



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2023

**Povera Italia.
Un'Italia più povera
senza reddito minimo garantito**

di Chiara Tripodina

EDITORIALE SCIENTIFICA

POVERA ITALIA. UN'ITALIA PIÙ POVERA SENZA REDDITO MINIMO GARANTITO

di Chiara Tripodina

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università del Piemonte Orientale

SOMMARIO: 1. ESISTENZA LIBERA E DIGNITOSA: NON LA CARITÀ, MA UN DIRITTO; 2. REDDITO MINIMO GARANTITO; 3. UNA MISURA RACCOMANDATA DALL'UNIONE EUROPEA; 4. UNA MISURA CONFORME A COSTITUZIONE E COSTITUZIONALMENTE NECESSARIA; 5. UNA MISURA ILLEGITTIMAMENTE ABROGATA: IN ITALIA NON C'È PIÙ UNA MISURA DI REDDITO MINIMO GARANTITO; 6. L'ASSEGNO DI INCLUSIONE; 7. IL SUPPORTO PER LA FORMAZIONE E IL LAVORO; 8. CONCLUSIONI: POVERA ITALIA.

1. Esistenza libera e dignitosa: non la carità, ma un diritto

Non si dovrebbe mai retrocedere nel cammino dei diritti. Meno che mai nel cammino dei diritti sociali. Ma, a partire dal 31 luglio 2023, con decisione già assunta nella legge di bilancio per l'anno 2023¹, il governo Meloni ha iniziato a smantellare una misura sociale importante, introdotta dopo lunga attesa solo cinque anni fa: il reddito minimo garantito.

Sul finire degli anni Dieci del Duemila, l'Italia, ultima nell'Unione europea², colmando uno storico ritardo, si era finalmente dotata di

¹ Il 31 luglio è iniziato il percorso che condurrà, entro il 31 dicembre 2023, all'abolizione definitiva del Reddito di cittadinanza, secondo quanto previsto dalla legge di bilancio per l'anno 2023 (l. 29 dicembre 2022, n. 197) e dal "decreto lavoro", d.l. n. 48 del 4 maggio 2023, convertito in legge, con modifiche, il 3 luglio 2023 (l. n. 85 del 2023). Il 31 luglio infatti hanno perso il diritto a ricevere la misura i nuclei familiari in cui non vi siano minori, disabili, persone con almeno 60 anni o persone che si trovino in condizioni di svantaggio e siano inserite in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali. A partire dal 31 dicembre 2023 il Reddito di cittadinanza cesserà anche per i nuclei in cui queste persone siano presenti, per essere sostituito dall'Assegno di inclusione. Si veda *infra* § 5.

² A partire dalla *Comunicazione della Commissione del 25 gennaio 1999 sui regimi nazionali di reddito minimo* [COM (98) 774 def.], era stata più volte segnalata

questo strumento: prima, nel 2018 con il *Reddito di inclusione* (Rei)³; poi, nel 2019, con il *Reddito di cittadinanza* (Rdc)⁴. Benché entrambe le misure fossero ampiamente perfettibili, soprattutto sotto il profilo del reinserimento occupazionale⁵, rappresentavano un deciso passo in avanti nel sistema di sicurezza sociale italiano. Si trattava infatti di *misure di contrasto alla povertà di carattere universale*, che avevano

dall'Unione europea l'eccezione di Italia e Grecia, unici Stati membri carenti di uno strumento di reddito minimo garantito. Era rimasta poi solo l'Italia, essendo stato introdotto in Grecia, nel 2014, il Reddito di solidarietà sociale.

³ Invero il Reddito di inclusione è entrato in vigore nel 2017, con l. 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 d.lgs. 147/2017, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*, in cui il Reddito di Inclusione è definito (art. 2.1) «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale». Tuttavia, al principio, il reddito di inclusione non poteva considerarsi misura di reddito minimo garantito, in quanto non era universale, l'accesso essendo condizionato al possesso di determinati requisiti del nucleo familiare (ex art. 3.2, d.lgs. 147/2017). Il reddito di inclusione è diventata misura di reddito minimo garantito a seguito della modifica introdotto dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio del 2018), che ha abrogato il riferimento ai requisiti relativi alla composizione del nucleo familiare per le domande presentate a partire dal 1° giugno 2018 e a valere dal 1° luglio.

⁴ D.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2019, n. 26, recante *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*. Il Reddito di cittadinanza è definito dall'art. 1. «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro. Il Rdc costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili». Per un raffronto tra le diverse misure di contrasto alla povertà in Italia, E. INNOCENTI, E. ROSSI, E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, 2019; R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Napoli, 2020; C. GORI, *Combattere la povertà*, Roma-Bari, 2020; C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021.

⁵ Si veda COMITATO SCIENTIFICO DI VALUTAZIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA, *Relazione*, ottobre 2021, su www.lavoro.gov.it (il Comitato è stato istituito presso il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali con d.m. n. 49, del 15 marzo 2021, ex art. 10, comma 1 bis, d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, presieduto da Chiara Saraceno); nel giugno del 2022 il Comitato ha presentato un ulteriore documento intitolato *Dieci domande e risposte sul Reddito di cittadinanza per animare un dibattito pubblico basato su dati e argomentazioni*, su www.lavoro.gov.it. Si veda anche ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ, *Position paper*, 7 ottobre 2021, su www.alleanzacontrolapoverta.it.

il fine di garantire un'esistenza libera e dignitosa a tutti coloro che si trovassero in condizione di povertà, attraverso, da un lato, un sostegno di tipo economico, dall'altro, percorsi individuali di inclusione sociale e riattivazione al lavoro.

Queste misure andavano a colmare una grave lacuna dell'ordinamento italiano, che, pur nella plethora parcellizzata e categoriale di interventi previdenziali e assistenziali⁶, difettava di una rete di sicurezza universale: quel «pavimento di protezione»⁷ necessario a soccorrere il bisogno economico puro, la povertà *tout court*, senza condizioni ulteriori.

Un'interpretazione acriticamente letterale del primo comma dell'articolo 38 della Costituzione – «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» – aveva infatti storicamente condotto a ritenere che per avere accesso all'assistenza sociale non fosse sufficiente essere semplicemente poveri, “sprovvisti di mezzi”, ma occorresse *anche* essere “inabili al lavoro”⁸. Chi fosse stato povero ma abile al lavoro avrebbe potuto lavorare e da ciò ricavare «una retribuzione proporzio-

⁶ Rientra in questa plethora di misure categoriale, ultima nella lunga sequenza di bonus e carte acquisti che si sono succedute negli anni, la *Carta solidale*: questo il nome scelto dal Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (con d. interministeriale MASAF-MEF prot. 210841 del 19/04/2023 – *Criteri di individuazione dei nuclei familiari in stato di bisogno, beneficiari del contributo economico previsto dall'art. 1, commi 450 e 451 della legge 29 dicembre 2022 n. 197*) per il contributo *una tantum* che spetta, dal luglio 2023, alle famiglie con Isee inferiore a 15.000 euro per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità. Con la legge di Bilancio 2023 sono stati stanziati 500 milioni di euro per questo strumento: risorse sufficienti per erogare un totale di 1 milione e 300 mila carte del valore di 382,50 euro ciascuna. I beneficiari della misura, che non devono presentare domanda, sono individuati tra i cittadini appartenenti ai nuclei familiari composti da almeno tre persone, residenti nel territorio italiano, in possesso dei seguenti requisiti alla data di pubblicazione del decreto: iscrizione nell'Anagrafe della Popolazione Residente (Anagrafe comunale); titolarità di una certificazione ISEE ordinario, in corso di validità, con indicatore non superiore ai 15.000 euro. Hanno priorità in graduatoria i nuclei con componenti nati tra il 2023 e il 2009, in ordine di precedenza per i nuclei con componenti più piccoli. La Carta solidale è incompatibile con ogni altro sostegno al reddito.

⁷ Come denunciava già sul finire del secolo scorso la COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, *Relazione finale*, 28 febbraio 1997, su www.astrid-online.it, p. 6.

⁸ Il diritto al mantenimento sociale, prima delle misure di reddito minimo garantito, era assicurato in Italia solo alle persone prive dei mezzi necessari per vivere, stabilmente residenti in Italia, con più di sessantacinque anni di età (il c.d. “assegno

nata alla quantità e alla qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa», secondo la previsione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione. Qualora poi il *lavoratore* fosse occorso in uno dei rischi sociali previsti dal secondo comma dell'articolo 38 – «infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria» – avrebbe comunque avuto diritto a «mezzi adeguati alle esigenze di vita» garantiti dal sistema contributivo della previdenza sociale.

Alla luce di questa lettura della costituzione economica⁹, chi era povero, ma abile al lavoro e tuttavia fuori dal mercato del lavoro, anche per contingenze di carattere economico-sociale indipendenti dalla sua volontà, non aveva diritto ad alcun sostegno pubblico: questo era il grande buco nella rete di protezione sociale italiana, nel quale finivano per cadere ad uno ad uno i poveri inoccupati o disoccupati, ma anche i lavoratori poveri.

La ricostruzione manichea, per la quale «ai poveri inabili al lavoro, l'assistenza sociale; ai poveri abili al lavoro, il lavoro», poteva anche avere un suo fondamento nell'immaginario costituente, teso a gettare lo sguardo «al di là delle macerie» lasciate dalla guerra¹⁰. Nella società fordista del *boom* economico degli anni Cinquanta del Novecento non era così utopico l'obiettivo della piena occupazione e il progetto di una società in cui la garanzia universale di un'esistenza libera e dignitosa sarebbe stata data dall'essere «lavoratori tutti»¹¹.

sociale», l. n. 153/1969; l. n. 335/1995) o che si trovassero in condizione di inabilità al lavoro in quanto mutilati o invalidi civili (l. n. 118/1971).

⁹ Sono definiti «costituzione economica» gli articoli della Costituzione che vanno dal 35 al 47, contenuti nel Titolo IV della Prima parte, intitolato *Rapporti economici*. Sulla c.d. «costituzione economica», *ex multis*, G. BOGNETTI, *La Costituzione economica*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, Modena, 2011, pp. 170 ss.; S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica. Lezioni*, Bari-Roma, 1995; G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione economica italiana: passato e attualità*, in *Diritto e società*, 2010, pp. 333 ss.; M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. V, Torino, 1990, pp. 376 ss.; C. PINELLI, *La Costituzione economica a sessant'anni dalla Costituzione*, in C. PINELLI e T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010.

¹⁰ Meuccio Ruini, Presidente della Commissione dei settantacinque, Assemblea costituente, seduta del 12 marzo 1947.

¹¹ Della Seta (gruppo Repubblicano), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 7 maggio 1947, «in una vera democrazia non v'è che una classe, la classe dei lavoratori. Lavoratori del braccio o della mente, ma lavoratori tutti».

