



03

Quaderni per il Reddito

Un reddito garantito ci vuole! Ma quale?

strumento di libertà o gestione delle povertà

ALLEGRI AMENDOLA BASCETTA BRONZINI CICCARELLI

FUMAGALLI GALLINO GOBETTI GUARISO LUCARELLI MECOZZI

MONTICELLI MORINI MURRA ORLANDINI ORRU' PANNARALE

PISANI PISTONI RAGONESE SANTINI SCOPPA SIMONE TRIPODINA

BIN ITALIA

a cura del BIN Italia

**UN REDDITO GARANTITO CI VUOLE!
MA QUALE ?
strumento di libertà o gestione delle povertà**



QR: quaderni per il reddito

studi, ricerche, contributi, approfondimenti,
autori nazionali ed internazionali,
strumento di comunicazione e dibattito
per il reddito garantito.

QR - Quaderni per il Reddito
n° 3 - Aprile 2016

A cura dell'Associazione Basic Income Network Italia
Via Filippo De Grenet, 38 - 00128 Roma

Comitato di Redazione
Giuseppe Allegri, Giuseppe Bronzini, Andrea Fumagalli,
Sandro Gobetti, Gianmarco Mecozzi, Luca Santini, Rachele Serino

www.bin-italia.org
info@bin-italia.org
progetto grafico Sandro Gobetti
Fotografia di copertina Sandro Gobetti

E' consentita la riproduzione, parziale o totale, dell'opera e la sua diffusione con ogni mezzo ad uso personale dei lettori purchè non a scopo commerciale. In caso di riproduzione citare la fonte.

- 7 Luca Santini, *Ci vuole un reddito. Ma quale?*
- 10 Sandro Gobetti, *Un reddito garantito ci vuole! Questo è il minimo e vogliamo di più!*
- 24 Elena Monticelli, *Reddito garantito, tra concetti e preconcetti. Limiti e punti di forza di alcune proposte in campo*
- 28 Luigi Pannarale e Giacomo Pisani, *Il reddito di Emiliano: la mancata dignità della proposta in Puglia*
- 31 Alberto Guariso, *Welfare a rischio discriminazione. Il caso del reddito di autonomia in Lombardia*
- 41 Chiara Tripodina, *Diritto all'esistenza, reddito di cittadinanza e Costituzione*
- 54 Stefano Lucarelli, *Alcune considerazioni su lavoro e reddito in Italia*
- 63 Anna Simone, *Senza reddito e innovazione non si esce dalla crisi. Intervista a Luciano Gallino*
- 66 Tiziana Orrù, *Jobs Act: misure e riforme in tempo di crisi*
- 73 Giovanni Orlandini, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act e il reddito garantito*
- 79 Giuseppe Bronzini, *Esiste una flexicurity europea?*
- 92 Roberto Ciccarelli, *Lo specialismo non basta: fare coalizione come minimo dal reddito*
- 105 Giso Amendola, *Basic income: democrazia senza condizioni*
- 111 Giulia Ragonese, *Il reddito che ci vuole è quello che sostiene autonomia e innovazione*
- 115 Andrea Fumagalli, *Il reddito incondizionato come reddito primario. Alcuni elementi per una teoria della libertà*
- 121 Marco Bascetta, *Un reddito di libertà*
- 124 Milva Pistoni e Cristiana Scoppa, *Un dialogo attorno a reddito e lavoro*
- 128 Cristina Morini, *Il lavoro contemporaneo e il controllo sulla vita*
- 135 Emanuele Murra, *Reddito garantito ed universale? E' questione di diritti fondamentali*
- 137 Gianmarco Mecozzi e Luca Santini, *Il reddito di cittadinanza per una nuova politica delle arti*
- 141 Giuseppe Allegri, *Know Your Rights! Il reddito di base come libertà: per il diritto alla felicità*

Diritto all'esistenza, reddito di cittadinanza e Costituzione

di Chiara Tripodina

*Non la carità, ma un diritto,
non la generosità, ma la giustizia
è ciò che rivendico*
(Thomas Paine, *Agrarian Justice*, 1791)

“Esistenza libera e dignitosa”: diritto di alcuni o di tutti?

Lo *ius existentiae* - il diritto a vivere in modo libero e dignitoso - è diritto solo di alcuni o di tutti? È diritto solo di coloro che hanno un lavoro retribuito in misura “sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa”, o è diritto anche di coloro che un lavoro non l'hanno o non retribuito in misura sufficiente?

La questione si impone alla luce di un contesto economico e sociale, nel quale sempre meno si può dare per scontato che tutti abbiano o possano avere un lavoro, e in cui si deve fare i conti con i bruti dati di realtà, che raccontano di un paese - il nostro - nel quale la disoccupazione resta elevata; nel quale anche chi lavora lo fa sempre più in modo precario, intermittente, “flessibile”; nel quale molti sono coloro che, pur lavorando, restano sotto la soglia di povertà (i *working poors*, un tempo ossimoro, oggi diffusa realtà).

Tutto ciò interroga – deve interrogare - la nostra costituzione: è essa impotente, o peggio indifferente, rispetto al concretizzarsi di una vita senza libertà e senza dignità a causa della mancanza di lavoro, o ha qualcosa da dire al riguardo, e qualcosa di opposto rispetto alla rassegnazione impotente o indifferente? Divenuto sempre più remoto l'obiettivo della piena occupazione e saltato il rapporto biunivoco lavoro-garanzia dell'esistenza, che si fa: si lavora o si muore? Oppure diviene un problema sociale, una responsabilità collettiva, assicurare comunque a tutti, anche per altre e ulteriori vie rispetto al lavoro, la garanzia di un'esistenza libera e dignitosa?

