



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI “MEDITERRANEA”
DI REGGIO CALABRIA
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA, ECONOMIA E
SCIENZE UMANE
DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO ED ECONOMIA
XXXIII CICLO
CURRICULUM: DIRITTO PUBBLICO DELL’ ECONOMIA
SETTORE SCIENTIFICO - DISCIPLINARE: IUS/08
DIRITTO COSTITUZIONALE**

**CRISI DELLO STATO SOCIALE
E
REDDITO DI CITTADINANZA
PROFILI DI DIRITTO COSTITUZIONALE**

Tesi di Dottorato di
Angelo VENTURA

Coordinatrice e Tutor
Prof.ssa Carmela SALAZAR

ANNO ACCADEMICO 2019/2020

INDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUZIONE..... | 8 |
| Capitolo primo: Il Reddito di cittadinanza: notazioni di ordine generale | |
| 1.1) Un'idea dalle radici antiche?..... | 14 |
| 1.1.1) <i>Segue</i> : il pensiero di T. Paine..... | 23 |
| 1.2) Reddito di base e principio lavorista..... | 27 |
| 1.3) I “modelli” teorici del reddito di base..... | 36 |
| 1.4) La visione di Bronzini..... | 44 |
| 1.5) Il pensiero di Ferrajoli..... | 54 |
| 1.6) L'idea di Rodotà..... | 63 |
| 1.7) Il concetto di <i>ius existentiae</i> | 71 |
| 1.8) Conclusioni..... | 81 |

Capitolo secondo: Crisi dello Stato sociale e Reddito di cittadinanza: profili problematici

| | |
|--|-----|
| 2.1) La disciplina concernente il Reddito di cittadinanza..... | 86 |
| 2.2.) Cenni di diritto comparato..... | 117 |
| 2.3) Un'indagine necessaria..... | 121 |
| 2.4) Crisi dello Stato sociale ed espansione delle diseguaglianze socioeconomiche..... | 124 |
| 2.4.1) <i>Segue</i> : i “motori” della disuguaglianza..... | 134 |
| 2.5) Disuguaglianze globali: uno sguardo al resto del pianeta..... | 140 |
| 2.5.1) <i>Segue</i> : le conseguenze della globalizzazione economico-finanziaria..... | 147 |
| 2.6) Le lacune nella “socializzazione” dell’Unione Europea..... | 152 |
| 2.7) Il Consiglio d’Europa ed il <i>basic citizenship income</i> | 163 |
| 2.8) Conclusioni..... | 167 |

**Capitolo terzo: La disciplina del Reddito di cittadinanza:
incongruenze, paradossi, profili di dubbia costituzionalità**

3.1) Il Reddito di cittadinanza: una misura proteiforme.....176

3.1.1) *Segue*: povertà e occupabilità.....188

3.2) Il Reddito di cittadinanza e la Costituzione: profili problematici.....193

3.3) *Segue*: l'accesso al Reddito di cittadinanza alla luce della giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali degli stranieri.....197

3.3.1) *Segue*: il sistema delle sanzioni204

3.3.2) *Segue*: le sanzioni tra Corte di cassazione e Corte costituzionale.....210

3.4) Dal Reddito di cittadinanza al Reddito di emergenza: considerazioni alla luce del “monito” della Commissione Sarkozy.....213

3.5) Crisi dello Stato sociale, lavoro, reddito: qualche ulteriore riflessione.....224

| | |
|--------------------------|------------|
| 3.6) Conclusioni | 242 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 251 |

INTRODUZIONE

Come si apprende dal sito del *Basic Income Network Italia* (www.bin-italia.org), la Commissione europea ha deciso di autorizzare il nuovo ECI-UBI 2020, l’Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE) per l’introduzione di un reddito di base incondizionato negli Stati membri dell’Europa. Il titolo dell’iniziativa, avviata da una rete internazionale di attivisti e dalla rete europea *Unconditional Basic Income Europe* (UBIE), è: “*Start Unconditional Basic Incomes throughout the EU*”. Essa prevede la raccolta di almeno 1 milione di firme (online) da parte di altrettanti cittadini europei che risiedono nei diversi stati membri. La raccolta delle firme inizierà il 25 settembre 2020 e si concluderà il 24 settembre 2021.

Secondo quanto si legge sul sito, la proposta afferma che un reddito di base incondizionato (UBI) “non sostituirà lo stato sociale”, e dovrà essere una erogazione economica monetaria “destinata a tutti, senza alcuna prova dei mezzi o la dimostrazione dello stato di necessità”. Inoltre, il reddito di base incondizionato (UBI) dovrebbe avere una quota economica “abbastanza alta” così da “garantire un tenore di vita dignitoso, che soddisfi gli standard sociali e culturali della società nel paese interessato”. Pertanto, “l’ammontare netto di un reddito di base dovrebbe essere almeno superiore al livello di rischio di povertà secondo gli standard dell’UE, che corrisponde al 60% del cosiddetto reddito netto medio nazionale equivalente”.

Tale proposta mostra l’attualità del tema affrontato nella presente ricerca, ma anche la complessità dello stesso, a partire dalla complessità terminologica. L’iniziativa dei cittadini europei riguarda, infatti, un reddito di base *incondizionato*, cui comunemente, nel dibattito scientifico, ci si riferisce con la locuzione “reddito di cittadinanza”. Per contro, nel nostro ordinamento, la misura di recente introdotta dal d. l. n. 4/2019, conv. con mod. dalla l. n. 26/2019, attribuisce tale *nomen* a una forma diversa di reddito di base, trattandosi di un reddito *condizionato*, anche definibile – secondo la formula più diffusa – come *reddito minimo garantito condizionato*.

Alla luce di tale complessità, il primo capitolo offre una visione introduttiva del tema, svolgendo notazioni di ordine generale che meglio permettano di riflettere sulla compatibilità costituzionale del reddito di base nelle due “forme” sopra indicate, con particolare riguardo al rapporto tra tali misure e il principio lavorista: un principio da sempre oggetto di studio per la sua connessione, secondo la nota visione di Costantino Mortati, con il principio personalista, con il principio democratico e con il principio pluralista, “pietre angolari” del nostro ordinamento. Come è stato notato, in questa prospettiva la discussione sul reddito di base assurge a questione generale in ordine all’essenza e al valore da riconoscersi e attribuirsi al lavoro nel tempo presente, «se solo si pone a mente che la formula apicale “Repubblica democratica, fondata sul lavoro” svolge un’evidente funzione in positivo, quale sinapsi tra la dimensione civile e politica e la dimensione sociale ed economica della *civitas*»¹.

Dopo aver esaminato la dialettica lavoro-reddito, il capitolo passa in rassegna i modelli teorici cui si ispira il dibattito sul reddito di base nelle due “forme” sopra richiamate per poi passare ad approfondire alcune tra le riflessioni di maggior rilievo sul tema. In particolare, la trattazione si sofferma sulle ricostruzioni delineate da G. Bronzini, L. Ferrajoli e S. Rodotà, e sul concetto di *ius existientiae*. Su quest’ultimo si sofferma, in particolare, chi denuncia l’esistenza di una «plethora parcellizzata di interventi previdenziali e assistenziali a tutela di specifiche categorie di cittadini»², nelle quali storicamente non rientrano coloro i quali versino in una situazione di disagio economico non legata all’inabilità al lavoro (art. 38, c. 1, Cost.) o che non siano (stati) lavoratori colpiti da infortunio, malattia, vecchiaia, disoccupazione involontaria (art. 38, c. 2, Cost.), e tantomeno vi si ritrovano quanti dal

¹ M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un’esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in AA.VV., *Le riforme del diritto del lavoro*, a cura di M.P. Iadicicco e V. Nuzzo, Napoli, 2016, p.197.

² Così, C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *Riv. giur. lav.*, 4/2016, p.733.

proprio lavoro ricavino un reddito talmente esiguo, da determinarne l'iscrizione alla 'categoria' dei *working poors*.

Il secondo capitolo è rivolto a inquadrare il tema del reddito di cittadinanza nel più generale discorso relativo alla crisi dello Stato sociale e all'espansione delle disuguaglianze nel nostro Paese: fenomeni risalenti nel tempo, ma acuitizzati in seguito alla crisi economico-finanziaria avviata tra il 2007 e il 2008 ed all'avvento dell'attuale "crisi sanitaria" (in realtà, anch'essa tradottasi ben presto in crisi economica) dovuta all'epidemia di Coronavirus.

Dopo un breve esame della disciplina del Reddito di cittadinanza (Rdc) introdotto dal d.l. sopra richiamato, il capitolo si volge ad "un'indagine necessaria" concernente le disuguaglianze e, segnatamente, le disuguaglianze socio-economiche, al fine di inquadrare la problematica trattata nella prospettiva dell'art. 3, c. 2, Cost.

L'ultimo capitolo si prefigge di evidenziare le incongruenze, i paradossi, i profili di dubbia costituzionalità della disciplina sul Reddito di cittadinanza.

Partendo dal dato per il quale il Rdc può ben essere definito una misura proteiforme per i molteplici obiettivi che intende raggiungere³, il ragionamento si sposta sul tema della povertà-occupabilità, attraverso i profili di attrito che potrebbero sussistere rispetto alla Costituzione e giunge ad analizzare il profilo delle sanzioni che intendono evitare comportamenti fraudolenti rispetto alla fruizione del beneficio.

Dopo questa disamina, è parso utile prospettare alcune considerazioni sulla recente introduzione del Reddito di emergenza, quale misura di contrasto alla pandemia da Coronavirus tuttora in corso, anche alla luce del "monito" ricavabile dai lavori della *Commissione Sarkozy* istituita in Francia nel 2010 per la misurazione della performance dell'economia e del progresso

³ Esso, infatti, è «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro» (art. 1, c. 1, d. l. n. 4/2019).

sociale. Secondo tale “monito”, infatti, «la qualità della vita dipende dalla salute delle persone come dall'istruzione, oltre che dalle loro attività quotidiane [...], dalla loro partecipazione al processo politico, dall'ambiente sociale e naturale in cui vivono e dai fattori che determinano la loro sicurezza personale ed economica», fermo restando che «le disuguaglianze nelle condizioni umane devono essere considerate parte integrante di qualsiasi valutazione della qualità della vita in ogni Paese»⁴.

La trattazione si chiude con alcune considerazioni su *crisi dello Stato sociale, lavoro, reddito*, pervenendo alla conclusione per cui molti dubbi di compatibilità con il quadro costituzionale possono avanzarsi in merito a misure rientranti nella categoria del “reddito di base universale”, inteso quest'ultimo, secondo l'accezione prima vista, come un trasferimento monetario periodico erogato ad ogni cittadino su base individuale, a prescindere dalla situazione di bisogno dei destinatari e della loro disponibilità al lavoro. La centralità del lavoro nella Carta repubblicana, infatti, si riflette nella tensione dialettica che l'art. 3, c. 2, Cost. innesta tra la *persona*, il *cittadino* e il *lavoratore*, non già al fine di dissolvere l'una “categoria” nell'altra, bensì al fine di chiamare l'intera Repubblica a uno sforzo costante ed inesausto, affinché chi sia lavoratore sia anche cittadino e chi sia cittadino sia anche lavoratore⁵. Ed è soprattutto per questa ragione che le forme di “reddito di base universale”, alla cui logica di fondo è estraneo un tale sforzo, suscitano immediati sospetti di incostituzionalità. A ciò si aggiunge che esse assegnano il medesimo beneficio a persone che versano in

⁴ La documentazione prodotta dalla “Commissione Sarkozy” è consultabile all'indirizzo www.stiglitz-sen-fitoussi.fr. (v. anche J.E. STIGLITZ-A.K. SEN-J.P. FITOUSSI, *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, Milano, 2010). In una prospettiva analoga a quella della Commissione francese si esprime in Italia il *Rapporto sul benessere equo e sostenibile* elaborato dall'Istat e dal CNEL in base ad una molteplicità di indicatori, che affiancano a quelli connessi al benessere economico i dati relativi a “beni” immateriali e relazionali quali la salute, le relazioni sociali, l'ambiente e la cultura, il livello della ricerca, la qualità dei servizi e la diffusione dell'istruzione e della formazione. I rapporti sinora pubblicati si leggono all'indirizzo www.istat.it.

⁵ Cfr. spec. M. BENVENUTI, *Quali misure*, cit., 199; C. SALAZAR ‘*Reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e Costituzione: notazioni sparse (e qualche perplessità)*, in *La Cittadinanza europea*, fasc. 2/2019, p.110 ss.

situazioni differenti, trattando, perciò, in modo uguale soggetti diversi, in contrasto con il canone di ragionevolezza fondato sull'art. 3, c. 1, Cost.

Un discorso diverso sembra potersi svolgere con riguardo alle misure ispirate alla logica del “reddito minimo garantito condizionato”: esse appaiono compatibili con il quadro costituzionale, in quanto mirino a tutelare il «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni estremo bisogno» (Corte cost., sent. n. 10/2010), in favore delle persone la cui pari dignità sociale (art. 3 c.1, Cost.) sia messa a rischio, di fatto, da situazioni di grave disagio economico e di esclusione sociale (art. 3, c.2, Cost.), per un verso consentendo che i beneficiari esercitino i diritti inviolabili e adempiano ai doveri inderogabili in condizioni di uguaglianza rispetto agli altri cittadini (artt. 2 e 3, c. 1, Cost.); per l'altro, inserendoli in un circuito privilegiato di ricerca di un'occupazione congrua (artt. 4 e 35 Cost.), al fine di consentire il perseguimento del loro pieno sviluppo e l'effettiva partecipazione all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese (art. 3, c. 2, Cost.). Tuttavia, sembra sia possibile escludere che una misura siffatta sia “costituzionalmente imposta”: gli obiettivi indicati dal quadro costituzionale – riassumibili nell'obbligo, per i pubblici poteri, di operare scelte sempre rivolte a preservare la dignità della persona, «punto archimedeo dell'ordinamento»⁶ – possono essere raggiunti attraverso molteplici modalità, ragione per cui non può escludersi che, laddove il Rdc si riveli inidoneo a concretizzare i risultati che per legge dovrebbe perseguire, esso subisca modifiche o venga anche cancellato, per essere sostituito da altri strumenti, considerati dal legislatore maggiormente idonei a contrastare la povertà per un verso, e ad operare con efficacia sul versante delle politiche attive del lavoro, per l'altro.

⁶ G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi, Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Editori Laterza, Roma-Bari 2009, p. 85.

CAPITOLO PRIMO

IL REDDITO DI CITTADINANZA: NOTAZIONI DI ORDINE GENERALE

1.1) Un'idea dalle radici antiche?

Il sogno, per certi versi utopico⁷, di attribuire una somma di denaro a tutti gli uomini, anche per amnistiarli dalla biblica condanna a lavorare per poter vivere e mangiare⁸, affonda le sue radici nelle epoche passate e non nasce, come invece si potrebbe pensare, con l'avanzare inarrestabile del recente processo tecnologico che, certamente, contribuisce a dare nuova linfa al tema antico e sempre nuovo del reddito di cittadinanza⁹.

Come diversi autori hanno dimostrato, l'idea di distribuire alla collettività generi di sussistenza o dazioni monetarie che permettessero una soddisfacente realizzazione delle basilari esigenze di vita è molto datata e può essere ricondotta all'Antichità del mondo classico.

⁷ Il tema dell'utopia è tornato, di recente, in auge anche per mezzo dei saggi di M. CACCIARI, P. PRODI, *Occidente senza Utopie*, Il Mulino, Bologna 2016.

⁸ A ben vedere, come spiega P. SCQUIZZATO nella conferenza *"Il Lavoro nella Bibbia"*, svolta mercoledì 21 novembre 2018, in San Raffaele Cimena (TO), a una lettura più attenta del testo si noterà come in Genesi, Cap, 2 versetto 8 sta scritto: «Poi il Signore Dio piantò un giardino in Eden, a oriente, e vi collocò l'uomo che aveva plasmato» e continua il versetto 15 con l'affermazione che «Il Signore Dio prese l'uomo e lo pose nel giardino di Eden, perché lo coltivasse e lo custodisse». Risulta evidente come, in altri termini, in lavoro intervenga nell'esistenza umana, secondo la tradizione biblica, prima del compimento del peccato (Cap.3, v.19: «Con il sudore del tuo volto mangerai il pane; finché tornerai alla terra, perché da essa sei stato tratto: polvere tu sei e in polvere tornerai!») a causa del fatto che l'attività di coltivazione e custodia del giardino costituiva, già, attività lavorativa.

L'audio della relazione è disponibile in internet, digitando <http://materunitatis.cottolengo.org/audio.html>.

⁹ Sul punto è interessante il contributo di Y. VANDERBORGHT, D. CASASSAS, *Le origini, le posizioni, le tesi intorno al reddito di base (basic income), i primi meeting e le attività del Bien*: il Basic Income Earth Network, in *Basic Income Network Italia*, 3 Febbraio 2006, in internet consultabile al link <https://www.bin-italia.org/basic-income-cenni-storici/>. Esso ripercorre, in maniera concisa, le impostazioni di pensiero dei principali precursori dell'attuale idea di reddito di base.

Si vedano anche G. ALLEGRI *"Il reddito di base nell'era digitale. Libertà, solidarietà, condivisione"*, Fefé editore, Roma 2018 e F. CHICCHI, E. LEONARDI, *Manifesto per il reddito di base*, Laterza, Roma-Bari 2018, p.7 ss.

Secondo G. Bronzini, ad esempio, se si considera l'Urbe capitolina, con l'età dei Gracchi, ciò che prima aveva carattere di extra-ordinarietà assume una certa sistematicità, infatti, le distribuzioni alimentari, che erano molto diffuse dal momento che le condizioni di vita si dimostravano assai precarie, vengono regolamentare per mezzo della celeberrima *Lex Sempronia frumentaria*, che intendeva calmierare il prezzo del grano¹⁰.

Essa fu seguita, nel 58 a.C., dalla *Lex Clodia frumentaria* che statuiva la distribuzione gratuita del grano, a determinate condizioni¹¹.

Il tema delle distribuzioni di derrate alimentari, in sostanza, rappresenterebbe l'antesignano di una certa garanzia collettiva che si concentra, segnatamente, sulla soddisfazione delle esigenze alimentari.

Resta fermo, tuttavia, che si trattava di elargizioni provenienti dai titolari del potere, vere e proprie concessioni "dall'alto".

Il mondo antico non era, certamente, il regno della solidarietà.

Basti pensare che il mondo greco e quello romano consideravano la schiavitù quale fenomeno ordinario (gli schiavi erano considerati come cose e non persone, una sorta di "macchine intelligenti" *ante litteram*, private della dignità di persone umane).

In tali termini, l'accostamento di queste antiche vicende al tema del reddito di base, non può che risultare azzardato.

Plausibilmente, infatti, non di vera solidarietà bisogna parlare, ma di interventi diretti a prevenire forme di povertà marcate, e volti a prevenire tensioni sociali scaturenti in generalizzate proteste, capaci di turbare l'ordine pubblico e di esporre a rischio la pacifica convivenza.

¹⁰ G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 2017, a p.29 richiama le distribuzioni di grano, il *symbolon*, la *lex frumentaria* come «forme di socializzazione della ricchezza» nel mondo antico.

N. MASTROLIA, M.T. SANNA (a cura di), *Reddito di cittadinanza, Una antologia*, Licosia Edizioni, Ogliastro Cilento 2015, a p.49 presenta la traduzione dell'opera di Plutarco, *Le vite parallele – I Gracchi*.

¹¹ Per un approfondimento sul tema si veda L. FEZZI, *In margine alla legislazione frumentaria di età repubblicana*, in *Cahiers du Centre Gustave Glotz*, fasc. 12/2001, pp. 91-100.

Le distribuzioni alimentari, allora, non possono rappresentare un punto di partenza rispetto all'idea del reddito di cittadinanza, in quanto legate al contesto del loro tempo, in cui vigeva un'economia di sussistenza¹².

Con il passare del tempo, però, le riflessioni sul tema vengono affinate e si staccano dal piano alimentare per passare al piano esistenziale che, pur compendiando al suo interno il primo, lo trascende, dal momento che per vivere un'esistenza "libera e dignitosa" – per ricorrere alla formula contenuta nell'art. 36 Cost. – non è sufficiente avere solamente del cibo di cui nutrirsi o, più in generale, disporre di beni di prima necessità.

Così, al pari della pluralità di formule utilizzate per definire l'istituto oggetto di esame della presente ricerca – quelle più note si riconducono al binomio "reddito universale di cittadinanza"/ "reddito minimo garantito condizionato": su entrambe si tornerà – plurime sono le impostazioni di pensiero che nel corso della storia sono state concretizzate e che, tendenzialmente, possono considerarsi parte integrante di ogni discorso scientifico intorno al reddito di base. Questa locuzione, "reddito di base" sarà utilizzata nella tesi, ove non diversamente indicato, in un'accezione ad ampio raggio, allusiva ad ogni stanziamento pubblico di somme di denaro volte a elargire un sostegno al reddito.

Come è stato scritto, non si possono pretermettere, in una ricerca su tale tema, illustri nomi: «da Thomas Paine a Charles Fourier, da Bertrand Ruussel a Dennis Milner, da Oskar Lange a James Meade fino a Milton Friedman, nonché come sostenitori di primo piano: da Philippe Van Parijs ad Anthony Atkinson, da Bruce Ackerman a pensatrici femministe come Carole Pateman, solo per citarne alcuni»¹³.

Tutti costoro, insieme a molti altri, hanno lungamente riflettuto sul *basic income*, e sugli aspetti ad esso connessi, e lo hanno fatto avendo interessi e

¹² Dunque, le considerazioni prospettate da G. BRONZINI, *op. loc. cit.*, possono ben essere lette secondo queste considerazioni.

¹³ T. CASADEI, *Oltre lo stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul 'reddito di cittadinanza'*, in Quaderni fiorentini XLVI (2017) – Giuristi e Stato sociale, pp. 142-143, in <http://www.centropgm.unifi.it/quaderni/46/index.htm>.

valori certamente diversi, a conferma del fatto che il tema del reddito di base si presta, realmente, a coagulare le attenzioni di studiosi di vari settori.

Anche le finalità assegnate al reddito di base nelle diverse ricostruzioni teoriche sono state diverse, cosicché, nel corso del tempo, esso è stato proposto quale rimedio alle più disparate problematiche.

Come è stato efficacemente detto, all'interno di una fucina di pensiero votata a studiare il *basic income*¹⁴:

«Libertà e uguaglianza, efficienza e comunità, proprietà comune della terra e condivisione dei benefici del progresso tecnologico, flessibilità del mercato del lavoro e dignità dei poveri, lotta contro le inumane condizioni lavorative, contro l'abbandono delle campagne e contro le inuguaglianze interregionali, autosufficienza delle cooperative e promozione dell'istruzione per gli adulti, autonomia dai padroni, dai mariti e dai burocrati sono alcune delle argomentazioni invocate a suo favore. Ma è l'incapacità a fronteggiare la disoccupazione con mezzi tradizionali che ha condotto, nell'ultima decade, all'idea che è stata presa seriamente in tutta Europa da un numero crescente di studiosi e di organizzazioni. Le

¹⁴ Per mezzo del sito internet basicincome.org è possibile farsi un'idea della rete che, dalla metà degli anni '80 del secolo scorso, ha iniziato a prendere forma attraverso il network BIEN: « *Founded in 1986, the Basic Income European Network (BIEN) aims to serve as a link between all individuals and groups interested in basic income (i.e. a periodic cash payment unconditionally delivered to all on an individual basis, without means test or work requirement) and to foster informed discussion on this topic throughout the world.*

Members of BIEN include academics, students and social policy practitioners as well as people actively engaged in political, social and religious organisations. They vary in terms of disciplinary backgrounds and political affiliations no less than in terms of age and citizenship.

The mission of the Basic Income Earth Network (BIEN) is to offer education to the wider public about alternative arguments about, proposals for, and problems concerning, basic income as idea, institution, and public policy practice. To this end, BIEN organises public conferences around the world on an annual basis in which empirical research and new ideas are disseminated and discussed. BIEN promotes and serves as a repository of published research, including congress papers, an academic blog featuring balanced debate for and against the basic income proposal in different contexts and forms, and by means of an independent academic journal linked with BIEN – Basic Income Studies. BIEN does not subscribe to any particular version of basic income, and fosters evidenced-based research, plural debate, and critical engagement about basic income and related ideas and public policy developments. Individuals connected with BIEN – including affiliated organisations – may express particular opinions about basic income, but they are not opinions of BIEN. BIEN's explicit mission is to remain neutral among competing arguments for and against basic income and the relation of basic income with other ideas and policies.

By the early 2000s, "Basic Income European Network" had become somewhat of a misnomer, as scholars and activists from other continents have actively joined the network. BIEN expanded its scope to become the "Basic Income Earth Network" in 2004. It is an international network that serves as a link between individuals and groups interested in basic income and fosters informed discussion of the topic throughout the world».

politiche sociali e le politiche economiche non possono più essere concepite separatamente e il *basic income* è sempre più visto come l'unica via percorribile per conciliare due dei loro rispettivi obiettivi centrali: il rimedio alla povertà e la piena occupazione»¹⁵.

Oggi, dunque, secondo un cospicuo numero di studiosi, per mezzo del reddito di cittadinanza, sarebbe possibile mettere in campo le misure necessarie a fronteggiare la carenza di occupazione e la pochezza di mezzi per vivere, al punto che il Rdc, nel caso italiano, rappresenta una misura di politica attiva del lavoro, oltre che una misura di contrasto alla povertà, secondo la definizione offerta dal legislatore all'articolo 1, comma I, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, istitutivo del Reddito di cittadinanza (Rdc) quale

«misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché' diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro».

