

Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale

Le misure di sostegno al reddito

a cura di

MARIA GIOVANNA GRECO



G. Giappichelli Editore

Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale

Le misure di sostegno al reddito

Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale

Le misure di sostegno al reddito

a cura di

MARIA GIOVANNA GRECO



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2021 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

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

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-4027-1

Gli autori ringraziano il Centro Studi in Affari Europei e Internazionali dell'Università di Parma per il finanziamento ricevuto per la pubblicazione del volume nell'ambito del progetto Open-up (Outgoing Publications, Essays and Networks).

Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

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

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

INDICE

pag.

UN REDDITO MINIMO GARANTITO PER UNA NUOVA IDEA DI CONVIVENZA CIVILE

di Maria Giovanna Greco

- | | |
|---|----|
| 1. La povertà nella crisi del modello socio-economico del Novecento | 1 |
| 2. Il fondamento laburista della Costituzione e la tutela della dignità del lavoratore | 5 |
| 3. Le fonti giuridiche per il diritto a condizioni materiali che consentano un'esistenza libera e dignitosa | 11 |
| 4. Un reddito garantito per la tutela della dignità della persona nella crisi della società del lavoro | 15 |

IL CONTRASTO DEL RISCHIO DI ESCLUSIONE SOCIALE NEL DIRITTO EUROPEO

di Giuseppe Bronzini

- | | |
|--|----|
| 1. Premessa | 21 |
| 2. I riferimenti internazionali ed il viaggio dell'Europa nella costituzionalizzazione del diritto ad una vita dignitosa | 26 |
| 3. La Carta di Nizza e la Carta sociale europea | 31 |
| 4. La forza persuasiva dell' <i>open method of coordination</i> | 36 |
| 5. Verso il reddito di base | 47 |

**REDDITO MINIMO GARANTITO
E REDDITO DI BASE
ALLO SPECCHIO DELLA COSTITUZIONE ITALIANA**

di Chiara Tripodina

- | | |
|--|----|
| 1. Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa: il progetto sociale della Costituzione italiana | 55 |
| 2. Definizioni di "reddito di cittadinanza" | 57 |
| 3. Quale reddito di cittadinanza? | 59 |
| 3.1. Esistenza: libera e dignitosa | 59 |
| 3.2. Universalità: assoluta o selettiva? | 60 |
| 3.3. Condizionalità <i>vs</i> incondizionalità e vocazione lavorista della Costituzione italiana | 63 |
| 4. Reddito minimo garantito: una misura "costituzionalmente necessaria" | 69 |

**LA SOSTENIBILITÀ ECONOMICO-FINANZIARIA
DEL REDDITO MINIMO, OVVERO
DI UN REDDITO DI BASE INCONDIZIONATO**

di Andrea Fumagalli

- | | |
|--|----|
| 1. Introduzione: quando parliamo di reddito di che cosa parliamo? | 73 |
| 2. L'indeterminatezza della misura del lavoro: quale livello di reddito? | 78 |
| 3. Incondizionalità <i>versus</i> universalità | 80 |
| 4. Conclusioni preliminari | 86 |

**REDDITO DI CITTADINANZA ITALIANO
E REDDITO DI CITTADINANZA
CORRETTAMENTE INTESO. CHIARIMENTI
CONCETTUALI E RIFLESSIONI ETICHE**

di Corrado Del Bò

- | | |
|--|-----|
| 1. Introduzione | 89 |
| 2. Il reddito di cittadinanza correttamente inteso | 91 |
| 3. Giustificazioni morali consequenzialiste | 95 |
| 4. Giustificazioni morali basate sui principi | 101 |
| 5. Conclusioni | 103 |

**IL CONTRASTO AL “LAVORO POVERO”
E I TRE NODI TECNICI
DEL SALARIO MINIMO LEGALE**

di *Marco Biasi*

1. Premessa		107
2. Il campo di applicazione oggettivo ed i delicati equilibri tra legge e contrattazione in un intervento sui minimi salariali		110
3. Il campo di applicazione soggettivo e la questione del “giusto compenso” nel lavoro non subordinato		115
4. La dimensione rimediale/sanzionatoria e la garanzia dell’effettività del diritto al <i>minimum wage</i>		120

**REDDITO DI CITTADINANZA
E REDDITO DI EMERGENZA
(PRIMA, DURANTE E DOPO LA PANDEMIA)**

di *Madia D’Onghia*

1. Premessa		123
2. Il Reddito di Cittadinanza e gli elementi strutturali		127
2.1. L’utilizzo della misura e alcune sue criticità		130
2.2. La discutibile “anima lavoristica”		135
2.3. Lo stringente meccanismo della condizionalità		137
3. Il Reddito di Emergenza al tempo del Covid		139
4. Alcune valutazioni finali		142

**LOS INGRESOS MÍNIMOS EN ESPAÑA:
LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN**

de *José Antonio Fernández Avilés y Manuela Durán Bernardino*

I. Introducción		145
II. La Renta Activa de Inserción y el sistema de Seguridad Social		149
1. Bases jurídicas para la intervención estatal: Seguridad Social y derecho a la inserción		149
2. La problemática distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la material y su conjugación		151

	<i>pag.</i>
3. La naturaleza jurídica de la RAI como técnica de acción social	158
III. Régimen jurídico del Programa de Renta Activa de Inserción	159
1. Antecedentes normativos y balance global	159
2. Requisitos de los beneficiarios para acceder al programa	162
3. El compromiso de actividad y las obligaciones del beneficiario	165
4. Acciones de inserción laboral	169
5. La vertiente económica de la Renta Activa de Inserción	171
6. Baja definitiva o temporal en el programa	173
IV. Debate actual sobre el Sistema de rentas mínimas en España	174
V. Reflexión final	180

**FINNISH BASIC INCOME EXPERIMENT
AND THE SIMULTANEOUS DISCUSSIONS
OF THE EMPLOYMENT RATE
AND CONTINUOUS LEARNING**

of Jari Murto

1. Introduction	183
2. Basic Income in Finnish Context	184
2.1. Finnish Social Security System: a short overview	184
2.2. Unemployment Benefits and Basic Income Experiment	185
2.3. Determination of Minimum Wage in Finland	187
2.4. The Basic Income Experiment in Finland	188
3. Continuous Learning in the Finnish Context	191
3.1. Increasing Recognition of Employment Rate and the Role of Continuous Learning	191
3.2. Legislative Measures underlining Continuous Learning in Finland	195
4. Summary and conclusions	198

REDDITO MINIMO GARANTITO E REDDITO DI BASE ALLO SPECCHIO DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

di *Chiara Tripodina* *

SOMMARIO: 1. Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa: il progetto sociale della Costituzione italiana. – 2. Definizioni di “reddito di cittadinanza”. – 3. Quale reddito di cittadinanza? – 3.1. Esistenza: libera e dignitosa. – 3.2. Universalità: assoluta o selettiva? – 3.3. Condizionalità *vs* incondizionalità e vocazione lavorista della Costituzione italiana. – 4. Reddito minimo garantito: una misura “costituzionalmente necessaria”.

1. Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa: il progetto sociale della Costituzione italiana

“Reddito di cittadinanza” è sintagma sfidante per il diritto costituzionale, perché impone la riflessione sulla questione delle condizioni di effettività del diritto a un'esistenza libera e dignitosa per tutti: l'obiettivo più autentico e innovativo delle costituzioni del Novecento e delle democrazie emancipanti del secondo dopoguerra.

La Costituzione italiana è permeata da questo obiettivo. Benché, infatti, le parole «esistenza libera e dignitosa» ricorrano nel solo art. 36.1 della Costituzione¹, in realtà esse sono la sintesi di tutto il progetto sociale della nostra Costituzione, già chiaramente tratteggiato nei suoi primi quattro articoli, dove sono saldati insieme il principio lavorista, il principio personalista, il principio di uguaglianza, il principio solidarista, affinché «la vita di ogni

* Prof. Ordinaria di Diritto costituzionale, Università del Piemonte Orientale.

¹ Art. 36.1 Cost.: «Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia *un'esistenza libera e dignitosa*».

persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana»².

Il “lavoro per tutti”³ – insieme all’“istruzione per tutti” e alla “sanità per tutti” – rappresentava per i costituenti la via per perseguire l’ambizioso obiettivo. E i livelli di piena occupazione raggiunti in Italia negli anni del “miracolo economico”, tra gli anni '50 e '60 del '900, avevano fatto pensare che non si trattasse di mera utopia.

Ma la piena occupazione è oggi una promessa tradita: per ragioni strutturali profonde – tecnologizzazione, globalizzazione, delocalizzazione, flessibilizzazione – il lavoro per tutti oggi non c'è; e anche quando c'è, non sempre è in grado di assicurare un'esistenza libera e dignitosa, essendo sempre più consistente il fenomeno dei *working poors*, un tempo ossimoro, oggi diffusa realtà.

La Repubblica deve allora farsi carico delle nuove debolezze e delle nuove povertà, declinando il dovere alla liberazione universale dal bisogno secondo modalità di protezione anche differenti da quelle immaginate dai costituenti⁴.

Questo non significa rassegnarsi all'esistente e rinunciare al diritto al lavoro per tutti: questo è e deve restare un obiettivo costituzionale (ex art. 4.1 Cost.). Anzi, l'obiettivo costituzionale⁵: perché il lavoro, dal punto di vista individuale, è fonte non solo di sussistenza, ma anche di elevazione intellettuale e morale; elemento di dignità e identità, «mezzo necessario all'espli-

² Corte Cost., 25 febbraio 1988, n. 217, che conclude: questo è un compito «cui lo Stato non può abdicare in nessun caso».

³ U. 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*».

⁴ Per dirla con le parole di L. ELIA, *Si può rinunciare allo “Stato sociale”?*, in R. ARTONI, E. BETTINELLI, *Povertà e Stato*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 1987, 107 s.: «se i costituenti pensavano ai lavoratori dipendenti, alla classe lavoratrice, occorre oggi considerare i non occupati, altri gruppi sociali in stato di emarginazione»; e occorre «immaginare nuovi sacrifici collettivi, nuovi doveri se davvero non vogliamo rassegnarci a una società in cui i due terzi delle persone vivono dignitosamente e un terzo, invece, versa in gravi disagi» (ma la sproporzione è oggi ulteriormente aggravata). Perché «chi ha scelto i mezzi, ha scelto i fini; e se i mezzi sono impropri, gli obiettivi diventano inconsistenti. Questa è la lezione di razionalità pratica che in questi anni abbiamo potuto approfondire e che dobbiamo tenere sempre presente, se davvero crediamo nell'attuazione dello “stato sociale”. Senza fughe nell'utopia, ma anche senza rassegnarci all'esistente».

⁵ Nella giurisprudenza costituzionale, ex multis, Corte Cost., 22 giugno 1963, n. 105, nella quale si afferma che l'art. 4.1 Cost. impone allo Stato la determinazione e il mantenimento «di una situazione di fatto tale da aprire concretamente alla generalità dei cittadini la possibilità di procurarsi un posto di lavoro».

carsi della personalità»⁶; dal punto di vista sociale, strumento di partecipazione politica, economica e sociale (art. 3.2 Cost.); contributo al progresso materiale e spirituale della società (art. 4.2 Cost.).

E tuttavia, se il lavoro per tutti non c'è, non per questo il diritto all'esistenza può venire meno⁷.

Proprio al fine di garantire «in ogni caso» a tutti «un'esistenza libera e dignitosa» allora altre vie vanno esplorate. Il reddito di cittadinanza è una di queste.

2. Definizioni di “reddito di cittadinanza”

Volendo dare una definizione minima, meramente descrittiva, di reddito di cittadinanza, può essere definito come *il reddito garantito da una comunità politica per assicurare a tutti il diritto all'esistenza*⁸.

È importante notare come in questa accezione la parola “cittadinanza” non abbia portata esclusiva, volta a riconoscere un privilegio economico ai soli cittadini di una nazione, ma al contrario fortemente inclusiva, mirando ad assicurare una vita “da cittadino”, con annessi diritti e doveri, a chiunque – cittadino, straniero, apolide – risieda all'interno di una comunità politica e vi concorra⁹.