La lettura ergocentrica della costituzione economica e il buco nella rete della protezione sociale

Di “diritto a un'esistenza libera e dignitosa” la costituzione italiana parla espressamente solo nella sua parte intitolata ai *Rapporti economici*. In particolare, l'articolo 36 afferma che *il lavoratore* «ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa». Accanto a questo, l'articolo 38, nel suo comma 2, riconosce che *i lavoratori* «hanno diritto a che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro

esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria». La lettura di questi due articoli – insieme ad altri nei quali è evidente il *favor* della costituzione italiana per i lavoratori, intesi soprattutto come lavoratori subordinati – ha condotto a parlare della costituzione italiana come di una costituzione “lavorista”, “ergocentrica”, imperniata sull’“uomo lavoratore”; disattenta, per converso, ai destini dell’uomo non lavoratore.

Il non lavoratore, infatti, non trova spazio nella costituzione italiana, se non nell’articolo 38, comma 1, nella specie dell’*inabile al lavoro*: l’«inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all’assistenza sociale». Inabile al lavoro “e” sprovvisto di mezzi necessari per vivere: tirannica congiunzione copulativa¹, che ha storicamente condotto in Italia a ritenere che per avere accesso all’assistenza sociale non sia sufficiente essere semplicemente poveri, ma occorra essere anche impossibilitati a lavorare per una qualche *inabilità soggettiva*; restando così esclusi da qualsiasi protezione sociale coloro che, poveri, non lavorano per l’*impossibilità oggettiva* di trovare un posto di occupazione in ragione di contingenze di carattere generale di tipo economico, politico o sociale.

È la grande anomalia del sistema di protezione sociale italiano rispetto a quello degli altri paesi europei: manca in esso - pur nella pletora parcellizzata e categoriale degli interventi previdenziali e assistenziali previsti - «quella rete di sicurezza universale, quel “pavimento di protezione”», che consente di soccorrere anche il bisogno economico puro, la povertà *tout court*, non legata necessariamente all’inabilità al lavoro o ai rischi nei quali può incorrere il lavoratore². La rete di protezione sociale ha, dunque, un vistoso buco, nel quale finiscono per cadere, a uno a uno, tutti coloro che non riescono a garantirsi un reddito adeguato con il proprio lavoro: gli inoccupati, i disoccupati di lungo corso, i lavoratori precari e intermittenti, i lavoratori poveri...

L’intenzione costituente: il “lavoro per tutti” come garanzia universale di un’esistenza libera e dignitosa

L’interpretazione ergocentrica della costituzione, benché storicamente consolidata, non è tuttavia la sola possibile. Essa può essere messa in discussione sia alla luce dell’intenzione che guidò i costituenti nel momento in cui redassero il testo costituzionale, sia alla luce di una sua lettura sistematica, tesa a tenere insieme la costituzione economica con i principi fondamentali.

Quanto all’intenzione dei costituenti, si può ritenere che la scrittura che essi impiegarono per indicare i soggetti ai quali la Repubblica deve protezione, pur indubbiamente e consapevolmente selettiva nelle parole (*i lavoratori, gli inabili al lavoro*)³, non fosse determinata dalla volontà di garantire un’esistenza libera e dignitosa solo a costoro e non ad altri. I costituenti – la maggior parte di essi (non tutti: alcuni parlavano a questo proposito di «vera irrisione»⁴, di «promessa sulla carta»⁵) – erano infatti convinti che in Italia sarebbero state realizzate condizioni tali per cui *tutti sarebbe stati, se avessero voluto, lavoratori*, e che a non lavorare sarebbero stati solo gli oziosi. Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa sarebbe stato pertanto assicurato a tutti attraverso la garanzia a tutti di

un lavoro adeguatamente retribuito. «Lavoratori tutti»⁶: questa era la garanzia universale di un'esistenza libera e dignitosa. Aveva un senso, in questa prospettiva, riservare all'assistenza un ruolo meramente residuale: solo chi, per un impedimento fisico o mentale, fosse stato inabile al lavoro andava assistito e mantenuto. Per tutti gli altri c'era – ci sarebbe stato – il lavoro. Solo così si possono spiegarsi le parole di alcuni costituenti, che suonerebbero altrimenti crudeli e disumane: la frase di Dossetti per cui «la società non è tenuta a garantire un'esistenza libera e dignitosa a colui che, pur essendo cittadino, non esercita alcuna attività socialmente utile»⁷; le parole di Simonini, per le quali «nessuno ha il diritto di vivere nella Repubblica se non lavora»⁸; o di Della Seta, che, riprendendo il detto paolino “chi non lavora non mangia”, rincara «chi non lavora non ha diritto alla vita»⁹. Solo se lette nella prospettiva per cui tutti coloro che vogliono lavorare lo potranno fare e *a non lavorare saranno solo gli oziosi, coloro che non esercitano per loro colpa alcuna attività socialmente utile* - invisibili ai costituenti quanti altri mai, tanto da aver pensato di escluderli dal godimento dei diritti politici¹⁰ -, queste parole si spiegano.