In un primo tempo, però, è soprattutto la lotta alla povertà, come si evince dalla definizione, a rappresentare l'obiettivo principe del reddito di base.

In maniera evidente, un'importante riflessione, che potrebbe considerarsi antesignana degli attuali dibattiti, si concretizza durante il secolo della Riforma e vede, impegnati a distanza di una decina d'anni l'uno dall'altro, Thomas Moore e Johannes Ludovicus Vives che, rispettivamente, nel 1516 e nel 1526 compongono l'uno il *Libellus vere aureus, nec minus salutaris quam festivus de optimo rei publicae statu, deque nova insula Utopia*, conosciuto semplicemente come Utopia e l'altro il *De subventione pauperum*¹⁶.

L'opera di Moore dirige l'attenzione verso le condizioni di miseria a cui erano costretti i ceti più poveri in un contesto in cui, eccettuate le opere di carità e qualche beneficio da ascrivere alla munificenza dei possidenti, non vi era un

¹⁵ Y. VANDERBORGHT, D. CASASSAS, *op.ult.cit.*, p.1.

¹⁶ Le traduzioni dei testi, che interessano il tema, si trovano nella mentovata curatela a cura di N. MASTROLIA, M.T. SANNA, *op.ult.cit.* rispettivamente a pagina 63 e 75.

sistema di sostegno pubblico e capillare ai poveri che, come è noto, si affaccia sulla scena tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo¹⁷.

In quel contesto Moore auspicava un intervento affinché potessero essere:

«eliminate queste pericolose aberrazioni, create leggi per cui quelli che hanno distrutto i villaggi siano costretti a ricostruirli, oppure la proprietà dei terreni passi nelle mani di chi si impegna a farlo. Non permette ai più ricchi di comprare tutte le terre e controllare monopolisticamente il mercato. Fate che non vi siano così tante persone mantenute nell'ozio, ridate fiato all'agricoltura e all'artigianato della lana affinché chi è ridotto in povertà dalla mancanza di lavoro, o chi si dà all'ozio e al vagabondaggio, possa guadagnarsi da vivere onestamente»¹⁸.

Obiettivi che oggi non si esiterebbe a definire di giustizia sociale che, a ben vedere, lasciano trasparire l'attenzione ai poveri e l'idea fondamentale che il contrasto alle diseguaglianze sociali possa, concretamente, rappresentare un efficace strumento per raggiungere un progresso sociale autenticamente umano.

Sentenziava, poi, Moore, con implicazioni di carattere etico evidenti nel suo pensiero e anche frutto della sua formazione religiosa, che «in caso contrario, prima o poi, diventeranno tutti ladri» e proseguiva con una visione prospettica circa il futuro con l'affermare che «se non risolverete questi enormi problemi sarà inutile appellarsi ad una giustizia severa perché questa è più spettacolare che giusta o efficace. Far sì che i vostri giovani crescano nell'ozio e nella corruzione, permettendo che fin dalla più tenera età siano avvelenati a poco a poco dal vizio, per poi volerli punire quando sono adulti, non è forse, ti domando, come crescerli ladri per poi impiccarli?»¹⁹.

¹⁷ G. A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, traduzione italiana di *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalem Vergleich* a cura di L. Gaeta, P. Carnevale, Laterza, Roma-Bari 2011, p.8 evidenzia come: «I concetti moderni di Stato «del benessere» e Stato sociale, che naturalmente non considerano il carattere generale dello Stato o della sua attività, traggono origine soprattutto dal problema dei compiti che spettano alla comunità, che, secondo una tradizione risalente all'antichità, sono stati identificati nel perseguimento del *bonum commune*, del bene collettivo o, più concretamente, nella tutela della pace, dell'ordine della giustizia».

¹⁸ T. MORO, *Utopia*, Guida Editori, Napoli 2000 in N. MASTROLIA, M.T. SANNA (a cura di), *Reddito di cittadinanza, Una antologia*, cit., pp.69-70.

¹⁹ *Ibidem*, p.70.

Emergono, già nel Cinquecento, i temi sociali ed il ruolo fondamentale *nell'interesse collettivo* delle istituzioni pubbliche nella cura dei più deboli e bisognosi, nell'approntare strumenti efficaci di lotta alla povertà ed alle diseguaglianze sociali, compiti che, diversi secoli dopo, verranno accentrati in capo all'apparato autoritario statale, deputato a realizzare condizioni di vita libere e dignitose²⁰.

Si trattava, però, di concezioni che scontavano il forte legame con gli assetti istituzionali dell'epoca. Come è noto, prima dell'avvento dello Stato di diritto non esistevano situazioni giuridiche soggettive qualificabili alla stregua di diritti inviolabili presidiati dal carattere della giustiziabilità, nella ipotesi di violazione o di mancata realizzazione, nei confronti dei pubblici poteri. Del resto, l'atteggiamento paternalistico e caritatevole, tenuto dai pubblici poteri nell'antica Roma è stato, sia pure con i dovuti, necessari distinguo, «il medesimo che ha caratterizzato tutte le epoche storiche, passando per il Medioevo e per l'età moderna e giungendo almeno sino all'inizio del XIX secolo, quando il mondo occidentale cominciò a dover fare i conti con un evento destinato a modificare radicalmente, sotto tutti i punti di vista, i destini dell'umanità: il fenomeno dell'industrializzazione»²¹.

Anche nel *De subventione pauperum*, di Johannes Ludovicus Vives²², viene prospettata la necessità di un intervento in favore dei ceti più disagiati attraverso la configurazione della necessità di sfamare chi non disponesse di nutrimento ma non si giunge, certamente, ad affermare un vero e proprio

²⁰ G. A. RITTER, *Storia dello Stato sociale* cit., p.21: «Tra i *compiti dello Stato sociale* non c'è soltanto la garanzia della sicurezza sociale del singolo, realizzata con misure di tutela del reddito in caso di vecchiaia, invalidità, malattia, infortunio e disoccupazione, con gli assegni familiari, con l'assistenza sanitaria e l'edilizia sociale. Sono tipiche dello Stato sociale anche le misure volte ad eguagliare le diverse possibilità iniziali del singolo, con l'istruzione e la formazione statale e la redistribuzione parziale del reddito da parte del sistema fiscale, nonché con la regolamentazione del mercato del lavoro e con provvedimenti di tutela delle condizioni lavorative».

²¹ F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale e vincoli comunitari. Selezione dei diritti o selezione dei soggetti da tutelare?*, in Rivista AIC, fasc. 2/2016, p.17.

²² Il testo, in N. MASTROLIA, M.T. SANNA (a cura di), *Reddito di cittadinanza, Una antologia*, cit., è tratto da L. VIVES, *L'aiuto dei poveri*, a cura di V. DEL NERO, Fabrizio Serra Editore, Pisa-Roma 2008.

«diritto al cibo», dotato delle caratteristiche dell'azionabilità e giustiziabilità di cui sopra²³.

L'autore, Johannes Ludovicus Vives, contravvenendo al motto di paolina memoria che aveva portato l'Apostolo delle Genti ad affermare che «chi non vuole lavorare, neppure mangi»²⁴ prospetta, viceversa, la necessità di offrire il nutrimento a coloro che vivono da gaudenti o in condizioni non onorevoli affermando che coloro che versano «in una condotta vergognosa, per esempio giocando a dadi, frequentando prostitute, nel lusso, nei peccati di gola, certamente debbono essere nutriti, nessuno, infatti deve essere ammazzato di fame»²⁵.

Egli, dunque, concepisce l'idea di provvedere al sostentamento anche di coloro che sprecano i loro beni ma, nei loro riguardi, l'autorità pubblica deve esercitare un controllo più severo giacché «essi non debbano essere uccisi dalla fame, ma certamente devono essere mortificati»²⁶.

L'opera, come è stato sottolineato, ebbe una notevole importanza al punto che «costituisce il primo appello argomentato ed esplicito in favore di un programma di assistenza pubblica, che si può ritenere precorra ciò che oggi chiamiamo *welfare state*»²⁷.

L'autore, attraverso tale libello, si rivolge alle autorità municipali al fine di sollecitare il loro intervento a beneficio della collettività, per mezzo delle

²³ S. RODOTÀ, *Vivere la democrazia*, Editori Laterza, Bari 2018, p. 67, tema nuovamente divenuto attuale si vedano, tra gli altri, A. RINELLA, H. OKORONKO, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale" 1/2015; F. ALICINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in Rivista AIC, fasc. 3/2016; C. DRIGO, *Il Diritto al cibo adeguato: fra strumenti normativi vaghi e difficile giustiziabilità, quale ruolo per gli enti territoriali?* in Federalismi.it, fasc. 3/2016; G. CORDINI, *Il diritto al cibo, le generazioni future e il mercato*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale" Speciale/2019; A. LIGUSTRO, *Diritto al cibo e sovranità alimentare nella prospettiva dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale" Speciale/2019.

²⁴ PAOLO DI TARSO, *Seconda lettera ai Tessalonicesi*, 3,10.

²⁵ Traduzione a cura di V. DEL NERO in N. MASTROLIA, M.T. SANNA, *cit.*, p.83.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Il Mulino, Bologna 2017; pag.7 (Traduzione di C. Bertolotti. Edizione italiana a cura di P. CAPUZZO, S. TOSO di *Basic Income. A radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge, Mass- London, Harvard University Press, 2017), p.87.

necessarie misure dirette al sostentamento di coloro che fossero sprovvisti dei mezzi necessari per vivere²⁸.

Le riflessioni del filosofo ed umanista permettono di portare alla mente le vicende dell'Inghilterra dove, a ben vedere, trovò concretizzazione un sistema di legislazione in favore dei poveri che, come è stato detto, rappresentò l'origine del sistema di Stato del benessere²⁹.

Infatti, il sistema inglese è stato considerato il terreno di coltura in cui è maturato e si è sviluppato l'istituto giuridico che, oggi, viene definito *minimum income*.

Come è stato notato, infatti, «il «reddito minimo» ha origine nel sistema di *speenhamland* nell'Inghilterra del 1795, in cui i magistrati imponevano, per evitare tumulti e sommosse, che le parrocchie provvedessero ad erogare ad ogni capofamiglia, con reddito inferiore ad un minimo predefinito, dei sussidi in denaro»³⁰.

La politica di integrazione-sostentamento britannica ebbe, certamente, importanti ripercussioni nella direzione dei più poveri ma non fu scevra da conseguenze più discutibili in termini lavoristici dacché: «dall'ultimo decennio del XVIII secolo la politica inglese sui poveri tese sempre più ad integrare, con sussidi derivanti da apposite imposte, i salari dei lavoratori, che soprattutto in campagna erano al di sotto del minimo essenziale» con la conseguenza di irregimentare il fenomeno un «sistema – espressione della

²⁸ Y. VANDERBORGHT, D. CASASSAS, *op.ult.cit.*, p.4: «In un saggio indirizzato al Sindaco di Bruges nel 1526, dal titolo *De Subventionem Pauperum*, egli propose che al governo municipale venisse data la responsabilità di assicurare un minimo di sussistenza a tutti i suoi residenti, non per motivi di giustizia ma nell'interesse di un esercizio più efficace della carità moralmente richiesta».

²⁹ J. O. FROSINI, *Dalle Poor Laws all'Universal Credit: lo sviluppo del reddito di base nel contesto britannico*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", fasc. 2/2019, p.504: «L'origine del sistema di welfare inglese può essere rintracciato nelle *Poor Laws*, approvate nel sedicesimo secolo e adottate al fine di provvedere ai malati, agli anziani e ai bambini, e per dare lavoro ai poveri».

³⁰ F. GIUBILEO, *Qualche ragionamento sul reddito minimo: teoria, sperimentazione e problemi dello strumento*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale" 2/2013, p.339.

sottoccupazione strutturale» che concorse a rendere «più difficile la mobilità dei lavoratori e il passaggio dall'agricoltura all'industria»³¹.

I sussidi, di fatto, si muovevano nella logica del miglioramento delle condizioni esistenziali garantendo una sorta di base comune di esistenza ma si scontravano con i tempi e l'ascesa della rivoluzione industriale che imponeva una massiccia mobilitazione nelle nascenti industrie.

Tale sistema, perciò, fu modificato e si intervenne allora sulla legislazione inglese con la legge sui poveri del 1834 che attenuò significativamente il precedente regime e che, in un certo qual modo, si colloca nella «preistoria dello Stato sociale»³².

1.1.1) *Segue: il pensiero di T. Paine*

Il secolo decimo-ottavo fu anche il periodo storico che vide la nascita di uno dei più famosi Padri fondatori degli Stati Uniti d'America, il quacchero Tommaso Paine.

Le sue riflessioni rappresentano una delle pietre miliari del tema qui trattato, giacché Paine è considerato, davvero, il precursore dell'idea di reddito di cittadinanza, o meglio di *dotazione* di base incondizionata, da erogare a tutti coloro che avessero compiuto il venticinquesimo anno di età a titolo di risarcimento per aver perduto, a motivo della privatizzazione, i diritti naturali sulla terra³³.

³¹ G. A. RITTER, *Storia dello Stato sociale* cit., p.52.

³² *Ivi*, p.55.

³³ Come afferma G. BRONZINI, in *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale" 1/2014, p.5: «il pensatore che più organicamente introdotta il tema di un reddito universale è senza dubbio il «rivoluzionario dei due mondi» Thomas Paine che rivolge al Direttorio nel 1796 il suo opuscolo *Agrarian justice* che possiamo definire un tentativo di giustificazione di un reddito di base sulla base di argomentazioni proto-ecologiche unite a ragioni di giustizia distributiva».

Paine fu, per il suo tempo, un pensatore molto importante anche sul versante europeo e, in particolare per ciò che concerneva la Rivoluzione francese.

Egli «proponeva pertanto un pagamento universale in denaro, senza alcun obbligo ed erogato su base individuale, ma non esteso a tutto il corso della vita adulta»³⁴.

Le sue considerazioni, intorno al tema della dotazione universale, confluirono nel *pamphlet* dal titolo “*Agrarian Justice*, che fu pubblicato in Francia «con il titolo completo " Agrarian Justice. Opposed to Agrarian Law and to Agrarian Monopoly Being a Plan for Meliorating the Conditions of Man"»³⁵.

L'idea distributiva dell'intellettuale rivoluzionario consisteva in:

«due punti fondamentali: a) la creazione di un fondo comune nazionale con cui assegnare ad ogni persona, al compimento dei ventun anni, una somma *una tantum* di denaro, come forma di parziale compenso e indennizzo per la perdita della sua eredità naturale (l'unica eredità accettabile per Paine) a causa dell'introduzione della proprietà fondiaria; b) il pagamento di una somma costante ad ogni persona dell'età di cinquanta anni in avanti»³⁶.

Un punto è di estremo interesse nella ricostruzione di Paine, ossia il dato per il quale la dotazione non poggiava in alcun modo su criteri etici o morali bensì propriamente giuridici dal momento che egli «sosteneva che tale dotazione non fosse spinta da principi di carità o di solidarietà, ma dalla giustizia sociale»³⁷.

L'idea di fondo verteva sulla considerazione che, *ab origine*, il suolo appartenesse a tutti gli uomini e solamente in seguito è intervenuta la

Le sue riflessioni si appuntarono, infatti, anche sul tema dell'eguaglianza al punto che, come afferma A. LONGO, *Edmund Burke e Thomas Paine: stralci di una mitografia costituzional-rivoluzionaria*, in “Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini”, fasc. 1/2017, p. 258: «in Paine il fondamento di potere e diritti sia l'eguaglianza percepita nella sua fonte più radicale, quella forma di uguaglianza che la miglior dottrina ha definito «estrema»».

³⁴ P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *op.ult.cit.*, p.118.

³⁵ L. NARNI MANCINELLI, *Thomas Paine, "The agrarian justice" e il basic income*, in BIN Italia, 17 aprile 2013, p.2.

³⁶ T. CASADEI, *op. ult. cit.*, p.146. Pare di leggere in tale ricostruzione, nella parte in cui prevede l'erogazione ai cinquantenni, l'idea, seppur con importanti differenze, della pensione di cittadinanza che l'attuale articolato normativo nostrano ha recepito ed introdotto nella legislazione con il decreto - legge 4/2019. In verità, la pensione di cittadinanza, al di là del nome altisonante, viene erogata al ricorrere di determinati presupposti ed ai soli aventi diritto, e non rappresenta una erogazione universalistica. In proposito, v. *infra*, cap. II.

³⁷ F. GIUBILEO, *Qualche ragionamento sul reddito minimo: teoria, sperimentazione e problemi dello strumento*, cit., p.340.

proprietà privata che ne ha determinato la lottizzazione con il conseguenziale *ius excludendi alios*.

In forza dell'esercizio dei diritti di proprietà, taluni si trovano nella posizione di vantaggio, traendone non pochi vantaggi a differenza di molti, costretti in condizioni estreme di povertà, poiché non possidenti.

L'idea di giustizia³⁸, con evidenti congiunzioni con il pensiero *rousseauiano*, prendeva in considerazione la terra, elemento centrale nell'economia del tempo e concepiva la dotazione come il giusto ristoro per l'arricchimento conseguente alla esclusività del diritto³⁹.

Paine diede un contributo importante alla riflessione sul *basic income* delle origini ma, come detto non fu il solo⁴⁰.

Non è dato sapere quanto ed in che termini l'idea di Paine fu tenuta in considerazione da Joseph Charlier che, nel 1848, diede alle stampe il suo *Solution du problème social ou Constitution humanitaire, basée sur la loi naturelle et précédée de l'exposé des motifs*⁴¹ che «contiene la prima proposta di un autentico reddito di base su scala nazionale»⁴².

Nella sua *Constitution humanitaire ou Loi organique basée sur la loi naturelle*, all'articolo 3, giunse ad affermare che «*Les revenus territoriaux [...] serviront à garantir à chaque membre de la société, sans distinction d'âge ni de sexes, un minimum pour la substantiation de ses besoins absolus*», un vero e proprio diritto costituzionale al soddisfacimento dei bisogni fondamentali mediante le pubbliche entrate⁴³.

³⁸ Cfr. A. SEN, *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano 2010.

³⁹ G. ARABIA, *Diseguaglianza, redistribuzione e crescita*, Vita e Pensiero, Milano 2016, p. 14: «in termini di uguaglianza sociale Jean Jacques Rousseau (1775) sostiene che tutti gli uomini sono uguali all'inizio, ma la società che sostituisce lo 'stato naturale' degli antichi li trasforma e li rende diversi».

⁴⁰ Anche se la sua importanza è tale da essere considerato, a tutti gli effetti, il Padre dell'idea, si veda S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?* Il Mulino, Bologna 2017, p.42.

⁴¹ J. CHARLIER, *Solution du problème social ou Constitution humanitaire, basée sur la loi naturelle et précédée de l'exposé des motifs*, C.J.A. Greuse, Bruxelles, 1848, in <http://www.basicincome.org/bien/pdf/Solution%20du%20probleme%20social%20ou%20constitution%20humanitaire%20%E2%80%93%20Joseph%20Charlier.pdf>.

⁴² P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *op.ult.cit.*, p.121.

⁴³ J. CHARLIER, *Solution du problème social ou Constitution humanitaire, basée sur la loi naturelle et précédée de l'exposé des motifs* cit., p.94.

La sua idea prevedeva, in sostanza, «un reddito uguale per tutti i cittadini, offerto in modo incondizionato e costante a partire da una determinata età, quale corrispettivo [...] dei diritti demaniali ormai irrimediabilmente perduti nel nuovo modello economico»⁴⁴.

Come detto le sue considerazioni, seppur non raggiunsero l'obiettivo sperato, rappresentarono una delle prime elaborazioni, se così si può dire, di matrice costituzionale, intorno al tema del minimo vitale e posero le basi di sviluppo di un lungo pensiero che giunge fino ai nostri giorni⁴⁵.

Ma i nomi non finiscono qui, dal momento che vanno ricordati James Mead ed il suo «dividendo sociale», Milton Friedman e la sua imposta negativa sul reddito, James Tobin ed il suo «credito d'imposta» sino al *demogrant* di McGovern⁴⁶.

Alla luce di tale quadro complesso e variegato, taluno ha ritenuto che «quando si parla di Reddito di cittadinanza si parla, in definitiva, di Araba Fenice delle politiche sociali: un modello ideale che ogni interlocutore disegna come meglio crede, senza doversi confrontare con alcuna realizzazione concreta»⁴⁷.

Se questo dato appare inconfutabile, è altrettanto vera la necessità di tenere in considerazione il contesto ordinamentale italiano, con le sue peculiarità: tra tutte, il rango assegnato dalla Costituzione al lavoro quale fondamento della Repubblica.

Si tratta, com'è noto, di una precisa scelta assiologica compiuta dal potere costituente, che rende la Carta repubblicana del tutto originale nel panorama

⁴⁴ C. DEL BÒ, E. MURRA, *Per un reddito di cittadinanza. Perché dare soldi a Homer Simpson e ad altri fannulloni*, goWare, Firenze 2014, p.12.

⁴⁵ Si veda F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano 2004.

⁴⁶ G. BUSILACCHI, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell' Europa a 27*, FrancoAngeli, Milano 2013, p. 23: «Nel '900 la formulazione di proposte per la garanzia di un reddito minimo si allarga dal dibattito accademico a quello politico: la ragione è il mutamento delle politiche pubbliche nella sfera della protezione sociale, dal residualismo caritatevole dei secoli precedenti - in cui di fatto quasi non esisteva intervento statale, a parte le residuali esperienze delle *poor laws* e poi delle *workhouses* - ai prodromi del Welfare moderno».

⁴⁷ P. BIANCHI, *Contrasto alla povertà e Reddito di cittadinanza: spunti critici*, in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019, p. 116.

delle Costituzioni coeve, innalzando il lavoro, «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35 Cost.), a principale strumento di preservazione e concretizzazione della *pari dignità sociale* (art. 3, c. 1, Cost.)⁴⁸. Si impone, pertanto, una riflessione sul rapporto tra il tema qui trattato e il principio lavorista.

1.2) Reddito di base e principio lavorista

Come è noto, «si deve a Costantino Mortati l’inserimento del *principio lavorista* tra le “pietre angolari” dell’edificio costituzionale, unitamente al *principio democratico*, a quello *personalista* e a quello *pluralista*: tali principi, non enunciati espressamente nel testo costituzionale ma da esso desumibili, si collegano l’un l’altro in reciproca connessione e si sottraggono alla revisione costituzionale, in quanto tratti connotanti la «forma repubblicana» (art. 139 Cost.)»⁴⁹.

Il lavoro è uno dei concetti/valori più presenti nel testo della Costituzione italiana, ricorrendo un amplissimo numero di volte in molteplici disposizioni della Carta, come *diritto* (il diritto al lavoro è l’unico *diritto fondamentale* espressamente enunciato all’interno dei dodici articoli concernenti i *Principi fondamentali*⁵⁰), come *dovere*, come *principio* e come *libertà*⁵¹: al punto che è

⁴⁸ F. SCUTO, “Reddito minimo”, *contrasto all’esclusione sociale e sostegno all’occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell’ordinamento italiano*, in *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, fasc. speciale 4/2018, p. 158: «un’analisi sugli aspetti legati al “reddito minimo”, al contrasto all’esclusione sociale e alla disoccupazione deve [...] necessariamente mettere in rilievo la “specialità” della Costituzione italiana rispetto alle altre costituzioni europee che, con il suo art. 1, dà vita a un ordinamento giuridico in cui il lavoro è posto a fondamento della Repubblica».

⁴⁹ C. SALAZAR, *Il principio lavorista* in corso di pubblicazione, p.1, che sottolinea il ruolo ed il pensiero del grande Giurista compendiato in C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione* [1954], rist. in ID., *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, p.225 ss.

⁵⁰ Così G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell’articolo 1*, Einaudi, Torino 2013, p.39: «unico tra i diritti, il diritto al lavoro è esplicitamente enunciato tra i «principi fondamentali» della Costituzione».

⁵¹ Così M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia giuridica*, XX, Roma, 2009.

stato detto come «conferire valore giuridico al fondamento lavoristico significhi subordinare la validità del sistema al lavoro inteso come funzione economico-sociale (causa) del patto costituzionale»⁵². Nella Costituzione, infatti, «il lavoro è inteso come premessa dell'assetto costituzionale di democrazia e dignità (art.1 Cost.); come diritto e dovere di ciascuno (art.4); come fondamento di eguaglianza e di pari dignità sociale; come divieto di discriminazione oltre che come condizione e premessa per lo sviluppo della personalità, per un'esistenza *libera e dignitosa* del lavoratore e del suo primo gruppo sociale di riferimento e di realizzazione (la famiglia)»⁵³.

Il principio lavorista implica, pertanto, il ripudio del lavoro nero ma anche del lavoro grigio, dai confini più labili e allo stesso tempo pervasivo⁵⁴. Implica il ripudio del caporalato e del barbaro sfruttamento dell'uomo sull'uomo, specialmente dei disperati, la cui integrazione, per mezzo di un lavoro regolare, conviene a tutti, italiani *in primis* che beneficiano delle contribuzioni in termini pensionistici, per combattere la crescente senescenza del popolo italiano e la sempre più incrementale scarsità di prole⁵⁵.

