

Introduzione

L'intento di questo lavoro è analizzare, prima a livello giuridico, poi a livello macro-economico, ed, infine, sociale, l'intricata e, spesso, criticata questione che riguarda la possibilità di garantire ai cittadini della Repubblica Italiana, un' erogazione monetaria, da parte dello Stato, che va sotto il nome di "reddito di cittadinanza" o "di base" (*basic income*), come misura per rendere effettiva una situazione di *welfare* economico e sociale che, nel panorama sociale degli ultimi anni, non garantisce un livello di benessere adeguato alle mutate esigenze di vita, lasciando il posto a situazioni di indigenza estese, che hanno favorito una sempre maggior evidente disuguaglianza tra le classi sociali.

L'incancrenirsi di politiche fragili e deboli e non attente ai fondamenti della Costituzione, inerti anche di fronte alla crisi economica del 2007 e degli anni successivi, hanno fatto perdere di vista la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, come parte di una comunità politica, ossia cittadino e, come tale, titolare di diritti (e doveri) che dovrebbero essere sempre garantiti.

Il mio lavoro cerca di capire "se", "come" e quale tipo di "reddito di cittadinanza" (alla luce delle ultime proposte legislative) possa essere un idoneo ed adeguato sostegno a situazioni di totale marginalità e difficoltà, tramite programmi di recupero e di reinserimento sociale e partecipazione alla vita economica e sociale, posta la disponibilità al lavoro.

Il "reddito di cittadinanza" si profila, attualmente, come una misura macroeconomica, finalizzata a garantire un minimo sostentamento economico al cittadino, al fine di assicurare un'esistenza libera e dignitosa, che vada ad implementare la posizione del cittadino come

operatore sociale ed economico, condizionando l'ottenimento di questo sostegno alla cittadinanza e alla ricerca di posti di lavoro e alla partecipazione a corsi di formazione, e, contemporaneamente, indurre il cittadino al consumo interno ed alla creazione di un'economia basata sulla redistribuzione delle ricchezze, per garantire equità ed omogeneità tra le classi sociali.

Lo studio inizia dalla Carta Costituzionale e dalla ricerca dei fondamenti dello *ius existantiae*, diritto che, se fondato, è insieme il fine e premessa dell'istituzione di un "reddito di cittadinanza".

Farò un *excursus* storico sulle politiche di *welfare* nell'ultimo trentennio, sia a livello nazionale, che regionale, spiegando i punti critici delle scelte legislative ed valutando quali possano essere le soluzioni da sperimentare nei vari livelli di tutela sociale.

Mi soffermerò, quindi, su quale formula di reddito si possa sperimentare in Italia (massimalista o minimalista), alla luce del sistema previdenziale e assistenziale, e come la nostra situazione differisce dall'Europa e dal mondo, che hanno già visto nascere forme simili di finanziamento, in quanto ogni misura economica deve tenere conto delle differenze strutturali e di metodo applicativo, a seconda del luogo in cui lo si applica.

Tenterò, infine, di analizzare le possibilità di concreta applicazione in Italia, tramite lo studio delle principali teorie economiche; ed, infine, cercherò di capire se, da mera misura macroeconomica, il reddito di cittadinanza possa diventare un vero e proprio diritto da garantire.

Vista la vastità dell'argomento che tratterò, il mio lavoro escluderà il tema strettamente riguardante la tutela previdenziale, il benessere familiare, la contrattazione collettiva e le coperture finanziarie rinvenibili a livello strettamente tributario.

La mia ricerca, ricca di speranza, inizia con un piccolo affaccio in ambito europeo sul diritto alla vita, passando alle teorie dello scorso secolo di Thomas Paine e John Rawls, l'una sul diritto ad una giusta distribuzione della ricchezza, e l'altra come primo accenno sull'istituzione di un reddito minimo; per poi entrare a casa nostra, con la Costituzione ed i lavori svoltisi tra il 1946 e il 1948 dall'Assemblea Costituente, composta da tre Sottocommissioni, di cui la prima e la terza, l'una sui diritti e doveri dei cittadini, presieduta da Umberto Tupini, l'altra sui rapporti economici e sociali, presieduta da Gustavo Ghidini.

I lavori hanno visto interventi da parte di alcuni sostenitori del gruppo democristiano, come Aldo Moro, Giuseppe Dossetti, Giorgio La Pira, Emilio Paolo Taviani, Medi e Fanfani, che il 2 luglio 1947 diviene ministro ed abbandona i lavori e Togni; alcuni esponenti del partito comunista, come Palmiro Togliatti, Laconi e Marchesi; del gruppo repubblicano, come Oliviero Zuccarini; del gruppo liberale, Lucifero d'Aprigliano, dimissionario il 17 ottobre 1947; Nitti, dell'Unione Nazionale; Basso e Lombardi del Partito Socialista Italiano; il presidente del gruppo misto Ruini; Colitto del Fronte liberale democratico dell'Uomo Qualunque.

INDICE

Lo ius existentiae: riferimenti normativi

Sommario: 1. Punti di riferimento: lo *ius existentiae* nelle convenzioni internazionali; - 1.1 Le teorie storiche: Thomas Paine e John Rawls; - 2. Lo *ius existentiae* nella “Costituzione economica”; - 2.1 L’art. 36, comma I, Cost.: “la retribuzione sufficiente” e le intenzioni storiche; - 2.2 L’art. 38 Cost.: diritto alla previdenza e all’assistenza sociale; - 2.3. L’art. 42 Cost.: il diritto alla proprietà privata; - 2.4 Conclusioni del quadro della “Costituzione economica” e le ragioni di fondo; - 3. Gli artt. 1 e 3 Cost.: l’intreccio lavoro-partecipazione come base per diritto alla vita e testi finali; - 3.1 Art. 2 Cost.: dignità, libertà e autonomia della persona come diritti inviolabili; - 3.2 Art. 4 Cost. e il diritto al lavoro; - 3.3 Il binomio indissolubile diritto/dovere di lavorare; - 3.4 Le possibili interpretazioni dopo una lettura sistematica; - 4. Uno sguardo più ampio su Costituzione e uomo: personalismo e paternalismo comunitario

Il welfare state: storia ed esperienze legislative

Sommario: 1. Il *welfare state* italiano: definizioni e la “grande anomalia”; - 1.1 Il *welfare* dagli anni ’50 ad oggi; - 2. *Excursus* storico: *assegno* e *pensione sociale*; - 2.1 L’ “indennità di disoccupazione involontaria” e la “Cassa integrazione guadagni”; - 3. La “Commissione Onofri”: il “minimo vitale”; - 3.1 Legge n. 449/1997 (Legge finanziaria 1998): “Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica” e istituzione del “Reddito minimo d’inserimento”; - 3.2 La legge

quadro n. 328/2000: un sistema integrato di interventi e servizi sociali; - 3.3 Il “Patto per l’Italia”: l’istituzione del “Reddito di ultima istanza”; - 3.4 Sentenza n. 423/2004: l’incostituzionalità della l. n. 289/2002 (Legge finanziaria 2003); - 4. Competenze Stato-Regioni: Titolo V, la legge quadro e la sent. n. 10/2010; - 4.1 Il referendum del 2006 sulla legge costituzionale n. 3/2001; - 5. La Legge “Fornero” ed altri assegni di disoccupazione: dalla “Aspi” alla “Asdi”; - 6. Cambio di registro normativo: le iniziative regionali; - 6.1 Legge regionale n. 2/2004: il “Reddito di Cittadinanza” in Campania dopo l’ “Rmi”; - 6.2 L’organizzazione locale: i “Piani sociali di zona”; - 6.3 Legge regionale n. 4/2009: il “reddito minimo garantito” nel Lazio; - 6.4 Perché il “reddito di cittadinanza” in Campania non funziona: i risultati della sperimentazione regionale e la sentenza n. 60/1974; - 6.5 Perché neppure il “Reddito minimo d’inserimento” non ha funzionato?; - 7. La sfida del XXI secolo; - 8. Quanto costa il nostro *welfare*?; - 9. La povertà in Italia: alcuni dati; - 10. La voce della Comunità Europea; - 10.1 Le risoluzioni: il Parlamento europeo contro le politiche di austerità

Vari tipi di “reddito di cittadinanza”, teorie economiche e sociali

Sommario: 1. Le politiche sociali dell’Unione Europea: *Strategia Europa 2020*; - 2. Esperienze di reddito minimo nei Paesi europei e del mondo: a) Alaska; - 2.2 b) Brasile; - 2.3 c) Danimarca: il modello scandinavo; - 2.4 d) Germania: il modello centro-europeo; - 2.5 e) Regno Unito: il modello anglosassone; - 2.6 f) Francia: un reddito minimo modulare; - 2.7 g) Belgio; - 2.8 h) Irlanda; - 2.9 i) Olanda; - 3. l) Finlandia ed Ucraina - 4. L’Italia: “il Reddito di inclusione” ed il decreto-legge n. 4/2019, una comparazione; - 5. Varie denominazioni, varie concezioni: 1) “reddito di base universale” (o “di cittadinanza” o *basic income*); - 5.1 Van Parijs, il teorico del “reddito di base”; 5.1.1 Il “reddito di base” e l’equità; - 5.2 2) “reddito minimo garantito”; - 5.3 Anthony Atkinson: il “reddito di partecipazione”; - 6. “Reddito di base” e “reddito minimo garantito”: ce li chiede la Costituzione; - 6.1 Dal reddito minimo garantito al reddito di base (o di cittadinanza): la libertà di essere

cittadino; - 7. Marshall, la “cittadinanza” e la società del lavoro: un contrasto insanabile; - 8. Orizzonte di universalità incondizionata: quali sono i rischi; - 8.1 La “propensione al consumo” secondo Keynes; - 9. Keynes e la sua “teoria generale”; - 9.1 La “propensione al consumo” secondo Keynes; - 10. La teoria della distribuzione della ricchezza secondo Stiglitz; - 11. La modifica all’art. 81 Cost: il pareggio di bilancio; - 12. Conclusioni personali

Lo *ius existentiae*: riferimenti normativi

Sommario: 1. Punti di riferimento: lo *ius existentiae* nelle convenzioni internazionali; - 1.1 Le teorie storiche: Thomas Paine e John Rawls; - 2. Lo *ius existentiae* nella “Costituzione economica”; - 2.1 L’art. 36, comma I, Cost.: “la retribuzione sufficiente” e le intenzioni storiche; - 2.2 L’art. 38 Cost.: diritto alla previdenza e all’assistenza sociale; - 2.3. L’art. 42 Cost.: il diritto alla proprietà privata; - 2.4 Conclusioni del quadro della “Costituzione economica” e le ragioni di fondo; - 3. Gli artt. 1 e 3 Cost.: l’intreccio lavoro-partecipazione come base per diritto alla vita e testi finali; - 3.1 Art. 2 Cost.: dignità, libertà e autonomia della persona come diritti inviolabili; - 3.2 Art. 4 Cost. e il diritto al lavoro; - 3.3 Il binomio indissolubile diritto/dovere di lavorare; - 3.4 Le possibili interpretazioni dopo una lettura sistematica; - 4. Uno sguardo più ampio su Costituzione e uomo: personalismo e paternalismo comunitario

1. Punti di riferimento: lo *ius existentiae* nelle convenzioni internazionali

In via generale, il diritto alla vita come innato negli individui, incondizionatamente, piuttosto che come concessione da parte di coloro che detenevano il potere politico e sociale, non è mai stato mai riconosciuto.

L'evoluzione dei diritti umani, come singoli concetti di diritto sociale, è avvenuta lentamente, in più aree e in diversi modi, con la nascita del diritto alla vita, insieme al diritto alla libertà individuale,

all'autodeterminazione, ad un'esistenza dignitosa ed, in particolare, lo scorso millennio ha visto una serie di leggi e documenti legali internazionali che codificano i diritti relativi all'esistenza in principi espressamente formulati.

I primi riferimenti chiari sul diritto all'esistenza sono rinvenibili già nel *Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici* dell'O.N.U. (Organizzazione delle Nazioni Unite), conclusosi nel 1966, ma approvato solo nel 1992, che agli articoli 6 e 17 fa riferimento esplicito al diritto alla vita e alla sicurezza contro le interferenze nella vita privata e familiare.¹

Nell'introduzione, il patto riconosce che “in conformità alla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, l'ideale dell'essere umano, che goda delle libertà civili e politiche e della libertà dal timore e dalla miseria, può essere conseguito soltanto se vengono create condizioni le quali permettano ad ognuno di godere dei propri diritti civili e politici, nonché dei propri diritti economici, sociali e culturali”.²

A fare da retroscena è, quindi, la *Dichiarazione universale dei diritti umani* del 1948, approvata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. a Parigi, che negli artt. 22, 23 e 25 stabilisce il diritto alla sicurezza sociale, ad una remunerazione equa e soddisfacente per un'esistenza dignitosa ed un tenore di vita adeguato per far fronte ai bisogni primari.³

¹ Patto internazionale sui diritti civili e politici, New York 16 dicembre 1966, art. 6: “1. Il diritto alla vita è inerente alla persona umana. Questo diritto deve essere protetto dalla legge. Nessuno può essere arbitrariamente privato della vita.”

Art. 17: “1. Nessuno può essere sottoposto ad interferenze arbitrarie o illegittime nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza, né a illegittime offese al suo onore e alla sua reputazione.

2. Ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze od offese.”

² <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19660262/201110270000/0.103.2.pdf> cit., p. 1

³ L'art. 22 recita sul diritto “di ogni individuo, in quanto membro della società, alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità e al libero sviluppo della personalità”
L'art. 23, III comma: “ogni individuo che ha lavoro ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia un'esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario da altri mezzi di protezione sociale”

L'art. 25 “ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia [...] ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità o in altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà”

Poco più tardi, la *Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (C.E.D.U.), firmata il 4 Novembre del 1950 a Roma nell'ambito del Consiglio d'Europa e divenuta efficace in Italia dal 1955, agli articoli 2 ed 8 fa riferimento al diritto alla vita e al rispetto della vita privata e familiare.

Art. 2, comma I, recita: “Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge.

Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena”.⁴

Mentre, l'art. 8, più in particolare, sancisce al comma I, che: “Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.”

Più recentemente, la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (C.D.F.U.E.), anche nota come *Carta di Nizza*, solennemente proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza ed una seconda volta (in versione adattata) il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, con una lettura congiunta degli artt. 1 e 2, riconosce il diritto ad una vita dignitosa.^{5 6}

Inoltre, per coloro che si trovino in condizioni di debolezza sociale, l'art. 34, comma III, dichiara il diritto alla sicurezza e all'assistenza sociale: “1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.

⁴ https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf cit., p. 6

⁵ Si rinvia alle *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*, all'art. 1 e all'art. 2: “ogni individuo ha diritto alla vita”

⁶ Ciò in forza dell'art. 6, comma I, del *Trattato sull'Unione Europea*, che attribuisce alla *Carta di Nizza* lo stesso valore giuridico dei trattati in Italia, cioè forza di legge ordinaria.

2. Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.

3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali".⁷

I tre commi vanno letti unitariamente, perché l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale, il concetto di esistenza dignitosa e il riferimento alla scarsità di risorse sufficienti implicano la necessità di un reddito idoneo a soddisfare le esigenze primarie, non solo materiali.

Questo articolo fa parte del Capo IV della Carta, intitolato *Solidarietà*, che riconosce ad ogni individuo il diritto di esercitare liberamente una professione (art. 15) ed il diritto alle prestazioni sociali elencate nel primo comma dell'art. 34.

Senza dubbio, è questa una delle disposizioni chiave a livello europeo, che determina "il contenuto essenziale, il limite oltre il quale non può spingersi la discrezionalità del legislatore (sovrannazionale e/o interno)", in quanto assicurerebbe un'esistenza condotta dignitosamente a tutte le persone in condizioni di bisogno.⁸

Ad ostacolare questa previsione, soggiunge la clausola del terzo comma, che rinvia alle "legislazioni e prassi nazionali", che lo renderebbe poco efficace data l'inesistenza di una normativa italiana interna sufficientemente efficace; ma ciò non toglie che resta, comunque, fonte di interpretazione primaria.⁹

⁷ http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf cit., p. 16

⁸ G. BRONZINI, *Il Reddito di cittadinanza*, cit., p. 64.

⁹ Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, C 364, 18 dicembre 2000

Grande importanza riveste anche il *Trattato sull'Unione Europea*, post Trattato di Lisbona, che indica nel Titolo I, rubricato “Disposizioni comuni”, all’art. 2, il “rispetto della dignità umana” in una società giusta e solidale e, all’art. 3, reca, come obiettivo primario, lo sviluppo di un’Europa fondata sulla piena occupazione e progresso sociale, per combattere l’esclusione sociale e le discriminazioni.¹⁰

Nella stessa direzione si muove il Titolo X del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, che si avvale di forme di *soft law* dedicate alle politiche sociali: si prevedono politiche di sostegno e completamento dell’azione dei singoli Stati da parte dell’UE per garantire un livello occupazionale elevato e costante, migliori condizioni di vita e di lavoro, in linea col progresso, in un’apertura al dialogo sociale e alla lotta contro l’emarginazione; ciò per non sovrapporre le normative europee a quelle che dovrebbero essere applicate a livello nazionale, incoraggiando la cooperazione tra i vari ordinamenti.¹¹

Ed ancora prima, nella Costituzione francese del 1793, il diritto all’esistenza veniva richiamato dall’art. 21, dove addirittura si sanciva il “debito sacro” della società per i soccorsi pubblici, tramite la sussistenza nei confronti dei “cittadini disgraziati”.¹²

Già a livello europeo, quindi, troviamo chiaro l’intento di disegnare un sistema europeo di protezione del valore e del bene più importante di cui l’uomo abbia mai preso coscienza, cioè il diritto alla vita.

E queste convenzioni sono direttamente vincolanti per il nostro ordinamento interno, secondo quanto risulta dall’art. 117 Cost., e come più saldamente confermano le due sentenze gemelle della Corte

¹⁰ Ibidem, C 326/13

¹¹ Art. 151 e 153, in lettura combinata

¹² *Costituzione dell'anno I*, 24 giugno 1793, *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, in [http://www-3.unipv.it/webdsps/storiadoc/Doc%20RivFrancese/1793%20Cost.%20anno%20I%20\(tr\).htm#DichDiritti](http://www-3.unipv.it/webdsps/storiadoc/Doc%20RivFrancese/1793%20Cost.%20anno%20I%20(tr).htm#DichDiritti)

Costituzionale 348 e 349 del 2007: gemelle perché sono univoche nei risultati.^{13 14}

1.1 Le teorie storiche: Thomas Paine e John Rawls

Inoltre, troviamo scritti che teorizzano il diritto all'esistenza come diritto imprescindibile, che affondano le radici nel concetto, oramai dimenticato, di giustizia sociale.

Thomas Paine, l'uomo che inventò il concetto di "reddito di cittadinanza", già agli albori del XIX secolo elaborò una proposta nel suo opuscolo *Agrarian justice*, al fine di risolvere il problema della povertà dilagante in Francia.

Egli pensò ad una tassa di accesso alla proprietà fondiaria, con la quale costituire un fondo, poi, equamente ripartito tra tutti i cittadini, anche i più bisognosi, attraverso una somma elargita al compimento della maggiore età, seguita da un pagamento annuo dai 50 anni in su.¹⁵

Queste ragioni filo-ecologiche nascono dall'idea di una società di individui liberi ed uguali, che rivendicano una sfera di beni e diritti sociali da sottrarre al gioco economico e da destinare alla redistribuzione mondiale.

¹³ Art. 117 Cost.: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato [70 e segg.] e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali."

¹⁴ "1. Le norme della Convenzione europea nell'ordinamento italiano hanno valore di norme interposte (fra le leggi e la Costituzione) che devono essere rispettate, in quanto integrano il contenuto degli obblighi internazionali che, in applicazione dell'art. 117 della Costituzione, si impongono all'attività normativa dello Stato e delle Regioni, sempre che esse stesse non siano in contrasto con altre norme costituzionali.

" [...] 2. La Corte europea ha una competenza esclusiva ad interpretare le norme della Convenzione e quindi queste debbono essere applicate in Italia così come interpretate dalla Corte Strasburgo.

3. Le norme interne vanno interpretate, per quanto possibile, conformemente alle norme della Convenzione europea. Se questo esercizio non permette di risolvere il contrasto con la Convenzione, la norma interna di riferimento deve essere sottoposta all'attenzione della Corte costituzionale perché ne possa valutare l'incostituzionalità in relazione all'art. 117 della Costituzione."

¹⁵ T. PAINE, *La giustizia agraria* (1795), in Thomas Paine, *I diritti dell'uomo e altri scritti politici*, Editori Riuniti, Roma 1978, 341-361

Secondo Paine, assicurando sussistenza anche ai meno abbienti, si sarebbe protetto l'inalienabile diritto dell'uomo ad una vita dignitosa, favorita da un salario minimo universale.

L'idea di fondo è che la distribuzione delle ricchezze naturali non è mera ripartizione di ricchezza già prodotta, ma un riconoscimento a tutti, lavoratori o meno, in quanto appartenenti ad una rete di cooperazione e sviluppo sociale.

A John Rawls, invece, dobbiamo una chiave di lettura del diritto alla vita più storicamente contestualizzata, cioè al tramonto del nazifascismo, dove il filosofo statunitense parla del reddito minimo come garanzia di libertà dal bisogno strettamente economico e condizione per la creazione di una società giusta.

Ne parla nel suo principale lavoro, *Una teoria della giustizia*, considerato un classico della filosofia morale e politica contemporanea, che trova massima sintesi nell'espressione *freedom from want* ("liberazione dal bisogno"), per cui una vita vissuta nella giustizia sociale è anche una vita vissuta con dignità, votata alla libertà, in situazioni di uguaglianza formale ed equità, sì da divenire principale caratteristica di una società democratica ed attenta ai bisogni altrui.¹⁶

Questi principi di giustizia sono scelti dagli uomini razionali in una posizione di partenza uguale, che non conoscono, come non conoscono neppure le proprie doti e quale sarà la propria sorte, e per questo iniziano a competere nella società.

La logica è sempre quella di giustizia distributiva, con soglie di reddito accettabili, che sottolinea l'inadeguatezza dell'economia di mercato per far fronte ai bisogni primari dell'uomo: quest'ultimo dovrebbe essere soddisfatto fissando una posizione di partenza ideale in.

¹⁶ T. PAINE, *La giustizia agraria* (1795), in Thomas Paine, *I diritti dell'uomo e altri scritti politici*, Editori Riuniti, Roma 1978, 341-361

Questa piccola premessa assume un valore basilare per comprendere il senso e la logica del mio discorso e delle conclusioni a cui vorrei giungere.

2. Lo *ius existantiae* nella “Costituzione economica”

Come detto nell'introduzione, l'attenzione deve essere rivolta a ciò che la Costituzione osserva come base per permettere un'esistenza in cui libertà e dignità, condizioni imprescindibili per la vita di ogni individuo, siano garantite e rispettate: la c.d. “Costituzione economica”, ossia quella parte di norme del Titolo III della Costituzione, titolato *Rapporti economici* (dall'art. 35 all'art. 47), che definiscono (e limitano) il ruolo dello Stato e i diritti dei privati nell'esercizio delle attività economiche.¹⁷ L'art. 36, comma I, parla esplicitamente di diritto del lavoratore ad una retribuzione “in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa”, qualificazioni imprescindibili; per continuare con l'art. 38, che parla, al comma I, di “diritto al mantenimento e all'assistenza sociale” per gli inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, ed, al comma II, del diritto dei lavoratori che siano “preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria”; per finire con l'art. 42, comma II, che immagina la proprietà privata accessibile a tutti come strumento di emancipazione economica e sociale.^{18 19}

¹⁷ Di più, dal punto di vista sostanziale, la Costituzione economica costituisce il programma filosofico che spiega quale tipo di società volevano creare i nostri costituenti, quali priorità e finalità essi avevano in mente e che, conseguentemente, il nostro Stato è tenuto a perseguire per non tradire lo spirito della Carta.

¹⁸ Art. 36, comma I: “Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa”

Art. 38: “1. Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

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

Questo è il quadro positivo da considerare per tracciare il fondamento costituzionale dello *ius existentiae*.

Segue l'analisi dei singoli articoli.

2.1 L'art. 36, "la retribuzione sufficiente" e le intenzioni storiche

L'articolo 36, comma I, dispone che: *"Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro ed in ogni caso adeguata alle necessità di un'esistenza libera e dignitosa per sé e per la famiglia"*.

Letteralmente si evince che il dettato riguardi i soli lavoratori con famiglia, cui è attribuito il diritto ad una retribuzione, secondo un "contratto di scambio" tra prestazione lavorativa e salario, che permetta loro una vita dignitosa e, quindi, libera dal bisogno di dipendenza verso gli altri.²⁰

Il legislatore, successivamente, detta norme o principi per la determinazione dell'entità delle retribuzioni, che siano sufficienti e necessarie alle necessità vitali.

L'articolo spiega, poi, i criteri sui quali deve essere determinata la retribuzione, cioè quelli di sufficienza e proporzionalità.²¹

Una prima risposta, dunque, risiede nel diritto ad una retribuzione: la Repubblica deve riconoscere al cittadino e alla sua famiglia una

Art. 42: "1. La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

2. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti"

¹⁹ Sul concetto di "disoccupazione involontaria, si rinvia al Capitolo terzo pag. 116

²⁰ I contratti di scambio (che realizzano un *do ut des*, "io do affinché tu dia") vengono siglati dal datore di lavoro (primo attore) con l'accettazione dell'offerta da parte del lavoratore (secondo attore), che si impegna pertanto a consegnare quanto pattuito.

²¹ C. TRIPODINA, *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa: i fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza* cit. p. 59, *ex multis*, Corte Costituzionale, Sentenza n. 286/1987: la Corte chiarisce, qui, il concetto di sufficienza e proporzionalità: il primo si basa sul criterio dell'adeguatezza sociale, il secondo sulla logica sinallagmatica del contratto di scambio: la sufficienza è il limite minimo e invalicabile e quindi legittimante deroghe alla corresponsività.

retribuzione sufficiente e proporzionata, livello minimo e irriducibile di trattamento salariale che, quindi, non si può limitare ad una mera soddisfazione dei bisogni primari e immediati, ma deve mirare a garantire un tenore di vita adeguato alle esigenze di vita, per il pieno godimento dei diritti civili e politici.

Questa lettura tiene in considerazione le intenzioni storiche delle proposte della prima e della terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, presentate all'Assemblea Costituente.^{22 23}

La proposta della terza Sottocommissione (*pressius* Fanfani), con un successivo emendamento, era così scritta: “Ogni lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e adeguata alle sue necessità personali e familiari”: qui il principio di proporzionalità è previsione immediatamente conseguente a quello di sufficienza, la cui idea è intrinseca, posta la considerazione per cui, per il bene della comunità, è necessario “pagare una quota fissa capace di provvedere alle necessità vitali”, che, come in materia economica, sono quelle di un normale tenore di vita, non di mera sussistenza.²⁴

Orientata a non lasciare spazio ad interpretazioni restrittive è la proposta della prima Sottocommissione: Dossetti modifica ed estende le finalità della proposta fatta da Togliatti, secondo una prospettiva che volge lo sguardo alla struttura economico-sociale del Paese, che orienta l'economia verso retribuzioni rispondenti, non solo, alle esigenze

²² Le due Sottocommissioni sono chiamate a delineare, rispettivamente, i principi in materia di diritti e doveri dei cittadini, e dei rapporti economici e sociali, di cui, in questo caso, la retribuzione rappresenta il fulcro; questi due temi si intrecciano necessariamente e la sottocommissione per i rapporti economici, secondo Dossetti e Lombardi, ha il dovere di entrare nel merito di questi.

²³ Già dalla prima seduta della Sottocommissione, Dossetti rileva che “il tema affidato alla Sottocommissione sarebbe alquanto limitato se da questi diritti e doveri dovesse essere esclusi quelli di natura economico-sociale”. Ritiene pertanto che la Sottocommissione possa “entrare nel merito dei diritti economici, limitamento ai principi generali, [...]”.

Secondo Lombardi: “[...] non è possibile svolgere una seria indagine prescindendo da [...] la libertà dal bisogno. Per questo appunto, l'indagine non è può non essere anche di natura economica”

²⁴ FANFANI (gruppo Democratico Cristiano), terza sottocommissione, seduta del 11 settembre 1946

quotidiane, ma, in generale, ad una vita degna di essere vissuta con libertà.^{25 26}

Le prese di posizione in Assemblea sono diametralmente opposte: c'è chi, come Lucifero, ritiene che non sia solo il lavoratore e la famiglia a dover beneficiare del diritto alla retribuzione, ma *l'uomo in quanto tale*, anche non lavoratore, collocando il diritto ad una vita dignitosa quale premessa assoluta degli articoli di ordine economico-sociale, e non solo di quello del diritto al lavoro (art. 4), rompendo quello stretto legame tra lavoro, retribuzione e diritto alla vita.

C'è, invece, chi, come Dossetti ed altri 9 voti contrari a questo emendamento, preferisce riconoscere il diritto in questione solo al lavoratore e alla sua famiglia: è l'adempimento al lavoro l'unica condizione a determinare chi abbia diritto ad un sostegno economico e l'impossibilità di adempiere all'obbligo lavorativo senza propria colpa è già oggetto di tutele previdenziali ed assistenziali.

Dello stesso pensiero è Giorgio La Pira: costui si sofferma sull'intenzione storica dei costituenti di correlare strettamente lo status di lavoratore a quello di cittadino.²⁷

Nei suoi scritti affronta il problema centrale delle questioni politiche, cioè la disoccupazione e la miseria che ne consegue: l'intento è di costruire una società che garantisca a tutti il lavoro, e, tramite questo, un'equa distribuzione di salario minimo necessario.

Per La Pira, "il lavoro è essenziale allo sviluppo e alla perfezione della persona, della società e della storia umana: è la vocazione dell'uomo".²⁸

²⁵ TOGLIATTI (gruppo Comunista), prima sottocommissione, seduta del 8 ottobre 1946, "la remunerazione del lavoro intellettuale e manuale deve soddisfare alle necessità fondamentali dell'esistenza del singolo e della sua famiglia",

²⁶ DOSSETTI (gruppo Democratico Cristiano), prima sottocommissione, seduta del 8 ottobre 1946

²⁷ Giorgio La Pira (Pozzallo, 9 gennaio 1904 – Firenze, 5 novembre 1977) è stato un politico e docente italiano. Nel 1946 viene eletto all'Assemblea costituente ed è parte integrante del nucleo centrale del "dossettismo", inteso come il gruppo, il movimento o la corrente che si raggruppò intorno al deputato della Democrazia cristiana Giuseppe Dossetti.

²⁸ F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., p. 29-30

Secondo questa affermazione, dunque, non è necessario ricercare in Costituzione un diritto generale incondizionato al mantenimento pubblico, se non c'è, in capo al destinatario del diritto stesso, disponibilità al lavoro stesso: per il disoccupato volontario, che diventa, con uso di categoria morale, “ozioso”, non v'è diritto al sostentamento pubblico, tutt'al più beneficenza.^{29 30}

Come ci insegna la storia, l'articolo fu approvato in Sottocommissione e portato in Assemblea: il dibattito qui somiglia molto a quello svoltosi nella terza Sottocommissione, in quanto c'è chi, come Nitti, ritiene la garanzia universale di un lavoro, e la relativa retribuzione, solo “false illusioni”, e chi, come Laconi, che interpreta i contenuti della Carta Costituzionale come un impegno preciso dello Stato e non una mera speranza.³¹

L'articolo è approvato in Assemblea.

Dunque, l'articolo 36 sembrerebbe essere l'articolo genesi dello *ius existentiae*, nonostante sia subordinato ad un rapporto salariale derivante da una prestazione lavorativa, tale da non garantire l'universalità che cerchiamo.

Ci interessa capire, allora, se il legame intimo, che i costituenti hanno ideato tra diritto ad un lavoro, ad una retribuzione e diritto all'esistenza, possa includere più beneficiari se letto in combinazione con altri articoli, o se, al contrario, non lascia alcun margine di interpretazione; quindi, se possano essere incluse tutte le figure dell'art. 38, comma I, cioè gli inabili al lavoro e quelli sprovvisti dei mezzi necessari; del comma II, per casi di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione

²⁹ Ibidem

³⁰ Ciò è confermato anche dalla Corte Costituzionale, sentenza 102/1975, negando che la repressione penale dell'accattonaggio sia una compressione di diritti, conclude che “al cittadino che non svolge attività lavorativa non può riconoscersi, per ciò solo, il diritto di sollecitare pubblicamente gli altri a provvedere al suo mantenimento”. Al contrario, la repressione penale non può rivolgersi contro quell'individuo che, per lo stato di salute precario, sia inabile al lavoro e che, non usufruendo delle tutele sociali previste dall'art. 38 Cost., “per carenza delle strutture previdenziali”, si ritrovi ridotto alla mendicizia.