⁶C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 16. Scrive sempre C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, 149 ss.: «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». Nella giurisprudenza costituzionale, *ex multis*, Corte Cost., sent. n. 60/1991: «il cittadino, nel luogo di lavoro, dove si svolge tanta parte della sua vita di quasi tutti i giorni, non percepisce solo retribuzione contro prestazione, ma afferma e sviluppa la sua personalità nel complesso dei rapporti e dei valori che il mondo del lavoro sa esprimere».

⁷Nello stesso senso L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, II, 405.

⁸Sia consentito il rinvio per uno sviluppo più ampio a C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013.

⁹Benché l'art. 38.1 Cost. faccia espresso richiamo ai “cittadini” nell'attribuire il diritto all'assistenza, la giurisprudenza costituzionale (*ex multis* Corte Cost., 2 dicembre 2005, n. 432) ha affermato che, dal novero dei beneficiari delle prestazioni assistenziali, anche nella misura eccedente i limiti dell'“essenziale”, non possono essere esclusi stranieri e apolidi. Nello stesso senso, F.

A seconda del modo nel quale i termini qualificanti di questa definizione – “tutti” ed “esistenza” – vengono declinati, discendono poi diverse versioni di “reddito di cittadinanza”: “tutti” può essere inteso come tutti coloro il cui reddito e patrimonio personale non garantisce da solo il diritto all’esistenza, oppure inclusi coloro che sarebbero comunque in grado di garantirsi autonomamente il diritto all’esistenza; “esistenza”, poi, può essere intesa come mera sopravvivenza materiale, oppure come esistenza piena e appagante sotto ogni profilo.

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

La versione massimalista (utopica e radicale), ottenuta declinando in senso espansivo i due termini, consiste invece nell’attribuzione di risorse monetarie sufficienti a garantire un’esistenza rispondente ai propri progetti di vita a tutti gli appartenenti a una determinata comunità, siano essi ricchi o bisognosi, lavoratori o non lavoratori (*reddito di base* o *basic income*; per alcuni è questa la sola versione a cui va riconosciuto il nome di *reddito di cittadinanza*).

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

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

PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci Editore, Roma, 2019, 69; G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2011, 425-450; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1997.

Naturalmente, dietro le diverse versioni del reddito di cittadinanza, stanno idee diverse – quando non antagoniste – di società, e vengono usati argomenti differenti a loro conforto: in estrema sintesi, il reddito minimo garantito trova il proprio fondamento nella solidarietà; il reddito di base nella libertà.

3. Quale reddito di cittadinanza?

Non è dubbio che il reddito di cittadinanza, in quanto misura universale volta ad assicurare a tutti il diritto all'esistenza, sia misura funzionale al perseguimento del progetto sociale delineato nella Costituzione italiana. Resta da chiarire però *quale* reddito di cittadinanza.

A questo fine, occorre scorporarne gli elementi qualificanti, per rispondere non solo alla domanda quale reddito di cittadinanza sia il più conforme al nostro ordinamento costituzionale, ma anche con quale prescrittività: se come misura costituzionalmente facoltativa, necessaria od obbligatoria.

3.1. Esistenza: libera e dignitosa

Il primo elemento che va posto allo specchio della Costituzione italiana è l'«esistenza» che il reddito di cittadinanza deve garantire.

Non v'è dubbio che l'esistenza di cui la Costituzione italiana rimanda l'immagine sia un'esistenza piena – «libera e dignitosa», appunto –, in cui *a tutti* sono garantiti i mezzi e le opportunità per poter raggiungere il «pieno sviluppo» della propria persona (art. 3.2)¹⁰.

La mera sopravvivenza – il «grado zero dell'esistenza»¹¹ – non appagherebbe, dunque, l'elevato standard a cui la Costituzione ambisce. Anche se, occorre precisare, la pienezza dell'esistenza non dovrebbe derivare dal solo sostegno economico garantito da misure di reddito di cittadinanza, ma dalla complessa rete di diritti sociali che la Repubblica riconosce e deve garantire a questo scopo.

¹⁰ Nello stesso senso S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 239: «è indispensabile accompagnare il diritto all'esistenza con quelle due qualificazioni, che compaiono congiuntamente solo nell'articolo 36 della Costituzione italiana», e declinarlo in senso conforme all'«aggettivazione costituzionale (“pieno sviluppo della persona umana”)» dell'art. 3, che «parla di una pienezza di vita, dunque di una forma dell'esistenza inseparabile da libertà e dignità».

¹¹ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 239.

3.2. Universalità: assoluta o selettiva?

Perché si possa parlare di reddito di cittadinanza si deve essere in presenza di una misura di sostegno al reddito di tipo “universale”: destinata non a una categoria di persone, bensì a tutte.

Posta la condizione dell’universalità, il discrimine che si pone è tra universalità “assoluta” e “selettiva”; qui corre la linea di faglia tra reddito di base e reddito minimo garantito.

È necessario vedere allo specchio della Costituzione italiana quale tipo di universalità le sia più conforme: se quella che mira a garantire il godimento del reddito di cittadinanza alla più ampia platea possibile di beneficiari, senza altra condizione che non sia l’appartenenza a una data comunità politica (*universalismo assoluto*, proprio del reddito di base); o quella che, configurandolo come rete di ultima protezione per contrastare povertà ed esclusione sociale, lo destina alle sole persone prive dei mezzi necessari per vivere liberamente e dignitosamente (*universalismo selettivo*, proprio del reddito minimo garantito).

Alla luce del progetto sociale della Costituzione quale emerge dalla lettura integrata della “costituzione economica” (e in particolare degli artt. 35-38 Cost.) con i principi fondamentali (in particolare con gli artt. 1-4 Cost.), un *reddito minimo garantito*, teso a sostenere, in modo universale ma selettivo, (tutte) le (sole) persone in condizione di debolezza economica e sociale apparirebbe senz’altro *secundum constitutionem*. Si tratterebbe infatti di una misura di mantenimento e assistenza sociale destinata a persone «sprovviste dei mezzi necessari per vivere» (art. 38.1 Cost.)¹², che rientrerebbe in modo paradigmatico tra quelle tese a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» – e la povertà lo è senz’altro –, 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» (art. 3.2. Cost.).

