

Ius existentiae e reddito minimo garantito: a che punto siamo in Italia? Reddito di inclusione e Reddito di cittadinanza a confronto

Chiara Tripodina

In questo studio l'Autrice, ricostruiti i fondamenti costituzionali del diritto all'esistenza, individua nel reddito minimo garantito una misura – conforme a Costituzione e costituzionalmente necessaria, oltre che fortemente raccomandata dall'Unione europea – per garantire un'esistenza dignitosa in caso di mancanza di reddito da lavoro. Lo studio si sofferma particolarmente sul punto in cui siamo in Italia nella costruzione di una misura unica e universale di contrasto alla povertà, con l'analisi del Reddito di inclusione, varato dal governo Gentiloni e attivo in Italia dal 1 gennaio 2018, e della proposta di Reddito di cittadinanza portata avanti dal Movimento 5 stelle; anche questa una misura di reddito minimo garantito – non di reddito di base – rafforzata rispetto al Reddito di inclusione, ma non dissimile per ispirazione e progettazione.

*

In this study the Author reconstructs the constitutional foundations of the right to an existence, identifying in the guaranteed minimum income as a measure – complying with the constitution and constitutionally necessary, as well as strongly recommended by the European Union – to guarantee a dignified existence in case of a lack of income from work. The study focuses in particular on where at present we are in Italy in the construction of a single and universal measure to combat poverty, with the analysis of Reddito di inclusione, launched by the Gentiloni government and active in Italy from 1 January 2018, and of the proposal for Reddito di cittadinanza put forward by the Movimento 5 Stelle; this is also a measure of guaranteed minimum income – not of basic income – reinforced compared to the Reddito di inclusione, but not dissimilar in inspiration and planning.

«La disoccupazione è impedita.

Coloro che si trovano senza lavoro saranno assunti dallo Stato o dagli altri Enti pubblici per costruzione di opere pubbliche.

In difetto di ciò lo Stato corrisponderà un'indennità di disoccupazione»

[T. Galimberti, A. Repaci, *Progetto di Costituzione confederale europea ed interna*, 1946, art. 168]

1. Il filo rosso che lega lavoro e assistenza: il diritto all'esistenza

C'è un filo rosso che lega lavoro e assistenza sociale.

È lo *ius existentiae*: il diritto ad avere garantita l'esistenza.

Non la mera sopravvivenza, ma «un'esistenza libera e dignitosa» per sé e per la propria famiglia, secondo le impegnative parole dell'articolo 36 della Costituzione italiana.

Questo è il *focus*, il fine da realizzare: *primum vivere*.

Questo filo è evidentissimo nelle intenzioni dei costituenti italiani. Essi concepivano il diritto al lavoro e il diritto all'assistenza come «due aspetti di un unico diritto: del diritto alla vita», di cui lo Stato deve farsi carico in modo che «ogni cittadino possa pienamente goder[ne]». Sicché – con le parole di Fanfani – la Repubblica deve riconoscere a tutti «il diritto ad una occupazione continua e proficua o almeno ad un'assistenza che la surroghi»¹. In modo ancora più marcato, per Mortati lo Stato è stretto nell'«alternativa fra l'obbligo di dare possibilità di lavoro oppure di provvedere al sostentamento del lavoratore non occupato senza sua colpa»²; tanto che, fallito il primo corno dell'alternativa, è tenuto a garantire un «risarcimento per il mancato adempimento dell'obbligo di procurare lavoro»³.

“Lavorare per vivere” non è dunque un imperativo che ricade unicamente nella sfera di responsabilità individuale⁴. È responsabilità collettiva «promuovere le condizioni» per garantire a tutti il «diritto al lavoro» (art. 4.1. Cost.).

¹ Fanfani (gruppo Democratico Cristiano), terza Sottocommissione, sedute del 9 e 10 settembre 1946.

² C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, p. 243.

³ *Ibid.*, p. 294. L'idea del «risarcimento per equivalente» in caso di mancato procurato lavoro da parte della Repubblica si trova raccolta e sviluppata anche in G.U. Rescigno, *La distribuzione della ricchezza socialmente prodotta*, in M. Ruotolo (cur.), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, 2008, p. 300. Sia consentito il rinvio a C. Tripodina, *Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro”. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2015, pp. 1 ss.

⁴ Per L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, 2007, II, p. 392, «all'epoca di Locke, quando ancora esisteva un rapporto diretto tra vita e natura, la sopravvivenza ben poteva essere affidata all'autonomia dell'individuo». Oggi non è più così (p. 405): «l'antico rapporto tra autonomia e sopravvivenza, assicurato dallo scambio [...] tra lavoro e salario si è rotto».

Nell'immaginario costituente, declinare il lavoro in termini di "diritto" era sì impegnativo, ma non utopico⁵. Nella società fordista del secondo dopoguerra e del *boom* economico degli anni Cinquanta del Novecento non era irrealistico immaginare l'approdo a una società in cui ci sarebbe stato lavoro per tutti, e in cui proprio l'essere «lavoratori tutti»⁶ avrebbe rappresentato la garanzia universale di un'esistenza libera e dignitosa.

E aveva un senso, in questa prospettiva, riservare all'assistenza un ruolo meramente residuale: così si spiega la formulazione dell'articolo 38, 1 comma, della Costituzione, che riconosce il «diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» unicamente all'«inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere»: solo chi fosse stato impossibilitato a lavorare per una qualche inabilità soggettiva – fisica o psichica – si sarebbe potuto trovare nelle condizioni di non disporre dei mezzi per vivere e andava perciò assistito e mantenuto. Per tutti gli altri c'era – ci sarebbe stato – il lavoro.

La disoccupazione involontaria – ossia l'impossibilità oggettiva di trovare un posto di occupazione, in ragione di contingenze generali di tipo economico, politico o sociale – non era contemplata. Coloro che, abili al lavoro, non avessero lavorato, non potevano che essere degli "oziosi", invisibili ai costituenti quanti altri mai – tanto da aver pensato di escluderli dal godimento dei diritti politici⁷ –, ai quali certamente la società nulla avrebbe dovuto⁸.

⁵ Anche se non mancava tra i costituenti chi parlava, a proposito del diritto al lavoro, di «vera irrisione» (Colitto, gruppo dell'Uomo Qualunque, terza Sottocommissione, seduta del 10 settembre 1946); di «promessa sulla carta» (Nitti, gruppo dell'Unione Democratica Nazionale, Assemblea costituente, seduta dell'8 maggio 1947).

⁶ 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».

⁷ Così avrebbe dovuto essere in base al III comma dell'articolo 4, poi soppresso, che prevedeva l'adempimento del dovere di lavorare come «presupposto per l'esercizio dei diritti politici».

⁸ Si spiegano così 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, per sua colpa, alcuna attività socialmente utile» (Dossetti, gruppo Democratico Cristiano, Assemblea costituente, prima Sottocommissione, seduta del 8 ottobre 1946); le parole di Simonini, che chiede che sia sancito il principio per cui «nessuno ha il diritto di vivere nella Repubblica se non lavora» (Simonini, gruppo Socialista dei Lavoratori Italiani, Assemblea costituente, terza Sottocommissione, seduta del 26 luglio 1946); o di Della Seta, che, riprendendo il detto paolino «chi non lavora non mangia», rincara «chi non lavora non ha diritto alla vita» (Della Seta, gruppo Repubblicano, Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 7 maggio 1947). Solo se lette nella prospettiva per cui tutti coloro che vogliono lavorare lo potranno fare e a non lavorare saranno solo gli "oziosi" queste parole si spiegano. Suonerebbero altrimenti crudeli e disumane.

Questo immaginario costituente è completamente saltato.

La promessa tradita.

Il “lavoro per tutti” non c’è.

L’obiettivo della piena occupazione resta lontano, alla stregua del miraggio verso il quale non si cessa di avanzare. E con esso la garanzia di un’esistenza libera e dignitosa per tutti. Sempre meno si può dare per scontato che tutti abbiano o possano avere un lavoro e che a non lavorare siano solo “gli oziosi”. Si deve invece fare i conti con i bruti dati di realtà, che raccontano di un momento storico in cui la disoccupazione continua a restare alta⁹ e nel quale anche chi lavora lo fa sempre più in modo precario e intermittente, la “flessibilità” è spesso declinata in coppia con “insicurezza”, anche di vita¹⁰; molti sono i *working poors*, un tempo ossimoro oggi diffusa realtà, coloro che, pur lavorando, restano sotto la soglia di povertà¹¹.

E tutto ciò non tanto per ragioni contingenti come “la grande crisi” economica che ha attanagliato il mondo a partire dal 2008 e che solo ora sta mollando la sua presa, ma per ragioni strutturali profonde, come le trasformazioni della produzione industriale e del mercato del lavoro – tecnologizzazione, automazione, globalizzazione, delocalizzazione, flessibilizzazione –, a esito delle quali la crescita economica e della produttività non si accompagna più alla crescita dell’occupazione, ma delle disuguaglianza (*jobless growth*)¹².

Il lavoro non è più, dunque, quello di settant’anni fa. È cambiato, sta cambiando, cambierà, con una rapidità alla quale stentiamo a stare dietro.

È riassuntivo ed emblematico di questi mutamenti radicali il quadro sul lavoro del futuro che viene tratteggiato nel *Documento di riflessione*

⁹ Ad aprile 2018 il tasso di disoccupazione si attesta al 11,2% (pari a 2 milioni 912 mila persone senza lavoro); mentre la disoccupazione giovanile sale al 33,1% (www.istat.it).

¹⁰ *Ex multis*, U. Beck, *Il lavoro nell’epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile* (1999), Torino, 2000; A. Gorz, *Metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica* (1988), Torino, 1992; J. Rifkin, *La fine del lavoro* (1995), Milano, 1995; R. Sennett, *L’uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale* (1998), Milano, 2001; e, nella letteratura italiana, F. Berton, M. Richiardi, S. Sacchi, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, 2009; L. Gallino, *Il costo umano della flessibilità*, Roma-Bari, 2001; L. Zoppi, *Flex/insecurity*, Napoli, 2012.

¹¹ Il rapporto *La povertà in Italia 2016*, 13 luglio 2017, su www.istat.it, segnala che «tra le famiglie di operai e assimilati la povertà si attesta a 12,6% (quasi il doppio rispetto al 6,9% di quelle la cui persona di riferimento è un occupato dipendente), e raggiunge il valore massimo tra quelle con persona di riferimento in cerca di occupazione (23,2%), mentre si mantiene molto al di sotto della media tra le famiglie di ritirati dal lavoro (3,7%)».

¹² *Ex multis*, T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo* (2013), Milano, 2014.

sulla dimensione sociale dell'Europa, elaborato dalla Commissione europea il 26 aprile 2017: «La vita lavorativa sta subendo radicali trasformazioni dovute agli effetti combinati del progresso tecnologico, della globalizzazione e della crescita del settore dei servizi». Nell'arco di una generazione o due, «il lavoratore europeo medio potrebbe passare da un posto di lavoro a vita a dieci impieghi diversi nel corso della carriera. La diffusione del lavoro a distanza o mobile sarà più semplice e più comune, a dimostrazione di una tendenza verso la flessibilità dei lavoratori in un mercato del lavoro più diversificato. Il lavoro sarà sempre più incentrato sulle realizzazioni e sui risultati anziché sulla presenza fisica in un determinato luogo, con più opportunità di lavorare come libero professionista e di combinare più lavori nello stesso tempo», ed è probabile che la maggior parte dei bambini di oggi «eserciterà un domani professioni attualmente sconosciute». Molti di questi cambiamenti sono già iniziati e «il futuro mondo del lavoro dipenderà dal modo in cui oggi rispondiamo a queste trasformazioni e le guidiamo». Il rischio maggiore è quello di «una crescente polarizzazione del mercato del lavoro, caratterizzato dall'aumento delle disuguaglianze salariali e dal pericolo che persone poco qualificate restino intrappolate in impieghi modesti con scarse prospettive di avanzamento»¹³.

Ciò naturalmente solleva molti interrogativi sul futuro del lavoro stesso: «Ci sarà più o meno lavoro in futuro? I lavori del futuro saranno “lavori di qualità”? La forza lavoro di oggi e di domani ha o avrà le competenze giuste per svolgere tali lavori?». È difficile dare una risposta in grado di prevedere l'impatto dell'automazione e dell'intelligenza artificiale sulla futura disponibilità di posti di lavoro e la velocità con cui questi cambiamenti avverranno. Quel che è certo è che «per la prima volta dalla seconda guerra mondiale vi è un rischio reale che i giovani adulti di oggi – la generazione più istruita che abbiamo mai avuto – si ritrovino in condizioni economiche peggiore rispetto ai loro genitori»¹⁴.

A fronte di tutto questo, la domanda che si impone è: siamo adeguatamente preparati ai cambiamenti che ci aspettano, come individui e società? Probabilmente no.

Ma proprio per questo, in questa che viene definita la *quarta rivoluzione industriale* (o “industria 4.0”), è fondamentale che non si spezzi il

¹³ Commissione europea, *Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa*, 26 Aprile 2017, pp. 17 ss.

¹⁴ *Ibid.*, p. 9.

filo rosso che lega lavoro e assistenza. E se diventa troppo corto il capo del lavoro, non può che allungarsi quello dell'assistenza, al fine di garantire comunque l'esistenza.

2. L'interpretazione letterale dell'articolo 38 e il "buco nella rete" della protezione sociale

La tirannica congiunzione copulativa "e" 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»¹⁵ –, è stata storicamente interpretata in modo acriticamente letterale, conducendo a ritenere che, in Italia, per avere accesso all'assistenza sociale, non fosse sufficiente essere poveri, ma occorresse essere anche inabili al lavoro¹⁶.