La promessa tradita

Ma calate nella realtà storica odierna, che suono assumono queste parole? *Chi non lavora non ha diritto alla vita*. Non intimidazione per gli oziosi, ma minaccia quotidiana per chi è senza lavoro. E non perché non vuole lavorare, ma perché la promessa è stata tradita: il “lavoro per tutti” non c'è.

L'obiettivo della piena occupazione e di una retribuzione adeguata a garantire un'esistenza libera e dignitosa per tutti è fallito, o comunque lontano. E non solo e non tanto per ragioni contingenti come “la grande crisi”, ma per ragioni strutturali profonde, come le trasformazioni della produzione industriale e del mercato del lavoro - tecnologizzazione, globalizzazione, delocalizzazione, flessibilizzazione -, a esito delle quali la crescita economica e della produttività non si accompagna più alla crescita dell'occupazione, ma delle disuguaglianze. È in questo contesto storico che va oggi calata la scrittura selettiva della costituzione economica, ed è alla luce di questo contesto che va reinterpretata.

La lettura sistematica della costituzione: la costituzione economica alla luce dei principi fondamentali

Il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione pone in capo alla Repubblica un compito: «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando *di fatto* la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori¹¹ all'organizzazione politica, economica e sociale del paese». La breve locuzione “di fatto” fu oggetto di ampia discussione in Assemblea costituente: fortemente voluta e scientemente scritta nella consapevolezza che «i limiti che sono posti oggi alla libertà e all'uguaglianza dei cittadini non sono limiti di ordine formale [...] ma sono appunto limiti *di fatto* che la Repubblica si impegna a superare»¹². Cosa accade – cosa deve accadere – se *di fatto* oggi la piena occupazione non c'è: se non si può dire “c'è lavoro per tutti”; “non lavora solo chi non vuole lavorare”; “chi lavora ha una retribuzione che gli assicura un'esistenza dignitosa”? Cosa accade – cosa

deve accadere – se *di fatto* oggi per alcuni *la povertà* dovuta alla mancanza o alla precarietà del lavoro rappresenta *l'ostacolo* alla libertà e dignità dell'esistenza? La costituzione è impotente, o peggio indifferente, rispetto al concretizzarsi *di fatto* di una vita senza libertà e senza dignità a causa della mancanza di lavoro, o i principi fondamentali della costituzione – il principio lavorista, il principio personalista, il principio di uguaglianza, il principio solidarista, saldati insieme a sistema nei primi quattro articoli per assicurare il «pieno sviluppo della persona umana» – dicono qualche cosa, e qualcosa di opposto alla rassegnazione indifferente e impotente, ponendo in capo alla Repubblica un *preciso dovere di liberare tutti dall'oppressione del bisogno e di garantire a tutti un'esistenza libera e dignitosa?*

Nei citati principi fondamentali, e nelle altre numerose disposizioni costituzionali che danno loro svolgimento fissando il volto sociale dell'Italia, non può non leggersi la sintesi inequivocabile di un progetto di società inclusivo, di «democrazia emancipante»¹³, che esclude l'abbandono e l'emarginazione del debole, quali che siano le cause della sua debolezza, e prescrive la rimozione degli ostacoli alla pienezza della sua cittadinanza. Ne consegue che assicurare «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»¹⁴. Neppure quando le dure repliche della storia abbiano reso di carta le promesse costituenti di un lavoro per tutti. Deve allora la Repubblica farsi carico delle nuove debolezze e delle nuove povertà che di fatto ostacolano l'eguaglianza sostanziale, declinando il suo dovere alla liberazione universale dal bisogno secondo *modalità di protezione anche differenti da quelle immaginate dai costituenti*: quando il lavoro per tutti non c'è, al fine di garantire comunque a tutti la libertà e la dignità dell'esistenza, *un'altra via* va esplorata.

“Avere procurato un lavoro” o “avere garantita l'esistenza”: i due corni dell'alternativa

L'altra via stava già nelle parole di alcuni costituenti, anche se rimasta implicita e sotterranea nel testo della costituzione: «il diritto al lavoro è un diritto vero e proprio», ma «se lo Stato non può garantirlo, deve provvedere a *garantire altrimenti l'esistenza* degli individui»¹⁵. Il diritto al lavoro e il diritto all'assistenza sono, infatti, «due aspetti di un unico diritto: del diritto alla vita»; sicché la Repubblica deve riconoscere «il diritto ad una occupazione continua e proficua *o almeno* ad un'assistenza che la surroggi»¹⁶.

L'alternativa costruita su questi due corni non è per altro un'elaborazione originale dei costituenti italiani. Già nella giacobina *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* premessa all'*Atto costituzionale francese del 24 giugno 1793* 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». In tutti l'alternativa è tra l'aver procurato un lavoro (e non il semplice lavorare) e l'aver altrimenti e comunque garantita l'esistenza, intesi entrambi come diritti individuali e doveri pubblici.

Il «risarcimento per mancato adempimento dell'obbligo di procurare lavoro» secondo Costantino Mortati

Sulla scorta di questi precedenti storici, Costantino Mortati – interprete autentico della costituzione – 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»¹⁷.