Ma questo immaginario è saltato. Il lavoro per tutti non c'è: il tasso di occupazione in Italia resta al 60 per cento; la disoccupazione totale è all'8 per cento; quella giovanile al 22; il tasso di inattività al 33. Percentuali ben lontane dalla "piena occupazione"¹².

La povertà assoluta – l'impossibilità di soddisfare uno o più bisogni fondamentali per un periodo sufficientemente lungo da mettere a rischio, o danneggiare gravemente, la stessa sopravvivenza – è invece in drammatica crescita: nel *Rapporto Bes 2022*, si segnala un aumento dell'incidenza individuale della povertà assoluta, che raggiunge nel 2020-2021 un massimo del 9,4 per cento della popolazione¹³. Tradotto in cifre, nel 2021 i poveri assoluti nel nostro Paese sono stati circa 5,6 milioni¹⁴! Anche tra coloro che un lavoro ce l'hanno, ma precario, intermittente, sottopagato: circa il 12 per cento dei lavoratori in Italia vive in condizioni di povertà lavorativa¹⁵. Rispetto a questi numeri, già fortemente allarmanti, ancora più grave si presenta la situazione nel sud Italia: dei 5,6 milioni di individui in condizioni di povertà, 2,3 milioni sono nel Mezzogiorno; su 2 milioni di famiglie povere, circa 775 mila sono al Sud¹⁶.

La promessa del lavoro per tutti, e di una vita libera e dignitosa attraverso esso è dunque tradita. Il lavoro per tutti non c'è, e comunque non basta¹⁷. E non per ragioni contingenti – come la grande crisi eco-

¹² Report Istat sull'occupazione, marzo 2023. Più precisamente il tasso di occupazione è al 60,9%; il tasso di disoccupazione totale è al 7,8%, quello giovanile al 22,3%; il tasso di inattività è al 33,8% (su www.istat.it).

¹³ *Rapporto Bes 2022: il benessere equo e sostenibile in Italia*, su www.istat.it. Il valore maggiore è di 5,2 punti percentuali rispetto al 2010, quando era al 4,2.

¹⁴ Secondo quanto emerge da CARITAS ITALIANA, *L'anello debole. Rapporto 2022 su povertà ed esclusione sociale*, su www.caritas.it.

¹⁵ Secondo EUROSTAT, nel 2021, l'11,7 % degli occupati in Italia viveva in condizioni di povertà lavorativa (quasi 2,6 milioni di occupati). Si veda GRUPPO DI LAVORO SUGLI INTERVENTI E LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ LAVORATIVA IN ITALIA, *Relazione*, novembre 2021, su www.lavoro.gov.it (il Gruppo di lavoro è stato istituito dal ministro del lavoro e delle politiche sociali con d.m n. 126 del 2021, presieduto dall'economista Andrea Garnero). Nella relazione si legge: «avere un lavoro non basta per evitare di cadere in povertà. In Italia, un quarto dei lavoratori italiani ha una retribuzione individuale bassa (cioè, inferiore al 60% della mediana) e più di un lavoratore su dieci si trova in situazione di povertà (cioè, vive in un nucleo con reddito netto equivalente inferiore al 60% della mediana)».

¹⁶ M. MORETTI, *Il divario tra Nord e Sud in Italia: perché va sempre peggio*, in *Sole 24ore*, 8 maggio 2023.

¹⁷ C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015.

nomica del 2008, la pandemia da Covid-19 degli anni Venti del Duemila, la guerra in Ucraina dei giorni nostri e il conseguente rincaro dei prezzi energetici e alimentari¹⁸. Ma per ragioni strutturali profonde, come le trasformazioni della produzione industriale e del mercato del lavoro – tecnologizzazione, automazione, globalizzazione, delocalizzazione, flessibilizzazione, sostituzione dei lavori intellettuali ad opera dell’intelligenza artificiale –, a esito delle quali la crescita economica e della produttività non si accompagna più alla crescita dell’occupazione, ma delle disegualianze.

In una situazione siffatta, la questione del diritto all’esistenza delle persone che non possono garantirsi una vita libera e dignitosa con il proprio lavoro e dei doveri della comunità politica nei loro confronti si impone¹⁹.

Si impone alla luce della Costituzione italiana, che non può essere letta in modo angusto e frammentario, rigo per rigo, ma va letta nella sua unità sistematica: la costituzione economica con i principi fondamentali. E il principio lavorista con i principi personalista, solidarista, di uguaglianza, saldati insieme a sistema nei primi quattro articoli della Costituzione, a delineare il «volto storico» della Repubblica «in senso largamente umano»²⁰.

Nell’indicazione del lavoro come fondamento della Repubblica, come diritto da promuovere e rendere effettivo per tutti, ma anche come dovere per concorrere «al progresso materiale o spirituale della società» (art. 1 e 4); nel riconoscimento e nella garanzia dei «diritti inviolabili dell’uomo» e nella contestuale richiesta dell’«adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale» (art. 2 Cost.); nell’affermazione della «pari dignità sociale» di ogni persona senza irragionevoli discriminazioni, e nella contestuale assunzione dell’impegno a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale,

¹⁸ OECD ECONOMIC OUTLOOK (OCSE), *Interim Report September 2022: Paying the Price of War*, su www.oecd-ilibrary.org.

¹⁹ Si veda, già alla fine degli anni Ottanta del Novecento, L. ELIA, *Si può rinunciare allo “Stato sociale”?*, in R. ARTONI e E. BETTINELLI, *Povert  e Stato*, Roma, 1987, pp. 107 s.: «se i costituenti pensavano ai lavoratori dipendenti, alla classe lavoratrice, occorre oggi considerare i non occupati, altri gruppi sociali in stato di emarginazione»; e occorre «immaginare nuovi sacrifici collettivi, nuovi doveri se davvero non vogliamo rassegnarci a una societ  in cui i due terzi delle persone vivono dignitosamente e un terzo, invece, versa in gravi disagi».

²⁰ Moro (gruppo democratico cristiano), Assemblea costituente, seduta del 13 marzo 1947.

che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» e l'effettiva partecipazione «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»²¹ (art. 3 Cost.); nelle numerose altre disposizioni costituzionali che danno svolgimento a questi principi, non può non leggersi la sintesi inequivocabile di un progetto di società inclusivo, di “democrazia emancipante”²², teso a liberare tutti dalla povertà e da ogni altro ostacolo a una vita libera, dignitosa, piena.

Come ha sottolineato la Corte costituzionale, «contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» è compito al quale «lo Stato non può abdicare in nessun caso»²³. È questo, in estrema sintesi, ciò che prescrive la Costituzione italiana: la solidarietà della comunità politica nei confronti delle persone economicamente deboli e socialmente fragili come dovere inderogabile.

Ma questo dovere si impone anche alla luce dei trattati, delle carte dei diritti, delle dichiarazioni, delle risoluzioni, delle raccomandazioni dell'Unione Europea. Per fermarsi ai primi, il *Trattato sull'Unione Europea*, all'articolo 2, reca tra i valori fondanti il «rispetto della dignità umana» in una società caratterizzata «dalla giustizia, dalla solidarietà». L'articolo 3, nell'indicare gli obiettivi primari dell'Unione, include «lo sviluppo sostenibile dell'Europa» basato «su un'economia sociale di mercato», che mira «alla piena occupazione e al progresso sociale», «combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove

²¹ È sì vero che l'art. 3.2 Cost. parla di «tutti i lavoratori» con riguardo a coloro ai quali deve essere assicurata l'eguaglianza sostanziale; ma dalla lettura degli atti dell'Assemblea costituente emerge senza spazi di ambiguità come nei principi fondamentali – a partire dall'art. 1.1, che fonda la Repubblica italiana «sul lavoro» – per “lavoratore” non si intenda solo chi presti la sua opera in cambio di retribuzione, ma chiunque, in qualunque modo, a qualunque titolo, partecipi all'organizzazione politica, economica e sociale del paese, svolgendo, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società, (in una lettura integrata degli articoli 1.1; 3.2, 4.2 Cost.). Sia consentito il rinvio a C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013.

²² A. DI GIOVINE e M. DOGLIANI, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in *Questione giustizia*, n. 2/1993, pp. 321 ss.

²³ Corte cost., sent. n. 217/1988, con riferimento al diritto all'abitazione.

ve la giustizia e la protezione sociali»²⁴. La *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, nella lettura congiunta degli articoli 1 – «la dignità umana è inviolabile» – e 2 – «ogni individuo ha diritto alla vita» – conduce al riconoscimento del diritto a una vita dignitosa, che trova poi esplicita dichiarazione nell'articolo 34, comma 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, volti a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali». L'art. 13 della *Carta sociale europea* stabilisce che «ogni persona sprovvista di risorse sufficienti ha diritto all'assistenza sociale e medica». Questi principi si trovano poi declinati in modo più dettagliato in diverse *policies* dell'Unione europea²⁵.

L'esistenza libera e dignitosa è dunque un diritto universale, al quale corrisponde un dovere pubblico, un “debito sacro” della comunità

²⁴ Sulle politiche sociali dell'Europa dopo il Trattato di Lisbona, G. BRONZINI, *Tutela dei disoccupati, lotta alla povertà e contrasto dell'esclusione sociale nell'Europa del dopo Lisbona*, in *La cittadinanza europea*, n. 1/2011, pp. 45 ss.

²⁵ Nella sessione straordinaria del marzo 2000 del Consiglio Europeo, a Lisbona, la lotta alla povertà entra ufficialmente tra gli obiettivi strategici dell'Unione – la cosiddetta *Strategia di Lisbona* –, tra i quali un posto di rilievo viene riservato alla modernizzazione del «modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale» (Consiglio europeo, Lisbona 23 e 24 marzo 2000, *Conclusioni della Presidenza*, § 5). Nel 2010, la Strategia di Lisbona passa il testimone alla *Strategia Europa 2020*, che si propone di colmare entro il 2020 le lacune del modello di crescita europeo, creando le condizioni per un diverso tipo di sviluppo economico, più inclusivo, con un alto tasso di occupazione e una maggiore coesione sociale e territoriale, riducendo di almeno 20 milioni le persone a rischio di povertà (*Comunicazione della Commissione, Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010 COM(2010) 2020 def.). Il 17 Novembre 2017 a Göteborg, in Svezia, durante il *Vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita*, viene sottoscritto congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, il *Pilastro europeo dei diritti sociali*, che pone una serie di principi che devono fungere da quadro di riferimento per la politica occupazionale e sociale a livello nazionale ed europeo. In particolare il *Pilastro sociale* prevede venti principi chiave, strutturati in tre capi: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione.

politica²⁶. Non una carità, né una concessione²⁷.

