuti del progetto debba fondarsi su una condivisione di prospettive. Il comma 8 stabilisce che «il progetto personalizzato è definito con la più ampia partecipazione del nucleo familiare, in considerazione dei suoi desideri, aspettative e preferenze, con la previsione del suo coinvolgimento nel successivo monitoraggio e nella valutazione».

⁷¹ Con specifico riferimento alla durata del progetto, è previsto che questa possa anche non coincidere con il periodo di fruizione del sussidio. La spiegazione di ciò risiede nella già richiamata natura multidimensionale del fenomeno della povertà: il reperimento di una fonte di reddito – ad esempio, grazie alle attività di reinserimento lavorativo programmate in sede di definizione del progetto – se da un lato fa venir meno l'esigenza del sostegno economico, dall'altro non esaurisce necessariamente i bisogni del nucleo familiare emersi durante l'esame presso i punti di accesso.

accennato, a salvaguardare due ordini di interessi. Il primo interesse, reso esplicito dal legislatore, è riferibile alla parte pubblica e consiste nell'esigenza che l'azione amministrativa si svolga in un quadro di economia dei mezzi, in modo coerente con le risorse disponibili – al momento alquanto limitate – e una loro corretta allocazione. Il secondo interesse, implicito ma non per questo meno rilevante, è invece riferibile ai beneficiari del ReI, ai quali, in cambio delle misure di sostegno, è richiesta l'assunzione di un insieme di obblighi che, in alcuni casi, può risultare invasivo della sfera privata dei singoli. Ad esempio, l'art. 6, comma 3, lett. a) dispone che gli obiettivi e i risultati descritti nel progetto personalizzato «devono esprimere in maniera specifica e concreta i cambiamenti che si intendono perseguire come effetto dei sostegni attivati». Oltre il velo di apparente neutralità della formulazione, questa previsione può condurre ad una revisione critica, e ad una successiva modifica, di comportamenti e stili di vita da parte dei vari componenti della famiglia. Si presume che questo venga fatto in vista di un maggior benessere del nucleo familiare, forse anche con una finalità vagamente “rieducativa” (se è consentito utilizzare un'espressione che può avere un suono un po' sgradevole). Tuttavia, i rischi che il sostegno offerto, grazie alla potente leva della condizionalità, si risolva in una compressione della libertà di autodeterminazione degli individui sono elevati. Pertanto è bene che questa compressione, se ci deve essere, non ecceda quanto strettamente richiesto dalle circostanze ai fini del conseguimento degli obiettivi di inclusione.

4.3.5. *Condizionalità e apparato sanzionatorio*

L'adesione al progetto personalizzato e l'adempimento agli obblighi che con esso il nucleo familiare si assume costituiscono condizione per l'accesso al beneficio e per il suo mantenimento nel corso del tempo⁷². L'approccio al tema della condizionalità adottato dal legislatore nell'ultimo lustro, come si è avuto modo di rilevare nel precedente capitolo, è coerente con la tendenza che è andata progressivamente affermandosi in ambito europeo, soprattutto per l'imporsi del “discorso” sulla *flexicurity*: il modello di integrazione tra politiche attive e passive oggi dominanti nel nostro continente ha condotto alla predisposizione di «meccanismi coercitivi basati sul sistema del *carrot and stick*, secondo il quale i trasferimenti monetari, e la partecipazione a iniziative di reintegrazione nel mercato del lavoro, sono subordinati a sempre più stringenti obbligazioni in capo ai destinatari»⁷³.

⁷² Il concetto assume un rilievo centrale e, oltre che nell'art. 12 dedicato alla disciplina dell'apparato sanzionatorio, è ribadito più volte nel decreto: cfr. art. 2, comma 2; art. 6, comma 2, lett. c); art. 9, comma 5.

⁷³ B. CARUSO-M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, cit., p. 12.

Una simile strategia non può che essere supportata da un adeguato apparato sanzionatorio, che sia in grado di sviluppare una forza persuasiva sufficiente ad orientare la condotta dei beneficiari delle prestazioni, indirizzandola verso modelli comportamentali ritenuti “virtuosi” e coerenti con le finalità di politica del diritto perseguite dal legislatore.

La disciplina contenuta nell’art. 12 del decreto ripropone schemi sanzionatori già collaudati dai d.lgs. nn. 22/2015 e 150/2015, con alcuni adattamenti imposti dalla specificità del reddito di inclusione. Le condotte sanzionabili, per esigenze descrittive, possono essere raggruppate in tre categorie.

La prima categoria di comportamenti oggetto della censura del legislatore delegato riguarda tutte le forme di inadempimento, senza che ricorra un giustificato motivo, a quanto previsto dal progetto personalizzato ovvero, in caso di suo utilizzo, dal patto di servizio di cui al d.lgs. n. 150/2015. Si tratta, in primo luogo, della mancata presentazione alle convocazioni disposte dai competenti uffici ai fini della stipulazione, e della successiva esecuzione, del patto, nonché della mancata partecipazione alle iniziative di orientamento di cui all’art. 20, comma 3, lett. *a*), d.lgs. n. 150/2015. In queste ipotesi il decreto prevede l’applicazione di sanzioni progressivamente più pesanti che vanno dalla decurtazione dell’importo della prestazione – modulata a seconda dei casi ⁷⁴ – fino alla decadenza dalla prestazione (a carico di coloro che sono coinvolti in un percorso di inserimento lavorativo è prevista l’ulteriore sanzione della decadenza dallo stato di disoccupazione). Un atteggiamento di minore tolleranza è previsto nei confronti di coloro che si rendano responsabili di «mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione» (cfr. articolo 20, comma 3, lettera *b*), d.lgs. n. 150/2015), ovvero la mancata accettazione di un’offerta di lavoro congrua: in questi casi l’inadempimento comporta direttamente la decadenza dalla prestazione e la perdita dello stato di disoccupazione. Minimo comune denominatore delle sanzioni applicabili alla prima categoria di inadempimenti è la loro obbligatorietà e automaticità, senza che ai competenti uffici sia lasciato alcun margine di discrezionalità nell’irrogazione.

Differente è il quadro sanzionatorio previsto per la seconda categoria di inadempimenti, alla quale è riconducibile «il mancato rispetto degli impegni di cui all’articolo 6, comma 5, lettere *c*) e *d*) ⁷⁵, ovvero altri impegni specificati nel progetto personalizzato». Il legislatore attribuisce a tali violazioni un disvalore meno intenso, dal momento che non associa ad esse l’immediata decadenza dal beneficio, consentendo alla “figura di riferimento del progetto” ⁷⁶, prima di assumere iniziative più drastiche, di

⁷⁴ Cfr. art. 12, commi 3 e 4.

⁷⁵ Si tratta di: frequenza e impegno scolastico; comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari.

⁷⁶ Si tratta del soggetto, individuato dal progetto, incaricato di curare «la realizzazione e il

«richiama(re) formalmente il nucleo familiare al rispetto degli impegni»; solo nel caso in cui un eventuale secondo richiamo non sortisca effetto si prende in considerazione la strada dell'irrogazione di sanzioni che incidano sull'erogazione del ReI⁷⁷. Il legislatore chiede dunque al soggetto che funge da collegamento tra la famiglia e l'amministrazione di informare la propria azione ad un principio di proporzionalità e gradualità, tentando di correggere le mancanze imputabili al nucleo familiare mediante la tecnica della *moral suasion*, ritenuta preferibile, in queste ipotesi, all'applicazione immediata delle sanzioni economiche e della decadenza. Qualora i componenti del nucleo familiare, malgrado i richiami, persistano nell'inadempimento dei doveri assunti con la sottoscrizione del progetto personalizzato, si espongono alla sanzione della sospensione del beneficio: il provvedimento di sospensione deve specificare «impegni e tempi per il ripristino del beneficio per la durata residua prevista al momento della sospensione». L'ulteriore verificarsi di «comportamenti inconciliabili con gli impegni richiamati» successivi al provvedimento di sospensione determina la decadenza dal beneficio. Il riferimento ai «comportamenti inconciliabili» pecca un po' di genericità; tuttavia, occorre considerare che le sanzioni di cui al comma 6 non si riferiscono a condotte tassativamente previste – come, invece, avviene per le ipotesi disciplinate dai commi 4 e 5 – ma al più indeterminato insieme degli impegni descritti dal progetto personalizzato, che il legislatore lascia volutamente innominati. Questa scelta comporta un accrescimento della discrezionalità della valutazione dei comportamenti dei beneficiari in termini di esattezza dell'adempimento degli obblighi assunti con la stipulazione del patto. L'aumento di discrezionalità è dunque compensato da una maggiore gradualità, soprattutto sotto il profilo economico, nell'applicazione delle sanzioni.

Pur nella diversità dei fatti che integrano l'inadempimento, nonché delle sanzioni applicabili, un elemento accomuna le due categorie sin qui esaminate: affinché gli impegni richiesti dal progetto personalizzato possano ritenersi violati, con le conseguenze sanzionatorie che da ciò scaturiscono, è sufficiente che l'inadempimento sia imputabile ad uno solo dei componenti del nucleo familiare. Si tratta di una opzione alquanto drastica, che riflette una sottostante concezione di nucleo familiare come «organismo unitario» e non come gruppo composto da individui, che con il gruppo possono anche avere rapporti di tipo conflittuale, non sempre facilmente indirizzabili verso obiettivi condivisi (questo genere di conflittualità interna alle famiglie non è infrequente, soprattutto in contesti particolarmente disagiati).

monitoraggio, attraverso il coordinamento e l'attività di impulso verso i vari soggetti responsabili della realizzazione dello stesso» (cfr. art. 6, comma 8).

⁷⁷ A norma dell'art. 12, comma 6, «Nel caso in cui il richiamo non produca l'adesione agli impegni previsti, la figura di riferimento effettua un nuovo richiamo in cui si esplicitano puntualmente gli impegni e i tempi in cui adeguarsi, a pena di sospensione dal beneficio».

La responsabilità individuale tende così a dissolversi in una responsabilità collettiva, solidale, in forza della quale gli effetti pregiudizievoli derivanti dall'inadempimento del singolo si trasmettono agli altri componenti, pur se incolpevoli: opera una sorta di presunzione che la colpa del singolo sia imputabile all'intero gruppo, che dunque, come tale viene punito. Pare una concezione un po' arcaica della responsabilità, che però risente della decisione di costruire il ReI a misura della famiglia, anziché dell'individuo.