³¹ NITTI (gruppo dell'Unione Democratica Nazionale), Assemblea costituente, seduta del 8 maggio 1947

involontaria; tutti i cittadini, conseguenza dell'accesso generalizzato alla proprietà privata, *ex art. 42 Cost.*; ed, infine, tutti indistintamente, come tutela base e presupposto di cittadinanza, intendendo la cittadinanza come *status* qualificato dal diritto di partecipare all' "organizzazione politica, economica e sociale del paese" e dal dovere di "svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".³²

2.2 L'art. 38: diritto alla previdenza e all'assistenza sociale

Consideriamo, adesso, l'articolo 38 Cost., fondamentale per la rete di sicurezza sociale che i costituenti hanno voluto edificare, ed, in particolare, i primi due commi, che si riferiscono alla previdenza e all'assistenza sociale: "1. Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

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

Essi stabiliscono i principi e configurano gli istituti volti alla tutela pubblica economica del singolo, distinguendo la funzione di tutela degli

³² Art. 3, comma II, Cost., "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese."

Art. 4, comma II, Cost., "Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società."

inabili al lavoro e degli indigenti (comma I) dalla funzione di tutela dei lavoratori (comma II).

Ma, più in generale, differenzia la disciplina protettiva dai rischi e dai bisogni che possono riguardare i lavoratori, da quella degli altri cittadini, che non lavorano, che, per la matrice lavoristica della Costituzione, sono sfavoriti dal sistema di sicurezza sociale, il quale che va a “premiare” solo chi contribuisce al benessere della società; cioè pone la differenza sostanziale tra previdenza e assistenza.³³

Dossetti, nella seduta della prima Sottocommissione, promuove un articolo che riserva l’assicurazione sociale ai lavoratori nelle condizioni del comma II (di cui sopra); Togliatti apre il dibattito con una controproposta, in cui previdenza e assistenza risultano, quasi, coincidere, perché quest’ultima differirebbe dalla prima solo in ragione dei beneficiari, individuati in tutti i cittadini, cui spetterebbe un minimo vitale, di cui, però, non precisa il *quantum* e non giustifica neppure con un fondamento mutualistico.³⁴

Dai lavori della terza Sottocommissione risulta approvato un testo che fa dipendere dal lavoro la fruizione dei mezzi adeguati per vivere.

Viene messa, dunque, da parte la proposta di Togliatti di garantire l’assistenza a tutti, trovando campo, invece, ma solo in un primo momento, il principio mutualistico, che poi verrà emendato.

I costituenti furono concordi, quindi, sull’assicurare solo ai lavoratori, che si trovino occasionalmente o definitivamente, nell’impossibilità di

³³ Nell’interpretazione della parola “lavoratori”, la Corte Costituzionale ha ripetutamente affermato il principio secondo cui presupposto esclusivo per la configurabilità dell’obbligo assicurativo è l’esposizione al rischio, a prescindere dal legame giuridico del lavoro prestato. Quindi, oltre ai lavoratori subordinati, devono ritenersi inclusi tutti coloro che vivono del proprio lavoro e che sono esposti ai medesimi rischi e soggetti ai medesimi bisogni nel momento in cui la loro capacità lavorativa viene meno.

³⁴ DOSSETTI (gruppo Democratico Cristiano), prima sottocommissione, seduta del 9 ottobre 1946, “[...] il lavoratore ha diritto ha diritto ad ottenere [...] prestazioni almeno pari al minimo vitale [...]”.

prestare la loro opera, “i mezzi adeguati per vivere”, in misura superiore al “minimo vitale”, come postulava la prima Sottocommissione.^{35 36}

Ciò concerne l’aspetto più previdenziale, anche se previdenza e assistenza si intrecciano scambievolmente in questa discussione.

I profili di maggior rilievo, però, si trovano nella parte dedicata specificamente all’assistenza (comma I), cioè alla garanzia del diritto alla vita anche a chi non sia mai stato “lavoratore”: è l’assistenza incondizionata il terreno dove potrebbe trovare fondamento giuridico e costituzionalmente orientato il diritto all’esistenza non dipendente da retribuzione.³⁷

Ciò, se non fosse proprio per la formulazione letterale: il diritto è infatti riconosciuto nella Costituzione a tutti coloro che si trovino in condizione di indigenza e di inabilità al lavoro, due condizioni correlate da una congiunzione copulativa che, invece di ampliare il raggio di azione di applicabilità concreta dell’articolo, lo riduce sensibilmente a coloro che, in condizioni di indigenza, non posso lavorare per le loro condizioni psico-fisiche, escludendo, quindi, i casi di impossibilità al lavoro per contingenze economiche, politiche o sociali.

³⁵ Seduta del 10 maggio 1947, l’Assemblea Costituente

³⁶ L’espressione “minimo esistenziale” viene usata anche dalla Corte Costituzionale, per differenziarla da “mezzi necessari per vivere”, *ex multis* Sent. n. 31/1986, “I mezzi necessari per vivere non possono identificarsi con i mezzi adeguati alle esigenze di vita: questi ultimi comprendono i primi ma non si esauriscono in essi. Il confronto fra le due espressioni, usate peraltro nello stesso articolo, conduce a rilevare che il Costituente, privilegiando la posizione dei lavoratori, anche in considerazione del contributo di benessere offerto alla collettività oltretutto delle contribuzioni previdenziali prestate, nel primo comma dell’art. 38 Cost. garantisce ai cittadini il minimo esistenziale, i mezzi necessari per vivere mentre nel secondo comma dello stesso articolo garantisce non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari, di pura “sussistenza” materiale bensì anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori. Le prestazioni previdenziali adeguate alle esigenze dei lavoratori ben possono, pertanto, essere differenziate tra le diverse categorie dei medesimi.

³⁷ Il principio fondamentale affermato in quest’articolo è che ogni cittadino, “pel fatto stesso che esiste e vive, ha diritto di essere messo in condizione di poter far fronte alle minime esigenze della vita”, e queste possono essere soddisfatte “attraverso l’obbligo che incombe alla collettività, quando il cittadino, indipendentemente dalla sua volontà, non sia in condizione, o per una crisi sociale, o per cause fisiche, intellettuali o psichiche, di lavorare”. E’ questo il concetto dell’assistenza, che deve esser tenuto distinto dall’altro di previdenza, per il quale la Costituzione evidentemente considera come acquisita l’attuale legislazione, salvo demandare alle leggi speciali la nuova eventuale regolamentazione.

La previsione, quindi, riconosce il mantenimento e assistenza sociale come autentici diritti soggettivi e non mera beneficenza, ma solo in ragione di situazioni di bisogno specifico.

Il Presidente Ghidini, e dopo Fanfani, impostano i lavori, elaborando due categorie di lavori: una in materia economica, in cui rientra anche il “diritto dei cittadini all’esistenza”, ed una in materia sociale, in cui colloca il diritto al lavoro.³⁸

La terza Sottocommissione inizia i lavori sullo schema logico di Fanfani, che pone, al primo posto, “le garanzie economico-sociali del godimento del diritto alla vita”, unendo le due categorie, in cui, anzi, il diritto al lavoro diviene sottocategoria del diritto alla vita.³⁹

Togni presenta un articolo, che dispone il diritto ad ottenere dalla collettività mezzi adeguati di assistenza” ad “ogni essere” a motivo di condizioni soggettive (età o stato psico-fisico), oppure oggettive (“situazione economica”), in situazioni di disoccupazione involontaria, in ottica previdenziale e assistenziale, a seconda che fosse una parentesi di vita o se la colpa fosse assoggettabile allo Stato che non è capace di procurare del lavoro.⁴⁰

Si evoca il concetto di solidarietà come base per il diritto alla vita, si sostituisce “situazione economica” con “contingenze di carattere generale”, ma si restringe il campo di applicazione ad “ogni cittadino”⁴¹.

Viene approvato l’articolo, così come lo aveva proposto Togni, ma con questa ultima modifica.

Contemporaneamente, nella prima Sottocommissione, il Presidente Tupini sembra soddisfatto dal testo approvato in terza Sottocommissione, poi ripreso da Dossetti; è, invece, Basso a muovere una considerazione a questa formula che non convince l’avvocato della

³⁸ GHIDINI (gruppo socialista dei Lavoratori italiani), terza Sottocommissione, seduta del 26 luglio 1946

³⁹ FANFANI (gruppo Democratico Cristiano), terza Sottocommissione, seduta del 26 luglio 1946

⁴⁰ TOGNI (gruppo Democratico Cristiano), terza Sottocommissione, seduta del 11 settembre 1946.

⁴¹ Ibidem

Democrazia Cristiana, perché legata a concetti di beneficenza, quando ci dovrebbe essere un articolo che dichiara espressamente lo *ius existantiae* garantito a tutti.

Il confronto continua tra Basso e Togliatti circa la necessità di affermazioni sul diritto al lavoro, al riposo e all'assicurazione base, che per Basso sono affermazioni senza alcuna tenuta pratica, essendo il diritto all'esistenza un ambito più ampio e inclusivo. Togliatti cede.

Il progetto definitivo dell'art. 34 Cost. (poi divenuto art. 38) è una proposta più restrittiva: al diritto all'esistenza si preferisce quello all'assistenza, alla generalizzazione verso "ogni essere" si preferisce quella verso "ogni cittadino", e, come detto prima, i beneficiari del mantenimento e dell'assistenza sociale rimangono drasticamente ristretti tramite l'accostamento delle categorie degli inabili e di coloro che sono sprovvisti dai mezzi necessari per vivere.

L'articolo è stato approvato seppur due emendamenti furono presentati prima del voto: emendamenti che avrebbero esteso il diritto all'assistenza sia per soggetti, che per oggetto della tutela e per l'entità del diritto che si vuole tutelare.

Questi, però, furono, volontariamente, disattesi.⁴²

2.3. L'art. 42: il diritto alla proprietà privata

Il discorso sull'articolo 38 Cost. ci lascia, ancora una volta, senza una risposta puntuale e diretta circa la presenza indiscutibile o meno del diritto all'esistenza, riconosciuto a tutti indistintamente, per cui

⁴² MEDI (gruppo Democratico Cristiano), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 6 maggio 1947, osserva Ghidini che l'emendamento di Medi parla di "ogni cittadino", mentre l'art. 34 proposto dalla Commissione parla di "ogni cittadino inabile al lavoro"; è, quindi, più ampio, e questa maggiore ampiezza contrasta con l'oggetto del Titolo III, che è il lavoro, e questo potrebbe comportare delle incertezze interpretative per la legislazione ordinaria. COLITTO, (Gruppo dell'Uomo Qualunque), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 10 maggio 1947, qui Ghidini osserva che l'espressione "senza sua colpa" usata da Colitto è inaccettabile, perché comporterebbe una continua indagine per stabilire se la colpa ci sia stata o meno.

concludiamo con l'ultimo articolo (ma non per importanza) della "Costituzione economica", cioè l'art. 42 Cost.

Esso dispone che: "La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti".

Il discorso che si muove dal comma I e II è quello di Zuccarini (terza Sottocommissione), che, timidamente, presenta il diritto alla proprietà come un'innovazione rispetto al panorama legislativo.

In particolare, egli muove dall'idea del passaggio della proprietà dallo Stato al privato come vero e proprio investimento di capitale, da farsi sin dalla primissima nascita, per permettere ad ognuno di crearsi una propria attività che porti all'indipendenza economica, in controtendenza rispetto alla comune previsione di un'assicurazione derivante dall'occupazione durante la vita.

Non solo: così si darebbe la possibilità ad ogni individuo di poter scegliere liberamente un'attività economica o sociale alla quale dedicare la propria vita, creando condizioni di auto-valorizzazione del singolo, e si annullerebbero le disparità sociali derivanti dall'acquisto della proprietà solo da chi ha possibilità economiche, rimanendo uno spartiacque sociale tra chi è economicamente emancipato e chi dipende dalla proprietà privata altrui e non ha alcuna possibilità di investimento per la sua vita.⁴³

Questo cambiamento radicale di visione sul diritto alla proprietà era la giustificazione dell'inibizione di Zuccarini nel proporsi all'Assemblea costituente.

⁴³ ZUCCARINI (gruppo Repubblicano), Assemblea costituente, seduta del 8 maggio 1947

La proposta, però, non viaggia da sola: è accompagnata da quella di Taviani (prima Sottocommissione) che riprende, sostanzialmente, la funzione personale e sociale che, già Zuccarini, affidò alla proprietà privata; funzioni che sarebbero state tutelate da disposizioni future di legge, che non devono, però, contrastare con gli “interessi e i programmi economici dello Stato, in modo da non recare pregiudizio alla proprietà altrui, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana col deprimere il livello di esistenza al disotto del minimo determinato dai bisogni umani essenziali”.⁴⁴

Anche Togliatti viaggiava sulla stessa lunghezza d’onda, sul diritto ad avere un “minimo di proprietà”, come chiave per realizzare “una dignità effettiva e non astratta della persona”.⁴⁵

Tutte queste proposte di combinazione di proprietà, libertà e dignità della prima Sottocommissione verranno, poi, però, completamente ignorate e non compariranno nel testo finale dell’art. 42, che produrrà solo il testo approvato nella terza Sottocommissione.

2.4 Conclusioni del quadro della Costituzione economica e ragioni di fondo

Ebbene, neppure una lettura combinata degli articoli più pragmatici della Costituzione ci fornisce un plausibile fondamento del diritto all’esistenza, dato che viene ripreso più volte, ma non viene mai riconosciuto col grado di universalità e prescrittibilità necessarie: non nell’art. 36 Cost., comma I, dove l’indicazione “esistenza libera e dignitosa” è riferita solo al livello di vita del lavoratore che la

⁴⁴ Riformulazione presentata da Taviani (gruppo Democratico Cristiano), sulla scorta degli elementi emersi in sede di discussione, nella seduta del 27 settembre 1946 della terza Sottocommissione, a partire dalla relazione di Pesenti (gruppo Comunista).

⁴⁵ Togliatti, (gruppo Comunista), prima Sottocommissione, seduta del 3 ottobre 1946

retribuzione non può non garantire; non nell'art. 38 Cost., comma I, dove il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale è garantito ai soli cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei "mezzi necessari per vivere" e non c'è ombra di alcun principio mutualistico, mentre l'assicurazione dei "mezzi adeguati alle esigenze di vita" è riservata ai lavoratori che si trovino ad affrontare situazioni quali infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria; non nell'art. 42, comma I, dove l'accessibilità a tutti alla proprietà privata è rimata privata, alla fine, dei riferimenti fatti alla garanzia della libertà e della dignità umana, che ne avrebbero giustificato il riferimento allo *ius existentiae* .

Non rimane altro che affrontare l'esegesi, sempre in modo sistematico, dei primissimi articoli della Costituzione, rubricati *Principi Fondamentali*, cioè gli artt. 1, comma I, 2, 3, comma II, e 4, commi I e II.

3. Art. 1 e l'art. 3: l'intreccio lavoro-partecipazione come base per diritto alla vita e testi finali

Storicamente, l'art. 1 Cost. stabiliva che: "1. L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro."⁴⁶

2. La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede adempimenti dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale".

L'art. 3, al comma II enunciava che: "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno

⁴⁶ C. TRIPODINA, *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa: i fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*

sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”

Entrambi gli articoli subirono delle modifiche testuali durante i lavori, intrecciandosi tra loro: la previsione della “partecipazione di tutti i lavoratori” venne inserita nell'art.1, comma I, perché si intendeva rendere più completa ed attributiva la dicitura sul tipo di Repubblica, “democratica”, in quanto non riassumeva a dovere il concetto di democrazia al netto degli ultimi 150 anni.⁴⁷

L'Assemblea costituente fu unanime sulla proposta di Basso nell'individuare, con il suo intervento, nel lavoro e nella partecipazione (che per lui coincidono) la base della democrazia della Repubblica; ma il contraddittorio si sviluppa sull'interpretazione del termine “lavoratori” nell'espressione “Repubblica democratica *dei* lavoratori” e di una sua possibile interpretazione “classista” volta ad escludere, cioè, una parte dei cittadini.^{48 49}

Seguirono molteplici interventi volti a chiarificare l'intenzione espansiva del termine, sia da parti di destra (Laconi) che di sinistra (Ruini).

La soluzione è avanzata dal gruppo Democratico italiano nell'indicare il “lavoro” quale unico fondamento della Repubblica, spostando il riferimento sui lavoratori e sulla partecipazione nell'articolo sull'uguaglianza sostanziale.

Fanfani spiega che, quello che sarebbe poi diventato il comma I dell'art.1 deve essere letto esclusivamente come l'impegno della Costituzione nel risaltare l'inclinazione e il talento naturale di ogni uomo per contribuire al bene comune, e che l'art. 3, comma II, ne è la naturale

⁴⁷ BASSO (gruppo Socialista), prima Sottocommissione, seduta del 28 marzo 1946, “La Repubblica, espressione della vita collettiva, trae il suo senso e il suo significato solo dalla partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale [...]. *E questa partecipazione, questa attività, questa funzione collettiva, fatta nell'interesse della collettività, è appunto il lavoro*; e in questo senso, penso, il lavoro è fondamento e la base della Repubblica italiana”

⁴⁸ TOGLIATTI (gruppo Comunista) presenta ben quattro volte l'emendamento in favore della formula.

⁴⁹ Per “interpretazione classista”, GRASSI, (gruppo dell'Unione Democratica Nazionale), prima Sottocommissione, seduta del 28 novembre 1946.

estensione, in quanto si afferma lo stretto legame tra la partecipazione del singolo all'organizzazione sociale, che la Repubblica deve garantire a tutti i cittadini per non limitarne la libertà e creare disuguaglianze formali e sostanziali, ed il lavoro, che ne è la manifestazione più pratica; obbligo che rappresentava, nell'ottica costituzionale di allora, una prospettiva di futuro del Paese.

In questo senso, i dispositivi delle Sottocommissioni hanno il via libera dell'Assemblea costituente, grazie ad un risultato "illuminante": il "lavoratore" non è solo colui che presta la propria attività in cambio di una remunerazione, ma "chiunque, in qualunque modo, a qualunque titolo, partecipi all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".⁵⁰

E' qui che risiede il fine ultimo della nostra Repubblica, che attraverso la Costituzione, trova i suoi capisaldi nella garanzia del lavoro ad ogni cittadino, nello sviluppo e nella sua valorizzazione sociale, che è anche sviluppo del Paese tutto.

3.1 Art. 2 Cost.: dignità, libertà e autonomia della persona come diritti inviolabili

A chiusura dei tratti somatici della Repubblica, significativo è il concetto di "dignità sociale", che ritroviamo nel progetto dell'articolo 1, in cui La Pira e Basso pensarono ad un articolo in cui i concetti di "dignità" ed "autonomia" fossero il risultato del riconoscimento dei diritti "inalienabili e sacri" contro ogni ostacolo economico e sociale.^{51 52}

⁵⁰ C. TRIPODINA: *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa: i fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza* cit., p. 98

⁵¹ Testo discusso nella seduta della prima Sottocommissione dell'11 settembre 1946

⁵² MORO (gruppo Democratico Cristiano), Assemblea Costituente, seduta del 13 marzo 1947

Le versioni si alternarono, sino alla previsione di un testo che, a tutela dell'autonomia e dignità della persona, riconosceva accanto ai diritti, anche i doveri dei cittadini nei confronti dello Stato, in un binomio che divenne il punto di forza del definitivo art. 2: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.”

E' l'emendamento di Moro che, per la ridondanza espressiva della premessa, elimina il riferimento alla dignità, di cui rimane traccia solo nell'art. 3, I comma, per cui: “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale [...]”, insieme al principio di uguaglianza formale di fronte alla legge.

3.2 Art. 4 Cost. e il diritto al lavoro

L'art. 4 riprende il tema del lavoro e della partecipazione e ne fa un diritto imprescindibile: “1. La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

2. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”

Il discorso ha, ancora, per oggetto l'ambiguità dei termini “lavoro” e “lavoratori”: il “lavoro” sembra essere spiegato dal comma II (“svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”); il “lavoratore”, invece, assumerebbe due accezioni, una restrittiva, cioè colui che appartiene alla classe dei lavoratori, ed una più ampia,

coincidendo con “il cittadino nella più alta espressione della propria attività”.⁵³

Nel comma I, il termine “lavoro” assume un significato più preciso, legato alla retribuzione (sottintesa) che è fonte di sussistenza, oltre che di dignità, ma che ne evidenzia la natura più economica ed individuale che solidaristica e collettiva.

Prova ne sono diversi interventi che legano strettamente il diritto al lavoro al diritto all’esistenza, ed in subordine, all’assistenza.

Il diritto al lavoro “trova ragione in un canone fondamentale di etica sociale, che ad ogni cittadino dia garantito un minimo di esistenza sufficiente e degna, un diritto ad essere liberato dal bisogno, un diritto a conseguire, secondo l’espressione di Leclercq, dignità e indipendenza.

Assicurare ad ogni cittadino la libertà dal bisogno è una tappa, assicurargli il pieno sfruttamento della propria capacità di lavoro è la meta”.⁵⁴

Chiarito, quindi, il senso dell’art. 4, la discussione si anima sulla reale attuabilità del pieno impiego per tutti, in un contesto di aspirazione sociale che, però, deve fare i conti con la concreta realizzazione.

Il compromesso finale fonde l’idea del diritto (“La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro”) con la speranza della sua realizzazione (“e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”), possibile solo con l’impegno dello Stato.

Non trova esito, invece, l’emendamento proposto dal partito comunista per garantire il diritto al lavoro attraverso una pianificazione economica statale: la seduta fu sospesa perché sembrava che la modifica volesse

⁵³ MARCHESI (gruppo Comunista), prima Sottocommissione, seduta del 18 ottobre 1946

⁵⁴ COLITTO (gruppo dell’Uomo Qualunque), terza Sottocommissione, seduta del 9 settembre 1946: *“Il diritto al lavoro è un diritto vero e proprio, tant’è che se lo Stato non può garantirlo, deve provvedere a garantire altrimenti l’esistenza degli individui”*; ed ancora FANFANI (gruppo Democratico Cristiano), terza Sottocommissione, sedute del 9 e 10 settembre 1946, indica il diritto al lavoro e il diritto all’assistenza come *“due aspetti di un unico diritto: del diritto alla vita, e quindi delle garanzie che lo Stato deve assumersi affinché di tale diritto ogni cittadino possa pienamente godere”*

lasciare le scelte politiche alla mercè dell'economia totalitaria, secondo la concezione socialista di un'economia completamente pianificata, contraria alla corrente liberale della piena libertà economica: secondo questa, il principio di libertà economica e della libera scelta del lavoro sono inconciliabili con un'economia pianificata.

L'art. 2 sopra menzionato, accanto al diritto al lavoro, consacrava, con i lavori della terza Sottocommissione, anche il suo logico dovere: dovere individuale, perché nella natura dell'uomo; sociale, perché verso la collettività; e dovere morale, perché non nato da costrizioni.

Seguono i lavori della terza Sottocommissione, riprendendo il testo appena approvato nella prima: la diatriba si sviluppa un po' sulla falsariga di quella sull'art. 4, sull'impossibilità, cioè, di lasciare libera scelta all'individuo sul lavoro da svolgere.

Il dovere di lavorare, infatti, escluderebbe di per sé la sua libera scelta, come sostengono Togliatti, Dossetti e La Pira, il quale si pone duramente in contrasto con l'ordinamento economico liberale, che crea profonde crisi occupazionali che possono essere superate solo tramite la proposta di Togliatti

E', cioè, necessario il "principio dell'intervento dello Stato per regolare l'attività economica", attraverso "un minimo di garanzia ai mezzi di sussistenza, al lavoro, al riposo, all'assicurazione sociale".⁵⁵

Non della stessa posizione Lucifero, che spinge per un controllo totalitario dell'economia, che va, di per sé, a congiungersi con il totalitarismo politico.⁵⁶

⁵⁵ TOGLIATTI (gruppo Comunista), prima Sottocommissione, seduta del 3 ottobre 1946

⁵⁶ LUCIFERO (Blocco Nazionale della Libertà), prima Sottocommissione, seduta del 3 ottobre 1946.

Nella stessa seduta Dossetti ribatte a Lucifero che "allorché egli parla di totalitarismo esprime una sua convinzione personale, che non corrisponde alla realtà dei fatti, [...] il dilemma che si pone ha due sole alternative, per cui se si sopprime una via non resta che l'altra, e cioè la vita economica si debba svolgere spontaneamente [...]. Ora, l'esperienza storica ci insegna che il lasciare libero giuoco alle forze naturali ed economiche porta ad una sopraffazione; quindi [...] si deve respingere la soluzione ottimistica del libero e spontaneo giuoco delle forze economiche".

Tupini mette tutti d'accordo con la proposta per cui la partecipazione del cittadino deve mirare all'utilità sociale; o quasi tutti, perché la vaghezza in termini pratici dell'utilità sociale non convince Moro, prima, e Togliatti e Dossetti, poi, i quali intendono il dovere del cittadino come un'attività che possa incrementare lo "sviluppo economico o culturale, o morale o spirituale della società umana", per un'interpretazione più estensiva dell'attività da svolgere (prima emendato con "incremento di patrimonio" da Moro).⁵⁷

Scompare quindi il "dovere di lavorare", per dare il posto ad una formulazione più ampia e meno definita di dovere di svolgere un'attività o funzione.

La Commissione presenta in Assemblea il seguente testo: "Ogni cittadino ha diritto di svolgere un'attività od una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società, conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta.

L'adempimento di questo dovere è condizione per l'esercizio dei diritti politici".

Da una parte viene chiarito che la scelta del lavoro da parte del cittadino, che lo Stato deve garantire, significa che il cittadino è libero di dirigersi secondo le proprie capacità e le proprie preferenze, e non che lo Stato condiziona questa scelta; il primo comma viene di conseguenza approvato.

Dall'altra, invece, la possibile previsione di sanzioni per inadempimento del dovere di lavorare, di cui al secondo comma, viene definita dai più come assurda, inutile e pericolosa: assurda perché il dovere morale è una necessità che si fa virtù, che diviene giuridico solo se assunto con contratto⁵⁸; inutile, perché nella nozione lavoratore rientrano tutti i

⁵⁷ DOSSETTI (Gruppo Democratico Cristiano), prima Sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946.

⁵⁸ COLITTO, (Gruppo dell'Uomo Qualunque), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 3 maggio 1947

cittadini, quindi i diritti politici sono di generale fruizione⁵⁹; pericolosa, perché contro la democrazia⁶⁰.

La seduta dell'Assemblea non approva quest'ultimo emendamento e l'articolo risulta rimane invariato.

3.3 Il binomio indissolubile diritto-dovere di lavorare

Delineato l'ultimo caposaldo del testo costituzionale circa il lavoro, è necessario creare un collegamento tra l'art. 4 e l'art. 1.

L'art. 35, comma I, Cost., è la norma di congiunzione tra il principio dell'art. 1 e la legislazione del lavoro: nel tutelare il lavoro “in tutte le sue forme e applicazioni”, l'articolo autorizza il legislatore ordinario a estendere e/o costruire tutele anche per il lavoro autonomo e/o atipico.⁶¹

La tipizzazione del lavoro come confacente alla natura umana e alla vita sociale spiega la connotazione del lavoro come diritto e dovere insieme, sintesi perfetta tra il principio personalistico (“diritto al lavoro”) e quello solidarista (“dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”), sul cui bilanciamento poggia l'impianto della Carta, in particolare nella lettura dell'art. 1 alla luce dell'art. 2 Cost., e dunque come riferimento alla persona umana dalla quale il lavoro non può essere separato.⁶²

La scelta politico-costituzionale di innalzare il lavoro a fondamento costitutivo della stessa Repubblica comporta che il lavoro sia oggetto nel contempo di diritto e di un dovere: “se fosse solo un diritto, potendosi

⁵⁹ CAPUA (gruppo dell'Uomo Qualunque), Assemblea costituzione, seduta pomeridiana del 7 marzo 1947

⁶⁰ CORTESE (gruppo dell'Unione Democratica Nazionale), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 3 maggio 1947

⁶¹ L. MONTUSCHI, *La Costituzione come fonte regolatrice del lavoro*, Tratt CP, 2010, 424

⁶² L. MENGONI, *Fondata sul lavoro. La Repubblica tra diritti e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, a cura di M. Napoli, Vita e Pensiero, 1998, 3 ss.

non esercitare in ragione della libertà negativa che vi è riconnessa, il lavoro non potrebbe costituire il fondamento della Repubblica.

Né in quanto fondativo, il lavoro può essere direttamente oggetto di una prestazione positiva dello Stato, come è caratteristico del diritto sociale quale “diritto di distribuzione”.⁶³

Se nell’ordinamento costituzionale vi è un indissolubile nesso logico fra lavoro, sviluppo della persona e progresso sociale (artt. 1, 2, 3 e 4 Cost.), ciò implica che per ogni individuo deve essere assicurata e promossa dalla Repubblica una serie di attività e funzioni adeguate alle singole abilità e propensioni.

In tale modo, la dimensione del lavoro esprime, per intero, la dimensione della personalità nel contesto sociale: “il lavoro è la persona in essere caratterizzata da due dimensioni, dinamica e relazionale”.⁶⁴

Alla luce di queste considerazioni, si comprende il binomio diritti inviolabili/doveri di solidarietà, *ex art. 2 Cost.*, esplicitato dall’art. 4 Cost. nel diritto/dovere al lavoro. Solidarietà, nella sua dimensione collettiva, significa “farsi carico”, nell’esercizio di un diritto individuale di libertà, anche del bene comune, e non solo nel senso minimale dell’art. 41, comma II, Cost. di non perseguire un interesse egoistico-individuale in contrasto con l’utilità sociale.^{65 66}

E’ evidente come sia la solidarietà, nel complesso della Costituzione economica, che orienta le scelte di politica economica, che a loro volta, però, sono ultimamente orientate e sopraffatte dalle scelte del mondo economico, che vanno a mutare quell’equilibrio fondativo dell’ordinamento tra diritto e dovere al lavoro.

⁶³ M. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, 980

⁶⁴ M. NAPOLI, *op. cit.*, 64

⁶⁵ L. MENGONI, *Fondata sul lavoro. La Repubblica tra diritti e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, a cura di M. Napoli, Vita e Pensiero, 1998, cit., p. 11

⁶⁶ M. FORLIVESI, *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un'interazione possibile?*,

<https://www.rivisteweb.it/doi/10.3241/92024>

Questo diviene sempre più strumento di mera autosufficienza economica, non valorizzante e identificativo per chi lo svolge.

3.4 Le possibili interpretazioni dopo una lettura sistematica

Dunque, a ben vedere, solo una lettura d'insieme dei primi articoli della Costituzione sembra poterci aiutare ad individuare la base normativa per poter parlare di *ius existentiae*.

La visione storica, su cui si fonda Costituzione, è che la Repubblica deve farsi carico delle promesse fatte, con modalità anche differenti da quelle immaginate finora, che tengano conto anche dell'insuccesso (momentaneo) delle politiche di piena occupazione, unica condizione per il godimento dei diritti legato allo *status* di cittadino.

Ora, alla luce delle intenzioni storiche, e degli artt. 4 e 38 Cost., si potrebbe ricavare una lettura alternativa, legittimante un'estensione del riconoscimento dei soggetti destinatari del diritto al lavoro e al mantenimento.

Il diritto al lavoro, decantato dall'art. 4 Cost., pone, sia pure implicitamente, "l'alternativa fra l'obbligo di dare possibilità di lavoro oppure di provvedere al sostentamento del lavoratore non occupato senza sua colpa".⁶⁷

Sarebbe, dunque, il fallito soddisfacimento del primo aspetto dell'alternativa posta (la mancata garanzia del diritto al lavoro) a dare luogo alla legittimità del diritto al "risarcimento per il mancato adempimento dell'obbligo di procurare lavoro", che lo Stato dovrebbe assicurare, sotto forma di mantenimento ed assistenza, non solo ai "lavoratori" disoccupati involontari, ma anche ai "lavoratori" in cerca di

⁶⁷ C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione, in Il diritto del lavoro*, 1954, pp. 243

prima occupazione, riconoscendo al cittadino il diritto alla tutela che l'art. 38 Cost. riserva solo a poche categorie.^{68 69}

Se si considera, poi, l'ormai assodato diritto al lavoro che la Repubblica deve promuovere, e lo si riconduce anche alle situazioni come la disoccupazione involontaria di cui al comma I dell'art. 38, intendendo il cittadino come lavoratore che è inoccupato senza sua colpa, ma, comunque, potenzialmente abile al lavoro, allora si potrebbe concludere che anche costui ha diritto, se sprovvisto di mezzi necessari, al mantenimento e all'assistenza sociale.

E si potrebbe arrivare a pensare che anche l'inabile ne abbia diritto proprio in quanto potenziale lavoratore, ancor di più se non ha mai lavorato e quindi non ha una copertura contributiva con cui reclamare i mezzi necessari per vivere, e, quindi, in una situazione maggiormente legittimante la tutela dell'art. 38.

Una soluzione, quest'ultima, forzata, ma che rappresenta una soluzione per l'ambiguità di una Repubblica che non può riconoscere nella pratica al lavoratore quel diritto e quel dovere che la Costituzione stessa proclama.