Il secondo comma del medesimo articolo, d'altra parte – «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» –, è stato interpretato secondo una logica strettamente contributiva, per cui hanno diritto alla previdenza sociale in ragione dei contributi versati sole le persone già in possesso di un lavoro, qualora incorrano in uno dei rischi costituzionalmente elencati¹⁷.

¹⁵ Si noti che i progetti dell'articolo 38.1 Cost., tanto della prima che della terza Sottocommissione dell'Assemblea costituente, riconoscevano il diritto all'assistenza sociale a chiunque si trovasse senza sua colpa nell'impossibilità di lavorare a causa di un'inabilità o a causa di qualsiasi altra contingenza di carattere generale (la formulazione della prima commissione prevedeva: «Chiunque è inabile o per qualsiasi ragione, e senza sua colpa, è incapace di lavoro, ha diritto ad avere la sua esistenza assicurata dallo Stato»; mentre quella della terza: «Ogni cittadino che, a motivo dell'età, dello stato fisico o mentale, o di contingenze di carattere generale, si trovi nell'impossibilità di lavorare, ha diritto di ottenere dalla collettività mezzi adeguati di assistenza»). Fu la versione predisposta dalla Commissione dei Settantacinque a prevedere la formulazione dell'articolo 38.1 Cost. con l'uso della congiunzione copulativa e, e a non includere tra le condizioni per accedere al mantenimento e all'assistenza sociale l'impossibilità a lavorare per contingenze economiche di carattere generale.

¹⁶ Il diritto al mantenimento sociale è garantito in Italia in favore delle persone, cittadini e non, prive dei mezzi necessari per vivere, stabilmente residenti in Italia, con più di sessantacinque anni di età (il c.d. "assegno sociale": l. n. 153/1969; l. n. 335/1995) o che si trovino in condizione di inabilità al lavoro in quanto mutilati o invalidi civili (l. n. 118/1971).

¹⁷ È prevalsa questa interpretazione rispetto a quella nettamente più inclusiva propugnata da Costantino Mortati, per il quale per «lavoratori» colpiti da «disoccupazione involontaria» dovevano intendersi non solo gli occupati che perdevano il lavoro senza loro colpa, ma anche i disoccupati di lungo corso e gli inoccupati in cerca di prima occupazione, «sorgendo nel cittadino il

Queste interpretazioni dell'articolo 38 hanno condotto, da un lato, a offrire assistenza sociale solo agli inabili al lavoro privi di mezzi; dall'altro, a coprire con gli strumenti della previdenza sociale solo i "già" lavoratori, lasciando esclusi da qualsiasi protezione sociale coloro che, abili al lavoro, non lavorano per contingenze oggettive di carattere economico-sociale e coloro che lavorano, ma in modo precario, parziale, intermittente, non riuscendo a guadagnare un reddito sufficiente per garantire a sé e alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

È la grande anomalia del sistema di protezione sociale italiano rispetto a quello degli altri paesi europei: manca – pur nella pleora parcellizzata e categoriale degli interventi previdenziali e assistenziali previsti – «quella rete di sicurezza universale, quel "pavimento di protezione"» che consente di soccorrere il bisogno economico puro, la povertà *tout court*: «chi non ha proprio niente, ma non ricade in una delle (pur numerosissime) categorie di bisogno specifico previste dalla normativa nazionale, regionale o comunale, rischia ancor oggi, in Italia, di cadere nel vuoto»¹⁸.

La rete di protezione sociale ha, dunque, un vistoso buco, nel quale finiscono per cadere, a uno a uno, gli inoccupati, i disoccupati di lungo corso, i lavoratori precari e intermittenti, i lavoratori poveri.

3. L'interpretazione sistematica della Costituzione e il dovere della Repubblica di garantire a tutti un'esistenza libera e dignitosa

Ma l'interpretazione letterale della Costituzione e l'impostazione ergocentrica che ne deriva – *il lavoratore* ha diritto a «un'esistenza libera e dignitosa» in ragione del suo reddito da lavoro (art. 36.1); *il lavoratore* ha diritto a «mezzi adeguati alle esigenze di vita» qualora non possa procurarsi il reddito; solo *l'inabile al lavoro* ha diritto, se povero, a «mezzi necessari per vivere» – non è l'unica possibile, e non è nemmeno la più corretta.

Soprattutto di fronte alla svolta storica nel mondo del lavoro alla quale stiamo assistendo, si impone una lettura sistematica della Costituzione che tenga insieme la c.d. *costituzione economica* del titolo III con i *Principi fondamentali*; e in particolare il principio lavorista con il principio

diritto alla speciale tutela di cui all'articolo 38 non appena egli raggiunga l'età ritenuta necessaria per essere assunto al lavoro» (C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 295 s.).

¹⁸ Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *Relazione finale*, 28 febbraio 1997, su www.astrid-online.it, p. 6.

personalista, il principio di uguaglianza, il principio solidarista, saldati insieme nei primi quattro articoli.

Nel riconoscimento e nella garanzia dei «diritti inviolabili dell'uomo», con la contestuale richiesta dell'«adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale» da parte dei consociati (art. 2 Cost.); nell'affermazione della «pari dignità sociale» di tutti i cittadini, insieme con l'assunzione del compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che limitano «di fatto la libertà e l'uguaglianza» e «impediscono il pieno sviluppo della persona umana»¹⁹ (art. 3 Cost.); nel riconoscimento del lavoro come diritto, ma anche come dovere per concorrere «al progresso materiale o spirituale della società» (art. 1 e 4), non può non vedersi la sintesi inequivocabile di un progetto costituzionale di «democrazia emancipante»²⁰, teso a liberare tutti – non solo i lavoratori – dalla miseria e da ogni altro ostacolo a una vita libera, dignitosa, piena.

«Contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» è compito – ha detto la Corte costituzionale – «cui lo Stato non può abdicare in nessun caso»²¹. 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, 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.

Il reddito minimo garantito è una di queste.

¹⁹ 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.). In modo emblematico, Fanfani (gruppo Democratico Cristiano), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947: dicendo che la Repubblica è fondata sul lavoro, «si esclude che essa possa fondarsi sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria, sulla fatica altrui e si afferma invece che essa si fonda sul dovere, che è anche diritto ad un tempo per ogni uomo, di trovare nel suo sforzo libero la sua capacità di essere e di contribuire al bene della comunità nazionale».

²⁰ A. Di Giovine, M. Dogliani, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in *Questione giustizia*, n. 2/1993, p. 321 ss.

²¹ Corte cost., sent. n. 217/1988, con riferimento al diritto all'abitazione.

4. Il reddito minimo garantito

Per “reddito minimo garantito” si intende il reddito garantito da una comunità politica per assicurare il diritto all’esistenza alle persone che versino in condizioni di debolezza economico e sociale.

Si tratta dunque di una misura sì universale, ma selettiva rispetto al bisogno, che può essere declinata in versione minimalista o massimalista a seconda di cosa si intenda per “diritto all’esistenza” (se diritto alla mera sopravvivenza materiale o diritto a un’esistenza piena e appagante sotto il profilo morale, culturale, sociale, politico).

Il reddito minimo garantito – che nella sua applicazione pratica conosce varie denominazioni (reddito sociale, reddito sociale di cittadinanza, reddito di inserimento, reddito di esistenza, reddito di inclusione...) – va tenuto distinto dal “reddito di base” o “*basic income*”, che è invece definibile come il reddito garantito da una comunità politica per assicurare a tutti i suoi componenti – a prescindere da qualsiasi test del bisogno – risorse monetarie di base sufficienti a garantire un’esistenza libera dalla necessità di adempiere un lavoro per vivere, secondo la logica dell’universalismo assoluto.

Spesso “reddito di base” viene usato come sinonimo di “reddito di cittadinanza”; ma quest’ultima locuzione – se intesa come reddito teso a garantire un’esistenza “da cittadini” – si presta più propriamente a rappresentare la categoria generale che include al suo interno le sottocategorie del reddito minimo garantito e del reddito di base, accomunate dalla medesima idea che sia responsabilità della comunità politica assicurare l’esistenza a tutti i suoi appartenenti (ciò che le distingue è quel che si intende per “tutti”; per “esistenza”; nonché le ispirazioni filosofiche sottostanti: sostanzialmente, solidarietà vs libertà).

Mentre il reddito di base è normalmente incondizionato, il reddito minimo garantito sempre pone condizioni alla sua erogazione, chiedendo in cambio una prestazione lavorativa o altra attività di pubblica utilità volta a favorire il reinserimento sociale di chi ne beneficia.

5. Una misura conforme a Costituzione ...

Un reddito minimo garantito, finalizzato alla garanzia di un’esistenza libera e dignitosa per tutte le persone in condizione di fragilità sociale ed economica, appare senz’altro *secundum constitutionem*, e in particolare

conforme all'aspirazione costituente di liberazione universale dall'oppressione dal bisogno. 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 *basic income* garantito a tutti – come taluni autorevolmente auspicano²² –, senza la condizione selettiva del bisogno, rappresenterebbe un livello di protezione ulteriore rispetto a quello preteso dalla Costituzione. Il che, naturalmente, non lo renderebbe per ciò solo a 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 prescrivesse solo «cure gratuite agli indigenti»²³. 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 deboli), 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 lavorare o di svolgere altre attività di pubblica utilità –, se non concepita secondo una logica meramente contrattuale del *do ut des*, ma come misura promozionale di (re)inserimento sociale, diretta a rendere il soggetto attivo, autonomo e indipendente grazie al proprio lavoro, appare *secundum constitutionem*. Anche se va sottolineato come il dovere di cui all'articolo 4, 2 comma, della Costituzione non possa essere contratto nel «dovere di lavorare». L'amplissima e combattutissima discussione in Assemblea costituente, 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 dunque «anche i lavori familiari

²² G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, 2011, p. 15; L. Ferrajoli, *Principia iuris*, cit., II, p. 407 (Id., *Il futuro dello stato sociale e il reddito minimo garantito*, in Aa.Vv., *Ai confini dello Stato sociale*, Roma, 1995); S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, p. 245.

²³ Il riferimento è naturalmente alla l. 23 dicembre 1978, n. 833, *Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale*.

delle donne di casa»²⁴, il lavoro «dello studioso [...], dell'archeologo, del bibliotecario»²⁵, «del sacerdote, del religioso, del missionario»²⁶, di coloro che si dedicano «ad un'attività spirituale o ad un'attività contemplativa»²⁷) non può essere ignorata, riflettendosi chiaramente nel suo approdo testuale. E poi v'è l'inciso, anch'esso ineludibile, «secondo le proprie possibilità e la propria scelta»: l'eventualità che «la Repubblica [possa] richiedere ai cittadini la prestazione di un servizio del lavoro»²⁸ viene espressamente esclusa dai costituenti, con l'argomento che «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»²⁹.

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. 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 obbligatorio³⁰. 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*). E se è 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

²⁴ Moro (gruppo Democratico Cristiano), Assemblea costituente, prima Sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946.

²⁵ Lucifero (Blocco Nazionale della Libertà), Assemblea costituente, prima Sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946.

²⁶ Tupini (gruppo Democratico Cristiano), Assemblea costituente, prima Sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946.

²⁷ Dossetti (gruppo Democratico Cristiano), prima Sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946.

²⁸ Questo il testo dell'emendamento presentato da Foa (gruppo autonomista), Assemblea costituente, seduta del 8 maggio 1947.

²⁹ Laconi (gruppo Comunista), Assemblea costituente, seduta dell'8 maggio 1947.

³⁰ Per tutte, *Convenzioni Oil 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».

vita – o più prosaicamente il mercato del lavoro – a imporre, ma che non può essere oggetto di imposizione da parte dello Stato³¹.

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 minimo garantito, 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.

6. ...e 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 al reinserimento sociale del beneficiario, sarebbe dunque conforme alla Costituzione italiana e all'idea di cittadinanza in essa inscritta.

Ma sarebbe anche costituzionalmente necessario?

Si è detto come una lettura integrata della costituzione economica con i principi fondamentali conduce a riconoscere come diritto dell'uomo l'aver garantita un'esistenza libera e dignitosa, corredato dal corrispondente dovere in capo alla Repubblica. Di tale diritto-dovere si può dire che il "mantenimento sociale" dei soggetti privi di mezzi 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 n. 10 del 2010, nella quale ha qualificato il «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno» come «diritto fondamentale», «strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana». In quanto tale, per la Corte esso deve essere «garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo», e della determinazione dei suoi livelli essenziali – inclusa «la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli» – «deve farsi carico il legislatore nazionale», alla luce, non solo dell'articolo 117, secondo comma, lette-

³¹ I limiti del *workfare* vengono evidenziati anche da European Anti-Poverty Network (Epan), *Adequacy of Minimum Income in the EU*, in *Epan Explainer*, n. 2/2010.

ra m), ma anche dei principî fondamentali enucleabili degli articoli 2, 3, 2 comma, e 38 della Costituzione³².

La garanzia dell'esistenza è dunque costituzionalmente necessaria per l'inveramento del progetto sociale di democrazia emancipante tracciato in Costituzione; e il reddito minimo garantito, teso ad assicurare in modo universale il diritto costituzionale all'esistenza, potrebbe esso stesso essere definito *una misura costituzionalmente necessaria*³³.

7. Una misura raccomandata dall'Unione europea

Ma il reddito minimo garantito non è solo misura conforme a Costituzione e costituzionalmente necessaria, secondo la tessitura che si può trarre dalla lettura sistematica dei principi del diritto costituzionale italiano.