Ciò non solo alla luce della «precisa dizione dell'articolo 38, che considera la disoccupazione involontaria, in genere e senza limitazioni, come titolo ad una valida pretesa ad ottenere quanto è necessario alla vita», ma anche della più generale prescrizione dell'articolo 4, che pone, sia pure implicitamente, «l'alternativa fra l'obbligo di dare possibilità di lavoro oppure di provvedere al sostentamento del lavoratore non occupato senza sua colpa»¹⁸. Sarebbe, dunque, il fallito soddisfacimento del primo corno dell'alternativa – la non garanzia del diritto al lavoro - a dare luogo a un vero e proprio *diritto al «risarcimento per il mancato adempimento dell'obbligo di procurare lavoro»*¹⁹, che lo Stato dovrebbe assicurare non solo ai “lavoratori” disoccupati involontari, ma anche ai “lavoratori” in cerca di prima occupazione, «sorgendo nel cittadino il diritto alla speciale tutela di cui all'articolo 38 non appena egli raggiunga l'età ritenuta necessaria per essere assunto al lavoro»²⁰.

Per Mortati era, insomma, fuor di dubbio che la costituzione, «in armonia con il principio di tutela della libertà e della dignità della persona posti a base dello Stato», avesse garantito «a tutti i cittadini (con esclusione degli oziosi volontari) il diritto alla protezione sociale in caso di bisogno»²¹. Senza buchi nella rete, secondo questa autorevole ricostruzione.

Il reddito di cittadinanza: l'altra via

Volendo raccogliere la preziosa eredità lasciata da Costantino Mortati, con la sua interpretazione autentica e sistematica degli articoli 4, comma 1, e 38, comma 2, Costituzione, e volendo tradurre con lessico contemporaneo la sua idea di risarcimento per mancato procurato lavoro, lo si potrebbe fare con il concetto di *reddito di cittadinanza*.

Il reddito di cittadinanza, nonostante sia oggetto di riflessione non da poco tempo²², è solo di recente entrato nel dibattito politico e nel discorso pubblico italiano, sia pure in modo intermittente e non omogeneo²³. Di esso mancano ancora definizioni stipulative, essendo più un'area di discussione che un concetto definito; ma volendo tentarne co-

munque una definizione minima, meramente descrittiva, il reddito di cittadinanza può essere definito come *il reddito garantito da una comunità politica per assicurare a tutti il diritto all'esistenza*.

Le diverse versioni del reddito di cittadinanza discendono, poi, dal modo nel quale i termini qualificanti di questa definizione – “tutti” ed “esistenza” – vengono declinati, se in senso restrittivo o estensivo: “esistenza” come diritto alla mera sopravvivenza materiale, oppure come diritto a un'esistenza appagante anche sotto il profilo morale, culturale, sociale, politico; “tutti” tra coloro il cui reddito e patrimonio personale non garantisce da solo il diritto all'esistenza, oppure inclusi coloro che sono in grado di garantirsi autonomamente il diritto all'esistenza.

La versione minimalista del reddito di cittadinanza, che si ottiene declinando in senso restrittivo sia il diritto all'esistenza che i beneficiari, consiste nell'erogazione di un sostegno economico pari al “minimo vitale”, destinato a tutti coloro, ma solo a questi, che versino in condizioni di effettivo bisogno (*reddito minimo garantito*, nella denominazione più diffusa).

La versione massimalista (utopica e radicale), ottenuta declinando in senso espansivo i due termini, consiste invece nell'attribuzione da parte di un'autorità pubblica a tutti gli appartenenti di una determinata comunità – siano essi ricchi o bisognosi, lavoratori o non lavoratori, cittadini o non cittadini – di risorse monetarie sufficienti a garantire un'esistenza rispondente ai propri progetti di vita (*reddito di base o basic income*).

Tra le due versioni estreme, ne esistono altre, che si ottengono combinando diversamente i termini qualificanti della definizione di reddito di cittadinanza: ossia la possibilità di erogare, alle sole persone che si trovino in condizione di debolezza economica e sociale, un reddito che consenta loro non la mera sussistenza materiale, ma un'esistenza piena anche sotto il profilo morale, culturale, sociale, politico; così come la possibilità di erogare universalmente a tutti, anche ai non bisognosi, un reddito appena sufficiente a garantire l'esistenza (in alcune versioni, che si pongono come transitorie verso il raggiungimento di un più pieno obiettivo, si prevede anche la possibilità di un reddito al di sotto del minimo vitale, sacrificando il diritto all'esistenza sull'altare dell'universalità).

Ulteriore elemento di variabilità è rappresentato poi dal porre o meno condizioni all'erogazione, chiedendo in cambio una prestazione lavorativa o altra attività di pubblica utilità: la versione minimalista di solito condiziona l'erogazione; la versione massimalista mai.

Reddito minimo garantito: è l'Europa che ce lo chiede

Nei paesi nei quali il reddito di cittadinanza ha già trovato attuazione, questo è avvenuto nella forma del *reddito minimo garantito incondizionato* (l'unico paese al mondo nel quale si riconosce un reddito di base è l'Alaska, dove a ogni cittadino viene erogato un dividendo sociale con i proventi delle attività petrolifere).

Una qualche forma di reddito minimo garantito è prevista anche in quasi tutti i paesi dell'Unione Europea: ciò in attuazione dell'articolo 34, comma 3, della Carta dei diritti fon-

damentali dell'Unione Europea, nel quale espressamente si riconosce il diritto a «un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti»; e, più specificatamente, in ottemperanza alle numerose raccomandazioni e risoluzioni che indicano il reddito minimo garantito come «uno dei modi più efficaci per contrastare la povertà, garantire una qualità di vita adeguata e promuovere l'integrazione sociale»²⁴.