2. Reddito minimo garantito

Il reddito minimo garantito è una misura di assistenza sociale che risponde esattamente a questa trama di principi costituzionali, italiani ed europei: è il reddito garantito da una comunità politica per assicurare a tutte le persone che versino in condizioni di debolezza economica e sociale il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Si tratta dunque di

²⁶ Il “debito sacro” di una comunità politica nei confronti dei fragili è principio risalente, a partire dal costituzionalismo del Settecento. Lo troviamo nella giacobina *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* premessa all'*Atto costituzionale francese del 24 giugno 1793*, nella quale viene sancito, all'articolo XXI, che «I soccorsi pubblici sono un debito sacro. La società deve la sussistenza ai cittadini disgraziati, sia procurando loro del lavoro, sia assicurando i mezzi di esistenza a quelli che non sono in condizione di poter lavorare». Il medesimo dovere ricorre nell'articolo VIII del preambolo della *Costituzione francese del 4 novembre 1848*: la Repubblica «deve, con un'assistenza fraterna, assicurare l'esistenza dei cittadini bisognosi sia procurando loro del lavoro nei limiti delle sue possibilità, sia dando, in mancanza della famiglia, dei sussidi a coloro che non sono in condizioni di lavorare». E ancora, con un salto ai primi del Novecento, la *Costituzione di Weimar* dell'11 agosto 1919, dopo avere dichiarato, all'articolo 151, che l'ordinamento economico deve «tendere a garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo», afferma, all'articolo 163, comma 2, che «Ad ogni tedesco deve essere data la possibilità di provvedere al proprio sostentamento, con il suo lavoro produttivo. Ove non gli si possa procurare una occupazione adatta, deve essere provveduto a quanto necessario al suo sostentamento». Sulla scorta di questi precedenti storici, Costantino Mortati leggeva le previdenze riconosciute all'articolo 38, comma 2, della Costituzione non solo come volte ad assicurare “mezzi adeguati alle esigenze di vita” ai lavoratori incorsi in determinati rischi sociali, ma anche a tutti coloro che fossero abili al lavoro e tuttavia sprovvisti dei mezzi necessari per vivere perché mai occupati o non più occupati da lungo tempo «per circostanze non dipendenti dalla loro volontà»: C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, pp. 242 ss.

²⁷ Per dirla con le parole di T. PAINE, *Agrarian Justice*, 1791: «non la carità, ma un diritto, non la generosità, ma la giustizia è ciò che rivendico». Nello stesso senso M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Diritto pubblico*, 2011, p. 403: il diritto a un'esistenza degna è «un diritto – e non un “beneficio” derivante da “concessione” dello Stato – sottratto alla disponibilità del legislatore, che dovrebbe tradursi anche [...] nella garanzia di un minimo in quanto condizione materiale indispensabile per poter esercitare i diritti e, consequenzialmente, per poter partecipare alla vita politica, economica e sociale del Paese»; F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004.

una misura universale, ma selettiva rispetto al bisogno (secondo i criteri dell’“universalismo selettivo”)²⁸.

Non consiste solo nel conferimento di un sostegno monetario, ma anche di una serie di servizi che hanno come obiettivo la riattivazione al lavoro e il reinserimento sociale delle persone assistite. Proprio a questo fine, il reddito minimo garantito pone delle condizioni ai beneficiari, chiedendo loro la disponibilità a lavorare, accettando le offerte di lavoro proposte dai servizi per l’impiego; oppure, qualora impossibilitati a lavorare (per età, inabilità, carichi di cura), la disponibilità al reinserimento sociale, attraverso lo svolgimento di attività utili alla collettività, come quelle di volontariato, di istruzione, di formazione, di cura.

Tutte queste misure – monetarie e di servizio – nel reddito minimo garantito sono compresenti e integrate, non alternative. Proprio la loro complementarità offre la risposta più adeguata alla dimensione pluridimensionale della povertà, mai comprimibile nella sola esiguità di risorse economiche. Questa il più delle volte non è che l’esito di una mancanza di possibilità: prima, di costruire e formare le proprie competenze; poi, di trasformare le competenze in risultati di vita²⁹. Le ragioni che conducono a tali deprivazioni di opportunità sono varie e complesse: di natura sociale, economica, istituzionale; certo mai riconducibili a una “colpa” individuale.

Il reddito minimo garantito tenta di dare una risposta adeguata alle molte facce e cause dell’esclusione sociale, avendo come obiettivo finale l’emancipazione dall’assistenza sociale e l’affrancamento definitivo dal circolo vizioso della povertà. In ciò la riattivazione al lavoro, laddove possibile, ha un ruolo chiave. Perché il lavoro – il lavoro dignitoso – è fonte non solo di sussistenza, ma anche di elevazione intellettuale e morale, di dignità, di partecipazione; «mezzo necessario all’esplicarsi della personalità», e in quanto tale non surrogabile da

²⁸ A differenza del c.d. “reddito di base”, dunque, il reddito non viene conferito a tutti i membri di una comunità politica (c.d. “universalismo assoluto”), ma solo a quelli poveri. Sul reddito di base, per tutti, P. VAN PARIJS e Y VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, 2017; G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l’Italia e per l’Europa*, Torino, 2011.

²⁹ Per tutti A. K. SEN, *Poverty: an ordinal approach to measurement*, in *Econometrica*, Vol. XLIV, n. 2/1976, pp. 219 ss.; ID., *Commodities and capabilities*, Oxford, 1985; ID., *La disuguaglianza. Un riesame critico* (1992), Bologna, 1994; ID., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c’è crescita senza democrazia* (1999), Milano, 2000.

alcun'altra forma di sussidio che, pur «se provvede al diritto alla vita, lascia insoddisfatta quell'esigenza»³⁰. Ma nel frattempo, finché il lavoro non c'è o non è sufficiente, il diritto all'esistenza non viene meno.

Il reddito minimo garantito mira così a tenere insieme questi due profili: sostenere le persone nella riconquista dell'autonomia e nel reinserimento sociale grazie al lavoro; ma anche, nel frattempo, garantire la sicurezza di un'esistenza libera e dignitosa.

3. Una misura raccomandata dall'Unione europea

Proprio per queste sue caratteristiche, per l'articolazione delle sue misure e dei suoi obiettivi, a partire dalla fine degli anni Ottanta del Novecento³¹ l'Unione Europea ha iniziato a raccomandare con forza l'adozione di misure di reddito minimo garantito in tutti i Paesi membri, indicandolo come «uno dei modi più efficaci per contrastare la povertà, garantire una qualità di vita adeguata e promuovere l'integrazione sociale»³².

Nel 2017 il reddito minimo garantito è stato inserito come “diritto” tra i principi del *Pilastro europeo dei diritti sociali*³³: nel principio 14 si prevede 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»³⁴.

³⁰ C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 16.

³¹ L'introduzione del reddito minimo garantito in tutti gli Stati membri viene auspicata già nella *Risoluzione del Parlamento europeo concernente la lotta contro la povertà nella Comunità europea* del 1988.

³² *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa* (2010/2039(INI)), § 14.

³³ Sul Pilastro europeo dei diritti sociali, si veda nt. 26.

³⁴ Per altro già nella *Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 su Un pilastro europeo dei diritti sociali* (2016/2095(INI)), elaborata in preparazione dell'elaborazione del *Pilastro europeo dei diritti sociali*, al punto 15 si metteva in evidenza «l'importanza di regimi adeguati di reddito minimo per preservare la dignità umana e lottare contro la povertà e l'esclusione sociale, così come il loro ruolo, quale

Ultima di una lunga serie³⁵, la *Risoluzione del Parlamento europeo relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva* del 15 marzo 2023 ha ancora recentemente definito il reddito minimo garantito come una misura di «prestazioni e servizi che, nel loro insieme, costituiscono una rete di sicurezza per le persone che, occupate o non occupate, non disporrebbero altrimenti di risorse sufficienti per garantire una vita dignitosa a sé stessi e alle persone a loro carico»³⁶. E si afferma che tale misura dovrebbe essere «parte integrante di sistemi nazionali di protezione sociale completi e basati sui diritti»³⁷, garantendone l'accesso «effettivo, equo e universale» a tutte le persone prive di risorse sufficienti³⁸. Il Comitato economico e sociale europeo, nella *Raccomandazione sul reddito minimo* del 22 marzo 2023, ha ulteriormente ribadito che «un regime di reddito minimo è una condizione necessaria, ancorché non sufficiente, per consentire una vita dignitosa

forma di investimento sociale che consente alle persone di partecipare alla società e intraprendere percorsi di formazione e/o la ricerca di un lavoro».

³⁵ Per rimanere ai titoli dei documenti *Risoluzione del Parlamento europeo sulla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale nella Comunità europea* del 1993; *Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sulla promozione dell'inclusione sociale e la lotta contro la povertà, inclusa la povertà infantile, nell'Unione europea* (2008/2034(INI)); *Risoluzione del Parlamento europeo del 6 maggio 2009 sull'agenda sociale rinnovata* (2008/2330(INI)); *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa* (2010/2039(INI)); *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa* (2010/2039(INI)). Particolarmente significative per il riconoscimento del diritto fondamentale a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana anche due raccomandazioni: la *Raccomandazione del Consiglio, 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); e la *Raccomandazione della Commissione, 3 ottobre 2008*, relativa all'*Inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro* (2008/867/CE), nelle quali si raccomanda agli Stati membri di garantire «il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana» e di adeguare di conseguenza i propri sistemi di protezione sociale.

³⁶ *Ibidem*, § 11.

³⁷ *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2023, relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva* (2022/2840 (RSP)), § B. Si vedano anche, da ultimo, la *Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva* (2023/C41/01) e il *Parere del Comitato economico e sociale europeo, Raccomandazione sul reddito minimo del 22 marzo 2023* [COM(2022) 490 final – 2022/0299 (NLE)].

³⁸ *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2023*, cit., § 11.

e un percorso praticabile di uscita dalla povertà», e che in materia di assistenza sociale «è necessario adottare un approccio universale basato sui diritti che non lasci indietro nessuno»³⁹.

4. Una misura conforme a Costituzione e costituzionalmente necessaria

Alla luce di tutto ciò, il reddito minimo garantito è sicuramente *una misura conforme alla Costituzione italiana*, rientrando in modo paradigmatico tra quelle tese a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale – e la povertà è il primo tra questi – che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la sua effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Le analisi empiriche confermano che, con l'introduzione del Reddito di cittadinanza in Italia, le condizioni economiche delle famiglie povere sono migliorate e la povertà assoluta è diminuita di almeno due punti percentuali, dal 9,4 al 7,2 della popolazione⁴⁰; anche se certamente la percentuale è ancora drammaticamente alta e la povertà è ben lungi dall'essere stata “abolita”⁴¹.

Anche la condizionalità – la possibilità di porre condizioni al beneficiario del sostegno economico, chiedendogli di lavorare o di svolgere

³⁹ *Parere del Comitato economico e sociale europeo, Raccomandazione sul reddito minimo del 22 marzo 2023*, §§ 3.1 e 3.4.