A scorrere trattati, carte dei diritti, dichiarazioni, risoluzioni, raccomandazioni, anche l'Unione Europea chiede solidarietà nei confronti dei cittadini che si trovino in condizioni di debolezza economica e sociale. E di più ed espressamente chiede l'introduzione di sistemi di reddito minimo garantito per superare la povertà e sostenere l'integrazione sociale. Pur non trattandosi di direttive e regolamenti direttamente prescrittivi, ma di misure di *soft law* volte a incoraggiare la cooperazione e il coordinamento tra Stati membri in materia di politica sociale, si tratta comunque di un imponente *corpus* normativo che non può essere ignorato.

Già la lettura congiunta degli articoli 1 – «la dignità umana è inviolabile» – e 2 – «ogni individuo ha diritto alla vita» – della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* conduce al riconoscimento del diritto

³² 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 ha giudicato infondata la questione, alla luce delle argomentazioni riportate nel testo.

³³ Non anche "a contenuto costituzionalmente vincolato", come sarebbe se fosse l'unica misura atta a dare attuazione alla Costituzione. Ma così non è: lo Stato potrebbe, ad esempio, porre in essere istituti per erogare direttamente cibo, vestiti, casa; oppure potrebbe 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 a tutti un lavoro, e attraverso questo un reddito per vivere dignitosamente.

a una vita dignitosa. Ma questo trova più esplicita dichiarazione nell'articolo 34, 3 comma: «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»³⁴. Disposizione che va interpretata nel senso più lato, non essendo rintracciabile nella sua lettera alcun limite connesso né alla condizione lavorativa, né familiare, né alla cittadinanza³⁵; anche se non può ignorarsi che la clausola di rinvio a «le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali» sia destinata a indebolire non poco questo diritto, in mancanza di una normativa sovranazionale e interna che gli dia attuazione³⁶.

Ma la Carta dei diritti fondamentali non esaurisce certo il discorso sulle disposizioni rilevanti a livello di trattati europei in materia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Il *Trattato sull'Unione Europea*, nella versione consolidata a seguito delle modifiche e integrazioni apportate dal Trattato di Lisbona, reca all'articolo 2, tra i valori fondanti l'Unione, il «rispetto della dignità umana», in una società caratterizzata «dalla giustizia, dalla solidarietà». L'articolo 3, tra gli obiettivi primari dell'Unione, include «lo sviluppo sostenibile dell'Europa» basato «su un'economica

³⁴ Sul punto, A. Giorgis, *Art. 34*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (cur.), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, p. 242; E. Paciotti, *Libertà– solidarietà*, in L.S. Rossi (cur.), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002, pp. 107 ss.

³⁵ Titolare del diritto è, dunque, chiunque risieda stabilmente nell'Unione, in base alla regola di codificazione per la quale, quando si vuole riservare una prerogativa al solo cittadino europeo, lo si dice esplicitamente, e come pure emerge secondo comma dell'art. 34: «Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali». I diretti antecedenti europei dell'art. 34, 3 comma, sono gli articoli 13, 30 e 31 della *Carta sociale europea*, aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa a Torino il 19 ottobre 1991, e riveduta a Strasburgo il 3 maggio 1996; il punto 10 della *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, adottata a Strasburgo il 19 dicembre 1989; oltre che, naturalmente, a livello internazionale, i principi indicati nella *Dichiarazione riguardante gli scopi e gli obiettivi dell'organizzazione internazionale del lavoro* adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro a Filadelfia il 10 maggio 1944. Tutti atti che – pur nella loro diversa efficacia all'interno del nostro ordinamento – segnano un cammino che l'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali non fa che riprendere e sviluppare.

³⁶ Bin–Italia, *Reddito minimo garantito*, cit., pp. 87 ss.; G. Bronzini, *Il diritto al reddito garantito come diritto fondamentale europeo*, in Basic Income Network Italia, *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, Roma, 2009, p. 252.

sociale di mercato», che mira «alla piena occupazione e al progresso sociale» e «combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali». Già in queste indicazioni presenti nel *Preambolo* è possibile leggere un chiaro segno della direzione verso cui muove – o vorrebbe muovere – l'Europa nelle sue politiche sociali³⁷.

Gli obiettivi presenti nei Trattati si trovano poi declinati in modo più dettagliato nelle *policies* dell'Unione europea.

È nella sessione straordinaria del marzo 2000 del Consiglio Europeo, a Lisbona, che 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»³⁸.

Nel 2010, la Strategia di Lisbona passa il testimone alla *Strategia Europa 2020*³⁹, 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 intelligente (basato sulla conoscenza e sull'innovazione), più sostenibile (più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde, più competitivo), 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)⁴⁰.

Anche il 2017 è stato un anno particolarmente importante per il cammino sociale dell'Europa. Il 26 Aprile 2017 è stato adottato dalla Commissione europea un *Documento di riflessione sulla dimensione sociale*

³⁷ Sulle politiche sociali dell'Europa dopo il Trattato di Lisbona, G. Bronzini, *Il modello sociale europeo*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010; Id., *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.

³⁸ Consiglio europeo, Lisbona 23 e 24 marzo 2000, *Conclusioni della Presidenza*, § 5.

³⁹ *Comunicazione della Commissione, Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010 COM(2010) 2020 def.

⁴⁰ Per favorire la realizzazione di questi obiettivi strategici, la Commissione ha presentato sette «iniziative faro», tra le quali la creazione di una *Piattaforma Europea contro la povertà e l'emarginazione*, «in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società» (*Comunicazione della Commissione, La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, com/2010/0758 def.). Gli Stati membri devono presentare periodicamente *Piani d'azione nazionali per l'inclusione sociale* (PAN/inclusione), che hanno lo scopo di tradurre gli obiettivi comuni nelle politiche nazionali, tenendo conto della situazione interne e dei diversi sistemi nazionali di protezione sociale.

dell'Europa – approfondimento specifico del *Libro bianco sul futuro dell'Europa* del 1 Marzo 2017 – allo scopo di «avviare un riflessione, per poi adottare misure concrete», sul modo in cui adeguare i modelli sociali dei paesi dell'Unione Europea «alle sfide attuali e future e galvanizzare lo spirito sociale dell'Europa».

Il 17 Novembre 2017 a Göteborg, in Svezia, durante il *Vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita*, è stato 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. Per il discorso che qui si conduce è interessante notare che, sotto il capo dedicato a *Protezione sociale e inclusione*, si trova il principio n. 14, *Reddito minimo*: «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»⁴¹.

Il reddito minimo entra così espressamente tra i principi quadro dell'Unione europea. È certo che l'attuazione e l'osservanza della normativa sociale europea spetta agli Stati membri, che continuano ad avere competenza esclusiva in ambito sociale. Tuttavia, alla luce dei Pilastro sociale, l'UE «potrebbe sviluppare nuove iniziative a sostegno dell'azione degli Stati membri, sfruttando appieno tutti gli strumenti di cui dispone»; «oltre a fissare standard minimi, la normativa potrebbe armonizzare pienamente a livello europeo i diritti dei cittadini in determinati settori»⁴².

Di reddito minimo garantito si parla espressamente anche nella *Risoluzione del Parlamento europeo* del 24 Ottobre 2017 sulle *Politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà*

⁴¹ 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 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 forma di investimento sociale che consente alle persone di partecipare alla società e intraprendere percorsi di formazione e/o la ricerca di un lavoro».

⁴² Commissione europea, *Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa*, p. 30.

(2016/2270(INI)), la quale non è che l'ultima delle numerose risoluzioni del Parlamento europeo dedicate a questo tema, a partire almeno dalla fine degli anni Ottanta del Novecento⁴³.

Nella risoluzione del 2017 il Parlamento europeo – considerando che la povertà e l'esclusione sociale «costituiscono violazione della dignità umana e dei diritti umani fondamentali» e che «non sono solo problemi di responsabilità individuale bensì devono essere affrontati in maniera collettiva»⁴⁴ – invita tutti gli Stati membri a «introdurre regimi di reddito minimo *adeguati*», accompagnati da «misure di sostegno al reinserimento nel mondo del lavoro per chi può lavorare e programmi d'istruzione e formazione adeguati alla situazione personale e familiare del beneficiario», al fine di «sostenere le famiglie con redditi insufficienti e garantire loro un tenore di vita decoroso», rappresentando il reddito minimo un «modo efficace per combattere la povertà e assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti»⁴⁵.

L'introduzione di misure nazionali di reddito minimo, per altro, non risponderebbe solo all'esigenza di assicurare «il diritto all'assistenza sociale [che] è un diritto fondamentale», aiutando «le persone a vivere di-

⁴³ 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; nella *Risoluzione del Parlamento europeo sulla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale nella Comunità europea* del 1993; nella *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)); nella *Risoluzione del Parlamento europeo del 6 maggio 2009 sull'agenda sociale rinnovata* (2008/2330(INI)); e, fin dall'intitolazione, nella *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. Per un'analisi più approfondita di questi documenti, sia consentito il rinvio a C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, cap. III, *Reddito minimo garantito in Europa*, pp. 151 ss.

⁴⁴ *Risoluzione del Parlamento europeo* del 24 ottobre 2017, § A.

⁴⁵ *Ibid.*, § 1.

gnitosamente» e sostenendo «la loro piena partecipazione alla società»⁴⁶; ma avrebbe anche importanti virtualità sociali, contribuendo a «garantire la coesione economica e territoriale»⁴⁷ e «fornendo risorse per migliorare la domanda nel mercato interno», grazie al suo «impatto anticiclico»⁴⁸.

Il Parlamento europeo riconosce che per gli Stati membri «è difficile passare da regimi di reddito minimo inesistenti o di scarsa qualità a regimi di alto livello». Chiede pertanto agli stessi di «adoperarsi per la progressiva realizzazione di regimi di reddito minimo adeguati»⁴⁹; ma contestualmente impegna anche l'Unione europea, dal punto di vista economico, a sostenere finanziariamente «ciascuno Stato membro a istituire un regime di reddito minimo, ove inesistente, o a migliorare il funzionamento e l'efficacia dei sistemi esistenti»⁵⁰, impiegando a tal fine particolarmente il *Fondo degli aiuti europei per gli indigenti*⁵¹; nonché, dal punto di vista politico-normativo, a emanare «una direttiva quadro su un reddito minimo adeguato nell'Unione europea»⁵².

Per regimi di reddito minimo “adeguati”, si intendono, più in particolare, regimi in grado di «garantire un reddito al di sopra della soglia di povertà», cioè fissati almeno al 60% del reddito mediano nazionale dello Stato membro interessato⁵³, accompagnati «dall'erogazione di servizi pubblici, quali l'assistenza sanitaria, l'istruzione e l'assistenza all'infanzia»⁵⁴. I regimi di reddito

⁴⁶ *Ibid.*, § 1.

⁴⁷ *Ibid.*, § S.

⁴⁸ *Ibid.*, § 5. Le ampie disparità di reddito, infatti, «non sono solo dannose per la coesione sociale, ma ostacolano anche la crescita economica sostenibile (*Ibid.*, § M).

⁴⁹ *Ibid.*, § 4.

⁵⁰ *Ibid.*, § 3.

⁵¹ Il *Fondo di aiuti europei agli indigenti* (FEAD) è stato istituito dal *Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti*, con l'obiettivo di contribuire a ridurre le forme più gravi di povertà nell'UE, quali la mancanza di una fissa dimora, la povertà infantile e la deprivazione alimentare. Ai sensi del regolamento, il FEAD può essere utilizzato per sostenere i gruppi più svantaggiati della società fornendo prodotti alimentari e beni di consumo di base oppure organizzando attività di inclusione sociale. Per il periodo 2014-2020 sono stati stanziati per il FEAD oltre 3,8 miliardi di euro, e la dotazione assegnata a ogni Stato membro è stabilita all'allegato III del regolamento (per l'Italia ca 789 milioni di euro). I Paesi dell'UE sono tenuti a contribuire al rispettivo programma nella misura di almeno il 15% mediante cofinanziamenti nazionali.

⁵² *Risoluzione del Parlamento europeo* del 24 ottobre 2017, § 3, seguendo con ciò il parere del Comitato economico e sociale europeo (ESPN), *Minimum income schemes in Europe. A study of national policies*, 2015.

⁵³ *Ibid.*, § 39.

⁵⁴ *Ibid.*, § 24.

minimo dovrebbero inoltre non perpetuare la dipendenza dai servizi sociali, facilitando anzi l'inclusione attiva nella società: occorre cioè «una strategia integrata per l'attuazione delle tre parti dell'inclusione sociale (un'adeguata integrazione del reddito, mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento, e accesso a servizi di qualità)»⁵⁵, considerando i regimi di reddito minimo come «strumenti di transizione», nonché di «investimento sociale»⁵⁶.

La risoluzione si conclude con l'invito agli Stati membri, «i cui regimi di reddito minimo attualmente escludono gruppi significativi in situazione di povertà, a modificare i loro regimi»⁵⁷.

8. A che punto siamo in Italia?

Nella citata risoluzione del Parlamento europea dell'ottobre del 2017 si afferma che «secondo l'Osservatorio sociale europeo, forme di sostegno al reddito esistono già in 26 Stati membri»⁵⁸. Nell'Europa a 28, i due Paesi che vengono sempre indicati in coppia come in difetto rispetto all'adozione di regimi di reddito minimo garantito sono l'Italia e la Grecia.

In realtà, a partire dal 2014 in Grecia è stata introdotto il *Reddito di solidarietà sociale*: una misura non ancora “adeguata”, e tuttavia assimilabile al reddito minimo garantito⁵⁹.

E in Italia, a che punto siamo?

Il Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa⁶⁰, nelle *Conclusioni 2017 sull'Italia*, ha ancora denunciato il mancato rispetto della

⁵⁵ *Ibid.*, § 6.