In questo quadro, Italia e Grecia spiccano per essere gli unici paesi dell'Unione Europea a 28 privi di misure universali a tutela dei minimi vitali, nonostante gli ormai reiterati richiami dell'Europa²⁵. Sicché, riprendendo lo slogan che viene regolarmente issato per giustificare le politiche di rigore e di austerità, anche per il reddito minimo garantito si potrebbe affermare: «è l'Europa che ce lo chiede».

Una misura conforme a costituzione

Ma anche, e prima, ce lo chiede la costituzione italiana. Un reddito minimo garantito, finalizzato alla garanzia di un'esistenza libera e dignitosa per tutte le (sole) persone in condizione di fragilità sociale ed economica (secondo i principi dell'*universalismo selettivo*), appare infatti senz'altro conforme all'aspirazione costituente di liberazione universale dall'oppressione dal bisogno, e dunque *secundum constitutionem*. Si tratterebbe, infatti, di una misura che rientrerebbe in modo paradigmatico tra quelle tese a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la sua effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese.

Un reddito di base garantito a tutti senza la condizione selettiva del bisogno (secondo il principio dell'*universalismo assoluto*)²⁶ rappresenterebbe un livello di protezione ulteriore rispetto a quello preteso dalla costituzione. Il che, naturalmente, non lo renderebbe per ciò solo ad essa contrario: si tratterebbe di un'estensione di tutela *praeter constitutionem*, simile a quella che portò alla previsione per via legislativa di un Servizio sanitario nazionale globale nelle prestazioni, universale nei destinatari, uguale nei trattamenti, nonostante la costituzione prescriva solo «cure gratuite agli indigenti». Ma diverrebbe *contra constitutionem* se, per garantire l'estensione della provvidenza (a tutti) oltre la sfera dei beneficiari individuabili sulla base della costituzione stessa (i «privi di mezzi»), andasse a incidere pesantemente sul *quantum* della misura, rendendola insufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa a coloro che si trovino sotto la soglia di povertà, nucleo essenziale di tutela costituzionalmente previsto.

Anche la condizionalità - ossia la possibilità di porre condizioni di tipo prestazionale al beneficiario del reddito minimo garantito, chiedendogli di svolgere lavori o attività di pubblica utilità -, se non viene concepita secondo una logica meramente contrattuale del *do ut des*, ma come misura promozionale di reinserimento sociale diretta a rendere il beneficiario del reddito attivo, autonomo e indipendente grazie al proprio lavoro, appare *secundum constitutionem*. In particolare, pare rispondente all'idea costituzionale di cittadinanza tanto sotto il profilo del diritto (*ex* articolo 3, comma 2, Costituzione di partecipare effettivamente «all'organizzazione politica, economica e sociale del paese»), quanto sotto il profilo del dovere (*ex* articolo 4, comma 2, Costituzione, «di svolgere, se-

condo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società»). Anche se va sottolineato come il dovere di cui all'articolo 4, comma 2, Costituzione non possa essere contratto nel "dovere di lavorare": l'amplessima e combattutissima discussione in Assemblea costituente²⁷, volta a indicare come dovere repubblicano lo svolgimento non solo di "attività", ma anche di "funzioni", e non solo di tipo "materiale", ma anche "spirituale", e in ogni caso "secondo le proprie possibilità e la propria scelta", non può essere ignorata, riflettendosi chiaramente nel suo approdo testuale. 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. Anzi, 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 obbligatorio. La condizione, allora, va condizionata essa stessa, chiedendo sì la disponibilità ad accettare lavori, ma che siano il più possibile coerenti con la professionalità pregressa e le competenze acquisite (*principio di congruità del lavoro*). È se vero che spesso, pur di lavorare, ci si trova costretti a lavori che non corrispondono alle proprie aspirazioni e alle proprie capacità, questa è un'eventualità che è la vita – o più prosaicamente il mercato del lavoro – a imporre, ma che non può essere oggetto di imposizione da parte dello Stato.

E ancora e in ogni caso, il lavoro retribuito, per quanto congruo, non deve esaurire lo spettro delle possibilità per soddisfare la condizione al reddito, ben potendo il contributo al progresso e al benessere sociale essere dato anche con attività e funzioni diverse, a partire dai lavori di cura delle persone, della comunità, del patrimonio ambientale e culturale.

Una misura costituzionalmente necessaria

Un reddito di cittadinanza universale ma selettivo rispetto al bisogno, condizionato alla disponibilità a un lavoro congruo o ad altra attività o funzione socialmente utile, nonché volto all'attivazione e al reinserimento sociale del beneficiario, sarebbe dunque conforme alla costituzione italiana e all'idea di cittadinanza in essa inscritta.

Ma sarebbe anche una misura costituzionalmente necessaria?

La lettura originalista e sistematica della costituzione conduce, come si è detto, a riconoscere come universale il diritto ad aver garantita un'esistenza libera e dignitosa, corredo dai corrispondenti doveri in capo alla Repubblica. Di tale diritto, il "mantenimento sociale" dei soggetti in condizione di debolezza, privi di lavoro e privi di mezzi, si può dire che costituisca il contenuto minimo essenziale: quel nucleo irriducibile che, se manca di tutela o viene aggredito, conduce irrimediabilmente alla violazione del diritto stesso.