⁵² R. DELUSSU, *La Coerenza dell'Ordinamento giuridico: il Lavoro come Causa della Costituzione*, Youcanprint. Tricase (LE) 2018, p.67.

⁵³ G.M. FLICK, *La Costituzione: un manuale di convivenza*, a cura di F. Caramazza, P. Mazzanti, Paoline Editoriale Libri, Milano 2018, p.117.

⁵⁴ C. LUCIFORA, *Economia sommersa e lavoro nero*, Il Mulino, Bologna 2003, pp. 96-97: «Una delle forme in cui può manifestarsi il lavoro sommerso è costituita appunto dal lavoro grigio, nel quale rientrano non solo gli straordinari pagati in nero a lavoratori regolarmente registrati, ma anche l'uso improprio di contratti flessibili, come le partecipazioni in associazione, le collaborazioni occasionali o coordinate e continuative (co.co.co.), gli pseudo lavoratori autonomi che a volte nascondono veri e propri rapporti di lavoro subordinato».

⁵⁵ N. SARTOR, *Invecchiamento, immigrazione, economia. Quali politiche pubbliche?*, Il Mulino, Bologna 2010, pp. 191-192: «Va evitata la tentazione di offrire agli immigrati livelli di protezione sociale minori rispetto a quelli offerti ai lavoratori italiani. Eventuali differenze nelle concrete possibilità di licenziamento, sussidi di disoccupazione fruibili solo dai lavoratori nativi, assenza di salari minimi per i lavoratori immigrati alla lunga rendono meno conveniente per le imprese il ricorso alla manodopera nazionale. La piena equiparazione – di fatto e non solo di diritto – degli immigrati può, nell'immediato, creare qualche problema economico a quella parte di imprese ai margini della profittabilità che utilizzano la manodopera irregolare al fine di contenere il costo del lavoro e di disporre di maggiore flessibilità nelle scelte occupazionali. A favore di tali imprese andrebbero orientati interventi di politica industriale mirati ad agevolare la transizione verso modelli produttivi più consoni a una economia sviluppata. In ogni caso, vanno attuati interventi che agevolino la piena integrazione degli immigrati e aprano loro una prospettiva di lunga permanenza sul territorio. Le conseguenze positive non riguarderebbero unicamente le finanze pubbliche, di

Il principio lavorista, allora, si pone come un corretto strumento per affrontare la dialettica invecchiamento – assistenza sociale, attraverso il più inclusivo e regolare coinvolgimento dei lavoratori⁵⁶.

I Costituenti intesero, per gli anni in cui scrivevano e per il futuro:

«il valore del lavoro come veicolo attraverso il quale ciascuno potesse esprimere la sua capacità creativa, la valorizzazione di sé e allo stesso tempo il proprio contributo alla crescita della società in cui vive [...] nulla al di fuori del proprio lavoro avrebbe legittimato nella nuova Italia riconoscimenti di *status* o di condizioni più favorevoli. Non sarebbe bastato perciò essere ariani anziché ebrei, nobili anziché plebei, ricchi anziché poveri»⁵⁷.

L'assunzione del lavoro a fondamento della Repubblica ed il riconoscimento del diritto al lavoro *in apicibus* individuano alcuni tra i tratti che segnano l'originalità e innovatività della nostra Carta costituzionale, rispetto alle Costituzioni ottocentesche ma anche rispetto a quelle coeve⁵⁸.

Mi sembra importante, però, depurare questo concetto da visioni parziali e di ideologie passate che, va detto, si erano appropriate del concetto chiave della Costituzione sino a farne l'araldo delle loro attività e prospettazioni politiche⁵⁹. Probabilmente concetti come borghesia, proletariato, nelle

cui si è già detto. Si estenderebbero alle relazioni sociali, con benefici effetti sul tasso di criminalità».

⁵⁶ A. GOLINI, A. ROSINA (a cura di), *Il secolo degli anziani. Come cambierà l'Italia*, Il Mulino, Bologna 2011, p. 12: «Se ancora negli anni '70 per ogni persona anziana con 65 anni o più si avevano due ragazzi con meno di 15 anni, nel 2030 tale rapporto risulterà rovesciato, ovvero ci saranno due anziani per ciascun bambino, con un totale cambiamento che coinvolge tutti gli aspetti della vita individuale, familiare e collettiva, inclusa la percezione e il «valore» degli anziani – necessariamente svalutata per il loro grandissimo numero e per la velocità dei cambiamenti produttivi e tecnologici che li rende facilmente «obsoleti» – e dei bambini – necessariamente supervalutati per il loro ridottissimo numero e per il grande investimento emozionale ed economico che su di essi fanno i genitori».

⁵⁷ G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Il Mulino, Bologna 2015, p. 207.

⁵⁸ N. URBINATI, *Costituzione italiana: articolo 1*, Carrocci editore - Sfere extra, Roma 2017.

⁵⁹ G. COLAVITTI, «Fondata sui lavori», *Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in Rivista AIC, fasc. 1/2018, p.32: «È significativo rilevare che anche i gruppi socialista e comunista, che proposero invece il riferimento ai "lavoratori", affermarono di riconoscere in tale formulazione un'impostazione non classista; si rendevano conto, probabilmente, che la portata inevitabilmente escludente di tale richiamo male si conciliava con la pretesa fondante che si voleva invece attribuire al principio lavorista. La portata potenzialmente divisiva di un riferimento ai lavoratori come classe sociale non poteva certamente essere ignota a chi ben conosceva la Costituzione sovietica del 1936, quella appunto fondata "sugli operai e sui contadini". Ed invece il primo articolo della Costituzione,

accezioni prevalenti in passato, sono, ormai, ampiamente superati⁶⁰, ma certamente non è superata la dinamica libertà-uguaglianza-lavoro-dignità.

Ciò non toglie che anche sul principio lavorista, in Assemblea costituente, si siano manifestati conflitti:

«il primo scontro, riguardante l'attuale articolo 4, ha visto battute le sinistre. Nella seduta del 9 maggio, è stato respinto l'emendamento Montagnana ed altri, che intendeva «garantire il diritto al lavoro di tutti i cittadini», impegnando lo Stato a «coordinare e orientare l'attività produttiva, dei singoli e di tutta la Nazione, secondo un piano che assicuri il massimo di utilità sociale»; mentre la concreta disponibilità di un lavoro è rimasta affidata alla buona volontà della «Repubblica», genericamente chiamata a promuovere «le condizioni che rendano effettivo questo diritto»⁶¹.

Ancora:

«L'espressione «fondata sul lavoro» fu proposta dall'on. Fanfani in seguito alla bocciatura di quella, avanzata dalle sinistre, di assegnare all'Italia l'identità di «Repubblica di lavoratori» (AC, sed. pom. del 22 marzo 1947, I, 580 ss.): tale locuzione, riecheggiante quella sovietica, venne respinta dall'Assemblea costituente per il significato che, al di là delle intenzioni dei proponenti, essa avrebbe potuto assumere, legittimando letture della Carta volte ad attribuire ai prestatori d'opera subordinati una posizione di classe escludente ogni altra. Ciò nonostante, l'emendamento formulato dall'on. Fanfani venne adottato anche con il sostegno dei Costituenti di ispirazione marxista, manifestandosi così la consonanza tra le forze politiche presenti in Assemblea circa l'identificazione del lavoro quale «terreno comune nel quale si muovono, si incrociano e si delimitano reciprocamente tutti i valori fondamentali dell'ordinamento»⁶².

Ma proprio tale convergenza registratasi tra tutte le forze presenti in Assemblea fa sì che il principio lavorista, in evidente connessione con il

quello che afferma il carattere democratico della forma di Stato nonché il principio della sovranità popolare, doveva essere quanto di più condiviso possibile, per rendere più vasta e convinta la base sociale di adesione alla nuova Repubblica. Ecco perché gli onorevoli Basso e Amendola, nell'illustrare la formula, «esclusero di volerle dare un'interpretazione classista».

⁶⁰ Sul punto si veda A. NEGRI, *Il lavoro nella Costituzione*, Ombre Corte, Verona 2009, a p.33 presenta la sua tesi per la quale: «il lavoro è, nel quadro della costituzione della società-fabbrica, categoria borghese; che la costituzione sociale non è altro che la costituzione sociale del capitale; che i rivolgimenti della costituzione formale, indotti dalla nuova definizione laborista della costituzione materiale, lungi dal sopprimere, in realtà rivelano una consolidata natura di classe del sistema».

⁶¹ L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna 2004, p. 55.

⁶² Citazione tratta da C. SALAZAR, *Il principio lavorista* in corso di pubblicazione, p.1, che conclude la riflessione facendo riferimento alle parole di G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione*, in AA.VV., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, 1997, p.78.

principio personalista, possa essere considerato espressione del «“progetto di emancipazione”» che la Costituzione intende perseguire⁶³.

Gli artt. 1, 2, 3, 4, 35, 36, 37, 38 Cost. rappresentano l'ordito di una, più ampia, trama costituzionale, che vede il lavoro fare, appunto, sistema con le altre statuizioni costituzionali⁶⁴, al fine di consentire una maggiore inclusività e partecipazione, anche a partire dal proprio lavoro, per i cittadini⁶⁵. In tale luce, «il principio lavorista affonda le sue radici nelle dinamiche della virtuosa convergenza realizzatasi in Assemblea costituente tra le istanze di conservazione» delle acquisizioni dalla tradizione liberale, «le sollecitazioni alla recezione delle faticose conquiste del movimento operaio nei secoli XIX e XX, e la visione solidaristica della convivenza propria del cattolicesimo sociale»⁶⁶.

⁶³ D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli 2003, p. 140.

⁶⁴ L. BASSO, *Intervento in Assemblea costituente*, seduta pomeridiana del 6 marzo 1947, in Resoconto stenografico A.C. – LII, pp.1824 -1825 : «Ecco allora il senso dell'espressione dell'articolo primo del nostro progetto, che è per questa parte opera mia, e che l'onorevole Calamandrei citava l'altro giorno, la dove si dice che la «Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»; appunto, perché oggi non concepiamo più l'uomo come individuo contrapposto allo Stato, ma, al contrario, concepiamo l'individuo solo come membro della società, in quanto centro di rapporti sociali, in quanto partecipa della vita associata. La Repubblica, espressione della vita collettiva, trae il suo senso e il suo significato solo dalla partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale. Ed ecco anche il senso del lavoro, inteso come fondamento della Repubblica, altra espressione che è stata criticata.[...] E questo è il senso profondo, onorevole Calamandrei, degli articoli sul lavoro, che ella e molti altri colleghi hanno criticato; ella in forma particolare, quasi con spavento, dicendo che questi articoli sono formulati in modo che i cittadini domani, leggendo la Carta costituzionale, potrebbero dire: «Non è vero». Certo, non è vero oggi che la democrazia italiana, che la Repubblica italiana sia in grado di garantire a tutti il lavoro, che sia in grado di garantire a tutti un salario adeguato alle proprie esigenze familiari; ma il senso profondo di questi articoli nell'armonia complessa della Costituzione, dove tutto ha un suo significato, e dove ogni parte si integra con le altre parti, sta proprio in questo : che finché questi articoli non saranno veri, non sarà vero il resto; finché non sarà garantito a tutti il lavoro, non sarà garantita a tutti la libertà; finché non vi sarà sicurezza sociale, non vi sarà veramente democrazia politica; o noi realizzeremo interamente questa Costituzione, o noi non avremo realizzata la democrazia in Italia».

⁶⁵ S. BARTOLE, *La Costituzione è di tutti*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 156: «sin dai primi tempi di entrata in vigore della Costituzione si è attribuita grande importanza alle indicazioni costituzionali desumibili dagli artt. 4, ove si riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro, e 35, per cui la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni».

⁶⁶ Così scrive C. SALAZAR, *Il principio lavorista* cit., p.2 del *paper*.

Va detto, però, come non manchino voci contrarie, tra le quali si segnala A. ROVAGNATI, *Sulla natura dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino 2009, p. 28: «noni vuole certo sostenere che, complessivamente intese, le soluzioni accolte nella Costituzione repubblicana non rappresentarono un momento di miglioramento delle scelte relative ai compiti economici e

Le disposizioni che riguardano il lavoro, in Costituzione, sono molteplici: tra di esse, il diritto, per il prestatore di lavoro, a vedersi riconosciuta una retribuzione che sia commisurata alla qualità e quantità del lavoro ed idonea ad un'esistenza libera e dignitosa, esistenza così qualificata estesa ai componenti della famiglia (art.36); il diritto al riposo settimanale e annuale retribuito, di cui all'art.37, II comma; il diritto alla parità di retribuzione per la donna ed il minore, a condizioni di lavoro equipollenti a quelle del lavoratore (art.37,III comma); il diritto all'assistenza sociale per i non abili al lavoro ed il diritto alla previsione di strumenti atti a colmare le esigenze dovute ad infermità, senescenza, inattività non voluta (art.38), rafforzati dalla previsione di istruzione e ingresso nel mondo delle professioni per i disabili.

Emerge un'idea di lavoro che non riduce la persona a fattore di produzione ma rispetta l'uomo nella sua dignità, che non si acquista per meriti o si perde per demeriti, ma è propria di ogni individuo⁶⁷.

La Repubblica, inoltre, ha il dovere di promuovere le condizioni che danno concretezza al diritto al lavoro (art. 4, c. 1, Cost.) e di intervenire costantemente in ambito lavoristico, dal momento che:

«l'art. 35 Cost. imprime all'ordinamento una spinta verso un'opera di costante "costituzionalizzazione del lavoro", inteso quest'ultimo come "categoria" dotata della massima estensione, così da poter abbracciare i lavoratori subordinati e quelli autonomi [...] *tutti i lavoratori*, secondo la formula con cui l'art. 3, c. 2, Cost. si riferisce tanto a coloro che, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, contribuiscono al progresso materiale o a quello spirituale della collettività (art. 4, c. 2, Cost.), quanto

sociali dello Stato accolte sin lì dall'ordinamento. Né si vuole misconoscere che, sotto taluni profili (si pensi al principio di libertà sindacale, o a quello di parificazione giuridica generale della donna all'uomo in ambito lavorativo), le disposizioni sociali della Costituzione costituirono un fattore di vera e propria rottura con quell'ordinamento. L'analisi del quadro legislativo disegnato nel periodo prerepubblicano, tuttavia, sembra documentare una situazione di continuità tra i principi fondativi di cui si era via via arricchita l'esperienza costituzionale statutaria (intesa in senso sostanziale) e quelli che si volle accogliere (formalmente) nella carta del 1948: nell'un caso come nell'altro, infatti, la funzione di protezione sociale, in connessione con la garanzia dei diritti fondamentali di libertà, era oramai generalmente concepita e accettata come criterio di legittimazione materiale dello stato di diritto».

⁶⁷ G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Eguaglianza e libertà nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., p.85; G. FONTANA, *Dall'inderogabilità alla ragionevolezza. Crisi dei modelli e dinamiche di tutela nel diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino 2008.

a coloro che vorrebbero contribuirvi, ma non ci riescono per la presenza di ostacoli “di ordine economico e sociale”»⁶⁸.

Tuttavia, nonostante il suo statuto di diritto-principio fondamentale, l'attuazione del *diritto al lavoro* attraverso la promozione della piena occupazione è stata per certi versi altalenante, tanto che di recente è stato rilevato come essa sia divenuta «la cenerentola delle politiche pubbliche»⁶⁹, restando estranea al paradigma imperante della *flexicurity*, che – com'è noto – esige il trasferimento delle tutele del lavoratore dal “contratto al mercato” e punta sulla promozione (non più dell'occupazione per il maggior numero di persone bensì) dell'“occupabilità”: vale a dire, della capacità delle singole persone «di essere occupate o di saper cercare attivamente, di trovare e di mantenere un lavoro»⁷⁰. Tale constatazione assume qui rilievo poiché tra i fautori del reddito di base (come reddito universale ovvero come reddito minimo) è diffuso l'argomento per cui tale misura sarebbe necessaria in quanto la disoccupazione è in crescita in tutto il mondo, quale fenomeno di massa, non più contingente ma strutturale, e che la piena occupazione è divenuta un obiettivo irraggiungibile ovunque:

«A partire dall'ultimo ventennio del secolo scorso, in effetti, si registrano profonde trasformazioni nelle dinamiche complessive dei rapporti tra politica ed economia, in connessione con fenomeni di varia natura: basti pensare al tramonto della fabbrica fordista ed all'avvento dell'era post-industriale, alla internazionalizzazione dei mercati economico-finanziari, all'apparizione di nuove tecnologie che per un verso, suscitano il timore della “sostituzione” del lavoro umano con quello delle macchine “intelligenti”, dall'altro determinano la polarizzazione della domanda tra i due estremi delle professioni altamente qualificate (e meglio remunerate) e le mansioni di basso livello, queste ultime facilmente “delocalizzabili” nelle aree delle economie emergenti»⁷¹.

Negli ultimi decenni, poi, la situazione è drasticamente peggiorata⁷².

⁶⁸ C. SALAZAR, *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2018, parte I, p.13.

⁶⁹In tal senso v. G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in M. Ainis - G. Pitruzzella (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Roma-Bari, 2019, p. 152.

⁷⁰ Per questa definizione, v. L. PAGANI, *Occupabilità*, in *Dizionario online di Economia e Finanza* (www.treccani.it).

⁷¹ C. SALAZAR, *Il principio lavorista* cit., p.7 del *paper*.

⁷² M. FANA, *Non è lavoro, è sfruttamento*, Laterza, Roma-Bari 2017, p. XV evidenzia un dato tanto semplice quanto rimosso affermando: «Come se fosse un fatto naturale, inevitabile, ma

Alla luce dei dati che gli istituti preposti prospettano, con cadenza regolare, il lavoro e le condizioni dei lavoratori si discostano non poco dal dettato della Carta fondamentale⁷³.

Come è stato notato, con la crisi iniziata nel 2008 «non è solo aumentato il numero sia degli inoccupati/disoccupati, sia di chi vive in famiglie senza lavoro o con sotto-occupazione grave, ma anche il numero dei lavoratori poveri»⁷⁴.

Inoccupazione, disoccupazione, lavoro povero sono epifenomeni strettamente legati al tema delle povertà e delle crescenti diseguaglianze. Da qui l'osservazione per cui, ai nostri giorni, è «in crisi il valore e la dignità del lavoro, che le politiche liberiste di questi anni hanno nuovamente trasformato in merce»⁷⁵.

L'allontanamento rispetto al dover essere costituzionale è evidente: si è notato, infatti, che la «Costituzione pone il lavoro a fondamento, come principio di ciò che segue e ne dipende: dal lavoro, le politiche economiche; dalle politiche economiche, l'economia»⁷⁶.

Le scelte compiute dagli organi di indirizzo politico a partire dall'ultima decade del secolo scorso, invece, hanno per molti versi determinato il «disfacimento progressivo del modello del diritto del lavoro "tutelare"»⁷⁷.

soprattutto irreversibile, e non invece il risultato di scelte pubbliche ben precise, che hanno precarizzato il lavoro, la possibilità di soddisfare i bisogni che dovrebbero essere considerati universali, come l'istruzione, la sanità, la casa, il trasporto pubblico. Le stesse politiche che hanno provocato l'inasprirsi delle diseguaglianze sociali spostando reddito e ricchezza dai lavoratori, che li producono, alle imprese, che a loro volta hanno scelto di trasformarli in vere e proprie rendite».

⁷³ R. STAGLIANO, *Lavoretti. Così la sharing economy ci rende tutti più poveri*, Einaudi, Torino 2018, p. 230: «Siamo la prima generazione che starà peggio dei propri padri. La freccia della storia, economicamente parlando, si è fermata. È vero quasi dappertutto nei Paesi Ocse, in pochi altri luoghi è evidente come in Italia. Oggi una famiglia di under 35 guadagna oltre un terzo in meno di quanto guadagnavano i suoi genitori [...] Se non vi fa impressione immaginate di dover rinunciare, da domani, a uno dei tre pasti quotidiani perché non avete i soldi per permettervelo».

⁷⁴ C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano 2015, p.57.

⁷⁵ L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, Roma – Bari 2018, p.145. Cfr. anche L. GALLINO, *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Laterza, Roma-Bari 2009.

⁷⁶ G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, cit., p.4.

⁷⁷ G. FONTANA, *Il lavoro precario e il suo diritto. Un'introduzione critica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, p.19.

Riforme orientate in senso contrario a tale *trend*, tuttavia, non sono impossibili: di ciò pare una tangibile concretizzazione la *Carta dei diritti universali del lavoro*, approntata da una delle tre maggiori confederazioni sindacali, la CGIL, con l'intento di irrobustire il lavoro di ciascuno, mediante l'assegnazione concreta di diritti e tutele realmente tangibili⁷⁸. Tale proposta, tuttavia, non punta sulla introduzione di una misura di sostegno al reddito riconducibile al reddito di base, ma punta ad una estensione delle tutele a partire dalla reintegrazione del vecchio articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, da estendere in maniera generalizzata, puntando, in tal modo, ad una implementazione delle tutele⁷⁹.

Nel testo costituzionale infatti,

«il lavoro è visto e valorizzato ad un tempo sia come mezzo per la affermazione e lo sviluppo della personalità di ciascuno (il principio personalistico che è fondamentale nella Costituzione); sia come mezzo per il progresso materiale e spirituale della società (il principio solidaristico altrettanto fondamentale). Diversamente dal passato, dunque, il lavoro è inteso nella prospettiva della partecipazione, della cittadinanza e dell'inclusione; non più come parametro per l'appartenenza, l'esclusione e la separazione sociale. L'articolo 1 non è solo riassuntivo e giustificativo di tutte le altre norme della Costituzione che riguardano successivamente il lavoro nei rapporti economico-sociali; è altresì basilare per comprendere tutto lo schema e l'orientamento della Costituzione»⁸⁰.

Occorre, allora, cambiare direzione al fine di «evitare che la solidarietà e il sistema di welfare siano ridotti a formule vuote, è pertanto necessario insistere sulla necessaria rivalutazione del principio lavorista e della dignità sociale»⁸¹.

Per fare questo, come è stato proposto, occorre partire dal principio della Costituzione, dal suo primo articolo per il quale «la formula «fondata sul lavoro», se la si vuole intendere in senso giuridico, va riformulata idealmente

⁷⁸ Il Testo elaborato dalla Confederazione generale italiana del lavoro è disponibile sul sito internet della stessa, digitando il nome a dominio <http://www.cartacgil.it/?sd=1#diritti/diritto-al-lavoro>.

⁷⁹ Sotto il profilo del rapporto tra interruzione del rapporto di lavoro e Carta repubblicana si veda G. FONTANA, *La riforma del lavoro, i licenziamenti e la Costituzione. Riflessioni critiche*, in *Costituzionalismo.it*, fasc.2 /2016.

⁸⁰ G.M. FLICK, *Lavoro, dignità e Costituzione*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2018, p.5.

⁸¹ A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc.3/2019, p.30.

nel senso che «la Repubblica deve essere fondata sul lavoro». Il lavoro, e solo il lavoro, è il massimo valore riconosciuto, e dunque costituisce il principio giuridico fondamentale al quale tutti gli altri sono, o dovrebbero essere subordinati»⁸².

A questo punto, ci si chiede se una misura riconducibile al reddito di base sia o meno compatibile con la Carta costituzionale. Per rispondere a questa domanda, occorre tornare al “paradigma” del reddito di base, partendo dai “modelli” teorici che di esso sono stati prospettati, per poi soffermarsi sulla scelta compiuta dal nostro legislatore.

1.3) I “modelli” teorici del reddito di base.

I contendenti, in questo ideale confronto tra sussidi, sono *il reddito di base incondizionato (o universale)*, al quale si riconduce comunemente una componente «redistributiva»⁸³, ed *il reddito minimo garantito (in genere, “condizionato”)*, al quale viene comunemente ascritta una connotazione «lavorista»⁸⁴.

Con l’espressione reddito di cittadinanza o reddito di base o *basic income* o reddito universale (ma le proposte di definizione potrebbero continuare), si intende fare riferimento ad:

«un trasferimento monetario, finanziato dalla collettività attraverso le imposte, e volto ad assicurare a tutti uno zoccolo di reddito, liberamente spendibile sulla base delle preferenze dei beneficiari, senza vincoli di destinazione»⁸⁵.

Il reddito di cittadinanza, in altri termini, in questo caso costituisce «un reddito erogato in modo incondizionato a tutti su base individuale, senza

⁸² G. U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini", fasc.1/2009, p.48.

⁸³ S. FELTRI, *Reddito di cittadinanza. Come. Quando. Perché*, PaperFIRST, Roma 2018, p. 57.

⁸⁴ F. RAVELLI, *Il reddito minimo tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli Editore, Torino 2018.

⁸⁵ E. GRANAGLIA M. BOLZONI, *Il reddito di base*, Ediesse, Roma 2016, p.9.

alcuna verifica della condizione economica o richiesta di disponibilità a lavorare»⁸⁶.

Il reddito universale non è solamente un'amara esclusiva a vantaggio dei poveri, bensì un'erogazione elargibile *erga omnes*, rivolta a tutti per il solo fatto di essere parte di una collettività.