Con una lettura di così ampio respiro, si superano le logiche di assicurazione sociale previdenziale e assistenziale, in favore di una rete di sicurezza sociale maggiormente inclusiva e generalizzata.⁷⁰

Secondo questa logica, dunque, l'estensione della tutela del mantenimento, anche ai più deboli, diviene imperativo e trova riferimento normativo nell'art. 3, comma II, laddove, la rimozione degli

⁶⁸ Ibidem, pp. 294

⁶⁹ C. OFFE, *Basic income e contratto di lavoro*, <<'ingiustizia "positiva" della quale i beneficiari che non lavorano godrebbero è in parte compensata dall'abolizione di una ingiustizia "negativa" della quale soffrono oggi molti non "lavoratori" che non ricevono alcuna indennità>>

⁷⁰ Il concetto di sicurezza sociale è più ampio due altri due ed, anzi, li ingloba. La sicurezza sociale viene attuata tramite interventi dello Stato, che consistono nell'erogazione di beni e servizi ai cittadini che si trovino in condizione di bisogno, realizzando un'azione di solidarietà generale; ciò, tramite la previdenza e l'assistenza sociale, che, però, sono più selettivi: la prima è espressione di solidarietà destinata esclusivamente ai lavoratori e per precisi eventi; l'assistenza è un tipo di solidarietà più ambigua, in quanto relativa alle disponibilità finanziarie degli enti erogatori.

ostacoli di ordine economico e sociale rappresenta una sorta di “clausola di aggiornamento automatico dei compiti redistributivi della Repubblica, al variegarsi delle condizioni socio-economiche di contesto”⁷¹, che legittima interventi di aggiornamento del sistema di sicurezza sociale, il c.d. *welfare state*, pilastro delle politiche di benessere comune, nonché strumento di garanzia delle promesse fatte in Costituzione.⁷²

La base normativa finalmente delineata e l’onere di aggiornamento dei meccanismi di sicurezza sociale, profilano l’introduzione di una proposta di reddito minimo vitale, garantito a tutti, perché uomini in quanto tali.

4. Uno sguardo più ampio su Costituzione e uomo: personalismo e paternalismo comunitario

L’universalità delle politiche sociali è affermata dalla Costituzione, in particolare nei principi personalistico, di uguaglianza sostanziale e mutualistico, sanciti nell’art. 3, comma II, congiuntamente all’art. 2, che da soli, anche senza letture combinate di articoli, potrebbero essere la molla per un’interpretazione aperta del senso delle disposizioni costituzionali.

Potremmo far discendere il principio di uguaglianza sostanziale proprio dal principio personalistico: se, infatti, il riconoscimento della dignità dell’uomo, come persona, è un risultato della storia e non un dato in sé, essa diviene il fine ultimo indisponibile dell’ordinamento della società e dell’architettura costituzionale, per cui la società politica, cui compete la responsabilità della creazione di condizioni sociali favorevoli alla promozione della personalità, deve riuscire a livellare le disuguaglianze della società moderna.

⁷¹ F. PIZZOLATO, *Il Minimo vitale*, cit., p. 23

⁷² Al *welfare state* è dedicato tutto il capitolo secondo.

La Costituzione ha la sua ragione nel senso solidaristico dei rapporti sociali e, se necessario, dalla trasformazione delle strutture economiche e sociali, per il fine tracciato dalla Carta Costituzionale.

La sintesi concettuale dei principi fin qui esposti è il c.d. *personalismo comunitario*, corrente di pensiero vede l'uomo come un essere necessariamente aperto alle relazioni, perché strutturalmente debole e bisognoso dell'altro da sé; la sua identità e personalità si formano e si svolgono solo in (e grazie a) un tessuto solidaristico che accolga e sostenga la persona.

Proprio in virtù di questa interdipendenza, il personalismo non rischia cadute nel deleterio assistenzialismo, in quanto non concede spazio ad una separazione netta tra una categoria di “forti”, che, *paternalisticamente*, deve prestare soccorso, ed una di “deboli”, condannata a ricevere quel soccorso, e fa derivare, sul piano dei rapporti giuridici, una *fraternità* per cui “ogni cittadino ha il dovere di svolgere [...] un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”.⁷³

Il rifiuto di ogni distinzione definitiva e definente tra “forti” e “deboli” e l'affratellamento degli uomini richiedono la promozione del debole ed un loro parallelo richiamo al dovere di partecipazione ai processi di costruzione sociale.

Questa fraternità (implicita nel fondamento antropologico della Costituzione) orienta l'ordinamento alla costruzione di sistemi di “welfare universalistico” a forte caratterizzazione solidaristica: l'universalità è corollario della concezione costituzionale di solidarietà che si rivolge ad ogni individuo debole, attore e destinatario delle attività assistenziali.

Essa è la sintesi inequivocabile di una società che esclude l'abbandono e l'emarginazione del debole, lavoratore o meno, in favore di un orizzonte

⁷³ Art. 4 Cost., comma II

di uguaglianza sostanziale, in cui i cittadini sono di fatto liberi di vivere e partecipare alla vita sociale ed economica.

La rivoluzione promessa, dunque, riguarda tutti, nella convinzione che lo stato di bisogno non sia lo stato di una fascia identificabile di popolazione, ma condizione strutturale di ogni essere umano, in quanto tale.

Su questi principi nasce il concetto di “cittadinanza”, un mezzo di giustizia sociale, perché propone un sistema di uguaglianza tra i “cittadini”, termine qualificativo di ogni soggetto facente parte di una comunità politica, che è uguale rispetto agli altri perché titolare degli stessi diritti ed obblighi civili e politici.

La cittadinanza, infatti, fa da cuscinetto (in ottica paternalistica) tra le “classi sociali”, concetto che offre, invece, solo una visuale di categorie di soggetti, spostando l’attenzione sul conflitto tra questi, per via delle loro differenze.⁷⁴

Ma se partecipare alla vita del paese è sostanza stessa dello *status* di cittadino, è chiaro che, se vengono meno le possibilità concrete di godimento dei diritti sociali, vengono meno anche le valorizzazioni morali legate all’esistenza di ogni individuo.

Se l’unica preoccupazione diventa la mera sopravvivenza economica, tutto il resto diviene pura retorica: non ci può essere vita libera e dignitosa, non ci può essere partecipazione alla vita stessa, non ci può essere cittadinanza.

L’universalità delle disposizioni deve, quindi, essere necessariamente affermata e garantita, tramite misure di sostegno al reddito dei cittadini, indirizzate alla valorizzazione e alla realizzazione di diritti sociali che la cittadinanza riconosce.

⁷⁴ Il concetto di “cittadinanza” verrà ripreso nel capitolo III, pag. 114

Il *welfare state*: storia ed esperienze legislative

Sommario: 1. Il *welfare state* italiano: definizioni e la “grande anomalia”; - 1.1 Il *welfare* dagli anni '50 ad oggi; - 2. *Excursus* storico: *assegno* e *pensione sociale*; - 2.1 L' “indennità di disoccupazione involontaria” e la “Cassa integrazione guadagni”; - 3. La “Commissione Onofri”: il “minimo vitale”; - 3.1 Legge n. 449/1997 (Legge finanziaria 1998): “Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica” e istituzione del “Reddito minimo d’inserimento”; - 3.2 La legge quadro n. 328/2000: un sistema integrato di interventi e servizi sociali; - 3.3 Il “Patto per l’Italia”: l’istituzione del “Reddito di ultima istanza”; - 3.4 Sentenza n. 423/2004: l’incostituzionalità della l. n. 289/2002 (Legge finanziaria 2003); - 4. Competenze Stato-Regioni: Titolo V, la legge quadro e la sent. n. 10/2010; - 4.1 Il referendum del 2006 sulla legge costituzionale n. 3/2001; - 5. La Legge “Fornero” ed altri assegni di disoccupazione: dalla “Aspi” alla “Asdi”; - 6. Cambio di registro normativo: le iniziative regionali; - 6.1 Legge regionale n. 2/2004: il “Reddito di Cittadinanza” in Campania dopo l’ “Rmi”; - 6.2 L’organizzazione locale: i “Piani sociali di zona”; - 6.3 Legge regionale n. 4/2009: il “reddito minimo garantito” nel Lazio; - 6.4 Perché il “reddito di cittadinanza” in Campania non funziona: i risultati della sperimentazione regionale e la sentenza n. 60/1974; - 6.5 Perché neppure il “Reddito minimo d’inserimento” non ha funzionato?; - 7. La sfida del XXI secolo; - 8. Quanto costa il nostro *welfare*?; - 9. La povertà in Italia: alcuni dati; - 10. La voce della Comunità Europea; - 10.1 Le risoluzioni: il Parlamento europeo contro le politiche di austerità

1. Il *welfare state* italiano: definizioni e la “grande anomalia”

Le intenzioni storiche con cui è stata pensata e scritta la Carta Costituzionale ed il richiamo all’universalità delle prestazioni sociali devono fare i conti, però, con l’attuale sistema di protezione sociale e la situazione che ne è derivata.

L’art. 3 Cost., con l’espressione *di fatto* del secondo comma, riferita ai limiti di ordine economico e sociale che caratterizzano e definiscono il contesto sociale, ci guida in un attento esame delle scelte di politica economica e sociale degli ultimi 30 anni.

Le politiche sociali sono quell’insieme di interventi pubblici aventi scopi ed effetti sociali, che vanno da una più equa distribuzione di risorse e opportunità, alla promozione dello stato di benessere e della qualità della vita, e che hanno anche lo scopo di limitare le conseguenze prodotte dalle politiche finanziarie e dal ciclo economico.

Da questo punto di vista, il concetto di politiche sociali non differisce, nella sostanza, da quello di *welfare state*.

Il termine *welfare state* può essere definito solo *evolutivamente*, in relazione, cioè, al contesto culturale e territoriale di cui si tiene conto, che differisce da paese a paese.

Maurizio Ferrera, che ha lavorato sull’analisi dello sbilanciamento del *welfare*, su una proposta di minimo vitale insieme a Bosi, nonché ad una rielaborazione e sintesi del concetto di benessere sociale, ha formulato la seguente definizione: “il *welfare state* è un insieme di interventi pubblici connessi al processo di modernizzazione, i quali forniscono protezione sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale, introducendo

tra l'altro specifici diritti sociali nel caso di eventi prestabiliti nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria".^{75 76 77}

L'appartenenza ad uno Stato, da parte del cittadino, si caratterizza, già oggi, essenzialmente in funzione della presenza di uno specifico stato di *welfare* e dalle tutele previdenziali ed assistenziali che lo caratterizzano.

Il sistema di *welfare* italiano è il c.d. *welfare* "particolaristico", al contrario del c.d. *welfare* "universalistico".⁷⁸

Esso si caratterizza per una prevalente base di tipo previdenziale, finanziata, secondo uno schema di tipo assicurativo (sullo schema di Bismark), in cui le prestazioni previdenziali e assicurative erano erogate da enti mutualistici, che trasferivano alle categorie di soggetti che gli venivano affidati il corrispettivo di contributi versati nel corso dell'attività lavorativa.

Tale preponderanza si riflette sulla composizione della spesa sociale, palesemente sbilanciata sul versante previdenziale, sulla distribuzione della ricchezza solo nei confronti dei cittadini-lavoratori e i nuclei familiari comunemente intesi e solo per i bisogni di cui all'art. 38, comma II.

La nostra nazione si discosta vistosamente, quanto ad impegni di finanza pubblica destinati alla protezione sociale, dagli altri paesi europei, proprio per il ruolo residuale qui riservato alla spesa per l'assistenza: oltre il 60% del totale della ricchezza monetaria del Paese è, infatti, destinato alla previdenza sociale, con una protezione più forte per i sussidi legati alla vecchiaia.⁷⁹

⁷⁵ Documento di base n. 1, *La spesa sociale italiana in prospettiva comparata*, di Maurizio Ferrera

⁷⁶ Documento di base n. 3, *La spesa per l'assistenza*, a cura di Bimbi, Bosi, Ferrera e Saraceno

⁷⁷ M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna, 1993, C.I.R.S.De. - Università degli studi di Torino

⁷⁸ Nel "particolaristico", i diritti derivano dalla professione esercitata e dalla condizione sociale di cittadinanza (che qui rappresenta il mezzo di godimento delle tutele; in quello "universalistico", i diritti devono essere assicurati a tutti indistintamente, divenendone, la cittadinanza, il fine e non il mezzo.

⁷⁹ C. TRIPODINA: *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa. I fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza* cit. p.190 e ss.

Il risultato è un sistema sovrabbondante ed inorganico, per la quantità e varietà di “misure introdotte via via negli anni, senza alcuna ricomposizione”, tarate sulle esigenze e bisogni dei già lavoratori, parcellizzato e lacunoso, perché ciascuno è rivolto a rispondere a situazioni troppo specifiche e diverse tra loro, lasciando senza tutela situazioni di disagio profonde, come la povertà assoluta, dovuta alla mancanza di un reddito minimo di base, quale rete di sicurezza universale e “pavimento di protezione”, che negli altri Paesi europei esiste da tempo e consente di soccorrere anche le forme di povertà non associate all’età o allo stato di salute.⁸⁰

E’, inoltre, scarsamente redistributivo e poco equo, in quanto sbilanciato in favore di un “sistema pensionistico ingombrante ed iniquo” e solo di alcuni tipi di lavoratori, creando un forte divario tra lavoratori inseriti nel mercato del lavoro (*insiders*) e gli altri lavoratori o inoccupati o precari (*outsiders*).^{81 82}

Il bisogno economico in sé considerato, dunque, nel nostro sistema *welferistico* non dà titolo ad una adeguata protezione: chi non ha proprio niente e non ricade nelle categorie di bisogno qualificato previste dalla normativa nazionale, “rischia, ancora oggi, in Italia, di cadere nel vuoto”.⁸³

Per questo è stato definito la “grande anomalia” dell’Europa.

La ragione di fondo dell’adozione di criteri così selettivi per la legittimazione della tutela è che la classe politica, preoccupata degli alti costi delle politiche sociali, fosse convinta che la limitazione dell’accesso alle prestazioni, a particolari condizioni di bisogno e di

⁸⁰ Ibidem

⁸¹ La fotografia, impietosa ma veritiera, è della Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa, *Relazione finale*, cit., p. 6

⁸² I sussidi di disoccupazione per chi ha già svolto attività lavorative sono meri ammortizzatori sociali, che non prevedono alcuna attività in senso inclusivo, paradossalmente finendo per finanziare il non-lavoro, il che va in contrasto con l’aspirazione lavorista della Costituzione, in D. MESINI, E. RANCI ORTIGOSA, *Le politiche di contrasto all’esclusione sociale: una proposta*, cit., pag. 368s.

⁸³ Ibidem, cit. p.6

status, favorisse la concentrazione della spesa sociale e l'efficacia delle misure di sostegno.⁸⁴

La staticità di questo sistema, conseguentemente, non risolve i nuovi bisogni ed le diffuse situazioni di povertà.

E' questo il limite del nostro *welfare*, che ha subito gravi danni nel corso degli ultimi 60 anni.

1.1 Il *welfare* dagli anni '50 ad oggi

L'impianto lavoristico, su cui si fonda lo stato di benessere del Paese e la sua crescita, è sempre stato dominato dal tipico paradigma *fordista*, in cui il posto di lavoro è stabile e garantito, a tempo pieno ed indeterminato, e si basa su relazioni industriali rigide e prestabilite, quindi stabili nel tempo.

Alla grande produzione doveva corrispondere una domanda di massa, con un'adeguata distribuzione tra il reddito di profitto industriale e reddito di salario, che garantisse ai lavoratori un potere d'acquisto sufficiente, che permettesse a tutti di spendere e raggiungere un livello di consumo interno costante, in un funzionamento a catena (produzione, produttività, occupazione, salario e consumo) che abbraccia le teorie keynesiane sulla distribuzione di ricchezza.

Nel secondo dopoguerra, la spesa per il *welfare* crebbe notevolmente, anche se, parallelamente, cresceva il PIL (Prodotto Interno Lordo), in ragione del consumo interno e dalla produzione industriale prodotti dalla

⁸⁴ A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, in *Rivista Giuridica del Lavoro* 2006 cit., p. 40

classe media, che riusciva a farsi carico dei costi pubblici del *welfare* sociale, tramite la fiscalità generale.⁸⁵

Il *welfare* inizia ad entrare in crisi negli anni '80, per via del calo dell'importanza dell'industria per l'arrivo sui posti di lavoro di nuove tecnologie, che sostituiscono i lavoratori della *middle class*, che acquisiscono sempre meno conoscenze e si vedono diminuire i salari (al contrario dei più specializzati) e non sono più capaci di sostenere i meccanismi di sicurezza sociale garantiti dal *welfare*, che diviene sempre più costoso; di conseguenza, la produzione rimane (quasi) inalterata, ma cala il grado di benessere della società.

Le aziende occidentali non riescono, allo stesso tempo, a sostenere forme di tutela nei confronti dei propri lavoratori e competere con paesi in via di sviluppo, che impongono salari più bassi⁸⁶.

A ciò si aggiunge l'introduzione, nel modello di produzione, di nuove tecnologie di produzione, di informazione e comunicazione (il c.d. *capitalismo cognitivo*, in cui è la dimensione intellettuale della professione che sostituisce quella manuale).⁸⁷

Viene meno, così, il nesso produzione-occupazione: se la tecnologia aumenta la produzione, non aumenta, però, l'occupazione; o, almeno, non sufficientemente ed in modo regolare, dando vita, in tema di contrattualistica di lavoro, a nuove forme di prestazione lavorative atipiche o casuali, come il contratto di lavoro a chiamata o a progetto, che espongono, comunque, i soggetti più "deboli" a nuovi rischi sociali, ed ad un onere di flessibilizzazione del rapporto di lavoro (la c.d. *flexecurity*) da parte del datore di lavoro, che diviene l'unico fattore per

⁸⁵ Indice che misura il valore di mercato aggregato di tutte le merci finite e di tutti i servizi prodotto in una nazione in un determinato lasso di tempo.

⁸⁶ G. GAROFALO, *La crisi dello stato sociale*, Università della Tuscia, Fac. Di economia

⁸⁷ Termine usato da un gruppo di ricercatori del Laboratorio MATISSE-ISYS, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne coordinati da Bernard Paulré, per precisare il senso delle trasformazioni che hanno interessato il regime di accumulazione che caratterizza i principali sistemi economici dopo la crisi del fordismo e il processo di globalizzazione

il buon andamento dell'occupazione, ma i cui effetti positivi ricadono solo su alcuni lavoratori.⁸⁸

Di conseguenza, anche i salari non seguono la produzione e cala il potere d'acquisto dei redditi da lavoro.

La circostanza che ci siano alcune categorie di lavoratori in numero, purtroppo, maggiore a quelle che sono le offerte di impiego, che non possono lavorare e partecipare alla fase produttiva, che procede anche senza il loro contributo, e che finiscono, quindi, per rappresentare non una risorsa, ma un costo per la comunità politica cui appartengono, rappresenta una rottura del “compromesso di fine secolo”, ossia di un equilibrio politico ed economico, retto dalla logica partecipazione sociale, in un'ottica di “*do ut des*”.⁸⁹

E questa circostanza, oltre che a rallentare, se non bloccare, la crescita economica (attraverso il Pil), espone questi soggetti a rischi di precarizzazione, minando le basi dell'autostima e della considerazione che ogni cittadino ha di se stesso, portando ad una frammentazione interiore, anche esistenziale, in quanto “[...] gli uomini emarginati sono indotti a cercare piuttosto in se stessi la responsabilità della loro condizione”.⁹⁰

Infatti, sino a che la forza lavoro, manuale ed intellettuale, rappresentava una risorsa ed una necessità ineludibile per qualsiasi operatore economico, economia e welfare potevano svilupparsi parallelamente: l'industria produceva, la ricchezza prodotta veniva distribuita tramite le retribuzioni e i bisogni venivano soddisfatti tramite gli istituti previdenziali e assistenziali.

⁸⁸ O meglio, *flex-insecurity*, nella sua declinazione negativa. Il termine *flexsecurity* indica una politica del lavoro, inaugurata in Olanda prima e Danimarca poi, con lo scopo di coniugare la flessibilità in entrata ed in uscita dal mercato del lavoro con un sistema di protezione sociale capace di sostenere il lavoratore dipendente tramite ammortizzatori sociali.

⁸⁹ A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, in *Rivista Giuridica del Lavoro* 2006 cit., pag. 38.

⁹⁰ R. DAHRENDORF, *Per un nuovo liberalismo*, Laterza, Bari, 1990, p. 18

Gli anni '90 l'Italia non può più contare, quindi, su una politica sociale finanziata sulla tassazione del ceto medio e rischia di una recessione interna, con enormi divari con il resto d'Europa e del mondo.

“Il problema”, secondo Prosperetti, “è che, alla globalizzazione dei sistemi economici, non corrisponde una standardizzazione dei sistemi di sicurezza sociale”.⁹¹

Per C. Offe, invece, la relazione tra mercato del lavoro e meccanismi di sicurezza sociale è duplice: da un lato, le risorse finanziarie del *welfare state* dipendono dall'ammontare dei contributi previdenziali e dalle tasse sul lavoro; da altro lato, esso dipende anche dalle richieste di reddito insoddisfatte nel contesto del mercato del lavoro.⁹²

Qui il dilemma: più il welfare è chiamato ad intervenire per la riduzione di opportunità di lavoro offerte dal sistema economico, tanto meno è in grado di farlo, data la scarsità di finanze per la mancanza di versamento dei contributi; e la soluzione può essere sia a discapito del welfare, con un'ulteriore diminuzione di spesa, sia a discapito dei lavoratori ed imprese, con disoccupazione o il c.d. *dumping* sociale, espressione con cui viene indicata la pratica di alcune imprese (soprattutto multinazionali) di localizzare la propria attività in aree in cui possono beneficiare di disposizioni meno restrittive in materia di lavoro o che prevedono costi inferiori.

Mentre dove le imprese non de-localizzano, lo Stato, per non gravare sul costo del lavoro, mantiene bassi livelli di assistenza e previdenza, a discapito dei lavoratori.

La reale portata dell'anomalia, però, si coglie solo se ci si addentra più analiticamente nelle scelte legislative, dagli anni '50 ad oggi, in cui si

⁹¹ Lectio magistralis del Prof. Giulio Prosperetti, par. 2

Giulio Prosperetti (Perugia, 7 dicembre 1946) è un giurista e docente italiano, dal 21 dicembre 2015 è giudice della Corte costituzionale.

⁹² Claus Offe (nato il 16 marzo 1940 a Berlino) è un sociologo politico di orientamento marxista. È uno dei membri fondatori di *Basic Income European Network*, una rete, creata da sociologo tedesco C. Offe, che in seguito è stata ribattezzata *Basic Income Earth Network*

sono succedute due legislature, con una pluralità di scelte e visioni politiche riguardo ai meccanismi di tutela sociale, che rispecchiano chiaramente la natura complessa della società italiana.

Gli interventi dello Stato dal dopoguerra ad oggi hanno riguardato le pensioni di anzianità, i disoccupati ed i datori di lavoro, con erogazioni di beni e servizi: si va dall'assegno e pensione sociale a corsi di qualificazione e riqualificazione professionale assunzioni obbligatorie, misure di incentivo fiscale e contributivo per le imprese per favorire, seppur indirettamente, l'occupazione di persone svantaggiate (inabili), giovani e disoccupati o dei cassa integrati.

Procedo in ordine cronologico.

2. *Excursus* storico: assegno e pensione sociale

Come previsto dall'art. 38 Cost., l'obiettivo del mantenimento e dell'assistenza sociale degli inabili al lavoro privi di mezzi di sostentamento è stato perseguito, in prima battuta, con la legge n. 153/1969 che, attuando per la prima volta il principio di assistenza sociale, ha istituito, a totale carico dello Stato, la *pensione sociale* a favore delle persone stabilmente residenti in Italia, con più di 65 anni di età e bisognose di assistenza per la mancanza di reddito o con redditi inferiori ai limiti stabiliti dalla stessa legge: il fine è di garantire a tutti gli anziani, in modo unico e uniforme, almeno il minimo esistenziale.

Poi questa previsione fu sostituita dalla l. n. 335/1995, che prevedeva l'*assegno sociale*: anche qui si prescinde dall'esistenza di un rapporto assicurativo e contributivo, con stesse prerogative di età, con stessi beneficiari, con residenza in Italia da almeno dieci anni continuativi.^{93 94}

⁹³ C. TRIPODINA, *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa. I fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, cit., p. 72

⁹⁴ I destinatari sono i cittadini italiani, europei e i non europei con carta di soggiorno; su questi ultimi, Corte Costituzionale sent. n. 432/2005 punto 5.2 “[...] equiparano ai cittadini gli stranieri e gli apolidi residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale”

Questo tipo di prestazioni assume il carattere tipico del nostro *welfare*, squisitamente assistenziale e limitato a pochi beneficiari.

Andando ancora a ritroso, troviamo alcuni interventi che oscillano tra misure di carattere previdenziale, essendo pertanto commisurati al versamento di contributi, ed uno assistenziale, legato all'insufficienza del reddito ed allo stato di bisogno.

Un primo tipo di provvidenza sono gli *assegni al nucleo familiare*, introdotti con la l. n. 153/1988: tale contributo non si rivolge a tutta la popolazione povera, ma alle famiglie di alcune categorie di lavoratori ed è finanziato (quasi interamente) per mezzo di contributi dei datori di lavoro; da qui la natura previdenziale.

È destinatario dell'intervento solo il lavoratore che si trovi in una condizione di reddito familiare inferiore a determinate soglie del reddito, periodicamente aggiornate dalla normativa.

Per le caratteristiche ed i requisiti di accesso alla prestazione, questo tipo di assegno sembra più una misura (imperfettamente) attuativa dell'art. 36 Cost., che non dell'art. 38 Cost., rimanendo fuori il lavoratore al di sopra delle soglie di reddito previste, e i non lavoratori, come anche nei primi due casi sopracitati, o il lavoratore povero senza i requisiti.

2.1 L' "indennità di disoccupazione involontaria" e la "Cassa integrazione guadagni"

La tutela previdenziale per la disoccupazione involontaria venne introdotta con l. n. 88/1989, art. 24: questo articolo prevede un'indennità economica per tutti i lavoratori subordinati che abbiano compiuto 14 anni di età, per le ipotesi di disoccupazione non generale, bensì derivante da estinzione del rapporto lavorativo, anche per crisi aziendale od

occupazionale: quindi, ne sono esclusi gli inoccupati, cioè coloro che sono in cerca di occupazione, coloro temporaneamente inattivi, il lavoratore a tempo parziale e tutti coloro che godono di un posto di lavoro stabile, mancando, in questo caso, la possibilità di disoccupazione involontaria; non spetta, inoltre, a chi goda già di trattamenti salariali integrativi e chi usufruisca già dell'indennità di mobilità.⁹⁵

L'ammontare dell'indennità è determinato in percentuale alla media delle retribuzioni nei tre mesi precedenti l'inizio della disoccupazione e, comunque, non inferiore a quanto stabilito dalla contrattazione collettiva. Altro presupposto è che la disoccupazione sia involontaria, cioè determinata esclusivamente su scelta unilaterale del datore di lavoro.

La stessa legge ha previsto, poi, un trattamento speciale, la c.d. *indennità di mobilità*, a favore dei lavoratori licenziati tramite messa "in mobilità" per motivi di cassa integrazione o programmi di ristrutturazione aziendali di imprese industriali non edili ed imprese commerciali; spetta per un massimo di dodici mesi, con aumento in percentuale relativamente all'anzianità anagrafica.^{96 97}

Questa misura si aggiunge alla tutela della *Cassa integrazione guadagni*, perché anche questa è una misura di sostegno al reddito risalente agli anni '50, ma se ne differenzia nettamente, in quanto quest'ultima presuppone la continuazione del rapporto di lavoro.

La tutela gestita da questa cassa, confluita, poi, nella "Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti", interviene in caso di riduzione dell'orario o di sospensione del lavoro, non dipendenti da cause imputabili all'imprenditore o ai lavoratori oppure per situazioni temporanee di mercato, nei confronti dei lavoratori sospesi

⁹⁵ M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 348 e ss.

Questo tipo di indennità non prevede l'integrazione con il salario da lavoro, ma la sostituzione di questo.

⁹⁶ Ibidem

⁹⁷ Viene erogata dalla gestione interventi assistenziali INPS ex art. 37 l. n. 88/1989

temporaneamente dal lavoro o lavoratori che hanno visto ridursi l'orario di lavoro e, quindi, anche la retribuzione oraria.⁹⁸

La cassa integrazione per sospensione si giustifica proprio in questi casi perché si ritiene che il lavoratore venga riammesso nel posto di lavoro in breve tempo.

Alla gestione ordinaria fu affiancata quella straordinaria, che assumeva fattezze di un vero e proprio strumento di politica economica: era prevista per i casi di ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale o per i casi di crisi occupazionale e produttiva.

Ne beneficiavano i lavoratori di imprese industriali con più di 15 lavoratori e per i lavoratori di imprese commerciali e artigiane e di quelle assoggettate a procedure concorsuali.

La funzione sociale di questo regime assistenziale è evidente dalla collocazione della disciplina nella legislazione del mercato del lavoro (legge n. 223/1991) e della riforma organica degli ammortizzatori sociali, ex l. n. 144/1999.⁹⁹

Infine, per i lavoratori per i quali non trova applicazione la gestione straordinaria o che hanno esaurito la possibilità del beneficio, esiste la c.d. *cassa integrazione in deroga*, nata con le stesse modalità e fini delle altre, ma senza alcuna condizione di settore e numero di lavoratori.

3. La “Commissione Onofri”: il “minimo vitale”

La tutela assistenziale risalente agli anni '90 vedeva, dunque, una ricchezza di interventi, esclusivi e settoriali, che subivano ripetute modifiche per la loro evidente disomogeneità, in quanto riguardavano solo micro-aree di lavoratori.

⁹⁸ Art. 24, l. n. 88/1989

⁹⁹ *Ibidem*, cit., p. 371

Il problema strutturale del welfare, cui, come vedremo, farà più volte riferimento anche il Parlamento europeo, in Italia viene denunciato per la prima volta dalla “Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale” nominata dall’allora Presidente del Consiglio Prodi, la c.d. “Commissione Onofri”, risalente al febbraio del 1997.

La Commissione, a seguito di uno studio precedentemente eseguito dalla “Commissione di Indagine sulla Povertà e l’Emarginazione” (o Cies), fu chiamata ad analizzare non la spesa sociale in sé, ma le “compatibilità macroeconomiche” con le finanze pubbliche, in quanto era evidente che la scarsità di risorse finanziarie fosse uno dei punti critici del sistema sociale, insieme alla debolezza della pubblica amministrazione ed al divario tra i redditi tra il Nord e Sud del Paese, che comportava uno sbilanciamento vertiginoso della distribuzione dei redditi di sostegno verso il Mezzogiorno.¹⁰⁰

Secondo commissione, pur esistendo misure locali di sostegno al reddito, mancava uno strumento economico non categoriale e frammentato, che desse sicurezza e che non consentisse troppi margini di discrezionalità.¹⁰¹

La Commissione, allora, individuò tre soluzioni: un riequilibrio di alcune poste di spesa; la selettività dei beneficiari, attraverso un uso diffuso della prova dei mezzi (o *means-test*); il gradualismo nel processo di introduzione di nuovi strumenti finanziari.

Queste tre soluzioni erano parte di un piano di risanamento dell’organizzazione e dell’inadeguatezza dello stato sociale italiano, che riguardava tutti i piani di azione: ammortizzatori sociali, assistenza, previdenza e sistema sanitario.^{102 103 104}

¹⁰⁰ “Commissione di Indagine sulla Povertà e l’Emarginazione” è il nome attribuito alla “Commissione di Indagine sull’Esclusione Sociale” (CIES) dalla legge istitutiva n. 354/1990.

¹⁰¹ *Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa, Relazione finale*, cit., p. 98 e ss.

¹⁰² A. BRANDOLINI: *Il welfare state italiano a dieci anni dalla Commissione “Onofri”: interpretazioni e prospettive*

Per la prima volta in assoluto, viene immaginata l'istituzione di una misura di "reddito minimo garantito", il "minimo vitale", destinato ad assolvere "in una società moderna l'indispensabile funzione di rispondere all'ineliminabile domanda di sicurezza del cittadino, offrendo una rete di protezione", già avanzata dalla Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione nel 1995.¹⁰⁵

Grazie ad esso, qualsiasi individuo "indipendentemente dal genere, dalla classe sociale, dalla professione, che, per ragioni non dipendenti dalla propria volontà o si trovi in condizioni di indigenza, viene aiutato con sostegni economici o con l'offerta di opportunità e servizi affinché possa uscire dallo stato di bisogno"¹⁰⁶.

Il "minimo vitale" viene pensato dalla Commissione Onofri come strumento finalizzato a sostenere ed inserire, o reinserire, tutti i maggiorenni, inoccupati e non-inabili, che contano su risorse familiari "inferiori ad una certa soglia di reddito", nel mondo del lavoro, ma solo per un limitato periodo di tempo, in modo che il beneficiario sia responsabilizzato alla ricerca di occupazione e si renda disponibile "ad accettare offerte di lavoro, a partecipare a lavori socialmente utili o a programmi di formazione"¹⁰⁷.