La terza categoria di condotte sanzionate riguarda l'inserimento, nella domanda di accesso alla prestazione, di dichiarazioni mendaci che abbiano come effetto l'attribuzione di un beneficio non dovuto, in tutto o in parte. In entrambi i casi è previsto, a cura dell'INPS, il recupero dell'indebito. Nell'ipotesi meno grave, in cui la dichiarazione mendace abbia condotto all'erogazione di un trattamento superiore a quello spettante, l'art. 12, comma 7, dispone l'applicazione di una sanzione graduata sulla base dell'entità del vantaggio ottenuto: fatta salva la restituzione dell'indebito, la sanzione è costruita su tre livelli di afflittività: (1) decurtazione di una mensilità, (2) decurtazione di due mensilità, (3) decadenza⁷⁸. Il caso di dichiarazioni mendaci che abbiano determinato l'attribuzione di un beneficio non affatto dovuto è trattata con maggiore severità, dal momento che, salva la restituzione dell'indebito, è disposta l'immediata decadenza dal beneficio, nonché l'applicazione della sanzione amministrativa di cui all'art. 38, comma 3, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78⁷⁹.

Il decreto si preoccupa infine di scoraggiare atteggiamenti di tipo opportunistico, rafforzando la serietà delle sanzioni sopra descritte, mediante

⁷⁸ Cfr. art. 12, comma 7: «Nel caso in cui il nucleo abbia percepito il beneficio economico del ReI in misura maggiore rispetto a quanto gli sarebbe spettato, per effetto di dichiarazione mendace in sede di DSU, fermo restando il recupero di quanto versato in eccesso, non si applica la sanzione di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e si applicano le seguenti sanzioni: a) la decurtazione di una mensilità, in caso la dichiarazione mendace abbia prodotto un incremento del beneficio su base mensile inferiore a 100 euro; b) la decurtazione di due mensilità, in caso la dichiarazione mendace abbia prodotto un incremento del beneficio su base mensile da 100 euro a meno di 200 euro; c) la decadenza dal beneficio, in caso la dichiarazione mendace abbia prodotto un incremento del beneficio su base mensile pari o superiore a 200 euro».

⁷⁹ Cfr. art. 12, comma 8. La disposizione precisa che: «la sanzione di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010, si applica nei seguenti ammontari: a) nella misura minima, in caso la dichiarazione mendace abbia prodotto un beneficio su base mensile inferiore a 100 euro; b) nella misura di 1.000 euro, in caso la dichiarazione mendace abbia prodotto un beneficio su base mensile da 100 euro a meno di 200 euro; c) nella misura di 2.000 euro, in caso la dichiarazione mendace abbia prodotto un beneficio su base mensile da 200 euro a meno di 300 euro; d) nella misura di 3.000 euro, in caso la dichiarazione mendace abbia prodotto un incremento del beneficio su base mensile pari a 300 euro o superiore; e) la sanzione è comunque applicata nella misura massima nel caso in cui i valori dell'ISEE, o delle sue componenti reddituali o patrimoniali accertati, siano pari o superiori a due volte le soglie indicate all'articolo 3, comma 1, lettera b)».

l'ulteriore previsione che, in caso di decadenza dal beneficio, sia interdetto l'accesso al ReI prima che sia trascorso un anno dal provvedimento che ha disposto la decadenza dal beneficio del nucleo familiare responsabile delle violazioni⁸⁰.

5. Osservazioni conclusive

Il ReI ha vita troppo breve per poter formulare valutazioni fondate su dati certi; allo stato, è possibile solo presentare qualche osservazione, e fare qualche previsione, sulla base degli elementi disponibili. Il testo approvato dal Consiglio dei Ministri lascia intravedere alcuni limiti ai quali, quando le condizioni politiche ed economiche lo consentiranno, si dovrà necessariamente porre mano. Come già osservato in precedenza, il ReI rappresenta la prima importante tappa di un percorso che si annuncia ben più lungo. Il ReI presenta indubbiamente diversi elementi di fragilità, che bisognerà correggere e rafforzare; tuttavia, era essenziale muovere i primi passi.

Malgrado alcuni nodi irrisolti, su cui tra breve ci si intratterrà, deve essere sottolineata l'estrema importanza dell'introduzione del ReI per le nuove prospettive che apre in termini di sviluppo del sistema di sicurezza sociale.

In primo luogo, esso tappa una falla nella rete protettiva offerta dal sistema, consentendo l'accesso ad una tutela, seppur ancora debole, a soggetti sino ad oggi esclusi da qualsiasi forma di sostegno al reddito.

In secondo luogo, il ReI introduce finalmente un parametro, omogeneo su tutto il territorio nazionale, per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali, ponendo le premesse per il superamento della frammentazione territoriale a cui era andata incontro la strategia di contrasto alla povertà, di cui le sperimentazioni regionali rappresentano un esempio.

Infine, la presenza del ReI nell'ordinamento permette di riavvicinare il sistema di sicurezza sociale italiano, sotto il profilo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, ai più avanzati regimi europei. Detto questo, permangono alcune ombre.

Il difetto principale della nuova misura contro la povertà non attiene alla sua architettura istituzionale, ma risiede nell'esiguità delle risorse stanziare rispetto all'impegnativo obiettivo da raggiungere. Il ReI è stato sottofinanziato e non può che offrire risposte insufficienti. Sulla base delle stime diffuse dal Governo in sede di presentazione alla stampa della misura, e precedentemente richiamate, si prevede che potranno goderne circa 1,8 milioni di persone, di cui 700.000 minori. Si tratta di numeri assai rilevanti, nessuno può seriamente metterlo in dubbio; tuttavia, l'imponenza dei numeri stimati si ridimensiona se rapportata all'entità complessiva del fenomeno

⁸⁰ Cfr. art. 12, comma 11.

della povertà in Italia, che coinvolge oltre 4 milioni e mezzo di individui, se si assume come criterio di computo l'indicatore della povertà assoluta; il numero dei poveri si gonfia ulteriormente, fino a superare gli 8 milioni, se il calcolo prende in considerazione come parametro la soglia di povertà relativa. L'insufficienza delle risorse stanziato si ripercuote negativamente sull'effettività della tutela con riguardo a due aspetti: il primo è quello dell'estensione della platea dei destinatari, la quale, dato il *budget* a disposizione, non può che essere circoscritta ai soli casi di marginalità sociale estrema; il secondo è quello dell'importo della prestazione, ben lontano dai livelli auspicati dal Parlamento europeo. In molti casi il ReI costituirà un aiuto, ma è da dubitare che consentirà ai nuclei familiari beneficiari di raggiungere un tenore di vita decoroso.

È ben vero che il ReI non si risolve esclusivamente in una prestazione economica, ma consta anche di servizi finalizzati al reinserimento sociale e occupazionale dei soggetti coinvolti nel progetto personalizzato. Nel disegno del legislatore, molto del potenziale del ReI si esprime sul piano delle politiche attive e, in particolare, nella capacità dei punti di accesso e dei servizi per l'impiego di immettere i soggetti in condizione di povertà in un percorso virtuoso di riqualificazione e di potenziamento delle proprie capacità di funzionamento (nell'accezione cara a Sen), sì da conseguire l'obiettivo di affrancamento dalla situazione di bisogno. Al momento, si tratta di una scommessa ancora tutta da vincere.

Una caratteristica discutibile, che è possibile rinvenire all'interno della disciplina prevista dal decreto, riguarda la definizione del *target* della misura, costituito dalla famiglia anziché dall'individuo. Il ReI pare ispirato ad una logica familista, che vede prevalere il gruppo rispetto all'individuo. Segni evidenti di questa impostazione possono essere riscontrati nella disciplina del progetto personalizzato, il quale viene definito a partire dai bisogni della famiglia, nonché dell'apparato sanzionatorio posto a garanzia del rispetto degli impegni assunti dal nucleo beneficiario dei trattamenti. Meglio sarebbe stato introdurre il reddito minimo come forma di sostegno all'individuo, eventualmente tenendo conto del reddito e del patrimonio del nucleo familiare di appartenenza ai fini della graduazione del trattamento, ma senza confondere la posizione dell'individuo con quella del gruppo. Con ciò non si vuole negare alla famiglia il sostegno, sotto forma di trasferimenti monetari e servizi, che questa ha diritto di ottenere: la famiglia è ritenuta una delle "formazioni sociali" entro cui si svolge, a norma dell'art. 2 Cost., la personalità dell'individuo e, in ragione di questa sua centralità nell'assetto sociale, è destinataria di tutele specifiche sancite dalla Costituzione (cfr. artt. 29-31 Cost.)⁸¹. La famiglia, dunque, deve essere tutelata; tuttavia, non pare essere il reddito minimo

⁸¹ Si veda, in particolare, l'art. 31, comma 1, Cost., a norma del quale «la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose».

lo strumento più adatto (altre possono essere le misure a ciò destinate). Il reddito minimo, in quanto misura volta a proteggere la dignità della persona, ossia un diritto fondamentale del singolo, assicurando a ciascuno i mezzi per condurre un'esistenza libera e dignitosa, dovrebbe avere una configurazione calibrata sull'individuo e sui suoi bisogni, non su quelli del gruppo sociale di cui esso faccia parte⁸².

Da ultimo, al di là di quanto già previsto dall'art. 14 del decreto, resta da chiarire quale ruolo dovrà essere svolto dalle regioni nei prossimi anni e quale sarà il destino delle sperimentazioni avviate, alcune delle quali ancora in essere.

Il ReI, che pure prevede, in un'ottica di *governance* multilivello, il coinvolgimento regionale, si propone in via prioritaria di determinare i livelli essenziali delle prestazioni da garantire in modo uniforme sul territorio nazionale. Definiti tali livelli – compito riservato allo stato – residua un ampio spazio di intervento per le regioni, dal momento che nulla impedisce loro di predisporre misure aggiuntive, tenuto conto del fatto che il ReI offre una protezione di debole intensità e, comunque, non a tutti coloro che ne avrebbero bisogno, non riuscendo a coprire per intero nemmeno l'area della povertà assoluta (ma solo una sua parte).

Uno dei problemi da affrontare è rappresentato dalla necessità che le regioni trovino nuove forme di coordinamento con la strategia nazionale di lotta alla povertà, dal momento che tra il ReI e le varie sperimentazioni sin qui condotte in ambiti regionali e sub-regionali vi sono ampie zone di sovrapposizione, con l'effetto che l'applicazione di una misura comporterebbe la neutralizzazione dell'altra.