Con l'espressione "reddito minimo", invece, si intende fare riferimento ad un istituto giuridico concretantesi in:

«un trasferimento di ultima istanza, erogato a intervalli regolari, e finalizzato alla protezione dalla povertà. La prova dei mezzi, ossia la verifica che le risorse dei beneficiari siano sotto la soglia di povertà, ne è l'elemento connotante».⁸⁷

Pare esservi, dunque, una bella differenza tra i due concetti che, a parere di chi scrive, non si arresta sulla soglia dello sdrucchiolevo formalismo nominalistico ma che pervade la sostanza delle cose, di cui le parole sono espressione tangibile. Alla luce di queste premesse, può affermarsi che il Reddito di cittadinanza (Rdc) introdotto nel nostro ordinamento dal d. l. n. 4/2019, conv. con mod. dalla l. n. 26/2019, ad onta del *nomen*, definisce una forma di *reddito minimo garantito condizionato*, trattandosi di «un sostegno economico pari almeno al livello di sussistenza, destinato a tutti coloro, individui o famiglie, che versino in condizioni di effettivo bisogno per mancanza di un reddito e di un patrimonio sufficiente ad avere assicurata l'esistenza, indipendentemente da qualsiasi altra considerazione su età, sesso, condizione lavorativa ... (cosiddetto *universalismo selettivo*)», ma alla condizione che «il beneficiario, in cambio della prestazione assistenziale, [si renda] disponibile a svolgere un lavoro o altra attività socialmente utile,

⁸⁶ Definizione che S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?* cit. p. 14, mutua, in traduzione italiana, dal *Basic income earth network*. All'interno del sito del network si legge che esso rappresenta « *a periodic cash payment unconditionally delivered to all on an individual basis, without means test or work requirement*», in <https://basicincome.org/about-bien/#overview>.

⁸⁷ E. GRANAGLIA M. BOLZONI, *Il reddito di base*, cit., p.16.

naturalmente qualora sia nell'età e nelle condizioni fisiche e mentali per farlo»⁸⁸.

Sul punto si ritornerà nel prosieguo della trattazione. Per ora, vale la pena di evidenziare come la difficoltà semantica, in realtà, sia una costante che accompagna il dibattito sin dalle sue origini⁸⁹.

Per quanto concerne il primo istituto, e dando per assodato che l'idea di reddito di cittadinanza rappresenta «una sorta di Santo Graal delle politiche pubbliche per l'assistenza»⁹⁰, va detto che una sua compiuta realizzazione si ritrova, in virtù della concorrenza di molteplici fattori positivi, solo nello Stato federato dell'Alaska, negli Stati Uniti d'America.

In Alaska, infatti, è presente «un dividendo», un vero e proprio «reddito di base universale pagato in egual misura a tutti i residenti legali, ivi compresi i nuovi arrivati e quelli di nazionalità straniera»⁹¹.

Lo Stato nordamericano, pur avendo una estensione territoriale enorme, ha una popolazione che non arriva neppure ad 800 mila abitanti ma, soprattutto, vede sul suo territorio la presenza del *Prudhoe Bay Oil Field*, un importante giacimento di petrolio che appartiene, per espressa previsione costituzionale, al popolo dell'Alaska⁹².

⁸⁸ C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 31-32.

⁸⁹ C. DEL BÒ, *Un reddito per tutti, Un'introduzione al basic income*, Ibis, Como - Pavia 2004, nella prima nota al testo segnalava i problemi legati alla difficoltà di discernere tra le varie espressioni utilizzate per tradurre quella anglofona di basic income ed infatti, alle pp. 13-14: «Possibili traduzioni alternative di basic income sono 'reddito minimo garantito' [...] o reddito di cittadinanza [...] Nessuna delle due è priva di virtù, ma nemmeno è esente da rischi. In particolare, la prima rischia di confondere il reddito di base con una delle varie forme che ha assunto il 'minimo vitale' in Europa nel secolo scorso, la seconda di prestare eccessiva attenzione al requisito della cittadinanza».

⁹⁰ S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?* cit., p.8.

⁹¹ P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *op.ult.cit.*, p.154.

⁹² C. DEL BÒ, E. MURRA, *Per un reddito di cittadinanza* cit., p. 22 «Quando i giacimenti di petrolio vennero scoperti, l'allora governatore repubblicano dello Stato artico, Jay Hammond, si impegnò fortemente perché i proventi del petrolio potessero direttamente migliorare la vita degli abitanti dell'Alaska, e non solo di quelli presenti, ma anche di quelli futuri. Proprio per questo durante la sua amministrazione, nel 1976, venne approvata una riforma della costituzione dello Stato con la quale si stabiliva che il 25% dei proventi del petrolio dovesse essere posto in un fondo sovrano permanente».

In virtù del riconoscimento comune del giacimento fu istituito l'*Alaska Permanent Fund*, un fondo in cui confluiscono i proventi derivanti dall'estrazione petrolifera da dividere, annualmente, ai residenti sul territorio, da più di un anno.

Il dividendo annuale, dunque, non è determinato in cifra fissa ma varia, di anno in anno, in ragione del prezzo del greggio. Ma ciò che ha attirato l'attenzione di molti è che in Alaska «non occorre nemmeno essere poveri, il dividendo va semplicemente a tutti in uguale misura. I soldi si possono spendere esattamente come si vuole, pure per comprare abbastanza vodka per passare l'inverno artico»⁹³.

La somma che viene erogata, evidentemente, non risulta sufficiente a condurre un'esistenza per mezzo della sola dazione pubblica, ma ciò nonostante essa costituisce «un vero reddito di base: è un pagamento in denaro, libero da obblighi, erogato a tutti su base individuale»⁹⁴, anche abbastanza sostanzioso, considerato che, seppur soggetto alla fluttuazione del mercato con cadute che, a volte, hanno fatto toccare livelli esigui, « il "dividendo" annuo del 2019 è stato di \$1.606 a persona – un po' meno del solito, ma pur sempre \$6.424 per una famiglia di quattro persone, €5.800»⁹⁵.

La somma per il 2020 sarà, invece, pari a \$992.00⁹⁶.

L'Alaska, da diversi anni ormai, rappresenta pertanto il prototipo di Stato che ha introdotto un vero reddito di cittadinanza che è stato concretizzabile, come si è visto, per la compresenza di una serie di fattori più unici che ripetibili. Soprattutto, tale concretizzazione si è realizzata senza utilizzare la leva fiscale, poiché il canale di finanziamento deriva dagli introiti legati alla commercializzazione del petrolio.

⁹³ J. HANSEN, *Come funziona in Alaska il reddito di cittadinanza basato sul petrolio. La Nota di Hansen*, 10 novembre 2019, in <https://www.startmag.it/>.

⁹⁴ P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *op.ult.cit.*, p.155

⁹⁵ J. HANSEN, *op.ult.cit.*.

⁹⁶ ALASKA DEPARTMENT OF REVENUE, *2020 PFD PAYMENT*, in <https://pfd.alaska.gov/>.

Più di recente, anche se gli esperimenti in campo sono diversi ed in diverse parti del pianeta come in Namibia⁹⁷ o in India⁹⁸, di grande interesse è quanto sta avvenendo nella regione semi-autonoma della Cina dell'Isola di Macao⁹⁹.

L'isola è famosa per l'attività legata al gioco d'azzardo che ivi viene praticata e non sfuggirà la mole di denaro che circola a cagione di detta attività.

Nel 2014 l'esecutivo dell'ex colonia portoghese ha varato il *Wealth Partaking Scheme 2014* per mezzo del quale ha annunciato la volontà di condividere i grandi introiti dell'isola mediante la distribuzione ai residenti¹⁰⁰.

Coloro, dunque, che si trovino in possesso della Carta d'identità per i residenti, si vedono riconosciuta l'erogazione monetaria che rappresenta a tutti gli effetti la concretizzazione di un reddito di base incondizionato¹⁰¹.

Anche in questo caso, dunque, l'erogazione non attinge al prelievo fiscale.

⁹⁷ AA.VV., Basic Income Grant Otjivero, Namibia - 10 years later, in <http://www.bignam.org/>.

⁹⁸ G. STANDING, India's Experiment in Basic Income Grants, in *Global Dialogue*, Vol.3, Issue 5, 25 ottobre 2013.

Si veda P. AMARASINGHE, S.K. RAJHANS, Creating universal basic income as right: Indian Perspective in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019, p.333-354.

⁹⁹ A. COELHO, China: Macao's Wealth Partaking Scheme expands, in BIEN, 4 dicembre 2018, in https://basicincome.org/news/2018/12/china-macaos-wealth-partaking-schemeexpands/?fbclid=IwAR2zf00UJlmkylTBhnWpZhjTRUmo7dOYVlsx_qfDfpdRdH_cPwi5Mds0ft8, ripreso da *Cina, Macao: lo schema di redistribuzione del reddito si espande* in BIN Italia, 24 marzo 2019, in internet <https://www.bin-italia.org/cina-macaolo-schema-redistribuzione-del-reddito-to-macao-si-espande>.

¹⁰⁰ GOVERNMENT INFORMATION BUREAU (GCS), *Wealth Partaking Scheme 2014*, 30 giugno 2014, in <https://www.gov.mo/en/news/53162/>: «In order to share the fruits of economic development with the general public, the Macao SAR government had announced the "Wealth Partaking Scheme 2014", under which, local permanent residents would receive 9,000 patacas, whereas non-permanent residents 5,400 patacas. With the Administrative Regulation No.11/2014 gazetted, the scheme came into effect on 27 May 2014, and its implementation will officially start in July».

¹⁰¹ BIN-ITALIA, *Macau il governo distribuisce un reddito di base temporaneo*, in <https://www.bin-italia.org/macau-il-governo-distribuisce-un-reddito-di-base-temporaneo/>:

«Macao ha distribuito ogni anno una forma di reddito di base per gli ultimi quattro anni. Nel 2011, i residenti permanenti hanno ricevuto 4.000 patacas [US \$ 501] a inizio anno, e un ulteriore supplemento di 3.000 patacas [US \$ 376] nel mese di agosto. Nel 2012, i residenti permanenti hanno ricevuto 7.000 patacas [US \$ 877] tutti in una volta. Nel 2013, i residenti permanenti hanno ricevuto 8.000 patacas [US \$ 1002]. Residenti non permanenti hanno ricevuto invece somme proporzionalmente più piccole. Così, residenti permanenti di Macao per gli ultimi quattro anni hanno ricevuto un totale di 3.883 dollari a partire dal 2011. Tale importo non è chiaramente sufficiente per vivere in un posto costoso come Macao (non può essere un reddito di base completa, ma solo parziale), ma si tratta di una cifra significativa per i residenti di Macao in particolare delle fasce più basse».

Il primo aprile 2020, è stato varato il *Wealth Partaking Scheme 2020* che fissa in 10,000 *atacas* la somma per i residenti ed in 6,000 *atacas* la somma per i *non-permanent residents* e, il piano, al fine di fronteggiare la diffusione della polmonite da Nuovo Coronavirus ha stabilito di anticiparne l'avvio al mese di aprile invece del previsto mese di luglio¹⁰².

Alaska e Macao sono, essenzialmente, i due soli esempi di «reddito per tutti»¹⁰³ presenti sul pianeta, ed entrambi risentono delle particolarità sociali e territoriale dei luoghi in cui si esplicano.

Diverse, invece, sono le esperienze degli altri Stati, e segnatamente di quelli appartenenti all'Ue. Come si sa, in più occasioni dagli organi dell'Unione sono provenute sollecitazioni rivolte agli Stati membri affinché adottassero forme di reddito minimo garantito.

In primo luogo, attraverso la raccomandazione 92/441/CEE, del 24 giugno 1992 con la quale il Consiglio ha raccomandato agli Stati membri «il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana e di adeguare di conseguenza, se e per quanto occorra, i propri sistemi di protezione sociale»¹⁰⁴.

Con la 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)) si afferma come fosse impellente:

«la necessità di misure concrete che sradichino la povertà e l'esclusione sociale, esplorando strategie di ritorno all'occupazione, favorendo un'equa redistribuzione del reddito e della ricchezza, garantendo regimi di reddito minimo [...] e, dunque, dando un senso e un contenuto autentici all'Anno europeo della lotta alla povertà e assicurando altresì un potente retaggio politico alla realizzazione degli obiettivi del millennio per lo sviluppo, compresa la garanzia di sistemi di reddito minimo atti a prevenire la povertà e a favorire l'inclusione sociale sulla base delle varie prassi nazionali, delle convenzioni collettive o della legislazione nazionale in tutta l'Unione europea, nonché lavorando attivamente alla promozione di regimi adeguati di reddito e di protezione sociale; invita gli Stati membri

¹⁰² WEALTH PARTAKING SCHEME 2020, 1 April 2020, in http://www.planocp.gov.mo/2020/default_e.html.

¹⁰³ C. DEL BÒ, *Un reddito per tutti*. cit.

¹⁰⁴ Raccomandazione del Consiglio del 24 giugno 1992 in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale (92/441/CEE), lettera A del *Raccomanda agli Stati membri*.

a rivedere le loro politiche intese a garantire un reddito adeguato, consapevole che la lotta alla povertà presuppone la creazione di posti di lavoro dignitosi e durevoli per le categorie sociali svantaggiate sul mercato del lavoro; ritiene che tutti i lavoratori abbiano diritto ad un'esistenza dignitosa; considera che una politica sociale nazionale presupponga altresì una politica attiva in materia di mercato del lavoro»¹⁰⁵.

Sino a giungere alla Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 (2016/2270(INI) che esorta l'introduzione del reddito minimo nei seguenti termini, invitando:

«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; sottolinea che il reddito minimo dovrebbe rappresentare l'ultima rete di protezione sociale e consistere in un sostegno finanziario adeguato, oltre che in un accesso garantito a servizi di qualità e politiche attive del lavoro, quale modo efficace per combattere la povertà e assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti; sottolinea, a tale proposito, che il diritto all'assistenza sociale è un diritto fondamentale e che regimi di reddito minimo adeguati aiutano le persone a vivere dignitosamente, sostengono la loro piena partecipazione alla società e garantiscono la loro autonomia durante tutto l'arco della vita»¹⁰⁶.

Sino all'introduzione del Reddito di cittadinanza, l'Italia non ha raccolto tali “suggerimenti”: «è infatti sin troppo noto come le prestazioni di natura assistenziale – e tra queste in particolare quelle dirette a contrastare situazioni di povertà e deprivazione materiale – abbiano storicamente rivestito, nel sistema di protezione sociale italiano globalmente considerato, un ruolo residuale, se non del tutto marginale, anche (anzi, storicamente soprattutto) in periodi di forte espansione dello Stato sociale»¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 (2010/2039(INI), punto 1.

¹⁰⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 (2016/2270(INI), punto 1.

¹⁰⁷ S. GIUBBONI, *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica* in *La citt. eur.*, fasc. 2/2019, p. 79.

Quando il nostro Paese si è mosso in questa direzione¹⁰⁸, si è sempre orientato non già verso forme di reddito universale, ma verso forme di reddito minimo garantito condizionato¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Il tema delle provvidenze economiche dirette a contrastare povertà e la disoccupazione in Italia è sufficientemente intricato.

Sostanzialmente, nel corso degli anni, il legislatore si è mosso a vari livelli attraverso l'istituzione di misure sia a livello regionale che a livello nazionale.

Diverse Regioni, infatti, hanno varato delle normative regionali dirette ad introdurre un meccanismo di *reddito minimo*, alle quali si affiancano le diverse sperimentazioni introdotte da diversi Comuni.

Va ricordato il *Reddito di cittadinanza* varato dalla Regione Campania con legge regionale 2/2004 ed operativo tra il 2004 ed il 2010 (si veda S. LIETO, D. MONE, *Il reddito di cittadinanza. Per un contributo sull'effettività dei diritti sociali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2010); il *Reddito di Base* della Regione Friuli-Venezia Giulia, introdotto per mezzo delle legge regionale 6/2006 e la cui sperimentazione è stata operativa per un anno appena (Cfr. L. CHIES, E. PODRECCA, *Misure di reddito minimo e inclusione attiva in FVG: appunti per una valutazione*, in "Le politiche strutturali e la misurazione dei loro effetti: aspetti territoriali", EUT Edizioni Università di Trieste, Trieste 2017, pp. 61-100); il *Reddito di Garanzia* della Provincia autonoma di Trento, di cui alla Delibera della Giunta Provinciale n. 2216 del 11 settembre 2009 (Cfr. N. ZANINI, S. GIRARDI, G. MAZZARELLA, L. VERGOLINI, *Il Reddito di Garanzia nella Provincia autonoma di Trento: alcune evidenze preliminari a due anni dalla sua introduzione* in IRVAPP PR 2011-05-dicembre 2011); il *Reddito minimo garantito* istituito dalla Regione Lazio con legge regionale 4/2009 *Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati* (si veda R. FARANDA, *La legge della Regione Lazio sul reddito minimo garantito*, in bin-italia.org, 23 febbraio 2011); il *Reddito di solidarietà* (RES) varato dalla Regione Emilia Romagna con legge regionale 24/2016 e definita come «una misura regionale diretta a contrastare la povertà, l'esclusione sociale e la disuguaglianza, nonché a promuovere la crescita sociale ed economica, la valorizzazione delle competenze e dei saperi delle persone, l'accesso al lavoro»; il *Reddito di dignità* della Regione Puglia approvato con legge regionale 3/2016.

¹⁰⁹ A livello nazionale, infatti, prima del varo del d. l. n. 4/2019, va segnalata l'istituzione di una provvidenza economica per mezzo del D. Lgs. n. 237 del 1998, Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che recepiva le indicazioni emerse dalla Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, istituita dal Primo Governo Prodi e presieduta dal Prof. Paolo Onofri, (la cui Relazione finale del 28 febbraio 1997 è consultabile in internet <https://www.espanet-italia.net/wp-content/uploads/2018/02/Commissione-Onofri-relazione-finale-28-2-19971.pdf>).

Trovò, infatti, concretizzazione, seppur in via sperimentale e solo in determinate zone particolarmente gravate da notevoli condizioni di precarietà, l'istituto del reddito minimo di inserimento definito, dall'articolo 1 del testo di legge, come « una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli». La soglia di povertà veniva fissata a 500 mila lire mensili, per singola persona, innalzata in relazione al numero dei componenti il nucleo familiare. La sperimentazione, che inizialmente coinvolse 39 comuni poi aumentati fino ad arrivare a 306, non ebbe vita lunga a motivo delle contingenze politiche che si vennero a creare e che determinarono un conseguente cambio di maggioranza e, dunque, di indirizzo politico.

Per la precisione – come si è già accennato e come si vedrà meglio in seguito – si tratta di una «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro» (art. 1, c. 1, l. n. 26/2019). Tale scelta appare ragionevole, nei termini che si chiariranno in seguito: eppure, non sono mancate nel dibattito scientifico opinioni favorevoli alla previsione di un reddito di cittadinanza universale. Prima di soffermarsi sulla nuova disciplina, sembra pertanto opportuno svolgere su di esse alcune riflessioni.

1.4) La visione di Bronzini.

Giuseppe Bronzini, magistrato ordinario e Consigliere presso la sezione lavoro della Corte suprema di cassazione fa parte del network Bin-Italia (*Basic income network* Italia), di cui è socio fondatore, condividendone il

Il nuovo Governo Berlusconi ritenendo che la sperimentazione non avesse determinato gli effetti auspicati ne decretò la trasformazione in Reddito di ultima istanza disciplinato dalla legge n. 350/2003 che non trovò, in realtà, alcuna concretizzazione.

Il D. Lgs 15 settembre 2017, n. 147 ha, quindi, istituito il REI, il Reddito di inclusione, quale «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» che, oltre a determinare il venir meno di alcune esperienze locali di sostegno al reddito ha rappresentato la prima misura di contrasto alla povertà sull'intero territorio nazionale.

Il REI, che presentava criteri di accesso molto selettivi è venuto meno in ragione dell'approvazione del Reddito di cittadinanza che, oltre ad innalzare la soglia ISEE da 6.000 euro a 9.360 euro presenta una conformazione e delle caratteristiche diverse.

Sul REI si veda A. BONOMI, Brevi osservazioni sul nuovo Reddito di Inclusione introdotto dal d. lgs. n. 147/2017 in attuazione della legge delega n. 33/2017: aspetti di diritto costituzionale, in *Dirittifondamentali.it*, fasc.1/2018; ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA (a cura di), *Il Reddito di inclusione (ReI). Un bilancio Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN) 2019.

progetto e contribuendo alle numerose pubblicazioni di tale istituzione, tra le quali devono essere menzionati, i “Quaderni Reddito”¹¹⁰.

Da molto tempo, nella sua produzione di studioso e tecnico del diritto, è impegnato in difesa dell’idea volta all’introduzione di un reddito di base, che reputa per nulla utopica¹¹¹.

Le sue analisi e le sue riflessioni sono dense di contenuto e suffragate da articolate impostazioni metodologiche, che fanno dello studioso uno dei maggiori propugnatori dell’ideale attribuzione universale.

L’obiettivo di lungo termine, che pare trarsi dalle sue pagine, è l’introduzione del reddito di base incondizionato e non già del reddito minimo garantito ma, quest’ultimo sussidio, come si evince, può rappresentare una sorta di terra di mezzo che consenta il traghettaggio verso un apparato caratterizzato dal *basic income*¹¹².

¹¹⁰ BIN ITALIA, in bin-italia.org/soci-fondatori/. Sul sito internet del network è disponibile uno spazio dedicato al beneficio introdotto in Italia sotto la denominazione di “*Osservatorio Reddito di Cittadinanza in Italia*”. Esso si prefigge di monitorare lo stesso con studi e riflessioni sul tema.

¹¹¹ Tra i contributi, curati da G. BRONZINI, meritano di essere segnalati: ID., *Il reddito di cittadinanza, Una proposta per l’Italia e per l’Europa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 2011; ID., *Il diritto a un reddito di base, Il welfare nell’era dell’innovazione*, cit.; ID., *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo*, in “Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale” 4/2018, pp. 701-710; ID., *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, cit., pp. 1-32; ID., *Appunti contro la disgregazione europea. Reddito minimo e nuovi diritti per rilanciare il processo di integrazione*, pp. 28-39, in QR4, Quaderni per il Reddito, Fascicolo n. 4/luglio 2016 “*Diritti sociali e reddito garantito pilastri per un’Europa 2.0*”; ID., *Reddito di base, lavoro, automazione: appunti per un nuovo garantismo sociale*, pp. 39-51, in QR7, Quaderni per il Reddito, Fascicolo n.7/ marzo 2017 “*Reddito garantito e innovazione tecnologica, tra algoritmi e robotica*”; ID., *Il reddito minimo garantito alla luce del “pilastro sociale europeo”*, pp. 96-102, in QR8, Quaderni per il Reddito, Fascicolo n.8/ febbraio 2018 “*Oltre il Reddito di Inclusione Un reddito garantito come diritto di base*”; ID., *La cooperazione sociale tra economia dei Big Data e reddito di base*, pp. 97 – 105 in QR9, Quaderni per il Reddito, Fascicolo n.9/ marzo 2019 “*Big Data, WebFare e Reddito per tutti, Siamo in rete, produciamo valore, vogliamo reddito*”.

¹¹² G. BRONZINI, *Reddito di base, lavoro, automazione: appunti per un nuovo garantismo sociale* cit., p. 45: «L’istituzione del reddito minimo garantito è stata pensata e realizzata per fronteggiare situazioni di bisogno o di disoccupazione (Cfr. l’art. 34 della Carta di Nizza); oggi si tratta invece di completare questa grandiosa esperienza in un nuovo diritto universale ad un’esistenza libera e dignitosa (lo potremmo chiamare *ius existantiae*) che consenta ad ognuno di poter disporre di quella libertà di autodeterminazione produttiva ed esistenziale, nella libertà dal bisogno, che le nuove tecnologie già rendono in parte obiettivamente possibile».

I suoi studi interessano particolarmente questa ricerca, anche a motivo della sua storia personale.

Questi, infatti, è stato un Giudice del lavoro.

Questo dato, dunque, va tenuto presente in ragione del fatto che ogni modello astrattamente ipotizzabile deve essere calato all'interno di un preciso ordinamento giuridico e la visione di Bronzini ha ben presente questo aspetto¹¹³.

In sostanza Bronzini afferma:

«l'idea radicale di un reddito di cittadinanza, consistente nell'attribuzione, da parte di una autorità pubblica (non necessariamente uno Stato, ma anche una entità come l'Unione europea), a tutti gli appartenenti a una determinata comunità politica (siano essi lavoratori o meno, bisognosi o ricchi) di risorse monetarie sufficienti a garantire una vita dignitosa»¹¹⁴.

Si tratta della definizione del reddito universale incondizionato e per tutti, un'idea abbastanza chiara e semplice.

Con la perifrasi reddito di cittadinanza, Bronzini intende fare riferimento ad un sussidio destinato a tutti, generalizzato, senza alcuna forma di condizionalità e selettività.

Consapevole della novità che l'introduzione di una tale misura comporterebbe nel panorama italiano egli la definisce come *radicale*, ma *radicalità*, precisa, non significa *impossibilità*, non fosse altro perché, secondo l'A., l'erogazione

¹¹³ G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza: una tappa per un nuovo welfare e l'autodeterminazione delle persone*, in volerelaluna.it, 11 febbraio 2019, p. 2: «Secondo una definizione puramente convenzionale la prima strada (chiamata dell'“universalismo selettivo”) conduce alla misura del reddito minimo garantito (RMG), chiamato in alcuni paesi anche reddito di inclusione, di solidarietà attiva (e via dicendo) consistente nell'erogazione di una somma di denaro tale da eliminare il rischio di esclusione sociale (almeno in Europa, secondo un approccio più ampio del mero contrasto della povertà) e di altre misure di aiuto e sostegno indiretto, condizionata a un accertato stato di bisogno (il cosiddetto *means test*) e, in genere, alla disponibilità ad accettare occasioni di lavoro (“congrue”, secondo le esperienze dei paesi occidentali più avanzati e cioè coerenti con le competenze del soggetto) e/o a seguire percorsi di formazione professionale. L'altra strada è, invece, quella (sempre secondo una stipulazione definitoria tra gli studiosi e tra gli organismi internazionali) del reddito di base (*basic income*) o anche reddito di cittadinanza o reddito universale per cui questa copertura dei “bisogni vitali” spetterebbe a tutti senza vincoli o obblighi di sorta».