Un *reddito di base* garantito a tutti, senza la condizione selettiva del bisogno, nella versione universalistica assoluta, rappresenterebbe un livello di protezione ulteriore rispetto a quello preteso dal progetto di democrazia so-

¹² È vero che l’art. 38.1 Cost. dice che «ha diritto al mantenimento e all’assistenza sociale» chi sia «inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere»; tuttavia un’interpretazione non letterale ma sistematica di questo articolo – non maggioritaria, ma possibile – induce a ritenere che il diritto al mantenimento e all’assistenza sociale sia diritto che compete *a tutti coloro che sono sprovvisti dei mezzi necessari per vivere*, anche se non inabili al lavoro, qualora non possano lavorare per contingenze di carattere economico o sociale: C. TRIPODINA, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa*, cit., 132 ss.

ziale disegnato in Costituzione. Naturalmente, il fatto di offrire una protezione più ampia di quella ritenuta necessaria dalla Costituzione non lo renderebbe per ciò solo contrario a Costituzione: 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»¹³.

Per autorevole dottrina, anzi, proprio questa estensione rappresenterebbe in chiave costituzionale la «garanzia primaria più sicura ed efficace» del diritto all'esistenza¹⁴. Per una serie di ragioni: in primo luogo, il reddito universale è quello «che meglio si accorda con l'universalismo dei diritti fondamentali e ne consente una più piena e automatica formalizzazione»; in secondo luogo, «risulterebbe esclusa qualunque connotazione caritatevole» e qualunque conseguente «stigma sociale» per i beneficiari; in terzo luogo, «è la sola misura che, assicurando i minimi vitali, possa conciliarsi con le forme odierne (in taluni casi irreversibilmente) flessibili dei rapporti di lavoro, sottraendo i lavoratori al ricatto del massimo sfruttamento e rafforzandone l'autonomia negoziale e la forza e il potere contrattuale»; in quarto luogo, «avvantaggerebbe soprattutto i soggetti più deboli, a cominciare dai giovani e dalle donne»; in quinto luogo, infine, «varrebbe a ridurre la mediazione burocratica richiesta dall'accertamento dei redditi o dei diversi tipi di stato di bisogno, che è una fonte inevitabile di costi, di inefficienze, di possibili iniquità, privilegi e discriminazioni e, insieme, delle limitazioni di libertà derivanti dalle schedature e dai controlli sui bisognosi»¹⁵.

Se una misura di reddito di base potrebbe anche essere auspicabile per le esposte ragioni, pare tuttavia destinata a scontrarsi irrimediabilmente con il limite della fattibilità economica, soprattutto se si vuole garantire, insieme

¹³ Il riferimento è naturalmente alla legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante *Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale*.

¹⁴ L. FERRAJOLI, *Principia iuris*, cit., II, 407 (ID., *Il futuro dello stato sociale e il reddito minimo garantito*, in AA.VV., *Ai confini dello Stato sociale*, Manifestolibri, Roma, 1995), che parla di «erogazione, senza neppure l'accertamento dello stato di bisogno, di un salario minimo garantito a tutti, dalla maggiore età in poi»; G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2011, 15, che sostiene l'idea di un reddito di cittadinanza come attribuzione da parte di un'autorità pubblica «a tutti gli appartenenti di una determinata comunità politica (siano essi lavoratori o meno, bisognosi o ricchi) di risorse monetarie sufficienti a garantire una vita dignitosa»; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 245, che vede il «reddito di base incondizionato per tutti, o reddito universale» come punto a cui dovere approdare.

¹⁵ L. FERRAJOLI, *Principia iuris*, cit., II, 407 s. Nello stesso senso, G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 51; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 239.

all'universalità, un livello adeguato di erogazione reddituale tale da garantire almeno il minimo vitale¹⁶. Se invece l'adeguatezza della misura viene sacrificata sull'altare dell'universalità assunta come obiettivo prevalente, allora il problema che si pone non è tanto la fattibilità economica, quanto la legittimità costituzionale. Una disposizione normativa *praeter constitutionem*, che miri a estendere una provvidenza a sostegno di un diritto costituzionalmente garantito (il diritto ad avere assicurata un'esistenza libera e dignitosa) oltre la sfera dei beneficiari individuabili sulla base della Costituzione stessa (i deboli), diventa *contra constitutionem* se, per garantire l'estensione della provvidenza a tutti, va a intaccare il nucleo di tutela costituzionalmente previsto.

Altrimenti detto, se, in un contesto di risorse economiche scarse, l'estensione universale del reddito di cittadinanza a prescindere dalle condizioni reddituali e patrimoniali fosse tale da incidere pesantemente sul *quantum* della misura, rendendola insufficiente a garantire l'esistenza a coloro che si trovino sotto la soglia di povertà, essa sarebbe da considerare costituzionalmente illegittima sia per irragionevolezza intersoggettiva, trattando in modo eguale situazioni ragionevolmente distinguibili sotto il profilo dell'egualianza sostanziale (bisognosi e non bisognosi); sia per irragionevole bilanciamento, andando a intaccare irrimediabilmente il contenuto minimo essenziale del diritto costituzionalmente protetto all'assistenza sociale delle persone in condizioni di debolezza¹⁷.

Appare in ogni caso dubbio dal punto di vista costituzionale sganciare completamente il reddito di cittadinanza dal movente solidaristico per ancorarlo alla sola rivendicazione del diritto di vivere liberamente secondo i propri interessi critici e di esperienza, senza condizione o costrizione alcuna, neppure quella lavorativa che garantisce il reddito¹⁸. Perché è sì vero che la Costituzione italiana garantisce la libertà individuale e di autodeterminazione, ma come spazio di libertà "negativa" nel quale lo Stato non può interferire

¹⁶ Esigono almeno la garanzia del "minimo vitale" L. FERRAJOLI, *Principia iuris*, vol. II, *Teoria della democrazia*, 407 e G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 15; mentre S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., in più punti (239, ma anche 157) pretende che si vada oltre le «insidie riduzioniste» del minimo vitale.

¹⁷ Nello stesso senso F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004, 80.

¹⁸ Si deve a R. DWORKIN, *Il dominio della vita, Aborto, Eutanasia, e libertà individuale* (1993), Edizioni di Comunità, Milano, 1994, 277 s., la distinzione tra "interessi di esperienza", che rientrano nell'interesse che ciascuno ha di fare cose piacevoli e di evitare situazioni sgradevoli nel corso della sua vita, e "interessi critici", che sono invece quelli che non rendono la vita semplicemente più gradevole, ma autenticamente migliore.

re, e non come spazio che lo Stato deve attivamente garantire a spese della collettività.