Il necessario riposizionamento delle strategie regionali a seguito dell'introduzione del ReI potrebbe avere un esito duplice. Qualche regione potrebbe scegliere la via, peraltro non auspicabile, dell'abbandono delle azioni di contrasto alla povertà basate sull'utilizzo del reddito minimo o di strumenti ad esso affini, limitandosi a fare ciò che è prescritto dal d.lgs. n. 147/2017 (molte regioni, del resto, non si sono mai nemmeno attivate). La seconda opzione, assai più desiderabile, è che le regioni, sulla base del quadro di riferimento stabilito dal decreto, elaborino strategie di intervento, coordinate con il ReI, che si pongano come obiettivo, mediante l'investimento di risorse regionali, di estendere la tutela a chi ne sia privo – a causa dell'esclusione dal campo di applicazione del decreto – e di rafforzare quella fornita a chi già ne fruisca⁸³. È lo stesso decreto a prevedere questa possibilità,

⁸² G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, cit.; P. VAN PARIJS-Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale, passim*; J. DE WISPELAERE-L. STIRTON, *The Many Faces of Universal Basic Income*, cit., p. 267. BIN ITALIA, *Reddito minimo garantito*, cit., p. 129.

⁸³ Sul punto si veda A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., p. 437.

laddove dispone che le regioni, con riferimento ai propri residenti, possano «integrare il ReI, a valere su risorse regionali, con misure regionali di contrasto alla povertà dalle caratteristiche di cui all'articolo 2, commi 1, 2 e 3, che amplino la platea dei beneficiari o incrementino l'ammontare del beneficio economico» (cfr. art. 14, comma 6).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV., *La democrazia del reddito universale*, Manifestolibri, Roma, 1997.
- AA.VV., *La condizione giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2014*, Il Mulino, Bologna, 2014.
- AA.VV., *Reddito minimo garantito. Riflessioni sulla legge del Lazio*, in *Quaderni reddito*, n. 1, 2016, reperibile sul sito www.bin-italia.org.
- AA.VV., *Diritti sociali e reddito garantito pilastri per un'Europa 2.0*, in *Quaderni reddito*, n. 4, Luglio 2016, reperibile sul sito www.bin-italia.org.
- AA.VV., *Thank you Switzerland. Dopo il referendum sul reddito di base in Svizzera*, in *Quaderni reddito*, n. 5, Agosto 2016, reperibile sul sito www.bin-italia.org.
- AABERGE R.-BRANDOLINI A., *Multidimensionale Poverty and Inequality*, WP Banca d'Italia – Serie “Temi di discussione”, n. 976, Settembre 2014, p. 1 ss.
- ACKERMAN B.-ALSTOTT A., *Why Stakeholding?*, in *Polit. Soc.*, Vol. 32, n. 1, 2004, p. 41 ss.
- AGNOLI M.S. (a cura di), *Generazioni sospese. Percorsi di ricerca sui giovani Neet*, Franco Angeli, Milano, 2015.
- AGODI M.C.-DE LUCA PICIONE G., *L'esperienza del Reddito di Cittadinanza in Campania: cosa può insegnarci per il futuro?*, in *Aut. loc. serv. soc.*, 2, 2013, p. 199 ss.
- ALAIMO A., *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e “strategia delle obbligazioni reciproche”*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 3, 2013, p. 508 ss.
- ALAIMO A., *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 3, 2017, p. 419 ss.
- ALES E., *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.
- ALES E., *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 3, 2015, p. 455 ss.
- ALESSI C., *L'art. 4 della Costituzione e il diritto al lavoro*, in *Jus*, 2006, p. 127 ss.
- ALESSI C., *Part-time verticale e indennità di disoccupazione: quando le ragioni di bilancio prevalgono su quelle di equità*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, II, p. 810 ss.
- ALFIERI S.-ROSINA A.-SIRONI E.-MARTA E.-MARZANA D., *Un ritratto dei giovani Neet italiani*, in AA.VV., *La condizione giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2014*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 81 ss.
- ALLEGRI G., *L'indegno silenzio sul reddito garantito di base. Riflessioni a voce alta su riforma degli ammortizzatori sociali e reddito garantito in Italia*, in *BIN Italia*, 2009, reperibile sul sito www.bin-italia.org/lindegno-silenzio-sul-reddito-garantito-di-base.
- ALLEGRI G., *Insubordinati: Quinto Stato e nuovo sindacalismo. Coalizioni sociali, nuove istituzioni e reddito di base*, in *Democrazia e diritto*, nn. 3-4-, 2013, p. 61 ss.
- ALSTOTT A., *Good for Women*, in WIDERQUIST K.-NOGUERA J.A.-VANDEBORGHT Y.-DE WI-

- SPELAERE J. (eds.), *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell Publishing, Chichester, 2013, p. 186 ss.
- ANKER J.-LINDÉN J.-HAUGE WEGNER M.-HOLCH J., *Overview and analysis minimum income schemes in Denmark*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009.
- ASCOLI U.-PAVOLINI E., *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in *Stato e merc.*, n. 3, 2012, p. 429 ss.
- APOSTOLI A., *L'ambivalenza costituzionale del lavoro tra libertà individuale e diritto sociale*, Giuffrè, Milano, 2005.
- APOSTOLI A., *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, Milano, 2012.
- APOSTOLI A., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016, p. 1 ss.
- ARNESON R., *Egalitarianism and the Undeserving Poor*, in *J. Polit. Phil.*, Vol. 5, No. 4, 1997, p. 327 ss.
- ATKINSON A.B., *A Case for a Participation Income*, in *Polit. Q.*, Vol. 67, n. 1, 1996, p. 67 ss.
- BAKER J., *An egalitarian case for basic income*, in P. VAN PARIJS (ed.), *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso Books, London, 1992, p. 101 ss.
- BALANDI G.G., voce *Assicurazione sociale*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, Utet, Torino, 1987, p. 379 ss.
- BALANDI G.G., *L'eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiano di sicurezza sociale*, in *Lavoro e dir.*, n. 2, 2015, p. 313 ss.
- BALANDI G.G., voce *Mercato del lavoro (tutele nel)*, in *Annali Enc. dir.*, in corso di pubblicazione.
- BALANDI G.G.-CAZZETTA G. (a cura di), *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2009.
- BARBALET J.M., *Cittadinanza. Diritti, conflitto e disuguaglianza sociale*, Liviana, Padova, 1992.
- BARBERA M., *Parità di trattamento per uomini e donne in materia di lavoro – I) Profili sostanziali*, in *Enc. giur. Treccani*, Vol. XVII, 2008, p. 1 ss.
- BARBERA M., *Fondata sul lavoro o sulla ricerca della felicità?*, in AA.VV., *Liber Amicorum. Spunti di diritto del lavoro in dialogo con Bruno Veneziani*, Cacucci, Bari, 2012, p. 35 ss.
- BARBERA M., *Diritti sociali e crisi del costituzionalismo europeo*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.INT – 95/2012, p. 1 ss.
- BARBIERI P.-SCHERER S., *Le conseguenze sociali della flessibilizzazione*, in *Stato e merc.*, n. 2, 2005, p. 291 ss.
- BASCETTA M.-BRONZINI G., *Il reddito universale nella crisi della società del lavoro*, in AA.VV., *La democrazia del reddito universale*, Manifestolibri, Roma, 1997, p. 7 ss.
- BAUMBERG B., *The stigma of claiming benefits: a quantitative study*, in *J. Soc. Pol.*, 2016, p. 181 ss.
- BAVARO V., *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2014, p. 169 ss.
- BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2000.
- BECK U., *Vivere nella società del rischio globale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2007, p. 1 ss.
- BECKER L., *The Obligation to Work*, in *Ethics*, Vol. 91, No. 1, 1980, p. 35 ss.

- BELLAVISTA A., *Il salario minimo legale*, in *Dir. relazioni ind.*, n. 3, 2014, p. 749 ss.
- BENVENUTI M., *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in *Dir. lav. merc.*, n. 1, 2017, p. 167 ss.
- BERCUSSON B., *La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali. Obiettivi e strumenti*, in *Lavoro e dir.*, n. 3, 1991, p. 317 ss.
- BIN ITALIA, *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012.
- BLOMMESTEIJN M.-MALLEE L., *The Netherlands. Minimum income scheme: Work and Social Assistance Act*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009.
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992.
- BOBBIO N., *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993.
- BOBBIO N., *Dalla struttura alla funzione*, Laterza, Roma-Bari, 2007.
- BOER P., *Il contributo della Corte Costituzionale all'unificazione del sistema previdenziale*, in *Riv. giur. lav.*, II, 1999, p. 813 ss.
- BONARDI O., *Dal diritto del lavoro ai diritti sociali: una dialettica sempre in divenire*, in *Rag. prat.*, n. 2, 2016, p. 531 ss.
- BONOLI G., *Time matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies*, in *Comp. Polit. Stud.*, 40:5, 2007, p. 495 ss.
- BOSI P.-FERRERA M.-SARACENO C. (a cura di), *L'istituto del minimo vitale: esperienze e proposte di riforma*, Allegato 1 al Documento di base n. 3, 1997.
- BOZZAO P., *Dal "lavoro" alla "laboriosità". Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2003, p. 535 ss.
- BOZZAO P., *L'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASPI)*, in CINELLI M.-FERRARO G.-MAZZOTTA O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 427 ss.
- BOZZAO P., *Reddito base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari del welfare*, in *Riv. giur. lav.*, n. 2, 2014, p. 325 ss.
- BOZZAO P., *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, in *Dir. lav. merc.*, n. 3, 2015, p. 519 ss.
- BRADSHAW J.-BENNET F., *United Kingdom. Minimum income schemes in the United Kingdom*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009.
- BRIGATI R., *Sul concetto di merito*, in *Rag. prat.*, n. 1, 2012, p. 183 ss.
- BRIGATI R., *Il giusto a chi va. Filosofia del merito e della meritocrazia*, Il Mulino, Bologna, 2015.
- BRONZINI G., *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2011.
- BRONZINI G., *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 2, 2011, p. 225 ss.
- BRONZINI G., *Il reddito di cittadinanza tra aspetti definitorie ed esperienze applicative*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 1, 2014, p. 1 ss.
- BRONZINI G., *Rapporto di lavoro, diritti sociali e Carte europee dei diritti. Regole di ingaggio, livello di protezione, rapporti tra le due Carte*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 118/2015, p. 1 ss.
- BRONZINI G., *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 270/2015, p. 1 ss.