¹¹⁴ G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza, Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, cit., p.15.

potrebbe trovare copertura non già nelle risorse finanziarie statali, potendo immaginarsi un contributo assegnato dall'Ue.

Sono, evidentemente, scelte che implicano l'attività del decisore politico il quale, però, non si muoverebbe senza alcuna coordinata, ma all'interno della cornice chiara e distinta del «*ius existantiae* o *ius ad vitam*» che «segnalano nei fatti il carattere inaccettabile di società che non assicurano a tutti almeno i mezzi vitali»¹¹⁵.

Bronzini non è il solo a pensare, in questi termini, il diritto all'esistenza dal momento che questo concetto è ripreso anche in altre ricostruzioni, tra le quali va ricordata quella di C. Tripodina (su cui si tornerà *infra*): in tal modo, vengono legati a doppio filo reddito ed esistenza: «Il reddito di cittadinanza, nella sua essenza, è dunque questo: un reddito teso a garantire l'esistenza, anche quando il lavoro non c'è»¹¹⁶.

L'idea che sta alla base di tale visione è che tutti debbano avere i mezzi per poter vivere dignitosamente, non soltanto quando la mancanza di mezzi derivi dall'inabilità al lavoro o dalla perdita dello stesso, ma anche quando, ad esempio, essa si riconduca a un salario insufficiente perché oggettivamente esiguo, o si riveli tale in relazione alla concreta situazione in gioco (si pensi alle famiglie numerose, a quelle in cui anziani o disabili necessitano di cure, etc.).

La realizzazione *del diritto ad un'esistenza dignitosa*, allora, potrebbe ben concretizzarsi per mezzo di un sussidio di cittadinanza, che garantirebbe che l'esistenza di ciascuno non possa mai essere afflitta dalla fame, dalla povertà, dalla mancanza di mezzi per vivere¹¹⁷.

¹¹⁵ *Ivi*, p.18.

¹¹⁶ 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*, fasc. 1/2015, p. 27.

¹¹⁷ D'altra parte, come afferma, Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Il Mulino, Bologna 2013, p. 352 è un punto di non ritorno degli ordinamenti costituzionali del Secondo dopo-guerra che «Il principio personalista, quale matrice dei diritti fondamentali, pone la persona al centro delle istituzioni preposte dall'ordinamento giuridico alla realizzazione dei fini generali di pacifico svolgimento delle relazioni tra consociati».

In questa luce, secondo Bronzini, il reddito garantito appare come strumento sempre più necessario a fronteggiare le situazioni in atto, come:

«nuovo diritto sociale, entrando a far parte del bagaglio del cittadino laborioso europeo, che lo protegge “nel mercato” consentendogli non solo di mantenere il suo livello di reddito tra una transizione lavorativa e un’altra, ma anche di accettare il più possibile solo occasioni lavorative coerenti con il proprio bagaglio professionale e formativo e con il proprio progetto di vita, evitando lavoretti sottopagati mortificanti le aspirazioni individuali»¹¹⁸.

Un’ idea che, però, nel ragionamento di Bronzini, non è solamente riconducibile alla teorica dei diritti sociali dal momento che la supera e la trascende. L’A. discorre di un diritto di libertà in senso stretto, al punto che afferma:

«si possono apprezzare gli aspetti di questa prerogativa, divenuta fondamentale in mezzo mondo, che l’avvicina ad un diritto di libertà, volto ad irrobustire e fortificare l’autodeterminazione del soggetto in tutti campi, ivi compresa la dimensione lavorativa, evitando di cadere in una logica di mera lotta alla povertà o di inserimento «amministrativo» al (poco) lavoro oggi disponibile»¹¹⁹.

Insomma, nella ricostruzione di Bronzini (come nelle impostazioni, seppur con le dovute differenze, di Rodotà e Ferrajoli, su cui v. *infra*) il reddito minimo universale libera dal bisogno e per questo si impone come obiettivo necessario ed irrinunciabile.

È interessante notare, poi, come, nella sua riflessione, la pervasività della trasformazione del mondo del lavoro, l’incipiente robotizzazione e le ricadute negative sui sistemi di welfare derivanti dall’applicazione delle teoriche neo-liberiste imperanti, implicino una seria presa di coscienza dei fenomeni in atto al fine di rilanciare, con forza, il diritto ad un reddito di base universale. Secondo l’A., si impone, allora, una nuova attenzione al mondo del lavoro che tenga conto dei cambiamenti in atto e tuteli tutti i soggetti coinvolti.

Servono, cioè, scelte forti che giungano a configurare un «nuovo Statuto del cittadino laborioso, che in questa prospettiva dovrebbe avere al proprio centro

¹¹⁸ G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base, Il welfare nell’era dell’innovazione*, cit., p. 67.

¹¹⁹ G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, cit. p.4.

uno *ius existentiae*», per mezzo del quale ognuno potrebbe giungere a «valorizzare la propria creatività e originalità scegliendo le occasioni migliori e le relazioni contrattuali più razionali, senza soccombere ai *diktat* di mercato, una «protezione» esistenziale mirata a valorizzare il cosiddetto capitale umano»¹²⁰.

Nel medio termine, dunque, la previsione di forme di reddito minimo garantito adempie ad una parte di questo “progetto”, ma non lo esaurisce, ponendosi quale istituto giuridico transeunte e teleologicamente orientato all'introduzione del diritto al reddito di base universale.

Sempre secondo l'A., si può vedere come non si tratti, solo, di una misura necessitata dalla ontologia stessa della persona umana – che ha diritto di soddisfare i bisogni primari – ma rappresenta un rimedio alla fagocitazione di posti di lavoro che la tecnologia, sempre più progredita e sofisticata, determinerà.

Per concludere, Bronzini si augura che si raggiunga un «percorso di aggiornamento del *welfare* in senso universale e inclusivo: percorso che non esclude l'esistenza di compromessi, così come in passato il *welfare* è stato anche un terreno di compromesso tra imprese e sindacati»¹²¹. Tale prospettiva presuppone, secondo l'A., che si volga lo sguardo alle istituzioni dell'Unione Europea e alle dinamiche politiche che caratterizzano l'UE.

Occorre rilanciare il progetto solidaristico che fu dei Padri, al fine di poter, almeno in parte, garantire le condizioni di vita dignitose che l'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, con lo stesso valore giuridici dei Trattati, prescrive¹²².

Un passaggio dei suoi studi riassume bene il percorso che Bronzini aveva elaborato prima della novella che ha introdotto l'inedito Rdc nel nostro ordinamento:

¹²⁰ G. BRONZINI, *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo*, cit., p. 707.

¹²¹ G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base*, cit. p. 28.

¹²² G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza*, cit. p. 63.

«In Italia la prospettiva non può che essere quella del rilancio attraverso una mobilitazione culturale dell'idea di un reddito di dignità, che abbia alcune caratteristiche irrinunciabili: l'adeguatezza (deve assicurare a tutti una vita libera e dignitosa, coprire almeno in parte le tariffe per beni essenziali e le spese cosiddette impreviste), l'individualità della prestazione e, eventualmente, preveda una “ragionevole condizionatezza”(le offerte di un posto di lavoro comportano la perdita del sussidio solo se congrue e cioè coerenti con il bagaglio professionale e formativo del soggetto), senza l'imposizione di attività (con i conseguenti controlli) irrispettose delle aspirazioni e competenze degli individui, che verrebbero “aiutati”- se vogliono e sulla base dei loro progetti di vita - da uffici competenti a destreggiarsi sul mercato del lavoro »¹²³.

Ora che la misura ha veduto il varo, nella logica di Bronzini, è necessario preservarla da inutili e sterili attacchi ma, pur sempre nella logica del suo potenziamento negli aspetti che risultano più problematici.

Così, nelle sue riflessioni più recenti, viene posto l'accento sulle critiche mosse al Reddito di cittadinanza, segnatamente *versus* il meccanismo di “attivazione dei beneficiari”, che – come si vedrà nel prosieguo della trattazione – stenta a decollare ed a mantenere la promessa di avere “sconfitto la povertà”, come ebbe ad affermare, al momento dell'approvazione del d. l. n. 4/2019, il Ministro del lavoro e dello sviluppo economico *pro tempore*.

Gli ultimi dati testimoniano, infatti, come «risultano essere state accolte circa 1 milione di domande, a fronte di quasi 2,4 milioni di richieste, delle quali [...] soltanto il 2% ha poi dato luogo ad un rapporto di lavoro tramite i Centri per l'impiego»¹²⁴.

Tornando alla ricostruzione di Bronzini, va segnalato come, egli valuti positivamente l'assetto tracciato dalla nuova normazione, dal momento che il Rdc, rappresenterebbe, come detto sopra, il primo *step* verso il riconoscimento, pieno ed effettivo, a ciascuno, del diritto al reddito universale, quale strumento del diritto al *ius existantiae*.

¹²³ G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base*, cit. p. 140.

¹²⁴ F. DI GRAZIA, *Requisitoria orale del Procuratore generale f.f. in costanza del Giudizio sul rendiconto generale dello Stato 2019*, presso la Corte dei conti, udienza del 24 giugno 2020, p.13, in <https://www.corteconti.it/Home/Documenti/DettaglioDocumenti?Id=b4c1c13a-ef7f-4e08-805e-0fb8a080901c>.

Sarebbe questo, per l'A., un grande passo in avanti per la realtà italiana e per la sua storia poiché:

«Il fatto che il RdC renda meno intollerabile *pro tempore*, e con quei limiti che necessariamente riguardano un istituto che interviene sui “minimi”, la povertà [...] è innegabile: il reddito minimo garantito è, infatti, quell’istituto che le società occidentali hanno in sostanza costituzionalizzato nella seconda metà del Novecento per governare il pericolo di una classe di esclusi per sempre e per proteggere la coesione sociale. Senza questa copertura essenziale, le proclamazioni costituzionali sulla solidarietà sarebbero del tutto vuote e ipocrite come per decenni è avvenuto in Italia, ove il *welfare* (salvo che per l’istruzione e la sanità) ha sino al 2017 in sostanza ignorato coloro che non possedevano lo *status* di “lavoratori” (discriminando sensibilmente, peraltro, quelli non subordinati)»¹²⁵.

Un Rdc da potenziare ed implementare nella logica del *basic income* ma che, per l’oggi, rappresenta, nella sua visione, un grande passo in avanti in termini di diritto ad un’esistenza libera e dignitosa.

La visione di Bronzini non è molto distante da quelle, che saranno esaminate in seguito, di Ferrajoli e di Rodotà. Ci si può però subito chiedere se tali visioni non sottovalutino le problematiche circa la fattibilità di un reddito di base universale, che ruotano, essenzialmente, su due piani: il primo, di natura pratica, riguarda il nodo della finanziarizzazione della misura che, per quanto elevata al rango di diritto di libertà, rimane, al pari di tutti i diritti, condizionato dalle risorse disponibili, con ovvie ripercussioni sul bilancio pubblico. La copertura per una misura del genere, in ordinamenti che non possono attingere a fonti di finanziamento peculiari come l’Alaska e Macao, non potrebbe che essere trovata nel prelievo fiscale, determinando la facile obiezione, che riprende quella ben nota, formulata da J. Rawls, per cui l’innalzamento delle imposte, e dunque il sacrificio imposto a chi contribuisce con il proprio lavoro al benessere della collettività, sarebbe rivolto non soltanto a chi si trovi in condizioni di disagio economico, ma anche a chi non versi in tale condizioni ed anzi viva agiatamente, e persino a chi conduca una vita da “surfista di Malibù”.

¹²⁵ G. BRONZINI, *La campagna denigratoria nei confronti della legge sul reddito di cittadinanza: come andare avanti?*, in *Questione giustizia*, fasc. 4 del 2019, p.45.

L'obiezione viene affrontata da Bronzini chiamando in causa, secondo il principio di sussidiarietà, l'ordinamento euro-unitario: ma resta il fatto che, ad oggi, pare difficile che l'UE riesca a farsi carico di una misura siffatta, che diventerebbe una delle più onerose – se non la più importante – delle voci di spesa. La difficoltà di realizzazione di tale prospettiva appare ancora più evidente se si pensa che già in conseguenza delle conseguenze prodotte dalla crisi economico-finanziaria avviatasi tra il 2007 e il 2008, da più parti nel dibattito dottrinale si sono levate voci favorevoli a una revisione dei Trattati volta a predisporre «una cornice istituzionale per una comune politica europea fiscale, economica e sociale in grado di creare le condizioni necessarie per il possibile superamento dei limiti strutturali di una unione monetaria imperfetta»¹²⁶. Sulla necessità di innovazioni nell'assetto dell'Unione in tale direzione, dall'*exploit* della crisi in poi si sono moltiplicati i suggerimenti dottrinali. Tuttavia, la reazione dell'Ue si è tradotta in «un non-evento, palesemente inidoneo a rifondare su nuove basi – e men che meno su di un «pilastro» dal solido ancoraggio costituzionale – le politiche sociali e del lavoro dell'Unione europea». Si tratta del vertice di Göteborg, che ha condotto all'adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali, un atto di *soft law* che, per quanto solennemente adottato, risulta palesemente inidoneo «a sorreggere l'ambiziosa pretesa di una sorta di rifondazione politico-costituzionale dei diritti sociali nell'Unione europea»¹²⁷.

Un ulteriore aspetto problematico riguarda, poi, la compatibilità con la Costituzione di una misura del genere: essa, infatti, per un verso non sarebbe rivolta sempre ed in ogni caso a rimuovere ostacoli di ordine economico e

¹²⁶ La citazione è tratta da J. HABERMAS, *Vi spiego perché la sinistra antieuropea sbaglia*, 10.04.2014, in www.reset.it, nonché, *amplius*, ID., *Questa Europa è in crisi* (2012), tr. it., Roma-Bari, 2012; *cfr.* anche ID., *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea* (2013), tr. it., Roma-Bari, 2014. In proposito, v. anche la comunicazione della Commissione del 2 ottobre 2013 intitolata *Potenziare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria* (COM 2013, 0690), e la risoluzione del Parlamento europeo del 21.11.2013 (2013/284, RSP).

¹²⁷ Le citazioni sono tratte da S. GIUBBONI, *Un nuovo pilastro europeo per i diritti sociali? Due critiche – di metodo e di merito – al social pillar di Göteborg*, in *Menabò di Etica e Economia*, consultabile all'indirizzo www.eticaeconomia.it, 1 febbraio 2018.

sociale, trattando perciò casi diversi in modo uguale, donde il forte sospetto di un urto con entrambi i commi dell'art. 3 Cost.; per l'altro, essa si muoverebbe in contraddizione con il dovere di ognuno di contribuire al progresso materiale o a quello spirituale della collettività sancito dall'art. 4, c. 2, Cost. Viene qui in luce un profilo peculiare del nostro ordinamento: a differenza di quanto accade negli altri Stati UE, infatti, la compatibilità costituzionale del reddito di base in tutte le sue forme deve infatti valutarsi anche tenendo in conto, come si è visto, *il principio lavorista*. Infatti, la «centralità antropologica del lavoro, inteso come tratto tipico della condizione umana»¹²⁸, si riflette nella tensione dialettica che l'art. 3, c. 2, Cost. innesta tra la *persona*, il *cittadino* e il *lavoratore*, non già al fine di dissolvere l'una «categoria» nell'altra, bensì al fine di chiamare «l'ordinamento giuridico tutto (la Repubblica, per l'appunto)» a uno sforzo costante ed inesausto, affinché «chi sia lavoratore sia anche cittadino e chi sia cittadino sia anche lavoratore»¹²⁹. Ed è soprattutto per questa ragione «che le forme di reddito di base universale, alla cui logica di fondo è estraneo un tale sforzo, suscitano immediati sospetti di incostituzionalità: sospetti che invece non necessariamente si manifestano con riferimento alle declinazioni del 'reddito minimo garantito', laddove queste prevedano la disponibilità dei destinatari ad entrare in programmi finalizzati alla formazione e all'inserimento lavorativo, pur sempre in una prospettiva distante da quella rigida del puro *workfare*, in cui l'accesso alle misure di contrasto alla povertà appare condizionato all'adempimento dell'obbligo stringente di accettare *qualsiasi* offerta di lavoro»¹³⁰.

¹²⁸ Così, M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, n. 3/2010, p. 637.

¹²⁹ Le citazioni sono tratte da M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa?* cit. p. 116.

¹³⁰ C. SALAZAR, *'Reddito di cittadinanza', 'reddito minimo garantito' e Costituzione: notazioni sparse (e qualche perplessità)*, cit. p.108.

1.5) Il pensiero di Ferrajoli.

Luigi Ferrajoli, è, in Italia, uno dei maggiori patrocinatori del reddito di cittadinanza universale, declinato nella sua versione più pura.

Una delle sue opere più belle e rappresentative è il *Manifesto per l'uguaglianza*, che contiene una vera *summa* dell'idea dell'A. in merito al reddito universale.

Commentando l'exploit della disuguaglianza che ha contrassegnato gli ultimi vent'anni, l'A. afferma:

«Ebbene, dobbiamo renderci conto che questa tremenda disuguaglianza – questa sua contraddizione vistosa con le tante carte dei diritti che affollano i nostri ordinamenti – non sarà a lungo tollerabile senza diventare esplosiva; che in una società globale sempre più fragile e interdipendente come l'attuale essa non sarà a lungo sostenibile senza che si vada incontro a un futuro di guerre e di violenze in grado di travolgere le nostre stesse democrazie; che non potremo continuare a declamare decentemente i valori dell'uguaglianza, della dignità della persona e dei diritti umani se finalmente non li prenderemo sul serio, quali diritti universali e perciò indivisibili, e non ne estenderemo a tutti le effettive garanzie»¹³¹.

Contro l'espansione delle disuguaglianze materiali, secondo l'A., i decisori politici hanno il dovere di attuare politiche imperniate sulla attuazione dei principi costituzionali, ed in particolare di quelli che “riconoscono e garantiscono” i diritti fondamentali (art. 2 Cost.), muovendosi così sulla direttrice tracciata dall'art. 3, c. 2, Cost.¹³².

I dati disponibili, però, non consentono di affermare che le politiche pubbliche, ai vari livelli e nei diversi contesti, stiano, concretamente, realizzando il fondamentale obiettivo ora citato.

Ferrajoli, così, per ciò che riguarda il tema dell'uguaglianza, individua due modi di manifestarsi della diversità, a cui fa riferimento, rispettivamente, con i termini: differenza e disuguaglianza.

¹³¹ L. FERRAJOLI, *Sui fondamenti dei diritti fondamentali. Un approccio multidisciplinare*, in “Studi sulla questione criminale”, fasc. 2/2010, p. 24:

¹³² Sul punto, v. AA.VV. – AG.I.R.E. (Against Inequality Rebuild Equity) *Contro la disuguaglianza. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari 2018, p.60 ss.

Queste due manifestazioni delle diversità, secondo l'A., sono prese in considerazione dall'articolo 3 della Carta costituzionale italiana¹³³.

Al primo comma, infatti, assumono rilevanza giuridica le differenze, al secondo comma, invece, trovano pregnanza assiologica le diseguaglianze.

Per dirla con le sue stesse parole, le differenze «consistono nelle diversità delle nostre identità individuali», laddove le diseguaglianze sono costituite dalle «diversità delle nostre condizioni economiche e materiali», ed è perciò naturale che il principio di eguaglianza tenga conto di tale dicotomia difendendo le prime e sopprimendo o, tendenzialmente, riducendo le altre¹³⁴.

Le differenze rappresentano parte integrante del patrimonio individuale di ciascuno e necessitano di essere protette al fine di garantire la massima espansione delle stesse.

Le diseguaglianze, invece, sono un “male”, perché giungono, tra l'altro, ad incidere sulle stesse differenze che non sono poste nelle sufficienti condizioni per esplicarsi.

Così come sussiste un'antitesi tra differenze e disuguaglianza, secondo l'A. vi è un'altra opposizione, per certi versi classica, tra diritti fondamentali e diritti patrimoniali¹³⁵.

¹³³ A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero dalla continua "evoluzione" del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale", fasc. n. 3/1998, p.354 evidenzia, rispetto allo scrutinio di costituzionalità, come «lo stesso «parametro dei parametri» oscilla perennemente fra *continuità* ed *evoluzione*, in ragione dell'idea, invero molto antica e solo apparentemente contraddittoria, che la Costituzione sia insieme un atto (puntuale) e un processo (storico)».

¹³⁴ L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, cit., p.4: «È quindi evidente che il principio di eguaglianza è stipulato sia perché siamo differenti, sia perché siamo disuguali: per tutelare e valorizzare le differenze e per rimuovere o ridurre le disuguaglianze».

¹³⁵ L. FERRAJOLI, *Dignità e libertà*, in "Rivista di filosofia del diritto, Journal of Legal Philosophy", fasc. 1/2019, p.25: «I diritti fondamentali equivalgono ad altrettanti connotati e fattori della dignità della persona; i diritti patrimoniali, invece, sono quelli che hanno un prezzo e perciò si comprano e si vendono. I primi sono universali e formano la base dell'uguaglianza. I secondi sono singolari, *excludendi alios*, e formano la base della disuguaglianza. L'insieme dei primi costituisce la condizione necessaria della dignità della persona. La mancanza di limiti ai secondi, allorché la disuguaglianza economica perviene a distanze abissali come quelle odierne – ricchezze sterminate di pochi e povertà di moltissimi, al di sotto della soglia di sussistenza – si risolve in una generale lesione della dignità di tutti».

I diritti fondamentali non sarebbero altro che esplicazioni e concretizzazione della dignità umana, che è attributo di ogni persona.

I diritti fondamentali uniformano, rendono uguali, tutte le donne e gli uomini, mentre i diritti patrimoniali danno luogo a profonde diversità sicché contribuiscono a creare ed approfondire le disuguaglianze.

Ulteriore ed ultima differenza si rinviene all'interno del novero dei diritti fondamentali.

Come è noto quest'ultimi si bipartiscono in diritti di libertà e diritti sociali, tipizzazioni di diritti che meritano, entrambe, la qualità della 'fondamentalità' ma che, storicamente si sono sviluppati in periodi diversi.

I diritti sociali seguono i diritti libertà dal momento che portano a compimento il processo di emancipazione dell'individuo al fine di farlo assurgere al rango di persona, a tutti gli effetti.

In un primo tempo si affermano i diritti di libertà e, successivamente, si affiancano i diritti sociali come loro completamento.

Ferrajoli esplicita questa diversità-complementarità con l'immagine del «passo indietro» e del «passo avanti» da parte dell'apparato autoritario statale¹³⁶.

Diritti sociali e diritti di libertà meritano tutela ed implementazione equipollente, in considerazione del fatto che sussiste «un nesso tra persona, dignità e diritti fondamentali: la dignità spetta alla persona solo perché tale e si realizza attraverso l'attribuzione alla persona dei diritti fondamentali, sia di libertà che sociali, e la loro concreta garanzia»¹³⁷.

¹³⁶ L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali e democrazia. Due obiezioni a Robert Alexy*, in "Rivista di filosofia del diritto, Journal of Legal Philosophy" fasc. 1/2015, p.40: «I diritti di libertà e di autonomia, sui quali si fonda la democrazia liberale, impongono alla sfera pubblica un *passo indietro* – un non-decidere, una non invadenza, una non-lesione da parte delle pubbliche autorità – a garanzia dell'immunità delle sfere individuali dell'autodeterminazione. I diritti sociali, sui quali si fonda la democrazia sociale, impongono al contrario un *passo avanti* della sfera pubblica – un obbligo di intervenire, con prestazioni positive – a garanzia della sopravvivenza delle persone in società come le attuali, nelle quali sopravvivere non è più un fatto naturale, ma un fatto sociale, dipendente dall'integrazione sociale».

¹³⁷ L. FERRAJOLI, *Dignità e libertà*, cit. p.24.

I diritti sociali, oltre a rimuovere le diseguaglianze, hanno il compito di redistribuire, in parte e per quanto possibile, la ricchezza, che una determinata società produce e, per questo motivo, contengono, al pari dei diritti di autonomia, un'intrinseca idea di giustizia.

L'idea redistributiva della ricchezza si concretizza per mezzo dei diritti sociali ed è qui che Ferrajoli innesta l'idea del reddito di cittadinanza.

Il reddito di base, secondo l'A., dovrebbe considerarsi alla stregua di un diritto sociale che implica l'attivarsi dei pubblici poteri ma è anche diritto di libertà cosicché diviene una sorta di «meta-diritto» poiché «opera come condizione dell'effettività di tutti gli altri diritti dei lavoratori, e perciò come presupposto della stessa democrazia»¹³⁸.

Il progetto di attuazione del reddito di base parte da considerazioni che sono presentate come idonee ad offrire base etico-giuridico-economica tanto alla versione che non presenta forme di condizionalità quanto alla sua rielaborazione con sistema di vincoli e controlli.

I primi tre diversi pilastri: il «fondamento etico-politico», il «fondamento costituzionale» ed il «fondamento economico e sociale» offrono elementi spendibili per entrambe le due visioni del beneficio economico¹³⁹.