La gestione della misura sarebbe affidata ai Comuni perché "più capaci di cogliere le diverse esigenze delle persone che si trovano nello stato di bisogno e perché a questo livello è più facile individuare le priorità a cui rispondere e identificare le forme di gestione adatte per realizzare i servizi più efficaci"¹⁰⁸.

¹⁰³ Letteralmente "prova dei mezzi", per *means-test* si intende la misurazione del reddito di una persona, in caso di diritto ad avere sussidi monetari dallo Stato, oppure l'atto stesso della misurazione.

¹⁰⁴ Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa, *Relazione finale*, cit.,

¹⁰⁵ Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *Relazione finale*, cit. p.99

¹⁰⁶ *Ibidem*

¹⁰⁷ *Ibidem* nota 15

¹⁰⁸ *Ibidem* nota 16

Questo reddito minimo dovrebbe, inoltre, essere “integrato con le politiche assistenziali locali che offrono servizi alle persona in stato di bisogno”, nonché “con le politiche attive del mercato del lavoro, che a loro volta possono essere realizzate solo attraverso strutture decentrate e flessibili, con la collaborazione degli enti locali”¹⁰⁹.

Con l’istituzione di questo strumento assistenziale, la Commissione proponeva di superare l’esistente modello di garanzie sociali, totalmente a-sistematico, in cui la titolarità dei benefici è associata, ad eccezione della sanità e della scuola, non alla situazione di bisogno, ma all’appartenenza ad una categoria sociale, definita in base allo stato professionale o una particolare condizione di disabilità, in favore di un impianto assicurativo in grado di garantire a tutti coloro che fossero in condizione di indigenza, un reddito adeguato, secondo una logica di “universalismo selettivo”, in cui il fine ultimo fosse il godimento dei diritti civili e politici di cittadinanza attiva.¹¹⁰

- 3.1 Legge n. 449/1997 (Legge finanziaria 1998): “Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica” e istituzione del “Reddito minimo d’inserimento”

Un anno dopo la stesura della *Relazione finale* della Commissione Onofri, la proposta di introdurre una misura di minimo vitale venne raccolta dalla maggioranza di governo, che all’art. 59, commi 47 e 48, della legge n. 449/1997 “Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica” (Legge finanziaria 1998), e nel successivo comma, conteneva la delega per il Governo, che, poi, emanò il d. lgs. n. 237/1998 “Disciplina dell’introduzione in via sperimentale, talune aree,

¹⁰⁹ Ibidem nota 17

¹¹⁰ C. TRIPODINA: *Il diritto ad un’esistenza libera e dignitosa. I fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza* cit. p.195

dell'istituto del reddito minimo di inserimento [...]”, e fu inserita nell'ambito degli interventi affidati al Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali.

All'art. 1 prevedeva l'introduzione e l'attivazione in via sperimentale del “Reddito minimo di inserimento” (Rmi), definito come “misura di contrasto alla povertà e dell'esclusione sociale” attraverso “il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone” singole, con uno o più figli a carico, “esposte al rischio della marginalità sociale e impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli”.

L'obiettivo, di cui al secondo comma dell'art. 1, sarebbe quello di istituire un sostegno al reddito e di perseguire “l'inserimento, l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatarie, attraverso programmi personalizzati e trasferimenti monetari integrativi del reddito”, previsione, questa, che è in linea con i principi costituzionali e, anzi, rappresenta effettiva attuazione del principio del “personalismo comunitario” della Costituzione.^{111 112}

La misura ha coinvolto circa 85.000 individui, in particolare i soggetti privi di reddito o, comunque, non superiore alla soglia di povertà stabilita in L 500.000,00 mensili per una persona che vive da sola.¹¹³

Si tratta, dunque, di un vero e proprio diritto soggettivo, riconosciuto a chiunque possieda questo requisito economico, non esposto, quindi, a rischi di valutazioni discrezionali di alcun tipo.

La situazione reddituale è definita “dalla somma dei redditi riferiti al nucleo familiare”.¹¹⁴

¹¹¹ Art. 8 del d. lgs. n. 237/1998, rubricato “Integrazione del reddito”

¹¹² Art. 9, rubricato “Interventi di integrazione sociale”

¹¹³ D.lgs. n. 237/1998, art. 6

¹¹⁴ *Ibidem*, art. 6, commi 1, 2, 4 e 6

In presenza di un nucleo familiare composto da due o più persone, tale soglia è determinata sulla base di una scala di equivalenza allegata al decreto.¹¹⁵

I soggetti destinatari devono essere, altresì, privi di patrimonio, sia mobiliare che immobiliare, “fatta eccezione per l’unità immobiliare adibita ad abitazione principale, se posseduta a titolo di proprietà, il cui valore non può eccedere la soglia indicata dal Comune”.¹¹⁶

Previa verifica di un *means - test*, il reddito si presenta come misura universale, potendo presentare domanda di ammissione tutti coloro che, alla data di entrata in vigore del decreto, siano “legalmente residenti da almeno dodici mesi, ovvero, se cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea o apolidi, da almeno tre anni, in uno dei comuni che effettuano la sperimentazione”: unico requisito è, dunque, la stabilità della residenza, che la rende una misura selettiva.^{117 118}

Oltre ad essere una misura selettiva, l’ “Rmi” prevede un’ulteriore condizione stringente: ai soggetti in età lavorativa, non occupati ed abili al lavoro, è richiesta infatti “la disponibilità a frequentare corsi di formazione professionale e la disponibilità al lavoro, da documentare attraverso l’iscrizione all’ufficio di collocamento”, allo “scopo di favorire il superamento dell’emarginazione dei singoli e delle famiglie attraverso la promozione delle capacità individuali e dell’autonomia

¹¹⁵ C. TRIPODINA: *Il diritto ad un’esistenza libera e dignitosa. I fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza* cit. p.198

¹¹⁶ Corte Costituzionale, ordinanza n. 366/2002 ha interpretato questo requisito, secondo la *ratio* della norma, nel senso per cui non è precluso l’accesso al beneficio nel caso di disponibilità di beni di valore pari ad un’esigua frazione del reddito mensile che segna la “soglia di povertà” rilevante in *subiecta materia*, e talmente prossima allo zero da rendere la condizione di possidenza puramente “nominale”

¹¹⁷ D.lgs. n. 237/1998, art. 7, comma 2. “*Ai soggetti in età lavorativa, non occupati ed abili al lavoro sono richieste la disponibilità a frequentare corsi di formazione professionale e la disponibilità al lavoro, da documentare attraverso l’iscrizione all’ufficio di collocamento. Il requisito dell’iscrizione non è temporaneamente richiesto:*

a) per coloro che sono impegnati in attività di recupero scolastico o di formazione professionale;

b) per coloro che attendono alla cura di figli in età inferiore a tre anni o di persone con handicap in situazione di gravità accertata ai sensi dell’articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104;

c) per coloro che sono impegnati in programmi di recupero terapeutico, certificato ed incompatibile con l’attività lavorativa.”

¹¹⁸ *Ibidem* nota 23

economica delle persone”, e l’inottemperanza di questo obbligo è sanzionata con “la revoca della prestazione di reddito minimo di inserimento”, lontano, dunque, da ogni ipotesi di puro assistenzialismo.¹¹⁹

Ma la previsioni di interventi che aggiuntivi al reddito, che spingano il soggetto all’instaurazione di un rapporto di lavoro o di collaborazione sociale, che gli dia l’autonomia economica necessaria per il futuro, non deve far pensare ad un sotterfugio per nascondere un problema evidente per chi aveva già studiato la sperimentazione, ossia quello della copertura finanziaria; anzi, la proposta è stata avanzata con coscienza e con la convinzione che solo la gradualità (come proponeva la Commissione “Onofri”) nel raggiungimento della soglia minima di regime, commisurata al costo della vita nelle diverse realtà regionali, avrebbe favorito la positiva riuscita della misura, risolvendo, seppure momentaneamente, il problema.

In presenza dei requisiti e della disponibilità al lavoro, il reddito minimo d’inserimento viene “erogato al destinatario per un anno, e può essere rinnovato previa verifica della sussistenza dei requisiti soggettivi”.¹²⁰

L’ammontare del trasferimento monetario è tale da dovere andare a colmare la differenza tra la soglia di povertà ed il reddito mensile percepito.

L’ “Rmi” fu inizialmente previsto limitatamente a 39 Comuni per il biennio 1999-2000, con scadenza nel dicembre del 2000; venne poi esteso ad altri 267 Comuni per due ulteriori bienni.¹²¹

I Comuni sono stati individuati, tenendo conto delle diverse condizioni economiche, demografiche e sociali, della varietà delle forme di

¹¹⁹ D. Lgs. n. 237/19989, art. 7, comma II, ed art. 9, comma I

¹²⁰ Ibidem, art. 6, comma 5

¹²¹ Questa estensione, tra l’altro, consentirebbe (anzi, pretenderebbe) l’abrogazione di tutti gli istituti previdenziali e assistenziali alquanto iniqui, per evitare sovrapposizioni di spesa inutili, ex art. 23 del d. lgs. d.lgs. n. 237/1998

assistenza già attuate, della necessità di un'adeguata distribuzione dei Comuni sull'intero territorio nazionale e dell'effettiva disponibilità del Comune a partecipare alla sperimentazione.^{122 123}

In base a questi requisiti, risultano scelti per la sperimentazione Comuni prevalentemente nel Mezzogiorno, in contesti abbastanza difficili e talvolta al limite del collasso (si pensi che in alcuni contesti comunali, quasi il 90% della popolazione risultava beneficiaria).¹²⁴

Questo per effetto di un problema di chiarezza legislativa, che comporta disomogeneità nell'applicazione del reddito.¹²⁵

E' questo forse il profilo più notevole ed innovativo della misura: il Comune è chiamato ad elaborare “programmi di integrazione sociale personalizzati, tenendo conto delle caratteristiche personali e familiari dei soggetti e concordando con gli stessi il contenuto e gli impegni derivanti dall'attuazione del programma”, in quanto è l'ente in cui convergono capacità organizzativa e la propensione solidaristica di una data comunità territoriale, e, quindi, livello amministrativo che evidenzia la percezione dell'interesse verso una proposta normativa e le risposte a questa da parte delle relazioni sociali.

Il continuo richiamo del contesto sociale nei programmi di sviluppo delle *skills* individuali che, ove sia presente la famiglia, “coinvolge tutti i componenti” è prova del coinvolgimento delle reti sociali da parte della normativa, come soluzione al rischio che l'inserimento lavorativo, finalizzato alla scelta finale del lavoratore, possa divenire, invece, un obbligo dell'individuo di accettare il lavoro che gli viene offerto; conseguenza, questa, *contra constitutionem*.¹²⁶

¹²² Ibidem, Art. 4, comma II

¹²³ L. SANTINI, *La stagione delle leggi regionali sul reddito minimo garantito*, n. 1/2011

¹²⁴ Ibidem

¹²⁵ Ibidem nota 19 cit., p.197

¹²⁶ Ibidem cit. p.199

Quanto al finanziamento della sperimentazione, il costo grava, per almeno il 90%, sul Fondo per le politiche sociali, e fino al 10%, sui Comuni che effettuano la sperimentazione, tenuto conto della capacità di spesa e dell'entità del bilancio comunale.

I costi relativi all'organizzazione del servizio, inclusi quelli relativi alla predisposizione e realizzazione dei programmi di integrazione sociale, sono, invece, integralmente a carico dei Comuni.

Dalle caratteristiche sopra descritte e dall'interpretazione delle disposizioni della Costituzione data nel primo capitolo, è evidente un forte legame con la *ratio* dell'art. 38 Cost., del quale il reddito minimo d'inserimento ha rappresentato un'attuazione necessaria, che ne farebbe un istituto costituzionalmente necessario, anche se non vincolato nel contenuto.

Ciò rappresenta un punto saldo nella configurazione dell'istituto del minimo vitale nel nostro ordinamento ed il suo abbandono da parte del legislatore sarebbe un passo indietro rispetto all'attuazione della disciplina costituzionale.

L'art. 15 del decreto 237/1998, come modificato dall'art. 23 della l. n. 328/2000, prevedeva la definizione delle modalità, termini e risorse per l'estensione del reddito a livello nazionale ed il successivo accorpamento a questo dei sussidi di disoccupazione, quali l'assegno sociale e pensione sociali; ma l'impraticabilità e l'eccessiva onerosità posta in risalto dalla commissione tecnica, ha portato il neo Governo a respingere un emendamento che prevedeva di rifinanziare l' "Rmi" e con la Legge Finanziaria lo ha abolito, dopo che avesse traghettato gli enti locali verso quello che sarebbe divenuto il "reddito di ultima istanza".^{127 128}

¹²⁷ Aggiungi nota per art. 15

¹²⁸ Ibidem, Nel frattempo, l'Istat registrava, per il 2002, 2.707.000 famiglie in condizione di povertà relativa, che nel Mezzogiorno riguarda il 25% della popolazione, e 954 mila nuclei familiari in condizioni di povertà assoluta (rispettivamente il 12,3% del totale ed il 4,3%). A fronte di questi dati emerge un vuoto legislativo evidente. A livello nazionale esistono misure di garanzia solo per gli anziani e i disabili. A queste si aggiungono, poi, l'assegno al nucleo

3.2 La legge quadro n. 328/2000: un sistema integrato di interventi e servizi sociali

Contemporaneamente, la stessa esigenza di razionalizzazione ed omogeneità sottolineata dalla Commissione “Onofri”, venne soddisfatta, inoltre, con l’emanazione della legge quadro n. 328/2000, titolata “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”: essa è finalizzata a promuovere interventi sociali, assistenziali e socio-sanitari, che garantiscano un aiuto concreto alle persone e alle famiglie in difficoltà.¹²⁹

Scopo principale della legge è, oltre la semplice assistenza del singolo, anche il sostegno della persona all’interno del proprio nucleo familiare, la cura della qualità della vita, la prevenzione, la riduzione e l’eliminazione delle disabilità, del disagio personale e familiare.

Per la prima volta, venne istituito il “Fondo nazionale per le politiche e gli interventi sociali”, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, aggregando ed ampliando i finanziamenti settoriali esistenti e destinandoli alla programmazione regionale e agli enti locali.

Si tratta di una legge quadro; pertanto la relativa applicazione è delegata all’emanazione di apposito regolamento, affidata al “Ministro per la Solidarietà Sociale”.¹³⁰

familiare per le famiglie di lavoratori dipendenti poveri e l’assegno per i nuclei poveri con almeno tre figli minori. Per tutti gli altri casi, l’esistenza di misure di sostegno è legata esclusivamente alle politiche messe in atto localmente da regioni, province e comuni

¹²⁹ Prima della legge quadro, l’assistenza sociale era disciplinata dalla legge n. 6972/1890, e successive modificazioni, cosiddetta “Legge Crispi”.

¹³⁰ Il “Ministero della solidarietà sociale” era un dicastero istituito dal Governo del 2006, per incorporò il “Ministero del lavoro e delle politiche sociali”. Nel 2008 è stato accorpato, insieme a quest’ultimo dicastero e al “Ministero della salute”, nel nuovo “Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali”.

La legge in esame stabilisce che, nel rispetto degli accordi internazionali, hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli extracomunitari, i profughi e gli apolidi e altri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.¹³¹

La legge quadro intendeva superare, ulteriormente, il concetto assistenzialistico dell'intervento sociale, nel senso che considerava il cittadino non come passivo fruitore, ma come soggetto attivo ed, in quanto tale, portatore di diritti, a cui dovevano essere destinati interventi mirati alla rimozione di situazioni di disagio sociale e di marginalità.

Il Capo III della legge elenca le disposizioni relative alla realizzazione di particolari interventi sociali e, più esattamente, a favore di persone disabili, anziani non autosufficienti, l'assegno ai nuclei famigliari e di maternità; tutte prestazioni era molto selettive, che nulla garantiscono alle altre categorie di individui.

Il processo di innovazione delle politiche sociali si è svolto sull'invito, della stessa legge n. 328/2000, ad un decentramento gestionale degli interventi sociali, tramite la riorganizzazione del territorio in "Ambiti territoriali" adeguati, la programmazione degli interventi in base alle risorse del "Fondo nazionale per le politiche sociali", secondo le caratteristiche ed i bisogni della popolazione, con l'integrazione dei servizi sanitari con quelli sociali e la partecipazione attiva nei servizi degli utenti e dei cittadini.^{132 133}

¹³¹ Art. 2 l. n. 328/2000

¹³² L' "ambito territoriale" è un'articolazione del territorio regionale e ripartita nelle singole province e suddivisa a sua volta in aree sub provinciali

¹³³ Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS) è un fondo destinato alle Regioni per lo sviluppo della rete integrata di interventi e servizi sociali; lo Stato interviene, nel quadro delle proprie competenze costituzionali,

Alle regioni spetta la programmazione, il coordinamento e l'indirizzo degli interventi sociali sul territorio, con monitoraggio del livello di attuazione raggiunto le Province concorrono alla programmazione del sistema integrato di interventi, con le modalità definite delle Regioni; in questo contesto, il ruolo dei Comuni è stato sempre più importante: sono i Comuni che realizzano, organizzano e gestiscono i servizi sociali, secondo le indicazioni elaborate a livello regionale.^{134 135}

Successivamente, nel luglio 2007, e già nel 1999, venne siglato dalle parti sociali un apposito patto, il c.d. *Protocollo sul welfare*, cui seguì la legge di attuazione n. 247/2007, rubricata “Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale”.¹³⁶

Da un lato, è stata data al Governo la delega a riformare, entro un anno, i trattamenti di disoccupazione con l'obiettivo di armonizzarli in un unico strumento di sostegno al reddito e di reinserimento lavorativo dei disoccupati senza distinzione di qualifica, dimensione di impresa o tipologia di contratto di lavoro (art. 3); dall'altro, gli interventi attuati già dal gennaio 2008 non combaciano con gli intenti di armonizzazione: l'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola è stata rafforzata aumentandone l'importo e allungando il periodo per cui è corrisposta, ma non modificandone i requisiti di accesso (art. 26).¹³⁷

Entrambe le deleghe del 1999 e del 2007, però, non vennero mai attuate, in ragione del reperimento di risorse finanziarie.

distribuendo le quote alle Regioni titolari degli interventi, dopo averne definito il riparto con la Conferenza Unificata. Si tratta pertanto di fondi che non finanziano specifiche, ma soltanto la rete ordinaria di interventi e servizi sociali, in <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/Fondo-nazionale-politiche-sociali/Pagine/default.aspx>

¹³⁴ Art. 8 L. 328/2000

¹³⁵ M. PERSIANI: *Diritto della previdenza sociale*. Cit. p. 391

¹³⁶ Già nel 1999, legge n. 144/1999: "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all' occupazione e della normativa che disciplina l' INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali"

¹³⁷ Per esteso, “Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili”, siglato il 23 luglio 2007

Nonostante ciò, del legislatore, introdusse modifiche agli ammortizzatori sociali, in particolare, i trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione: si tratta di “ammortizzatori sociali in deroga” alla normativa vigente, concessi dal Ministro del lavoro, di concerto con Ministro dell’economia e la partecipazione delle Regioni.¹³⁸

Inoltre, sempre nel 2008, emanò il decreto-legge n. 112, recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, convertito con legge n. 133/2008: l’art. 81, comma 29, prevede “un Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti” ed il comma 32, che “in considerazione delle straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati, al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno e su domanda di queste, è concessa ai residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico, individuati ai sensi del comma 33, una carta acquisti finalizzata all’acquisto di tali beni e servizi, con onere a carico dello Stato”.¹³⁹

3.3 Il “Patto per l’Italia”: l’istituzione del “Reddito di ultima istanza”

¹³⁸ M. PERSIANI: *Diritto della previdenza sociale*. Cit., p. 345

¹³⁹ Legge n. 133/2008, art. 81, comma 33: “Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto interdipartimentale del Ministero dell’economia e delle finanze e del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sono disciplinati, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente:

a) i criteri e le modalità di individuazione dei titolari del beneficio di cui al comma 32, tenendo conto dell’età dei cittadini, dei trattamenti pensionistici e di altre forme di sussidi e trasferimenti già ricevuti dallo Stato, della situazione economica del nucleo familiare, dei redditi conseguiti, nonché di eventuali ulteriori elementi atti a escludere soggetti non in stato di effettivo bisogno;

b) l’ammontare del beneficio unitario;

c) le modalità e i limiti di utilizzo del Fondo di cui al comma 29 e di fruizione del beneficio di cui al comma 32”.

Nonostante l'unica esperienza legislativa decisamente innovativa rimase il "Reddito minimo d'inserimento", la legge quadro è parte del nostro ordinamento ed era necessario che all' "Rmi" seguisse una nuova misura equivalente.

La nuova maggioranza parlamentare del 1994, del cosiddetto *Patto per l'Italia*, istituì una misura meramente residuale, "di ultima istanza" appunto, chiamata a tamponare solo i casi di marginalità estrema, lasciando, dunque, senza tutele inoccupati e occupati precari.

Ogni proposito di riforma complessiva del sistema sociale e di riassorbimento in un'unica misura di sostegno al reddito esistenti è, ormai, evidentemente abbandonato.

Questo tipo di reddito sarebbe stato ottenuto con è un "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".¹⁴⁰

Nel *Libro bianco sul welfare* del febbraio 2003, dell'allora Governo Berlusconi, nel si stabilisce ufficialmente il nome della nuova misura, cioè "Reddito di ultima istanza" (Rui), che assume valenza normativa con l'art. 3 della legge n. 350/2003 (Legge finanziaria 2004), comma 101.¹⁴¹

Le condizioni di attivazione della misura e le modalità di accesso ed erogazione sono lasciati alla totale determinazione delle singole Regioni, senza più alcuna ricerca di omogeneità sul piano nazionale, che

¹⁴⁰ ACCORDO INTERCONFEDERALE 5 LUGLIO 2002, "*Patto per l'Italia*". *Contratto per il lavoro, intesa per la competitività e l'inclusione sociale*.

¹⁴¹ L. 350/2003, art. 3, rubricato "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", comma 101: "Nei limiti delle risorse preordinate allo scopo dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali [...], lo Stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza>>, definito quale << strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale e i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro".

comporta una differenziazione dell'entità della misura a seconda della Regione presa in considerazione.

Non si può, dunque, parlare di un diritto soggettivo, come per il “Reddito minimo d'inserimento”¹⁴²

3.4 Sentenza n. 423/2004: l'incostituzionalità della l. n. 289/2002 (Legge finanziaria 2003)

Tale cofinanziamento, però, non verrà mai posto in essere, perché la Corte Costituzionale, con sentenza n. 423/2004 dichiara incostituzionale l'art. 3, comma 101, della legge finanziaria del 2004, alla luce della modifica del Titolo V della Costituzione, nonché l'art. 119 Cost. sull'autonomia finanziaria delle regioni, in quanto: la “previdenza sociale” è riservata dall'articolo 117, comma II, lettera o), alla competenza esclusiva dello Stato; il comma III affida alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni la “previdenza complementare e integrativa”; la dizione “assistenza e beneficenza”, che l'originaria versione dell'articolo 117 indicava tra le materie di competenza concorrente, scompare dal testo costituzionale, e l'assistenza sociale va a ricadere tra le materie di competenza residuale esclusiva delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma IV; fatta salva, *ex art.* 117, comma II, lettera m), la competenza esclusiva dello Stato nella <<determinazione dei “livelli essenziali” delle prestazioni concernenti i diritti civili e

¹⁴² M. Consito, *Il reddito minimo d'inserimento ed il reddito di ultima istanza: un confronto tra le prestazioni di servizio sociale*, cit., p. 3144

sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale>>>.^{143 144}

145 146

Per la Corte costituzionale, dunque, essendo il “Reddito di ultima istanza” destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale, costituisce una misura assistenziale che non integra “livello essenziale” di prestazione, in quanto “il legislatore non ha posto norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle, ma, al contrario, ha rimesso all’iniziativa delle singole Regioni l’istituzione della misura in esame”, ponendo, però, “condizioni di accesso alla prestazione che le stesse Regioni dovrebbero osservare nel disciplinare l’istituto.”

Così facendo il legislatore nazionale ha illegittimamente disposto “in ambiti in cui le funzioni sono di competenza regionale”.^{147 148}

Ciò che rileva dalla decisione della Corte è che essa non ha affermato che *qualsiasi* misura di sostegno al reddito non possa configurare livello essenziale di prestazione concernente diritti sociali, perché rientrante tra le materie di competenza esclusiva delle Regioni; bensì, ha affermato che *quella* particolare misura di sostegno al reddito (“Reddito di ultima istanza”), per come concepita dal legislatore nazionale, non può costituire livello essenziale, in quanto non garantisce sull’intero territorio nazionale il godimento di un diritto sociale, ma rimette alla totale determinazione regionale la decisione circa la sua istituzione.

¹⁴³ Legge costituzionale n. 3/2001, art. 3, comma I

¹⁴⁴ Art. 117,IV comma: “*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.*”

¹⁴⁵ C. TRIPODINA: Il diritto ad un’esistenza libera e dignitosa. I fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza cit. p.198

¹⁴⁶ Sentenza emanata in ragione di un ricorso della Regione Umbria e tre ricorsi della Regione Emilia-Romagna

¹⁴⁷ Corte costituzionale, sent. n. 423/2004, punto 8.3

¹⁴⁸ C. TRIPODINA: Il diritto ad un’esistenza libera e dignitosa. I fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza cit. p.206

La stessa cosa, però, non si può sostenere per il reddito minimo previsto dal decreto n. 327/1998, alla luce degli artt. 22 e 23, comma II, articoli che introducono la categoria giuridica dei “livelli essenziali”, che rappresentano un tipo di servizi, che si differenziano a livello locale, ma la cui offerta è innegabile.^{149 150}

Il “livello essenziale” rappresenta una risorsa affidata alla discrezionalità del legislatore statale, che non coincide con la prestazione sociale che la Costituzione vuole garantire (perché, altrimenti, risulta essere una ripetizione del contenuto minimo essenziale posto da essa posto), ma va a determinare la prestazione stessa per il godimento di diritti civili e sociali, non solo a livello finanziario, ma anche a livello organizzativo.¹⁵¹

152

4. Competenze Stato-Regioni: Titolo V, la legge quadro e la sent. n. 10/2010

Il nuovo testo del Titolo V, anche se non nomina la materia assistenziale, che, quindi rimane alle Regioni, prevede, però, che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sui diritti sociali sia affidata allo Stato,

¹⁴⁹ Art. 22 L. n. 328/2000 : “Ferme restando le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione, nonché le disposizioni in materia di integrazione socio-sanitaria di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale: a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora; [...]”

¹⁵⁰ Art. 23, comma II: “Il reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, è definito quale misura di contrasto della povertà e di sostegno al reddito nell'ambito di quelle indicate all'articolo 22, comma 2, lettera a), della presente legge.”

¹⁵¹ Difatti, il livello essenziale ben può andare oltre il contenuto costituzionale, a seconda del conteso sociale cui vengono applicati

¹⁵² F. PIZZOLATO, *Minimo vitale*, cit., p. 131

che deve provvedere, indubbiamente, al mantenimento e all'assistenza sociale.

L'interrogativo è, dunque, se il "reddito minimo garantito", che sicuramente rientra tra le prestazioni assistenziali, sia configurabile anche come livello essenziale di prestazione, per capire a chi spetti la competenza a individuarne le fattispecie, soggette alle scelte legislative dal 2004 ad oggi.

Un dato normativo chiaro è rinvenibile nella l. n. 328/2000 che, all'art. 23, comma II, qualifica l' "Rmi" come "misura di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito", formulazione che rende inequivocabile come il reddito minimo appartenga al tipo di proposta di competenza statale; a sostegno di ciò, l'art. 38 Cost. riconosce il diritto (di pochi) al mantenimento come *contenuto minimo essenziale*, al di sotto del quale il diritto stesso si intende violato, che si concretizza in un reddito minimo garantito da estendere a tutto il territorio nazionale.¹⁵³

Il ruolo preminente dello Stato non deve, però, sminuire il ruolo delle Regioni, cui spetta, anzi, la parte più difficile dell'attuazione della proposta, ossia la previsione nel dettaglio e l'erogazione finale: a tal fine, l'art. 118 Cost., in un'ottica di sussidiarietà, coinvolge tutte le articolazioni, anche delle Regioni, tramite centri per l'impiego ed i Comuni.

Inoltre, «alle Regioni è sempre concesso "fare di più", innalzando, in esercizio della propria competenza in materia di politiche sociali, la soglia delle prestazioni da erogare nel territorio nazionale in aggiunta a quanto disposto dalla complessiva disciplina statale».¹⁵⁴

Questa distribuzione di competenze, tra l'altro, è confermata anche da una sentenza della Corte Costituzionale, n. 10/2010 circa l'intervento

¹⁵³ Metti tutto l'art. pag 212

¹⁵⁴ Osserva C. PANZERA, I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione, in *Forum di Quaderni costituzionali*

dello Stato in materia di “politiche sociali” tramite “carta servizi” (o *social card*), che violerebbe l’art. 117, comma IV, Cost., nonché il principio di leale collaborazione.¹⁵⁵

Nella citata Sentenza, la Corte, se da una parte ritiene che la *social card* rappresenti una misura volta a migliorare, seppure minimamente, situazioni di estremo bisogno e di difficoltà, confermando *in toto* la competenza delle Regioni in materia di assistenza sociale, dall’altra parte, però, giudica infondata la questione alla luce dell’art. 117, comma II, let. m): tale riferimento consente, infatti, “una restrizione dell’autonomia legislativa delle Regioni, giustificata allo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione”.¹⁵⁶

Ma, qualora “la determinazione del livello essenziale di una prestazione non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità di garanzia” voluta dall’art. 117 Cost. stesso, allora la sua *ratio* e l’esigenza di garantire i diritti sociali primari consentono di ritenere che esso possa rappresentare la base giuridica “anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza” da parte dello Stato al fine di “assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell’interesse meritevole di tutela”.¹⁵⁷

Ciò a maggior ragione, “quando ciò sia reso imprescindibile [...] da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa”.¹⁵⁸

E’ questa la grande novità, che vede la competenza, e l’obbligo, dello Stato ulteriormente rafforzata nel fronteggiare situazioni di crisi

¹⁵⁵ Si tratta di giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter del decreto-legge n. 112/2008 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008, su ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria.

¹⁵⁶ Corte Costituzione, sentenza n. 10/2010, § 6.3 Considerato in diritto

¹⁵⁷ *Ibidem*

¹⁵⁸ *Ibidem*

profonda, provvedendo, non solo alla fissazione dei livelli minimi essenziali, ma, anche e direttamente, alla tutela dei diritti costituzionali.

Con un'ulteriore lettura combinata del 117, comma IV, Cost., e degli altri parametri fondamentali, di cui agli artt. 2, 3, comma II, e 38, comma I, Cost., la Corte sancisce il “diritto fondamentale” <<tra i “diritti sociali” di cui deve farsi carico il legislatore nazionale>> “per alleviare situazioni di estremo bisogno” che, “in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana”, per la Corte deve essere “garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo”.¹⁵⁹

L'individuazione di questo “diritto fondamentale” legittima, in definitiva, un intervento dello Stato, anche tramite “carta servizi”, con una pronta erogazione economica in favore dei singoli in situazioni di estremo bisogno, salva “la possibilità delle singole regioni, in forza della loro competenza in materia, di provvedere con interventi più favorevoli”.¹⁶⁰

4.1 Il referendum del 2006 sulla legge costituzionale n. 3/2001

Tra l'altro, ci fu un tentativo di modifica del nuovo testo dell'art. 117 Cost., tramite referendum costituzionale nel 2006, in cui, tra le tante richieste, c'era la devoluzione alle Regioni della potestà legislativa *esclusiva* in alcune materie, come assistenza e organizzazione sanitaria; tentativo naufragato per i voti contrari e mai entrato in vigore.

Secondo i sostenitori del “sì” al referendum, questo avrebbe portato a maggiore responsabilizzazione delle autonomie regionali, allocando contemporaneamente poteri decisionali e poteri di spesa alle Regioni; secondo i sostenitori del “no”, la devoluzione avrebbe comportato un

¹⁵⁹ Ibidem, § 6.3 e 6.4, Considerato in diritto

¹⁶⁰ Ibidem, § 6.4

aumento del fabbisogno economico superiore ai possibili trasferimenti di risorse dallo Stato e, quindi, l'introduzione di nuove imposte.

5. La Legge “Fornero” ed altri assegni di disoccupazione: dalla “Aspi” alla “Asdi”

Da ultime, ma non per importanza, si collocano, le modifiche alla disciplina degli ammortizzatori sociali.

Nel 2012 venne introdotta la c.d. “Legge Fornero”, l. n. 92/2012, che, oltre all'estensione del campo di applicazione della cassa integrazione guadagni, ordinaria e straordinaria, a settori diversi da quello industriale (commerciale), riforma la tutela previdenziale per le ipotesi di disoccupazione.¹⁶¹

Questa riforma intendeva rendere “più efficiente, coerente ed equo l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive in una prospettiva di universalizzazione e di rafforzamento dell'occupabilità delle persone”.¹⁶²

A tal fine, l'art. 2 riforma i principali istituti degli ammortizzatori sociali (indennità di mobilità e di disoccupazione), introducendo la nuova “assicurazione sociale per l'impiego” (Aspi), con decorrenza dal 1° gennaio 2013, in relazione ai nuovi eventi di disoccupazione: essa si rivolge a “tutti lavoratori dipendenti [...], che abbiano stabilito [...] un rapporto di lavoro in forma subordinata [...]”, che abbiano maturato due anni di contributi rientrando anche gli apprendisti e il personale artistico, restando esclusi solo i lavoratori delle pubbliche amministrazioni a tempo indeterminato.