- BRONZINI, *La Carta dei diritti dell'Unione europea come strumento di rafforzamento e protezione dello stato di diritto*, in *Pol. dir.*, n. 1-2-, 2016, p. 15 ss.
- BRUNETTI G., *Norme e regole finali nel diritto*, ESI, Napoli, 1913, rist. 1979.
- BRYNJOLFSSON E.-MCAFEE A., *Race Against The Machine: How The Digital Revolution Is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and The Economy*, Research Brief, MIT Center for Digital Business, 2012, p. 1 ss.
- BURATTI U.-ROSOLEN G.-SEGHEZZI F. (a cura di), *Garanzia Giovani. Un anno dopo. Analisi e proposte*, Adapt Labour Studies e-Book series n. 43, Adapt University Press, Modena, 2015.
- CALIGIURI A., *L'accesso ai benefici di natura assistenziale dei cittadini extracomunitari soggiornanti in Italia*, in *Dir. imm. cittad.*, n. 1, 2009, p. 53 ss.
- CAPUZZO G.-DI MASI M., *Le ragioni del reddito garantito*, in *Riv. crit. dir. priv.*, n. 2, 2015, p. 317 ss.
- CARBONI C., *Lavoro ed evoluzione tecnologica*, in *Mulino*, n. 2, 2016, p. 346 ss.
- CAREDDA V., voce *Onere (agg.)*, in *Dig. disc. priv. sez. civ.*, Utet, Torino, 2013, p. 428 ss.
- CARIOLA A., *Commento all'art. 4*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Utet, Torino, 2006, p. 114 ss.
- CARRIERI V., *I working poor in Italia: chi sono, quanti sono, quanto sono poveri*, in *Riv. pol. soc.*, n. 2, 2012, p. 71 ss.
- CARTABIA M., *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, relazione svolta all'*Incontro trilaterale tra le Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, Santiago del Compostela 16-18 ottobre 2014, p. 9, reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_santiago2014.pdf.
- CARUSO B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 1, 2007, p. 1 ss.
- CARUSO B.-CUTTONE M., *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, WP CSDL E "Massimo D'Antona".IT – 283/2015, p. 1 ss.
- CASADEI T., *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze University Press, Firenze, 2012.
- CELOTTO A., *Sub Art. 3, comma 1, Cost.*, in BIFULCO R.-CELOTTO A.-OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, Vol. I, p. 67 ss.
- CHIAROMONTE W., *Le incertezze della Consulta sull'accesso degli stranieri alle prestazioni non contributive e le recenti novità in tema di misure assistenziali*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2009, p. 371 ss.
- CHIAROMONTE W., *Previdenza e assistenza sociale degli stranieri. Prospettive nazionali e comunitarie*, in *Lavoro e dir.*, n. 4, 2009, p. 587 ss.
- CHIAROMONTE W., *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Giappichelli, Torino, 2013.
- CINCINNATO S.-NICAISE I., *Belgium. Minimum Income Schemes: panorama and assessment*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009.
- CINELLI M., *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1999, I, p. 73 ss.
- CINELLI M., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2012, p. 227 ss.

- CINELLI M., *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2012.
- CINELLI M., *Jobs Act e dintorni*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2015, p. 285 ss.
- CONTI R., *Dalla Fransson alla Siragusa. Prove tecniche di definizione dei "confini" fra diritto UE e diritti nazionali dopo Corte giust. 6 marzo, causa C-206/13, Cruciano Siragusa*, in *ConsultaOnLine*, 2014, reperibile sul sito www.giurcost.it.
- CORAZZA L., *Il principio di condizionalità al tempo della crisi*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 3, 2013, p. 489 ss.
- CORSI C., *Prestazioni assistenziali e cittadinanza*, in *Dir. imm. cittad.*, n. 2, 2009, p. 30 ss.
- CREPALDI C. et alii, *Minimum Income Policies in EU Member States*, Study for the Employment and Social Affairs Committee, IP/A/EMPL/2016-22, April 2017, reperibile sul sito [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU\(2017\)595365_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU(2017)595365_EN.pdf).
- CROUCH C.-FARRELL H., *Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism*, in *Ration. Soc.*, n. 1, 2004, p. 5 ss.
- CUNIBERTI M., *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2006, p. 510 ss.
- D'ANTONA M., *La politica sociale nell'iniziativa della Commissione CEE: utopia o realtà?*, in *Dir. relazioni ind.*, n. 2, 1991, p. 11 ss.
- D'ANTONA M., *Il diritto al lavoro nella costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. lav.*, n. 3, 1999, p. 15 ss.
- D'OVIDIO F., *Il lavoro che verrà*, in *Riv. giur. lav.*, n. 4, 2016, p. 698 ss.
- DE LUCA M., *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali: profili problematici e prospettive*, in *Foro it.*, 1990, c. 129 ss.
- DE ROO A., *Esperimenti per un reddito di base incondizionato in Olanda*, in AA.VV., *Diritti sociali e reddito garantito pilastri per un'Europa 2.0*, Quaderni reddito, n. 4, Luglio 2016, p. 92 ss.
- DE WISPELAERE J.-STIRTON L., *The Many faces of Universal Basic Income*, in *Polit. Q.*, Vol. 75, No. 3, 2004, p. 266 ss.
- DE WISPELAERE J.-STIRTON L., *The public administration case against participation income*, in *Soc. Serv. Rev.*, Vol. 81, No. 3, 2007, p. 523 ss.
- DE WISPELAERE J.-STIRTON L., *A disarmingly simple idea? Practical bottlenecks in the implementation of a universal basic income*, in *Int. Soc. Secur. Rev.*, Vol. 65, 2, 2012, p. 103 ss.
- DEAKIN S., *The "capability" concept and the evolution of European social policy*, ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge, Working Paper No. 303, 2005, p. 1 ss.
- DEAKIN S.-ROGOWSKI R., *Reflexive labour law, capabilities and the future of social Europe*, University of Warwick School of Law, Legal Studies Research Paper, No. 4, 2011, p. 1 ss.
- DEL BÒ C., *Un reddito per tutti. Un'introduzione al Basic Income*, Edizioni Ibis, Como-Pavia, 2004.
- DEL BÒ C., *Merito, titolo e giustizia distributiva*, Working Paper LPF, n. 4, 2010, p. 1 ss.
- DEL BUONO M.V.-GIANNI T., *Il referendum svizzero sul Reddito di Base Incondizionato: l'iter, i risultati e i problemi aperti*, in *Menabò Etica e Econ.*, n. 44, 2016, reperibile sul sito www.eticaeconomia.it.

- DEL PUNTA R., *Lezioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2006.
- DI GASFARE G., *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2008, p. 863 ss.
- DI GIOVINE A.-DOGLIANI M., *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in *Questione giust.*, 1993, p. 321 ss.
- DI STASI A., *I diritti sociali tra status civitatis, cittadinanza europea e integrazione sociale. Una introduzione*, in DI STASI A. (a cura di), *I diritti sociali degli stranieri*, Eidos, Roma, 2008, p. 13 ss.
- DICIOTTI E., *Paternalismo*, in *Mat. stor. cultura giur.*, n. 2, 1986, p. 557 ss.
- DICIOTTI E., *Stato di diritto e diritti sociali*, in *Dir. quest. pubbl.*, n. 4, 2004, p. 49 ss.
- DICIOTTI E., *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: un prospettiva di filosofia analitica*, in *Quaderni cost.*, n. 4, 2004, p. 733 ss.
- DICIOTTI E., *Preferenze, autonomia e paternalismo*, in *Rag. prat.*, n. 1, 2005, p. 99 ss.
- DIVER C., C., *The optimal precision of administrative rules*, in *Yale L. J.*, Vol. 93, No. 1, 1983, p. 65 ss.
- DOLOWITZ D.-MARSH D., *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*, in *Governance*, Vol. 13, No. 1, 2000, p. 5 ss.
- DURANTE A., *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, in *Riv. giur. lav.*, n. 2, 2006, p. 403 ss.
- DWORKIN G., *Paternalism*, in WASSERSTROM R.A. (ed.), *Morality and the Law*, Wadsworth Publishing, Belmont, 1971, p. 107 ss.
- EICHENHOFER E., *Diritti sociali e benefici condizionati. I diritti sociali fondamentali alla prova delle nuove forme di regolamentazione e gestione*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 3, 2013, p. 525 ss.
- ELGARTE J., *Good for women? Advantages and risks of a basic income from a gender perspective*, Paper presented at the XI BIEN Congress, University of Cape Town, 2-4 November 2006, p. 1 ss.
- ELGARTE J., *Basic Income and the Gendered Division of Labour*, in *B. I. Stud.*, Vol. 3, Issue 3, 2008, p. 1 ss.
- ELLIS L.-SMITH K., *The global upward trend in the profit share*, in *BIS Working Papers*, n. 231, July 2007, p. 1 ss.
- ESPING-ANDERSEN G., *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie, welfare*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- ESPOSITO M., *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 306/2016, p. 1 ss.
- ETZIONI A.-PLATT A., *A Community-Based Guaranteed Income*, WP "The Foundation for Law, Justice and Society", Oxford, 2008, p. 1 ss.
- FABOZZI R., *Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 312/2016, p. 1 ss.
- FARRELLY C., *Justice and a Citizens' Basic Income*, in *J. Appl. Philos.*, Vol. 16, No. 3, 1999, p. 283 ss.
- FELLINI I., *Una «via bassa» alla decrescita dell'occupazione: il mercato del lavoro italiano tra crisi e debolezze strutturali*, in *Stato e merc.*, 2015, p. 469 ss.
- FERRAJOLI L., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 263 ss.
- FERRANTE V., *Dignità dell'uomo e diritto del lavoro*, in *Lavoro e dir.*, n. 1, 2011, p. 201 ss.