Il primo motivo, valido per entrambe le forme di reddito, poggia sul diritto alla vita, infatti, dopo aver ribadito che lo Stato nasce per perpetuare la vita dei suoi componenti, Ferrajoli fa notare come l'assunto per il quale ciascuno era in grado di vivere con il proprio lavoro è andato incontro ad obsolescenza, infatti è venuta meno la possibilità che tutti trovino un lavoro o, comunque, sussiste l'impossibilità di trovare un'occupazione, pur emigrando.

Infatti, afferma che: «non basta più, perciò, la volontà di lavorare, e neppure di emigrare per trovare un'occupazione. Non è più vero che il lavoro è accessibile a tutti, purché lo si cerchi e lo si voglia cercare»¹⁴⁰. In forza di ciò la misura si rende necessaria, data l'anteriorità del diritto alla vita sulle altre

¹³⁸ L. FERRAJOLI in *Manifesto per l'uguaglianza*, cit., p. 194.

¹³⁹ *Ivi*, p. 176 e ss.

¹⁴⁰ *Ivi*, p. 180.

prerogative dell'umana esistenza, che trovano concretizzazione nei diritti fondamentali¹⁴¹.

La seconda motivazione, anch'essa valida per entrambe le forme, assume rilievo costituzionale.

Ferrajoli, infatti, partendo dal dato testuale, offerto dalla Costituzione italiana, esplicita alcuni indici che, a suo dire, costituiscono la base giuridica per l'introduzione, nell'ordinamento italiano, di una delle due forme di sussidio di base.

L'articolo 38 Cost., infatti, contiene già la necessità di predisporre strumenti di sostegno al reddito in considerazione del fatto che prevede il mantenimento, l'assistenza sociale e la predisposizione di mezzi adeguati alle necessità di vita dei lavoratori. Gli ammortizzatori sociali, introdotti nel corso degli anni, hanno abdicato a tale obiettivo offrendo forme di tutela frammentate e poco adeguate¹⁴². Occorre però ricordare che l'art. 38 Cost. prevede il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale per ogni «*cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere* (c. 1), stabilendo, inoltre al c. 2 che «*i lavoratori*» abbiano diritto a che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Tali formule, e segnatamente quella che vuole il diritto al mantenimento e all'assistenza legato alla inabilità al lavoro del beneficiario, oltre che all'assenza dei mezzi necessari per vivere, sono state oggetto, storicamente, di letture particolarmente restrittive¹⁴³: «si spiega così, come mai le prestazioni di

¹⁴¹ L. FERRAJOLI, *Sui fondamenti dei diritti fondamentali*. cit., p. 14: «Tutti i diritti fondamentali sono (e si giustificano in quanto) leggi del più debole in alternativa alla legge del più forte che vigerebbe in loro assenza: in primo luogo il diritto alla vita, contro la legge di chi è più forte fisicamente; in secondo luogo i diritti di immunità e di libertà, contro la legge di chi è più forte politicamente; in terzo luogo i diritti sociali, che sono diritti alla sopravvivenza contro la legge di chi è più forte socialmente ed economicamente».

¹⁴² L. FERRAJOLI in *Manifesto per l'uguaglianza*, cit., p. 183 e ss.

¹⁴³ Sul punto di notevole interesse il ragionamento proposto da F. POLACCHINI, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *Federalismi.it*, fasc. 5/2019 che, a p. 24 tratta del «tradizionale ostacolo teorico rappresentato dall'art. 38 della Costituzione e il suo superamento mediante un'interpretazione euronunitariamente conforme» e propone, a p. 25, «una lettura dell'art. 38 Cost. combinata con l'art. 34, par. 3 della Carta dei diritti fondamentali Ue [...] che conduce alla valorizzazione della valenza «universalistica» del

natura assistenziale – e tra queste in particolare quelle dirette a contrastare situazioni di povertà e deprivazione materiale – abbiano storicamente rivestito, nel sistema di protezione sociale italiano globalmente considerato, un ruolo residuale, se non del tutto marginale, anche (anzi, storicamente soprattutto) in periodi di forte espansione dello Stato sociale»¹⁴⁴.

Proprio da tale lettura è derivata la mancanza di interventi organici volti a contrastare la povertà e la frammentazione delle misure previdenziali e assistenziali a tutela di specifiche categorie di cittadini, nelle quali non rientrano coloro i quali versino in una situazione di disagio economico non legata all'inabilità al lavoro (art. 38, c. 1, Cost.) o che non siano (stati) lavoratori colpiti da infortunio, malattia, vecchiaia, disoccupazione involontaria (art. 38, c. 2, Cost.), e tantomeno vi si ritrovano quanti dal proprio lavoro ricavano un reddito talmente esiguo, da determinarne l'iscrizione alla "categoria" dei *working poors*.

L'assistenza, nella lettura prevalente dell'art. 38 Cost., si dovrebbe dunque indirizzare solo ai bisognosi che non possono lavorare, e non già a tutti indistintamente: ma la lettura di Ferrajoli attribuisce a tale norma una portata "inclusiva".

Oltre all'articolo 38 Cost., però, anche l'articolo 42, II comma, della Carta offrirebbe copertura al reddito di base, secondo una interpretazione che Ferrajoli mutua da Massimo Severo Giannini.

Infatti, dal momento che la Costituzione statuisce che la proprietà debba essere resa, dalla legge, «accessibile a tutti», il reddito di base si porrebbe come strumento necessario a dare concretezza all'inciso mentovato, assicurando a tutti i beni necessari all'esistenza¹⁴⁵.

diritto all'assistenza sociale, confermando la sua natura di diritto fondamentale dell'ordinamento costituzionale multilivello».

¹⁴⁴ S. GIUBBONI, *Il reddito*, cit., 80.

¹⁴⁵ L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, cit., p 185.

In sostanza, il *basic income* sarebbe legittimato dalla stessa Costituzione, che è teleologicamente votata alla tutela dei diritti fondamentali e, dunque, all'acquisizione da parte del maggior numero di persone dei beni vitali¹⁴⁶.

L'ultima argomentazione a sostegno del reddito di base ha carattere economico-sociale.

Secondo l'A., garantire una soglia di reddito, infatti, non sarebbe affatto anti-economico ma, al contrario, offrirebbe positive conseguenze per la comunità, dal momento che un tale intervento «rappresenta un investimento primario, essendo in grado non solo di assicurare la sopravvivenza e di aumentare il benessere delle persone, ma anche di accrescere le loro capacità produttive»¹⁴⁷.

La collettività, ritiene l'A., e specialmente i giovani, ne avrebbe un giovamento significativo.

Dopo avere illustrato le tre ragioni a sostegno dell'introduzione di un reddito minimo e di un reddito di base, Ferrajoli compie una precisa scelta, e si dichiara favorevole all'introduzione del «reddito di base universale e incondizionato», offrendo sei ragioni «assiologiche, giuridiche e sociali» valide per questa forma¹⁴⁸.

La prima ragione, che renderebbe preferibile il reddito incondizionato, riposa nell'armonizzazione e nella perfetta conciliazione che tale sussidio avrebbe con il sistema delle nostre democrazie volte ad offrire piena tutela ai diritti fondamentali¹⁴⁹.

¹⁴⁶ L. FERRAJOLI, *Sui fondamenti dei diritti fondamentali*, cit., p. 15: «Devono essere garantiti come diritti fondamentali tutti quei diritti vitali dalla cui garanzia dipende la convivenza pacifica: il diritto alla vita e all'integrità personale, i diritti civili e politici, i diritti di libertà, ma anche i diritti sociali alla sopravvivenza; in breve, tutti i diritti senza la cui tutela e soddisfazione la convivenza degenera nella violenza oppressiva dei più forti o in quella della rivolta dei più deboli».

¹⁴⁷ L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, cit., p. 187.

¹⁴⁸ *Ivi*, p. 188 e ss.

¹⁴⁹ *Ivi*, p. 189.

Sul punto è interessante il pensiero dell'autore in L. FERRAJOLI, F. MASTROMARTINO, *Intervista a Luigi Ferrajoli*, in "il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica", fasc. 5/2019, p. 846: «L'uguaglianza stabilita dalle nostre Costituzioni altro non è che l'uguaglianza nei diritti fondamentali – *l'égalité en droits* proclamata dall'articolo 1 della *Déclaration* del 1789 – i quali, diversamente dai diritti patrimoniali, che sono singolari e disponibili, sono

La seconda motivazione è volta a sottolineare l'eliminazione delle conseguenze "stigmatizzanti" che il reddito minimo condizionato potrebbe avere sui beneficiari, i quali potrebbero essere identificati come "soggetti improduttivi a carico della collettività"¹⁵⁰.

La terza ragione afferisce alla minor incidenza che una misura del genere avrebbe sull'apparato burocratico delle amministrazioni pubbliche rispetto a quella del reddito minimo condizionato, non dovendo procedersi all'individuazione dei destinatari¹⁵¹.

Nel sistema di reddito minimo, infatti, lo Stato – o le amministrazioni periferiche – si vedono gravati da una serie di attività dirette alla verifica dei requisiti iniziali ed al mantenimento degli stessi.

La quarta motivazione si concentra sulla tutela dei diritti dei lavoratori e andrebbe a vantaggio delle classi svantaggiate.

Infatti, non può essere taciuto come le:

«politiche liberiste hanno demolito, con il diritto del lavoro e le sue garanzie, le vecchie forme di soggettività collettiva basate sull'uguaglianza e su lotte comuni per comuni diritti. Espressioni come movimento operaio e classe operaia sono andate fuori uso perché è venuta meno, con la moltiplicazione, la differenziazione e la precarizzazione dei rapporti di lavoro, l'uguaglianza nei diritti tra i lavoratori, i quali, anziché solidarizzare in lotte comuni, sono costretti a entrare in competizione tra loro»¹⁵².

Queste, per certi versi, tragiche dinamiche dei tempi moderni sarebbero sensibilmente incise dal reddito di cittadinanza universale, dal momento che, come scrive Ferrajoli, il *basic income* «assicurando i minimi vitali, sottrarrebbe i lavoratori al ricatto del massimo sfruttamento e ne rafforzerebbe il potere contrattuale»¹⁵³.

diritti universali, cioè attribuiti a tutti da norme di solito costituzionali e in quanto tali indisponibili».

¹⁵⁰ L. FERRAJOLI in *Manifesto per l'uguaglianza*, cit., p 189.

¹⁵¹ *Ivi*, 190.

¹⁵² L. FERRAJOLI, *L'alleanza perversa tra sovranismi e liberismo*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2019, p.3.

¹⁵³ L. FERRAJOLI in *Manifesto per l'uguaglianza*, cit., p 190.

Sarebbe una sorta di contropotere da opporre allo sfruttamento e alla precarietà che, molte volte, contraddistinguono il mondo del lavoro¹⁵⁴.

Il quinto punto, che si collega al precedente, intende sottolineare la potenzialità dello strumento che avvantaggerebbe i più vulnerabili e deboli, soprattutto i giovani e le donne, maggiormente esposti ad accettare lavori mal pagati, pur di avere un reddito i primi, e di riuscire a svolgere anche il proprio ruolo familiare, le seconde¹⁵⁵.

L'ultimo punto, che sta molto a cuore al filosofo Ferrajoli, è centrato sul tema della giustizia sociale.

Dal momento che la ricchezza prodotta non viene allocata in base ai reali meriti, ma si distribuisce in maniera, per certi versi, iniqua, un reddito incondizionato stempererebbe questo meccanismo e contribuirebbe a rendere più giusto il sistema capitalistico¹⁵⁶.

Il «reddito di base universale e incondizionato» assumerebbe, così, l'ontologia di strumento fortemente redistributivo della ricchezza prodotta, dando un forte contributo al compito di rimozione delle disuguaglianze imposto alla Repubblica dall'art. 3, c. 2, Cost.

Inutile dire che le prospettate argomentazioni offrono l'opportunità di una seria e puntuale riflessione sul tema, ma le obiezioni di fondo rimangono le medesime avanzate per la teorica di Bronzini.

Resta infatti fermo che la dazione periodica avvantaggerebbe anche i più ricchi, e i sommamente ricchi, con evidenti problemi di giustizia ed equità.

Inoltre, ci sono i costi per le casse pubbliche visto che, ad esempio, «400 euro

¹⁵⁴ L. FERRAJOLI, *Il futuro della democrazia in Europa*, in "Parolechiave", fasc. 1/2012, p. 114: « Il vecchio diritto del lavoro, con i suoi diritti e le sue garanzie conquistate in decenni di lotte, è stato dissolto, in Italia, da una serie di controriforme: la sostituzione della contrattazione collettiva nazionale con la contrattazione aziendale o individuale; l'abbandono del vecchio modello del rapporto di lavoro a tempo indeterminato in favore di una molteplicità di rapporti di lavoro individuali, atipici, flessibili, saltuari, precari e perciò privi di garanzie; la possibilità per la contrattazione aziendale di derogare a qualunque legge; la svalorizzazione del lavoro e dei lavoratori ridotti, come nell'Ottocento, a merci in competizione tra loro; la neutralizzazione del conflitto sociale e la divisione del mondo del lavoro e dei sindacati mediante l'imposizione ai lavoratori».

¹⁵⁵ L. FERRAJOLI in *Manifesto per l'uguaglianza*, cit., p. 190.

¹⁵⁶ *Ivi*, p. 191.

al mese pro capite, se proiettati sull'insieme dei residenti in Italia, vorrebbero dire una spesa annua di circa 300 miliardi di euro»¹⁵⁷. Infine, facendo leva sulla necessità dell'adozione del reddito universale alla luce della asserita incontrastabilità della disoccupazione dilagante, si finisce per avallare «la svalutazione del carattere precettivo della Carta repubblicana del 1947 complessivamente considerata, la quale si presenterebbe su un tema pur così cruciale incapace di fornire risposte adeguate all'attuale frangente economico-sociale e dunque, in buona sostanza, fuori dal tempo»¹⁵⁸.

1.6) L'idea di Rodotà

Il compianto Stefano Rodotà, grande giurista e pensatore italiano, può essere annoverato nel gruppo dei più importanti studiosi del reddito di cittadinanza. Rodotà, in molti libri e saggi, ha riflettuto sul tema reddito minimo/reddito di base, alla luce della sua esperienza di giurista attento al tema dei diritti fondamentali: attenzione che, tra l'altro il chiaro Maestro ha esplicitato anche in seno ai consessi euro-unitari, specialmente per il lavoro profuso per l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europa, la c.d. Carta di Nizza- Strasburgo¹⁵⁹.

Le riflessioni di Stefano Rodotà hanno lasciato una traccia importante nel panorama italiano ed europeo – tra l'altro – con riferimento alla definizione giuridico-costituzionale della dignità umana.

La dignità ha assunto, nel corso della storia umana, una centralità sempre maggiore ed una forza, via via, dirompente. La sua valenza giuridica si

¹⁵⁷ S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?* cit., pp.140-141.

¹⁵⁸ M. BENVENUTI, *Quali misure*, cit., p.174, per il quale tale tesi, muovendo dall'assunzione che la disoccupazione sia diventata un dato congenito e non più contingente dell'attuale esperienza giuridica, finisce – forse, al di là delle intenzioni di chi la formula – per affermare che la stessa Carta repubblicana del 1947 sia in qualche modo disarmata a fronte del problema (e dei problemi) del non lavoro.

¹⁵⁹ S. RODOTÀ, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in *Riscrivere i diritti in Europa*, a cura di A. Manzella, P. Melograni, E. Paciotti, S. Rodotà, Il Mulino, Bologna 2001.

esplica, soprattutto, nella novità che essa immette nella teorica dei diritti fondamentali della persona.

La lingua nuova, che la dignità parla, porta con sé una lettura peculiare dei valori e dei principi del costituzionalismo contemporaneo, poiché la dignità:

«non è un diritto fondamentale tra gli altri, né una supernorma. Seguendo la storia della sua vicenda giuridica, ci avvediamo che essa è venuta ad integrare principi fondamentali già consolidati – libertà, eguaglianza, solidarietà – facendo corpo con essi e imponendone una reinterpretazione in una logica di indivisibilità»¹⁶⁰.

La centralità della dignità, secondo l’A., involge diversi profili, che affiorano in problematiche “nuove”: il tema dei “beni comuni”, del “diritto al cibo” e del “diritto all’esistenza” individuano alcuni tra gli ambiti di riflessione su cui la riflessione di Rodotà si è soffermata negli anni più recenti, unitamente a quello del reddito di cittadinanza incondizionato.

Il reddito di base incondizionato, anche in Rodotà, rappresenta l’obiettivo finale dell’affermazione progressiva della dignità umana.

Scrive Rodotà, infatti, che il:

«reddito minimo si configura come punto di partenza e indica le modalità che devono essere prese in considerazione perché si possa giungere all’effettiva tutela di un diritto fondamentale della persona. L’approdo è il reddito di base incondizionato per tutti, o reddito universale, che tuttavia non esaurisce il diritto all’esistenza libera e dignitosa, di cui costituisce essenziale componente»¹⁶¹.

La sua riflessione parte, come si evince, dalla presa di coscienza della importanza della complementarità tra i bisogni materiali e quelli spirituali, la soddisfazione dei quali concorre all’esplicazione della personalità di ciascuno¹⁶².

Se l’approdo è il reddito di base incondizionato, che rappresenta lo strumento attraverso cui realizzare pienamente la dignità sociale, il punto di partenza

¹⁶⁰ S. RODOTÀ, *Vivere la democrazia*, cit., p. 65.

¹⁶¹ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari 2012, p.245.

¹⁶² *Ivi*, p. 233: «la materialità dell’esistenza esige che vengano presi in considerazione fattori che riguardano la persona nel suo rapporto complessivo con gli altri e con il mondo».

si rinviene in una importante differenziazione che deve essere, con forza, affermata.

Infatti, non può essere taciuta la mescolanza di terminologie e, dunque, di problemi e soluzioni diverse, che risulta presente.

Rodotà traccia una netta linea di demarcazione tra due concetti diversi quali «sopravvivenza» ed «esistenza»¹⁶³.

La tendenziale eliminazione delle tante povertà, infatti, non esaurisce l'impegno che grava sui pubblici poteri, e specialmente sugli organi di indirizzo politico, dal momento che la nostra Costituzione richiede che il lavoratore e la sua famiglia possano condurre *un'esistenza libera e dignitosa* (art. 36 Cost.)¹⁶⁴.

L'esistenza, che sia pienamente rispettosa della dignità della persona, non può arrestarsi alla sola rimozione delle povertà ed al soddisfacimento dei soli bisogni materiali, richiedendo la garanzia piena ed effettiva dei diritti fondamentali¹⁶⁵.

L'obiettivo a cui la collettività deve tendere è la realizzazione piena della persona al punto che Rodotà, richiamando la Dichiarazione della Virginia, riafferma, con forza, il «diritto alla ricerca della felicità»¹⁶⁶.

Il processo tendenziale di affermazione della persona, che egli evidenzia, si lega alla dimensione della sua "costituzionalizzazione": infatti, la «progressiva emersione del diritto all'esistenza si colloca nel quadro della costituzionalizzazione della persona, alla quale contribuisce in maniera assai significativa, manifestandosi così con il carattere dell'universalità che caratterizza i diritti fondamentali»¹⁶⁷.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ S. RODOTÀ, *Vivere la democrazia*, cit., p. 53 «La Costituzione non guarda al lavoro come ha un'astrazione e non si ferma al dato materiale dell'esistere [...] Non una qualsiasi forma di esistenza, dunque, ma quella che dà pienezza a libertà e dignità».

¹⁶⁵ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p.246: «È la complessità del vivere a emergere, dunque non qualcosa che viene dopo la soddisfazione dei bisogni materiali, bensì ciò che a essi inestricabilmente si congiunge».

¹⁶⁶ *Ivi*, p. 249.

¹⁶⁷ *Ivi*, p. 242.

Da qui, l'A. focalizza l'attenzione sulla «cittadinanza», che deve essere intesa non come concetto escludente, che restringe il campo dell'affermazione dei diritti a quanti sino titolari dello *status civitatis*, ma, al contrario, come «patrimonio di diritti che appartengono alla persona in quanto tale»¹⁶⁸.

Se la cittadinanza è intesa così, come insieme di diritti della persona, la conseguenza non potrà che essere la «garanzia per tutti di un reddito appunto di «cittadinanza», sia pure muovendo all'inizio dalla garanzia di un reddito minimo»¹⁶⁹.

Il reddito minimo garantito che, in questa impostazione, si prefigge di contrastare la povertà, si presenta come uno strumento da cui partire per giungere al reddito incondizionato.

Mi sembra di poter dire, per riprendere la bipartizione iniziale, che il reddito condizionato e non universalistico è idoneo ad assicurare la condizione di «sopravvivenza», a volte superandola, mentre il reddito universale ambisce a realizzare pienamente le condizioni necessarie all'«esistenza libera e dignitosa», per concretizzare il «diritto alla (ricerca della) felicità».

Valgono, qui, le perplessità svolte in precedenza con riferimento al reddito universale prospettato da Bronzini e da Ferrajoli.

Va segnalato che, nel pensiero di Rodotà, in parallelo alla riflessione sul reddito di cittadinanza si sviluppa quella sul «diritto al cibo», dal momento che sussiste la «consapevolezza della necessità di collocare il diritto al cibo tra i diritti fondamentali d'ogni persona, di considerarlo nel suo legame inscindibile con lo stesso diritto all'esistenza»¹⁷⁰.

Il tema del diritto al cibo ha assunto, negli ultimi anni, un'importanza rilevante ed ha interessato diversi autori¹⁷¹.

¹⁶⁸ *Ivi*, p. 239.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 239.

¹⁷⁰ S. RODOTÀ, *Vivere la democrazia*, cit., pp. 69-70.

¹⁷¹ Si vedano, tra i più recenti contributi, F. ALICINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, cit.; M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, in *forumcostituzionale.it*, 2 marzo 2016; A. CIERVO, *Il diritto al cibo. Presupposti normativi e precedenti costituzionali di un nuovo diritto fondamentale*, in "Parolechiave", fasc. 2/2017; C. DRIGO, *Il Diritto al cibo adeguato: fra strumenti normativi vaghi e difficile giustiziabilità, quale ruolo per gli enti territoriali?* cit.; A. LIGUSTRO, *Diritto*

Rodotà collega questo “nuovo diritto” alla dimensione costituzionale, parlando di «fondamentale diritto sociale», dal momento che rappresenta «un diritto fondamentale della persona, che riguarda l’esistenza in tutta la sua complessità, divenendo componente essenziale della cittadinanza e, insieme, preconditione della democrazia»¹⁷².

Il diritto al cibo, secondo l’A., è una preconditione, dal momento che è innegabile che «ogni volta in cui la malnutrizione (sia la denutrizione che la sovralimentazione) è tale da degradare l’essere umano a una cosa, è lì che la dignità umana viene violata ed è lì che deve essere tutelata»¹⁷³.

Effettivamente, l’esercizio di tale diritto appare come premessa per la fruizione degli altri diritti¹⁷⁴, come condizione che concorre alla realizzazione piena ed effettiva della dignità sociale¹⁷⁵.

Esso deve considerarsi un «diritto umano di base», che rischia di essere conculcato allorché «lo Stato o la comunità internazionale non consentano agli individui di accedere liberamente ad un cibo adeguato e sufficiente, un cibo sano, nutriente e culturalmente compatibile con le tradizioni delle diverse comunità umane»¹⁷⁶.

La nostra Costituzione non afferma espressamente questo diritto ma, secondo alcuni, esso è desumibile dal testo della Carta¹⁷⁷.

al cibo e sovranità alimentare nella prospettiva dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, cit.; F. PIZZOLATO, *Il diritto all'alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Aggiornamenti sociali*, fasc. 2/2015; A. RINELLA, “Food Sovereignty”, in «*Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*», fasc. 1/2015.

¹⁷² S. RODOTÀ, *Vivere la democrazia*, cit., p.73.

¹⁷³ M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, cit., p.2.

¹⁷⁴ F. ALICINO, *Il diritto al cibo*, cit., p.21: «il riconoscimento, la tutela e la realizzazione del diritto al cibo si affermano come premesse imprescindibili per il godimento e l’esercizio di una pluralità di diritti e di libertà».

¹⁷⁵ J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il “social summit” di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?* in *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, fasc. speciale 4/2018, p 51: «Cercando di individuare condizioni minime di dignità sociale legate ai diritti alla sopravvivenza e all’integrità personale, si prospettano nuovi diritti al cibo (o più correttamente all’alimentazione), all’acqua e a un clima sostenibile, una “fine della fame” impossibile nei paesi dilaniati dalle guerre e, last not but least, “decent work for all”».

¹⁷⁶ A. RINELLA, “Food Sovereignty”, cit., p.32.

¹⁷⁷ Fa notare A. CIERVO, *Il diritto al cibo. Presupposti normativi e precedenti costituzionali di un nuovo diritto fondamentale*, cit., p. 65: «Da ultimo anche la Corte costituzionale italiana

Si giunge, in tal modo, ad entrare in un campo molto caro a Rodotà, che concerne i *beni comuni*¹⁷⁸.

Si tratta, come è noto, di una problematica ampia e complessa, che non è possibile approfondire in questa sede. Si può però evidenziare che, con questa espressione, egli parla dei beni che si atteggiavano ad essere:

«funzionali all' esercizio di diritti fondamentali e al libero sviluppo della personalità, che devono essere salvaguardati sottraendoli alla logica distruttiva del breve periodo, proiettando la loro tutela nel mondo più lontano, abitato dalle generazioni future»¹⁷⁹.