¹⁶¹ Elsa Fornero è un'economista, accademica e politica italiana; ha ricoperto la carica di Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con delega alle pari opportunità, nel governo Monti dal 2011 al 2013

¹⁶² Art. 1 L. n. 92/2012, lett. d

Si prevede anche, per coloro che lavorano in settori produttivi diversi dalla cassa integrazione, l'istituzione di "fondi di solidarietà bilaterale", sotto la stipula di contratti collettivi delle rappresentanze sindacali, da istituire presso l'INPS, con la stessa funzione del regime dal quale sono stati esclusi, quindi sostegno al reddito ad integrazione del sostegno Aspi, in caso di cessazione del rapporto di lavoro.

Fu prevista anche una "mini-Aspi", di minore entità rispetto all'indennità ordinaria, per i lavoratori giovani e quelli "atipici", con una minima anzianità contributiva.¹⁶³

Sempre in via sperimentale, per l'anno 2015, fu introdotta da nuovo Governo Renzi, la "Naspi" (Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego), che va a sostituire l' "Aspi" e "Mini-Aspi".¹⁶⁴

Questa differisce dalle 2 precedenti prestazioni per requisiti meno stringenti: ai destinatari viene estesa la contribuzione di riferimento, la durata dell'attività lavorativa viene portata a massimo 2 anni, ed il tetto massimo dell'importo viene aumentato.¹⁶⁵

Una volta percepita ed esaurita la durata della "Naspi", entrò in regime previdenziale, con il regolamento attuativo del *Jobs Act*, l' "assegno sociale di disoccupazione (Asdi), avente la funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori disoccupati per la ricollocazione.¹⁶⁶

L' "Asdi" ha riguardato gli eventi di disoccupazione dal Gennaio 2016, dopo l'avvenuta scadenza della "Naspi", che vigeva dal 1° maggio 2015. Prima previsto come indennità mensile per 6 mesi, è stato, poi, trasformato in misura stabile di € 450,00 per 24 mesi, a sostenere del

¹⁶³ Art. 2, comma 20, l. n. 92/2012

¹⁶⁴ Art. 1 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22

¹⁶⁵ <https://www.money.it/Aspi-e-Naspi-quali-sono-le>

¹⁶⁶ Decreto legislativo n. 81/2015, "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"

reddito di chi abbia perduto involontariamente il lavoro e chi possieda congiuntamente i requisiti.¹⁶⁷

L' "Asdi", però, è stato abolito nel 2016, con il Governo Gentiloni, sostituito da un sostegno per l'inclusione attiva, la c.d. "Sia", che è una misura di contrasto alla povertà, che prevede un beneficio economico, caricato su una *social card*, variabile da € 80,00 fino a € 400,00, a seconda che le famiglie di in condizioni di povertà abbiano da uno fino a 5 componenti minorenni a carico o figlio disabile

Per beneficiarne, la famiglia deve aderire, inoltre, ad un programma personalizzato di inserimento formativo e lavorativo, con interventi integrativi e organizzazione che rispecchiano molto quello previsto dal decreto legislativo n. 237/1998.

Nel gennaio 2018 questo sostegno è stato sostituito dal "Reddito di Inclusione" (Rei).¹⁶⁸

6. Cambio di registro normativo: le iniziative regionali

Le esperienze legislative durante gli ultimi 30 anni, come si vede, non ha prodotto i risultati tali da soddisfare le speranze di rinnovamento tanto esplicitate dalla Commissione Onofri.

Ma quello del 1997 non è l'unico invito rivolto all'ordinamento italiano: già nel 1985, a Strasburgo, tramite il Consiglio d'Europa, fu sottoscritta la "Carta europea delle autonomie locali", tradotta, poi, nella legge n. 439/1989.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Ex circolare della stessa INPS. N. 47 del 3 marzo 2016

¹⁶⁸ Previsto dalla Legge 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" e dal decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, attuativo della legge delega.

¹⁶⁹ "Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale", firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 (Pubblicata nella G.U. 22 gennaio 1990, n. 17, S.O.)

La “Carta europea delle autonomie locali” introduce a livello europeo l’idea di sussidiarietà, cioè la necessità di rispondere ai bisogni delle collettività locali, di cooperazione, intesa come la capacità degli enti locali di associarsi fra loro per la tutela e la gestione associata dei servizi e l’idea di auto-organizzazione, nel senso di capacità propria nella scelta della struttura amministrativa più idonea allo svolgimento delle funzioni.¹⁷⁰

Anche le Regioni, quindi, presero l’iniziativa e proposero delle misure locali di contrasto alla povertà e di reinserimento sociale.

Tra le esperienze regionali meritano di essere menzionate quella che portò all’istituzione del Reddito di Cittadinanza nella Regione Campania, n. 2/2004 “Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza”, e la legge regionale della Regione Lazio n. 4 /2009 legge regionale n. 4/2009, sull’ “Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati”.

6.1 Legge regionale n. 2/2004: il “Reddito di Cittadinanza” in Campania dopo l’ “Rmi”

La Legge Regionale n. 2/2004, recante l’ “Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza”, disciplinata dal “Regolamento di attuazione della legge regionale 19 febbraio 2004 n. 2, concernente Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza”, aveva lo scopo di istituire per la prima volta il Reddito di Cittadinanza a livello regionale tramite un’erogazione mensile di € 350,00, a vantaggio di coloro che hanno un

¹⁷⁰ https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/Scheda_sintetica_1328-2000.pdf p.6

reddito annuale inferiore ai € 5000,00, per un massimo di 3 anni (nella legge), tetto massimo ridotto a 12 mesi nel regolamento.¹⁷¹

La Giunta Regionale campana ha utilizzato questa intitolazione per differenziare la misura da quelle più recenti: in particolare, si discosta dal “Reddito Minimo di Inserimento” (d.lgs. 237/1998), accusato dalla Giunta stessa di essere un intervento, sì, di politica sociale, ma ad appannaggio di pochi strati sociali e solo in ottica puramente lavoristica, invece che essere una misura di contrasto alla povertà generalizzata nella Regione e di lotta all’inclusione sociale.¹⁷²

Ripartendo dai due elementi base analoghi, cioè dall’erogazione monetaria e dai programmi di reinserimento sociale, la nuova legge li introduce in una prospettiva molto più ampia di una semplice erogazione monetaria, portando con sé l’idea di dignità umana e di cittadinanza, che non considera il reddito base come l’obiettivo finale, ma come strumento: l’aiuto è destinato principalmente ai poveri, che vivono in condizioni di vita non dignitose, e di servizi aggiuntivi, in nome dell’effettivo riconoscimento dei diritti civili e politici fondamentali, nonché economici e sociali.¹⁷³

I Comuni campani hanno partecipato al programma dell’ “Rmi” fino al 2003, fino a quando la situazione locale divenne difficile, necessitando interventi mirati.

La legge regionale, manifestazione anche della portata pratica della legge quadro n. 328/2000, ha dato la possibilità ai cittadini campani, e non, di far parte di una serie di interventi e servizi finalizzati all’inclusione sociale, sia scolastica, sia professionale, svincolata da

¹⁷¹ Pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania (B.U.R.C.)

¹⁷² M. MUSELLA, Reddito di cittadinanza: una misura contro la povertà, *Rivista Giuridica del Lavoro* 2006 cit., p. 20

¹⁷³ *Ibidem*

obblighi e contropartite, con l'ulteriore accesso a servizio socio-sanitari.¹⁷⁴

Lo si deduce dagli artt. 1, comma I, e 2, comma II, che individuano l'oggetto del regolamento ed i soggetti aventi diritto al reddito: il reddito resta accessibile ai “componenti maggiorenni comunitari ed extracomunitari in possesso del permesso di soggiorno e residenti in uno dei comuni della Regione Campania da almeno 60 mesi alla data della pubblicazione della legge regionale, appartenenti a un nucleo familiare [...] il quale risulti complessivamente titolare, nell'anno solare antecedente quello della richiesta, di un reddito determinato ai sensi dell'art. 3, inferiore a Euro 5000”, comprendenti, quindi, anche i senza fissa dimora.

Nonostante la premessa critica contro la selettività delle precedenti esperienze legislative, questa misura tende, comunque, a conservarla, giustificandola con due condizioni: la disponibilità di risorse economiche (la soglia convenzionale) e la residenza nella regione nei cinque anni precedenti.

Caratteristica del Reddito di Cittadinanza è che la misura è pensata per il nucleo familiare, ma a questo possono accedere tutti i componenti maggiorenni anche *singolarmente*, frazionando il trasferimento monetario e servendosi della propria quota: la condizione economica di riferimento è quella familiare, ma il disegno di integrazione sociale di sviluppo individuale è pensato per singoli soggetti.

Si è adottata una soglia convenzionale, che ogni componente della famiglia può autonomamente riscuotere, prendendo la propria quota, in modo da autodeterminarsi.¹⁷⁵

L'art. 3 definisce i criteri di calcolo del reddito tramite certificazione ISEE e di altri consumi.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Art. 8, comma II, Regolamento n. 1/2004

¹⁷⁵ *Ibidem*, art. 1, comma II

Ciò perché si è cercato di dare un equilibrio tra l'ottica universale e quella più selettiva, dovuta alla scarsità di risorse finanziarie per fronteggiare nuovi problemi. Il riferimento alla certificazione ISEE ha permesso alla misura di raggiungere vari tipi di destinatari, con equità e solidarietà sociale; ma, il più delle volte, la composizione della famiglia e dei componenti singoli non è stata di facile verifica, per via della varietà di situazioni familiari, in continuo cambiamento, e del fatto che questo parametro non tiene conto di tutta quell'economia sommersa, costituita dal lavoro nero o irregolare, rischiando di sopravvalutare l'indice di povertà dando risultati che non rispecchiano la reale situazione economica.¹⁷⁷

Per questo, il regolamento attuativo del 2004 ha preso a riferimento un altro indice, figlio della teoria economica sulla relazione funzionale tra consumo e reddito.¹⁷⁸

L'impianto regionale si fonda tanto sull'erogazione monetaria, quanto su di un pacchetto di interventi di sostegno, finalizzato all'inclusione sociale e alla formazione accademica e professionale (vera sfida della legge regionale), che se efficacemente organizzato, apre la strada anche ad altri benefici per i datori di lavoro, come agevolazioni fiscali e contributive dopo le procedure di selezione degli aventi diritto, senza porre nessuna condizione al beneficiario: la differenza di fondo con l' "Rmi" sta proprio nella incondizionalità dell'offerta dei servizi che

¹⁷⁶ Ibidem, art. 3.1: per la determinazione del valore del reddito di cui all'articolo 2, comma 2, è utilizzato il valore più alto tra quello risultante dalla certificazione ISEE prodotta e quello risultante dalla elaborazione della formula di cui al comma 2 (http://www.sito.regione.campania.it/burc/pdf04/burc28or_04/regolamento01_04.pdf).

Strumento prioritario introdotto in Italia con d.lgs. 109/1988 è l'Indice Socio Economico di Equivalenza strutturato sulla base di tre indici, ossia reddito, patrimonio e struttura e situazioni (numerosità) del nucleo familiare per cui si assumono dei valori

¹⁷⁷ Circa 170000 nuclei familiari risultano sotto la soglia di € 5000,00.

¹⁷⁸ Art. 3, Regolamento n. 1/2004: in particolare, si considerano due parametri di consumo, uno indipendente e l'altro in propensione marginale al consumo, cioè la percentuale di reddito che all'aumentare porta ad un aumento del consumo, considerando costante il parametro di consumo marginale

L'indice è ottenuto sommando il valore del consumo autonomo a quello del consumo marginale moltiplicato per il reddito ed è quello più veritiero perché solo il consumo da un'immagine del reale livello di ricchezza; non a caso è quello utilizzato dall'ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica)

integrano l'erogazione monetaria, al contrario del reddito minimo del 1998, che condizionava la perdita del "sussidio" all'obbligo di partecipazione a programmi di reinserimento, che spesso non venivano sfruttati a dovere dai loro destinatari per mancanza di volontà o difficoltà di accesso, diventando questi servizi un impegno troppo oneroso per il sistema di assistenza pubblica e contemporaneamente un obbligo per i cittadini.¹⁷⁹

Tant'è che il regolamento attuativo prevede che "i Comuni istituiscono sportelli di ricezione delle domande preferibilmente allocati presso i servizi sociali comunali o presso i servizi di segretariato sociale".¹⁸⁰

Obiettivo nobile, che, però, ha trovato forti difficoltà, per via di programmi e risorse non adeguate allo scopo di un'inclusione più generalizzata.

E' stato necessario, quindi, abbracciare l'idea di una "contropartita", con programmi individuali pensati per l'auto-impiego, per coloro che vogliono mettersi in proprio, l'accompagnamento alla fruizione degli interventi (tramite i centri per l'impiego) ed altri trasferimenti monetari indirizzati esclusivamente al supporto degli strumenti di formazione e ricerca di lavoro.¹⁸¹

Per far ciò, la Regione Campania ha adottato, in linea con la legge quadro n. 328/2000, una politica di decentramento e di valorizzazione dei diversi livelli di organizzazione e gestione, attraverso le municipalità: i Comuni *capofila*, (*ex art. 5*), i Comuni *associati* e i singoli Comuni, divisi analiticamente per evitare confusioni di competenze, associati in "ambiti territoriali."¹⁸²

¹⁷⁹ Art. 7, Regolamento n. 1/2004

¹⁸⁰ *Ibidem*, art. 7, comma II

¹⁸¹ Art. 8.2 lettera c) e d)

¹⁸² Il Comune "capofila", nell'ambito di un accordo fra pubbliche amministrazioni, è deputato a svolgere attività amministrative anche per conto degli altri o, comunque, di coordinarne l'azione al fine di raggiungere obiettivi condivisi; il Comune "associato", invece, pur risultando inglobati nella nuova amministrazione, conservano alcune specificità.

6.2 L'organizzazione locale: i "Piani sociali di zona"

Il metodo di pianificazione è quello del "Piano sociale di zona", una specie di piano regolatore di integrazione degli assetti di *governance* territoriale, costituito dalla pianificazione, progettazione e gestione dei servizi, con cui i Comuni accertano le condizioni dei cittadini per l'accesso al beneficio regionale e nei cui "ambiti territoriali" di appartenenza stilano graduatorie dei cittadini in condizioni simili in un dato territorio, ma appartenenti ad altri Comuni *associati* e coordinano i soggetti istituzionali nell'attuazione della misura.^{183 184}

A tal fine, gli "ambiti" si dotano di un "Coordinamento istituzionale" e un "Ufficio di piano", deputato alla programmazione, attuazione e monitoraggio della zona di appartenenza, e di strutture per la presa in carico della richiesta dell'utente e la definizione di un progetto individualizzato.¹⁸⁵

L'offerta dei servizi integrativi fatta "su misura", in ragione della diversità dei bisogni dell'utenza media, richiede uno sforzo coordinato con l'ente regionale, che istituisce le linee di indirizzo, una programmazione e regolamentazione delle modalità e criteri di accesso, con un costante monitoraggio della Regione (art. 10), ai fini dell'individuazione dei punti critici del processo attuativo, dopo la

Gli "ambiti territoriali", invece, sarebbero nuove unità geografiche in cui dividere il territorio, che, secondo il principio di sussidiarietà, diventano in centro nevralgico di consultazione politica per la loro vicinanza agli interessati dalla misura, con poteri di programmazione e di accoglienza degli utenti.

¹⁸³ Art. 7.1

¹⁸⁴ M. RINALDI, "La Legge regionale 2/2004: le scelte di fondo", *Rivista Giuridica del Lavoro* 2006 cit., pag. 139).

¹⁸⁵ M. RINALDI e V. RINALDI: *La gestione del Reddito di Cittadinanza negli ambiti territoriali: primi risultati di un'indagine sull'integrazione della misura nel sistema di welfare regionale*, *Rivista Giuridica del Lavoro* 2006, cit., p.172

promozione delle azioni formative tramite bando regionale (art. 4) e regolamento per l'accesso e la definizione e allocazione risorse (art. 9).

6.3 Legge regionale n. 4/2009: il “reddito minimo garantito” nel Lazio

Menzione particolare merita anche la legge regionale n. 4/2009 “Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati”.

Anche questa proposta ha ampio respiro, perché si occupa, non solo, delle situazioni di esclusione sociale per le famiglie degli inoccupati o dei disoccupati, ma guarda anche a coloro che corrono questo rischio.

Per la prima volta si menzionano i *working poors* (o *flexworkers*) in un atto legislativo formale italiano.

Con questo termine si indicano coloro che, seppur lavorando con mansioni diverse ed avendo una retribuzione al di sotto della soglia di povertà o che rischiano di raggiungerla.

Altra caratteristica è l'assegnazione del reddito su base individuale e non familiare.¹⁸⁶ I beneficiari non sono obbligati a far parte di un programma di inserimento, perché la, si stima che la maggior parte dei destinatari abbia già un lavoro, anche se precario; non è prevista alcuna decadenza per l'eventuale rifiuto dell'offerta lavorativa ma, se il lavoro offerto non è coerente con la professionalità pregressa e le competenze acquisite con quello esercitato precedentemente, il soggetto ha la facoltà di non accettarlo.^{187 188}

Ancora una volta, però, la proposta faceva acqua da tutte le parti, per via di inefficienze del sistema, sia per l'esiguità delle risorse, sia per la

¹⁸⁶ L'art.1 l. n. 4/2009 stima un reddito di € 7000,00 annui

¹⁸⁷ Ibidem, art. 6

¹⁸⁸ Per il principio della “congruità dell'impegno”, nota

successione di attivazioni della manovra a seconda dello schieramento politico del momento.

6.4 Perché il “reddito di cittadinanza” in Campania non funziona: i risultati della sperimentazione regionale e la sentenza n. 60/1974

I primi dati raccolti dall’attuazione del regolamento n. 1/2004 evidenziano dei risultati positivi, per cui più dell’85% ha inviato richiesta ai Comuni per l’accesso al Reddito di Cittadinanza, di cui però solo il 20% poteva accedere e beneficiarne per insufficienza delle risorse finanziarie, limitando, in questo modo, i beneficiari.

E’ evidente, dunque, come il primo problema sia di tipo finanziario, necessitando una misura del genere investimenti rinvenibili solo nel bilancio dello Stato tramite legge nazionale, per la corretta osservanza dei “livelli essenziali”, anche in ragione della maggior diffusione del disagio e del bisogno sociale; anche se, un sistema di monitoraggio migliore, grazie al decentramento delle competenze, risulterebbe più efficace per capire chi ha realmente accesso alla misura, sfruttando le risorse di bilancio solo per chi ne ha diritto e riducendo il numero di trasferimenti per chi ne usufruisce, invece, indebitamente.¹⁸⁹

Nonostante, poi, l’adozione di criteri uniformi per l’individuazione dei beneficiari, delle modalità di accesso, della loro adozione corretta nella prassi amministrativa, attraverso il coinvolgimento delle strutture organizzative di ogni “ambito territoriale”, la sperimentazione soffre il ritardo nella programmazione individuale degli interventi per eccessivo carico di lavoro dell’amministrazione e l’enorme *gap* tra livello di integrazione previsto nel regolamento e quello che effettivamente

¹⁸⁹ M. RINALDI, “La Legge regionale 2/2004: le scelte di fondo”, *Rivista Giuridica del Lavoro* 2006 cit., pag. 142

l'amministrazione locale può garantire, frutto in un *gap* tra intenzioni politiche e fattibilità pratiche.¹⁹⁰

Ed un "reddito di cittadinanza", come il "reddito minimo garantito" senza misure di accompagnamento formativo e lavorativo, non avrebbe alcun senso, vanificando il tentativo di integrazione sociale e cittadinanza.¹⁹¹

Se questa commistione dovesse funzionare, si creerebbe una sinergia tra sostegno monetario e inclusione con servizi socio-assistenziali, che aprirebbe uno *spazio sociale* per ogni individuo, soprattutto per coloro che sono privi di qualsiasi facoltà di inserimento per carenze culturali o di opportunità.¹⁹²

Inoltre, andrebbero quantificate correttamente le risorse aggiuntive a carico del bilancio dello Stato da destinare a quello delle singole Regioni e Comuni, per promuovere programmi di intervento straordinario, in ottica pluriennale, così da mettere in sintonia l'ordinamento locale con quello statale.¹⁹³

Le Regioni ed i Comuni hanno cercato di affrontare la lotta all'esclusione sociale, alla povertà e recessione sociale, cercando, da soli, la soluzione nel binomio sostegno economico-miglioramenti dei servizi pubblici, con politiche di implementazione del mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego, in un'ottica diversa.

Si tratta, però, di interventi assai diversi tra di loro e non sistematici, locali ed attenti a situazioni di vita relative al territorio, che, anche se intrapresi con grande capacità organizzativa delle amministrazioni, porterebbero, comunque, ad ulteriori polarizzazioni a livello comunale di ricchezza o povertà, non essendo omogenee le condizioni di reddito pro-

¹⁹⁰ Similmente, nel parere della commissione tecnica sul "Rmi", di cui a p. 41

¹⁹¹ M. RINALDI e V. RINALDI: *La gestione del Reddito di Cittadinanza negli ambiti territoriali: primi risultati di un'indagine sull'integrazione della misura nel sistema di welfare regionale*, Rivista Giuridica del Lavoro 2006, cit., p.186

¹⁹² A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, Rivista Giuridica del Lavoro 2006 cit. p. 35

¹⁹³ Art. 119, comma V, Cost.

capite tra il Nord ed il Sud del Paese, necessitando, ogni Regione, misure adatte alla situazione locale.

La competenza delle Regioni rimane cruciale, ma è lo Stato che, per primo, deve intervenire, in linea con il nuovo Titolo V della Costituzione.¹⁹⁴

6.5 Perché neppure il “Reddito minimo d’inserimento” non ha funzionato?

L’articolo 2, comma II, elencando gli obiettivi della sperimentazione, fa emergere i motivi del carattere sperimentale della manovra: verificare l’efficacia di una misura quale il reddito minimo d’inserimento ai fini del superamento, in contesti differenziati, del bisogno economico e della marginalità sociale dei soggetti privi di reddito e delle persone a loro carico; verificare l’idoneità e gli effetti della mobilitazione delle risorse a livello locale finalizzata all’inserimento dei soggetti deboli; verificare la messa in opera degli strumenti di controllo del reddito; individuare strumenti di verifica in itinere e di valutazione finale dell’attività di integrazione.¹⁹⁵

Questo perché era, ormai, pacifica la questione sulla necessità di un sostegno al reddito, ma meno certo era il modo in cui la misura sarebbe stata applicata, per le criticità riscontrate, nel tempo, nel decreto, in vista, poi, in caso di esito positivo della sperimentazione, della sua generalizzazione all’intero territorio nazionale.

Difatti, le criticità non mancano: l’aver scelto per la sperimentazione “contesti limite”, sia per gravità delle situazioni, sia per debolezza delle

¹⁹⁴F. PIZZOLATO, *Minimo vitale*, cit., p.59-60

¹⁹⁵C. TRIPODINA: *Il diritto ad un’esistenza libera e dignitosa. I fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza* NOTA cit. p.200

istituzioni e delle reti locali chiamate a fronteggiarle (caso della Regione Campania); l'assenza, poi, di direttive chiare, con il mancato coinvolgimento di Regioni e Provincie, con la mancata dotazione di strumenti informatici e di monitoraggio adeguati ed omogenei; la mancanza di risorse nei territori per l'organizzazione e lo sviluppo dei programmi d'inserimento.

Per non parlare, poi, di casi di abuso di utilizzo della misura da parte di chi, possedendo reddito in nero, non risultante dalla certificazione ISEE, risultava, invece, beneficiario.¹⁹⁶

La sperimentazione segna, però, il raggiungimento di almeno due obiettivi: uno sostanziale, cioè un minimo sostegno prestato alle persone in condizioni di povertà e marginalità (almeno in termini di riduzione del danno dal punto di vista economico), ed il reinserimento sociale di alcune famiglie; un altro procedurale, cioè la messa in evidenza di problemi, spesso non percepiti o percepibili nella loro reale dimensione, come l'identificazione dei reali beneficiari per reddito o la differenza di soglia tra reddito di inserimento e qualsiasi altro ammortizzatore sociale.¹⁹⁷

Problemi che si rivelano fin troppo specifici e relativi a situazione non omogenee, difficilmente risolvibili con una misura che non riguardi strettamente i borghi italiani.

La contemporanea legge quadro del 2000, approvata quasi al termine della prima sperimentazione biennale, prevedeva il superamento della fase sperimentale e territoriale del reddito minimo d'inserimento, con la

¹⁹⁶ Il parametro ISEE non costituiva, evidentemente, un riferimento efficace per l'accertamento della reale condizione di reddito.

¹⁹⁷ I successi: "ha trovato un lavoro, in media, il 7.3% degli inseriti ed il 4.1% dei beneficiari. Ha conseguito un diploma scolastico, rispettivamente, il 4.5% e l'1.8%. Ha concluso un programma di formazione professionale, rispettivamente, il 7.3% ed il 2.9%."; "I costi medi per il personale in relazione a ciascun nucleo sono largamente differenziati su base territoriale: ammontano a 225 euro al sud, a 490 al centro ed a 775 al nord. Inoltre, fra i costi di organizzazione e gestione dei programmi di inserimento è possibile distinguere tra spese amministrative, riguardanti gli oneri connessi ai costi del personale aggiuntivo necessario per la gestione stessa del Rmi, ed altre spese. In realtà, nel caso di molte amministrazioni (12 su 39) non sono state sostenute spese amministrative, tanto meno quelle di gestione in generale", da http://www.edscuola.it/archivio/handicap/reddito_minimo_di_inserimento.htm

sua estensione a tutto il territorio nazionale, rinviando, però, ad un successivo provvedimento legislativo, chiamato a definire “le modalità, i termini e le risorse” della nuova misura.¹⁹⁸

Questo provvedimento è stato oggetto di una commissione tecnica di valutazione degli effetti positivi della misura e delle criticità, che nel Giugno 2007 ha riferito in Parlamento (Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti) ed ha indicato, genericamente, il problema nella mancanza di interesse dimostrata dai Comuni relativamente all’importanza della valutazione degli esiti della misura, e nella mancanza di risorse nella seconda fase di sperimentazione, che ha comportato l’eliminazione degli strumenti di monitoraggio previsti nella prima fase.¹⁹⁹

La nota dolente, però, riguarda la gestione dei programmi di inserimento: se, per decreto, il finanziamento e la gestione stessa sono affidati ai Comuni selezionati seguendo il principio della forte concentrazione di bisogni, e non di risorse finanziarie e professionali, il risultato non cambia rispetto all’esperienza regionale di cui sopra.²⁰⁰

7. La sfida del XXI secolo

Alla luce di queste esperienze legislative, che hanno avuto risultati poco soddisfacenti, ma che sarebbero potuti essere potenzialmente migliori, perché basati su idee di politica economica attiva che investe nella vita delle persone, sulle loro capacità e sul loro contributo alla vita sociale ed

¹⁹⁸ Legge n.328/2000, l’art.23, I comma, sostituisce l’art. 15 decreto legislativo 237/1998 con il seguente: “Art. 15 (Estensione del reddito minimo di inserimento) 1. Il governo [...] riferisce al Parlamento sulla sperimentazione e sui risultati conseguiti. Con successivo provvedimento legislativo [...], sono definiti modalità, i termini e le risorse per l’estensione dell’istituto del reddito minimo di inserimento come misura generale di contrasto della povertà, alla quale ricondurre anche gli altri interventi di sostegno del reddito”

¹⁹⁹ http://www.edscuola.it/archivio/handicap/reddito_minimo_inserimento.pdf

²⁰⁰ Ibidem

economica del Paese, attraverso il lavoro e i servizi sociali integrativi, in quanto lavoratori o potenziali lavoratori, anche al di fuori del mercato, con attività no-profit, la soluzione ai difetti sistema di *welfare* di oggi dovrebbe consistere in una ridefinizione complessiva dei livelli di benessere, secondo una logica più egualitaria e quanto più inclusiva possibile.

E' necessario insistere sulla garanzia di un reddito di solidarietà, che vada a coprire quante più situazioni di bisogno possibili, integrato da interventi di inclusione sociale, che vadano a ripristinare il livello di benessere generale.

8. Quanto costa il nostro welfare?

Di seguito riporto i dati del Documento programmatico di bilancio risalente al 2018 ed in previsione per il 2019 sul rapporto percentuale del welfare rispetto al Pil.

	2018	2019
Amministrazioni pubbliche	% PIL	% PIL
Entrate:		
Imposte sulla produzione e sulle importazioni	14,4	14,3

Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc.	14,1	14,1
Entrate in conto capitale	0,1	0,1
Contributi sociali	13,3	13,3
Redditi patrimoniali	0,8	0,6
Altre entrate	3,5	3,5
Totale	46,1	45,8

²⁰¹

	2018	2019
	% PIL	% PIL
Uscite:		
Redditi da lavoro dipendente	9,6	9,4

²⁰¹ "Documento di economia e finanza 2019" (è stato istituito dal Regolamento UE n.473/2013, che introduce un nuovo ciclo di monitoraggio e valutazione delle politiche di bilancio dei paesi dell'area euro)

Consumi intermedi	5,5	5,4
Prestazioni sociali (sussidi disoccupazione)	22,4	22,9
Spesa per interessi	0,8	0,7
Sussidi	3,6	3,7
Investimenti fissi lordi	1,5	1,4
Trasferimenti in conto capitale	1,8	2,1
Altre uscite	2,2	1,2
Totale	48,0	45,8

9. La povertà in Italia: alcuni dati

Lo dicono alcuni dati ISTAT: secondo le stime risalenti allo scorso Giugno 2018, nel 2017 si stimano in povertà assoluta 1 milione e 778 mila famiglie residenti in cui vivono 5 milioni e 58 mila individui; rispetto al 2016 la povertà assoluta cresce in termini sia di famiglie sia di individui.²⁰²

L'incidenza di povertà assoluta è pari al 6,9% per le famiglie (da 6,3% nel 2016) e all'8,4% per gli individui (da 7,9%).

L'incidenza della povertà assoluta aumenta prevalentemente nel Mezzogiorno sia per le famiglie (da 8,5% del 2016 al 10,3%) sia per gli individui (da 9,8% a 11,4%), soprattutto per il peggioramento registrato nei Comuni Centro di area metropolitana (da 5,8% a 10,1%) e nei Comuni più piccoli fino a 50mila abitanti (da 7,8% del 2016 a 9,8%). La povertà aumenta anche nei centri e nelle periferie delle aree metropolitane del Nord. [...]

A testimonianza del ruolo centrale del lavoro e della posizione professionale, la povertà assoluta diminuisce tra gli occupati (sia dipendenti sia indipendenti) e aumenta tra i non occupati; nelle famiglie con persona di riferimento operaio, l'incidenza della povertà assoluta (11,8%) è più che doppia rispetto a quella delle famiglie con persona di riferimento ritirata dal lavoro (4,2%).²⁰³

10. La voce della Comunità Europea: e raccomandazioni 92/441/CEE e 2008/867/CEE

²⁰² Si fa riferimento all'idea della semplice sopravvivenza o a quella di un livello di vita ritenuto minimo accettabile. Nel primo caso povertà è quasi sinonimo di "miseria nera", di quella situazione cioè nella quale la carenza di risorse a disposizione dell'individuo è così profonda che la sua stessa vita è messa in pericolo o, quantomeno, è condotta in condizioni disperate. <https://cinema.tesionline.it/cinema/article.jsp?id=2736>

²⁰³ <https://www.istat.it/it/archivio/217650>

Questo assetto normativo così inorganico e carente fu motivo di una presa di posizione anche da parte della Comunità Europea, ed in particolare, del Consiglio europeo di Bruxelles, che invia due raccomandazioni principali a tutti gli Stati membri, individuando nell'inclusione sociale e nella lotta alla povertà le politiche sociali europee dagli anni 90 ad oggi

Sono la 92/441/CEE, che rappresenta il riferimento principale dell'azione comunitaria, e la 2008/867/CEE.

La *Raccomandazione 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* invita gli Stati membri, alla luce del fatto che, anche nel diritto comunitario, la dignità umana è corollario e base fondamentale²⁰⁴ dell'ordinamento, a garantire “il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana” e di adeguare i sistemi di sicurezza sociale a tale scopo.²⁰⁵

Raccomandazione che viene ripresa successivamente in un'altra dell'ottobre 2008, rubricata *Raccomandazione della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse da mercato del lavoro*.