- FERRANTE V., *A proposito del disegno di legge governativo sul contrasto alla povertà*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 3, 2016, p. 447 ss.
- FERRARA G., *La pari dignità sociale (appunti per una ricostruzione)*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 1095 ss.
- FERRARA M.D., *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *Lavoro e dir.*, n. 4, 2015, p. 639 ss.
- FERRERA F., *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e merc.*, 2013, p. 3 ss.
- FINK M.-GRAND P., *Austria. Minimum income schemes*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009.
- FILANDRI M.-STRUFFOLINO E., *Working poor: i lavoratori con basso salario o occupati che vivono in famiglie povere?*, in *Sociologia lav.*, n. 3, 2013, p. 190 ss.
- FILÌ V., *L'inclusione da diritto a obbligo*, in BROLLO M.-CESTER C.-MENGHINI L. (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro: incentivi e sanzioni*, EUT, Trieste, 2016, p. 117 ss.
- FLEISCHACKER S., *A Short History of Distributive Justice*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 2004.
- FLICK G.M., *Elogio della dignità (se non ora quando?)*, in *Pol. dir.*, n. 4, 2014, p. 515 ss.
- FONTANA G., *La Carta Sociale Europea e il diritto del lavoro oggi*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 132/2016, p. 1 ss.
- FONTANELLI F., *The implementation of European Union Law by Member States under article 51(1) of the Charter of fundamental rights*, in *Colum. J. Eur. L.*, Vol. 20.2, 2014, p. 193 ss.
- FORNERO E., *Reforming labor markets: reflections of an economist who (unexpectedly) became the Italian Minister of Labor*, in *IZA J. Eur. Lab. Stud.*, Vol. 20, 2013, p. 1 ss.
- FOUCAULT M., *Storia della follia nell'età classica*, BUR, Milano, 2011.
- FRAZER H.-MARLIER E., *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015*, Brussels, 2016.
- FREY C.B.-OSBORNE A., *The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation*, E24paper, University of Oxford, 2013, p. 1 ss.
- FRIEDMAN M., *The case for the negative income tax: a view from the right*, in J.H. BUNZEL (ed.), *Issues in American Public Policy*, Englewood, New Jersey, p. 111 ss.
- FUMAGALLI A., *Lavoro male comune*, Bruno Mondadori, Milano, 2013.
- GAETA L. (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Ediesse, Roma, 2014.
- GAETA L.-VISCOMI A., *L'Italia e lo stato sociale*, in G. RITTER, *Storia dello stato sociale*, cit., p. 238 ss.
- GALEOTTI S., *Il valore della solidarietà*, in *Dir. e società*, n. 1, 1996, p. 1 ss.
- GAMBARDELLA D., *Sbagliando si impara. Lezioni dalla sperimentazione del Reddito di Cittadinanza campano*, in *Aut. loc. serv. soc.*, 2, 2013, p. 223 ss.
- GAROFALO D., *Gli ammortizzatori sociali*, in F. CARINCF-M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, Supplemento a *Diritto e prat. lav.*, n. 33, 2012, p. 166 ss.
- GAROFALO D., *La tutela della disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, in ZILIO GRANDI G.-BIASI M. (a cura di), *Commentario breve alla riforma «Jobs Act»*, Cedam, Padova, 2016, p. 535 ss.
- GAROFALO M.G., *Solidarietà e lavoro*, in NAPOLI M. (a cura di), *La solidarietà*, Vita&Pensiero, Milano, 2009, p. 3 ss.

- GELATO P., voce *Onere*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, Utet, Torino, 1995, p. 59 ss.
- GHERA E., *Sul diritto alla totalizzazione dei periodi assicurativi*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2320 ss.
- GHERA E.-GAROFALO D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016.
- GIDDENS A., *Il mondo che cambia*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- GIUBBONI S., *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. 563 ss.
- GIUBBONI S., *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, n. 4, 2012, p. 525 ss.
- GIUBBONI S., *I diritti sociali alla prova della crisi: l'Italia nel quadro europeo*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2014, p. 269 ss.
- GIUBBONI S., *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2014, p. 150 ss.
- GIUBBONI S., *Lavoro e diritti in crisi: il caso italiano in prospettiva europea*, *Pol. dir.*, n. 2, 2015, p. 257 ss.
- GIUBBONI S.-PIOGGIA A., *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2015, p. 297 ss.
- GIUBILEO F., *Qualche ragionamento sul reddito minimo: teoria, sperimentazione e problemi dello strumento*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2013, p. 337 ss.
- GIUGNI G., *Il diritto al lavoro e le trasformazioni dello stato sociale*, in AA.VV. (a cura di M. NAPOLI), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Vita&Pensiero, Milano, 1998, p. 47 ss.
- GOFFMAN E., *Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identity*, Simon&Schuster, New York, 2009.
- GOLDSMITH S., *The Alaska Permanent Fund Dividend: A Case Study in Implementation of a Basic Income Guarantee*, Paper presented at 13th Basic Income Earth Network Congress University of Sao Paulo, Brazil, June 30-July 2 of 2010, p. 1 ss.
- GORI C. (a cura di), *Reddito di inclusione sociale (REIS). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2016.
- GORZ A., *Beyond the Wage-based Society*, in WIDERQUIST K.-NOGUERA J.A.-VANDERBORGH Y.-DE WISPELAERE J. (eds.), *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell Publishing, Chichester, 2013, p. 297 ss.
- GRAGNOLI E., *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2012, p. 573 ss.
- GRANAGLIA E.-BOLZONI M., *Il reddito di base*, Ediesse, Roma, 2016.
- GROSSI P., *La dignità nella Costituzione italiana*, in *Dir. e società*, n. 1, 2008, p. 31 ss.
- GUARISO A., *Prestazioni assistenziali e «parametro» di ineludibile eguaglianza secondo la Corte costituzionale*, in *D&L – Riv. crit. dir. lav.*, n. 2, 2010, p. 359 ss.
- GUARISO A., *Direttiva 2011/98 e d.lgs. 40/14 di recepimento*, in *Dir. imm. cittad.*, n. 1, 2015, p. 15 ss.
- GUASTINI R., *L'interpretazione dei documenti normativi*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 239 ss.
- GUERZONI L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- GUIGLIA G., *Le prospettive della Carta sociale europea*, in *Jus*, 2010, p. 505 ss.
- GUTMANN A.-THOMPSON D., *Gli obblighi del welfare*, in *Fil. e quest. pubbl.*, n. 2, 2000, p. 23 ss.
- HALLERÖD B., *Sweden. Minimum income schemes*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009.

- HEMERIJCK A., *Come cambia il modello sociale europeo*, in *Stato e merc.*, n. 2, 2002, p. 191 ss.
- HUSTER E.-BOECKH J.-BOURCARDE K.-SCHÜTTE J., *Analysis of the situation in relation to minimum income schemes in Germany*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009.
- IMMERVOLL H.-JENKINS S.-KÖNIGS S., *Are Recipients of Social Assistance 'Benefit Dependent'? Concepts, Measurement and Results for Selected Countries*, IZA Discussion Papers, No. 8786, 2015.
- JORDAN B., *Basic income and the common good*, in P. VAN PARLIS (ed.), *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso Books, London, 1992, p. 155 ss.
- KARABARBOUNIS L.-NEIMAN B., *The global decline of the labor share*, in *Q. J. Econ.*, 2014, p. 61 ss.
- KAY A., *A critique of the use of path dependency in policy studies*, in *Public Adm.*, 83.3, 2005, p. 553 ss.
- KOISTINEN P.-PERKIÖ J., *Good and bad times of social innovations: the case of Universal basic income in Finland*, in *B. I. Stud.*, Vol. 9, n. 1-2, 2014, p. 25 ss.
- LAFORGIA S., *Il reddito di dignità della Regione Puglia nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà e di inclusione sociale attiva*, in D'ONGHIA M.-ZANIBONI E. (a cura di), *Tutela dei soggetti deboli e trasformazioni del lavoro tra diritti e libertà*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 53 ss.
- LAGALA C., *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Cacucci, Bari, 2001.
- LAVAGNA C., *Sulle sentenze additive della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Vol. II, Giuffrè, Milano, 1970, p. 1131 ss.
- LAZZERINI N., *Il contributo della sentenza Åkerberg Fransson alla determinazione dell'ambito di applicazione e degli effetti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. dir. internaz.*, n. 3, 2013, p. 883 ss.
- LEGRAND J., *Implementing Stakeholder Grants: the British Case*, in AA.VV., *Redesigning Distribution: basic income and stakeholder grants as alternative cornerstones for a more egalitarian capitalism*. Vol. 5, Verso Books, London, 2006, p. 99 ss.
- LEGROS M., *Minimum Income Schemes From crisis to another, The French experience of means-tested benefits*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009.
- LEONARDI S., *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in *Lavoro e dir.*, n. 1, 2014, p. 185 ss.
- LISO F., *Il «nuovo» trattamento di disoccupazione*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 1, 2013, p. 1 ss.
- LOI P., *Il lavoro nella Gig economy nella prospettiva del rischio*, in *Riv. giur. lav.*, n. 2, 2017, p. 259 ss.
- LOY G., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in *Giornale dir. lav e relazioni ind.*, n. 2, 2009, p. 197 ss.
- LOMBARDI M., *Il diritto-dovere di lavorare. Una gloriosa battaglia di retroguardia*, in L. GAETA (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Ediesse, Roma, 2014, p. 94 ss.

- LUCIANI L., *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, n. 3, 2010, p. 628 ss.
- MALZANI F., *Tutela della dignità nel rapporto di lavoro*, in CALORE A.-SACCOCCIO A. (a cura di), *Principi generali del diritto. Un ponte giuridico tra Italia e Argentina*, Mucchi, Modena, 2014, p. 455 ss.
- MANCINI G.F., *Sub Art. 4*, in AA.VV., *Principi fondamentali. Artt. 1-12 Costituzione*, in *Commentario Scialoja-Branca*, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 199 ss.
- MANIACI G., *Contro il paternalismo giuridico*, in *Mat. stor. cultura giur.*, n. 1, 2011, p. 133 ss.
- MARELLA M.R., *Il reddito di base nel quadro costituzionale europeo*, in *BIN Italia*, 2011, reperibile sul sito www.bin-italia.org/il-reddito-di-base-nel-quadro-costituzionale-europeo.
- MARELLA M.R., *Il diritto all'esistenza*, in *Riv. crit. dir. priv.*, n. 4, 2012, p. 673 ss.
- MAROCCO M., *Il salario minimo legale nel prisma europeo: prospettive per l'Italia*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 2, 2017, p. 337 ss.
- MARTELLONI F., *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2014, p. 189 ss.
- MARTONE M., *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, I, p. 409 ss.
- MASULLI I., *Dalla «Commissione d'Aragona» alla «Commissione Onofri»: cinquant'anni di progetti di riforma disattesi*, in GUERZONI L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 19 ss.
- MATTEUCCI N., voce *Contrattualismo*, in N. BOBBIO-N. MATTEUCCI-G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Vol. I, De Agostini, Novara, 2006, p. 372 ss.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Lavoro (dir. Cost.)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973.
- MAZZOTTA O., *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, in BALDUCCI C.-SERRANO M.L., *Atti del Convegno nazionale "Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro"*, Otranto, 10-11 giugno 2011, CASPUR-CIBER Publishing, 2011, reperibile sul sito www.caspur-ciberpublishing.it.
- MATTIONI A., *Profili costituzionali della dignità*, in NAPOLI M. (a cura di), *La dignità*, Vita&Pensiero, Milano, 2011, p. 69 ss.
- MCCRUDDEN C., *Merit Principles*, in *Oxf. J. Leg. Stud.*, Vol. 18, No. 4, 1998, p. 543 ss.
- McKAY A., *Why a citizens' basic income? A question of gender equality or gender bias*, in *Work Empl. Soc.*, 2007, p. 337 ss.
- McKAY A., *Promoting Gender Equity Through a Basic Income*, in WIDERQUIST K.-NOGUERA J.A.-VANDERBORGH Y.-DE WISPELAERE J. (eds.), *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell Publishing, Chichester, 2013, p. 178 ss.
- McKINNON C., *Basic Income, Self-Respect and Reciprocity*, in *J. Appl. Philos.*, n. 2, 2003, p. 143 ss.
- MCLEOD A., *Distributive Justice and Desert*, in *J. Soc. Philos.*, Vol. 36, No. 4, 2005, p. 421 ss.
- MCLEOD O., *Desert*, in *Stan. Enc. Philos.*, 2004 (ultimo aggiornamento: 21 luglio 2003), reperibile sul sito www.stanford.library.sydney.edu.au/archives/spr2004/entries/desert/.
- MENEGATTI E., *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2017.
- MENGONI L., *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri*