⁵⁶ *Ibid.*, § 36.

⁵⁷ *Ibid.*, § 46.c.

⁵⁸ *Ibid.*, §U: si cita *Towards a European minimum income*, novembre 2013, su www.eesc.europa.eu.

⁵⁹ In Grecia è stata varata, nel 2014, un'operazione pilota in 13 comuni del paese; dal 2015 il Reddito di solidarietà sociale è stato esteso a tutte le regioni, raggiungendo circa il 28% di coloro che vivono sotto la soglia di povertà. Le persone che vivono sole sotto tale soglia ricevono 200 euro al mese, le coppie 300 euro più altri 50 euro per ogni figlio di età inferiore ai 18 anni. Nel caso i figli abbiano più di 18 anni, l'importo aumenta a 100 euro. Il nuovo regime si applica sia agli individui che alle famiglie che non hanno altra fonte di reddito; ma anche coloro che hanno un reddito basso possono fare domanda per essere inseriti nel programma, ricevendo un sussidio minore. L'erogazione del beneficio non è condizionata alla ricerca di un lavoro, pur essendoci comunque degli obblighi da rispettare per i beneficiari (ANSAméd: *Grecia: nuovo piano governo per reddito minimo garantito*, 14 ottobre 2014).

⁶⁰ Sulla Carta sociale europea vigila il Comitato europeo sui diritti sociali del Consiglio d'Europa, anche se le sue decisioni sono prive della forza obbligatoria propria della Corte dei diritti

Carta Sociale Europea da parte dell'Italia sotto plurimi profili, tra i quali, con riguardo all'articolo 30 sul *Diritto alla protezione contro la povertà e la migrazione sociale*, «the Committee observes that poverty rates in Italy remain very high and also rising in referring to poverty rate after social transfers. In this respect it is noted that the impact of social transfer is less in Italy than in the EU on average (a poverty reducing effect of 21.7% in Italy compared to an EU average of 33.2%)», «as there is no adequate overall and coordinated approach to combating poverty and social exclusion».

La povertà in Italia, sia in termini assoluti che relativi, resta dunque molto alta⁶¹, e le misure sino ad ora adottate per contrastarla⁶² sono risultate insufficienti, quando non inique a causa della loro categorialità.

dell'Uomo di Strasburgo. Sull'efficacia che ha – e che dovrebbe avere – la Carta sociale europea nel nostro ordinamento, C. Panzera, *Per i cinquant'anni della Carta sociale europea*, in *I diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il caso italiano. Il diritto del lavoro fra riforme delle regole e vincoli di sistema*, Atti del convegno tenutosi a Reggio Calabria il 5 novembre 2011, su www.gruppodipisa.it; E. Straziuso, *La Carta sociale del Consiglio d'Europa e l'organo di controllo: il Comitato europeo dei diritti sociali. Nuovi sviluppi e prospettive di tutela*, e D. Tega, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, entrambi in *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Atti del convegno del Gruppo di Pisa tenutosi a Trapani, l'8-9 giugno 2012, su www.gruppodipisa.it.

⁶¹ In base agli ultimi dati Istat, nel 2016 si stima siano 1 milione e 619mila le famiglie in condizione di *povertà assoluta*, corrispondenti a 4 milioni e 742mila individui (la povertà assoluta indica l'incapacità di acquisire i beni e i servizi, necessari a raggiungere uno standard di vita minimo accettabile nel contesto di appartenenza). L'incidenza di povertà assoluta per le famiglie è pari al 6,3%; per gli individui al 7,9%. La povertà assoluta cresce considerevolmente nelle famiglie numerose con figli minori: nel 2016 l'incidenza della povertà assoluta sale al 26,8% dal 18,3% del 2015 tra le famiglie con tre o più figli minori, coinvolgendo 137mila 771 famiglie e 814mila 402 individui; aumenta anche fra i minori, da 10,9% a 12,5% (1 milione e 292mila nel 2016). La *povertà relativa* (che esprime invece le difficoltà economiche nella fruizione di beni e servizi, riferita a persone o ad aree geografiche, in rapporto al livello economico medio di vita dell'ambiente o della nazione) nel 2016 riguarda il 10,6% delle famiglie, per un totale di 2 milioni 734mila, e 8 milioni 465mila individui, pari al 14,0%. Analogamente a quanto registrato per la povertà assoluta, nel 2016 la povertà relativa è più diffusa tra le famiglie con quattro componenti (17,1%) o cinque componenti e più (30,9%). La povertà relativa colpisce di più le famiglie giovani: raggiunge il 14,6% se la persona di riferimento è un under35, mentre scende al 7,9% nel caso di un ultra sessantatreenne. L'incidenza di povertà relativa si mantiene elevata per gli operai e assimilati (18,7%) e per le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione (31,0%) (fonte: www.istat.it).

⁶² Non è qui possibile ripercorrere la storia di tutte le misure di contrasto alla povertà in Italia che più si sono approssimate al reddito minimo garantito, sia a livello nazionale che regionale, dal Reddito minimo di inserimento (Rmi) di fine anni Novanta in poi. Sia consentito il rinvio a C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., cap. IV, *Esperienze di reddito minimo garantito in Italia*, pp. 189 ss.

A partire dal 1 gennaio 2018, sotto il governo Gentiloni, è però divenuta attiva una nuova misura di contrasto alla povertà: il “Reddito di inclusione” (Rei). Se questa sarà sufficiente per riscattarsi dalla valutazione negativa da parte dell’Europa e soprattutto per invertire la rotta nella lotta contro la povertà è ancora troppo presto per dirlo.

Come pure resta dubbio se il Rei possa definirsi propriamente una misura di reddito minimo garantito. Un aspetto decisivo per poter iscrivere una politica tra le misure di reddito minimo è, infatti, che sia rivolta ai poveri in quanto tali, senza ulteriori aggettivi qualificativi: sia cioè universalistica pur nella selettività del bisogno.

Deve inoltre essere una prestazione in favore degli individui e non delle famiglie, sulla base del presupposto che «nessuna donna e nessun uomo libero potranno mai trovare la realizzazione piena dei propri diritti, particolarmente quelli connessi alla cittadinanza, se non vengono presi in considerazione come individui»⁶³.

Per essere “adeguata” deve, poi, garantire un’effettiva uscita dalla condizione di povertà, secondo gli impegnativi parametri richiesti dall’Unione Europea.

Se rispetto all’universalità selettiva il Rei ha fatto un deciso passo avanti rispetto alle misure precedenti, restano invece lontani gli obiettivi della beneficiabilità individuale e dell’adeguatezza.

Ma vale la pena osservare con maggiore attenzione questa misura, anche per poterla raffrontare con la proposta del Movimento 5 Stelle che – insieme al partito della Lega – ha intrapreso la sua azione di governo del Paese.

9. Il Reddito di inclusione del governo Gentiloni

Al fine di «contribuire a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e l’eguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona», «contrastare la povertà e l’esclusione sociale» e «ampliare le protezioni fornite dal sistema delle politiche sociali»⁶⁴, la legge 15 marzo 2017, n. 33 ha delegato il governo a predisporre l’introduzione di una *misura na-*

⁶³ Bin-Italia, *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Torino, 2012, p. 129.

⁶⁴ Art. 1.1, l. 33/2017.

zionale di contrasto alla povertà, come reca nell'intitolazione il decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, che vi ha dato attuazione⁶⁵.

A partire dal 1 gennaio 2018, il Reddito di inclusione è divenuto così la «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale»⁶⁶, con esplicita abrogazione di tutte le misure precedentemente esistenti, salvo «le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età lavorativa, le prestazioni a sostegno della genitorialità e quelle legate alla disabilità di invalidità del beneficiario»⁶⁷.

Non si tratta del conferimento di un mero beneficio economico, ma fanno parte integrante della misura anche una serie di servizi alla persona finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa dei beneficiari e alla liberazione dalla condizione di povertà⁶⁸.

Il Rei è qualificato come «livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione». È dunque livello essenziale del diritto sociale all'assistenza sociale, da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale⁶⁹. Ma, aggiunge la legge, «nel limite delle risorse disponibili nel Fondo Povertà». È questo un primo elemento fortemente restrittivo della: perché «il limite delle risorse disponibili» – ovvero la garanzia dell'equilibrio di bilancio *ex* articolo 81 Cost. – entra sì (oramai) in bilanciamento con i diritti sociali, ma – si è sempre detto – non con il loro livello essenziale; non con quel nucleo duro che, se intaccato, fa

⁶⁵ 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. 15 settembre 2017, n. 147, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*. In commento alla legge delega e al decreto legislativo attuativo, A. Alaimo, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, n. 3/2017, pp. 419 ss.; F. Ravelli, *Il Reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, 2018, pp. 162 ss.

⁶⁶ Art. 2.1, d.lgs. 147/2017.

⁶⁷ A far data dal 1 gennaio 2018 non sono più riconosciuti il Sia (Sostegno per l'inclusione attiva) (art. 17, d. lgs. 147/2017), l'Asdi (Assegno di disoccupazione) (art. 18, d. lgs. 147/2017) e la Carta acquisti (art. 19, d. lgs. 147/2017). Queste abrogazioni esplicite rientrano nel fine di «riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà» indicato dall' art.1, lett. b) della l. delega 33/2017.

⁶⁸ Art. 2, commi 2 e 3, d. lgs. 147/2017.

⁶⁹ Si pone, dunque, questa legge in linea con la sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2010, più sopra richiamata, nella quale la Corte ha qualificato il «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno» come «diritto fondamentale» che deve essere «garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo» dal legislatore nazionale».

venire meno il diritto stesso⁷⁰. Non è così per il Rei: la “povertà” – che il decreto legislativo definisce «la condizione del nucleo familiare la cui situazione economica non permette di disporre dell’insieme dei beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso»⁷¹ – va sì contrastata, ma «nel limite delle risorse disponibili nel Fondo Povertà», che è una libera scelta politica determinare nella quantità⁷². Se è così, il sostegno economico e il progetto di inserimento sociale non sono più “diritto” delle persone in condizione di povertà, ma diventano “graziosa concessione” dello Stato, se e quando le risorse lo consentono⁷³.

Nelle intenzioni del legislatore, il Rei è una «misura universale»⁷⁴, e più precisamente universale selettivo, essendo condizionato “alla prova dei mezzi”⁷⁵. Con riferimento alla situazione economica, infatti, il nucleo familiare deve dimostrare di trovarsi in condizione di povertà, certificata da un Isee (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) non superiore ai

⁷⁰ Citando ancora Corte cost., sent. 10/2010, in quanto contenuto minimo essenziale del diritto all’assistenza, il legislatore nazionale «deve farsi carico» della garanzia dell’esistenza.

⁷¹ Art. 1, lett. a), d.lgs. 147/2017.

⁷² La dotazione del “Fondo povertà” è prevista in 1.759 milioni di euro per il 2018 e in euro 1.845 milioni di euro annui a decorrere dal 2019 (art. 20, d. lgs 147/2017). Anche all’art. 2.5 si dice che «la progressiva estensione della platea dei beneficiari e il graduale incremento dell’entità del beneficio economico» avverrà «nei limiti delle ulteriori risorse eventualmente disponibili a valere sul Fondo Povertà», e all’art. 6.13: «Il progetto personalizzato e i sostegni in esso previsti costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente».

⁷³ 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»; F. Gabriele, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione – inattuazione della parte prima (quella “intoccabile”!) della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, p. 15: piegare la garanzia di un diritto sociale alla disponibilità di risorse finanziarie significa «rendere, o ridurre, una eventuale erogazione, o prestazione a “graziosa” elemosina o mera beneficenza in evidente dispregio della Costituzione, e della “dignità” della persona, per la trasformazione di un diritto in un beneficio, o in una carità».

⁷⁴ Art. 2.2, d.lgs. 147/2017. La definizione completa contenuta nel d.lgs. è la seguente: art. 2 «2. Il Rei è una misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all’adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, finalizzato all’affrancamento dalla condizione di povertà. 3. Il Rei è riconosciuto ai nuclei familiari in una condizione di povertà [...], ed è articolato in due componenti: a) un beneficio economico, definito ai sensi dell’articolo 4; b) una componente di servizi alla persona identificata, in esito ad una valutazione multidimensionale del bisogno del nucleo familiare di cui all’articolo 5, nel progetto personalizzato di cui all’articolo 6».

⁷⁵ Art. 2.2, d.lgs. 147/2017.

6.000 euro; un Isre (Indicatore della situazione reddituale equivalente) non superiore a 3.000 euro⁷⁶; un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 20.000 euro; un patrimonio mobiliare di valore non superiore a 6.000 euro, accresciuto di 2.000 euro per ogni componente della famiglia, ma non superiore a 10.000; il mancato possesso di beni (autoveicoli o motoveicoli di recente immatricolazione, imbarcazioni...) che attestino un tenore di vita superiore alla soglia di povertà⁷⁷.