3.3. Condizionalità vs incondizionalità e vocazione lavorista della Costituzione italiana

L'altro grande discrimine che attraversa il discorso sul reddito di cittadinanza è la condizionalità: se cioè ai beneficiari debba essere richiesto l'assolvimento di qualche obbligo, di solito in termini di disponibilità al lavoro, in cambio della prestazione di denaro. Chi è per l'universalità assoluta, e dunque per il reddito di base, è anche per l'incondizionalità; mentre chi sostiene l'universalità selettiva, e dunque il reddito minimo garantito, è propenso a sostenere la necessità di condizioni.

I *fautori dell'incondizionalità* ritengono che la principale funzione del reddito di base non sia tanto e solo quella di sollevare dalla condizione di povertà coloro che ne beneficiano (che può anche mancare quando il reddito sia riconosciuto anche ai non bisognosi), quanto piuttosto quella di garantire un'entrata economica fissa di base, che consenta a ciascuno di perseguire liberamente i propri progetti di vita; di scegliere non solo il proprio lavoro, ma anche il proprio tempo, impegnandolo nelle attività o nelle funzioni che più e meglio appaghino i propri interessi critici e d'esperienza: porre come condizione per ottenere il reddito di base l'obbligo di accettare un lavoro significherebbe negare in radice questa funzione volta a esaltare autonomia e libertà individuali. Al contempo, per i soggetti economicamente più deboli, un reddito incondizionato rappresenterebbe la migliore soluzione contro la "trappola della povertà", che può scattare quando si è beneficiari di un sussidio economico, inducendo a non accettare un lavoro a basso salario o a lavorare "in nero" pur di non perderlo: con un reddito garantito senza condizioni, nessuno sarebbe costretto ad accettare un lavoro, ma neppure a rifiutarlo.

I *sostenitori della condizionalità* teorizzano invece la necessità e l'opportunità di porre condizioni: non come contropartita per l'erogazione economica, secondo una logica contrattuale del *do ut des*, ma in quanto concepiscono il reddito minimo garantito non solo come misura riparativo-assistenziale per superare situazioni di estremo bisogno materiale, ma soprattutto come misura promozionale di (re)inserimento sociale e lavorativo, diretta a rendere il soggetto attivo, autonomo e indipendente grazie al proprio lavoro. Così configurato, il reddito minimo garantito non limita la responsabilità pubblica a una mera erogazione monetaria volta ad assicurare la soddisfa-

zione dei bisogni primari, ma la impegna in una strategia complessiva di lotta all'esclusione, che vede combinate e coordinate tra loro molteplici misure tese a garantire, oltre al sostegno economico, lo sviluppo di competenze e l'incremento di occasioni di lavoro; sulla scorta della convinzione che «il denaro da solo non corregge lo svantaggio strutturale»¹⁹, essendo l'esclusione sociale questione non solo di mancanza di mezzi economici, ma anche di capacità individuali e opportunità di contesto, secondo i capisaldi del *capability approach* di Amartya Sen²⁰.

Di queste opposte versioni del reddito di cittadinanza rispetto alla condizionalità, ve ne è una più prossima al dettato costituzionale? Per tentare una risposta, occorre approfondire la riflessione sulla *vocazione lavorista* della Costituzione italiana.

La lettura degli atti costituenti rende chiaro come la vocazione lavorista della Costituzione italiana non si esaurisca nella protezione forte che la Costituzione garantisce al lavoratore “contraente debole” (artt. 35-38 Cost.). Essa soprattutto impregna in modo profondo i primi articoli dei principi fondamentali, andando a delineare “il volto storico” dell'Italia²¹: l'art. 1.1, per il quale «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro»; l'art. 3.2, che fa gravare sulla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono di fatto «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica, e sociale del Paese»; l'art. 4.1, che riconosce a tutti i cittadini il «diritto al lavoro» e impegna la Repubblica a «promuovere le condizioni» per rendere effettivo tale diritto; l'art. 4.2, per il quale «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società».

In sintesi, la vocazione lavorista della Costituzione italiana risponde all'ideale di fare del lavoro «il nuovo grande titolo di nobiltà» del popolo italiano²²: la Repubblica si fonda sul lavoro, inteso come contributo materiale o spirituale che ciascuno dà al progresso sociale²³. La sostanza stessa della

¹⁹D. PURDY, *Cittadinanza, reddito di cittadinanza e Stato*, in AA.VV., *La democrazia del reddito universale*, Manifestolibri, Roma, 1997, 167; nello stesso senso F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., 77 ss.

²⁰A. SEN, *Commodities and capabilities*, Oxford University Press, Oxford, 1985; ID., *La disuguaglianza. Un riesame critico* (1992), il Mulino, Bologna, 1994; ID., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia* (1999), Mondadori, Milano, 2000.

²¹A. MORO (gruppo Democratico Cristiano), Assemblea costituente, seduta del 13 marzo 1947.

²²C. MARCHESI (gruppo Comunista), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 14 marzo 1947.

²³Nello stesso senso, F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., 64.

“cittadinanza” va intesa non in senso formale come titolo che si trasferisce *ius sanguinis*, ma in senso sostanziale come amalgama di diritti e di doveri che si riconosce a chi lavora *in e per* una comunità politica²⁴.

Quello che ora preme chiarire è quale reddito di cittadinanza meglio appaghi questa idea sostanziale di cittadinanza, nella dimensione dei diritti e dei doveri, sintetizzabili, per il lato dei diritti, nel diritto di partecipare effettivamente all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3.2) e, per il lato dei doveri, nel dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società (art. 4.2).

Il reddito minimo garantito condizionato, subordinando la concessione del beneficio alla disponibilità a svolgere un’attività lavorativa, parrebbe dare soddisfazione al profilo del dovere; d’altra parte, avendo come obiettivo il reinserimento sociale e lavorativo del destinatario, parrebbe in grado di appagare anche il profilo del diritto.