- inderogabili di solidarietà*, in NAPOLI M. (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Vita&Pensiero, Milano, 1998, p. 1 ss.
- MENGGONI L., *I diritti sociali*, in MENGGONI L., *Il contratto di lavoro*, Vita&Pensiero, Milano, 2004, p. 129 ss.
- MICHELI F., *Diritti fondamentali e incorporation: i diversi percorsi di Stati Uniti e Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, p. 1 ss.
- MILL J.S., *Saggio sulla libertà*, Il Saggiatore, Milano, 2013.
- MINENNA M., *Le condizionalità imposte dal Fiscal Compact e gli impatti sul sistema previdenziale italiano*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 1, 2014, p. 33 ss.
- MISCIONE M., *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2007, p. 695 ss.
- MISCIONE M., *La cassa integrazione dopo il Jobs Act*, in CARINCI F. (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti dell'XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, Adapt Labour Studies e-Book series, n. 54, Adapt University Press, Modena, 2016, p. 414 ss.
- MONTECELLI E.-NOBILE M., *Le nuove norme del governo in materia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, in D'ONGHIA M.-ZANIBONI E. (a cura di), *Tutela dei soggetti deboli e trasformazioni del lavoro tra diritti e libertà*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 81 ss.
- MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, Vol. XXVIII, 1954, p. 149 ss.
- MORTATI C., *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, V, c. 153 ss.
- MURRAY C., *Guaranteed Income as a Replacement for the Welfare State*, in *B. I. Stud.*, n. 2, 2008, p. 1 ss.
- NAPOLI M. (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Vita&Pensiero, Milano, 1998.
- NAPOLI M., *Povertà vecchie e nuove e diritto del lavoro*, in *Jus*, 2006, p. 61 ss.
- NAPOLI M., *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell'evoluzione del diritto del lavoro*, in *Jus*, n. 1, 2008, p. 59 ss.
- NATILI M., *Schemi regionali di reddito minimo tra sviluppi di policy e dinamiche di politics. I casi di Friuli Venezia Giulia e Lazio*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, n. 1, 2016, p. 87 ss.
- NOGLER L., *Cosa significa che l'Italia è una Repubblica "fondata sul lavoro"?*, in *Lavoro e dir.*, n. 3, 2009, p. 427 ss.
- NOZICK R., *Distributive Justice*, in *Philos. Public Aff.*, No. 1, 1973, p. 45 ss.
- O'REILLY J., *Can a Basic Income Lead to a More Gender Equal Society?*, in *B. I. Stud.*, Vol. 3, Issue 3, 2008, p. 1 ss.
- OFFE C., *A Non-productivist Design for Social Policies*, in P. VAN PARIJS (ed.), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso Books, London, 1992, p. 61 ss.
- OFFE C., *Il reddito di cittadinanza: una strategia inevitabile per contrastare la disoccupazione*, in *Stato e merc.*, n. 2, 1999, p. 213 ss.
- OLIVERI F., *La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 3, 2008, p. 509 ss.
- ONIDA V., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Relazione introduttiva presentata al convegno «Lo statuto costituzionale del non cittadino», Cagliari, 16-17 ottobre 2009, reperibile sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it.

- ORLANDINI G., *I diritti fondamentali dei lavoratori nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Europeanrights Newsletter*, 2014, p. 2, reperibile sul sito www.europeanrights.eu/public/comments/Commento_Orlandini.pdf.
- ORLANDINI G., *La riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act e il reddito garantito*, in AA.VV., *Un reddito garantito ci vuole! Ma quale?*, *Quaderni reddito*, n. 3, Aprile 2016, reperibile sul sito www.bin-italia.org.
- ORLOFF A., *Why Basic Income Does Not Promote Gender Equality*, in WIDERQUIST K.-NOGUERA J.A.-VANDERBORGH Y.-DE WISPELAERE J. (eds.), *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell Publishing, Chichester, 2013, p. 149 ss.
- ORSI R.-TURINO F., *The last fifteen years of stagnation in Italy: a business cycle accounting perspective*, in *Emp. Econ.*, Vol. 47, 2014, p. 469 ss.
- PACI M., *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, in *Stato e merc.*, 2008, p. 3 ss.
- PACI N., *La condizionalità*, in CINELLI M.-FERRARO G.-MAZZOTTA O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 582 ss.
- PACI N., *Disoccupazione e strumenti di sostegno del reddito nel Jobs Act: quale rapporto tra bisogno e tutela, soprattutto dei lavoratori non standard?*, in *Riv. giur. lav.*, n. 4, 2016, p. 781 ss.
- PACIOTTI E., *La Carta: i contenuti e gli autori*, in AA.VV., *Riscrivere i diritti in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 9 ss.
- PASCUCCI P., *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 3, 2012, p. 454 ss.
- PATRIARCA F.-RAITANO M., *Nelle pieghe del Jobs Act: sgravi fiscali, occupazione e oneri per il bilancio pubblico*, in *Menabò Etica e Econ.*, n. 19, 2015, p. 1 ss., reperibile sul sito www.eticaeconomia.it.
- PEDRAZZOLI M., *Assiologia del lavoro e fondamento della Repubblica: il lavoro è una "formazione sociale"?*, in *Quaderni cost.*, n. 4, 2011, p. 969 ss.
- PENNACCHI L., *Lavoro, e non reddito, di cittadinanza*, in GNESUTTA C. (a cura di), *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, 2013, p. 62 ss., reperibile sul sito www.sbilanciamoci.info.
- PERKIÖ J., *Finlandia. Reddito di base universale: una ricerca di modelli alternativi*, in AA.VV., *Diritti sociali e reddito garantito pilastri per un'Europa 2.0*, *Quad. reddito*, n. 4, Luglio 2016, p. 87 ss., reperibile sul sito www.bin-italia.org.
- PERSIANI M., voce *Diritto della sicurezza sociale*, in *Annali Enc. dir.*, IV, 2011, p. 447 ss.
- PERSIANI M.-D'ONGHIA M., *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2016.
- PESSI R., *Ripensando il welfare*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 3, 2013, p. 473 ss.
- PEZZINI B., *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, Relazione presentata al convegno «Lo statuto costituzionale del non cittadino», Cagliari, 16-17 ottobre 2009, reperibile sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- PINELLI C., *"Lavoro" e "progresso" nell Costituzione*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 3, 2009, p. 401 ss.
- PINO G., *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Rag. prat.*, n. 2, 2016, p. 495 ss.
- PIPPONZI M.R., *Stranieri e prestazioni assistenziali: il punto della situazione dopo le pronunce della Corte costituzionale sull'art. 80 co. 19 l. n. 388 del 2000*, in *Dir. imm. cittad.*, n. 1, 2015, p. 91 ss.

- PIZZOLATO F., *Il minimo vitale*, Giuffrè, Milano, 2004.
- POJMAN L., *Merit: Why Do We Value It?*, in *J. Soc. Philos.*, Vol. 30, No. 1, 1999, p. 83 ss.
- PONTERIO C., *Il welfare italiano dalla Commissione Onofri alla Commissione Carniti*, Relazione presentata al seminario *Dalla Commissione Onofri alla commissione Carniti: la necessaria riforma del welfare italiano e l'introduzione di un reddito garantito*, 20 marzo 2009, reperibile sul sito www.bin-italia-org.
- POZZOLO S., *La libertà dalla povertà come diritto fondamentale*, in *Mat. stor. cultura giur.*, n. 2, 2004, p. 467 ss.
- PRADELLA L., *I working poor in Europa Occidentale: trasformazioni globali, crisi, prospettive*, in COSTANTINI D.-PEROCCO F.-ZAGATO L., *Trasformazioni e crisi della cittadinanza sociale*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia, 2014, p. 185 ss.
- PROSPERETTI G., *Nuove politiche per il welfare state*, Giappichelli, Torino, 2013.
- RANCI ORTIGOSA E., *Il reddito minimo di inserimento*, in GUERZONI L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 273 ss.
- RANCI ORTIGOSA E., *Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri a oggi*, in MESINI D.-RANCI ORTIGOSA E. (a cura di), *Povertà, esclusione sociale e politiche di contrasto*, in *i Quid*, n. 10, 2011, p. 121 ss.
- RAVELLI F., *Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti*, in *Dir. lav. merc.*, n. 1, 2006, p. 67 ss.
- RAVELLI F., *Il "MAC/Pensioni" nel quadro del coordinamento delle politiche sociali comunitarie*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 3, 2009, p. 593 ss.
- RAVELLI F., *Principio di solidarietà e riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Roma&America*, Vol. 35, 2014, p. 147 ss.
- RAVELLI F., *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 3, 2015, p. 497 ss.
- RAWLS J., *The Priority of Right and Ideas of the Good*, in *Philos. Public Aff.*, Vol. 17, No. 4, 1988, p. 251 ss.
- RAWLS J., *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 2008 (titolo originale: *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1971).
- RAWLS J., *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Feltrinelli, Milano, 2002.
- REHG W., *Solidarity and the Common Good: An Analytical Framework*, in *J. Soc. Philos.*, Vol. 38, No. 1, 2007, p. 7 ss.
- RENGA S., *Le diverse eguaglianze tra protezione sociale e lavoro*, in BALANDI G.G.-CAZZETTA G. (a cura di), *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 193 ss.
- RENGA S., *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *Lavoro e dir.*, n. 1, 2015, p. 77 ss.
- REPETTO G., *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2016, p. 247 ss.
- RESCIGNO G.U., *Lavoro e Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2009, p. 21 ss.
- REVELLI M., *Poveri, noi*, Einaudi, Torino, 2010.
- REYNERI E., *Anti-poverty policies and the (decreasing) social cohesion in Europe. A comment*, in *Stato e merc.*, 2015, p. 97 ss.
- RITTER G., *Storia dello stato sociale*, Laterza, Roma, 1996.
- RIVA N., *Rawls, il merito e la meritocrazia*, in *Bibl. lib.*, XLVIII, 2013, reperibile sul sito www.centroeinaudi.it.