Sull'universalità, sia pure selettiva, della misura è lecito tuttavia avanzare dei dubbi. L'universalità, per essere realmente tale, deve andare insieme con la beneficiabilità individuale della misura: in caso di povertà, il sostegno deve essere garantito a tutti e a ciascuno, essendo diritto individuale, di tutti e di ciascuno, avere garantita un'esistenza libera e dignitosa. Il Rei, invece, non è indirizzato agli individui, ma ai nuclei familiari, come è evidente fin dalla definizione di povertà quale «condizione del nucleo familiare», e come risulta più esplicitamente da tutta la disciplina della misura, che «è riconosciuta ai nuclei familiari in una condizione di povertà»⁷⁸. Non solo l'entità del beneficio, ma anche l'accesso alla misura dipendono dalle condizioni economiche del nucleo familiare. Certo, il nucleo familiare può anche essere composto da un "monocomponente" (e questa è una novità rilevante rispetto alle provvidenze preesistenti, come ad esempio il Sia), e allora famiglia e individuo coincidono; ma qualora la famiglia sia composta da più persone, la valutazione del bisogno e dei rimedi è su scala familiare. La legge trascura così di considerare che se la famiglia è la prima formazione sociale nella quale l'individuo è inserito, non sempre i legami e i rapporti al suo interno sono armonici, non essendo raro che si viva in contesti familiari dai quali ci si vorrebbe affrancare e che questo non sia possibile proprio per la condizione di povertà (familiare o individuale) nella quale si è costretti⁷⁹.

Anche il «progetto personalizzato di attivazione e inclusione sociale e lavorativa»⁸⁰, che fa parte integrante del Rei e che prevede una serie di im-

⁷⁶ L'Isre si basa sulla situazione reddituale dell'Isee, cioè i redditi familiari al netto dell'affitto, di una detrazione per lavoro dipendente fino a 3.000 euro e di altre detrazioni, divisi per una scala di equivalenza. Si usano entrambi i parametri per coprire anche le situazioni di chi ha un patrimonio immobiliare – di solito la prima casa –, ma non ha redditi sufficienti a sostenersi.

⁷⁷ Art. 3.1 lett b), d. lgs. 147/2017.

⁷⁸ Art.3.1, d.lgs. 147/2017.

⁷⁹ Si pensi ad esempio alla condizione di figli maggiorenni che non riescono ad accedere al mondo del lavoro fuori dalla condizione di precarietà; o alle mogli che non riescono a trovare spazio nelle famiglie monoreddito, nelle quali il loro lavoro di cura non trova riconoscimento economico.

⁸⁰ Art. 6, d.lgs. 147/2017. Il progetto viene predisposto dai servizi sociali del Comune, che operano in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e le scuola, nonché con soggetti privati attivi

pegni da parte de beneficiari (frequenza di contatti con i competenti servizi sociali; ricerca attiva e disponibilità a un “lavoro congruo”⁸¹; frequenza e impegno scolastico; comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute⁸²...), è rivolto non agli individui, ma al nucleo familiare «in considerazione dei suoi desideri, aspettative, preferenze»⁸³. Così come i comportamenti negativi «anche di un solo componente il nucleo familiare» – che, ad esempio, manchi di partecipare a iniziative di carattere formativo, di riqualificazione o di accettare un’offerta di lavoro congruo – producono sanzioni su tutto il nucleo: dal richiamo, alla sospensione, fino alla decadenza dal beneficio⁸⁴. La famiglia intesa come tutto, dunque, in cui insieme si patisce, insieme si spera, insieme si paga, non avendo alcun rilievo i patemi, le speranze e le responsabilità individuali, che da quelle familiari possono essere scisse.

Quanto ai beneficiari, il Rei può essere richiesto per il nucleo familiare da un cittadino italiano, da un cittadino dell’Unione europea titolare del diritto di soggiorno o da un cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo; il richiedente, inoltre, quale che sia la sua cittadinanza, deve essere residente in Italia in via continuativa da almeno due anni⁸⁵. Non sono dunque presenti vincoli di nazionalità, coerentemente con la giurisprudenza costituzionale che da tempo ritiene irragionevole la previsione del criterio selettivo della cittadinanza italiana quale condizione per il godimento dei diritti in generale, e di quelli sociali in particolare, giacché il principio costituzionale di eguaglianza «non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero quando venga riferito al godimento dei di-

nell’ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti no profit. Il progetto riguarda l’intero nucleo familiare, «è definito con la più ampia partecipazione» dei suoi componenti «in considerazione dei suoi desideri, aspettative e preferenze», e prevede specifici impegni che vengono individuati dagli operatori sociali sulla base di una «valutazione multidimensionale delle problematiche e dei bisogni». La valutazione prende in considerazione diversi profili: le condizioni personali e sociali; la situazione economica; la situazione lavorativa e il profilo di occupabilità; l’educazione, l’istruzione, la formazione; la condizione abitativa; le reti familiari, di prossimità e sociale, e deve essere sottoscritto da tutti i componenti il nucleo familiare.

⁸¹ La congruità di un’offerta di lavoro è definita ai sensi dell’articolo 25.1, d.lgs. 150/2015: «Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvede alla definizione di offerta di lavoro congrua, su proposta dell’ANPAL, sulla base dei seguenti principi: a) coerenza con le esperienze e le competenze maturate; b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; c) durata della disoccupazione; d) retribuzione superiore di almeno il 20 per cento rispetto alla indennità percepita nell’ultimo mese precedente [...]».

⁸² Art. 6.5, d.lgs. 147/2017.

⁸³ Art. 6.8, d.lgs. 147/2017.

⁸⁴ Art. 12.5, d. lgs. 147/2017.

⁸⁵ Art. 3.1 lett. a) , d. lgs 147/2017.

ritti inviolabili dell'uomo»⁸⁶. Vi è tuttavia il limite della residenza temporalmente protratta per due anni sul territorio italiano, che potrebbe prestarsi a dubbi di legittimità costituzionale, dal momento che non vi è – né vi dovrebbe essere – «alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio», che dovrebbero costituire l'unico presupposto per l'accesso a prestazione di tipo assistenziale⁸⁷, soprattutto nel caso in cui si tratti – come nel caso del Rei – di «provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona»⁸⁸.

In sede di prima applicazione (per le domande presentate a partire dal 1 dicembre 2017), ai fini dell'accesso al Rei il nucleo familiare doveva inoltre trovarsi in una delle seguenti condizioni alternative: presenza di un componente di età minore di diciotto anni; o di persona con disabilità; o di donna in stato di gravidanza accertata; o di almeno un lavoratore di età pari o superiore a cinquantacinque anni, che si trovi in stato di disoccupazione e abbia cessato, da almeno tre mesi, di beneficiare dell'intera prestazione per la disoccupazione⁸⁹. Con la precisazione che si considerano “in stato di disoccupazione” anche i lavoratori dipendenti o autonomi poveri⁹⁰, riconoscendosi così *ope legis* che non basta essere lavoratori e percepire un reddito da lavoro per sfuggire alla morsa della povertà; come dimostra anche la

⁸⁶ Corte cost. sent. n. 432/2005; ma anche sentt. nn. 120/1967; 104/1969, 177/1974; 46/1977; 199/1986; 490/1988; 62/1994; 306/2008; 11/2009; 187/2010; 249/2010; 329/2011; 40 e 222/2013; 22 e 23/2015.

⁸⁷ Corte Cost., sent. 40/2011. Nello stesso senso 432/2005; 306/2008; 2, 4, 133, 172/2013.

⁸⁸ Nella sentenza 222/2013 si introduce un distinguo (ripreso poi anche nelle sentenze 141 e 168/2014) tra «provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona» e provvidenze finalizzate «al sostegno dei membri della comunità»: in relazione alle prime, il requisito della residenza protratta è ritenuto irragionevole; in relazione alle seconde, esso diviene invece accettabile nei limiti della non manifesta irragionevolezza. In tema si vedano F. Dinelli, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011; C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 24 ottobre 2014, pp. 19 ss.; E. Monticelli, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di residenza qualificata e accesso al welfare regionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2016.

⁸⁹ Art. 3.2, d.lgs. 147/2017. Il Rei non è infatti compatibile con la contemporanea fruizione, da parte di qualsiasi componente il nucleo familiare, della Naspi o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria (art. 3.4, d.lgs. 147/2017).

⁹⁰ Art. 3.3, d.lgs. 147/2017: «Per le finalità di cui al presente decreto, si considerano in stato di disoccupazione anche i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo corrisponde ad un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917».

previsione per la quale «il Rei è compatibile con lo svolgimento di attività lavorativa da parte di uno o più componenti del nucleo familiare»⁹¹.

La Legge di stabilità del 2018 ha però introdotto un'importante modifica, abrogando 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), ampliando così la platea dei beneficiari nel senso di una maggiore universalità della misura⁹².

Quanto all'importo del beneficio economico – che viene erogato mensilmente attraverso una carta di pagamento elettronica (Carta Rei) – esso «è pari, su base annua, al valore di euro 3.000 moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza corrispondente alla specifica composizione del nucleo familiare»⁹³. L'importo varia, di conseguenza, in base al numero dei componenti il nucleo familiare e alle risorse economiche possedute dal nucleo, da un minimo di 187,50 euro mensili per i nuclei familiari composti da una sola persona a un massimo di 539,82 euro al mese per i nuclei composti da sei o più persone⁹⁴.

Il beneficio economico del Rei, inoltre, è riconosciuto per una durata limitata: per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi; superato tale limite, non può essere rinnovato se non sono trascorsi almeno sei mesi da quando ne è cessato il godimento, e comunque per non più di dodici mesi⁹⁵. Questa previsione, se ha il fine di incentivare la ricerca dell'autonomia da

⁹¹ Art. 11.1, d.lgs. 147/2017

⁹² Inps, Direzione centrale Ammortizzatori sociali, *Messaggio 1972: Reddito di inclusione. Chiarimenti in ordine all'entrata in vigore delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2018, relative ai requisiti familiari di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147. Precisioni sulla circolare n. 57 del 28 marzo 2018*, 11.5.2018: «L'articolo 1, comma 192, della legge n. 205/2017 abroga, con decorrenza dal 1 luglio 2018, tutti i requisiti familiari di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 147 del 2017». Se fino a giugno 2018 la platea potenziale dei beneficiari era di circa 500.000 famiglie per 1,8 milioni di persone; da luglio dovrebbe passare a 700.000 nuclei familiari, per 2,5 milioni di persone.

⁹³ Art. 4.1, d.lgs. 147/2017.

⁹⁴ Per nuclei di 1 persona, 187,50 euro; 2 persone 294,50 euro; 3 persone 382,50 euro; 4 persone 461,25 euro; 5 persone 534,37 euro; 6 persone 539,82 euro, secondo gli importi modificati dalla Legge di stabilità 2018. In caso di fruizione di altri trattamenti assistenziali da parte di componenti del nucleo familiare, il valore mensile del Rei è ridotto del valore mensile dei medesimi trattamenti, esclusi quelli non sottoposti alla prova dei mezzi (art. 4.2, d.lgs. 147/2017); così come, in caso di percezione di redditi da parte dei componenti il nucleo familiare, il beneficio è ridotto del Isre del nucleo familiare al netto dei trattamenti assistenziali eventualmente inclusi nel medesimo indicatore (art. 4.4, d.lgs. 147/2017).

⁹⁵ Art. 4.5, d.lgs. 147/2017.

parte dei beneficiari del Rei, dall'altro li espone all'abbandono in povertà senza ulteriori rimedi, qualora tale tentativo vada fallito.

Conclusivamente, si può dire che con il Rei molti passi avanti sono stati fatti rispetto al pre-esistente nella direzione di dotare anche l'Italia di una misura di reddito minimo garantito⁹⁶: è stata prevista una misura di contrasto alla povertà unica a livello nazionale, con l'avvio di un riordino e una semplificazione delle misure assistenziali già presenti; è presente e perseguito l'obiettivo della universalità selettiva e della non categorialità, verso la quale importante è stata la modifica introdotta con la legge di stabilità del 2018 che ha abrogato la condizione dei requisiti familiari per accedere al sostegno; è previsto un progetto di emersione e di attivazione sociale e lavorativa accanto al sostegno economico; i *working poors* sono equiparati ai disoccupati per potere accedere alla misura, con la esplicita presa d'atto che anche chi lavora può versare in condizione di povertà.

Ma molto ancora resta da fare: in primo luogo, passare da una misura a sostegno della famiglia a una misura che dia riconoscimento all'autonomia e alla dignità individuale; in secondo luogo, se si tratta di livello essenziale di una prestazione sociale che risponde al diritto fondamentale di condurre una vita dignitosa, il Rei non dovrebbe essere legato al «limite delle risorse disponibili»: è la finanza che dovrebbe essere condizionata dalla garanzia dei livelli essenziali dei diritti sociali, e non viceversa; in terzo luogo, e di conseguenza, dovrebbe essere incrementato l'importo del beneficio economico, attualmente ancora ben al di sotto della soglia raccomandata dall'Unione europea per potersi parlare di reddito minimo garantito "adeguato"; da ultimo, non dovrebbe essere prevista una scadenza dal beneficio economico a prescindere dalla raggiunta emancipazione dalla condizione di povertà.

⁹⁶ Il 29 marzo 2018 è stato pubblicato il primo *Osservatorio statistico sul Reddito di Inclusione* (www.inps.it), in cui l'Inps raccoglie i dati relativi ai nuclei beneficiari e alle persone coinvolte nei mesi Gennaio-Marzo 2018. Nel primo trimestre 2018 sono stati erogati benefici economici a 110 mila nuclei familiari raggiungendo circa 317 mila persone», pari a circa il 50% della platea dei potenziali beneficiari; il 23% dei beneficiari appartiene a nuclei monocomponenti. «La maggior parte dei benefici vengono erogati nelle regioni del sud (72%) con interessamento del 76% delle persone coinvolte». L'importo medio mensile, pari a 297 euro per nucleo familiare, risulta «variabile a livello territoriale, con un range che va da 225 euro per i beneficiari della Valle d'Aosta a 328 euro per la Campania». L'importo medio varia sensibilmente, inoltre, in base al numero dei componenti il nucleo familiare, «passando da 177 euro per i nuclei monocomponenti a 429 euro per i nuclei con 6 o più componenti».