Con le stesse premesse, circa la dignità umana nell'ordinamento comunitario, qui si raccomanda la più ampia necessità di elaborare una “strategia globale e integrata a favore dell'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro”, combinando un incentivo di reddito, un mercato del lavoro propenso all'inserimento e servizi integrativi di qualità, guardando sia a coloro che possono lavorare ed aspirano ad un lavoro, magari di qualità, e chi, invece, è inabile al lavoro ed ha bisogno

²⁰⁴ *Raccomandazione 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 (92/441/CEE), punto (2)*

²⁰⁵ *Ibidem*, punto A.

di vivere con dignità ed essere partecipe, per quanto possibile, alla vita sociale.²⁰⁶

La raccomandazione del '92 rinvia ad una risoluzione del Consiglio del 1988 (*Risoluzione del Parlamento europeo concernente la lotta contro la povertà nella Comunità europea*), sulla più specifica introduzione di un reddito minimo garantito, idea confermata in un'ulteriore atto comunitario simile di cinque anni più tardi, nel quale si afferma che in tutti i paesi europei deve essere garantito a ciascuno un reddito adeguato che gli consenta di condurre una vita conforme alla dignità umana; ciò viene ripreso, più incisivamente, in un'altra risoluzione ancora, la *Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sulla promozione dell'inclusione sociale e lotta contro la povertà, inclusa la povertà infantile, nell'Unione europea (2008/2034(INI))*: il Parlamento europeo esorta, sulla scorta delle precedenti raccomandazioni, tutti gli Stati affinché si dotino di meccanismi di sicurezza sociale tramite l'accesso a risorse sufficienti, con un piano strategico apposito.^{207 208}

In particolare, prendendo esempio da alcuni dei 27 Stati che hanno già un sistema di garanzia sociale, incoraggia tutti gli altri a dotarsene, ed invita la Commissione a verificare la possibile efficacia di un “reddito minimo incondizionato per tutti”, ed il Consiglio ad occuparsi di trovare un accordo UE per stabilire un meccanismo che, tra il reddito minimo e il reddito sostitutivo a base contributiva, garantisca risorse individuali per almeno il 60% del reddito medio nazionale, che poggia su misure di inclusione che debbano fornire misure integrative del reddito alle

²⁰⁶ *Raccomandazione della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse da mercato del lavoro (2008/867/CEE), punto 1).*

²⁰⁷ *Risoluzione del Parlamento sulla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale nella Comunità europea del 13 luglio 1993*

²⁰⁸ *Risoluzione del Parlamento sulla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale nella Comunità europea del 13 luglio 1993, punto 4.*

persone impossibilitate a lavorare, tali da prevenire povertà ed esclusione sociale.²⁰⁹

10.1 Le risoluzioni: il Parlamento europeo contro le politiche di austerità

Con l'aumento dei problemi legati alla crisi economica e finanziaria del 2008 che ha investito la maggior parte dei Paesi europei, dunque, la Comunità Europea riconosce la necessità di portare l'attenzione dei Paesi europei ai bisogni di quelle fasce di popolazione che soffrono il forte aumento di disoccupazione, ormai strutturale, che porta con sé povertà, insicurezza e sfiducia, che vede nascere la categoria sociale dei *working poors*, ossia i lavoratori, che pur lavorando non arrivano a fine mese per l'esiguità del loro reddito, vivendo comunque sotto la soglia minima di povertà; e che l'inerzia da parte delle politiche nazionali comporta la rottura della coesione sociale nell'UE.

Questo è il contenuto di una risoluzione del 2009 (*Risoluzione del Parlamento europeo del 6 maggio 2009 sull'agenda sociale rinnovata*), che rappresenta un primo campanello di allarme rosso, perché non più basato su meri possibili scenari, ma su una situazione economica in divenire e di palese evidenza.

Infine, il reddito minimo entra definitivamente in scena in una ultima risoluzione del 2010 (*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*): qui il Parlamento conduce un analitico discorso in materia, che considera la il reddito minimo garantito individuale a livello nazionale uno dei modi più

²⁰⁹ *Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sulla promozione dell'inclusione sociale e lotta contro la povertà, inclusa la povertà infantile, nell'Unione europea (2008/2034(INI), punto 7.*

efficaci di contrasto alla povertà, di garanzia di qualità della vita adeguata e di promuovere l'integrazione sociale, tramite partecipazione alla vita politica e sociale del Paese per lo sviluppo di un potenziale individuale, in un'ottica di una spesa non in ottica di mero costo, ma di incentivo contro la povertà, con un ruolo di redistribuzione della ricchezza e giustizia sociale, oltre a “un ruolo anticiclico, soprattutto in tempi di crisi, fornendo risorse aggiuntive per rafforzare la domanda ed i consumi del mercato interno”.²¹⁰

Dunque, è chiaro come il Parlamento europeo si faccia promotore di un bisogno più che impellente, se non già attuale, in quel biennio delle ultime risoluzioni, in cui invita, anche se solo con raccomandazioni e risoluzioni, gli Stati membri, a dotarsi di politiche economiche attive, in ragione del cambiamento delle dinamiche sociali e del un mercato del lavoro, sempre più settoriale ed esigente invitando la Commissione all'elaborazione di un “piano di azione destinato ad accompagnare l'attuazione di un'iniziativa europea sul reddito minimo degli Stati membri”, nel rispetto delle varie prassi e legislazioni nazionali, per definire standard di ammissibilità ed i criteri per i livelli di attuazione.²¹¹

212

Precisa, inoltre, che il raggiungimento di questa garanzia di base può essere raggiunta con una modifica delle politiche di austerità imposte in alcuni Paesi: il Parlamento “insiste sulla necessità di modificare le politiche di austerità imposte in alcuni paesi nell'ambito della lotta alla crisi e sottolinea l'importanza di misure concrete di solidarietà che comprendano il rafforzamento, la mobilità, l'anticipazione dei trasferimenti e la diminuzione del co-finanziamento delle risorse di

²¹⁰ *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 Z

²¹¹ Circa le raccomandazioni e risoluzioni europee: prime sono atti europei tipici non vincolanti; le seconde sono atti europei atipici, equiparabile ad una decisione, ma non ha carattere vincolante.

²¹² *Ibidem*, punto 34.

bilancio per la creazione di posti di lavoro dignitosi, il sostegno ai settori produttivi, la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, la prevenzione di nuove dipendenze e l'aumento del debito”²¹³.

Le raccomandazioni di Bruxelles, integrative delle previsioni della Costituzione e delle leggi ordinarie, sono chiare ed hanno costituito gli strumenti di *soft law* (atti non precettivi) per le decisioni di *governance* europea dei successivi 10 anni: infatti, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) “non autorizza l'adozione di trattamenti minimi mediante direttive, ma solo l'adozione di misure destinate ad incoraggiare la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati membri, a conclusione di qualsiasi armonizzazione”, e per questo motivo possono solo avvalersi di strumenti più flebili e non vincolanti (*hard law*).^{214 215}

Vari tipi di “reddito di cittadinanza”, teorie economiche e sociali

²¹³ *Ibidem*, punto 13.

²¹⁴ Per BIN-ITALIA, *Reddito minimo garantito*, cit., p. 80

²¹⁵ Il TFUE risale al trattato sulla fondazione della Comunità economica europea, stipulato a Roma nel 1957.

Sommario: 1. Le politiche sociali dell'Unione Europea: *Strategia Europa 2020*; - 2. Esperienze di reddito minimo nei Paesi europei e del mondo: a) Alaska; - 2.2 b) Brasile; - 2.3 c) Danimarca: il modello scandinavo; - 2.4 d) Germania: il modello centro-europeo; - 2.5 e) Regno Unito: il modello anglosassone; - 2.6 f) Francia: un reddito minimo modulare; - 2.7 g) Belgio; - 2.8 h) Irlanda; - 2.9 i) Olanda; - 3. l) Finlandia ed Ucraina - 4. L'Italia: "il Reddito di inclusione" ed il decreto-legge n. 4/2019, una comparazione; - 5. Varie denominazioni, varie concezioni: 1) "reddito di base universale" (o "di cittadinanza" o *basic income*); - 5.1 Van Parijs, il teorico del "reddito di base"; 5.1.1 Il "reddito di base" e l'equità; - 5.2 2) "reddito minimo garantito"; - 5.3 Anthony Atkinson: il "reddito di partecipazione"; - 6. "Reddito di base" e "reddito minimo garantito": ce li chiede la Costituzione; - 6.1 Dal reddito minimo garantito al reddito di base (o di cittadinanza): la libertà di essere cittadino; - 7. Marshall, la "cittadinanza" e la società del lavoro: un contrasto insanabile; - 8. Orizzonte di universalità incondizionata: quali sono i rischi; - 8.1 La "propensione al consumo" secondo Keynes; - 9. Keynes e la sua "teoria generale"; - 9.1 La "propensione al consumo" secondo Keynes; - 10. La teoria della distribuzione della ricchezza secondo Stiglitz; - 11. La modifica all'art. 81 Cost: il pareggio di bilancio; - 12. Conclusioni personali

1. Le politiche sociali dell'Unione Europea: *Strategia Europa 2020*

Gli obiettivi fissati dalla Comunità Europea nelle raccomandazioni e risoluzioni analizzate in precedenza costituiscono parti di un disegno politico più ampio, che viene sviluppato dal Consiglio Europeo già nel marzo del 2000 nella c.d. *Strategia di Lisbona*: essa mirava ad una "modernizzazione del modello europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale" e la povertà divagante, a fronte delle dichiarazioni del Consiglio europeo sul numero di persone che vivono sotto la soglia di povertà e del rapporto *The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010*, stilato dal Direttorato generale

per le politiche interne del Parlamento Europeo, circa il rapporto tra gli schemi di reddito minimo sviluppatisi nel triennio in Europa.^{216 217 218}

Secondo il Consiglio, il modello che veniva progettato (*Metodo aperto di coordinazione*) doveva includere iniziative volte alla lotta contro la povertà, attraverso un dialogo sociale ed uno scambio di informazioni circa l'esclusione sociale, che favorisca una coscienza più forte tra le parti sociali, così da evitare previsioni legislative sovranazionali o nazionali, in contesti in cui l'accordo sul reddito minimo non è facile.^{219 220}

La *Strategia di Lisbona* prevedeva due metodi, cui se ne aggiunse uno più specifico per le politiche di integrazione sociale: questi sarebbero stati i tre pilastri delle politiche socio-economiche europee.

Nel 2010 questa strategia (con una comunicazione della Commissione europea) passa le redini progetto *Strategia Europa 2020*, ossia un piano di crescita che guarda, non solo, a superare la crisi economica, ma a disegnare un modello europeo intelligente, sostenibile, fondato su 5 obiettivi di *flexecurity*, cioè lavoro, "Pil" (per ricerca e sviluppo), clima ed energia, tasso di abbandono scolastico ed abbattimento (solo parziale della povertà).^{221 222}

L'interesse europeo diviene, qui, ancora più stringente per l'incalzante situazione di povertà: l'Eurostat stima un leggero aumento della disuguaglianza nella distribuzione del reddito nell'UE, con il 20% più ricco

²¹⁶ Consiglio europeo, *Lisbona 23 e 24 marzo 2000, Conclusioni della Presidenza*, punto 5.

²¹⁷ C. TRIPODINA: *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa. I fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza* cit. p.163

²¹⁸ Conclusioni del rapporto: 1) *Ibidem* "Gli schemi di reddito minimo differiscono troppo da un Paese all'altro in termini di criteri di generosità ed adeguatezza [...]"; 2) "reddito di supporto adeguato è il primo pilastro per l'attivazione della strategia di inclusione attiva, ma a livello europeo non ci sono criteri comuni per stabilire un "livello di adeguatezza" [...]"; 3) "Gli effetti della riduzione della povertà variano anche a seconda del tipo di nucleo familiare e dei beneficiari"

In [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/451493/IPOL-EMPL_ET\(2011\)451493_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/451493/IPOL-EMPL_ET(2011)451493_EN.pdf)

²¹⁹ Viene ripresa l'idea dell' Agenda della politica sociale

²²⁰ Consiglio europeo, *Lisbona 23 e 24 marzo 2000, Conclusioni della Presidenza*, punto 33.

²²¹ *Comunicazione della Commissione, Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010 [COM(2010) 2020 definitivo].

²²² L'obiettivo post-Lisbona è di circa 20 milioni in meno di persone, nonostante le misure riguardino 87 milioni di persone, per via dell'irrealizzabilità dell'obiettivo iniziale (superamento della povertà) dato l'aggravarsi della situazione, *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*.

della popolazione che guadagna circa cinque volte di più del 20% più povero, spalmata su tutti i Paesi dell'Unione Europea.^{223 224}

Allo scopo, le istituzioni europee firmate un documento, il “Pilastro europeo dei diritti sociali”, che ha l'obiettivo di sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale e di servire da riferimento normativo anche per la programmazione finanziaria europea successiva al 2020.

Il “Pilastro europeo dei diritti sociali”, presentato dalla Commissione Europea nell'aprile 2017, è stato firmato e proclamato solennemente dalla Commissione Europea, dal Consiglio Europeo e dal Parlamento Europeo nel corso del “Vertice sociale per l'occupazione e la crescita equa”, che si è svolto a Göteborg (Svezia) il 17 novembre 2017.²²⁵

Il Pilastro è concepito principalmente per gli Stati dell'eurozona, ma è applicabile a tutti gli Stati membri che desiderino aderirvi.

Sancisce 20 tra principi e diritti, sintetizzabili in 3 tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque e protezione sociale e inclusione.²²⁶

Il Pilastro costituisce un quadro di riferimento per l'azione futura degli Stati membri partecipanti, i quali, solo, possono darvi attuazione, avendo competenze primarie o, addirittura, esclusive in settori quali il diritto del lavoro, la retribuzione minima, l'istruzione, l'assistenza sanitaria e l'organizzazione dei sistemi di protezione sociale, oltre a fornire la maggior parte dei finanziamenti nei settori interessati.²²⁷

Nel frattempo, a fine ottobre 2017, il Parlamento Europeo ha approvato, in assemblea plenaria, una relazione non legislativa, scaturita da una "relazione per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione" scritta e presentata da una portavoce del Movimento 5 Stelle, che indicava

²²³ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Income_poverty_statistics/it&oldid=413302#Tasso e soglia di rischio di povert.C3.A0](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Income_poverty_statistics/it&oldid=413302#Tasso_e_soglia_di_rischio_di_povert.C3.A0)

²²⁴ Vedi nota n. 4

²²⁵ <http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105382.pdf>

²²⁶ Il punto 14 statuisce che “chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro”.

²²⁷ Si stima che per il periodo 2014-2020 si aggirassero intorno ai 86,4 miliardi di euro

nel reddito minimo la proposta più adeguata alla strategia politica europea.²²⁸

A quanto pare, quindi, non è solo la Costituzione che chiede un reddito minimo garantito ma è soprattutto l'Europa, d'accordo con le forze politiche di attuale maggioranza.

Se volgiamo, poi, lo sguardo negli altri Paesi del continente, ci accorgiamo che fino a qualche mese fa, l'Italia e la Grecia erano le uniche a non prevedere unno né un strumento economico apposito, né un piano strutturale di lotta alla povertà e di inclusione sociale.

Di seguito riporto solo alcuni degli esempi maggiormente significativi, perché più vicini al dibattito politico degli ultimi anni.

2. Esperienze di reddito minimo nei Paesi europei e del mondo: a) Alaska

Secondo la *Global Basic Income Foundation* l'unico paese al mondo nel quale viene garantito un reddito di base (o di cittadinanza) è l'Alaska, dove ad ogni cittadino (se famiglia, ogni componente) viene erogato un dividendo sociale con i proventi delle attività petrolifere: nel 1976, con un emendamento costituzionale, è stato creato l'*Alaska Permanent Fund Dividend*, che riserva una parte delle entrate minerarie dello Stato come beneficio di tutte le generazioni di Alaskani.^{229 230}

Questo fondo, in cui confluisce quasi il 25% delle entrate derivanti da petrolio e gas, costituisce un portafoglio di investimenti diversificato, da cui viene tratto un dividendo annuale, condizionato dalla residenza da

²²⁸ Movimento che rappresenta il Governo insieme alla Lega nell'attuale legislatura

²²⁹ E' la prima organizzazione, nata nel 2000 in Olanda, con lo scopo di sviluppare un'idea di reddito base (*basic income*) universale.

²³⁰ C. TRIPODINA: *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa. I fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza* cit. p.15 nota 25

almeno 6 mesi: ogni residente (da almeno un anno) è considerato proprietario di parte delle risorse dello Stato e riceve un dividendo annuale dipendente dagli andamenti del mercato, per evitare le forti oscillazioni del petrolio.

Questo è basato su una media quinquennale dei proventi del fondo permanente del mercato azionario e dei cambiamenti del mercato del petrolio da un anno all'altro.²³¹

2.2 b) Brasile

Il reddito minimo, invece, ha trovato applicazione in gran parte dei Paesi del mondo e d'Europa.

Nel Sud-America, in vista dell'introduzione di una *Renda Básica de Cidadania*, ossia un reddito di base per tutti i brasiliani e i cittadini stranieri residenti da più di 5 anni, indipendentemente da condizioni economiche e sociali, rispondente ad una politica di protezione sociale estensiva, nel 2003, con la legge n. 10835/2004, promulgata dal presidente Lula, è stato approvato un programma denominato *Bolsa família*, per cui tutte le famiglie con un reddito pro-capite sotto una certa soglia hanno diritto ad un supplemento di reddito, più ulteriori incentivi per i figli con più di 16 anni.

L'accesso al beneficio è condizionato da alcuni termini, come la prescrizione per gli esami medici per donne e bambini, per la vaccinazione e per la frequenza scolastica.

La *Bolsa* veniva finanziata attraverso il "Fondo per combattere e sradicare la povertà", istituito nel 2000 e sostenuto, inoltre, tramite una leggera tassazione su tutte le transazioni finanziarie in Brasile.²³²

²³¹ Nel 2011 è stato di 1.174 dollari, nel 2008 aveva toccato i 2.100. Per approfondimenti, www.pfd.alaska.gov

Circa un quarto della popolazione brasiliana ha usufruito di questo reddito, che ha ridotto enormemente la quantità di persone in condizioni di povertà assoluta: in base ai dati della Banca Mondiale, in questi anni la percentuale di persone che vivevano sotto la soglia della povertà (fissata nelle parti più ricche del mondo emergente a 4 dollari al giorno) è scesa dal 42.84%, del 2003 al 27.60% del 2011.^{233 234}

2.3 c) Danimarca: il modello scandinavo

Venendo all'Europa, quasi tutti e 28 gli Stati membri adottano un sistema di reddito garantito: il sistema danese di assistenza sociale è tra i più avanzati del continente.

Ne hanno diritto i maggiorenni, su base familiare, dei figli a carico e del periodo di residenza.

Possono accedere all'assistenza sociale gli stranieri residenti da almeno 7 anni ed in mancanza di questa, possono richiedere il contributo per l'avviamento della vita autonoma (esistente fino a febbraio 2012, l'"indennità di avviamento ad una vita autonoma" era un contributo di 853 euro: il beneficio è stato abolito per un tentativo di riorganizzazione e razionalizzazione del sistema).²³⁵

I beneficiari devono cercare attivamente lavoro: l'indennità viene sospesa se si rifiuta un'offerta di lavoro senza valide ragioni.

Il sussidio è tra i più ricchi: la base economica per un over 25 è di oltre € 1.300,00 (escluso l'aiuto per l'affitto, elargito a parte), che arriva a € 1.700,00 per chi ha figli.

²³² C. TRIPODINA: *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa. I fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza* cit. p.15 nota 24

²³³ Sull'esperienza brasiliana, F. BASTAGLI, *La politica sociale brasiliana*, in *La voce.info*, 28.9.2010

²³⁴ <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/BRA>

²³⁵ Si fa riferimento al *Basic Income Network Italia* per tutte le esperienze europee

Sotto i 25 anni, invece, sono € 400,00 se si vive a casa con i genitori, € 800,00 se si vive da soli.

I beneficiari che siano abili al lavoro sono obbligati a cercare attivamente un'occupazione e ad accettare offerte appropriate al loro curriculum, pena la sospensione del diritto; a differenza della maggior parte degli altri paesi, il sussidio è tassabile e, se ci si assenta dal lavoro senza giustificati motivi, viene ridotto in base alle ore di assenza.

Sono, poi, previste integrazioni per le cure dentarie, l'acquisto di prodotti farmaceutici, l'affitto e l'istruzione.

2.4 d) Germania: il modello centro-europeo

In Germania il modello di reddito minimo è basato su 3 pilastri: un aiuto per il sostentamento, una pensione sociale per i pensionati in condizioni di bisogno e un sostegno ai disoccupati con ridotte capacità lavorative.

Ne hanno diritto i cittadini tedeschi, gli stranieri provenienti da Paesi Europei che hanno firmato il *Social Security Agreement* ed i rifugiati politici.^{236 237}

Occorre avere la residenza nel Paese danese, anche se il sussidio può essere riconosciuto a tedeschi residenti all'estero.

A partire dal 1° gennaio 2013 il contributo di primo livello (il più alto) è di € 382,00 per individuo senza reddito.

Come in Danimarca, i sussidi per l'affitto e il riscaldamento vengono elargiti a parte, come pure le indennità integrative per i disabili, i genitori soli e le donne in gravidanza.

²³⁶E' una rete di accordi bilaterali che coordinano il programma di sicurezza sociale degli Stati Uniti con i programmi comparabili di altri Paesi.

²³⁷ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2013/10/24/reddito-garantito-1-300-euro-al-mese-in-danimarca-460-in-francia-ecco-mappa/673894/>

Gli importi sono stabiliti dai Lander ma si aggirano attorno ai 300 euro per il capofamiglia, 200 euro per ogni componente al di sotto dei 6 anni, 250 per i minori tra 6 e 14 anni e 280 per figli maggiori di 14 anni.²³⁸

La durata è illimitata, con accertamenti ogni 6 mesi sui requisiti dei beneficiari, a patto che chi è abile al lavoro segua programmi di reinserimento e accetti offerte congrue alla sua formazione.

2.5 e) Regno Unito: il modello anglosassone

Oltremania, il reddito minimo è garantito da un complesso di sussidi basati sul *means-test*, cioè la misurazione del reddito dei richiedenti.

L'*Income Support* è uno sostegno che fornisce aiuto a chi non ha un lavoro a tempo pieno (16 ore o più a settimana per il richiedente) e vive sotto la soglia di povertà.

Il sostegno varia in base ad età, composizione della famiglia, eventuali disabilità e in base alle risorse che i beneficiari hanno a disposizione: chi ha risparmio maggiore di 16mila sterline non può accedere e l'assegno è ridotto per depositi superiori alle 6mila sterline.

Le cifre: i soggetti non coniugati tra i 16 e i 24 anni percepiscono 56,80 *pounds* a settimana, gli *over 24* arrivano a 71,70 *pounds* (per un totale di circa 300 sterline al mese, pari ad € 330,00, contro le 370 del 2007).

Un aiuto dello stesso importo garantisce la *Jobseeker Allowance*, accordo riservato agli iscritti nelle liste di disoccupazione in cerca di lavoro: per riceverlo il candidato deve recarsi ogni due settimane in un *jobcenter* e dimostrare che sta attivamente cercando lavoro.

²³⁸ <https://www.italiaincammino.it/il-reddito-di-cittadinanza-nei-paesi-europei/>

Lo Stato, inoltre, integra il sostegno con il pagamento del canone di locazione per chi non ha casa di proprietà e garantisce alle famiglie assegni per il mantenimento dei figli.²³⁹

2.6 f) Francia: un reddito minimo modulare

Accanto al sostegno rivolti ai disoccupati, nel 1988 si è aggiunto il *Revenu Minimum d'Insertion*, sostituito nel 2009 dal *Revenu de Solidarité Active* (letteralmente “reddito di solidarietà attiva”).

Ne hanno diritto gli individui che risiedono in Francia da più di 5 anni, con più di 25 anni di età, e coloro con meno di 25 anni, ma con un figlio a carico o 2 anni di lavoro sul curriculum.

L'accesso al sussidio è condizionato dalla dimostrazione della ricerca attiva di un'occupazione e la partecipazione a programmi di formazione, in modo da non trasformarsi in un disincentivo al lavoro e solo assistenzialismo.²⁴⁰

Ad ora, un singolo individuo percepisce, per un periodo di 3 mesi, € 450,00, € 800,00 se con almeno un figlio a carico, € 980,00 con due figli a carico e € 1167,00 con tre figli.

L'importo del beneficio varia secondo una logica modulare: man mano che cresce il reddito da lavoro, diminuisce il sussidio, perché è più alto il reddito disponibile.

Esistono però altre forme di prestazioni, come il sostegno all'affitto e all'acquisto della casa.

²³⁹ Ibidem

²⁴⁰ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2013/10/24/reddito-garantito-1-300-euro-al-mese-in-danimarca-460-in-francia-ecco-mappa/673894/>

2.7 g) Belgio

In Belgio il reddito minimo prende il nome di *Droi à integration sociale* (letteralmente “diritto all’integrazione sociale”), che comprende *revenu d’integration* (letteralmente “reddito di integrazione”).

Vi si accede dai 18 anni in su e la durata può essere illimitata, se non si trovano altre fonti di reddito.

Ne hanno diritto i singoli individui, conviventi e sposati con famiglia a carico, ma anche stranieri registrati, rifugiati e cittadini europei con permesso di soggiorno da più di 3 mesi.

La condizione per accedervi è di essere disponibili a svolgere un lavoro, ma non si possono avere altre misure di assistenza o patrimoni personali.

Quello belga è un sistema rigido, ma generoso e solidale: € 650,00 è il contributo mensile per un singolo individuo, che può arrivare fino a € 1000,00 in caso di familiare a carico.

Esistono, però, sostegni di altri tipi, come quello all’affitto, all’accesso alla cultura, al sostegno economico per i figli e simili.²⁴¹

Con l’inizio della crisi, Bruxelles ha, inoltre, aumentato le tutele, adottando nel luglio 2008, sulla scorta delle raccomandazioni europee, l’*Anti-Poverty Plan*, un’ulteriore serie di misure per garantire il diritto alla salute, al lavoro, alla casa, all’energia, ai servizi pubblici, pianificato dal *The Belgian Anti-Poverty Network*.²⁴²

Inoltre, il Belgio è tra i paesi che, con Germania e Danimarca, consentono di rifiutare un lavoro, perché non congruo al proprio livello professionale, senza vedersi sospeso il sussidio: un meccanismo studiato per contrastare

²⁴¹ <https://www.italiaincammino.it/il-reddito-di-cittadinanza-nei-paesi-europei/>

²⁴² La rete belga anti-povertà (BAPN) è un’organizzazione nazionale senza scopo di lucro indipendente, con obiettivi quali l’intermediazione con i decisori politici circa politiche sociali, attività di sensibilizzazione circa povertà ed esclusione sociale e rapporti di partecipazione con persone che vivono in condizioni di povertà.

quella fascia di lavori a bassa qualificazione che prolifera in conseguenza dell'obbligo di accettare un impiego per non perdere il sostegno.

2.8 h) Irlanda

L'Irlanda ha adottato il *Supplementary Welfare Allowance* per i cittadini irlandesi, i rifugiati, gli apolidi e tutte le persone che risiedono legalmente nello Stato, a prescindere dalla nazionalità ed età, ma con residenza effettiva in Irlanda.

Le condizioni per accedervi è che i beneficiari non debbano usufruire di altre indennità in corso di erogazione, come l'assegno di disoccupazione, la pensione sociale e simili.

Anche quello irlandese figura tra i sistemi più generosi: € 800,00 euro per un singolo individuo, € 1300,00 per le coppie senza figli, € 1400,00 per coppie con un figlio, € 1600,00 in caso di due figli e € 1700,00 per tre figli.

Inoltre, grazie al *Back to Work Allowance*, un disoccupato che intraprende un'attività lavorativa o ricomincia gli studi nell'isola continua ad usufruire dei sussidi per diversi mesi anche dopo l'avvio del lavoro.

Gli uffici del "Dipartimento di protezione sociale" hanno, poi, margine di discrezionalità rispetto ai casi individuali.

L'Irlanda prevede, poi, integrazioni per il pagamento dell'affitto, per spese eccezionali dovute a precarie condizioni di salute, aiuti per il pagamento degli interessi del mutuo, funerali e altre spese impreviste.

Più tanti altri assegni, elargiti a discrezione, come assegni per il reinserimento scolastico, comprendenti anche l'acquisto di vestiti e calzature.²⁴³

2.9 i) Olanda

I Paesi Bassi, oltre ad assicurare un sostegno mensile di poco più di € 600,00 per un singolo e € 1.234,00 per le famiglie, sia che si tratti di coppie sposate, che di coppie di fatto con figli e senza, a prescindere dalla loro condizione economica, per dare voce a tutti gli olandesi, hanno messo a punto il *Wlk*, una misura specifica per gli artisti, studiata per garantire una base economica a chi si dedica alla creazione artistica.

3. 1) Finlandia ed Ucraina

Le ultime ad entrare tra i Paesi che prevedono il reddito minimo sono state la Finlandia, nel gennaio 2017, e l'Ucraina, a fine 2018.

La Finlandia ha iniziato a elargire, per 2 anni (fino a dicembre 2018), una somma pari ad € 560,00 ad un campione casuale di 2000 disoccupati, residenti, di età compresa dai 25 ai 58 anni, a prescindere dalla situazione economica, sociale, ed è pertanto definito uno strumento quasi universalistico.

Il beneficiario non ha alcun obbligo di cercare, né accettare un impiego e, nel caso ciò avvenga, l'importo continuerà ad essere versato.²⁴⁴

²⁴³ <https://www.italiaincammino.it/il-reddito-di-cittadinanza-nei-paesi-europei/>

²⁴⁴ <https://www.iusinitinere.it/reddito-di-cittadinanza-lesperimento-finlandese-9817>

I disoccupati devono, però, rinunciare, per il tempo della sperimentazione, a tutti gli altri benefici sociali legati alla disoccupazione, senza potersi opporre.

L'esperimento nazionale è stato lanciato dal governo al costo di 20 milioni di euro, con l'obiettivo di abbassare il tasso di disoccupazione, pari all'8% ed innalzare il tasso di occupazione, che resta inferiore alla media degli altri paesi scandinavi. Inoltre, ha come scopo quello di capire se il possesso di un reddito incondizionato incentivi, o meno, le persone a cercare e ad accettare un lavoro e se si possa, poi, parlare di un reddito di cittadinanza.

Durante l'esperimento verrà confrontato il comportamento del campione scelto con un gruppo di riferimento, formato da tutti coloro che non sono stati selezionati nella popolazione dello studio, al fine di misurare l'impatto del *basic income*.

Infine, la città di Pavlograd, in Ucraina, ha deciso, a fine 2018, di effettuare un esperimento di reddito di base per misurare l'effetto (a livello individuale) sul mercato del lavoro, il benessere oggettivo e soggettivo, la salute finanziaria e i cambiamenti della salute mentale e fisica dei cittadini.

Il piano è di erogare l'equivalente di € 100,00 al mese a ciascuno dei 2000 cittadini adulti di Pavlograd selezionati a caso (lo stipendio medio mensile in Ucraina è di circa € 286,00), per un periodo di 24 mesi.

Il denaro erogato verrà da un'iniziativa di raccolta fondi tra organizzazioni di beneficenza pubbliche e private in Ucraina e nel resto del mondo.²⁴⁵

4. L'Italia: il "Reddito di inclusione" ed il decreto-legge n. 4/2019, una comparazione

²⁴⁵ <http://www.beppegrillo.it/lucraina-sperimenta-il-reddito-universale/> SONO INDECISO!!!!

Constatata la situazione avanzata dei modelli nord-europei, c'è da chiedersi se si possa applicare uno di questi modelli di *welfare* al sistema italiano, data la grande diversità dei contesti sociali, o, almeno, quale sia il modello più vicino al nostro ordinamento e sistema economico-sociale. Sulla spinta delle sollecitazioni europee, anche il nostro ordinamento si è deciso a dotarsi di una misura di sostegno al reddito, destinata al contrasto della povertà assoluta e al reinserimento sociale.

Si tratta del c.d. “Reddito di inclusione”, (Rei), entrato in vigore nell'ottobre 2017 con il Governo Gentiloni, istituito con d.lgs. 147/2017, rubricato “Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà”, attuativo della legge delega n. 33/2017, definito dall'art. 2, comma II, 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”.^{246 247}

Si tratta di una misura in linea con il vecchio “Sia”, ma che si caratterizza, innanzitutto, per essere la misura strutturale e non più sperimentale, per avere una durata più lunga e per un diverso calcolo dell'ammontare del contributo spettante (ISEE, ISRE e patrimonio mobiliare e immobiliare).²⁴⁸

Con il Messaggio Inps n. 1972 del 11 maggio 2018, l'istituto ha confermato che, in base a quanto previsto dall'art. 1, comma 192, l. n. 205/2017, sono aboliti i requisiti familiari sanciti dall'art. 2, comma II, d.lgs. n. 147/2017 a partire dal 1° luglio 2018; ciò significa che beneficiari divengono tutti i

²⁴⁶ Gazzette Ufficiale Serie Generale n.240 del 13-10-2017

²⁴⁷ I requisiti per l'accesso al beneficio, secondo l'art. 3, comma 1, d.lgs. 147/2017, sono di tre ordini: a) la residenza; b) la situazione economica (il reddito personale è rilevato dalla componente reddituale dell'ISEE, l'Indicatore della Situazione Reddittuale (IRS) al netto delle spese per l'affitto, fino ad un massimo di 7.000 euro, aumentabile di 500 euro per ogni figlio convivente dopo il secondo, e del 20% del reddito da lavoro dipendente; è, altresì, riparametrato sulla base delle scale di equivalenza ISEE per tenere conto della diversa numerosità familiare), c) altri indicatori di capacità di spesa del nucleo familiare.