- ROBEYNS I., *Hush Money or Emancipation Fee? A Gender Analysis of Basic Income*, in R. VAN DER VEEN-L. GROOT (eds.), *Basic Income on the Agenda. Policy Objectives and Political Changes*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2000, p. 121 ss.
- ROBEYNS I., *Will a Basic Income Do Justice to Women?*, in *Analyse & Kritik*, 23:1, 2001, p. 88 ss.
- ROBEYNS I., *Some thoughts on basic income from a feminist perspective*, Paper presented at a workshop at the Heinrich Böll Stiftung, Berlin, 5 July 2007, p. 1 ss.
- RODOTÀ S., *Antropologia dell'homo dignus*, Lezione tenuta nell'Aula Magna dell'Università di Macerata il 6 ottobre 2010, reperibile sul sito www.italianieuropei.it/la-rivista/item/1836-antropologia-dell%E2%80%99homo-dignus.html.
- RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014.
- RODRÍGUEZ CABRERO G., *Assesment of Minimum Income Schemes in Spain*, Report to the EC via the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2009.
- ROMAGNOLI U., *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza*, in M. NAPOLI (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Vita&Pensiero, Milano, 1998, p. 15 ss.
- ROMBOLI R.-SALAZAR C.-GROPPI T.-PERTICI A.-PINARDI R.-PARODI G., *Il processo costituzionale: la tipologia delle decisioni*, in *Foro it.*, n. 3, 1998, cc. 143 ss.
- ROSOLEN G.-SEGHEZZI F. (a cura di), *Garanzia Giovani. Due anni dopo. Analisi e proposte*, Adapt Labour Studies e-Book series n. 55, Adapt University Press, Modena, 2016.
- ROSS M., *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2009, p. 239 ss.
- SACCHI S., *Che fine ha fatto il reddito minimo di inserimento?*, in *Mulino*, n. 5, 2006, p. 870 ss.
- SACCHI S., *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, n. 2, 2011, p. 247 ss.
- SALAZAR C., *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, p. 1 ss.
- SALVATI A., *Dai Cantieri di Cittadinanza al Reddito di dignità. Prove di contrasto alla povertà in Puglia*, in *Pol. soc.*, n. 1, 2016, p. 245 ss.
- SANTORO PASSARELLI F., *Dottrine generali del diritto civile*, Jovene, Napoli, 2012.
- SARACENO C., *I livelli essenziali di assistenza nell'assetto federale italiano*, Working Paper Associazione *Riforme*, 2005, p. 1 ss.
- SARACENO C., *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015.
- SARACENO C., *Contro la povertà si recita ancora a soggetto*, in *lavoce.info*, 2 febbraio 2016.
- SCAGLIARINI S., *Il dovere costituzionale al lavoro*, in S. MATTARELLI (a cura di), *Il senso della Repubblica: doveri*, Franco Angeli, Milano, 2007, p. 99 ss.
- SCAMARDELLA F., *La dimensione relazionale come fondamento della dignità umana*, in *Riv. fil. dir.*, n. 2, 2013, p. 305 ss.
- SCIARRA S., *Social law in the wake of the crisis*, WP CSDLE "Massimo D'Antona". INT – 108/2014, p. 1 ss.
- SCOZZAFAVA O.T., voce *Onere*, in *Enc. dir.*, Milano, 1980, p. 99 ss.
- SEN A., *Merit and Justice*, in ARROW K.-BOWLES S.-DURLAUF S. (eds.), *Meritocracy and Economic Inequality*, Princeton University Press, Princeton, 1999, p. 1 ss.
- SEN A., *La diseguaglianza*, Il Mulino, Bologna, 2010.

- SMURAGLIA C., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Riv. giur. lav.*, n. 2, 2007, p. 425 ss.
- SOMAINI E., *Uguaglianza. Teorie, politiche, problemi*, Donzelli, Roma, 2002.
- SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”): più sobrio, solidale e sostenibile*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011, p. 1 ss.
- SPATTINI S., *Sostegno al reddito dei disoccupati nella legislazione nazionale*, in *Riv. giur. lav.*, n. 3, 2016, p. 550 ss.
- STANDING G., *The need for a new social consensus*, in P. VAN PARIJS (ed.), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso Books, London, 1992, p. 47 ss.
- STANDING G., *How Cash Transfers Promote the Case for Basic Income*, in *B. I. Stud.*, Vol. 3, Issue 1, 2008, p. 1 ss.
- STANDING G., *Basic Income: And How We Can Make It Happen*, Penguin Books, London, 2017.
- STIGLITZ J., *La grande frattura*, Einaudi, Torino, 2016.
- SUPIOT A. (a cura di), *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma, 2003.
- TARGETTI LENTI R., *Reddito di cittadinanza e minimo vitale*, SIEP Working Papers, 2000, p. 1 ss.
- TEGA D., *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte «sub-costituzionale» del diritto*, in *Quaderni cost.*, n. 1, 2008, p. 133 ss.
- TOPO A., *Obbligo di lavoro e libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere “sociale”*, in BROLO M.-CESTER C.-MENGHINI L. (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro: incentivi e sanzioni*, EUT, Trieste, 2016, p. 177 ss.
- TOSO S., *Selettività o universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali*, in *Pol. econ.*, n. 1, 1998, p. 76 ss.
- TOSO S., *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Il Mulino, Bologna, 2016.
- TREU T., *Incertezza e sviluppo in una società flessibile*, in *Mulino*, n. 2, 2006, p. 285 ss.
- TREU T., *Conclusioni*, in NAPOLI M. (a cura di), *La solidarietà*, Vita&Pensiero, Milano, 2009, p. 77 ss.
- TRIPODINA C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013.
- TRIPODINA C., *Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro”. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, serie “Torniamo ai fondamenti”, Fasc. 1, 2015, p. 1 ss.
- TRIPODINA C., *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *Riv. giur. lav.*, n. 4, 2016, p. 733 ss.
- TRIVELLATO U., *Per il reddito di inclusione arriva un buon Memorandum*, in *lavoce.info*, 3 maggio 2017
- TRONTI L.-CECCATO F., *Il lavoro atipico in Italia: caratteristiche, diffusione e dinamica*, in *Argomenti*, 2005, p. 27 ss.
- TULLINI P., *Digitalizzazione dell'economia e frammentazione dell'occupazione. Il lavoro instabile, discontinuo, informale: tendenze in atto e proposte di intervento*, in *Riv. giur. lav.*, n. 4, 2016, p. 748 ss.
- VAN BOCKEL B.-WATTEL P., *New Wine into Old Wineskins: The Scope of the Charter of Fundamental Rights of the EU after Åkerberg Fransson*, in *Eur. Law Rev.*, Issue 6, 2013, p. 866 ss.

- VAN OORSCHOT W., *Deservingness and conditionality of solidarity*, in *Soc. Wetenschappen*, Vol. 41, No. 3, 1998, p. 54 ss.
- VAN OORSCHOT W., *Failing selectivity: On the extent and causes of non-take-up of social security benefits*, in H.-J. ANDRESS (Ed.), *Empirical poverty research in a comparative perspective*, Ashgate Publishing, Aldershot, 1998, p. 101 ss.
- VAN OORSCHOT W., *Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means-testing in social policy*, in TOWNSEND P.-GORDEN D. (eds.), *World poverty: new policies to defeat an old enemy*, Policy Press, Bristol, 2002, p. 171 ss.
- VAN PARIJS P., *Why Surfers Should Be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income*, in *Philos. Public Aff.*, Vol. 20, No. 2, 1991, p. 101 ss.
- VAN PARIJS P. (ed.), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso Books, London, 1992, p. 61 ss.
- VAN PARIJS P., *Real freedom for all: What (if anything) can justify capitalism*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- VAN PARIJS P., *Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century*, in *Polit. Soc.*, 32:7, 2004, p. 7 ss.
- VAN PARIJS P., *Il dividendo europeo*, in GNESUTA C. (a cura di), *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, 2013, p. 120 ss., reperibile sul sito www.sbilanciamoci.info.
- VAN PARIJS P.-VANDERBORGH T. Y., *Il reddito minimo universale*, Università Bocconi Editore, Milano, 2006.
- VECA S., *La riforma del welfare e un'idea di equità*, in *Iride*, 1997, p. 5 ss.
- VECA S., *Sull'idea di giustizia procedurale*, in *Riv. fil.*, n. 2, 2001, p. 219 ss.
- VENEZIANI B., *Il lavoro tra l'ethos del diritto e il pathos della dignità*, in NAPOLI M. (a cura di), *La dignità*, Vita & Pensiero, Milano, 2011, p. 3 ss.
- VINCIERI M., *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *Lavoro e dir.*, n. 2, 2017, p. 301 ss.
- VIVALDI E., *Il fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2005, p. 649 ss.
- WALZER M., *Sfere di giustizia*, Laterza, Roma, 2008.
- WHITE S., *Liberal Equality, Exploitation and the Case for Unconditional Basic Income*, in *Polit. Stud.*, Vol. 45, No. 2, 1997, p. 312 ss.
- WHITE S., *The Citizen's Stake and Paternalism*, in *Polit. Soc.*, Vol. 32, n. 1, 2004, p. 61 ss.
- WHITE S., *Basic income versus basic capital: can we resolve the disagreement?*, in *Policy Polit.*, Vol. 39, n. 1, 2011, p. 67 ss.
- WIDERQUIST K.-LEWIS M., *An efficiency argument for the Basic Income Guarantee*, in *Int. J. Env. Workplace Empl.*, No. 1, 2006, p. 21 ss.
- WIDERQUIST K., *Property and the Power to Say No: A Freedom-Based Argument for Basic Income*, Thesis (Phil. D.), University of Oxford, 2006.
- WIDERQUIST K.-HOWARD M. (eds.), *Alaska's permanent Fund Dividend. Examining Its Suitability as a Model*, Palgrave Macmillan, New York, 2012.
- WIDERQUIST K., *Why we Demand a Basic Income*, in WIDERQUIST K.-NOGUERA J.A.-VANDERBORGH T. Y.-DE WISPELAERE J. (eds.), *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell Publishing, Chichester, 2013.
- WILDE L., *The Concept of Solidarity: Emerging from the Theoretical Shadows?*, in *Brit. J. Polit. Int. Rel.*, Vol. 9, 2007, p. 171 ss.
- WITHORN A., *Is One Man's Ceiling Another Woman's Floor?*, in WIDERQUIST K.-NOGUE-