Anche se va sottolineato come il dovere di cui all’art. 4.2 della Costituzione non può essere contratto nel dovere di prestare un lavoro retribuito. In Assemblea costituente fu amplissima e combattutissima la discussione su cosa dovesse intendersi per «attività o funzione» utile al «progresso materiale o spirituale» della società, e ci fu accordo sul fatto che tale espressione dovesse essere intesa nel modo più ampio possibile. A mero titolo esemplificativo, si citarono «i lavori familiari delle donne di casa»²⁵; il lavoro «del sacerdote, del religioso, del missionario»²⁶; degli «ordini religiosi che si dedicano ad un’attività spirituale o ad un’attività contemplativa»²⁷; «dello studioso [...], dell’archeologo, del bibliotecario»²⁸; e in generale «il lavoratore intellettuale, il professionista, lo stesso imprenditore, in quanto è un lavoratore qualificato che organizza la produzione, e non vive, senza lavorare, di

²⁴ *Ex multis*, G. AZZARITI, *Cittadinanza. Cittadinanza è ius loci*, cit., 132; E. GROSSO, *Le vie della Cittadinanza*, in A. PUGIOTTO (a cura di) *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Jovene, Napoli, 2013, 403 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell’articolo 1*, cit., 20 s.

²⁵ A. MORO (gruppo Democratico Cristiano), prima Sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946.

²⁶ U. TUPINI (gruppo Democratico Cristiano), prima Sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946.

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

²⁸ R. LUCIFERO (Blocco Nazionale della Libertà), prima Sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946.

monopoli e di privilegi»²⁹... Insomma, per i costituenti il “lavoro” non si esplicava soltanto «nelle sue forme materiali, ma anche in quelle spirituali e morali che contribuiscono allo sviluppo della società»³⁰.

C'è poi l'inciso ineludibile «*secondo le proprie possibilità e la propria scelta*»: invisibile a Togliatti, che gli imputava la responsabilità di un destino di sicura «disoccupazione permanente» in Italia³¹, e che tuttavia, anch'esso dopo accesa discussione, è divenuto testo costituzionale dal quale è impossibile prescindere: l'eventualità che la Repubblica possa «richiedere ai cittadini la prestazione di un servizio del lavoro»³² 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»³³. E la libertà di svolgere un'attività corrispondente alla propria scelta e alle proprie capacità professionali è pure tra i significati che vanno ricondotti al diritto al lavoro, di cui all'art. 4.1 della Costituzione³⁴.

Allora, se il profilo del dovere non va trascurato, esso non può tuttavia dirsi soddisfatto dalle logiche del *workfare* che obbligano, in cambio del 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

²⁹ M. RUINI (gruppo misto), *Relazione che accompagna il progetto di Costituzione* riferita in Assemblea costituente, seduta del 12 marzo 1947.

³⁰ M. RUINI (gruppo misto), *Relazione che accompagna il progetto di Costituzione* riferita in Assemblea costituente, seduta del 12 marzo 1947.

³¹ P. TOGLIATTI (gruppo Comunista), prima Sottocommissione, seduta del 3 ottobre 1946: «quando si dice [...] che ogni cittadino ha diritto al minimo indispensabile di mezzi di sussistenza, ecc., e poi si aggiunge che a tal fine il cittadino è libero di svolgere un'attività economica nel modo che più gli aggrada, è evidente che la seconda affermazione contraddice pienamente con la prima, e la contraddice in modo tale da renderla una irrisione. Quando si lasciano le persone libere di svolgere quella attività che loro aggrada, cioè si asserisce e sancisce il principio della piena libertà economica, è evidente che non si garantisce ad ogni cittadino, come è detto nel primo comma, il diritto al minimo indispensabile di mezzi di sussistenza. Si garantisce invece la disoccupazione periodica in un Paese industrialmente evoluto, la disoccupazione permanente nelle condizioni attuali dell'Italia».

³² Secondo il testo dell'emendamento presentato da V. FOA (gruppo autonomista), Assemblea costituente, seduta del 8 maggio 1947.

³³ R. LACONI (gruppo Comunista), Assemblea costituente, seduta del 8 maggio 1947.

³⁴ M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, Milano, 1956, 57 ss. e 72 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia giuridica fondato da G. Trecani, Roma, vol. XII, 1989, 15. Nella giurisprudenza costituzionale, *ex multis*, Corte Cost., 26 gennaio 1957, n. 3/1957; Corte Cost. 28 luglio 1976, n. 194.

norme di diritto internazionale, che espressamente vietano il lavoro forzato od obbligatorio³⁵. La condizione, allora, va condizionata essa stessa, chiedendo sì la disponibilità ad accettare lavori, ma che siano il più possibile coerenti con la professionalità pregressa e le competenze acquisite (*principio di congruità del lavoro*). È se vero che spesso, pur di lavorare, ci si trova costretti a lavori che non corrispondono alle proprie aspirazioni e alle proprie capacità, dovendosi piegare a fare “qualsiasi cosa”, questa è un’eventualità che è la vita – o più prosaicamente il mercato del lavoro – a imporre, ma che non può essere oggetto di imposizione da parte dello Stato³⁶.

E ancora e in ogni caso, il lavoro retribuito, per quanto congruo, non deve esaurire lo spettro delle possibilità per soddisfare la condizione, 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. In tal caso il reddito minimo garantito andrebbe a costituire esso stesso la retribuzione per l’attività o la funzione svolta³⁷.

Quanto al reddito di base incondizionato, esso pare meno appagante rispetto a entrambi i profili dell’idea sostanziale di cittadinanza, in quanto né chiede al beneficiario alcunché in termini di contributo al progresso e all’utilità sociale, né è finalizzato alla sua partecipazione all’organizzazione politica economica e sociale del Paese.

³⁵ Per tutte, le Convenzioni OIL n. 29/1930 (*Sul lavoro forzato od obbligatorio*), n. 105/1957 (*Sull’abolizione del lavoro forzato*) e l’art. 4.2 della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali* (con formulazione riprodotta identica nell’art. 5.2 della *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*), per il quale «Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio» (anche se la Corte Edu, nella causa, *Schuitemaker c. Paesi Bassi*, 4 maggio 2010, ha ritenuto che non potesse parlarsi di lavoro forzato od obbligatorio per il lavoro che si pretendeva fosse accettato da una cittadina olandese, che non intendeva svolgerlo non ritenendolo adeguato alla sua formazione, nonostante gravasse su di lei la minaccia di vedersi ridotto l’assegno di sostegno concesso in suo favore dall’assistenza sociale in quanto priva di occupazione. Per casi analoghi, tra altri: Comm. Edu, *Talmon c. Paesi Bassi*, 26 febbraio 1997; Comm. Edu, *X. c. Paesi Bassi*, 13 dicembre 1976).