10. Il Reddito di cittadinanza – *rectius* reddito minimo garantito – secondo il Movimento 5 Stelle

Al Movimento 5 Stelle si deve riconoscere il merito di avere riportato al centro del dibattito politico (dopo un silenzio lungo oltre quindici anni, cessata l'esperienza del Reddito minimo di inserimento del governo Prodi⁹⁷), il tema della lotta alla povertà con misure universali, facendo del "Reddito di cittadinanza", locuzione prima totalmente estranea al lessico politico italiano e rara anche nella letteratura scientifica, il tema di punta della sua narrazione politica.

Non è un caso se la XVII legislatura, quella nella quale il Movimento 5 Stelle ha fatto il suo ingresso in Parlamento, ha preso avvio nel 2013 con la presentazione di numerose proposte di legge in tema di reddito minimo garantito o reddito di cittadinanza, e non solo da parte dei "pentastellati", ma anche – e prima – da parte dei partiti di sinistra (Sel) e di centro-sinistra (Pd)⁹⁸.

Se l'intenzionalità politica del centro-sinistra al governo si è tradotta nell'adozione delle misure prima del Sia (sotto il governo Letta)⁹⁹, e poi del

⁹⁷ L'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). Negli anni Duemila si sono avute solo esperienze di livello regionale. Sia consentito il rinvio a C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., cap. IV, *Esperienze di reddito minimo garantito in Italia*, pp. 189 ss.

⁹⁸ Si possono ricordare le seguenti proposte di legge nella XVII legislatura: Leva e altri (PD), *Istituzione del reddito minimo di cittadinanza attiva*, 10 aprile 2013 (C. 720); proposta di legge di iniziativa popolare, *Istituzione del reddito minimo garantito*, 15 aprile 2013 (C. 751); Migliore e altri (SEL), *Istituzione del reddito minimo garantito*, 14 ottobre 2013 (C. 1683); De Petris e altri (Misto, SEL), *Istituzione del reddito minimo garantito*, 29 ottobre 2013 (S. 1152, poi S. 1670); Catalfo e altri (M5S), *Istituzione del Reddito di cittadinanza nonché delega al governo per l'introduzione del salario minimo orario*, 29 ottobre 2013 (S. 1148); Pesco (M5S), *Disposizioni per l'introduzione del reddito di cittadinanza*, 29 ottobre 2013 (C. 1750 poi C. 2723); Scotto e altri (SEL), *Istituzione del reddito minimo garantito e deleghe al Governo per il riordinamento della spesa assistenziale e della disciplina degli ammortizzatori sociali*, 5 marzo 2015 (C. 2933); Manconi (PD), *Istituzione del reddito minimo di cittadinanza attiva*, 12 maggio 2015; Guerra e altri (PD), *Disposizioni per l'introduzione di una misura universale di contrasto alla povertà denominata reddito minimo*, 19 maggio 2015 (S. 1919); Buemi (Aut SVP, UV, PATT, UPT– PSI– MAIE), *Istituzione del reddito minimo garantito e delega al Governo in materia di riordino di tutte le prestazioni assistenziali e del welfare*, 18 febbraio 2016 (S. 2241); Bruno Bossio (PD), *Istituzione del reddito minimo garantito e delega al Governo per la razionalizzazione degli istituti per il sostegno del reddito*, 12 giugno 2017 (C. 4544).

⁹⁹ Il Sia è il Sostegno per l'Inclusione Attiva, misura di contrasto alla povertà introdotta con L. 28 Dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016) sotto il governo Letta, a cui hanno dato attuazione i decreti ministeriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 26 Maggio 2016 e 16 Marzo 2017.

Rei (sotto il governo Gentiloni) – primi concreti passi nella direzione di un reddito minimo garantito in Italia –, ciò non ha tolto vigore alla lotta per il Reddito di cittadinanza del Movimento 5 Stelle, che anzi nella campagna per le elezioni politiche del 4 marzo 2018 ha spinto su questo tema al grido di “nessuno deve rimanere indietro!”, ottenendo anche grazie a questo slogan un sorprendente risultato elettorale, soprattutto nel sud Italia¹⁰⁰.

Nel dibattito politico, invero, si gioca molto sull’ambiguità linguistica della locuzione “reddito di cittadinanza”, da alcuni impiegata come sinonimo di “reddito di base”, da altri come categoria generale che include al suo interno le sottocategorie del “reddito minimo garantito” e del “reddito di base”. Così i 5 Stelle usano l’incertezza terminologica per presentare il loro Reddito di cittadinanza come misura alternativa e rivoluzionaria rispetto all’esistente; i detrattori per bollarla come incostituzionale ed economicamente irrealizzabile, equiparandola *tout court* al reddito di base.

Occorre dunque capire di che cosa parla il Movimento 5 Stelle quando parla di Reddito di cittadinanza; e per farlo non si possono che analizzare i documenti presentati dal movimento stesso.

Nel *Programma elettorale del Movimento 5 Stelle* per le elezioni politiche del 4 marzo 2018, depositato presso il ministero dell’Interno, al reddito di cittadinanza sono invero dedicate poche righe. Al punto 3 del programma si legge: «*Reddito di cittadinanza: rimettiamo l’Italia al lavoro. Oltre 2 miliardi di euro per la riforma dei centri per l’impiego: facciamo incontrare davvero domanda e offerta di lavoro e garantiamo formazione continua a chi perde l’occupazione. Con la flex security le imprese sono più competitive e le persone escono dalla condizione di povertà*»¹⁰¹.

Di più si può trovare su “Il Blog delle Stelle”, il sito ufficiale del movimento, dove è pubblicato il *Programma per l’Italia scritto dagli italiani*, che si compone di ventiquattro sottoprogrammi, di cui uno dedicato al Lavoro. Al punto 13 delle proposte in materia di lavoro c’è il *Reddito di cittadinanza*, così definito: «Il reddito di cittadinanza è una misura attiva rivolta al cittadino al fine di reinserirlo nella vita sociale e lavorativa del paese. Garantisce la dignità dell’individuo e solleva il paese dalla profonda crisi occupazionale ed econo-

¹⁰⁰ Il Movimento Cinque Stelle ha conseguito il 32,7% dei seggi alla Camera e il 32,2% dei seggi al Senato (alle elezioni del 2013 le percentuali erano state, rispettivamente, 25,5% alla Camera e 23,8% al Senato). Scomponendo il voto per macro-aree geografiche, il risultato elettorale è: 24% Nord; 32% Centro; 47% Sud (analisi dell’istituto Demopolis, su www.demopolis.it). Per un’analisi del voto nel Sud Italia, D. Fruncillo, *Il voto al Sud, e quei pregiudizi da smontare*, su www.sbilanciamoci.info, 26/03/2018.

¹⁰¹ Programma elettorale Movimento 5 Stelle, su www.interno.gov.it.

mica. Esso si configura come uno strumento di sostegno al reddito per i cittadini che versano in condizione di bisogno, l'ammontare dell'erogazione è stabilita in base alla soglia di povertà relativa calcolata sulla base del 60% del reddito mediano equivalente pro capite, calcolata sulla base dei parametri europei che definiscono la condizione di rischio di povertà [...]. L'ammontare è attualmente fissato sui 780 euro mensili per persona singola e parametrato sulla base della scala OCSE modificata per nuclei familiari più numerosi. Alcune delle principali finalità di questo strumento sono quella di contrastare la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale, prevenire gli effetti della quarta rivoluzione industriale e sostenere l'acquisizione di competenze e l'inserimento lavorativo. All'interno della misura prevediamo anche la creazione di un Osservatorio nazionale sul mercato del lavoro».

Già da queste sommarie indicazioni si possono ricavare informazioni importanti su che cosa sia il Reddito di cittadinanza per il Movimento 5 Stelle: si parla di «strumento di sostegno al reddito per i cittadini che versano in condizione di bisogno», al fine di «reinserirli nella vita sociale e lavorativa del paese» e «contrastare la povertà, la disuguaglianza, l'esclusione sociale». Anche solo questo basta per fare uscire il Reddito di cittadinanza dei 5 Stelle dall'orizzonte del *basic income*, assolutamente universale e incondizionato, e ad attrarlo fatalmente in quello del reddito minimo garantito, selettivamente universale e condizionato.

L'elemento di maggiore differenza rispetto alla misura attualmente in vigore è sicuramente l'ammontare del beneficio economico: mentre il Rei oscilla – come detto – tra i 187,50 e i 539,82 euro mensili, il reddito di cittadinanza del Movimento 5 Stelle dovrebbe attestarsi sui 780 euro mensili. Va notato come, a differenza del Rei, per il calcolo dell'indice di povertà viene considerato esclusivamente il reddito dei potenziali beneficiari, ignorandone il patrimonio mobiliare e immobiliare, e particolarmente la casa, la cui proprietà dovrebbe invece avere un peso nella considerazione della condizione di povertà di un singolo o di un nucleo familiare.

Altro elemento di differenziazione è rappresentato dal fatto che il reddito di cittadinanza è attribuito alla «persona singola»: si tratterebbe, dunque, non di una misura al nucleo familiare, bensì individuale, anche se l'importo è riparametrato sulla base della scala di equivalenza OCSE qualora siano presenti più componenti all'interno del nucleo familiare¹⁰².

¹⁰² In base ad alcune stime, il reddito di cittadinanza arriverebbe a interessare 2.759.000 famiglie, pari a 8,3 milioni di persone, contro le 650.000 raggiunte dal Rei.

Ma per farsi un'idea davvero approfondita e completa del Reddito di cittadinanza secondo il Movimento 5 Stelle occorre rifarsi ai disegni di legge depositati in Parlamento; e in particolare al primo: il disegno Catalfo e altri (M5S), *Istituzione del Reddito di cittadinanza nonché delega al governo per l'introduzione del salario minimo orario*, depositato al Senato della Repubblica il 29 ottobre 2013 (S. 1148), poi ripresentato alla Camera dei Deputati e al Senato nel corso della legislatura sostanzialmente identico, salvo variazioni all'articolo 20 relativo alla copertura finanziaria¹⁰³.

Oltre agli elementi già sottolineati – fini¹⁰⁴, importo¹⁰⁵, calcolo della soglia di povertà¹⁰⁶, individualità della misura conferita direttamente a «tutti i

¹⁰³ Secondo quanto si legge nella proposta, la parte più consistente delle coperture deriverebbe dalle detrazioni fiscali dei redditi più alti, esclusi quelli sociali (5 mld) e dalla riduzione della percentuale di deducibilità degli interessi passivi per banche e assicurazioni (2 mld), aumento dei canoni delle multinazionali del gas e del petrolio (1,5 mld), aumento della tassazione del gioco d'azzardo (1 mld). A queste fonti di finanziamento si affiancherebbero, tra le altre minori, anche i tagli a vitalizi, auto blu, indennità parlamentari, fondi ai partiti e all'editoria.

¹⁰⁴ Art. 1, dis. 1. S. 1148/2013: il reddito di cittadinanza, oltre a essere finalizzato (1.2) «a contrastare la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale, a garantire il diritto al lavoro, la libera scelta del lavoro», ha anche lo scopo (1.3) di «contrastare il lavoro nero e sottrarre i cittadini al ricatto del lavoro sottopagato, eliminare la precarietà, nel rispetto della dignità della persona, contribuendo alla distribuzione della ricchezza».

¹⁰⁵ Art. 3, dis. 1. S. 1148/2013: «1. Il reddito di cittadinanza garantisce al beneficiario, qualora sia unico componente di un nucleo familiare, il raggiungimento, anche tramite integrazione, di un reddito annuo netto calcolato secondo l'indicatore ufficiale di povertà monetaria dell'Unione europea, pari ai 6/10 del reddito mediano equivalente familiare, quantificato per l'anno 2014 in euro 9.360 annui e in euro 780 mensili. 2. Il reddito di cittadinanza garantisce al nucleo familiare il raggiungimento, anche tramite integrazione, di un reddito annuo netto, quantificato sulla base della soglia di povertà di cui al comma 1, commisurato al nucleo familiare secondo la sua composizione tramite la scala di equivalenza OCSE modificata di cui all'allegato 1 alla presente legge. 3. La misura del reddito di cittadinanza di cui ai commi 1 e 2 è fissata sulla base dell'indicatore ufficiale di povertà monetaria dell'Unione europea. Essa, in ogni caso, non può essere inferiore al reddito annuo di 9.360 euro netti. Il valore è aggiornato annualmente secondo l'indice generale di variazione delle retribuzioni orarie contrattuali».

¹⁰⁶ Art. 2, lett. h), dis. 1. S. 1148/2013: «“soglia di rischio di povertà”: il valore convenzionale, calcolato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) nel rispetto delle disposizioni del quadro comune per la produzione sistematica di statistiche europee sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC), di cui al regolamento (CE) n. 1177/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 giugno 2003, definito secondo l'indicatore ufficiale di povertà monetaria dell'Unione europea, pari ai 6/10 del reddito mediano equivalente familiare, al di sotto del quale un nucleo familiare, composto anche da un solo individuo, è definito povero in termini relativi, ossia in rapporto al livello economico medio di vita locale o nazionale».

soggetti che hanno compiuto il diciottesimo anno di età»¹⁰⁷ –, la lettura del disegno di legge consente di scoprire ulteriori elementi di interesse.