⁴⁰ Per cogliere l'effetto del Reddito di Cittadinanza sulla povertà, uno studio della Banca d'Italia del 2020 utilizza delle simulazioni basate su dati microeconomici dei patrimoni e delle spese per consumi delle famiglie. Lo studio mostra che il Reddito di cittadinanza ha ridotto l'incidenza della povertà assoluta di 2-3 punti percentuali (N. CURCI, G. GRASSO, P. RECCHIA, M. SAVEGNAGO, *Anti-poverty measures in Italy: a microsimulation analysis*, in www.bancaditalia.it, 2020). Si vedano anche M. APREA, G. GALLO, M. RAITANO, *Verso l'Assegno di Inclusione: un passo indietro di 5 anni*, in *Menabò*, n. 193/2023, su www.eticaeconomia.it, 14 maggio 2023; S. LIACI, *Due anni di Reddito di Cittadinanza: come sta andando e come può essere migliorato*, in *osservatoriocpi.unicatt.it*.

⁴¹ Come ebbe a dichiarare Luigi Di Maio, allora capo politico del Movimento 5 Stelle, vicepresidente del Consiglio dei Ministri, Ministro del lavoro e delle politiche sociali e Ministro dello sviluppo economico, affacciandosi dal balcone di palazzo Chigi il 28 settembre 2018 al termine di un Consiglio dei Ministri nel corso del quale si era trovato un iniziale accordo sul Documento economico finanziario per l'anno 2019: «oggi abbiamo abolito la povertà!», disse.

altra attività di pubblica utilità al fine del suo reinserimento sociale – pare *secundum constitutionem*. La cittadinanza costituzionale è infatti un intreccio di dare e avere, di diritti e di doveri. E se l’assistenza sociale è certamente un diritto, non viene per ciò meno il dovere di «svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività e una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». La formula del secondo comma dell’articolo 4 è volutamente ampia nell’indicare come oggetto di dovere non solo lo svolgimento di un lavoro retribuito, ma di qualsiasi “attività” o “funzione”, che in qualunque modo possa contribuire al progresso della società⁴². Data questa idea di cittadinanza costituzionale, porre la riattivazione sociale come condizione al riconoscimento di un sostegno pubblico è sicuramente conforme a Costituzione⁴³.

Ma, oltre che conforme a Costituzione, il reddito minimo garantito, nel momento in cui è stato introdotto nell’ordinamento italiano con il Reddito di inclusione prima e con il Reddito di cittadinanza poi, è divenuto anche *costituzionalmente necessario*⁴⁴. Non “costituzional-

⁴² Vi fu amplissima e combattutissima discussione in Assemblea costituente su questo comma, volta a includere tra le attività e funzioni in grado di appagare il dovere di concorrere al progresso della società, a titolo esemplificativo, «anche i lavori familiari delle donne di casa» (Moro, gruppo democratico cristiano, prima Sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946); il lavoro «dello studioso [...], dell’archeologo, del bibliotecario» (Lucifero, blocco nazionale della libertà, Prima sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946), «del sacerdote, del religioso, del missionario» (Tupini, gruppo democratico cristiano, Prima sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946), anche di coloro che si dedicano esclusivamente «ad un’attività spirituale o ad un’attività contemplativa» (Dossetti, gruppo democratico cristiano, Prima sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946).

⁴³ Sul concetto di “cittadinanza costituzionale”, *ex multis*, C. SALAZAR, *Tutto scorre: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell’insegnamento di Eraclito*, in *Politica e diritto*, Vol. XXXII, n. 3/2001; L. RONCHETTI, *La costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2015; G. AZZARITI, *Cittadinanza. Cittadinanza è ius loci*, in *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, i2016, pp. 195 ss.; F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, 2019; A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli, 2020; sia consentito il rinvio a C. TRIPODINA, *Il volto storico della Repubblica. Lavoro e cittadinanza; lavoro è cittadinanza*, in *Lo Stato*, n. 17/2021, pp. 131 ss. e alla bibliografia ivi richiamata.

⁴⁴ Lo sostengo a partire da C. TRIPODINA, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa*, cit.; ID., *Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro”. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all’esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, pp. 1 ss.

mente vincolato”, come sarebbe stato se il reddito minimo garantito fosse stato previsto o imposto direttamente dalla Costituzione⁴⁵, ma “costituzionalmente necessario”, in quanto misura volta a garantire un diritto costituzionale prima privo di tutela⁴⁶.

Nel momento dell'introduzione, infatti, il reddito minimo garantito ha rappresentato la prima e unica misura nell'ordinamento giuridico italiano in grado di assicurare la *garanzia universale del diritto costituzionale a un'esistenza libera e dignitosa*. Diritto che la Corte costituzionale ha riconosciuto come fonte, a sua volta, del «diritto fondamentale» – «strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana» – a conseguire «prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno»⁴⁷. Ciò che impone la Costituzione è, insomma, la garanzia universale del diritto all'esistenza, e il conseguente dovere in capo allo Stato di assicurare «in modo uniforme, appropriato e tempestivo» tale diritto in *tutte* le situazioni di estremo bisogno, attraverso prestazioni imprescindibili di

⁴⁵ Così non è: il reddito minimo garantito non è l'unico strumento immaginabile in grado di garantire in modo universale il diritto fondamentale all'esistenza, benché sia sicuramente il più efficace e il più diffuso nei paesi democratici-sociali. Lo Stato potrebbe, ad esempio, predisporre un'imposta negativa sul reddito; oppure potrebbe predisporre erogazioni monetarie altre rispetto al reddito di cittadinanza, non universali, categoriali, ma in grado di coprire comunque tutte le situazioni di bisogno; oppure ancora – e come immaginavano i costituenti – potrebbe garantire effettivamente a tutti un lavoro, e attraverso questo un reddito per vivere dignitosamente.

⁴⁶ L'elaborazione della categoria delle “leggi a contenuto costituzionalmente necessario” e la sua distinzione rispetto alle “leggi a contenuto costituzionalmente vincolato” si deve principalmente alla giurisprudenza costituzionale in materia di referendum abrogativo, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 10/2010. La Corte costituzionale era stata chiamata a risolvere una questione di legittimità costituzionale instaurata in via principale dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria, che lamentavano l'intervento da parte dello Stato nella materia “politiche sociali”, di competenza esclusiva regionale *ex art. 117, IV comma, della Costituzione*, attraverso la previsione della *Social card*, introdotta dall'art. 81 (commi 29, 30 e dal 32 al 38 bis) del d.l. n. 112 del 2008, convertito con modifiche con l. n. 133 del 2008. La Corte aveva giudicato infondata la questione, alla luce delle argomentazioni riportate nel testo, affermando come della garanzia di un'esistenza libera e dignitosa «deve farsi carico il legislatore nazionale», garantendo il livello minimo essenziale delle misure di assistenza sociale «su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo», alla luce, non solo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), ma anche dei principi fondamentali enucleabili degli articoli 2, 3, 2 comma, e 38 della Costituzione.

assistenza sociale. L'assenza di tale copertura universale integra violazione della Costituzione⁴⁸.

Prima dell'introduzione del reddito minimo garantito in Italia non vi era alcuna misura di assistenza sociale che rispondesse a questo imperativo costituzionale: vi erano solo misure parziali, settoriali, categoriali, frammentarie, occasionali. Nel momento in cui è stato introdotto, il reddito minimo garantito è dunque divenuto *costituzionalmente necessario*. *E come tale* – ciò che qui particolarmente importa – *non abrogabile*. A meno di non essere sostituito da altra o altre misure in grado di garantire una pari copertura universale del diritto, non potendo la sua abrogazione integrare «la soppressione di ogni tutela per situazioni che tale tutela esigono secondo Costituzione»⁴⁹.

5. Una misura illegittimamente abrogata: in Italia non c'è più una misura di reddito minimo garantito

Nonostante ciò, il c.d. “decreto lavoro” del governo Meloni – decreto legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modifiche dalla legge 3 luglio 2023, n. 85⁵⁰ – ha abrogato il Reddito di cittadinanza e, con esso, il reddito minimo garantito in Italia.

Prevede infatti il decreto che del Reddito di cittadinanza non si possa godere oltre il 31 dicembre 2023. Ma già a partire dal 31 luglio la

⁴⁸ Così anche F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., p. 108; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1104.

⁴⁹ Per la Corte costituzionale, le leggi costituzionalmente necessarie possono essere abrogate con referendum, ma solo parzialmente e comunque purché la normativa di risulta consenta la sopravvivenza della legge necessaria all'attuazione della Costituzione: sicché è vietata l'abrogazione *tout court* delle leggi che rappresentano una tutela minima (anche se non è l'unica possibile) a situazioni costituzionalmente protette (sent. n. 26/1981), talché la loro eliminazione «determinerebbe la soppressione di ogni tutela per situazioni che tale tutela esigono secondo Costituzione» (sentt. nn. 46/2000, 45/2005).

⁵⁰ Il decreto legge 4 maggio 2023 n. 48, intitolato *Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*, si compone di tre capi: Capo I, *Nuove misure di inclusione sociale e lavorativa*; Capo II, *Interventi urgenti in materia di rafforzamento delle regole di sicurezza sul lavoro e di tutela contro gli infortuni, nonché di aggiornamento del sistema di controlli ispettivi*; Capo III, *Misure a sostegno dei lavoratori e per la riduzione della pressione fiscale*. Il Capo di interesse per le riflessioni che qui si conducono è il primo.

misura è stata smantellata per i nuclei familiari privi al loro interno di persone con disabilità o minorenni o persone con almeno sessant'anni di età o persone che si trovino in condizioni di svantaggio certificate⁵¹. A partire dal 1° gennaio 2024, la «misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli» sarà l'*Assegno di inclusione* (Adi) (art.1)⁵².

A differenza del Reddito di inclusione e del Reddito di cittadinanza, l'Assegno di inclusione *non è a carattere universale*: di esso non beneficeranno i membri di *tutte* le famiglie in condizione di povertà, ma esclusivamente i membri delle famiglie povere nelle quali vi siano componenti «con disabilità», o «minorenni», o «con almeno sessant'anni di età» o – per un'aggiunta della legge di conversione – «in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territorialmente certificati dalla pubblica amministrazione»⁵³.

Per tutti gli altri – e non pochi evidentemente – non vi sarà più alcuna misura di sostegno al reddito a contrasto della povertà, ma vi sarà solo un *Supporto per la formazione e il lavoro* (Sfl), che garantisce un indennizzo monetario, esiguo nell'importo e circoscritto nel tempo, a chi dimostri di avere intrapreso un percorso di riattivazione al lavoro.