³⁶ Nello stesso senso, G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 74; F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., 102.

³⁷ In questo senso G. PROSPERETTI, *Dall’art. 3 agli artt. 35 e seguenti della Costituzione*, in E. GHERA, A. PACE, *L’attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, Napoli, 2009 e su www.bin-italia.org; A. TIDDI, *La soglia critica del reddito di cittadinanza*, in Basic Income Network Italia (a cura di), *Reddito per tutti. Un’utopia concreta per l’era globale*, Manifestolibri, Roma, 2009, 226; 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, 412.

Anche se non si è mancato di sostenere che pure chi, grazie a un reddito garantito e incondizionato, dedichi liberamente il proprio tempo alle attività e alle funzioni che preferisce, anche prive di immediata utilità sociale, stia con ciò solo, attraverso il suo personale benessere e progresso, contribuendo al benessere e progresso collettivo e partecipando secondo la sua personale visione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese³⁸.

Certo è che nella versione del reddito di base incondizionato il pericolo "oziosi" ("il surfista di Malibù"³⁹ o, in versione nostrana, "lo scialpinista piemontese", che trascorre il suo tempo dedicandosi all'attività preferita, irrilevante nella e per la società civile, campando con il sussidio pubblico) è alle viste. E benché raramente esplicitato nel dibattito pubblico⁴⁰, è innegabile che il retrospensiero di una particolare predisposizione antropologica dell'*homo italicus* a dedicarsi all'ozio in presenza di un reddito garantito sia assai diffuso.

A questo riguardo, se di una cosa si può star certi è che i fannulloni fossero massimamente invisibili ai costituenti. Non si possono dimenticare le parole: «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 so-

³⁸ Per Z. BAUMAN, *La solitudine del cittadino globale* (1999), Feltrinelli, Milano, 2002, affrancare i cittadini «dall'incertezza che avvolge la loro ricerca dei mezzi per sopravvivere, potrebbe renderli liberi di cercare i loro diritti e doveri repubblicani»; per A. GORZ, *Miserie del presente, ricchezze del possibile* (1997), Manifestolibri, Roma, 1998, l'ozio potrebbe diventare un momento necessario per la messa in opera di «nuove modalità dell'agire e del vivere sociale»; esso infatti «aprirà la strada a una miriade di attività non remunerate e di lavoro non redditizio, ma essenziali per la qualità della vita; attività artistiche, sportive, politiche e di aiuto, e assistenza ...»; per P. VAN PARIJS, Y VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, il Mulino, 2017, 209: «non si può semplicemente affermare che un reddito di base è indispensabile per rendere la nostra società più felice o almeno la più felice possibile?». In ogni caso per questi Autori (p. 349), «che venga imposta oppure no una qualsiasi condizione formale di partecipazione, a nostro avviso l'introduzione del reddito di base deve andare a braccetto con un discorso pubblico che promuova il contributo di ciascuno alla vita della comunità in cui vive [...]. La base solida fornita a ognuno non è fatta perché ci si adagi su di essa e ci si autoassolva, ma piuttosto per fare in modo che ognuno di noi sia messo in condizione di reggersi in piedi e fare cose che hanno senso per noi stessi come per gli altri».

³⁹ È J. RAWLS, *The priority of Right and Ideas of the Good*, in *Philosophy and Public Affairs*, n. 17/1988, 251 ss., e poi ID., *Liberalismo politico* (1993), Edizioni di Comunità, Milano, 1994, a denunciare come ingiusta la possibilità di permettere ai surfisti di acquisire vantaggi senza alcuno sforzo all'interno dell'ordine cooperativo della società; la replica è di P. VAN PARIJS, *Why Surfers Should Be Fed: the Liberal Case for an Unconditional Basic Income*, in *Philosophy and Public Affairs*, n. 2/1991, 101 s.

⁴⁰ Resta memorabile la frase della allora Ministra del lavoro e delle politiche sociali Elsa Fornero: «l'Italia è un Paese ricco di contraddizioni, che ha il sole per nove mesi l'anno e con un reddito di base la gente si adagerebbe, si siederebbe e mangerebbe pasta al pomodoro» (la notizia sulla stampa quotidiana del 12-14 marzo 2012).

cialmente utile»⁴¹; «nessuno ha il diritto di vivere nella Repubblica se non lavora»⁴²; o «chi non lavora non ha diritto alla vita»⁴³. Parole molto dure dirette contro gli “oziosi”, che i costituenti pensarono persino di escludere dal godimento dei diritti politici, in base a un comma 3 dell’art. 4 (presente nel progetto di Costituzione approvato dalla Commissione dei Settantacinque, ma poi non approvato dall’Assemblea costituente), che prevedeva che l’adempimento del dovere di svolgere un’attività o una funzione utile alla società costituisse «presupposto per l’esercizio dei diritti politici»⁴⁴.

È perciò da ritenere che un reddito di base senza alcuna condizione di reciprocità, che contempra la possibilità dell’ozio senza predisporre alcun rimedio al suo insorgere, risulti problematica sotto il profilo del dovere costituzionale di contribuire al progresso materiale o spirituale della società. E i doveri costituzionali non vanno presi meno sul serio dei diritti, essendone il fondamento⁴⁵.

Un’integrazione al reddito che ponga condizioni di reciprocità pare allora meglio rispondere all’idea sostanziale di cittadinanza, tanto sotto il profilo dei diritti che sotto quello dei doveri; purché non giunga alla pretesa dell’adempimento di un lavoro quale che sia, dovendo essere rispettato il principio di congruità; e purché la condizione possa dirsi soddisfatta anche con attività o funzioni altre rispetto al lavoro retribuito, qualificabili come socialmente utili.

4. Reddito minimo garantito: una misura “costituzionalmente necessaria”

Un reddito minimo garantito a) universale ma selettivo rispetto al bisogno, b) condizionato alla disponibilità a un lavoro congruo rispetto alla formazione e alla professionalità acquisita o ad altra attività o funzione social-

⁴¹ G. DOSSETTI (gruppo Democratico Cristiano), prima Sottocommissione, seduta del 8 ottobre 1946.