Quanto ai requisiti soggettivi dei beneficiari, si richiede che le persone interessate, che devono essere «residenti nel territorio nazionale», siano «in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea» o «provenienti da Paesi che hanno sottoscritto convenzioni bilaterali di sicurezza sociale». Reddito di “cittadinanza” non è dunque inteso strettamente come reddito per la “cittadinanza italiana”, ma si apre anche alla cittadinanza europea e alla cittadinanza straniera, senza limiti temporali quanto alla durata della residenza, ma richiedendo, per i cittadini stranieri, la condizione di reciprocità. Sotto quest'ultimo profilo il disegno di legge si presta a dubbi di legittimità costituzionale rispetto alla citata giurisprudenza della Corte costituzionale, che non ammette discriminazioni soggettive nel godimento dei diritti fondamentali per la garanzia della dignità umana¹⁰⁸.

Come il Rei, anche il reddito di cittadinanza non sarebbe riservato solo ai poveri senza lavoro, ma sarebbe accessibile anche ai lavoratori – e particolarmente i lavoratori autonomi – con un reddito a rischio povertà¹⁰⁹.

Quanto alla durata, l'erogazione del beneficio non sarebbe soggetta a una scadenza temporale, ma sarebbe erogato fintantoché il beneficiario si trovi in condizione di povertà, purché la domanda sia rinnovata annualmente¹¹⁰. Anche se, per «il beneficiario maggiorenne in età non pensionabile», il rinnovo è subordinato al «rispetto degli obblighi della presente legge»¹¹¹.

¹⁰⁷ Art. 2.1, lett a), dis. l. 1148/2013: si intende per «“reddito di cittadinanza”: l'insieme delle misure volte al sostegno del reddito per tutti i soggetti residenti nel territorio nazionale che hanno un reddito inferiore alla soglia di rischio di povertà»; art. 4: «1. Hanno diritto al reddito di cittadinanza tutti i soggetti che hanno compiuto il diciottesimo anno di età, risiedono nel territorio nazionale, percepiscono un reddito annuo calcolato ai sensi dell'articolo 3, comma 1 [...]»; con la precisazione che «4. Nei casi di nucleo familiare con un solo componente inferiore ai venticinque anni, che svolge in modo esclusivo attività di studente, comprovata mediante attestato di frequenza, il reddito di cittadinanza è erogato a condizione che il reddito del nucleo familiare di origine, compreso il richiedente, sia inferiore alla soglia di povertà relativa»; art. 3: «8. L'accettazione della domanda di reddito di cittadinanza presentata dal componente di un nucleo familiare comporta, per i componenti maggiorenni del medesimo nucleo, il diritto a ricevere l'erogazione diretta della quota loro spettante secondo i criteri stabiliti negli allegati 1, 2 e 3, previa ottemperanza degli obblighi stabiliti dalla presente legge. 9. La quota del reddito di cittadinanza riferita ai figli minori a carico spetta, suddivisa in parti eguali, a entrambi i genitori, fatte salve diverse disposizioni dell'autorità giudiziaria».

¹⁰⁸ Si veda nt. 86.

¹⁰⁹ Art.3.5, dis. l. S. 1148/2013.

¹¹⁰ Art. 9.3, dis. l. S. 1148/2013.

¹¹¹ Art. 8, dis. l. S. 1148/2013.

Il beneficiario della prestazione è, infatti, soggetto a vincoli di condizionalità assai stringenti: egli deve «fornire immediata disponibilità al lavoro» e intraprendere subito un «percorso di accompagnamento all’inserimento lavorativo» con le strutture preposte alla sua presa in carico, accettando di «essere avviato a un progetto individuale di inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro»; deve «redigere, con il supporto dell’operatore addetto, il piano di azione individuale funzionale all’inserimento lavorativo»; deve «svolgere con continuità un’azione di ricerca attiva del lavoro», che «non può essere inferiore a due ore giornaliere» e «recarsi almeno due volte al mese presso il centro per l’impiego»; deve «accettare espressamente di essere avviato ai corsi di formazione o riqualificazione professionale»; deve «sostenere i colloqui psico-attitudinali e le eventuali prove di selezione finalizzate all’assunzione»¹¹²; fintantoché non trova lavoro, il beneficiario deve offrire gratuitamente la propria disponibilità per «la partecipazione a progetti gestiti dai comuni, utili alla collettività», mettendo a disposizione un numero di ore comunque «non superiore al numero di otto ore settimanali», salvo che non svolga attività di cura o assistenza a un parente¹¹³; il beneficiario, infine, deve accettare le «proposte di impiego ritenute congrue». La proposta di lavoro è ritenuta “congrua” se «è attinente alle propensioni, agli interessi e alle competenze acquisite dal beneficiario in ambito formale e informale» certificate nel colloquio di orientamento; «la retribuzione oraria è maggiore o uguale all’80 per cento di quella riferita alle mansioni di provenienza se la retribuzione mensile di provenienza non supera l’importo di 3.000 euro lordi» e «non è inferiore a quanto previsto dal contratto collettivo nazionale di riferimento»; «il luogo di lavoro non dista oltre 50 chilometri dalla residenza del soggetto interessato ed è raggiungibile con i mezzi pubblici in un arco di tempo non superiore a ottanta minuti»¹¹⁴.

Il beneficiario che non adempie a questi impegni – e particolarmente se «sostiene più di tre colloqui di selezione con palese volontà di ottenere esito negativo»; o rifiuta «più di tre proposte di impiego ritenute congrue»; o «recede senza giusta causa dal contratto di lavoro, per due volte nel corso dell’anno salare – «perde il diritto all’erogazione del reddito di cittadinanza»¹¹⁵; mentre colui che svolge attività di lavoro “in nero” «perde definiti-

¹¹² Art. 9.1 e .2 e art. 11, dis. l. S. 1148/2013.

¹¹³ Art. 9.4 e .8, dis. l. S. 1148/2013.

¹¹⁴ Art. 12.2 e 10.9, dis. l. S. 1148/2013.

¹¹⁵ Art. 12.1, dis. l. S. 1148/2013.

vamente il diritto al beneficio ed è tenuto altresì al rimborso di quanto percepito fino alla data di revoca del beneficio medesimo»¹¹⁶.

Ma, si noti, qualora sia trascorso un anno dall'iscrizione al centro per l'impiego e il beneficiario non abbia trovato alcun lavoro, egli «è tenuto ad accettare proposte di lavoro anche in deroga» al requisito della congruità¹¹⁷. Quindi “qualsiasi lavoro”, nella più stretta aderenza ai dettami del *workfare*, benché tra i principi ispiratori della legge vi sia il diritto alla «libera scelta del lavoro»¹¹⁸ e nella relazione introduttiva si parli dell'esigenza «di abbattere la condizione di schiavi moderni, cioè la condizione nella quale si trovano tanti individui, laureati e non, costretti ad accettare qualsiasi lavoro, sottopagato, precario, senza possibilità di crescita o, addirittura, senza un adeguato contratto»¹¹⁹.

Oltre al sostegno al reddito e all'accompagnamento per l'inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro, altre “misure integrative” accompagnano il Reddito di cittadinanza: agevolazioni per l'accesso ad abitazioni in locazione¹²⁰ e, a spese delle Regioni e dunque «compatibilmente con le loro risorse», forme di sostegno all'istruzione e alla formazione, all'accesso ai servizi socio-sanitari, all'uso dei trasporti pubblici locali e, in generale, alla partecipazione alla vita sociale e culturale¹²¹.

L'istituzione del Reddito di cittadinanza metterebbe in moto una complessa macchina burocratica, che coinvolgerebbe la Repubblica a tutti i livelli – Stato, Regioni, Comuni –, assegnando un ruolo chiave ai centri per l'impiego, che dovrebbero essere a questo scopo radicalmente riformati¹²². È pre-

¹¹⁶ Art. 18.6, dis. l. S. 1148/2013.

¹¹⁷ Art. 12.3, dis. l. S. 1148/2013.

¹¹⁸ Art.1.2, dis. l. S. 1148/2013.

¹¹⁹ Su questo profilo, Bin- Italia, *Il Reddito di cittadinanza del M5S. Welfare o workfare*, su www.bin-italia.org.

¹²⁰ Art. 13, dis. l. S. 1148/2013.

¹²¹ Art. 14, dis. l. S. 1148/2013.

¹²² Art. 5.1, dis. l. S. 1148/2013: «d) i centri per l'impiego ricevono le domande di accesso al reddito di cittadinanza e prendono in carico tutti i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c). I centri per l'impiego gestiscono le procedure riferite al reddito di cittadinanza, coordinano le attività degli enti che partecipano allo svolgimento dei procedimenti, raccolgono i pareri da parte dei soggetti incaricati del controllo per ciascuna parte di loro competenza e, nel caso di esito positivo, inviano, attraverso la struttura informativa centralizzata, all'INPS il parere favorevole all'erogazione del reddito di cittadinanza. Al fine dell'implementazione del libretto formativo elettronico del cittadino e del fascicolo personale elettronico del cittadino, i centri per l'impiego sono obbligati, attraverso la struttura informativa centralizzata, alla registrazione, nel sistema informatico nazionale per l'impiego, della scheda anagrafico-professionale del cittadino. I centri per l'impiego sono altresì tenuti al conferimento delle informazioni sui posti vacanti e alla gestione

vista anche l'istituzione di un *Osservatorio nazionale del mercato del lavoro e delle politiche sociali*, presso il Ministero del Lavoro, per analizzare «l'evoluzione del mercato dell'occupazione e delle politiche sociali»¹²³; di una *struttura informativa centralizzata*, al fine, tra l'altro, di «favorire l'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro» e «garantire un ampio riconoscimento delle competenze»¹²⁴; nonché di un *Fondo per il reddito di cittadinanza*, da cui attingere per finanziare la misura, alimentato «mediante il versamento degli importi derivanti dalle maggiori entrate e dalle riduzioni di spesa di cui all'articolo 20»¹²⁵; articolo che valuta «nel limite massimo di 16,961 milioni di euro per l'anno 2015 e di 16,113 milioni di euro a decorrere dell'anno 2016» gli oneri per l'attuazione della legge¹²⁶. Una stima da molti ritenuta ottimistica e in ogni caso assai più consistente rispetto a quella preventivata per il Rei; ma soprattutto non soggetta alle «risorse disponibili», ma che, all'opposto, si impegna – almeno nei proponenti – a cercare le risorse economico-finanziarie necessarie per la sua attuazione.

Il Reddito di cittadinanza, così costruito nel disegno di legge, non costituirebbe però che l'approdo a «un primo livello, non ancora ideale» di reddito garantito dallo Stato: «il livello ideale, futuro e auspicabile, coincide con l'attuazione del reddito di cittadinanza universale e incondizionato, ossia destinato a tutti i residenti adulti a prescindere dal reddito e dal patrimonio, non condizionato al verificarsi di condizioni particolari e non subordinato all'accettazione di condizioni».

Nelle ore in cui si licenzia questo scritto – dopo 89 giorni dalle elezioni politiche del 4 marzo 2018 – entra in carica il governo nato dal compromesso tra Movimento 5 Stelle e Lega. Merita dunque, per completezza, dare uno sguardo

dell'incrocio della domanda e dell'offerta di lavoro. I centri per l'impiego integrano, attraverso la struttura informativa centralizzata, il sistema informatico nazionale per l'impiego con la raccolta sistematica dei dati disponibili nel collocamento mirato di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, e rimuovono gli ostacoli che impediscono la piena accessibilità dei disabili ai servizi per l'impiego e all'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro; e) l'INPS, nell'ambito delle proprie competenze, svolge le attività di verifica e controllo dei dati dichiarati dai richiedenti e provvede, previo parere favorevole da parte del centro per l'impiego territorialmente competente, all'erogazione del contributo economico a ciascun beneficiario; condivide, attraverso la struttura informativa centralizzata, con i centri per l'impiego i dati relativi alle procedure di erogazione dei sussidi in gestione; f) l'Agenzia delle entrate, nell'ambito delle proprie competenze, esegue le verifiche e i controlli sui dati dichiarati dai richiedenti ai fini dell'erogazione dei benefici di cui alla presente legge».

¹²³ Art. 5.2., dis. l. S. 1148/2013.

¹²⁴ Art. 6, dis. l. S. 1148/2013.

¹²⁵ Art. 1.5, dis. l. S. 1148/2013.

¹²⁶ Art. 20, dis. l. S. 1148/2013.

al *Contratto per il Governo del Cambiamento*, sottoscritto dai due partiti come base programmatica del loro indirizzo politico, per capire il posto in esso riservato al Reddito di cittadinanza, tenuto anche in considerazione che il capo politico del Movimento, Luigi Di Maio, ha riservato per sé il dicastero del Lavoro e delle Politiche sociali.

Il *Reddito di cittadinanza* compare al punto 19 del Contratto, e le novità rispetto a quanto sinora visto non sono trascurabili. Si legge: «Il reddito di cittadinanza è una misura attiva rivolta ai cittadini italiani al fine di reinserirli nella vita sociale e lavorativa del Paese. Garantisce la dignità dell'individuo e funge da volano per esprimere le potenzialità lavorative del nostro Paese, favorendo la crescita occupazionale ed economica. La misura si configura come uno strumento di sostegno al reddito per i cittadini italiani che versano in condizione di bisogno». Dunque, il Reddito di cittadinanza diventa misura di sostegno per i cittadini italiani, con evidente cedimento alle posizioni politiche della Lega sull'immigrazione¹²⁷, sintetizzabili nello slogan “prima gli italiani!”; ma si presta così a sicura censura di incostituzionalità, rispetto alla citata giurisprudenza costituzionale che non ammette discriminazioni soggettive quando si tratta di garantire la dignità umana delle persone, quale che sia la loro cittadinanza¹²⁸.