Questa è la prima cosa da notare e denunciare: *una misura costituzionalmente necessaria è stata abrogata*. Al suo posto non è stata introdotta una misura diversa ma altrettanto universale, bensì una misura parziale e categoriale, della quale possono beneficiare solo famiglie

⁵¹ D.l. n. 48 del 2023, art. 13.1: «I percettori del Reddito di cittadinanza e della Pensione di cittadinanza di cui al decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, mantengono il relativo beneficio sino alla sua naturale scadenza e comunque non oltre il 31 dicembre 2023, nel rispetto delle previsioni di cui al citato decreto-legge n. 4 del 2019». La l. 29 dicembre 2022, n. 197 (*Legge di bilancio per l'anno 2023*) aveva già disposto, all'art. 1, comma 313, che, «nelle more di un'organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva, dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023 la misura del reddito di cittadinanza di cui agli articoli da 1 a 13 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, è riconosciuta nel limite massimo di 7 mensilità». Ha inoltre disposto (con l'art. 1, comma 314) che «Le disposizioni di cui al comma 313 non si applicano in caso di nuclei familiari al cui interno vi siano persone con disabilità [...], minorenni o persone con almeno sessant'anni di età».

⁵² Art. 1, d.l. n. 48 del 2023.

⁵³ Art. 2, d.l. n. 48 del 2023.

sprovviste dei mezzi necessari per vivere e nelle quali vi siano membri disabili, minori o anziani o in altra condizione di svantaggio certificata.

Non c'è più, dunque, in Italia una misura di reddito minimo garantito. L'esistenza libera e dignitosa non è più un diritto di tutti. In spregio al primo comma dell'articolo 3 della Costituzione, si viene irragionevolmente discriminati in ragione della presenza o dell'assenza di "condizioni personali", proprie o dei propri familiari, aggiuntive rispetto alla povertà. La povertà *tout court*, di nuovo, non è più sufficiente. La rete di protezione sociale è di nuovo squarciata.

I primi e più forti dubbi di legittimità costituzionale vengono in primo luogo da questo.

6. L'Assegno di inclusione

Volendo analizzare più nel dettaglio la nuova misura nazionale di contrasto alla povertà, possono accedere all'Assegno di inclusione, solo i membri dei nuclei familiari nei quali vi siano componenti «con disabilità», o «minorenni», o «con almeno sessant'anni di età». A questi prerequisiti previsti dal decreto legge, che tagliavano fuori da ogni protezione sociale chiunque, povero, non si trovasse in nuclei familiari con queste stringenti condizioni, la legge di conversione ha aggiunto una sorta di clausola di salvaguardia, prevedendo il diritto all'Assegno anche per i nuclei familiari in cui vi siano membri «in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territorialmente certificati dalla pubblica amministrazione»⁵⁴: una clausola aperta, che, seppure non in grado di coprire l'universalità dei poveri⁵⁵, ha ampliato sicuramente la portata della davvero troppo angusta e discriminatoria previsione originaria. L'Assegno di inclusione è dunque una misura di assistenza familiare e non individuale, (benché nel concetto di famiglia rientrano anche i nuclei familiari monopersonali), come per altro erano già il Reddito di inclusione e il Reddito di cittadinanza.

I membri dei nuclei familiari con le suddette caratteristiche, per beneficiare dell'Assegno di inclusione devono possedere anche i seguenti *requisiti di cittadinanza, di residenza e di soggiorno* (art. 2.2.a): il ri-

⁵⁴ Art. 2, d.l. n. 48 del 2023.

⁵⁵ Si veda *infra*, § 8.

chiedente deve essere cittadino dell'Unione europea, o suo familiare titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, o cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo, o ancora titolare dello *status* di protezione internazionale. Inoltre, al momento della presentazione della domanda, il richiedente e gli altri membri della famiglia beneficiaria dell'assegno devono essere residenti in Italia da almeno cinque anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Rispetto al Reddito di cittadinanza⁵⁶, si può notare in senso positivo l'abbassamento del requisito di residenza da dieci a cinque anni.

Con riferimento alla *condizione economica* (art. 2.2.b), il nucleo familiare deve essere in condizione di povertà, che viene accertata alla stregua dei seguenti requisiti economici e reddituali: la famiglia deve avere un indicatore di situazione economica equivalente (Isee) non superiore a 9.360 euro; un valore del reddito familiare non superiore a 6.000 euro, moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza⁵⁷; un valore del patrimonio immobiliare non superiore a 30.000 euro, esclusa la casa di abitazione entro un valore Imu di 150.000 euro; un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro, accresciuto di 2.000 euro per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo fino a un massimo di 10.000 euro⁵⁸. Con riferimento agli indicatori del tenore di vita (art. 2.2.c), nessun componente deve essere in possesso di autoveicoli di cilindrata superiore a 1600 cc. o di motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc. immatricolati nei trentasei mesi antecedenti la richiesta, di navi e imbarcazioni da diporto, né di aeromobili.

Quanto alle *ulteriori condizioni personali dei beneficiari*, non può beneficiare dell'Assegno di inclusione il membro del nucleo familiare che sia stato sottoposto a misure cautelari personali, di prevenzione o

⁵⁶ D.l. 28 gennaio 2019, n. 4, art. 2.1.a.2.

⁵⁷ *Ex* art. 2.2.b.2, d.l. n. 48 del 2023, «Se il nucleo familiare è composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni ovvero da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza, la soglia di reddito familiare è fissata in euro 7.560 annui», moltiplicata secondo la scala di equivalenza.

⁵⁸ *Ex* art. 2.2.b.4, d.l. n. 48 del 2023, il massimale «è incrementato di ulteriori euro 1.000 per ogni minorenni successivo al secondo; i predetti massimali sono ulteriormente incrementati di euro 5.000 per ogni componente in condizione di disabilità e di euro 7.500 per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, come definite a fini Isee, presente nel nucleo».

a sentenza definitiva di condanna nei dieci anni precedenti la richiesta (art. 2.2.d). Non ha, inoltre, diritto all'Assegno di inclusione il nucleo familiare nel quale un componente risulti disoccupato a seguito di dimissioni volontarie nei dodici mesi successivi alla data delle dimissioni, salve le dimissioni per giusta causa o per risoluzione consensuale del rapporto di lavoro per giustificato motivo (art. 3). A prescindere da responsabilità personali, dunque, l'esclusione ricade sull'intero nucleo familiare e non unicamente sul componente.

Il *beneficio economico* dell'Assegno di inclusione è composto da una integrazione base del reddito familiare fino alla soglia massima di 6.000 euro annui (art. 3.1.) e minima di 480 euro annui (art. 3.4), con integrazioni nel caso in cui il nucleo familiare risieda in locazione, ma non anche nel caso in cui stia pagando un mutuo per la prima casa⁵⁹.

È prevista poi una *scala di equivalenza*, che in teoria dovrebbe consentire di adeguare il beneficio economico alla numerosità del nucleo familiare, secondo il criterio delle "bocche da sfamare". Ma per l'Assegno di inclusione la scala di equivalenza funziona secondo altri criteri: non in base al numero, ma di nuovo in base alle condizioni dei membri della famiglia. Per cui, è riconosciuto un incremento del beneficio economico base solo in presenza di componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienza, o in condizione di grave disagio bio-psico-sociale e inseriti in programmi di cura e si assistenza certificati dalla pubblica amministrazione, o con età pari o superiore ai sessanta anni, o minori di età, o maggiorenni con carichi di cura (art. 2.4)⁶⁰. Tutti gli altri membri della famiglia tra i diciotto e i cinquantano-

⁵⁹ Più precisamente, ex art. 3.1, d.l. n. 48 del 2003, «Il beneficio economico dell'Assegno di inclusione, su base annua, è composto da un'integrazione del reddito familiare [...] fino alla soglia di euro 6.000 annui, ovvero di euro 7.560 annui se il nucleo familiare è composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni ovvero da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza, moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza di cui all'articolo 2, comma 4. Il beneficio economico è, altresì, composto da una integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione concessa in locazione con contratto ritualmente registrato, per un importo pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto in locazione, come dichiarato a fini Isee, fino ad un massimo di euro 3.360 annui, ovvero di 1.800 euro annui se il nucleo familiare è composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni ovvero da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza».

⁶⁰ Ex art. 2.4., d.l. n. 48 del 2023, «Il parametro della scala di equivalenza [...] è

ve anni che non rientrano in queste condizioni non vengono computati ai fini dell'incremento dell'Assegno. Anche su questa scelta gravano dubbi di legittimità costituzionale, sulla base del principio di non irragionevole discriminazione in base alle condizioni personali rispetto a un diritto fondamentale e universale quale quello a un'esistenza libera e dignitosa.

L'Assegno – che può essere richiesto con modalità telematica all'Inps o presso i centri di assistenza fiscale – viene conferito per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi; ma può essere rinnovato, previa sospensione di un mese, per periodi ulteriori di dodici mesi. Dunque la misura è continuativa: al permanere delle condizioni, il beneficio può essere goduto per un tempo indeterminato, salvo le sospensioni per un mese allo scadere dei periodi di rinnovo di dodici mesi (art.3.2).

L'Assegno viene erogato mensilmente attraverso uno strumento di pagamento elettronico ricaricabile detto *Carta di inclusione*. Ogni singolo componente maggiorenne del nucleo familiare ha una propria carta, e l'erogazione del beneficio è suddivisa tra tutti. Oltre che per acquisti diretti nei supermercati, nei negozi alimentari, nelle farmacie, nei negozi convenzionati e per pagare bollette, utenze e affitto, la Carta di inclusione permette di effettuare prelievi di contante entro un limite massimo di 100 euro al mese per singolo individuo (art. 4.8). È espressamente vietato l'uso dell'assegno di inclusione per prodotti o fini rispetto ai quali lo Stato erogatore esprime esplicito dissenso: giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità; sigarette, anche elettroniche; derivati del fumo; giochi pirotecnici; prodotti alcolici (art. 4.9).

Posta la necessaria presenza dei requisiti familiari, di cittadinanza, di residenza, di soggiorno, economici su elencati, la concessione dell'Assegno di inclusione è sottoposta a una serie di ulteriori condizioni procedurali. Per ricevere il beneficio economico il richiedente

pari a 1 ed è incrementato, fino a un massimo complessivo di 2,2, ulteriormente elevato a 2,3 in presenza di componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienza: a) di 0,5 per ciascun altro componente con disabilità o non autosufficiente [...]; b) di 0,4 per ciascun altro componente con età pari o superiore a 60 anni; c) di 0,4 per un ciascun altro componente maggiorenne con carichi di cura [...]; d) di 0,30 per ciascun altro componente adulto in condizioni di grave disagio bio-psico-sociale e inserito in programmi di cura e di assistenza certificati dalla pubblica amministrazione [lettera aggiunta dalla legge di conversione]; e) di 0,15 per ciascun minore di età, fino a due; f) di 0,10 per ogni ulteriore minore di età oltre il secondo».

deve effettuare l'iscrizione presso il *Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa* (Siisl)⁶¹, al fine di sottoscrivere un *Patto di attivazione digitale*, con il quale autorizza la trasmissione dei dati presenti nella domanda di Assegno ai servizi sociali e ai servizi per il lavoro (centri per l'impiego, agenzie per il lavoro, enti autorizzati all'attività di intermediazione, soggetti accreditati ai servizi per il lavoro) (art.4.1.)