⁴² A. SIMONINI (gruppo Socialista dei Lavoratori Italiani), terza Sottocommissione, seduta del 26 luglio 1946.

⁴³ U. DELLA SETA (gruppo Repubblicano), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 7 maggio 1947.

⁴⁴ Si vedano le sedute della prima Sottocommissione del 15 novembre 1946 e dell’Assemblea costituente del 5 e 7 marzo 1947; del 3, 7, 8 e 9 maggio 1947.

⁴⁵ S. WEIL, *La prima radice. Preludio a una dichiarazione dei doveri dell’uomo* (1943), Edizioni di Comunità, Roma-Ivrea, 2017.

mente utile, c) nonché volto al reinserimento sociale del beneficiario, sarebbe dunque conforme alla Costituzione e all'idea sostanziale di cittadinanza in essa inscritta. Ma sarebbe anche costituzionalmente necessario?

Come più sopra detto, il progetto sociale costituente mira a garantire a tutti un'esistenza libera e dignitosa, e nell'art. 38.1, saldato a sistema con gli artt. 2 e 3.2 della Costituzione, trova fondamento il riconoscimento del diritto ad avere assicurata un'esistenza libera e dignitosa per chi si trovi in condizione di debolezza sociale ed economica. A suffragio di questa interpretazione, si può citare la sentenza della Corte Cost. n. 10/2010, che ha qualificato «il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno» come un «diritto fondamentale», «strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana»⁴⁶.

Si può così dire che la garanzia dell'esistenza – il “mantenimento” – delle persone economicamente e socialmente fragili costituisce il “contenuto minimo essenziale” del diritto all'assistenza sociale riconosciuto dall'art. 38.1 della Costituzione; quel nucleo irriducibile che, se manca di tutela o viene aggredito, conduce irrimediabilmente alla violazione del diritto stesso.

In quanto contenuto minimo essenziale del diritto all'assistenza, «il legislatore nazionale» – citando ancora la sentenza del 2010 – «*deve* farsi carico» della garanzia dell'esistenza; questa non può essere ridotta a mero «“beneficio” derivante da “concessione” dello Stato»⁴⁷. La garanzia dell'esistenza è, dunque, “costituzionalmente necessaria” (ma non, differenza sottile ma cruciale, “a contenuto costituzionalmente vincolato”⁴⁸).

Questo significa che il reddito minimo garantito è *uno tra gli strumenti* che possono essere impiegati per assolvere il dovere costituzionale che gra-

⁴⁶ Corte Cost., sent. n. 10/2010.

⁴⁷ M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri*, cit., 403, scrive compiutamente e in modo condivisibile: il diritto a un'esistenza degna è «un diritto – e non un “beneficio” derivante da “concessione” dello Stato – sottratto alla disponibilità del legislatore, che dovrebbe tradursi anche [...] nella garanzia di un minimo in quanto condizione materiale indispensabile per poter esercitare i diritti e, consequenzialmente, per poter partecipare alla vita politica, economica e sociale del Paese».

⁴⁸ L'elaborazione della classificazione tra “leggi a contenuto costituzionalmente vincolato” o “costituzionalmente obbligatorie” (il cui nucleo normativo non può venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risulti lesa la Costituzione, in quanto ne rappresentano l'unica modalità possibile di attuazione) e “leggi costituzionalmente necessarie” (la cui esistenza è imposta in vista dell'attuazione di un diritto o di un istituto costituzionale, pur potendosi esse dotare di contenuti diversi al fine di realizzare il diritto o l'istituto stesso) si deve principalmente alla giurisprudenza costituzionale in materia di referendum abrogativo, a partire dalla sent. n. 16/1978, ai fini di escludere l'abrogabilità con referendum solo delle prime.

va sullo Stato di garantire a tutti lo *ius existentia*; ma non l'unico⁴⁹: lo Stato potrebbe, ad esempio, porre in essere istituti per erogare direttamente cibo, vestiti, casa – oltre che come già fa, istruzione e salute – ai non abbienti. 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 questa è una via da molti auspicata come la preferibile e coincidente con il progetto costituente della piena occupazione – lo Stato potrebbe impegnarsi per garantire un lavoro per tutti, rendendosi “datore di lavoro finale” laddove il mercato del lavoro non sia in grado di assicurare a tutti un impiego: è ciò che viene definito “lavoro di cittadinanza”, spesso posto in antagonismo rispetto al “reddito di cittadinanza” (anche se, come si è già detto, non è in discussione che la Repubblica non debba tralignare d'un filo nel suo impegno di promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro, perseguendo la piena – e buona – occupazione: reddito di cittadinanza e lavoro di cittadinanza non dovrebbero essere viste come misure antagoniste, ma come strumenti per perseguire il medesimo obiettivo: garantire a tutti un'esistenza libera e dignitosa. Ed è chiaro che il reddito di cittadinanza subentra solo laddove e se non arriva il lavoro di cittadinanza).

Posto dunque che è costituzionalmente necessario fare in modo che a tutti i componenti della comunità politica sia garantita un'esistenza libera e dignitosa e che grava sullo Stato il dovere di assicurarla alle persone in condizione di debolezza economica e sociale, il reddito minimo garantito è senz'altro una – anche se non l'unica – misura che ben si presta ad assolvere a questo fine.

Il reddito di base ha invece un'ispirazione e un movente meno affini rispetto all'ideale sociale e alla vocazione lavorista che anima la nostra Costituzione, e non si può certo dire che sia ascrivibile tra i doveri dello Stato dover garantire a tutti – a prescindere dalla condizione di bisogno – un reddito per poter perseguire liberamente i propri progetti di vita, soprattutto qualora ciò abbia ricadute solo individuali e non in termini di contributo al progresso materiale o spirituale della comunità politica alla quale si appartiene.

⁴⁹ Così anche F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., 108; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, 1104 parla del reddito minimo garantito come di «esempio di diritto “legislativo” costituzionalmente non vincolato, ma riconducibile ad alcune indicazioni della Carta fondamentale», potendo trovare «fondamento costituzionale nell'art. 38 Cost., come attuazione del diritto al mantenimento e all'assistenza di chi è sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, se questa espressione viene staccata dall'altro presupposto dell'inabilità al lavoro».