²⁴⁸ Uno dei quattro indici di riferimento per la determinazione del livello di reddito ai fini del beneficio del REI: si calcola dividendo il valore dell'ISR (Indicatore della Situazione Reddittuale) per il parametro della scala di equivalenza, determinato in base al numero dei componenti del nucleo familiare

cittadini, a prescindere dalla composizione del loro nucleo familiare, che, però, rimane il riferimento per il possesso dei requisiti reddituali ISEE e ISRE.

Il ReI è il primo importante passo nella direzione del contrasto alle forme estreme di povertà.

I requisiti per l'accesso al beneficio sono di tre ordini: residenza, situazione economica ed altri indicatori di capacità di spesa del nucleo familiare.²⁴⁹ ²⁵⁰

Il beneficio è composto da un'erogazione monetaria, tramite *Carta Rei* e un insieme di servizi.²⁵¹

Come per l' "Rmi", la sintesi dell'erogazione monetaria e dei servizi rivolti al nucleo familiare rappresenta uno dei punti qualificanti: i momenti centrali sono la presa in carico della richiesta e l'attivazione della rete finalizzata al reinserimento di ogni componente del nucleo (servizi sociali, centri per l'impiego, ecc).

L'amministrazione pubblica, tramite i centri per l'impiego, deve assicurare la presa in carico della domanda e i servizi alle famiglie, mentre i percettori del "Rei" hanno l'obbligo di assolvere i compiti assegnati, pena la riduzione o cancellazione del beneficio.²⁵²

Qualora la povertà sia imputabile alla sola carenza di lavoro, e non anche a condizioni di marginalizzazione sociale, il progetto personalizzato è

²⁴⁹ Art. 3, comma I, d.lgs. 147/2017

²⁵⁰ Il reddito personale è rilevato dalla componente reddituale dell'ISEE, l'Indicatore della Situazione Reddittuale (IRS) al netto delle spese per l'affitto, fino ad un massimo di 7.000 euro, aumentabile di 500 euro per ogni figlio convivente dopo il secondo, e del 20% del reddito da lavoro dipendente; è, altresì, riparametrato sulla base delle scale di equivalenza ISEE per tenere conto della diversa numerosità familiare

²⁵¹ L'erogazione monetaria è fissata dall'art. 4, d.lgs. 147/2017 per il singolo e riparametrata sulla base della numerosità familiare. La legge di stabilità per il 2018 ha stabilito il valore massimo, per nuclei di cinque o più persone, a euro 534,37 mensili, pari a 6.412, 44 euro annui. Si può accedere al REI per un massimo di diciotto mesi. Dopo una pausa senza copertura di sei mesi, il REI può essere rinnovato per altri dodici mesi.

²⁵² I Centri per l'impiego (Cpi) sono strutture pubbliche coordinate dalle Regioni che favoriscono sul territorio l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e attuano iniziative e interventi di politiche attive del lavoro. Le loro attività sono rivolte ai cittadini disoccupati, ai lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio disoccupazione, nonché ai lavoratori occupati in cerca di nuova occupazione. I cittadini italiani, comunitari e stranieri regolarmente soggiornanti in Italia in cerca di occupazione possono dichiarare la loro immediata disponibilità al lavoro oltre che sul portale Anpal, anche presso i Centri per l'impiego.

sostituito dal “patto di servizio” o programma di ricerca intensiva di occupazione.²⁵³

Poco differente è il “Reddito di cittadinanza”, (RdC), (erroneamente definito tale), inserito nel decreto-legge n. 4/2019, inserito nella Legge di bilancio del 30 dicembre 2018, entrato in vigore il 29 gennaio scorso.^{254 255}

Il documento contiene una proposta di “reddito di cittadinanza” (o “pensione di cittadinanza” per i pensionati), che, similmente al precedente “Rei”, consiste in una misura di sostegno al reddito delle famiglie in difficoltà, accompagnata da interventi di reinserimento sociale: prevede, infatti, un’attivazione dell’intero nucleo familiare, mediante la creazione di programmi personalizzati di istruzione primaria, formazione professionale e/o avviamento al lavoro in base alla situazione sociale dei componenti.

Il reddito è destinato al nucleo familiare ed ad ogni componente del nucleo, che abbia i requisiti di cui all’art. 2, comma I, lett. a) del decreto, circa requisiti di residenza e soggiorno, lett. b), per i requisiti patrimoniali e reddituali, (tramite calcolo ISEE), per cui si stima un requisito economico aumentato a € 9.360,000 euro annui e € 780,00 mensili, rispetto ai € 6.000,00 annui del “ReI”.²⁵⁶

²⁵³ D.lgs. 150/2015, artt. 20 e 23

²⁵⁴ “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per triennio 2019-2021”

²⁵⁵ Decreto-legge n. 4/2019, in Gazzetta Ufficiale del 28/01/2019, n. 23

²⁵⁶ all’art. 2, comma I, lett b) con riferimento a requisiti reddituali e patrimoniali, il nucleo familiare deve possedere:

- 1) un valore dell’Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, numero 159, inferiore a 9.360 euro;
- 2) un valore del patrimonio immobiliare, come definito a fini ISEE, diverso dalla casa di abitazione, non superiore ad una soglia di euro 30.000;
- 3) un valore del patrimonio mobiliare, come definito a fini ISEE, non superiore a una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di euro 10.000, incrementato di ulteriori euro 1.000 per ogni figlio successivo al secondo; i predetti massimali sono ulteriormente incrementati di euro 5.000 per ogni componente con disabilità, come definita a fini ISEE, presente nel nucleo;
- 4) un valore del reddito familiare inferiore ad una soglia di euro 6.000 annui moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza di cui al comma 5. La predetta soglia è incrementata ad euro 7.560 ai fini dell’accesso alla Pensione di cittadinanza. In ogni caso la soglia è incrementata ad euro 9.360 euro nei casi in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione, come da dichiarazione sostitutiva unica ai fini ISEE (di seguito denominata “DSU”);

Questa misura, dunque, altro non è che un “reddito di inclusione”, con la sola maggiorazione nell’entità: per questo il “ReI”, quindi, verrà abolito e subentrerà il reddito di cittadinanza dal 1° aprile 2019

L’accesso al beneficio è considerato dall’art. 3, comma 8, congiuntamente ad un reddito derivante dal lavoro (“In caso di variazione della condizione occupazionale”) in un mix tra salario da lavoro e reddito di cittadinanza, nella misura dell’80%, capaci insieme di costituire un’accettabile base reddituale.^{257 258}

Secondo l’art. 3, comma 15, il beneficio, erogato tramite *Carta RdC*, deve essere speso nell’arco dell’intero mese successivo a quello di erogazione; nel caso in cui il beneficio non sia speso o prelevato parzialmente, (ad eccezione di eventuali arretrati), è decurtato del 20% dal beneficio erogato nella mensilità successiva; è, comunque, decurtato dalla disponibilità della carta l’ammontare, invece, complessivo non speso o prelevato.

Il reddito, inoltre, assorbe tutti gli ammortizzatori sociali di cui il soggetto beneficia.²⁵⁹

Anche qui, come nel ReI, il decreto prevede, al fine di riavvicinare il beneficiario nel contesto lavorativo, debba rendersi immediatamente disponibile presso i centri per l’impiego o per via telematica e, in base al comma 7 dell’art. 4, stipulare un “Patto per il lavoro” e collaborare con un apposito *tutor* per la redazione di un piano di competenze su cui sviluppare una ricerca su misura per il soggetto: è proprio qui, che, da mera misura assistenzialistica, il reddito diviene misura di inclusione sociale, in linea con l’art. 4 Cost., con la sola opzione di rifiuto di un lavoro non congruo alla professionalità pregressa e alle competenze acquisite (*principio di congruità dell’impiego*).^{260 261 262 263}

²⁵⁷ Ibidem, art. 3, comma 8, lett (a)

²⁵⁸ Inoltre, come nel Regno Unito, è prevista l’integrazione del reddito con il pagamento del canone di locazione per chi non ha casa di proprietà

²⁵⁹ Decreto-legge n. 4/2019, art. 4, comma 5, lettera c)

²⁶⁰ Simile a quello previsto per il ReI, alla luce dell’articolo 20 del decreto legislativo n. 150 del 2015

²⁶¹ Figura simile al *Mississippi navigator* americano, che aveva un ruolo di consulenza a cavallo tra i centri per l’impiego e le imprese private

La durata del reddito di cittadinanza è di 18 mesi, con possibilità di rinnovo.

La domanda dovrà essere presentata all'INPS, su indicazione della circolare n. 11.

Il decreto contiene disposizioni anche circa i trattamenti pensionistici, che vengono aumentati, al pari dei redditi del nucleo familiare (“pensioni di cittadinanza”).

Di seguito, una tabella esplicativa, le differenze ed analogie tra Rei e Reddito di cittadinanza 2019

	Rei	Reddito di cittadinanza
Beneficiari anagrafici	Dal 1° Giugno la misura non prevede condizioni anagrafiche	Il componente della famiglia richiedente il beneficio deve essere: . in possesso della cittadinanza italiana o di paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero proveniente da paesi che hanno sottoscritto convenzioni bilaterali di sicurezza sociale, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo

²⁶² Convenzione OIL n. 168/1988

Art. 4, comma 9, decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*

²⁶³ Simile al modello danese, vedi pag. 6, ed al modello belga, vedi pag. 9

		<p>periodo;</p> <p>. residente in Italia da almeno 10 anni al momento della presentazione della domanda, di cui gli ultimi 2 continuativi</p>
Isee del nucleo familiare per il diritto al sussidio	6mila euro	<p>9360 euro, con 2 componenti:</p> <p>. una ad integrazione del reddito familiare fino alla soglia di euro 6.000 annui;</p> <p>. un'altra componente, invece, va ad integrare il reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione, pari all'ammontare del canone annuo, fino ad un massimo di euro 3.360 annui (soltanto nel caso in cui il richiedente risieda nella casa di proprietà godrà di 780 netti)</p>
Patrimonio mobiliare per il diritto al sussidio	Massimo 10mila euro, per famiglie con più figli	Massimo 10mila euro, per famiglie con più figli
Patrimonio finanziario	Non considerato	Inferiore ai 6.000 euro, fino a 20.000 per le famiglie con disabili
Patrimonio immobiliare per il diritto al sussidio	Casa di abitazione più altro immobile di valore non superiore a 20mila euro	Casa di abitazione più altro immobile di valore non superiore a 30mila euro
Importo del sussidio	Sino a 540 euro per una famiglia con 5 componenti	Sino a 780 euro al mese per un singolo, incrementi per le coppie e per i figli a carico

Erogazione del sussidio	Tramite carta acquisti	Tramite carta acquisti
Riduzione del sussidio	In presenza di altri redditi o di altre prestazioni di assistenza.	In presenza di altri redditi o di altre prestazioni di assistenza. Sono tolti 300 euro mensili a chi non paga l'affitto della prima casa.
Scala di equivalenza	Da 1 a 2,85 per 5 componenti, con un incremento, dal 2019, di 0,35 per ogni componente in più.	0,4 punti per ogni adulto, 0,2 per ogni minore.
Condizionalità	Obbligatoria l'adesione a un programma d'inclusione sociale e lavorativa o al patto di servizio	Obbligatoria la partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro predisposte per il disoccupato. Obbligo di prestare servizio a favore del proprio Comune per almeno 8 ore alla settimana

264

Per il sostegno di questa misura, nella Legge di bilancio 2019 vengono stanziati risorse per circa 13,2 miliardi di euro in totale, con un aumento del deficit pubblico italiano al 2,4% ed una “web tax” al 3% sull'ammontare dei ricavi tassabili delle imprese che vendono online.²⁶⁵

Il decreto sul “reddito di cittadinanza” fa parte di un progetto di politica economica espansiva , per il triennio 2019-2021, che attraverso la

²⁶⁴ https://www.laleggepertutti.it/197603_reddito-di-cittadinanza-e-rei-differenze#Reddito_di_cittadinanza_e_Rei_tabella_requisiti

²⁶⁵ Ibidem, 11 miliardi in 3 anni per le infrastrutture; quasi 4000€ per la modernizzazione e nuove assunzioni nei centri per l'impiego; sgravi “Ires”, per cui l'aliquota al 24% scenderebbe di 9 punti sugli investimenti in ricerca e sviluppo, in macchinari e in assunzioni stabili. Il costo sarebbe di 1,5 miliardi di euro; incentivi per i datori di lavoro tramite esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro e lavoratore

spendibilità vincolata dell'importo erogato (art. 3, comma 15), ed il conseguente giro di moneta, dovrebbe portare ad un rialzo dei consumi ed ad una propensione alla spesa, che non al risparmio.

Inoltre, il progetto prevede tagli, anche se momentanei, alle tasse per i piccoli e medi imprenditori, per la diminuzione del costo del lavoro ed investimenti per la logistica della pubblica amministrazione.

Solo una strategia economica di breve termine ricchezza, che dia coraggio per un consumo maggiore ai ceti medi sui beni di prima e media necessità, tramite un aumento del salario non lavorativo (insieme a quello lavorativo), che infonda più fiducia negli investimenti pubblici interni e esterni, che torni a far crescere l'occupazione parallelamente alla crescita della produzione, e, magari, in un'ottica culturale differente, al passo con la quarta rivoluzione industriale, che non gravi sul costo del lavoro e che non vada a contrastare il mercato globale, realtà ormai evidente che influisce sulla vita degli italiani, ma che non permetta, comunque, a questo, di condizionare le politiche economiche interne.

5. Varie denominazioni, varie concezioni: 1) “reddito di base universale” (o “di cittadinanza” o *basic income*)

Ultimamente c'è molta confusione circa l'erronea denominazione di “reddito di cittadinanza” o “di inclusione” usata dai ministri del Governo in carica, per indicare la misura approvata lo scorso 18 gennaio.

E' necessario, dunque, definire correttamente cosa si intende e quale sia la natura reale di questo decreto.

Chiarito che il “reddito di inclusione” si riferisce alla misura istituita nel 2017, per “reddito di cittadinanza” si intende, generalmente, un *reddito garantito da una comunità politica per assicurare a tutti il diritto all'esistenza*.

Di questo reddito possono esserci varie declinazioni, a seconda se lo intendiamo in senso massimamente o minimamente inclusivo i beneficiari (*universalità assoluta* o *relativa*) ed a seconda dello scopo (condizionalità o meno al lavoro).

In ottica massimalista, manifestazione empirica ne è il “reddito di base” o, appunto, “di cittadinanza” o *basic income*, con cui si intende “un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri, su base individuale, senza controllo di risorse né esigenza di contropartite”.²⁶⁶

Si tratta di “un’erogazione monetaria, distribuita dallo Stato o da entità sovra-statali, ad intervallo di tempo regolare, a tutte le persone dotate di cittadinanza e di residenza, cumulabile con altri redditi (da lavoro, da impresa, da rendita), indipendentemente dall’attività lavorativa effettuata o non effettuata (dunque viene erogata sia ai lavoratori sia ai disoccupati), dal sesso, dal credo religioso e dalla posizione sociale, ed erogato durante tutta la vita del soggetto”.^{267 268}

Si tratta, dunque, di un’erogazione monetaria *universale assoluta*, cioè garantita a tutti gli appartenenti ad una data comunità politica, senza alcuna distinzione; *incondizionata*, cioè senza alcun vincolo di obblighi o contropartite; *individuale*, quindi riferita solo al singolo e non alla famiglia come nucleo; *cumulabile*, con altri redditi (una parte ne rappresenta il differenziale per il raggiungimento della soglia di “minimo vitale”); *irrevocabile*, durando, il reddito, fino alla morte.²⁶⁹

²⁶⁶ C. DEL BO’: *Basic income e teoria liberale*, in Basic Income Network Italia, *Reddito per tutti*, cit., p. 87

²⁶⁷ P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito minimo universale*, Egea, Milano 2006

²⁶⁸ “Un reddito erogato in modo incondizionato a tutti, su base individuale, senza alcuna verifica della condizione economica o richiesta di disponibilità a lavorare”, definizione del reddito di base rinvenibile nello statuto del Basic Income Earth Network (BIEN), (Fondata nel 1986, la *Rete europea delle entrate di base* (BIEN) mira a fungere da collegamento tra tutti gli individui e i gruppi interessati al reddito di base (ossia un pagamento periodico in contanti incondizionatamente erogato a tutti su base individuale, senza test di verifica o requisiti di lavoro) e promuovere una discussione informata su questo argomento in tutto il mondo.

²⁶⁹ Tutt’al più, a volte viene richiesto di compiere “lavori utili” “al di fuori del lavoro formale o del mercato del lavoro che sfuggono a misurazione e contabilità definite”, C. OFFE, *Un disegno non produttivi sta per le politiche sociali*, cit., p. 100

Il reddito di base sostituirebbe, inoltre, tutti i trasferimenti monetari esistenti, non solo assistenziali, ma anche previdenziali, e verrebbe finanziato da una tassa fissa per tutti.

L'universalità è una caratteristica che rende l'erogazione semplice ed economica al livello burocratico; l'incondizionatezza e la cumulabilità servono ad evitare la "trappola della povertà", cioè evitare che un individuo rinunci al reddito da lavoro, se questo è di poco superiore al reddito erogato. L'idea è certamente innovativa, perché non in linea con l'attuale assetto delle politiche attive e assistenziali, incentrate sulla persona del lavoratore e di poche categorie sociali.

5.1 Van Parijs, il teorico del "reddito di base"

A Philippe Van Parijs dobbiamo la teorizzazione di questo reddito, dietro un lavoro che si muove a cavallo tra filosofia, economia e sociologia.

Nel suo volume, egli cercava di offrire una robusta giustificazione filosofica al reddito di base, a partire dalla questione etico-morale del fatto che l'universalità della misura avrebbe favorito persino "surfisti di Malibù".^{270 271 272}

Questa figura è stata introdotta nel dibattito da un'obiezione di John Rawls al reddito di base, secondo il quale "chi passasse tutto il giorno a fare surf sulle spiagge di Malibù, dovrebbe trovare il modo di mantenersi, e non avrebbe diritto a risorse pubbliche".^{273 274}

²⁷⁰ P. VAN PARIJS, *Arguing for Basic Income*, 1992

²⁷¹ Il "surfista di Malibù" simboleggia la persona che conduce uno stile di vita alto, grazie ad un reddito che non si è meritato.

²⁷² C. DEL BO', *Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico sul dibattito e qualche considerazione sulla giustificabilità morale*, Università di Milano

²⁷³ J. RAWLS, *La priorità del giusto e idee del bene*, in Id., *Saggi. Dalla giustizia come equità al liberalismo politico*, a cura di S. Veca, Torino, 2001, p. 211

²⁷⁴ *Basic income, reciprocità, appartenenza*, di Giorgio Bongiovanni

Sempre secondo Rawls, “tale disponibilità (economica) potrebbe essere inserita tra i beni primari che permettono ai soggetti di realizzare i propri piani di vita e che sono l’oggetto della distribuzione da parte della struttura di base della società²⁷⁵.

Chi dispone di tempo libero possiede, perciò, risorse (il bene primario del tempo libero) e, di conseguenza, “chi non è disposto a lavorare [...] e passasse tutto il tempo a fare surf sulle spiagge di Malibu, dovrebbe trovare il modo di mantenersi, e non avrebbe diritto a risorse pubbliche”.^{276 277}

L’obiezione di Rawls gira intorno all’idea di reciprocità, di giustizia ed equità (*fairness*, intesa come principio) che il reddito di base minerebbe nelle fondamenta, presupposti per una società cooperativa, volta al raggiungimento di vantaggi reciproci e che, in mancanza di tale prerequisito, la società non possa essere considerata ordinata e stabile.²⁷⁸

5.1.1 Il “reddito di base” e l’equità

Il dibattito filosofico-morale sul tema della giustizia trova il nodo centrale sul tema dell’equità e sull’attribuzione di un tale diritto anche a coloro che non siano bisognosi o che vivono.

Il fondamento etico del reddito di base affonda le radici in un discorso che va oltre l’idea di solidarietà e fratellanza.

²⁷⁵ J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 2008, e Id. *Unità sociale e beni primari*, in Id, *Saggi. Dalla giustizia come equità al liberalismo politico*, cit., p. 145, secondo cui i “beni primari sono condizioni necessarie per la realizzazione dei poteri della personalità morale e mezzi per tutti gli scopi utilizzabili nel perseguimento di una serie di scopi finali sufficientemente ampia”.

²⁷⁶ J. Rawls, *La priorità del giusto e idee del bene*, cit., p. 211, sostiene che “il tempo libero potrebbe essere incluso nell’indice dei beni primari nella forma della differenza tra le ventiquattrore del giorno e la durata della giornata lavorativa standard”. Chi non lavora “avrebbe una giornata lavorativa di tempo libero, e tale tempo libero in più dovrebbe essere considerato equivalente all’indice dei beni primari dei meno avvantaggiati”.

²⁷⁷ *Ibidem*

²⁷⁸ *Ibidem*, pp. 26-28

Prendendo ad esempio la teoria di Thomas Paine, secondo Van Parijs si deve fare riferimento alle “regole che governano l’appropriazione delle risorse naturali”: il reddito di base va concepito come un risarcimento dovuto alla collettività in ragione dell’appropriazione originaria di risorse naturali da parte di pochi: dato che “il nostro diritto [...] di usare le risorse naturali in comune è stato violato [...] abbiamo diritto ad un’equa quota di tutto ciò che è stato prodotto con le risorse naturali che avremmo potuto utilizzare”.^{279 280}

Ovviamente, questo fondamento teorico deve essere attualizzato per dare una risposta concreta al nostro discorso, inserendolo nel contesto della società post-fordista, a regime pienamente capitalistico, in cui pochi si appropriano, senza corrispettivi, delle risorse che appartengono, intrinsecamente, all’intera collettività.

Il contesto sociale moderno è equo solo se consente agli individui un’affiliazione alla società su base paritaria e se dà loro la possibilità di sganciarsene senza conseguenze svantaggiose; ciò, tramite un sistema che garantisca a tutti condizioni iniziali di uguaglianza e preveda misure per attutiscano i danni eventualmente subiti.²⁸¹

In questo senso, lo Stato ha sempre preferito porre ammenda ai danni, tramite dividendi sociali a compensazione della mancanza di benessere mediante lavoro; ciò, perché è sempre stata la famiglia col suo reddito a ripagare i bisogni dei membri.²⁸²

5.2 2) “reddito minimo garantito”

²⁷⁹ Ibidem, cit., p. 203

²⁸⁰ P. VAN PARIJS, *Reddito di base, ragioni a confronto*, cit., p. 182

²⁸¹ B. Jordan: *Per un nuovo stato sociale*, Otium, Ancona, 1989

²⁸² P. DONATI, G. B. SGRITTA: *Cittadinanza e nuove politiche sociali*, 87

La proposta italiana, invece, sembra coincidere molto di più con le caratteristiche di un “reddito minimo garantito”, ossia l’erogazione di un sostegno economico, pari al livello di sussistenza, per tutti coloro che, singolarmente o in famiglia, versino in condizioni di bisogno, non avendo un reddito o, per lo meno, non sufficiente a garantire un’esistenza dignitosa. La situazione di bisogno è qui verificata tramite una “prova dei mezzi” (o *mean-test*), cioè del patrimonio monetario e materiale, e sarebbe erogata a tutti coloro che rispecchiano i requisiti del *means-test*, ma solo a questi; caratteristica, questa, che prende il nome di *universalità selettiva*, che sembra un ossimoro, una contraddizione in termini. In genere, questo tipo di erogazione condiziona la disponibilità del soggetto a svolgere un lavoro o, al di fuori del mercato del lavoro formale, attività socialmente utili, nell’ottica del *do ut des*.

Con il “reddito di base” si somiglia per il finanziamento tramite fiscalità generale e la cumulabilità con i redditi da lavoro, se ne differenzia perché: tiene conto di una certa soglia (c.d. “di povertà”), sotto la quale non deve scendere; prevede, affianco al sostegno economico, anche l’attivazione del beneficiario per la ricerca e l’accettazione dell’offerta lavorativa, pena diminuzione del trasferimento; dura fino al permanere delle condizioni di bisogno; infine, ha come scopo quello di riportare l’individuo all’autosufficienza economica, che, una volta raggiunta, comporta l’uscita dal programma di reinserimento, per non incappare nell’altra trappola, cioè quella del *welfare*, che potrebbe comportare l’irrinunciabilità al sostegno economico del beneficiario, come nel caso del reddito di base.

Questo aspetto non ne fa un sostegno assistenzialistico, caritativo, ma un diritto soggettivo alla cittadinanza, intesa come *status* sociale comprensivo di diritti civili e politici; inoltre, è una misura universalistica standardizzata,

che non farebbe soffrire il beneficio dei problemi di discrezionalità amministrativa, nè di reperimento delle risorse di bilancio.²⁸³

5.3 Anthony Atkinson: il “reddito di partecipazione”

Il contributo forse più originale alla questione tra “reddito di base” e “reddito minimo garantito” è stato offerto dall’economista Anthony Atkinson che, nel 1996, sul *Political Quarterly Journal*, propose la sua idea del “reddito di partecipazione”, una sorta di *basic income* che conserva del reddito di base il carattere universalistico (no “prova dei mezzi”) e strettamente individuale, ma ne condiziona il diritto alla partecipazione al mercato del lavoro, intesa in senso lato.^{284 285 286}

La platea dei beneficiari include, infatti, non solo chi è regolarmente occupato, ma anche chi cerca lavoro, il lavoratore che ha diritto ad andare in pensione, chi è coinvolto in programmi di formazione scolastica e/o professionale e chi è impegnato in attività di volontariato, quindi, anche per lavoro non pagato.

Il “reddito di partecipazione” risolve l’obiezione morale della mancanza della reciprocità e della cittadinanza attiva nel rapporto individuo-ente.

²⁸³ COMMISSIONE PER L’ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, *Relazione finale*, 28 febbraio 1997, P. BOSI, M. FERRERA, C. SARACENO

²⁸⁴ L’idea del reddito di partecipazione, originariamente avanzata da Atkinson in un articolo intitolato “The case for a Participation Income” e pubblicato nel 1996 sul *Political Quarterly*, è stata da ultimo riproposta in *Inequality. What Can Be Done?*

²⁸⁵ Sir Anthony Barnes Atkinson (Caerleon, 4 settembre 1944 – Oxford, 1º gennaio 2017) è stato un economista britannico, professore a Cambridg, Oxford e alla London School of Economics, è autore insieme a Joseph Stiglitz di alcune tra le più importanti teorie di economia politica, microeconomia ed economia comportamentale. Soprattutto, è stato un pioniere, in Gran Bretagna e nel resto del mondo, dello studio economico delle diseguaglianze e della povertà, da <https://www.linkiesta.it/it/article/2015/06/03/atkinson-il-reddito-di-partecipazione-e-la-chiave-per-ripartire/26153/>

²⁸⁶ Simile alla proposta dei 5 stelle

Si inserisce, inoltre, in una visione non alternativa, ma complementare delle politiche di sostegno del reddito esistenti basate sul binomio previdenza-assistenza.²⁸⁷

Tra l'altro, fa riferimento a Keynes e all'obiettivo della piena occupazione, facendo sì che i governi offrano e garantiscano lavoro pubblico.²⁸⁸

6. “Reddito di base” e “reddito minimo garantito”: ce li chiede la Costituzione

Il reddito di base, nella declinazione *universalistica assoluta* (tutti i bisognosi), risponderebbe all'obiettivo del dettato costituzionale, *ex art. 3 Cost.*, di rimozione degli ostacoli economico-sociali, che andrebbero a limitare lo sviluppo della persona nella comunità politica di appartenenza, ed andrebbe, altresì, al di là del livello di protezione previsto dalla Costituzione stessa, in un'estensione di tutela *praeter constitutionem*.

Illustri giuristi, tra cui Giuseppe Bronzini, Luigi Ferrajoli e Stefano Rodotà, accolgono con favore il “reddito universale”, come estensione del reddito minimo garantito: alla luce degli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost., rappresenta forse “la garanzia primaria più sicura ed efficace” del diritto all'esistenza (e sussistenza), in quanto consente un pieno riconoscimento dei diritti fondamentali, non ha connotazioni “caritatevoli” o assistenzialistiche (punto più delicato nel dibattito politico), “è la sola misura che possa conciliarsi con le forme odierne di rapporti di lavoro flessibili” (sottraendo i lavoratori dal ricatto dello sfruttamento e

²⁸⁷S. TOSO: *Il reddito di base: fondamenti teorici e problemi applicativi*

²⁸⁸ <https://www.italianieuropei.it/italianieuropei-2-2017/item/3860-per-il-rilancio-di-una-piena-e-buona-occupazione.html>

facendone riacquisire autonomia contrattuale), andrebbe a vantaggio di giovani e donne, che sono i soggetti più “deboli” della società, ed infine, a livello economico, ridurrebbe gli altissimi costi della burocrazia che accompagnano tutte le misure di sostegno di *welfare*.^{289 290 291 292 293}

Il punto è che se questo tipo di reddito, che estende la tutela a tutti, con intenzioni di maggiore inclusione sociale, va ad ostacolare la tutela costituzionale prevista per le categorie più in difficoltà per via della scarsità delle risorse, allora diviene *contra constitutionem*, sia per irragionevolezza di trattamenti (uguali verso situazioni oggettivamente differenti), sia per irragionevole bilanciamento delle risorse, intaccando il contenuto minimo essenziale della tutela costituzionale.²⁹⁴

Senza dubbio, il “reddito minimo garantito”, visto singolarmente, appare senza dubbio *secundum constitutionem*, perché teso a sostenere tutti i soggetti in difficoltà, anche se soltanto questi (c.d. *universalismo selettivo*), e rispecchia la realizzazione, costituzionalmente prevista dell’art. 4 Cost. (diritto al lavoro) e della tutela prevista dall’articolo 38 Cost., in lettura combinata, come risarcimento per mancata occupazione.

6.1 Dal reddito minimo garantito al reddito di base (o di cittadinanza): la libertà di essere cittadino

Questo argomento si pone a cavallo tra le due fattispecie di reddito, in quanto rappresenta la ragione a sostegno di entrambe le proposte, ma con differenti prospettive.

²⁸⁹ G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza*, EGA Edizioni Gruppo Abele (I ricci)

²⁹⁰ L. FERRAJOLI, *Principia iuris*, Laterza, 2007

²⁹¹ *Ibidem*, cit., II, p. 407

²⁹² *Ibidem*, p. 407 s. Ferrajoli insiste molto sui benefici derivanti dalla riduzione della mediazione burocratica.

²⁹³ Per il discorso sulla categoria dei “deboli”, capitolo primo, p. 27

²⁹⁴ Nello stesso senso F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., p. 80

Il “reddito di cittadinanza”, assicurando un reddito fisso, indipendente dal lavoro, dà la possibilità al singolo di uscire dalla fase di stallo prodotta dalla crisi della società lavoro post-fordista, in favore di un’autonomia e libertà individuale, anche in termini di tempo, in cui l’individuo si può dedicare ai propri progetti di vita, alla ricerca di un lavoro soddisfacente, di qualità, adatto alle proprie *capabilities*, senza essere condizionato dall’acceptare qualsiasi lavoro gli venga offerto ed a qualsiasi condizione, divenendo oggetto di “ricatto sociale” (*incondizionalità*)..²⁹⁵

Di più, potrebbe aprire nuove direzioni di politiche sociali, indirizzate verso azioni di volontariato o politiche ecologiche, senza bisogno della creazione di nuovi posti di lavoro.

Si configura, dunque, una vera e propria libertà di cittadinanza e partecipare volontariamente allo sviluppo sociale.

Questo passaggio si spiega con due *slogan*, di origine tedesca, uno usato dal partito liberista, sostenitori della corrente lavoristica, per cui “qualsiasi lavoro è meglio di nessun lavoro”, l’altro usato dai sostenitori del *basic income* in Germania, cioè “libertà invece di piena occupazione”.

La libertà, in positivo e in negativo, ovvero di accettare o rifiutare un lavoro, diviene il concetto evoluto di quello di piena occupazione nel contesto del mercato del lavoro e si conferma manifestazione della condizione di cittadino.²⁹⁶

Alla realizzazione di questa misura si può arrivare tramite un percorso graduale, che realizzi un cambiamento progressivo, radicale delle attitudini sociali, in assoluta controtendenza: esso richiede che si pensi a quale sia un reddito minimo equo, tale da soddisfare le esigenze di

²⁹⁵ A. DURANTE: “Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?” Rivista Giuridica del Lavoro 2006 cit. p. 47, vedi anche A. SEN, *Commodities and capabilities*, Oxford, Oxford University Press, 1985

²⁹⁶ C. OFFE, *Basic income e contrattio di lavoro*, in Basic Income Network Italia (a cura di), *Reddito per tutti*, cit., p. 24

sussistenza dell'individuo, anziché quale retribuzione salariale sia la più adeguata, che non rappresenta più l'unico "strumento di distribuzione dei benefici derivanti dalla cooperazione socioeconomica, ma semplice riconoscimento individuale"²⁹⁷.