Il percorso di attivazione del nucleo familiare prende le mosse dalla sua presa in carico da parte dei servizi sociali del comune di residenza, i quali effettuano una valutazione multidimensionale dei bisogni della famiglia, per avviarla a un percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa, sulla base di uno o più progetti rispondenti ai bisogni del nucleo familiare nel suo complesso e dei singoli componenti (art. 6.1). Il percorso viene condiviso con la sottoscrizione di un ulteriore patto: il *Patto per l'inclusione* (art.4.3 e 4.5).

A seguito della sottoscrizione del patto per l'inclusione, i membri del nucleo familiare *non attivabili al lavoro* sono tenuti a presentarsi ai servizi sociali ogni novanta giorni per aggiornare la loro posizione, pena la sospensione del beneficio economico (art.4.4). Per essi il percorso personalizzato può prevedere l'impegno alla partecipazione a titolo gratuito – senza retribuzione e senza instaurazione di un rapporto di pubblico impiego – a progetti utili alla collettività a titolarità dei comuni o di altre pubbliche amministrazioni, oppure ad attività di volontariato presso enti del Terzo settore. Disabili e anziani, pur non essendo tenuti, possono richiedere l'adesione volontaria a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo o all'inclusione sociale (art. 6.5).

I membri nel nucleo familiare di età compresa tra i diciotto e i cinquantanove anni *attivabili al lavoro* devono invece sottoscrivere un terzo patto presso i servizi per il lavoro: il *Patto di servizio personalizzato*. In seguito a ciò, accedono a informazioni e proposte su offerte

⁶¹ Ex art. 5.1, d.l. n. 48 del 2023, «Al fine di consentire l'attivazione dei percorsi personalizzati per i beneficiari dell'Assegno di inclusione, assicurando il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, e per favorire percorsi autonomi di ricerca di lavoro e rafforzamento delle competenze da parte dei beneficiari, nonché per finalità di analisi, monitoraggio, valutazione e controllo dell'Assegno di inclusione, è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa – Siisl, realizzato dall'Inps. Il Sistema informativo consente l'interoperabilità di tutte le piattaforme digitali dei soggetti accreditati al sistema sociale e del lavoro che concorrono alle finalità di cui all'articolo 1».

di lavori, corsi di formazione, tirocini di orientamento e formazione, progetti utili alla collettività e altri strumenti di politica attiva del lavoro (art. 5.2), e sono tenuti a presentarsi ai centri per l'impiego ogni novanta giorni per aggiornare la propria posizione, pena la sospensione del beneficio economico (art. 4.5).

In particolare sono indicati come “attivabili al lavoro” tutti i membri del nucleo familiare maggiorenni che esercitano la responsabilità genitoriale, che non siano non già occupati o frequentanti un regolare corso di studi, e che non abbiano carichi di cura (art. 6.4.). Sono inoltre esplicitamente esclusi dall'obbligo di attivazione al lavoro: le persone titolari di pensione o comunque di età pari o superiore a sessant'anni; le persone con disabilità; quelle affette da patologie oncologiche (e le altre patologie invalidanti?); le persone con carichi di cura; inoltre, la legge di conversione ha aggiunto l'esclusione dall'obbligo di lavoro per i componenti dei nuclei familiari inseriti in percorsi di protezione relativi alla violenza di genere e le donne vittime di violenza, con o senza figli, prese in carica da centri antiviolenza riconosciuti (art. 6.5)⁶².

Quanto ai *carichi di cura* se ne dà una definizione estremamente circoscritta: è considerato gravato da carichi di cura solo chi si occupa «di soggetti minori di tre anni di età», oppure «di tre o più figli minori di età», oppure «di componenti il nucleo familiare con disabilità o non autosufficienza». A chiunque pratici quotidianamente il mestiere di vivere con figli minori, è chiaro che gli oneri di cura nei confronti dei figli sono assai più ampi e perduranti di quelli indicati. Non corrisponde a realtà che si cessa di avere tali oneri al compimento del terzo anno di età di un figlio, o che e non si hanno oneri di cura se invece di avere tre figli minorenni se ne hanno due.

In ogni caso, i membri del nucleo familiare attivabili al lavoro sono tenuti all'*obbligo di adesione e partecipazione attiva* a tutte le attività formative, di lavoro, di politica attiva comunque denominate che siano individuate nel progetto di inclusione sociale e lavorativa (art. 6.4). In particolare, quanto al lavoro, sono *tenuti ad accettare le offerte di lavoro* che si riferiscano a rapporti con le seguenti contestuali caratteristiche: a) a tempo indeterminato, senza limiti di distanza nell'ambito del

⁶² Ex art. 6.5, d.l. n. 48 del 2023, «I componenti con disabilità o di età pari o superiore a sessanta anni possono comunque richiedere l'adesione volontaria a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo o all'inclusione sociale».

territorio nazionale; oppure d) a tempo determinato, qualora il luogo di lavoro non disti più di ottanta chilometri dal domicilio del soggetto o comunque sia raggiungibile entro 120 minuti con i mezzi di trasporto pubblico; b) a tempo pieno; oppure a tempo parziale non inferiore al sessanta per cento dell'orario a tempo pieno; c) la cui retribuzione non sia inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi di categoria (art. 9)⁶³. Il *rifiuto di un'offerta di lavoro* rientrante in tali parametri comporta – sin dal rifiuto della prima offerta – la *decadenza dal beneficio dell'interno nucleo familiare* (art. 8.6.d), prescindendo di nuovo da ogni considerazione sulla responsabilità personale delle scelte compiute.

La legge di conversione ha per fortuna integrato un profilo che sarebbe stato di sicura illegittimità costituzionale, perché fortemente irragionevole. Il decreto legge non conteneva, infatti, alcuna previsione derogatoria per il caso in cui i membri del nucleo familiare tenuti al lavoro fossero stati genitori di uno o due minori di età superiore ai tre anni, e dunque non esonerati dal lavoro per “carichi di cura”. Sicché, per esempio, entrambi i genitori di due figli che avessero già compiuto i tre anni sarebbero stati tenuti ad accettare lavori a tempo indeterminato, anche a tempo parziale, in qualsiasi parte del territorio nazionale, pena la decadenza dal beneficio. Gli esiti distruttivi sugli equilibri del nucleo familiare di una simile previsione sono evidenti. La legge di conversione ha dunque opportunamente inserito un comma 1 bis all'articolo 9 che prevede che, esclusivamente nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti figli con età inferiore a quattordici anni, anche qualora i genitori siano legalmente separati, l'offerta di lavoro va obbligatoriamente accettata solo se il luogo di lavoro non eccede la distanza di ottanta chilometri dal domicilio del soggetto o comunque è raggiungibile nel limite temporale massimo di 120 minuti con i mezzi di trasporto pubblico.

Né nel decreto né nella legge di conversione si fa cenno alcuno alla “congruità” dell'offerta di lavoro⁶⁴: si dice solo che la piattafor-

⁶³ *Ex* art. 3.5, d.l. n. 48 del 2023, se il reddito da lavoro resta entro i 3000 euro lordi annui, ciò non incide sulla determinazione dell'Assegno di inclusione; retribuzioni più alte concorrono invece alla determinazione del beneficio economico.

⁶⁴ L'“offerta di lavoro congrua”, che veniva richiamata anche dalla disciplina del Reddito di cittadinanza (art. 4.8, d.l. n. 4 del 2019), è definita dall'art. 25.1 del d.lgs. n. 150 del 2015, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive*: «Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvede

ma informatica Siisl agevola la ricerca del lavoro, tenendo conto, da una parte, delle esperienze educative e formative e delle competenze professionali pregresse del beneficiario; dall'altra, della disponibilità di offerte di lavoro (art. 5.2). Ma non ne deriva che il lavoro offerto debba essere congruo rispetto alle esperienze e competenze pregresse⁶⁵.

Per favorire l'accesso al lavoro e scoraggiare il lavoro in nero sono poi previsti una serie di *incentivi*: alcuni in favore dei lavoratori, prevedendo i casi di compatibilità e cumulabilità dell'Assegno con il reddito da lavoro in caso di avvio di un'attività di lavoro dipendente o di impresa o di lavoro autonomo o di partecipazione a percorsi di politica attiva del lavoro che prevedano indennità o benefici di partecipazione (art. 3.5, 3.6, 3.7, 10.6)⁶⁶; altri in favore dei datori di lavoro che assu-

alla definizione di offerta di lavoro congrua, su proposta dell'ANPAL, sulla base dei seguenti principi: a) coerenza con le esperienze e le competenze maturate; b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; c) durata della disoccupazione; d) retribuzione superiore di almeno il 20 per cento rispetto alla indennità percepita nell'ultimo mese precedente [...]».

⁶⁵ *Ex art. 4.9, d.l. n. 4 del 2019, per il Reddito di cittadinanza la "congruità dell'offerta di lavoro" era definita, oltre che con riferimento alle esperienze e competenze pregresse, anche in base alla distanza del lavoro stesso, in base al numero di offerte rifiutate e alla composizione del nucleo familiare, secondo questi requisiti: «a) entro ottanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, se si tratta di prima offerta, ovvero, fermo quanto previsto alla lettera d), ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di seconda offerta; b) in caso di rapporto di lavoro a tempo determinato o a tempo parziale, [...] quando il luogo di lavoro non dista più di ottanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o è comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, in caso sia di prima sia di seconda offerta; c) in caso di rinnovo del beneficio [...], fermo quanto previsto alla lettera d), è congrua un'offerta ovunque sia collocata nel territorio italiano anche nel caso si tratti di prima offerta; d) esclusivamente nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti con disabilità, come definita ai fini dell'Isee, non operano le previsioni di cui alle lettere b) e c) e, in deroga alle previsioni di cui alla lettera a) relative alle offerte successive alla prima, indipendentemente dal periodo di fruizione del beneficio, l'offerta è congrua se non eccede la distanza di cento chilometri dalla residenza del beneficiario d-bis) esclusivamente nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti figli minori, anche qualora i genitori siano legalmente separati, non operano le previsioni di cui alla lettera c) e, in deroga alle previsioni di cui alle lettere a) e b), con esclusivo riferimento alla terza offerta, l'offerta è congrua se non eccede la distanza di duecentocinquanta chilometri dalla residenza del beneficiario. Le previsioni di cui alla presente lettera operano esclusivamente nei primi ventiquattro mesi dall'inizio della fruizione del beneficio, anche in caso di rinnovo dello stesso».*