Secondo l'A. il cibo ha ormai assunto la dimensione di bene comune¹⁸⁰. In questa logica, dunque, il tema del reddito minimo/di cittadinanza si inserisce nella riflessione sui beni comuni, poiché funzionale, tra l'altro, all'esercizio del diritto al cibo, specie quando si pensi ai nuclei familiari più economicamente svantaggiati, in particolare a quelli i cui componenti svolgono lavori mal pagati o "in nero".

ha mosso i suoi primi (timidi) passi verso il riconoscimento del diritto al cibo: in particolare, con la sentenza n. 10/2010». Rileva, poi, M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, cit., pp.2-3 che: «Dal dettato costituzionale sono desumibili almeno tre aspetti di connessione tra principio di dignità e diritto al cibo. In primo luogo, il livello di accesso al cibo di ogni persona dovrebbe essere tale da garantirgli una pari dignità sociale nelle sue relazioni intersoggettive: sia in quelle con i propri simili, nelle diverse formazioni sociali dove si sviluppa la sua personalità, sia nelle relazioni con gli apparati pubblici. In secondo luogo, la retribuzione del lavoratore e della lavoratrice (artt. 36 - 37 Cost.) - o le misure di assistenza e previdenza previste (art. 38 Cost.) o prevedibili (come il reddito di cittadinanza) – dovrebbero essere di un livello tale che sia assicurata una dieta sufficientemente nutriente, sana, accettabile da un punto di vista culturale o religioso e tale da non frustrare altri bisogni primari, da non negare cioè il "diritto alla sopravvivenza", le cui componenti principali sono appunto cibo, salute, abitazione e istruzione. In una terza accezione, il diritto di accedere a un cibo adeguato in modo conforme alla "dignità umana" potrebbe essere inteso come limite alla libertà di iniziativa economica, la quale andrebbe ad esso conformata».

¹⁷⁸Oggi, in realtà, intorno al cibo non si coagulano solo esigenze alimentari ma fattori sociali ben più profondi per la struttura stessa delle società che si trovano innanzi a sfide epocali, infatti, come affermato da F. MAINO, C. LODI RIZZINI, L. BANDERA, *Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, Il Mulino, Bologna 2016, pp. 155-156: «Il cibo[...]non è un bene qualsiasi: non ha solo la funzione di soddisfare un bisogno, ma può favorire la ricostruzione dei legami sociali, di modelli produttivi e condizioni di lavoro sostenibili, di città resilienti. Ecco perché, da *bene di consumo*, sta recuperando il suo carattere di *bene comune* alla cui tutela è chiamata la collettività nel suo insieme, sia in forme organizzate – dai gruppi di acquisto agli enti locali – sia in modalità liquide fondate sulla condivisione e sugli scambi *peer-to-peer* – dalle piattaforme tecnologiche agli orti urbani condivisi».

¹⁷⁹ S. RODOTÀ, *Il valore dei beni comuni*, La Repubblica, 5 gennaio 2012.

¹⁸⁰ Dal momento che verrebbe sottratto alla logica mercantile e diretto alla realizzazione dei diritti fondamentali.

Come evidenziato a fronte della emergenza indotta dalla pandemia di Coronavirus, interventi di tale tipo, specie in alcune aree del Meridione, consentono anche di sottrarre alla criminalità ed alle consorterie mafiose, manovalanza a buon mercato¹⁸¹. Tuttavia, va evidenziato che in tale ultimo caso si discute di interventi, per l'appunto, di emergenza, legati a una situazione del tutto peculiare, quale è quella indotta dal blocco delle attività produttive nel periodo del c. d. *lockdown* imposto nel nostro Paese, non diversamente da quanto avvenuto anche altrove, per fronteggiare la pandemia. Tali misure, evidentemente connotate da una forte dimensione solidaristica, sono destinate *ab origine* ad essere revocate alla scadenza dello “stato di emergenza” dichiarato dal Governo ai sensi della normativa fissata dal Codice della Protezione civile.

Altra cosa è discorrere di una *misura strutturale*, specie se essa assume le fattezze del reddito di base universale, che come si è visto suscita diverse perplessità, se riferita al nostro ordinamento.

In questa luce, appare suggestiva la proposta, avanzata da Stefano Rodotà, di «stabilire per legge la riserva di una quota del Pil (o altro riferimento) alla spesa sociale (con un minimo del 30% ad esempio), in un'ottica opposta a quella inglese del «welfare cap» che fissa un limite massimo per gli investimenti sociali»¹⁸²: ma deve rilevarsi come essa resti una proposta meramente teorica, che – quanto meno, nel nostro ordinamento – non sembra trovare riscontro nella realtà. Peraltro, la circostanza che in tutti gli Stati dell'Ue siano previste forme di reddito minimo garantito condizionato e che anche nel nostro Paese il Rdc si atteggi in tale guisa, sembra confermare la natura utopistica del reddito di base universale.

Del resto, lo stesso Rodotà, riprendendo una definizione proposta da Chiara Saraceno, arriva a definire lo Stato sociale come vero “bene comune”, che

¹⁸¹ G. TIZIAN, *Mafie e pandemia. Il Covid-19 verrà sconfitto, la criminalità organizzata no*, ebook, Edizioni Piemme- Molecole, 2020 in cui, tra gli altri temi, vengono affrontati i problemi legati al periodo che segue l'emergenza sanitaria con gli evidenti rischi legati alla criminalità organizzata.

¹⁸² S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari 2014, p.129.

necessita scelte politiche che tengano conto della sua irrinunciabile importanza¹⁸³: ma, per impedire «una decostituzionalizzazione accompagnata da una ricostituzionalizzazione in termini economici» dei diritti sociali, che sono poi la ragione stessa per la quale il *welfare* esiste, egli non punta *esclusivamente* sul reddito universale, sostenendo che occorra «la previsione di un reddito garantito», ma «variamente articolabile tra reddito *minimo* e *universale*»¹⁸⁴.

Una tale novità, sostiene il chiaro A., non sarebbe un corpo estraneo nel sistema di welfare, poiché egli fa notare come l'affermazione del reddito di base «richiama uno dei motivi originari dello Stato sociale e che oggi, nel tempo della povertà e delle diseguaglianze crescenti, rimette al centro i nessi tra solidarietà, dignità, eguaglianza»¹⁸⁵.

In effetti, mentre il reddito minimo garantito, a certe condizioni, può risultare coerente con le coordinate costituzionali (sul punto, v. *supra*), il reddito universale di base, inteso come un trasferimento monetario periodico erogato ad ogni cittadino su base individuale, a prescindere dalla situazione di bisogno dei destinatari e della loro disponibilità al lavoro, risulta di difficile innesto nel nostro ordinamento, non solo per i costi proibitivi, ma anche – e soprattutto, sul piano del dover essere giuridico-costituzionale – per la difficile compatibilità con la Carta repubblicana.

Tale conclusione resta ferma, a parere di chi scrive, anche alla luce delle tesi che si soffermano sul rapporto tra reddito universale di base e il c. d. *ius existentiae*, cui si è già accennato. A tale aspetto è dedicato il paragrafo seguente.

¹⁸³ C. SARACENO, *Si può pensare al Welfare come bene comune?*, in "il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica" 6/2014, pp. 911-912: « Il categorialismo spinto del Welfare State italiano, la sua frammentazione che lascia scoperti molti bisogni essenziali, il suo universalismo troppo debole, che abdica al potere delle categorie e dei diritti acquisiti da un lato, alla casualità dell'origine familiare dall'altro, è una delle cause delle difficoltà che si incontrano in Italia a considerare il Welfare un bene e una responsabilità comuni, e invece a considerarlo sia un ambito tendenzialmente privatizzabile, in cui ciascuno cerca di strappare qualcosa per sé, sia un lusso, quando non uno spreco».

¹⁸⁴ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit. p.79.

¹⁸⁵ *Ivi*, p.114.

1.7) Il concetto di *ius existantiae*

Tra le nozioni che vengono in rilievo all'interno del panorama di riflessioni che afferiscono al tema del reddito di base un posto di primo piano merita il concetto di "diritto all'esistenza", il contenuto del quale interroga gli studiosi di diritto costituzionale, date le implicazioni che reca con sé.

Ad una lettura superficiale il diritto all'esistenza fa da *pedant* al diritto alla vita, intesa come vita biologica.

Il diritto all'esistenza espliciterebbe, cioè, tutte le condizioni che consentono alla persona umana di poter trascorrere, su questa Terra, i suoi giorni.

Ma questa lettura, seppur corretta, appare, evidentemente, parziale dal momento che si limita a prendere in considerazione le sole esigenze biologiche di vita – il che è già molto – ma non esaurisce il concetto.

Una definizione del concetto di *ius existantiae*, indubbiamente efficace ed in linea con le disposizioni costituzionali, può essere «diritto a un'esistenza libera e dignitosa»¹⁸⁶.

La mentovata definizione può apparire, *prima facie*, tautologica ma non è così. Essa, infatti, oltre a riprendere i concetti di diritto ed esistenza vede la giustapposizione di due attributi "libera e dignitosa", mutuati, ovviamente, dall'articolo 36, I comma, della Costituzione italiana.

L'articolo in questione come è noto statuisce così: «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».

Il soggetto della disposizione è il lavoratore, ossia la persona che, ai sensi dell'articolo 4, II comma Cost., svolgendo «un'attività o una funzione», che non pretermetta le inclinazioni di ciascuno, «concorra al progresso materiale o spirituale della società». Tale norma fa riferimento a una qualunque attività non egoistica, idonea ad esprimere la partecipazione all'organizzazione

¹⁸⁶ C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., p. 55.

economica, politica e sociale del Paese (art. 3, c. 2, Cost.), e non necessariamente ad un'attività definibile come lavorativa dal punto di vista giuridico, e come tale classificabile in base alle categorie giuslavoristiche (lavoro autonomo, lavoro subordinato, lavoro a termine, lavoro a tempo indeterminato, etc.).

Quando però venga in luce un'attività lavorativa in senso proprio, posto che la Costituzione tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni (art. 35 Cost.), trova applicazione il principio posto dall'art. 36, c. 1, Cost., per cui la remunerazione di tale attività deve essere proporzionata, adeguata e sufficiente: su tale punto, vi fu un ampio consenso in sede di Assemblea costituente¹⁸⁷.

Come è noto la giurisprudenza, ordinaria e costituzionale, si incaricò, nel corso degli anni di dotare di percettività tale disposizione al fine di rendere concretamente attuabili gli effetti che essa prescrive.

All'interno di questa disposizione si rinviene l'aggettivazione "dignitosa" che, riprende il concetto chiave della Costituzione italiana, la "dignità".

Orbene è a tutti noto come la dignità rappresenti l'elemento centrale attorno a cui poggia l'intero edificio costituzionale.

Non è scorretto dire che tutte le disposizioni della Carta sono chiamate a convergere verso la piena realizzazione della dignità umana.

Come è stato autorevolmente affermato la:

«posizione suprema della dignità in un ordinamento costituzionale pluralista, in cui non è possibile stabilire una gerarchia tra i diritti fondamentali – tra i quali occorre sempre ricercare un bilanciamento (sent. n. 85/2013) – conduce alla conseguenza che essa non è suscettibile di riduzioni per effetto di bilanciamento, in quanto è la bilancia medesima»¹⁸⁸.

¹⁸⁷ G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in "Lavoro e diritto", fasc. 4/2011, p.636: «La disposizione costituisce uno dei più significativi precipitati dell'elevato compromesso fra forze progressiste e forze cattoliche presenti in Assemblea Costituente».

¹⁸⁸ G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in "Diritto pubblico", fasc. 1/2014, p. 3.

La Carta italiana, seppur in modo meno esplicito rispetto alla Legge fondamentale della Repubblica Federale tedesca, rivesta la dignità della persona di “intangibilità”¹⁸⁹, escludendo che essa possa essere oggetto di bilanciamento con altri principi costituzionali.

Come detto, il disposto dell’articolo 36 della Costituzione fa esplicito riferimento al “lavoratore” ma è necessario compiere una interpretazione inclusiva del termine utilizzato, pienamente in linea con l’articolazione della Carta.

Per fare ciò bisogna assumere a “criterio direttivo” l’articolo 3, comma II della Costituzione.

In esso, infatti, viene affermata l’eguaglianza sostanziale con la conseguente necessità che la Repubblica si attivi al fine di consentire il compiuto sviluppo della persona ma, anche, affinché crei tutte le situazioni atte a concretizzare una effettiva partecipazione dei “lavoratori” alla società organizzata.

Il concetto di lavoratore, che viene qui ad emersione, può, a ben vedere, essere considerato come sinonimo di cittadino, o meglio di “persona umana”, cui lo stesso art. 3, c. 2, riferisce il “pieno sviluppo” al quale deve essere finalizzata la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale da parte della Repubblica¹⁹⁰.

Occorre però tenere fermi due punti: il primo è che:

«nel corso della discussione in Assemblea costituente venne eliminato l’inciso, presente nell’art. 31 del Progetto di Costituzione, che poneva l’adempimento del dovere del lavoro come condizione per l’esercizio dei diritti politici: una tale clausola di esclusione dai diritti fondamentali,

¹⁸⁹ Cfr. Art. 1 della Legge fondamentale per la Repubblica federale tedesca del 23 maggio 1949: «La dignità dell'uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla».

¹⁹⁰ A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, cit., p.23: «Ciò che tuttavia contraddistingue maggiormente l’originalità della Costituzione italiana è, ancora una volta, l’aver posto il lavoro a fondamento della democrazia repubblicana, non limitandosi cioè a considerare l’uomo (in generale) e il lavoratore (in particolare) un soggetto giuridicamente libero ed emancipato dalla difficoltà di sostenere sé e la propria famiglia, ma guardando, molto più in là, alla figura di un cittadino lavoratore pienamente e consapevolmente partecipe, anzi protagonista (come si è già detto), della vita politica della Repubblica».

Sul concetto di persona ancora S. RODOTÀ, *Vivere la democrazia*, cit., p.94: «intendendo quest’ultima come la categoria che meglio permette di dare rilevanza alla vita materiale e alla sua immersione nel sistema delle relazioni sociali».

oltre a rilanciare la preminenza della figura del “produttore” su quella del cittadino – ed a porre il problema della necessaria definizione della categoria degli “oziosi” – avrebbe comportato un impoverimento dello *status* di cittadino difficilmente compatibile con il principio della pari dignità sociale (art. 3, co. 2, Cost.), e soprattutto avrebbe potuto prestarsi a strumentalizzazioni ed abusi»¹⁹¹.

Il secondo è che:

«il riferimento al *progresso spirituale* nell’art. 4, c. 2, Cost., sgombra l’orizzonte della disposizione da ogni concezione meramente produttivistica, rendendo accessibile il “titolo” per essere parte della collettività anche a chi non sia impegnato in un vero e proprio lavoro: in Assemblea costituente si disse che si sarebbero dovuti considerare lavoratori persino i missionari e le suore di clausura (U. Tupini, in AC, sed. del 5 marzo 1947, I, 173), ma si pensi anche agli operatori del volontariato e del c. d. terzo settore in genere, o a chi *non possa* (più lavorare, come i disabili, i malati, gli anziani, i disoccupati»¹⁹².

Dunque, nella Costituzione i concetti di “cittadino” e di “lavoratore” (in senso tecnico-giuridico) non coincidono del tutto. Ciò posto, come si è visto, «il lavoro in senso proprio resta l’elemento discretivo per l’attribuzione delle misure di protezione previste dall’art. 38, co. 1, e 2, Cost., rivolte, rispettivamente, a ogni cittadino inabile *al lavoro* e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, e ai *lavoratori*, in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria»¹⁹³.

Eppure, se si guarda alla realtà, come ebbe a evidenziare una storica sentenza della Consulta, deve constatarsi l’impossibilità che la Repubblica garantisca a tutti un’occupazione, dal momento che diverse sono le variabili che entrano in gioco¹⁹⁴. Questa constatazione appare ancora più netta a partire dall’ultima decade del secolo scorso, definita come un’epoca di *jobless*

¹⁹¹ C. SALAZAR, *Il principio lavorista* cit., p.5 del *paper*.

¹⁹² *Ivi*, p. 6.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ *Cfr.* Corte cost., sent. n. 45 del 1965, punto n.3 del Considerato in diritto, dove si statuisce che: «l’art. 4 della Costituzione, come non garantisce a ciascun cittadino il diritto al conseguimento di un’occupazione (il che è reso evidente dal ricordato indirizzo politico imposto allo Stato, giustificato dall’esistenza di una situazione economica insufficiente al lavoro per tutti, e perciò da modificare), così non garantisce il diritto alla conservazione del lavoro, che nel primo dovrebbe trovare il suo logico e necessario presupposto».

growth, cui ha fatto seguito una dilagante disoccupazione, negli anni della crisi economico-finanziaria avviatasi nel 2007-2008.

Sin dagli anni vicini alla Costituente il dibattito si rivolse a tale problematica, ed una delle voci più autorevoli fu quella di Costantino Mortati, che prospettò la necessità di approntare un meccanismo risarcitorio a causa della mancata elargizione, da parte dei pubblici poteri, di una sicura occupazione per coloro che, senza loro colpa e ben desiderosi di contribuire al progresso sociale, si fossero trovati nella materiale impossibilità di esercitare e realizzare il proprio diritto-dovere di lavorare.

Il tema è stato, di recente, ripreso da Chiara Tripodina, che ha sottolineato l'attualità di un ragionamento per troppo tempo rimasto sopito, prospettandone la riproposizione¹⁹⁵.

La teorica 'mortatiana' viene, infatti, ripresa in relazione alla introduzione del reddito di base, misura del tutto sconosciuta al nostro ordinamento all'epoca in cui tale studiosa ha avviato la sua riflessione su questo tema.

La prospettazione che l'A. compie è interessante e, per certi versi, differisce dalle altre ricostruzioni teoriche sul reddito di cittadinanza prima esaminate. Nel contesto internazionale è nota la battaglia che, fin dal 1986, viene condotta dal *Basic Income European Network (BIEN)* e che concepisce il reddito di base come «*a periodic cash payment unconditionally delivered to all on an individual basis, without means-test or work requirement*»¹⁹⁶.

Diversamente dai fautori di tale misura, nella prospettazione della studiosa il "risarcimento per mancato procurato lavoro", immaginato da Mortati e da lei riproposto nella forma del reddito di base, si lega, a doppio filo, alle caratteristiche della Carta repubblicana italiana.

¹⁹⁵ Si veda C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa* cit.; e, soprattutto, ID., *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, cit.; v. anche ID., *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, cit., pp. 738 ss.

¹⁹⁶ BIEN in <https://basicincome.org/basic-income/>.

Mortati, difatti, sostenne, *in illo tempore*, che gravasse sulla Repubblica, qualora quest'ultima fosse venuta meno ad uno *iuris vinculum*, l'onere del «risarcimento per il mancato adempimento dell'obbligo di procurare lavoro»¹⁹⁷, cosicché, nella ricostruzione dell'A., il ristoro siffatto viene idealmente concepito sotto l'ipostasi del reddito di cittadinanza.

Ad uno sguardo più attento, però, non sfuggirà come il tema del «minimo vitale» non fu obliato dalle discussioni alla Costituente: al contrario, diede luogo ad uno scambio di opinioni importante.

Il *Resoconto stenografico* della seduta del 9 ottobre 1946 della Prima sottocommissione all'Assemblea costituente ne rende testimonianza¹⁹⁸.

Giuseppe Dossetti propose un progetto, per l'allora articolo 35, che stabiliva:

«In caso di malattia, di infortunio, di perdita della capacità lavorativa, di disoccupazione involontaria, il lavoratore ha diritto ad ottenere per sé e per la sua famiglia, ad opera di appositi istituti previdenziali, prestazioni almeno pari al minimo vitale e da aumentarsi in proporzione ai servizi da lui resi».

«L'assistenza nella misura necessaria alle esigenze fondamentali della vita è garantita, ad opera di iniziative assistenziali, a tutti coloro che a causa dell'età, dello stato fisico o mentale o di contingenze di carattere generale, si trovino nella impossibilità di provvedere con il proprio lavoro a sé stessi ed ai loro familiari».

«La legislazione sociale regola le assicurazioni contro gli infortuni, le malattie, la disoccupazione, l'invalidità e la vecchiaia; protegge in modo particolare il lavoro delle donne e dei minori; stabilisce la durata della giornata lavorativa e il salario minimo individuale e familiare».

«È organizzata una speciale tutela del lavoro italiano all'estero»¹⁹⁹.

Risalta, immediatamente, la configurazione del *diritto al minimo vitale* che ricevette, prontamente, il plauso dell'Onorevole Lelio Basso il quale, spingendosi oltre, auspicò che il nuovo testo della Costituzione riportasse l'affermazione del «diritto all'esistenza garantito a tutti, anche a coloro che non hanno versato nulla per l'assicurazione, essendo ormai superato il

¹⁹⁷ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, p. 294, in ID, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, cit..

¹⁹⁸ ASSEMBLEA COSTITUENTE-COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, PRIMA SOTTOCOMMISSIONE – *Resoconto sommario della seduta pomeridiana di mercoledì 9 ottobre 1946, Presidenza del Presidente Tupini* (21), pp. 212 -218.

¹⁹⁹ *Ivi*, p. 212.

sistema, attuato finora, che l'assicurato riceve in proporzione di quanto ha versato»²⁰⁰.

Aldo Moro, così, animato da spirito di collaborazione e nel tentativo di contemperare le varie posizioni emerse dagli opposti schieramenti politici, volle proporre una versione più breve, per la quale:

«Il cittadino il quale, per qualsiasi ragione e senza sua colpa, si trovi nell'impossibilità di ricavare i mezzi di vita dal suo lavoro, ha diritto di ricevere dalla collettività prestazioni sufficienti per assicurare l'esistenza di lui e della sua famiglia. Tali prestazioni debbono essere aumentate in proporzione al lavoro ed al contributo sociale da lui prestato in precedenza».

«La legge regola le modalità relative alla completa attuazione del diritto all'esistenza sancito dalla presente Costituzione».

«È organizzata una speciale tutela del lavoro italiano all'estero»²⁰¹.

Il confronto continuò e si fece serrato, cosicché Dossetti ribadì la necessità di inserire, testualmente, il riconoscimento del *diritto all'esistenza* ma l'Onorevole Palmiro Togliatti proseguì a ribadire come il testo doveva recare «alcuni principi di carattere sociale ed economico» che, a suo dire, «indicano delle realtà concrete» dal momento che fece notare alla Sottocommissione come «l'affermazione del diritto all'esistenza non è altro che un'affermazione generica»²⁰².

Basso evidenziava come l'affermazione del diritto all'esistenza non fosse, affatto, generica, insistendo per la sua menzione in Costituzione dal momento che, a suo dire, costituiva «affermazione teorica» anche «quella del diritto al lavoro, in quanto lo Stato non potrà dare lavoro a tutti»²⁰³.

Alla fine, dopo le intricate interlocuzioni tra gli onorevoli Basso, Lucifero, Cevolotto, Palmiro Togliatti, relatore della disposizione, offrì in discussione una proposta di formulazione, nel tentativo di compendiare alcuni degli aspetti emersi:

«Gli inabili al lavoro hanno diritto di avere la loro esistenza assicurata dallo Stato.

²⁰⁰ *Ivi*, p. 214.

²⁰¹ *Ibidem*.

²⁰² *Ivi*, p. 218.

²⁰³ *Ibidem*.

Tutti i cittadini hanno diritto all'assicurazione sociale contro gli infortuni, le malattie, l'invalidità, la disoccupazione involontaria e la vecchiaia». «La legge protegge in modo particolare il lavoro delle donne e dei minori, stabilisce la durata della giornata lavorativa e il salario minimo individuale e familiare». «È organizzata una speciale tutela del lavoro italiano all'estero».

Ma la proposta non ottenne l'attesa confluenza di vedute sicché, su proposta dell'On. Basso la seduta, che si concluse alle 20,30, venne rinviata²⁰⁴.

Il *Resoconto stenografico* della seduta del 10 ottobre 1946 testimonia la vivace prosecuzione dell'interlocuzione sul tema²⁰⁵.

Durante quest'ultima discussione i concetti di *diritto all'esistenza* e di *minimo vitale* vengono elisi dalle proposte difatti la formulazione finale, che il consesso delibera, risulterà:

«Il lavoro nelle sue diverse forme è protetto dallo Stato». Chiunque è inabile, o per qualsiasi ragione, e senza sua colpa, è incapace di lavoro, ha diritto di avere la sua esistenza assicurata dallo Stato». «Tutti i cittadini hanno diritto all'assicurazione sociale contro gli infortuni, le malattie, l'invalidità, la disoccupazione involontaria e la vecchiaia». «La legge protegge in modo particolare il lavoro Delle donne e dei minori, stabilisce la durata della giornata lavorativa e il salario minimo individuale e familiare». «È organizzata una speciale tutela del lavoro italiano all'estero»²⁰⁶.

L'articolo proposto verrà approvato all'unanimità senza la menzione dei diritti precedentemente invocati, specie da Giuseppe Dossetti, ma con l'inserimento di una novità importante ossia il concetto di *salario minimo individuale e familiare* che, in sede di deliberazione finale del testo del diverso articolo, verrà, come è noto, a cadere.

La serrata discussione, alla Sottocommissione, però, testimonia la presa di coscienza di un tema, oggi, assai dibattuto, come allora.