Lo ha affermato anche la Corte costituzionale nella sentenza 10 del 2010: il «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno» è un «diritto fondamentale», «strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana». In ragione di ciò, esso *deve essere* «*garantito* su tutto il territorio nazionale in modo uniforme», e della determinazione dei suoi livelli essenziali

«*deve farsi carico il legislatore nazionale*», in ragione di una lettura in combinato disposto dell'articolo 117, comma 2, lett. *m*, con gli articoli 2, 3 comma 2, e 38 della Costituzione (il che non significa che una disciplina di livello regionale in materia di reddito minimo garantito sia incostituzionale, rientrando l'assistenza tra le materie "innominate" di competenza residuale delle regioni ex articolo 117, comma 4, Costituzione. Ma l'esperienza, che si è avuta e si ha in tal senso in Italia²⁸, dimostra l'inadeguatezza del solo livello regionale, non potendosi tollerare uno stato sociale a "macchia di leopardo" nei suoi livelli essenziali, con il rischio di degradare il diritto all'esistenza a interesse protetto a seconda delle volontà politiche e delle capacità fiscali delle singole Regioni).

Il legislatore nazionale, dunque, *deve farsi* – è costituzionalmente necessario che si faccia - carico della garanzia del livello essenziale dell'assistenza sociale, ossia del diritto all'esistenza dei cittadini in condizione di estremo bisogno. E poiché il reddito minimo garantito è una misura idonea a soddisfare questa necessità, può ben dirsi che anch'esso sia "costituzionalmente necessario" (non anche "costituzionalmente obbligatorio"²⁹).

Non un "nuovo diritto", dunque. Al più una "nuova misura", costituzionalmente necessaria, per garantire a tutti il diritto – antico quanto l'uomo – all'esistenza.

Contro il reddito di cittadinanza: quali argomenti

Tuttavia, benché necessaria per dare attuazione alla costituzione italiana e raccomandata dall'Unione Europea, una misura universale di reddito minimo garantito a livello nazionale in Italia ancora non esiste³⁰.

A sostegno e giustificazione di questa inadempienza si odono diversi argomenti. Parte si rifanno a mali endemici dell'Italia, che la renderebbero – a differenza degli altri paesi europei – specificamente inadatta a porre in essere una misura siffatta: oltre al retro-pensiero di una particolare predisposizione antropologica dell'*homo italicus* a dedicarsi all'ozio favorito dal mite clima mediterraneo³¹, si avanzano "impedimenti strutturali" connessi alle peculiarità del contesto italiano: lavoro in nero, bassa legalità, forte disoccupazione, elevata evasione fiscale, corruzione, clientelismo, ridotta capacità amministrativa delle istituzioni... Si tratta di impedimenti reali, profondamente radicati in Italia, e che vanno presi molto sul serio. Eppure, l'uso fatto nel dibattito pubblico di tali ragioni appare sovente strumentale: lungi dal costituire la base empirica e conoscitiva per azioni di politica pubblica volte a superarli, l'esistenza di tali nodi problematici «sembra acquisire uno statuto superiore, quello di una condizione immanente, che strutturalmente non può esser modificata nel nostro paese, quasi si trattasse della dotazione di materie prime», di cui si può solo prendere atto³².

Altre ragioni volte a stroncare sul nascere qualsiasi ipotesi di reddito di cittadinanza, anche nella versione del minimo garantito, sono quelle della sua insostenibilità finanziaria: nelle proiezioni economiche, le stime di costo che sono state individuate per la realizzazione in Italia di una misura di reddito minimo garantito sono molto disomogenee tra di loro, oscillando tra i cinque e i quindici miliardi di euro³³. Si tratta in ogni caso di cifre indubbiamente rilevanti, e tuttavia non impossibili da recuperare se si immagina di contestualizzare il reddito minimo garantito all'interno dell'auspicata riforma complessiva

del sistema di assistenza sociale, che preveda una semplificazione e razionalizzazione delle diverse - ad oggi parcellizzate e categoriali - prestazioni economiche, nel senso del loro progressivo assorbimento in un'unica misura di contrasto alla povertà³⁴.

Dunque, ostacoli antropologici, strutturali, finanziari; nessuno dei quali però davvero insormontabile.

Lavoro di cittadinanza vs reddito di cittadinanza

La più profonda ragione di avversione al reddito di cittadinanza in Italia pare essere un'altra: il "tabù del lavoro". Si tratta del radicato timore che il reddito di cittadinanza possa tradursi in «insoddisfacente succedaneo al diritto al lavoro»³⁵; «salario della subalterità», «carità istituzionale», «oppio dei popoli»³⁶; «"compensazione *ex post*" dei disagi derivanti dalla mancanza di lavoro», anziché «"promozione *ex ante*" del lavoro»³⁷. In estrema sintesi, fuga dalla "costituzione del lavoro", piuttosto che suo rilancio. Questo il radicato timore. Questo il vero tabù. Ed è alla luce di questo tabù che si parla di "lavoro di cittadinanza" come priorità della politica economica da contrapporre al reddito di cittadinanza.

Ma la dismissione delle politiche di sviluppo occupazionale non è nella logica del reddito di cittadinanza: non è in discussione che la Repubblica non debba tralciare d'un filo nel suo impegno di promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro: il "lavoro per tutti" è e resta un obiettivo costituzionale. Anzi l'obiettivo costituzionale³⁸. Perché il lavoro - il lavoro dignitoso - è insostituibile nella vita di un uomo: fonte non solo di sussistenza, ma anche di elevazione intellettuale e morale, di dignità, identità, partecipazione, oltre che di progresso economico e sociale. Per citare ancora Costantino Mortati, il lavoro, prima e oltre che strumento di sostentamento, è «mezzo necessario all'esplicarsi della personalità», «in nessun modo surrogabile» da alcun'altra forma di sostegno al reddito che, pur «se provvede al diritto alla vita, lascia insoddisfatta quell'esigenza»³⁹.