- RA J.A.-VANDERBORGHT Y.-DE WISPELAERE J. (eds.), *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell Publishing, Chichester, 2013, p. 145 ss.
- WOLFF E., *Stakeholding and Inheritances*, in *Polit. Soc.*, Vol. 32, n. 1, 2004, p. 119 ss.
- ZAGREBELSKY G., *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Einaudi, Torino, 2013.
- ZAITCHIK A., *On deserving to deserve*, in *Philos. Public Aff.*, No. 4, 1977, p. 370 ss.
- ZOLO D., *La strategia della cittadinanza*, in ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 3 ss.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2018
nella Stampatre s.r.l. di Torino - Via Bologna, 220

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BRESCIA

Per i tipi Giuffrè:

- VINCENZO ALLEGRI, *Impresa artigiana e legislazione speciale.*
- MARIA ALESSANDRA SANDULLI, *L'autorizzazione al commercio di vendita a posto fisso.*
- ELISABETTA BERTACCHINI, *La "responsabilità illimitata" nel fallimento per estensione.*
- MARZIA BARBERA, *Discriminazioni ed eguaglianza nel rapporto di lavoro.*
- ANTONELLO CALORE (a cura di), *Seminari di Storia e di Diritto.*
- ELISABETTA BERTACCHINI, *Oggetto sociale e interesse tutelato nelle società per azioni.*
- VERA PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione.*
- ANTONELLO CALORE (a cura di), *Seminari di storia e di diritto. II - Studi sul giuramento nel mondo antico.*
- VERA PARISIO (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giudiziario.*
- VERA PARISIO (a cura di), *Semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della legge 15 maggio 1997 n. 127.*
- ANTONIO D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione (1987-1999), presentazione di Valerio Onida.*
- ALDO ANDREA CASSI, *Il "bravo funzionario" absburgico tra absolutismus e aufklärung. Il pensiero e l'opera di Karl Anton von Martini (1726-1800).*
- VERA PARISIO (a cura di), *Il ruolo della giustizia amministrativa in uno stato democratico.*
- ANTONELLO CALORE, *"Per Iovem lapidem" alle origini del giuramento. Sulla presenza del 'sacro' nell'esperienza giuridica romana.*
- FRANCESCO VIGANÒ, *Stato di necessità e conflitti di doveri. Contributo alla teoria delle cause di giustificazione e delle scusanti.*
- MARIO MISTRETTA, *La conversione del capitale in euro nelle società per azioni e nelle società a responsabilità limitata.*
- CLAUDIO DORDI, *La discriminazione commerciale nel diritto internazionale.*
- VERA PARISIO (a cura di), *Inerzia della Pubblica Amministrazione e tutela giurisdizionale. Una prospettiva comparata.*
- FRANCESCO VIGANÒ, *La tutela penale della libertà individuale. I - L'offesa mediante violenza.*
- ANTONELLO CALORE (a cura di), *Seminari di storia e di diritto. III - Guerra giusta? - Le metamorfosi di un concetto antico.*
- VERA PARISIO, *Pubblici servizi e funzione di garanzia del giudice amministrativo.*
- CRISTINA AMATO, *Per un diritto europeo dei contratti con i consumatori. Problemi e tecniche di attuazione della legislazione comunitaria nell'ordinamento italiano e nel Regno Unito.*
- ROBERTO FIORI, *Ea res agatur. I due modelli del processo formulare repubblicano.*
- ANTONIO D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana. Le vicende politico-parlamentari successive all'elezione del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ed il mutamento della maggioranza nella XIV legislatura.*
- ALDO ANDREA CASSI, *Ius commune tra vecchio e nuovo mondo. Mari, terre, oro nel diritto della Conquista (1492-1680).*
- MARIO MISTRETTA, *Partecipazioni sociali e comunione legale dei beni: l'interpretazione come governo della complessità.*
- CRISTINA ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro.*
- MARIO GORLANI, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali.*
- VERA PARISIO (a cura di), *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo.*

- ANTONIO D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità.*
- ADRIANA APOSTOLI, *L'ambivalenza costituzionale del lavoro tra libertà individuale e diritto sociale.*
- ALBA FONDRIESCHI, *La prestazione parziale.*
- NADIA MACCABIANI, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del governo.*
- CHIARA MINELLI ZAGRA, *Matrimonio e cultura giuridica. Il giudice dello Stato di fronte all'ordinamento canonico.*
- ALESSANDRA VERONELLI, *L'organo amministrativo nel sistema monistico. Amministratori indipendenti e funzioni di controllo.*
- FABIO ADDIS (a cura di), *Ricerche sull'eccezione di insicurezza.*
- MARZIA BARBERA (a cura di), *Nuove forme di regolamentazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali.*
- ALESSANDRO BERNASCONI (a cura di), *Il processo penale de societate.*
- VERA PARISIO (a cura di), *Silenzi e procedimenti amministrativi in Europa: una comparazione tra diverse esperienze.*
- VERA PARISIO (a cura di), *I servizi locali di interesse economico generale nella legge regionale della Lombardia del 12 dicembre 2003 n. 26.*
- ELISABETTA FUSAR POLI, «*La causa della conservazione del bello*». *Modelli teorici e statuti giuridici per il patrimonio storico-artistico italiano nel secondo Ottocento.*
- LUCIANA GUAGLIANONE-FRANCESCA MALZANI (a cura di), *Come cambia l'ambiente di lavoro: regole, rischi, tecnologie.*
- LUCA MASERA, *Accertamento alternativo ed evidenza epidemiologica nel diritto penale. Gestione del dubbio e profili causali.*
- SAVERIO F. REGASTO, *La forma di governo parlamentare fra «tradizione» e «innovazione».*
- ANTONIO SACCOCCIO, *Aliud pro alio consentiente creditore in solutum dare.*
- FABIO ADDIS (a cura di), *Le clausole di forma nelle condizioni generali di contratto.*
- MARIO NOTARI (a cura di), *Dialoghi tra giuristi e aziendalisti in tema di operazioni straordinarie.*
- VERA PARISIO (a cura di), *I processi amministrativi in Europa tra celerità e garanzia.*
- ADRIANA APOSTOLI, *Implicazioni costituzionali della responsabilità disciplinare dei magistrati.*
- VERA PARISIO (a cura di), *Diritti interni, diritto comunitario e principi sovranazionali. Profili amministrativistici.*
- NADIA MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali.*
- CHIARA DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali.*
- VERA PARISIO (a cura di), *La fruizione dell'acqua e del suolo e la protezione dell'ambiente tra diritto interno e principi sovranazionali.*
- EDOARDO ALES-MARZIA BARBERA-FAUSTA GUARIELLO (a cura di), *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa. Edizione aggiornata.*
- ROBERTO LEONARDI, *La tutela cautelare nel processo amministrativo. Dalla L. n. 205/2000 al Codice del processo amministrativo.*
- GIOVANNI TURELLI, «*Audi Iuppiter*». *Il collegio dei feziali nell'esperienza giuridica romana.*
- VERA PARISIO (a cura di), *Demanio idrico e gestione del servizio idrico in una prospettiva comparata: una riflessione a più voci.*
- PAOLA LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione.*
- GIUSEPPE FINOCCHIARO, *L'arbitro bancario finanziario tra funzioni di tutela e di vigilanza.*
- ELISABETTA FUSAR POLI, *Centro dinamico di forze. I giuristi e l'innovazione scientifico-tecnologica fra liberismo e autarchia.*
- ADRIANA APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia.*
- MARIO GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana.*
- CRISTINA AMATO, *Affidamento e responsabilità.*
- VERA PARISIO (edited by), *The water supply service in Europe: austrian, british, dutch, finnish, german, italian and romanian experiences.*
- ALBERTO SCIUMÈ-ELISABETTA FUSAR POLI (a cura di), «*Afferrare ... l'inafferrabile*». *I giuristi e il diritto della nuova economia industriale fra otto e novecento.*

ANTONELLO CALORE-ALBERTO SCIUMÈ (a cura di),
La funzione della pena in prospettiva storica e attuale.

FABIO ADDIS, *Il «mutamento» nelle condizioni patrimoniali dei contraenti.*

ALBERTO VENTURELLI, *Il rifiuto anticipato dell'adempimento.*

VALERIO PESCATORE, *Reviviscenza - Vicenda di obbligazioni e garanzie.*

FRANCESCA MALZANI, *Ambiente di lavoro e tutela della persona. Diritti e rimedi.*

VERA PARISIO (edited by), *Services of general economic interest, administrative courts and courts of audit.*



Per i tipi Giappichelli:

1. CHIARA MINELLI, *Rationabilis e codificazione canonica. Alla ricerca di un linguaggio condiviso.*
2. VERA PARISIO (edited by), *Food Safety and Quality Law: a Transnational Perspective.*
3. PAOLA PAROLARI, *Culture, diritto, diritti. Diversità culturale e diritti fondamentali negli stati costituzionali di diritto.*
4. LUIGI FOLLIERI, *Esecuzione forzata e autonomia privata.*
5. VERA PARISIO-VICENÇ AGUADO I CUDOLÀ-BELÉN NAGUERA DE LA MUELA (dirección), *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos.*
6. LUCA PASSANANTE, *La prova illecita nel processo civile.*
7. SIMONA CACACE, *Autodeterminazione in Salute.*
8. CHIARA MINELLI (a cura di), *Certezza del diritto e ordinamento canonico. Percorsi di ricerca nel centenario del Codice piobenedettino, in memoria di Maria Vismara Missiroli.*
9. STEFANO LIVA, *Temere appellare. Rimedi e sanzioni contro le impugnazioni dilatorie.*
10. FABIO RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele.*