L'ammontare dell'erogazione «è stabilito in base alla soglia di rischio di povertà calcolata sia per il reddito che per il patrimonio. L'ammontare è fissato in 780,00 euro mensili per persona singola, parametrato sulla base della scala OCSE per nuclei familiari più numerosi». In questa nuova versione del reddito di cittadinanza, la soglia di povertà tiene conto correttamente non solo più del reddito, ma anche del patrimonio mobiliare e immobiliare degli aspiranti beneficiari.

Altra novità da non trascurare riguarda la condizione che viene posta per ricevere il sostegno: «al fine di consentire il reinserimento del cittadino nel mondo del lavoro, l'erogazione del reddito di cittadinanza presuppone un impegno attivo del beneficiario, che dovrà aderire alle offerte di lavoro provenienti dai centri dell'impiego (massimo tre proposte nell'arco temporale di due anni), con decadenza dal beneficio in caso di rifiuto allo svolgimento dell'attività lavorativa richiesta». Non compare più la parola “congruo” a fianco di “offerte di lavoro”. Se ne deduce che la congruità del lavoro non è più un principio guida: qualsiasi lavoro deve essere accettato, con qualunque

¹²⁷ Si veda *Contratto per il governo del cambiamento*, § 12: *Immigrazione: rimpatri e stop al business*.

¹²⁸ Si veda nt. 86.

retribuzione, incentivando così lavori e salari di bassa qualità, e annullando la possibilità di scelta del beneficiario. Anche questo profilo si presta a sicura censura di incostituzionalità per violazione dell'articolo 4, 2 comma, della Costituzione; oltre a rappresentare l'abbandono dell'obiettivo primo per cui è nata la proposta di Reddito di cittadinanza: liberare le persone dalle moderne forme di schiavitù.

Anche nel discorso programmatico con cui il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha chiesto la fiducia alle Camere, il 5 (al Senato della Repubblica) e il 6 (alla Camera dei Deputati) giugno 2018, il tema del Reddito di cittadinanza ha trovato il suo spazio. Si legge che «la prima preoccupazione del Governo saranno i diritti sociali, che nel corso degli ultimi anni sono stati progressivamente smantellati con i risultati che conosciamo: milioni di poveri, milioni di disoccupati, milioni di sofferenti». Obiettivo del Governo è «assicurare un sostegno al reddito a favore delle famiglie più colpite dal disagio socio-economico. Il beneficio verrà commisurato alla composizione del nucleo familiare e sarà condizionato alla formazione professionale e al reinserimento lavorativo. Ci proponiamo, in una prima fase, di rafforzare i centri per l'impiego, in modo da sollecitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro con la massima efficienza e celerità possibili. Nella seconda fase, verrà erogato il sostegno economico vero e proprio».

Ciò su cui più si è concentrata l'attenzione dei commentatori politici ed economici all'indomani della presentazione del Contratto per il Governo del Cambiamento è stata la compatibilità, all'interno di un medesimo programma politico di governo, di due misure così lontane come il Reddito di cittadinanza, con il suo notevole incremento della spesa pubblica¹²⁹, e la *flat tax*, fatalmente destinata a condurre a una contrazione delle entrate fiscali da parte dei contribuenti, e particolarmente di quelli più abbienti¹³⁰. Si tratta delle due misure simbolo dei partiti espressione del governo "giallo-verde", alle quali nessuno dei due ha voluto rinunciare, ma che innegabilmente rischiano di entrare in frizione tra loro, sia dal punto di vista ideologico che da quello delle risorse¹³¹.

¹²⁹ Per quanto riguarda i costi, l'Istat, nel rapporto annuale 2016, ha calcolato che la proposta del M5S costerebbe 14,84 miliardi di euro l'anno. Secondo altre stime (M. Baldini, F. Daveri, *Reddito di cittadinanza M5S: costa 29 mld e non 14,9*, su www.lavoce.info), la spesa ammonterebbe intorno ai 29 miliardi (questo perché vengono conteggiati altri costi oltre quelli dell'erogazione del beneficio economico). Tito Boeri, Presidente dell'Inps, durante la presentazione dell'*Osservatorio statistico sul Rei*, ha aggiornato le sue stime sul costo per l'Inps del Reddito di cittadinanza, calcolando una spesa tra i 35 e i 38 miliardi di euro.

¹³⁰ Si veda *Contratto per il governo del cambiamento*, § 10: *Fisco: flat tax e semplificazione*.

¹³¹ Le due misure, insieme, si calcola che costerebbero 80 miliardi di euro per lo stato italiano (A. Gagliardi, A. Marini, *Elezioni 2018: Flat tax e reddito di cittadinanza: l'alleanza dei vincitori*

In ogni caso, se il governo dovesse realmente promuovere una misura di Reddito di cittadinanza, sarebbe auspicabile che non disfacesse la rete amministrativa, progettuale e di esperienza già intessuta con il Reddito di inclusione. Le misure, infatti, quanto a ispirazione si pongono in sostanziale continuità, essendo entrambe misure riconducibili al reddito minimo garantito. Il Reddito di inclusione non andrebbe dunque smantellato, ma piuttosto incrementato, essendo più ampio nel disegno del Movimento 5 Stelle il bacino di utenti, l'importo di cui andrebbero a beneficiare, e la durata della misura¹³².

11. Conclusioni

C'è un filo rosso che lega lavoro e assistenza, si è detto nell'*incipit* di questo studio.

Un filo che non va reciso, ma rinforzato all'alba di questa quarta rivoluzione industriale, che insieme ai frutti buoni dell'innovazione tecnologica, reca i frutti amari della contrazione e precarietà dell'occupazione e della superfluità del lavoro.

E se a diventare breve è il capo del lavoro, ad allungarsi deve essere quello dell'assistenza. Il reddito minimo garantito – al quale si è dedicato ampia parte di queste righe – è ritenuto, in questo frangente, una delle misure assistenziali più efficaci per contrastare la povertà, garantire una qualità di vita

Lega-M5S costerebbe 80 miliardi, in «Il Sole 24 ore», 7 marzo 2018). Il neo Ministro dell'economia del Governo del cambiamento, Giovanni Tria, non molto tempo fa aveva commentato così le due misure: «Non sappiamo ancora cosa sarà questo reddito di cittadinanza [...]. Esso sembra oscillare tra una indennità di disoccupazione un poco rafforzata [...] e magari estesa a chi è in cerca di primo impiego, e un provvedimento, improbabile, tale da configurare una società in cui una parte della popolazione produce e l'altra consuma». Quanto alla *flat tax*, giudicava la misura più interessante, coincidendo con «l'obiettivo di riduzione della pressione fiscale come condizione di una politica di crescita, soprattutto se si vede questo obiettivo non tanto come un modo per aumentare il reddito spendibile di famiglie e imprese, e quindi sostenere la domanda interna, ma come un modo per aumentare il rendimento dei fattori produttivi, lavoro e capitale, e quindi anche degli investimenti» (su www.formiche.net, 14 maggio 2018). Si veda anche A. Magnani, *Giovanni Dosi: «Reddito di cittadinanza e flat tax? Incompatibili»*, in «Il Sole 24 ore», 23 maggio 2018. Dice l'economista politico Dosi: «Penso che il reddito di cittadinanza – che mi vede profondamente favorevole – e la *flat tax* siano assolutamente incompatibili dal punto di vista ideologico, ma anche dal punto di vista delle risorse. Se il reddito di cittadinanza venisse proposto come era stato fatto in origine, starebbe in piedi. Se si dichiara di farlo tagliando nel frattempo 50 miliardi di entrate fiscali non sta più in piedi nulla».

¹³² Per il presidente dell'Inps Tito Boeri basterebbe stanziare 7 miliardi di euro all'anno (contro i 2 miliardi di oggi) per garantire il Reddito di Inclusione a tutti gli italiani che si trovano sotto la soglia di povertà assoluta.

adeguata e promuovere l'integrazione sociale», assicurando «il diritto di ciascuno alla partecipazione alla vita sociale, politica e culturale»¹³³.

Ma occorre, in conclusione, tornare al lavoro.

Perché la ragione profonda per la quale fino ad ora si è resistito alla realizzazione di una efficace misura di reddito minimo garantito in Italia non è né di carattere economico («non ce lo possiamo permettere»), né di carattere etico-antropologico («l'Italia è un Paese che ha il sole per nove mesi l'anno e con un reddito garantito la gente si siederebbe e mangerebbe pasta al pomodoro»¹³⁴), né di contesto socio-economico endemico (lavoro in nero, bassa legalità, forte disoccupazione, elevata evasione fiscale, corruzione, clientelismo, ridotta capacità amministrativa delle istituzioni...).

La più profonda ragione di avversione al reddito di cittadinanza è il «tabù del lavoro»: il radicato timore che il reddito di cittadinanza possa tradursi in «insoddisfacente succedaneo al diritto al lavoro»¹³⁵; «salario della subalternità», «carità istituzionale», «oppio dei popoli»¹³⁶; «“compensazione *ex post*” dei disagi derivanti dalla mancanza di lavoro», anziché «“promozione *ex ante*” del lavoro»¹³⁷. In sintesi, «fuga dalla Costituzione del lavoro», piuttosto che suo rilancio¹³⁸.

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”¹³⁹.

Ma il reddito di cittadinanza non va letto come giustificazione *ex post* del-

¹³³ 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 e 18.

¹³⁴ La frase è della allora Ministra del lavoro e delle politiche sociali Elsa Fornero. (la notizia sulla stampa quotidiana del 12-14 marzo 2012).

¹³⁵ D. Bifulco, *Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato*, in L. Chieffi, *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, p. 32.

¹³⁶ A. Gorz, *Metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica* (1988), Bollati Boringhieri, Torino, 1992, p. 223 (anche P. Rosanvallon, *La nuova questione sociale. Ripensare lo stato assistenziale* (1995), Roma, 1997, pp. 85 ss., parla del reddito di cittadinanza come di modo per «salariare l'esclusione»). Va segnalato, tuttavia, che la contrarietà di Gorz al reddito di cittadinanza non è assoluta, ma solo come misura assunta isolatamente, mentre la vede favorevolmente se combinata con la riduzione dell'orario di lavoro.

¹³⁷ L. Pennacchi, *Lavoro, e non reddito, di cittadinanza*, su www.sbilanciamoci.info, p. 1.

¹³⁸ G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza*, cit., p. 42, ma in senso critico rispetto a chi sviluppa questo argomento.

¹³⁹ G. Lughini, *Reddito sì, ma da lavoro*, su G. Lughini, *Reddito sì, ma da lavoro*, su www.sbilanciamoci.info, p. 3.

le politiche occupazionali che hanno condotto al tradimento della rivoluzione promessa del “lavoro per tutti”, e neppure *pro futuro* in vista della dismissione da qualsiasi impegno in quella direzione; ma piuttosto come un *j'accuse* nei confronti di simili politiche del passato e del futuro. Perché è evidente che uno Stato, quando è costretto a dare denaro al posto di lavoro, è uno Stato che ha fallito.

Non è dunque in discussione che la Repubblica non debba tralasciare d'un filo nel suo impegno di promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro, come prescritto dall'articolo 4, I comma della Costituzione: la piena occupazione è «un obiettivo costituzionale. Non raggiungere la piena occupazione è comunque contrario a Costituzione», e ciò deve impegnare tutto il sistema politico «ad inventare e introdurre quelle disposizioni normative e quelle attività materiali che nei fatti siano in grado o dovrebbero essere in grado di assicurare la piena occupazione»¹⁴⁰. Anzi, di più, la piena e buona occupazione, non restando appagata la vocazione lavorista della Costituzione dal “lavoro ad ogni costo” se non è anche un lavoro dignitoso, “di qualità”: il *decent work* di cui parlano i documenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro, e che riporta al tema dell'irriducibilità del lavoro a merce e del lavoratore ad oggetto. 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, socialità: «perché nel lavoro ciascuno riesce ad esprimere la potenza creativa in lui racchiusa, ed a trovare nella disciplina e nello sforzo che esso impone, insieme allo stimolo per l'adempimento del proprio compito terreno di perfezione, il mezzo necessario per soddisfare il suo debito verso la società con la partecipazione all'opera costitutiva della collettività in cui vive»¹⁴¹.

La priorità è e resta, dunque, mettere in campo tutte le risorse disponibili – a livello pubblico¹⁴² e a livello privato – per cogliere la sfida del lavoro che cambia, aprendosi al nuovo con capacità di intuizione e flessibilità, senza

¹⁴⁰ G.U. Rescigno, *La distribuzione della ricchezza socialmente prodotta*, cit., p. 299. Nello stesso senso L. Pennacchi, *Lavoro, e non reddito, di cittadinanza*, su www.sbilanciamoci.info, p. 3, per la quale occorre «fare del motore pubblico il volano di un nuovo ciclo di investimenti e di generazione di lavoro»; e L. Gallino, *La strada da seguire per creare più lavoro*, in “la Repubblica”, 3 novembre 2012, che sviluppa l'idea dello Stato come «datore di lavoro di ultima istanza».

¹⁴¹ C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., pp. 149 ss.

¹⁴² Sul punto, M. Dogliani, *Il ruolo dello Stato al tempo dell'economia digitale*, su www.sbilanciamoci.info, 17 gennaio 2018.

perdere di vista mai il faro della libertà e della dignità dell'uomo lavoratore e della donna lavoratrice.

Ma per quanto si possa essere convinti che sia il lavoro e non il reddito il fattore decisivo per la realizzazione dell'individuo e per lo sviluppo della società, resta tuttavia cruciale porsi come problema collettivo che la mancanza di un'occupazione stabile e dignitosa per tutti non si ripercuota sul diritto all'esistenza di alcuni. Ed è allora che interviene – deve intervenire – il reddito minimo garantito. Perché se il lavoro non c'è, non per questo viene meno il diritto all'esistenza.

FrancoAngeli