Reddito di cittadinanza per consentire un'esistenza da "cittadini"

Tuttavia, quando non si può lavorare perché il lavoro non c'è, non si può, per non cadere nella trappola della resa al fallimento delle politiche occupazionali, far gravare per intero il fardello di quel fallimento sulle spalle dei cittadini che, senza loro colpa, sono rimasti tagliati fuori dall'occupazione (o da un'occupazione stabile), relegandoli nel "ghetto dei superflui"⁴⁰.

Per quanto si possa essere convinti che sia il lavoro di cittadinanza e non il reddito di cittadinanza il fattore decisivo per la realizzazione dell'individuo e per lo sviluppo della società, occorre prendere atto del dato di realtà per il quale la meta della piena occupazione è ancora (e sempre più) lontana e porsi come problema collettivo che la mancanza di un'occupazione stabile e dignitosa per tutti non si ripercuota sul diritto all'esistenza di alcuni. Perché è l'esistenza preconditione del lavoro, e non, all'inverso, il lavoro preconditione dell'esistere. Se il lavoro non c'è, non per questo il diritto all'esistenza viene meno.

Il reddito di cittadinanza, nella sua essenza, è dunque questo: un reddito teso a garantire l'esistenza, anche quando il lavoro non c'è. Per consentire a tutti - anche a chi formalmente cittadino non è⁴¹ - un'esistenza "da cittadini": perché non si vive - non si pensa, non si parla, non si agisce, non si partecipa - da cittadini, se non si ha, prima, garantita un'esistenza libera e dignitosa.

Note:

¹ I progetti dell'articolo 38 della prima e della terza Sottocommissione dell'Assemblea costituente prevedevano, al contrario, l'uso della congiunzione disgiuntiva "o", riconoscendo il diritto all'assistenza sociale e all'esistenza a chiunque si trovasse senza sua colpa nell'impossibilità di lavorare o a causa di un'inabilità o a causa di qualsiasi altra contingenza di carattere generale.

² COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, *Relazione finale*, 28 febbraio 1997, su www.astrid-online.it, p. 6.

³ Si vedano le discussioni in prima Sottocommissione, seduta del 8 ottobre 1946, sulla formulazione dell'articolo 36, I comma; e le discussioni in Assemblea costituente, sedute pomeridiane del 6 e del 10 maggio 1947, sulla formulazione dell'articolo 38, I comma.

⁴ F. COLITTO (Uomo Qualunque), terza Sottocommissione, seduta del 10 settembre 1946.

⁵ F.S. NITTI (Unione Democratica Nazionale), Assemblea costituente, seduta dell' 8 maggio 1947.

⁶ U. DELLA SETA (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».

⁷ G. DOSSETTI (Democratico cristiano), prima Sottocommissione, seduta dell'8 ottobre 1946.

⁸ A. SIMONINI (Socialista dei Lavoratori Italiani), terza Sottocommissione, seduta del 26 luglio 1946.

⁹ U. DELLA SETA (Repubblicano), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 7 maggio 1947.

¹⁰ Così avrebbe dovuto essere in base al comma 3 dell'articolo 4, poi soppresso, che prevedeva l'adempimento del dovere di lavorare come «presupposto per l'esercizio dei diritti politici».

¹¹ L'articolo 3, comma 2, parla sì 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 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 modo emblematico, Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947.

¹² R. LACONI (Comunista), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 24 marzo 1947. ¹³ A. DI GIOVINE, M. DOGLIANI, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in *Questione giustizia*, n. 2/1993, p. 321 ss.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 217/1988, con riferimento al diritto all'abitazione.

¹⁵ M. GIUA (Socialista), terza Sottocommissione, seduta del 9 settembre 1946.

¹⁶ A. FANFANI (Democratico Cristiano), terza Sottocommissione, sedute del 9 e 10 settembre 1946.

¹⁷ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, pp. 242 ss.

¹⁸ *Ibidem*, p. 243.

¹⁹ *Ibidem*, p. 294.

²⁰ *Ibidem*, p. 295 s.

²¹ *Ibidem*, p. 296.

²² Almeno dagli anni Settanta del Novecento, con il passaggio dal fordismo al post-fordismo, ma i presupposti storici sono assai più risalenti. Per un approfondimento, sia consentito il rinvio, per questo e altri profili, a C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013

²³ Un'esperienza di "Reddito minimo di inserimento" (RMI), si era avuta, sia pure in via sperimentale, temporalmente e geograficamente limitata, verso la metà degli anni Novanta, sotto il governo Prodi (art. 59, l. 449/1997 e d.lgs. 237/1998), e poi negli anni Duemila, in qualche esperienza di livello regionale (particolarmente rilevante quella della REGIONE LAZIO, L. regionale 20 marzo 2009, n. 4). Dopo un lungo silenzio, il "reddito di cittadinanza" è stato uno dei protagonisti nell'ultima campagna elettorale nei programmi di diversi partiti e movimenti politici (tra i più espliciti: Sinistra Ecologia e Libertà; Movimento 5 Stelle), ed è oggetto di alcune proposte di legge nell'attuale XVII legislatura.