7. Marshall, la "cittadinanza" e la società del lavoro: un contrasto insanabile

La "cittadinanza" sociale, nel senso classico del termine, fu teorizzata dal sociologo inglese T. H. Marshall, che, nel 1950, la definì "[...]lo *status* conferito a coloro che sono pieni membri di una comunità. Tutti coloro che posseggono questo status sono uguali in rapporto ai diritti e doveri dei quali lo status è dotato."²⁹⁸

Status sociale, da cui promanano diritti civili (previdenza, sanità, istruzione), politici (elettorato attivo e passivo) e sociali (collaborare per il progresso sociale), riconosciuti in ugual modo a tutti i componenti di una data comunità.

La cultura occidentale ha sempre conosciuto un unico modello, quello "economicista", del cittadino-consumatore, il cui stato sociale dipendeva dalla quantità e qualità dei beni e servizi consumati, legittimato dalla posizione occupazionale che copriva; di conseguenza, le lotte sociali erano mirate all'eliminazione della disoccupazione, presupponendo che questa fosse causata esclusivamente da carenza di domanda, escludendo questo problema dalla tutela della "cittadinanza".

²⁹⁷ P. DONATI, G. B. SGRIFFA: *Cittadinanza e nuove politiche sociali*, cit., p. 88

²⁹⁸ T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, cit., p. 20

La condizione di cittadino diventa cruciale quando un numero sempre maggiore di soggetti vengono estromessi dalla società del lavoro per cause non dipendenti da scelte del cittadino, ma per contingenze esterne, che dipendono dai bisogni del mercato del lavoro, come gli ingenti costi (soprattutto per il lavoro dipendente).

La società è disposta a formare l'individuo, ripagare il lavoro svolto in precedenza, o ad accettare la sua temporanea indisponibilità al lavoro (tutte situazioni negative), ma non è disposta a sostenere economicamente chi queste prerogative non le ha o non abbastanza, non riconoscendo più le garanzie sociali derivanti dall'appartenenza alla propria comunità e dall'esserne cittadino, perché non si viene più riconosciuti come tali.

“I diritti sociali impliciti nel principio di cittadinanza non si traducono in misure concrete soltanto grazie alla loro evocazione formale”.²⁹⁹

Questo contrasto con il mondo dei mercati e con la politica economica che ne consegue, mette in luce il significato sociale del concetto di “cittadinanza”, ossia “[...] la limitazione di base dei mercati e delle politiche: la soglia minima di diritti sotto la quale nessuno dovrebbe cadere in un sistema di tipo democratico”, i cui diritti, quindi, dovrebbero essere riconosciuti, a prescindere dalla posizione nel mercato del lavoro, che, invece, li subordina alle attività produttive.³⁰⁰

Il concetto di “cittadinanza” si formò insieme al concetto di “stato sociale” e, quindi, di “classe sociale”, che ben si conciliava con la logica del libero mercato; l'aumentare progressivo, poi, delle tipologie di classi sociali (e quindi di nuovi diritti e nuove marginalità), la

²⁹⁹ Nell' stesso senso, R. H. Tawney, *Uguaglianza in Opere*, “Il carattere di una società è determinato meno dai diritti astratti che di poteri effettivi. Non dipende da che cosa i suoi membri hanno il *diritto* di fare, se ne sono capaci, ma da che cosa sono *capaci* di fare, se lo vogliono”, Utet, Torino, 1975, p. 637

³⁰⁰ R. DAHRENDORF, *Per un nuovo liberalismo*, Laterza, Bari, 1990, p. 121

“riclassificazione [...] degli interessi”, hanno spostato il centro della società tradizionale e l’attenzione verso interessi di pochi.³⁰¹

Essi ne sono, pertanto, esclusi perché appartenenti ormai ad un tipo di *classe sociale*, cioè di coloro che non hanno un lavoro, che da minoranza diviene maggioranza o quasi (la c.d. *società dei due terzi*), portando ad un divario che si traduce in disuguaglianza sociale.^{302 303}

Con il saggio “Il prezzo della disuguaglianza”, Joseph E. Stiglitz ha sostenuto, infatti, che gli interessi consolidati di una piccola parte di popolazione (da lui chiamata “società dell’1%”) hanno prevaricato quelli di un’ampia fetta della popolazione (per contro il 99% della società), soffocando il capitalismo dinamico e aumentando la forbice di divario sociale tra la popolazione.³⁰⁴

La disuguaglianza, infatti, per il premio Nobel per l’economia, uccide il “Pil”, non solo per via della caduta dei consumi, ma anche perché il sistema è "inefficiente" se prevalgono rendite e monopoli: "Spesso la caccia alla rendita [...] comporta un vero spreco di risorse che riduce la produttività e il benessere del paese".³⁰⁵

Nel suo saggio, J. Stiglitz sostiene che la crescita della disuguaglianza è dovuta soprattutto all’effetto delle politiche distributive che governi, *player* economici ed istituzioni nazionali e sovranazionali hanno portato avanti negli ultimi 20 anni.³⁰⁶

³⁰¹ Per “riclassificazione [...] degli interessi”, A. PIZZORNO, *Il sistema pluralistico della rappresentanza*, in S. Berger, *L’organizzazione degli interessi nell’Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna, 1983

³⁰² La “società dei due terzi”, descritta da Peter Glotz e di cui Ralf Dahrendorf ha sottolineato i rischi per le moderne democrazie. La società in cui due terzi godono dei benefici della modernità e del benessere, mentre un terzo ne rimane fuori, escluso, condannato all'emarginazione, tratto da <http://www.girodivite.it/Gli-incapienti-ovvero-della.html>

³⁰³ P. DONATI, G. B. SGRITTA: *Cittadinanza e nuove politiche sociali*, 65 e s.

³⁰⁴ Joseph E. Stiglitz è un economista e saggista statunitense. Premio Nobel per l'economia nel 2001.

³⁰⁵ Roberto Petrini, *La disuguaglianza uccide la crescita, ecco la dimostrazione di Stiglitz*, Repubblica, 31 maggio 2013 https://www.repubblica.it/economia/2013/05/31/news/la_disuguaglianza_uccide_la_crescita_ecco_la_dimostrazione_di_stiglitz-60056705/?ref=search

³⁰⁶ The Adecco Group, *Disuguaglianze, tecnologia e crescita: alcune riflessioni*, https://adeccogroup.it/wp-content/uploads/2017/11/Stiglitz_disuguaglianze_TheAdeccoGroup_Feltrinelli.pdf

Il risultato è una pluralità di dimensioni sociali, con vantaggi e, soprattutto, svantaggi, che incidono sulla vita di uomini e donne ogni giorno: una società spaccata tra chi ha il lavoro e i diritti di cittadinanza (legittimamente) ottenuti, e chi, invece, ne è escluso e rivendica i propri diritti, anche nei confronti di coloro che ne godono (legittimamente).

E questa differenza di attribuzione fa, dei diritti ottenuti, dei *privilegi*, in quanto appartengano solo ad una minoranza della popolazione che si trova nelle fasce alte della società, seppur, questi diritti, siano stati inizialmente creati per contrastare il potere del mercato.

E le differenze di classi non esauriscono la disgregazione: vanno incluse anche le differenze di tipo etnico, che, nelle situazioni di estremo bisogno, contribuiscono, in negativo, a creare ulteriori contrapposizioni sociali, in quanto vanno a collocarsi tra le fasce più deboli, riuscendo, magari, a rivendicare i diritti o ad averli riconosciuti.

In un quadro sociale dove lo Stato non riesce o, peggio, non vuole trattare i soggetti da cittadini, meritevoli di *chances* di benessere, o solo, anche, della possibilità di partecipare alla vita sociale e di contribuire alla produzione e crescita del Paese (e non per incapacità dei cittadini stessi), comporterebbe l'abolizione del "legame tra le esigenze della società del lavoro ed il riconoscimento della cittadinanza" basata su di un "modello allargato" di cittadinanza, in cui la partecipazione al mercato del lavoro ed a quello socialmente necessario presupponga, comunque, una partecipazione autonoma al consumo, sostenuta con una sussistenza istituzionalmente garantita, e cioè una relativa (se non completa, ma solo in futuro) "autonomia dei servizi, dei bisogni, della qualità della vita rispetto alla produzione", in favore di una separazione netta del reddito

minimo vitale dalla prestazione retribuita, sino ad ora visti l'uno in funzione dell'altro.^{307 308 309}

“Solo in questa cultura la produzione materiale e la cittadinanza coincidono. Ma la rivoluzione *epocale* che stiamo vivendo si lascia questa cultura alle spalle”³¹⁰.

Questo modello sarebbe funzionale non solo per la collettività intera, ma anche per società e mercato del lavoro del Paese, che senza mobilitazione di risorse rischia di arrestarsi ed entrare in recessione, per la produzione interna ed il rischio di una sua ulteriore recessione, configurando il “consumo socialmente necessario” come un *entitlement*.

In questa prospettiva culturale e sociale, il reddito minimo garantito non può più essere considerato mero assistenzialismo, ma come un diritto di cittadinanza, necessario al buon funzionamento e alla crescita della società.

Dato che uguaglianza è sinonimo di cittadinanza, e dato che la disuguaglianza è il risultato delle nostre azioni, possiamo modificare le regole, tramite una riforma strutturale della politica economica, che non vada più ad inficiare sulla crescita.

8. Orizzonte di universalità incondizionata: quali sono i rischi

Il percorso verso un concetto di politica sociale più universalistico, fondato sull'allargamento dello Stato sociale a forme universali di spesa, sarebbe

³⁰⁷ M. LELLI: *Età, industria e servizi: connessioni e/o sconnessioni*, in M. LELLI: *Età della vita, industria e servizi*, Ed. Lavoro, Roma, 1989, cit., p. 26

³⁰⁸ *Ibidem*, cit., p. 50

³⁰⁹ *Ibidem*, pag. 94

³¹⁰ *Ibidem*, cit., p. 22

pericoloso, poiché determinerebbe il rischio di una dipendenza assistenziale o, peggio, permetterebbe agli individui di poter “scegliere” di non accedere affatto al mercato del lavoro, pur avendone la possibilità, e di beneficiare, comunque, di un reddito di base garantito.

Disancorare l'erogazione monetaria di risorse pubbliche dalle condizioni classiche di disagio, e scollegarla da qualunque tipo di rapporto, con il solo obbligo dei beneficiari ad accettare lunghi ed inefficaci periodi di formazione o “lavori socialmente utili” significherebbe, per alcuni, disincentivare ancora di più la propensione lavorativa.³¹¹

Studi di economia del lavoro hanno spesso enfatizzato la tesi secondo la quale l'esistenza di sussidi di disoccupazione o altre forme di erogazione monetaria, senza controprestazioni lavorative, impigrisce i potenziali lavoratori ed eleva il c.d. *reservation wage*.^{312 313}

Contro questa tesi è Anthony Atkinson, secondo cui l'erogazione a persone in condizioni di povertà può essere una modalità per spezzare il circolo vizioso che le tiene legate a quelle condizioni, ed, anzi, indurre a comportamenti più attivi alla ricerca del lavoro e non solo.³¹⁴

Un ruolo centrale per l'attivazione delle persone, che conferma questa tesi, anche in considerazione dell'importo, comunque, esiguo dell'erogazione monetaria, è giocato dalla natura temporanea del sostegno al reddito e dalla previsione di misure aggiuntive.³¹⁵

E' chiaro che questa è una proposta radicale, un cambiamento molto difficile per una società complessa come la nostra, con istituzioni fondate sulla logica dell'occupazione industriale, dove è il lavoro l'unico canale

³¹¹ Marco Musella, *Reddito di cittadinanza : una misura contro la povertà* pagina

³¹² Il salario minimo per cui il lavoratore è disposto a lavorare

³¹³ Dignità sociale tra povertà e diritti : la Legge regionale 2/2004 e la sperimentazione del reddito di cittadinanza in Campania / a cura di Marco Musella e Maria Grazia Falciatore ; introduzione di Antonio Bassolino. - Roma : Carocci , 2005 cit. p. 29

³¹⁴ Si deve cambiare qui il nesso di causalità: non sempre è solo la disoccupazione a portare povertà, ma a volte è la povertà e l'inerzia che ne consegue a far venire meno la voglia di cercare un lavoro.

³¹⁵ Dignità sociale tra povertà e diritti : la Legge regionale 2/2004 e la sperimentazione del reddito di cittadinanza in Campania / a cura di Marco Musella e Maria Grazia Falciatore ; introduzione di Antonio Bassolino. - Roma : Carocci , 2005 cit. p. 29

che legittima le prestazioni sociali e l'individuo *deve* ripagare i benefici che riceve in termini di servizi e prestazioni sociali.

Deve esistere una “cultura” del lavoro abbastanza omogenea da permettere, a qualsiasi datore di lavoro, di poter giovare delle risorse umane appartenenti a qualsiasi categoria sociale; ma, i presupposti per un'integrazione tramite il lavoro sono tutt'altro che di semplice commistione: è necessaria una domanda di lavoro sufficiente, una remunerazione in offerta adeguata, e soprattutto che la scelta di non accettare l'impiego dipenda esclusivamente dall'indisponibilità e incapacità dei soggetti ad accettarlo.

9. Keynes e sua “teoria generale

John Maynard Keynes è stato un economista britannico, forse quello che più ha inciso nel XX secolo, padre della macroeconomia.

A lui si deve la “teoria generale”, che si contrappone a quella classica perché, invece di analizzare solo l'economia ad un livello di piena occupazione delle risorse, analizza tutti “generici” possibili livelli di sotto-occupazione.

Secondo Keynes la realtà era più complessa: la realtà mostra tre tipologie di disoccupazione differenti: 1) la disoccupazione involontaria, ossia quella causata da distorsioni strutturali, presenti quando un sistema non riesce a produrre sufficiente domanda di lavoro, tipica dei paesi non industrializzati, in cui ci sono “poche fabbriche e troppe persone fuori dalle fabbriche”, ma anche dei paesi troppo industrializzati, in cui l'automazione ha preso il sopravvento e la forza lavoro è sostituita dalle macchine; 2) la disoccupazione frizionale, ossia quella generata non da

problemi strutturali ma da distorsioni temporanee e legate a un dato momento storico, come una crisi economica.

(quando uno shock produce squilibri nella domanda dei beni, le imprese vengono colte da pessimismo, non investono, ma, anzi, tagliano sui posti di lavoro); 3) la disoccupazione volontaria, che è poi quella che, in realtà, viene descritta dalla teoria neoclassica (che quindi affronta senza saperlo solo una parte del problema); questa è la disoccupazione causata dalla non accettazione, da parte del lavoratore, del salario offerto: i lavoratori rimangono senza lavoro perché giudicano la paga troppo bassa (c.d. *reservation wage*)

Le “uniche disoccupazioni” che devono essere risolte, secondo Keynes, sono la frizionale e la volontaria.

La soluzione postulata consiste nell’aumentare la “domanda aggregata” (principio keynesiano per eccellenza): lo Stato deve spendere denaro in investimenti pubblici, (opere pubbliche, per esempio), produttivi di posti di lavoro l’opera di lavoratori e manodopera.

Deve fornire sussidi e integrare i guadagni, in modo da aumentare il consumo interno, dare nuova linfa alle imprese, in modo che poi queste ultime possano offrire posti di lavoro.³¹⁶

9.1 La “propensione al consumo” secondo Keynes

Keynes spiega il nesso tra consumo e reddito: esiste un legame diretto, ogni aumento del reddito comporta un aumento dei consumi in una

³¹⁶ <https://www.webeconomia.it/disoccupazione-keynes-teoria-generale/3155/>

relazione di proporzionalità diretta; questa relazione è stabile e si può quantificare.

L'analisi di Keynes parte dalla considerazione dei fattori che possono influenzare il consumo, cioè, appunto, il reddito, ma anche fattori soggettivi e oggettivi: i primi sono incentivi al risparmio, i secondi sono la variazione di salario e la politica fiscale³¹⁷

Ma, per Keynes, questi fattori si mantengono costanti, in quanto non variano facilmente; perciò, l'unico fattore che influenza il livello dei consumi è il reddito.

Grazie a questa relazione stabile che può essere quantificata, se il reddito aumenta, sappiamo quanto aumenta il consumo; perciò possiamo definire la propensione marginale al consumo come l'incremento del consumo per incremento del reddito.

$$PmgC = \Delta C / \Delta Y$$

Su questa relazione stabile, Keynes ha formulato la sua teoria di politica economica, che ha consentito, come risultato finale, di trovare la relazione tra variazione degli investimenti e variazione del reddito.

La quantificazione di questo incremento è definita all'interno del moltiplicatore keynesiano.³¹⁸

³¹⁷ Nei capitoli 8 e 10 della teoria generale

³¹⁸ In economia, il moltiplicatore keynesiano è uno strumento fondamentale di analisi macroeconomica. Il concetto era già stato esposto da un altro economista, Khan, ma solo successivamente l'economista inglese John Maynard Keynes riprenderà quell'intuizione per rielaborarla nella sua Teoria generale della moneta dell'interesse e dell'occupazione. Il Moltiplicatore, come elaborato da Keynes, permette di individuare l'effetto sul reddito complessivo di un certo livello incrementale di consumo, o di investimento o di spesa pubblica, all'interno del sistema economico. Il moltiplicatore misura infatti la percentuale di incremento del reddito nazionale in rapporto all'incremento di una o più variabili macroeconomiche componenti la domanda aggregata: consumi, investimenti e spesa pubblica. Reddito percepito da un soggetto viene destinato in parte al risparmio e in parte al consumo. Le scelte personali dipendono dal reddito e dalla situazione familiare e lavorativa del soggetto. Ossia una maggior disoccupazione causa un minor consumo, un minor consumo causa una minor domanda di beni e una minor domanda provoca una minor produzione. Keynes quindi vuole un intervento da parte dello Stato stesso per nuovi posti di lavoro.

Grazie alla stabilità della propensione marginale al consumo, conosciamo anche, l'impatto dell'aumento degli investimenti pubblici sul reddito, per cui si può fare politica economica: lo Stato, aumentando la spesa pubblica, può aumentare il reddito, cioè la "domanda aggregata", o "Pil".

Gli investimenti economici per mano dello Stato sulla vita materiale e lavorativa dei cittadini-lavoratori trova qui una base teorica nella teoria della distribuzione, e nelle teorie di Keynes, che vede nel reddito per il consumo la chiave per far ripartire, almeno parzialmente, l'economia di qualsiasi paese, senza dover, per forza, "sottrarre" a coloro che sono più protetti e "forti" risorse economiche o tutele sociali (come suggerì la Commissione "Onofri") le quali sono frutto dell'apporto lavorativo e dei diritti sociali che tale contributo ha prodotto, oggetto, anche questi, di tutela da parte delle istituzioni.

10. La teoria della distribuzione della ricchezza secondo Stiglitz

Per il premio Nobel Joseph Stiglitz, è la diseguaglianza il vero killer del Pil: nei Paesi dove i ricchi sono sempre più ricchi e i poveri sempre più poveri, il "prodotto interno lordo" precipita; nelle nazioni, invece, dove spopola la *middle class* si affaccia, invece, la prosperità.

Il teorema di Stiglitz su distribuzione e "moltiplicatore" si fonda sul meccanismo di quella che gli economisti chiamano "propensione al consumo": i ricchi (l'1 per cento più ricco della popolazione) hanno una propensione al consumo più bassa del ceto medio, contrariamente a quanto si potrebbe pensare dal punto di vista comportamentale; dunque,

se la distribuzione del reddito li favorisce (appropriandosi del 25% del reddito), la distribuzione stessa si comprime.^{319 320 321}

È il ceto medio, invece, a consumare quasi tutto quello che ha in tasca e a spingere prodotto interno e l'economia del Paese, quando la distribuzione del reddito lo favorisce.

Il teorema considera l' "indice di Gini" (o "indicatore di disegualianza"): usato come indice di concentrazione per misurare la disegualianza nella distribuzione della ricchezza.

È un numero compreso tra 0 ed 1: valori bassi del coefficiente indicano una distribuzione abbastanza omogenea, valori alti del coefficiente indicano una distribuzione più diseguale, con il valore 1 che corrisponde alla massima concentrazione. Se questo aumenta, dunque, aumenta la disegualianza, il "moltiplicatore" degli investimenti diminuisce e il "Pil" frena.

11. La modifica all'art. 81 Cost: il pareggio di bilancio

Come più volte detto, la reperibilità delle coperture finanziarie rimane il principale problema della riuscita delle sperimentazioni.

Il vincolo fondamentale nell'ordinamento italiano è l'art. 81, Parte II, Titolo I, che, come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1/2012, intitolata "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", recita così: "Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e

³¹⁹ Idea chiamata "trickle-down economics" (economia dell'effetto a cascata)

³²⁰ R. Petrini, in Repubblica, 31 maggio 2013

³²¹ Per la definizione di "moltiplicatore", si rinvia alla nota 114

delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.”

Le Camere, con questa riforma, hanno abrogato il divieto, cioè, di stabilire nuove spese o tributi tramite la legge di bilancio, ma, contemporaneamente, hanno inserito l'obbligo del pareggio di bilancio per lo Stato.

Inoltre, la parallela modifica dell'art. 119 del Titolo V della Costituzione, circa i bilanci degli enti locali, riconosce, a quest'ultimi, l'indipendenza finanziaria, ma li obbliga a rispettare il vincolo del pareggio di bilancio, col divieto di ricorrere al debito per finanziare la gestione ordinaria: quindi, Stato e amministrazioni pubbliche non potranno spendere più di quanto incassano.

In questo modo, in teoria, non sarà più possibile spendere a deficit per stimolare la domanda interna e far ripartire l'economia nei momenti difficili, con la speranza che il deficit possa diminuire.

Di fronte alla recessione attuale, senza un intervento pubblico scappare la possibilità di uscire in fretta e in modo controllato dalla crisi, si condannerebbe la società alla recessione ed, in particolare, le classi sociali meno protette a farsi carico delle conseguenze e dei costi economici: investimenti privati e pubblici diminuiscono, il risparmio generale aumenta e il consumo diminuisce.

L'art. 81, però, fa riferimento alle “fasi avverse del ciclo” economico, che di per sé, darebbe legittimazione ad una deroga al principio di pareggio

Inoltre, pareggio di bilancio fa parte di una riforma del Governo del 2012 che vincolò, di fatto, l'Italia a dei parametri che si conformano *stricto*

sensu all'ordinamento europeo, legando l'equilibrio di bilancio all'andamento del ciclo economico e vincolando l'indebitamento all'azione "anticiclica" e agli eventi eccezionali, come risulta evidente dall'art. 81, comma I.³²²

L'esigenza di adeguarsi alle esigenze dell'Unione europea, tuttavia, venne rimessa al sesto comma della legge stessa, che rinvia l'attuazione del pareggio di bilancio ad un'altra legge, "approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale", che stabilisca il contenuto della legge di bilancio, come pure i criteri e le norme volti all'equilibrio fra entrate e spese e alla sostenibilità del debito.³²³

La stessa legge, però, nel definire le modalità di attuazione del vincolo di bilancio, all'art. 11, comma I, obbliga il Ministero dell'economia e delle finanze a prevedere, in sede di programmazione economica e di bilancio, un "Fondo straordinario" attraverso cui lo Stato, in caso di congiuntura economica sfavorevole o di eventi eccezionali, concorre con le Regioni e gli enti locali a finanziare le prestazioni sociali essenziali erogate da questi ultimi: il Fondo è "alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato".

L'ammontare della dotazione del Fondo straordinario discende, dunque, dalle stime previsionali sull'andamento del ciclo economico ed è finanziato con una quota dell'indebitamento.

³²² In politica economica, si definisce a. un provvedimento di politica fiscale o monetaria adottato per attenuare le fluttuazioni, intervenendo sul mercato per frenare la ripresa o contrastare la depressione dell'attività economica, in Treccani Enciclopedia

³²³ Legge del 24 dicembre 2012, n. 243, "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi" dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, in Gazzetta Ufficiale 15 gennaio 2013, n. 12.

Art. 5 lettera g), rimette alla legge attuativa le modalità attraverso cui, in presenza di fasi avverse del ciclo e di eventi eccezionali, lo Stato, anche derogando dall'art. 119 Cost., "concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali"

E', dunque, possibile accedere all'indebitamento per motivi di carattere contingente; ed è quello che il Governo ha osato fare, per il finale riconoscimento dei diritti di cittadinanza

Il problema delle finanze diventerebbe un ostacolo, però, insormontabile se si prende in considerazione la realizzazione del solo "reddito di base". Bene lo spiega Tito Boeri, insieme a Roberto Perotti, i quali definiscono il reddito di cittadinanza universale "economicamente infattibile" e "politicamente ingestibile", almeno in Italia, per la giustificazione dell'erogazione dello stesso credito anche a chi non ne ha affatto bisogno, perché economicamente benestante.³²⁴³²⁵

Anche H. Parker elaborò un modello per determinare il costo di una proposta statale di reddito di cittadinanza, ma con le stesse conclusioni dei due economisti italiani: servirebbe un'aliquota circa dell'85% per il finanziamento di un reddito per tutti.

Propose, dunque, un sostegno supplementare per gli adulti, che vivano da soli in un'abitazione di cui non è proprietario, con maggiori sussidi in caso di figli o anziani a carico.³²⁶

La situazione finanziaria, però, non può e non deve essere un ostacolo, o, talvolta, un alibi, per la non riuscita della realizzazione della misura, tale da escludere parzialmente o totalmente la tutela dei contenuti essenziali delle prestazioni sociali, che trovano, sempre nell'art. 38 Cost., un imperativo costituzionale.

La Corte lo spiega bene nella sentenza n. 60/1974, in cui impiega ravvisa veri e propri diritti di prestazione in materia di assistenza sociale, che assumono una tutela di qualità ancor più stringente laddove,

³²⁴ Tito Michele Boeri è un economista italiano, dal 2014 presidente dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale.

³²⁵ T. BOERI, R. PEROTTI, *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito*: " [...] Si consideri un reddito di cittadinanza che garantisca a ogni individuo un trasferimento mensile, indipendentemente dal reddito e dalla situazione lavorativa, di 500 euro al mese (un importo chiaramente prudenziale); si supponga che venga corrisposto ai circa 50 milioni di individui con più di 18 anni. Il totale della spesa per questo programma sarebbe di 300 miliardi di euro, quasi il 20 per cento del Pil."

³²⁶ H. PARKER, *Costing basic incomes*, in *Birg Bulletin*, 3, 1985

successivamente, aggiunge che sarebbe costituzionalmente inadeguata la tutela (dello stato di disoccupazione necessitato) se questa corrispondesse “solo ad un criterio di mera opportunità tecnico-finanziaria”.³²⁷

In questo senso, i vincoli di bilancio rivestono, sì, un peso incisivo, ma non fino al punto da consentire di escludere una tutela costituzionalmente necessaria.

Infatti, sempre secondo la Corte, l’art. 38 Cost., “attribuisce anche valore di principio fondamentale al diritto dei lavoratori a che siano previsti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortuni, malattia, invalidità e vecchiaia e di disoccupazione involontaria” e tale principio sarebbe “immediatamente operante nell'ordinamento giuridico e rilevante, in particolare, ai fini del sindacato di costituzionalità sulle leggi ordinarie”.³²⁸

Sicché, in definitiva, l’art. 38 “lascia piena libertà allo Stato di scegliere i modi, le forme, le strutture organizzative che ritiene più idonee e più efficienti allo scopo, ma la scelta di essi deve essere tale da costituire piena garanzia, per i lavoratori, al conseguimento delle tutele alle quali hanno diritto, senza dar vita a squilibri e a sperequazioni, non razionalmente giustificabili, fra categorie e categorie”.^{329 330}

Ulteriore garanzia di diritto è il dovere (non discrezionale), che la Corte stessa sancisce, di provvedere almeno ai “livelli essenziali”, sperando in un intervento in questo senso dello Stato o, per assurdo, in una ulteriore decisione che vada a concretizzare quanto appena deciso.

L’elemento rilevante, ai fini del mio discorso, non è tanto il fatto che con la sentenza n. 60/1974 la Consulta si sia posta in posizione di rottura

³²⁷ Sentenza n. 60/1974, Considerato in diritto, punto 2

³²⁸ Ibidem, punto 3

³²⁹ Ibidem, punto 4

³³⁰ L. BIANCHI, *Nuove dimensioni del welfare* (a partire dalla giurisprudenza costituzionale) e sfida normativa per la professione sociale, cit., p.3

rispetto al riparto di competenze sancito dalla Costituzione, quanto il fatto che ha riconosciuto esplicitamente ad ogni individuo il diritto ad ricevere un miglioramento delle situazioni di estremo bisogno in cui versa, qualificandolo come “fondamentale” e collocandolo nel nucleo dei diritti essenziali concernenti la dignità umana.

Questo diritto altro non è che un’ulteriore manifestazione dello *ius existentiae*, che viene riconosciuto, tra l’altro, come universale e incondizionato solo in occasione di una decisione giurisprudenziale su una misura selettiva e categoriale.³³¹

12. Conclusioni finali

A conclusione del mio lavoro, alla luce delle esperienze legislative, delle decisioni della Corte Costituzionale e delle teorie macroeconomiche generali, credo che, nell’attuale contesto economico-sociale, sia necessaria e, concretamente, fattibile l’istituzione di un “reddito minimo garantito”, che dia un sostegno minimo a chi si trova in condizioni di fortissimo disagio economico e sociale e che possa agevolare costoro a dare il proprio contributo sociale.

La prospettiva deve essere quella di un atto di solidarietà e giustizia sociale, che è insito nell’essere umano, il quale è esso stesso vittima, a volte, della cultura della società di cui esso stesso fa parte, e, quindi, a volte, anche di se stesso.

E’ necessario fare uno sforzo collettivo di attenzione al prossimo, in relazione ad un processo di cambiamento culturale e di approccio ai problemi altrui meno rigido e con meno preconcetti sul comportamento dell’essere umano, che naturalmente è portato ad un senso di fratellanza

³³¹ Il primo riconoscimento lo si ricava dal capitolo primo, pag. 24, par. 3.4

reciproca e giustizia sociale, in un futuro in cui questi concetti siano base logica ed ovvia per le scelte future collettive.

BIBLIOGRAFIA COMPLETA

- . C. TRIPODINA, *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa: i fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*
- . G. BRONZINI, *Il Reddito di cittadinanza*, cit., p. 64.
- . T. PAINE, *La giustizia agraria* (1795), in Thomas Paine, *I diritto dell'uomo e altri scritti politici*, Editori Riuniti, Roma 1978,
- . F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*,
- . L. MONTUSCHI, *La Costituzione come fonte regolatrice del lavoro*, Tratt CP, 2010, 424
- . L. MENGONI, *Fondata sul lavoro. La Repubblica tra diritti e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, a cura di M. Napoli, Vita e Pensiero, 1998, 3 ss.
- . M. FORLIVESI, *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un'interazione possibile?*,
- . C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, pp. 243

- . C. OFFE, *Basic income e contratto di lavoro*

- . M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna, 1993,
C.I.R.S.De. - Università degli studi di Torino

- . G. GAROFALO, *La crisi dello stato sociale*, Università della Tuscia,
Fac. Di economia

- . R. DAHRENDORF, *Per un nuovo liberalismo*, Laterza, Bari, 1990,

- . Lectio magistralis del Prof. Giulio Prosperetti

- . A. BRANDOLINI: *Il welfare state italiano a dieci anni dalla
Commissione "Onofri": interpretazioni e prospettive*

- . L. SANTINI, *La stagione delle leggi regionali sul reddito minimo
garantito*, n. 1/2011

- . M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*.

- . M. CONSITO, *Il reddito minimo d'inserimento ed il reddito di ultima
istanza: un confronto tra le prestazioni di servizio sociale*,

- . C. PANZERA, I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e
collaborazione, in Forum di Quaderni costituzionali

- . M. MUSELLA, Reddito di cittadinanza: una misura contro la povertà,
Rivista Giuridica del Lavoro 2006 cit.,

- M. RINALDI, *La Legge regionale 2/2004: le scelte di fondo*, Rivista
Giuridica del Lavoro 2006

M. RINALDI e V. RINALDI: *La gestione del Reddito di Cittadinanza negli ambiti territoriali: primi risultati di un'indagine sull'integrazione della misura nel sistema di welfare regionale*, Rivista Giuridica del Lavoro 2006

. C. DEL BO', *Basic income e teoria liberale*, in Basic Income Network Italia, *Reddito per tutti*, cit.

. P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito minimo universale*, Egea, Milano 2006

. T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, cit.,

. P. DONATI, G. B. SGRITTA, *Cittadinanza e nuove politiche sociali*, Marco Musella, *Reddito di cittadinanza : una misura contro la povertà pagina*, Rivista Giuridica del Lavoro 2006

*A mia madre,
alla famiglia tutta,
agli amici.*