⁶⁶ *Ex art. 3.5, d.l. n. 49 del 2023, «In caso di avvio di un'attività di lavoro dipen-*

mano beneficiari dell'Assegno, nella forma di un esonero contributivo previdenziale (art. 10)⁶⁷.

dente da parte di uno o più componenti il nucleo familiare nel corso dell'erogazione dell'Assegno di inclusione, il maggior reddito da lavoro percepito non concorre alla determinazione del beneficio economico, entro il limite massimo di 3.000 euro lordi annui [...]. Il reddito da lavoro eccedente la soglia concorre alla determinazione del beneficio economico, a decorrere dal mese successivo a quello della variazione e fino a quando il maggior reddito non è recepito nell'ISEE per l'intera annualità»; *ex art. 3.6*, «L'avvio di un'attività d'impresa o di lavoro autonomo, svolta sia in forma individuale che di partecipazione, da parte di uno o più componenti il nucleo familiare nel corso dell'erogazione dell'Assegno di inclusione, è comunicata all'INPS entro il giorno antecedente all'inizio della stessa a pena di decadenza dal beneficio [...]. A titolo di incentivo, il beneficiario fruisce senza variazioni dell'Assegno di inclusione per le due mensilità successive a quella di variazione della condizione occupazionale, ferma restando la durata complessiva del beneficio. Il beneficio è successivamente aggiornato ogni trimestre avendo a riferimento il trimestre precedente, e il reddito concorre per la parte eccedente 3.000 euro lordi annui»; *ex art. 3.7*, «In caso di partecipazione a percorsi di politica attiva del lavoro che prevedano indennità o benefici di partecipazione comunque denominati, o di accettazione di offerte di lavoro anche di durata inferiore a un mese, la cumulabilità con il beneficio previsto dal presente articolo è riconosciuta entro il limite massimo annuo di 3.000 euro lordi»; *ex art. 10.6* «Ai beneficiari dell'Assegno di inclusione che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o una società cooperativa entro i primi dodici mesi di fruizione del beneficio è riconosciuto in un'unica soluzione un beneficio addizionale pari a sei mensilità dell'Assegno di inclusione, nei limiti di 500 euro mensili».

⁶⁷ *Ex art. 10.1*, d.l. n. 48 del 2023, «Ai datori di lavoro privati che assumono i beneficiari dell'Assegno di inclusione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, pieno o parziale, o anche mediante contratto di apprendistato, è riconosciuto, per un periodo massimo di dodici mesi, l'esonero dal versamento del 100 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, con esclusione dei premi e dei contributi dovuti all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, nel limite massimo di importo pari a 8.000 euro su base annua, riparametrato e applicato su base mensile. Resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche. Nel caso di licenziamento del beneficiario dell'Assegno di inclusione effettuato nei ventiquattro mesi successivi all'assunzione, il datore di lavoro è tenuto alla restituzione dell'incentivo fruito maggiorato delle sanzioni civili, di cui all'articolo 116, comma 8, lettera a), della legge 23 dicembre 2000, n. 388, salvo che il licenziamento avvenga per giusta causa o per giustificato motivo. L'esonero è riconosciuto anche per le trasformazioni dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato nel limite massimo di ventiquattro mesi, inclusi i periodi di esonero fruiti ai sensi del comma 2»; *ex art. 10.2*, «Ai datori di lavoro privati che assumono i beneficiari dell'Assegno di inclusione con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato o stagionale, pieno o parziale, è riconosciuto, per un periodo massimo di dodici mesi e comunque non oltre la durata del rapporto di lavoro, l'esonero dal versamento del 50 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico

Sono infine previste una serie di *controlli* a carico dell'Ispettorato nazionale del lavoro (Inl) (art. 7) e *sanzioni*, fino alla reclusione a sei anni (art. 8), per disincentivare l'uso indebito dell'Assegno di inclusione. Alle sanzioni che colpiscono il beneficiario colpevole del reato – che, oltre alla pena, comportano l'immediata decadenza dal beneficio e l'onere di restituire quanto illegittimamente percepito –, si affiancano, di nuovo senza considerazione alcuna per il principio di responsabilità personale, sanzioni che colpiscono l'intero nucleo familiare, con la revoca o decadenza dal beneficio nel caso in cui un componente tenga comportamenti inadeguati e non rispettosi dei patti sottoscritti (art. 8.6)⁶⁸. In tal caso, il beneficio può essere richiesto da altro componente del nucleo familiare, ma solo decorsi sei mesi dal provvedimento di revoca o decadenza (art. 8.9).

7. Il supporto per la formazione e il lavoro

Questo per i nuclei familiari in condizione di povertà che abbiano

dei datori di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, nel limite massimo di importo pari a 4.000 euro su base annua, riparametrato e applicato su base mensile».

⁶⁸ Art. 8.6, d.l. n. 48 del 2023: «Il nucleo familiare che percepisce l'Assegno di inclusione decade dal beneficio se un componente del nucleo, tenuto agli obblighi di cui all'articolo 6: a) non si presenta presso i servizi sociali o il servizio per il lavoro competente nel termine fissato, senza un giustificato motivo; b) non sottoscrive il patto per l'inclusione o il patto di servizio personalizzato, di cui all'articolo 4, salvi i casi di esonero; c) non partecipa, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione, comunque denominate, nelle quali è inserito dai servizi per il lavoro, secondo quanto previsto dal patto di servizio personalizzato, ovvero non rispetta gli impegni concordati con i servizi sociali nell'ambito del percorso personalizzato, ovvero non frequenta regolarmente un percorso di istruzione degli adulti di primo livello, previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2012, n. 263, o comunque funzionale all'adempimento dell'obbligo di istruzione; d) non accetta, senza giustificato motivo, una offerta di lavoro ai sensi dell'articolo 9, relativamente ai componenti del nucleo attivabili al lavoro; e) non rispetta le previsioni di cui all'articolo 3, commi 7, 8, 10 e 11 ovvero effettua comunicazioni mendaci in modo da determinare un beneficio economico maggiore; f) non presenta una DSU aggiornata in caso di variazione del nucleo familiare; g) viene trovato, nel corso delle attività ispettive svolte dalle competenti autorità, intento a svolgere attività di lavoro, senza aver provveduto alle prescritte comunicazioni di cui all'articolo 3».

al loro interno almeno un componente disabile, minorenni o di almeno sessant'anni di età, o in condizione di svantaggio e inserito in programma di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territorialmente certificati. Per tutti coloro che non rientrino in nuclei familiari siffatti, non è più prevista alcuna misura di sostegno al reddito.

Per essi, a partire dal 1° settembre 2023, è prevista l'istituzione di una *Supporto per la formazione e il lavoro*, definita non come misura di contrasto alla povertà, ma «di attivazione al lavoro», mediante «la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate», tra le quali rientrano anche il Servizio civile universale⁶⁹ o altri progetti utili alla collettività (art. 12.1). In questa misura, il sostegno attivo all'occupazione non è complementare al sostegno al reddito, ma ad esso alternativo.

Il Supporto è attribuito ai singoli e non alle famiglie, anche se la povertà è valutata sempre su base familiare. In particolare, del Supporto possono beneficiare tutti i membri di nuclei familiari esclusi dall'Assegno di inclusione, ma anche i componenti dei nuclei che percepiscono l'Assegno di inclusione che non sono calcolati nella scala di equivalenza: devono avere un'età compresa tra i diciotto e i cinquantanove anni, un valore dell'Isee familiare non superiore ai 6.000 euro annui e i medesimi requisiti di cittadinanza, di residenza, di soggiorno, di condizioni economiche previste per i percettori dell'Assegno di inclusione (art. 12.2 e 12.4). Il Supporto è espressamente indicato come incompatibile con il Reddito di cittadinanza, la Pensione di cittadinanza e ogni altro strumento pubblico di integrazione o di sostegno al reddito per la disoccupazione (art. 12.2). Si noti che, diversamente che per l'Assegno di inclusione, dove il valore dell'Isee familiare che permette di accedere alla misura è di 9.360 euro, in questo caso la soglia di accesso è fissata a 6.000 euro: quindi una quota di persone considerate povere assolute dal decreto – tutti quelle che hanno un Isee familiare superiore ai 6.000 euro ma inferiore ai 9.360 – non può accedere a questa misura.

Gli interessati al Supporto, come gli aspiranti beneficiari all'Assegno di inclusione, devono effettuare l'iscrizione presso il sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (Siisl) e sottoscrivere un *Patto di attivazione digitale*; anche in questo caso vi è l'invio in

⁶⁹ Per accedere al quale sono previste deroghe ai limiti di età e quote di riserva nei relativi bandi.

automatico dei dati della domanda, ma solo ai servizi per il lavoro, e non anche ai servizi sociali. Nella richiesta, l'interessato è tenuto a rilasciare la *Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro* (art. 12.3). È chiamato poi dal servizio per il lavoro competente a sottoscrivere un *Patto di servizio personalizzato*, nel quale deve dimostrare di essere un soggetto già attivo nella ricerca del lavoro: di essersi cioè già rivolto ad almeno tre agenzie per il lavoro o enti autorizzati all'attività di intermediazione (art. 12.5).

A seguito della stipulazione del Patto di servizio personalizzato, l'interessato, tramite la piattaforma Siisl, può ricevere offerte di lavoro e servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro, essere inserito in specifici progetti di formazione; o può egli stesso individuare progetti di formazione ai quali essere ammesso, dandone immediata comunicazione tramite la piattaforma stessa (art. 12.6).

In caso di attivazione e di partecipazione a programmi formativi o a progetti utili alla collettività, per tutta la loro durata e comunque *per un periodo non superiore a dodici mesi*, l'interessato riceve, quale indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa, un *beneficio economico* pari a un importo mensile di 350 euro, erogato mediante bonifico mensile da parte dell'Inps (art. 12.7). Dunque, il beneficio economico ammonta al massimo a 4.200 euro in un anno, e non è rinnovabile.

Nel caso in cui l'interessato non aderisca alle misure di formazione e di attivazione lavorativa proposte, o in altro modo non rispetti i patti sottoscritti, decade dal beneficio (art. 12.10)⁷⁰. È sospeso, se non dà conferma ai servizi competenti di partecipare alle attività proposte almeno ogni novanta giorni (art. 12.8).

Coloro che hanno tra i diciotto e i ventinove anni, ma non hanno ancora adempiuto agli "obblighi di istruzione"⁷¹, vedono ulteriormente subordinata l'erogazione del Supporto all'iscrizione e alla frequenza di percorsi di istruzione degli adulti di primo livello o comunque funzionali all'adempimento dell'obbligo di istruzione (artt. 10.4 e 12.9).

⁷⁰ *Ex* art. 12.10, d.l. n. 48 del 2023 «Al Supporto per la formazione e il lavoro si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, commi 5, 6, 7, 8, 9 e 10, all'articolo 4, commi 1 e 7, all'articolo 5, all'articolo 6, comma 7, e agli articoli 7, 8, 9, 10 e 11. Le cause di decadenza indicate all'articolo 8, comma 6, sono riferite a ciascun richiedente».