²⁴ *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)).

²⁵ A partire da *Comunicazione della Commissione del 25 gennaio 1999 sui regimi nazionali di reddito minimo* [COM (98) 774 def.], che sottolinea le eccezioni di Italia e Grecia carenti di questo strumento.

²⁶ Questa posizione massimalista è sostenuta in Italia autorevolmente da G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2011, p. 15; L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, II, p. 407 (IDEM, *Il futuro dello stato sociale e il reddito minimo garantito*, in Aa.Vv., *Ai confini dello Stato sociale*, Roma, Manifestolibri, 1995); S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 245.

²⁷ Si veda in particolare la seduta del 4 ottobre 1946 della prima Sottocommissione.

²⁸ Chiusa l'esperienza di livello nazionale del reddito minimo di inserimento negli anni Novanta, negli anni Duemila si è aperta la stagione delle leggi regionali in materia di reddito minimo garantito (attualmente prevedono misure ad esso riconducibili: Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Puglia, Valle d'Aosta, Province autonome di Trento e Bolzano).

²⁹ Sarebbe anche "costituzionalmente obbligatorio" se fosse l'unica misura atta a dare attuazione alla necessità costituzionale di garantire a tutti un'esistenza libera e dignitosa. Ma così non è: lo Stato potrebbe, ad esempio, porre in essere istituti per erogare direttamente cibo, vestiti, casa, servizi; 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 a tutti un lavoro, e attraverso questo un reddito per vivere dignitosamente.

³⁰ Non può definirsi tale infatti il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), neppure in seguito al superamento della sua fase sperimentale e alla sua estensione su tutto il territorio nazionale in virtù della l. 208/2015 (legge di stabilità 2016), essendo esso destinato alle sole famiglie con figli minorenni e con requisiti economici molto stringenti. Interessante nelle sue premesse - ma resta da vederne l'approvazione e l'attuazione - il disegno di legge presentato l'8 febbraio 2016 alla Camera dei Deputati, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Giuliano Poletti, contenete una *Delega al Governo in materia di contrasto alla povertà, riordino delle prestazioni e sistema degli interventi e dei servizi sociali* (AC 3594), che prevede, da un lato, l'introduzione di una misura unica nazionale di contrasto alla povertà basata sul principio dell'inclusione attiva, individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale; dall'altro, la razionalizzazione delle prestazioni di natura assistenziale e di natura previdenziale già

esistenti, alla luce del principio dell'“universalismo selettivo”.

³¹ Resta memorabile la frase dell'allora Ministro del lavoro e delle politiche sociali Elsa Fornero: «l'Italia è un paese ricco di contraddizioni, che ha il sole per nove mesi l'anno e con un reddito di base la gente si adagerebbe, si siederebbe e mangerebbe pasta al pomodoro» (la notizia sulla stampa quotidiana del 12-14 marzo 2012).

³² COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto sulle politiche contro la povertà, Anno 2010*, su www.governo.lavoro.it, p. 179.

³³ BASIC INCOME NETWORK, *Bella, disarmante e semplice: l'utopia concreta del reddito garantito*, documento conclusivo del meeting organizzato a Roma il 9-10 giugno 2011, in G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza*, cit., p. 140.

³⁴ Per una panoramica di alcune proposte per il finanziamento del reddito minimo garantito, A. FUMAGALLI, *Relazione sulla sostenibilità, costo e finanziamento di un reddito di base incondizionato in Italia*, su www.bin-italia.org; A. TRAVAGLINI, *Reddito minimo, come si potrebbe fare*, su www.sbilanciamoci.info.

³⁵ D. BIFULCO, *Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato*, in L. Chieffi, *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999, p. 32.

³⁶ A. GORZ, *Metamorfosi del lavoro, Critica della ragione economica* (1988), Torino, Bollati Boringhieri, 1992, p. 223 (anche se il suo pensiero subisce successivamente un'esplicita revisione in favore del reddito di cittadinanza in A. GORZ, *Miserie del presente, ricchezze del possibile*, (1997), Roma, Manifestolibri, 1998).

³⁷ L. PENNACCHI, *Lavoro, e non reddito, di cittadinanza*, su www.sbilanciamoci.info, p. 1 (la sua critica, tuttavia, è circoscritta al reddito di base, e non anche al reddito minimo garantito). Nello stesso senso G. LUGHINI, *Reddito sì, ma da lavoro*, su www.sbilanciamoci.info, p. 3.

³⁸ G.U. RESCIGNO, *La distribuzione della ricchezza socialmente prodotta*, in M. Ruotolo (a cura di), *La costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2008, p. 299.

³⁹ C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, 1975, p. 16.

⁴⁰ U. BECK, *I giovani “superflui” delle periferie*, in *la Repubblica*, 3 gennaio 2006.

⁴¹ Secondo un'idea di sostanziale e non formale di *cittadinanza sociale*, inclusiva anche di quei “non cittadini” che in Italia stabilmente risiedono e lavorano. Benché, infatti, la costituzione faccia espresso richiamo ai “cittadini” nell'attribuire il diritto all'assistenza, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che, dal novero dei beneficiari delle prestazioni assistenziali, anche nella misura eccedente i limiti dell'“essenziale”, non possono essere esclusi stranieri e apolidi (*ex multis*, Corte cost., sent. 432/2005).