⁷¹ L'art. 12, d.l. n. 48 del 2023 richiama l'obbligo di istruzione previsto dall'art. 1.316, l. n. 197 del 2022.

8. Conclusioni: povera Italia

L'esito dell'abrogazione del Reddito di cittadinanza e dell'introduzione di queste nuove misure non lascia molti dubbi. Raffrontate le misure, e particolarmente Reddito di cittadinanza e Assegno di inclusione, la prima cosa che si nota è una netta diminuzione della platea dei potenziali beneficiari, con un proporzionale incremento della povertà.

I primi studi economici al riguardo, sulla base di simulazioni con l'Assegno di inclusione a regime, evidenziano come *più della metà degli attuali nuclei familiari beneficiari del Reddito di cittadinanza resterà senza reddito di sostegno*: perderanno il sostegno circa 910.000 nuclei familiari, a fronte di 68.000 nuovi accessi alla nuova misura, in virtù della riduzione del requisito di residenza minima in Italia da dieci a cinque anni. Beneficeranno, così, dell'Assegno di inclusione 872.000 famiglie, mentre i nuclei percettori del Reddito di cittadinanza erano circa 1.714.000.

Posto che non si tratta di una misura di reddito minimo garantito, beneficeranno, invece, del Supporto per la formazione e il lavoro, al massimo per dodici mesi, circa 582.000 persone. I nuclei familiari più penalizzati saranno quelli unifamiliari, composti da una sola persona tra i diciotto e i cinquantanove anni: perderà il beneficio il 58,6 per cento delle persone sole, potendo mantenerlo solo le persone disabili o con sessanta o più anni o comunque in condizione di svantaggio e inserite in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territorialmente certificati⁷².

A fronte delle dette diminuzioni, si registrerà evidentemente un risparmio per il bilancio pubblico nella lotta contro la povertà: la relativa spesa annua si ridurrà infatti di circa 3,5 miliardi di euro. Ma la contropartita sarà un deciso incremento sia della povertà che delle disuguaglianze⁷³.

Rispetto a tutti i limiti che erano stati evidenziati con riguardo al

⁷² M. APREA, G. GALLO, M. RAITANO, *Verso l'Assegno di Inclusione: un passo indietro di 5 anni*, cit.

⁷³ M. APREA, G. GALLO, M. RAITANO, *Verso l'Assegno di Inclusione: un passo indietro di 5 anni*, cit., stimano che se il Reddito di cittadinanza aveva portato a una riduzione del valore della povertà da 9,2% a 7,2% (rispetto all'indice AROP a 40% della mediana), con l'Assegno di inclusione questo tornerà a salire sino all'8%; quando all'indice di Gini, che misura le disuguaglianze, se con il Reddito di cittadinanza era passato dall'0,37 allo 0,316, con l'Assegno di inclusione tornerà a salire allo 0,320.

Reddito di cittadinanza, l'Assegno di inclusione reca un miglioramento per quanto concerne i requisiti di residenza, in ragione della riduzione della residenza minima in Italia da dieci a cinque anni, e rispetto a determinati incentivi per scoraggiare il lavoro in nero. Ma rispetto agli altri limiti non vi sono miglioramenti: piuttosto aggravamenti, ad esempio con riguardo alla scala di equivalenza, che crea nuovi paradossi e iniquità⁷⁴; con riguardo alla definizione stretta di "carichi di cura"; con riguardo alla mancata previsione della congruità dell'offerta lavorativa da accettare.

Uno dei profili più discutibili dell'Assegno di inclusione è proprio l'*obbligo di accettare qualsiasi lavoro* (sull'intero territorio nazionale, se a tempo indeterminato, anche parziale), pena la perdita del beneficio economico per tutta la famiglia, senza alcun onere di congruenza dell'offerta di lavoro rispetto alle esperienze educative e formative e alle competenze professionali pregresse dell'"attivabile al lavoro", alla sua attuale capacità lavorativa, alle esigenze del nucleo familiare (salvo l'ingresso *in extremis* dell'attenzione per le esigenze dei figli minorenni *infra* quattordicenni). In sintesi, senza alcuna valutazione della qualità del lavoro e della vita familiare.

Se, come più sopra detto, porre condizioni al godimento di misure di sostegno al reddito, chiedendo ai beneficiari di lavorare o impegnarsi attivamente per il reinserimento sociale, appare conforme a Costituzione e in particolare conforme all'articolo 4, secondo comma, che prescrive il «dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», non si può ignorare l'inciso «secondo le proprie possibilità e la propria scelta». L'inciso fu ampiamente discusso in Assemblea costituente⁷⁵, e approvato sulla

⁷⁴ M. FRANZINI e M. RAITANO, *Dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di Inclusione. Che succede all'equità orizzontale*, in *Menabò* n. 193/2023, su www.eticaeconomia.it, 14 maggio 2023.

⁷⁵ Ad esso era contrario chi, come Togliatti, riteneva che se si fosse affermato che «il cittadino è libero di svolgere un'attività economica nel modo che più gli aggrada», ciò avrebbe comportato «la disoccupazione periodica in un Paese industrialmente evoluto, la disoccupazione permanente nelle condizioni attuali dell'Italia (Togliatti, gruppo comunista, Prima sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 3 ottobre 1946). O chi, come Foa, riteneva fosse uno «strano dovere» quello per il quale «ogni cittadino ha il dovere di operare in conformità e secondo la propria scelta», che si traduceva, oltretutto, in un'«amara ironia», giacché «nonostante tutta la retorica che si possa fare sul lavoro, la quasi totalità del lavoro manuale non si svolge in conformità della propria scelta», e proponeva pertanto l'inserimento in Costituzione dell'ar-

scorta dell'argomento per il quale «nessuno può pensare oggi ad una coazione nei confronti del cittadino che vincoli la sua libertà, soprattutto nel campo in cui questa libertà gli è più peculiare come persona umana, e cioè nella scelta del lavoro»⁷⁶.

Allora, se il profilo del dovere non va trascurato, esso non può tuttavia dirsi soddisfatto dalle logiche del *workfare* che obbligano, in cambio di un sussidio, ad accettare qualsiasi lavoro, pena la decadenza dal beneficio al reddito. Questa prospettiva, che incentiva la diffusione di lavori con bassi salari e di bassa qualità, è da ritenersi in contrasto con la Costituzione, oltre che con le norme di diritto internazionale che espressamente vietano il lavoro forzato od obbligatorio⁷⁷.

Sopra tutte queste considerazioni, resta poi quella per cui è contrario a Costituzione abrogare una legge costituzionalmente necessaria a garantire prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno, e dunque a garantire a tutti il diritto a un'esistenza libera e dignitosa, senza sostituirla con un'altra almeno parimenti garantista.

In conclusione, ciò che emerge in traluce leggendo la disciplina dell'Assegno di inclusione e del Supporto per la formazione e il lavoro non è la reale volontà di garantire un'esistenza libera e dignitosa alle persone in svantaggio sociale ed economico, aiutandole a costruirsi una vita oltre la povertà, bensì una logica colpevolista e punitiva. Emerge l'idea che i poveri non vadano aiutati e sostenuti in quanto tali, ma solo se siano o se si trovino in nuclei familiari con minori, anziani, disabili o in condizione di grave disagio certificato. La povertà da sola, di nuovo, non basta più.

Chi è "solo povero" si arrangi, si rimbocchi le maniche, si dia da fare, "si attivi". Che sottintende il giudizio etico: sei povero perché sei inetto, indolente, insipiente; perché non sei stato capace, non hai avuto voglia: di studiare, di darti una formazione, di trovarti un lavoro, di

titolo: «La Repubblica può richiedere ai cittadini la prestazione di un servizio del lavoro» (Foa, gruppo autonomista, Assemblea costituente, seduta del 8 maggio 1947).

⁷⁶ Laconi (gruppo comunista), Assemblea costituente, seduta dell'8 maggio 1947.

⁷⁷ Per tutte, *Convenzioni Oit n. 29/1930 (Sul lavoro forzato od obbligatorio)*; n. 105/1957 (*Sull'abolizione del lavoro forzato*); art. 4, comma 2, *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (con formulazione riprodotta identica nell'art. 5, comma 2, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*), per il quale «Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio».

creare o cogliere occasioni. E allora non hai diritto a un sostegno economico, e non è dovere della comunità aiutarti.

In quest'ottica il lavoro non è visto e offerto come opportunità di emancipazione, di realizzazione personale, di reinserimento sociale, di riconquistata dignità, ma come mero obbligo, quale che sia, come che sia, ovunque sia; con le sanzioni conseguenti in caso di inadempimento.

Insomma, una riforma nemica dei poveri e della stessa idea costituzionale di lavoro. Una riforma che non riconosce il diritto universale a un'esistenza "libera e dignitosa". Se queste due parole cessano di essere pronunciate come una mera endiadi retorica, ma vengono prese sul serio e riempite di senso⁷⁸.

* * *

ABSTRACT

ITA

In questo saggio l'autrice riflette sulla nuova misura di contrasto alla povertà introdotta dal governo Meloni, l'Assegno di inclusione, che andrà a sostituire il Reddito di cittadinanza. L'autrice considera come con tale abrogazione l'Italia sia stata privata di una misura di reddito minimo garantito, fortemente raccomandata dall'Unione Europea come uno dei metodi più efficaci per contrastare la povertà e promuovere l'integrazione sociale. La nuova misura, infatti, non garantisce più un'esistenza libera e dignitosa a tutte le persone in condizione di povertà, come impone la costituzione italiana, ma solo ai membri di quei nuclei familiari che abbiamo al loro interno un minore, un anziano o un disabile. L'esito sarà un deciso incremento della povertà e delle disuguaglianze, rendendo complessivamente l'Italia più povera.

⁷⁸ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, p. 239: «è indispensabile accompagnare il diritto all'esistenza con quelle due qualificazioni, che compaiono congiuntamente solo nell'articolo 36 della Costituzione italiana», e declinarlo in senso conforme all'«aggettivazione costituzionale ("pieno sviluppo della persona umana)» dell'articolo 3, che «parla di una pienezza di vita, dunque di una forma dell'esistenza inseparabile da libertà e dignità».

EN

In this essay, the Author reflects on the new anti-poverty measure introduced by the Meloni government, the “Assegno di inclusione”, which will replace the “Reddito di cittadinanza”. She considers how, with this repeal, Italy has been deprived of a guaranteed minimum income measure, strongly recommended by the European Union as one of the most effective ways to contrast poverty and promote social inclusion. The new measure, in fact, no longer guarantees a free and dignified existence to all people in poverty, as the Italian constitution requires, but only to members of families with a minor, an aged or a disabled person. The outcome will be a definite increase in poverty and inequality, making Italy poorer overall.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)