D'altra parte, è stato notato come:

²⁰⁴ I testi riportati e il dibattito relativo sono disponibili in *Portale storico della Camera dei deputati*, <https://storia.camera.it/lavori/sedute/9-ottobre-1946-scostituente-21-3>.

²⁰⁵ ASSEMBLEA COSTITUENTE- COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, PRIMA SOTTOCOMMISSIONE *Resoconto sommario della seduta pomeridiana di giovedì 10 ottobre 1946, Presidenza del Presidente Tupini (22)*, pp.219-222, in https://www.camera.it/_dati/costituente/lavori/I_Sottocommissione/sed022/sed022.pdf.

²⁰⁶ *Ivi*, p.220.

«una diffusa ostilità – condivisa dalle culture politiche prevalenti all'interno dell'Assemblea costituente – alla idea che il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale potesse essere dissociato dall'esercizio del diritto-dovere di lavorare è agevolmente documentabile guardando all'intenso dibattito che ha preceduto e sorretto l'approvazione tanto delle disposizioni che racchiudono i principi fondamentali di cui agli artt. 1-4 della Costituzione, quanto della previsione dell'art. 38 Cost.»²⁰⁷.

La Costituzione italiana è l'unica a individuare nel “lavoro” il fondamento della Repubblica. L'art. 1, c. 1, per un verso,:

«immette nell'identità costituzionale dell'Italia la proiezione universale dei principi di libertà, pari dignità sociale ed uguaglianza, che trovano aperta esplicitazione negli artt. 2 e 3 Cost.: l'inclinazione al lavoro – inteso in senso ampio, come mezzo di affrancamento dalle necessità materiali, ma anche come strumento di espressione delle capacità personali e di realizzazione dei progetti esistenziali – identifica infatti una componente squisitamente umana, nella quale *tutti* – anche chi non sia formalmente cittadino – possono riconoscersi»²⁰⁸.

Per altro verso,

«l'art. 1, c. 1, Cost. delinea una prima, essenziale indicazione di cui i poteri pubblici dovrebbero tenere conto nell'elaborazione delle politiche economiche, in un quadro che accoglie il “modo di produzione” capitalistico, ma al tempo stesso ne segnala le potenzialità aggressive nei confronti dell'utilità sociale, della libertà, della sicurezza e della dignità della persona (art. 41, cc. 1 e 2, Cost.): della «pari dignità sociale», che nell'art. 3 Cost. appare sia come il dato assiomatico su cui si fonda il divieto di discriminazioni legislative sancito al c. 1, sia come il fine ultimo cui tende il compito di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale affidato alla Repubblica dal c. 2 della disposizione»²⁰⁹.

Come è stato affermato, bisogna considerare come «l'*incipit* dell'Articolo 1 sintetizzi i valori filosofici portanti da cui dipende tutto il resto del dettato costituzionale»²¹⁰, con la conseguenza che il lavoro, di cui all'articolo 1, comma

²⁰⁷ S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT, fasc. 401/2019, p.5.

²⁰⁸ C. SALAZAR, *Il principio lavorista* cit., in corso di stampa, p. 2 del *paper*, che sul punto, *cfr.* spec. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze*, cit., 628 ss.

²⁰⁹ In tal senso, v. C. SALAZAR, *op. ult.cit.*, p. 2 del *paper*.

²¹⁰ M. CANGIOTTI, *Democrazia, lavoro, diritti/doveri: i valori fondamentali della Costituzione*, in STVDI VRBINATI, *Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche* - ANNO LXXXV, n. 69, 1-2 (2018), p.8.

I, della Costituzione costituisce la chiave di lettura ed offre la direttrice primaria per l'attuazione di tutte le disposizioni costituzionali che seguono.

Nella teorica che si sta esaminando il reddito di base (inteso come reddito minimo garantito e condizionato) si presenta, pertanto, come lo strumento giuridico idoneo a garantire un'esistenza libera e dignitosa ai cittadini che, pur volendo lavorare, si trovano impossibilitati a ciò.

In questa impostazione, il reddito non è attribuito ai membri di una collettività per il solo fatto di farne parte, e dunque non è un reddito di cittadinanza in senso proprio, ma è un intervento considerato "costituzionalmente necessario", in considerazione del fatto che una delle prerogative fondamentali della persona rimane irrealizzata, a causa della inefficienza delle istituzioni.

Il lavoro, in questa prospettiva, appare quale strumento di realizzazione: della pari dignità sociale (art. 3, c. 1, Cost.) in quanto mezzo di affrancamento dalle necessità materiali, ma anche strumento di espressione delle capacità personali e di realizzazione dei progetti esistenziali.

Il reddito, perciò, si atteggia a "risarcimento" per coloro che non possono esercitare il loro diritto al lavoro, e nemmeno possono concorrere al progresso materiale o spirituale della società, pur volendo farlo: un "risarcimento" volto a concretizzare il loro diritto ad una vita libera e dignitosa.

In sostanza, se la Repubblica non ottempera ai compiti che su di essa gravano perché tutti i cittadini vedano riconosciuto il loro diritto al lavoro e perché siano promosse le condizioni che rendono effettivo tale diritto (art. 4, c. 1, Cost.), il diritto all'esistenza libera e dignitosa viene meno. Eppure, la:

«garanzia soggettiva del diritto all'esistenza, evocato da statuizioni contenute in rilevanti atti di diritto internazionale, costituisce, sul piano logico e assiologico, una pre-condizione per un effettivo e pieno esercizio degli altri diritti. Un'efficace protezione di tale diritto, come di tutti i diritti sociali, si configura, infatti, in ragione della sua intrinseca connessione con la dignità umana»²¹¹.

²¹¹ V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existantiae e politiche di contrasto della povertà*, in "Quaderni costituzionali", fasc. 1/2018, p.116.

Ecco che dalla dialettica che scaturisce da tale ragionamento deriva che una provvidenza economica, volta a garantire il diritto all'esistenza libera e dignitosa, che costituisce una pre-condizione per l'esercizio degli altri diritti, deve trovare realizzazione, nella misura in cui il diritto al lavoro sancito dall'art. 4, c. 1, Cost. non veda una sua piena attuazione.

In conclusione, secondo C. Tripodina il reddito di base dovrebbe pertanto atteggiarsi a strumento: «a) universale ma selettivo rispetto al bisogno; b) condizionato alla disponibilità a un lavoro congruo rispetto alla formazione acquisita [...] o ad altra attività o funzione socialmente utile; c) nonché volto al reinserimento sociale del beneficiario»²¹². Tale ricostruzione esclude, comunque, che un intervento del genere possa mettere in discussione l'impegno della Repubblica verso la promozione delle condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro²¹³. Questo punto appare cruciale: «se quel che incombe alla Repubblica è garantire a tutti i cittadini il lavoro – proprio per il plusvalore costituzionale di questo, stante la sua funzione eminente di emancipazione e di socializzazione dei consociati [...] – allora risulta comunque inappropriata l'ipotesi di compensarne la mancanza con una somma monetaria equivalente»²¹⁴.

1.8) Conclusioni

Tirando le fila del discorso sin qui condotto, sembra di poter dire che il reddito di cittadinanza, lo si intenda o meno quale strumento “risarcitorio” per l'inattività o l'inefficienza delle istituzioni repubblicane nella concretizzazione del diritto-dovere sancito dall'art. 4 Cost., può trovare spazio nel nostro ordinamento nella misura in cui si strutturi come un'erogazione temporanea, diretta a fronteggiare la situazione di indigenza, a vantaggio di

²¹² Così, C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., p.240.

²¹³ Cfr. ancora C. TRIPODINA, *op. ult. cit.*, 253 ss.

²¹⁴ M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, cit., p.7.

chi si trovi in tale condizione involontariamente, sia che abbia perso il lavoro, sia che non ne abbia ancora svolto alcuno e persino qualora, pur lavorando, si ritrovi nella schiera dei c. d. *working poors*.

Dunque, il reddito di base, quale che sia il *nomen* ad esso attribuito, appare compatibile con il quadro costituzionale, ed in particolare, con gli artt. 1 – 4 Cost., qualora esso si atteggi a misura coerente con la rimozione degli ostacoli di cui discorre l'art. 3, c. 2, Cost. e perciò si atteggi a reddito *minimo condizionato*, non già diretto a tutti, ricchi e poveri indistintamente, ma solo a coloro che rischiano di retrocedere verso (o che si trovino già in) condizioni materiali disagiate, tali da esporre al rischio di una grave *deminutio* la loro dignità e quella della loro famiglia.

A tal proposito, è interessante notare come, sebbene la Corte costituzionale non abbia mai menzionato il diritto all'esistenza libera e dignitosa, la sent. n. 10/2010, avente ad oggetto la disciplina sulla c. d. *social card*, discorra del «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno»: diritto che – alla luce degli artt. 2, 3, 38 e 117, c. 2, lett. m), Cost. – essa include nel novero dei diritti sociali di cui deve farsi carico il legislatore nazionale, in quanto «strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della persona umana», e del quale lo Stato è tenuto a stabilire «le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo». Al medesimo diritto la Corte sembra riferirsi anche nella più recente sent. n. 50/2019, laddove afferma che le prestazioni relative ai “bisogni primari “della persona costituiscono non già «una componente della assistenza sociale cui si riferisce l'art. 38, c. 1, Cost.» – norma che, come si sa, assicura il diritto all'assistenza a chi sia privo di mezzi e, al tempo stesso, risulti inabile al lavoro – «quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 Cost.)».

Sembra allora possibile affermare che, «nel sistema dei diritti sociali protetti dalla Carta, a quelli scaturenti dall'art. 38 Cost. *si aggiunge il diritto a ricevere prestazioni assistenziali che rispondono a bisogni primari*. E poiché, come si è visto, esso rientra tra i diritti sociali di cui il legislatore deve farsi

carico, se ne ricava che, *ex artt. 2 e 3 Cost.*, questo è tenuto a predisporre interventi volti ad alleviare le situazioni di grave debolezza e vulnerabilità sul piano sociale ed economico in favore di chiunque ne sia colpito, qualora esse siano tali da mettere a rischio la dignità della persona e si rivelino insufficienti le prestazioni già esistenti: ad esempio, quelle erogate a favore dei non abbienti, degli indigenti e dei privi di mezzi, attuative degli artt. 24, c. 2, 32, c. 1, e 34, c. 3, Cost., oltre a quelle predisposte in favore dei soggetti indicati dall'art. 38 Cost.»²¹⁵. Le modalità di attuazione di tale diritto a ricevere prestazioni essenziali sono, tuttavia, varie: il reddito minimo garantito ne individua una, ma non certamente la sola. La misura, perciò, potrebbe essere modificata o addirittura rimossa, qualora se ne dimostri l'inefficacia rispetto ai risultati attesi.

Inoltre, deve ritenersi che il reddito di base possa trovare spazio nel nostro ordinamento non soltanto se costruito come reddito minimo garantito e condizionato, ma anche se esso si collochi in un quadro di interventi più articolati, che non si limitino ad elargire un sostegno monetario – che, peraltro, inevitabilmente si atteggia come sussidio temporaneo – ma prevedano anche politiche di attuazione dell'art. 4, c. 1, Cost., assumendo la disponibilità dei destinatari del beneficio ad entrare in programmi finalizzati alla formazione e all'inserimento lavorativo. Pur sempre, tuttavia, «in una prospettiva distante da quella rigida del puro *workfare*, in cui l'accesso alle misure di contrasto alla povertà appare condizionato all'adempimento dell'obbligo stringente di accettare *qualsiasi* offerta di lavoro. Qui, per la verità, si apre un profilo a dir poco problematico, poiché – come si vedrà meglio *infra* – è sempre presente il rischio che la condizionalità si basi su regole sbilanciate nel senso della previsione di stringenti doveri e pesanti sanzioni a carico degli inoccupati/disoccupati, lasciando in ombra la questione della garanzia dei servizi, degli obblighi e delle responsabilità degli uffici

²¹⁵ C. SALAZAR, *Reddito di cittadinanza*, cit., p.109.

pubblici in caso di mancata, incompleta o intempestiva offerta delle azioni dovute»²¹⁶.

²¹⁶ C. SALAZAR, *op. loc. ult. cit.*

CAPITOLO SECONDO

CRISI DELLO STATO SOCIALE E REDDITO DI CITTADINANZA: PROFILI PROBLEMATICI

2.1) La disciplina concernente il Reddito di cittadinanza

Come già accennato nel precedente capitolo, il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, successivamente convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n.26, ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto del Reddito di cittadinanza²¹⁷.

Infatti, il Governo che ha aperto la XIX legislatura, il c.d. "Conte Uno", unico esempio, nella storia della Repubblica, ad essere ancorato al modello di un "contratto di governo"²¹⁸, ha deciso, nell'attività di indirizzo politico che è propria di quest'organo, di introdurre l'istituto in questione.

Il decreto prima, e la legge di conversione dopo, contengono le discipline dei due istituti che hanno costituito l'elemento identificativo di ciascuna delle due compagini governative: il RdC, appunto, e la "Quota 100", una finestra all'interno della vigente disciplina della Riforma del sistema pensionistico varata dal Governo Monti, durante il 2011, che consente di accedere al trattamento pensionistico con la maturazione di almeno 38 anni di contributi e con un'età anagrafica non inferiore ai 62 anni.

²¹⁷ Come affermato da G. B. SGRITTA, *Il Reddito di cittadinanza*, in "Politiche Sociali, Social Policies", fasc. 1/2019, p.141:«difficile negare che il varo di questo provvedimento porti a logica conclusione una disordinata e frammentata sequenza di proposte e misure di contrasto della povertà».

²¹⁸ Sul punto sono interessanti le riflessioni di V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2018, p.6: «...ritenendosi, ad es., che la suddetta bozza null'altro contiene che una proposta di accordo pienamente negoziabile tra le parti contraenti, essa non si differenzerebbe nella sostanza, allora, dai rituali schemi programmatici che circolano nella fase prodromica alla formazione del governo, messi a punto da chi riceve l'incarico dal Capo dello Stato di provare a formare il Governo e le forze politiche che quest'ultimo intenderebbe coinvolgere nella costruzione di una maggioranza di governo. In questo senso, allora, si verterebbe all'interno dell'ordinaria dinamica che accompagna la nascita di un Esecutivo, nel quadro di una forma di governo parlamentare come la nostra».

Al Reddito di cittadinanza, in sigla Rdc, sono dedicati gli articoli che vanno dal primo al tredici mentre la restante parte dell'articolato normativo è volta a disciplinare la nuova regolamentazione pensionistica ed altri profili di natura comune. Si procede, di seguito, ad una ricostruzione della disciplina. L'*articolo uno*, contenuto all'interno del Capo I "Disposizioni urgenti in materia di Reddito di cittadinanza", è rubricato "Reddito di cittadinanza". L'articolo stabilisce che, con decorrenza dal mese di aprile del 2019, è istituito il Reddito di cittadinanza.

Esso è definito come «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto del lavoro, di contrasto alla povertà, alla diseguaglianza e all'esclusione sociale», una misura che si presenta come orientata «a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura» il tutto mediante «politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro». Il testo precisa che l'istituto «costituisce livello essenziale delle prestazioni» ma la celeberrima clausola di invarianza finanziaria precisa che tale qualifica si esplica «nei limiti delle risorse disponibili»²¹⁹.

Il comma secondo del primo articolo, stabilisce che per i nuclei di famiglie che vedono tra i membri solamente uno o più persone di 67 anni d'età, o più, il reddito assumerà il *nomen iuris* di "Pensione di cittadinanza"²²⁰.

La Pensione di cittadinanza potrà, in ragione dell'emendamento approvato in sede di conversione, essere accordata ai nuclei familiari che presentano, oltre al sessantasettenne uno o più persone «in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza», come dalla legge individuate²²¹.

La Pensione di cittadinanza, ovviamente, si atteggia in maniera diversa rispetto alla dimensione di attivazione lavorativa dal momento che è

²¹⁹ Testo del primo comma dell'articolo uno dell'articolato normativo.

²²⁰ Sul concetto di cittadinanza nell'ottica dei principi del diritto costituzionale si veda ora A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Editoriale scientifica, Napoli 2020, p.29 ss.

²²¹ Secondo comma articolo primo.

indirizzata a persone che sono ormai giunte al termine della vita lavorativa ma che presentano evidenti difficoltà economico-sociali.

L'articolo 2, come si evince dalla stessa rubrica, individua le caratteristiche che devono caratterizzare i richiedenti il beneficio al fine di poter accedere allo stesso.

Secondo quanto esso dispone, per poter ottenere il riconoscimento del Reddito di cittadinanza bisogna appartenere ad un nucleo familiare in possesso «cumulativamente», sia al momento della attribuzione così come per tutta la durata della erogazione, dei requisiti previsti dallo stesso articolo due.

Tali requisiti si differenziano, essenzialmente, in ragione dell'appartenenza territoriale, dell'eventuale reddito e del complessivo patrimonio posseduto e, in ultimo, dei precedenti e dei carichi penali.

Il primo requisito è relativo alla cittadinanza, alla residenza ed al soggiorno. Esso deve riguardare la persona richiedente il beneficio e si articola attraverso il possesso di ulteriori elementi che sono:

- a) la cittadinanza italiana o unionale, ovvero essere familiare di un cittadino italiano o comunitario, che goda del diritto di soggiorno o di soggiorno permanente.

È anche possibile l'accesso al cittadino di Paesi non facenti parte dell'UE ma che si sia visto accordare il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

- b) la residenza sul suolo nazionale per almeno dieci anni.

Inoltre, gli ultimi due anni, che si computano a ritroso a partire dalla presentazione della domanda, devono essere contrassegnati dal carattere della continuità.

- c) Per quanto concerne gli aspetti relativi al reddito ed al patrimonio, il nucleo beneficiario della provvidenza deve avere un Indicatore della situazione economica equivalente inferiore ad euro 9.360; deve avere un patrimonio comprensivo di beni immobili situati sul territorio italiano oppure all'estero - che non compendia la casa di abitazione - non superiore agli euro 30.000; deve avere un patrimonio di beni

mobili²²² non superiore ad euro 6.000. Tale soglia, però, può essere accresciuta di euro 2.000 per ogni componente che sia successivo al primo e, comunque, fino ad un massimo di euro 10.000. A questi possono aggiungersi ulteriori euro 1.000 per ciascun figlio successivo al secondo.

Bisogna sottolineare come in sede di conversione è stata aggiunta la possibilità di incremento delle soglie predette di euro 5.000 per ciascun componente con disabilità. Questa somma può raggiungere gli euro 7.500 per ogni componente con grave disabilità o non autosufficienza. Dal punto di vista del reddito della famiglia, la soglia annua è fissata in euro 6.000.

La somma, naturalmente, deve essere moltiplicata per la scala di equivalenza indicata.

Nel caso di Pensione di cittadinanza, tale soglia è incrementata ad euro 7.560.

Qualora la famiglia risieda in abitazione non di proprietà ma in locazione la già menzionata soglia è aumentata fino ad euro 9.360.

- d) Per quanto riguarda il patrimonio di beni durevoli, non è ammessa l'intestazione, per nessuno dei componenti – o comunque l'aver nella propria disponibilità – di autoveicoli che siano stati immatricolati, per la prima volta nei sei mesi che precedono la domanda.

Non è ricevibile la domanda di un nucleo avente un veicolo la cui cilindrata sia superiore a 1.600 cc., ovvero di motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, che siano stati immatricolati, per la prima volta, nei due anni antecedenti alla richiesta.

In tale computo non vengono presi in considerazione i veicoli che, in ragione delle agevolazioni fiscali dettate per le persone disabili, sono nella disponibilità del nucleo.

²²² Dunque, anche di denaro contante.

Inoltre, rimangono escluse le navi o imbarcazioni da diporto che si presentano come ostantive alla presentazione della domanda.

- e) l'assenza di irrogazione di misura cautelare personale, nonché la mancanza di condanne definitive, per i delitti indicati all'articolo 7, intervenute nei dieci anni precedenti.

Ciò, riguarda, espressamente, il richiedente il beneficio²²³.

- f) Di notevole interesse è la disposizione di cui al comma 1-*bis* che, in unione con il comma 1-*ter*, è stato introdotto in sede di conversione²²⁴. Attraverso di essa si deroga al Regolamento di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n.159²²⁵, al fine di gravare i cittadini di Stati extracomunitari di una procedura oltremodo onerosa.

Infatti, i nuclei familiari di cittadini di Stati non facenti parte dell'UE, che volessero richiedere il Reddito di cittadinanza, si troverebbero nella posizione di dover «*produrre apposita certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'autorità consolare italiana*»²²⁶.

Sul punto si avrà modo di ritornare nel prosieguo.

²²³ Art. 2, comma 1, lettera *c-bis*.)

²²⁴ Non sfuggirà la similarità con le vicende cui, la cronaca giornalistica, ha tributato il nome di “*Emendamento Lodi*”.

Una delibera del Consiglio comunale del capoluogo lombardo, infatti, aveva stabilito che ai fini dell'accesso al servizio di mensa scolastico i figli dei cittadini stranieri non comunitari fosse onerati dal produrre una documentazione attestante i beni posseduti sul Territorio dello Stato di origine, da tradurre e legalizzare dalle competenti autorità consolari.

Considerata la non poca difficoltà del congegno giuridico predisposto la perifrasi “*Emendamento Lodi*” vuole indicare la predisposizione di normative volte a dare concretezza allo slogan “prima gli Italiani” a svantaggio degli stranieri anche rispetto prestazioni di carattere fondamentale.

Si veda E. TARQUINI, *Il regolamento per l'accesso alle prestazioni agevolate del comune di Lodi o la burocrazia dell'ingiustizia*, in *Questione giustizia*, 6 novembre 2018.

²²⁵ Tale Regolamento concerne le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

²²⁶ Sul punto si veda P. BONETTI, *Rassegna delle leggi, dei regolamenti e dei decreti statali. L'accesso degli stranieri al reddito di cittadinanza. Profili di illegittimità costituzionale*, in *Osservatorio italiano Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. 2/ 2019, in <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/osservatori/osservatorio-italiano>.

Il comma 1-*ter*, successivamente, tenta di stemperare la gravosità del precedente comma e prevede delle ipotesi di inapplicabilità dello stesso.

Infatti, avverrà nel caso in cui vi siano cittadini aventi lo *status* di rifugiato oppure qualora convenzioni internazionali ostino a tale *dictum* o, ancora, per i cittadini di Stati non facenti parte dell'UE «nei quali è oggettivamente impossibile acquisire le certificazioni di cui al comma 1-*bis*».

Va detto, però, che entro tre mesi dalla entrata in vigore della legge di conversione un decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, redatto di concerto al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, avrebbe dovuto definire l'elenco degli Stati in cui tale impossibilità è presente.

Il termine di tre mesi non è stato rispettato, dal momento che il provvedimento è intervenuto a distanza considerevole e reca la firma non dell'allora Ministro Di Maio, bensì della Ministra Catalfo che gli è succeduta nella carica, e reca la data del 21 ottobre 2019.

Il comma secondo dell'articolo 2 inserisce la possibilità di procedere, in caso di «eccedenza di risorse», ad implementazione del numero dei potenziali beneficiari, tenendo conto «di indicatori di disagio socioeconomico che riflettono le caratteristiche di multidimensionalità della povertà e tengono conto, oltre che della situazione economica, anche delle condizioni di esclusione sociale, di disabilità, di deprivazione socio-sanitaria, educativa e abitativa»²²⁷.

Attraverso il terzo comma si ipostatizza un'ipotesi di esclusione *ex lege* dal beneficio per coloro che, confidando nella possibilità di erogazione del beneficio economico, decidano di dimettersi volontariamente dal posto di lavoro al qual erano adibiti.

Il disoccupato volontario, per i dodici mesi successivi alle dimissioni stesse, non potrà avere diritto alla misura ma, evidentemente, sono fatte salve le dimissioni presentate in caso di giusta causa.

²²⁷ Si veda art. 2, comma 2.

Il quarto comma definisce il parametro della scala di equivalenza mentre il quinto stabilisce che, ai fini del Rdc, per la configurazione del nucleo familiare deve farsi riferimento al DPCM n.159 del 2013.

La disposizione precisa che, in ogni caso, valgono le disposizioni che seguono ossia: 1) i coniugi sono considerati nel medesimo nucleo anche in caso di scioglimento del matrimonio per separazione o divorzio nel caso in cui essi continuino a permaner nella medesima abitazione; 2) qualora si verificano variazioni anagrafiche ma permanga la permanenza nella casa i componenti si considerano parte dello stesso nucleo; 3) il figlio maggiorenne, con età inferiore a 26 anni, continua a far parte del nucleo anche se non convive con esso ed è a carico a fini IRPEF. Questi non deve essere unito in matrimonio e non deve avere figli.

Il sesto comma del secondo articolo vede al suo interno un riferimento alla c.d. «prova dei mezzi», un caratteristico elemento del reddito minimo che sarà, in seguito, esaminata.

Stabilisce questo comma che il reddito familiare si determina, ai fini dell'accesso ed erogazione del Reddito di cittadinanza, senza considerare i trattamenti assistenziali in essere ed inclusi nell'ISEE, escluse, però, le prestazioni non sottoposte alla c.d. «prova dei mezzi» e vi sono, poi, ulteriori indicazioni.

Al settimo comma si stabilisce che, ai fini dei requisiti per il mantenimento del Rdc, al valore dell'ISEE viene ad essere sottratto il Rdc percepito, così come gli importi relativi alla fruizione del sostegno per l'inclusione attiva, del Reddito di inclusione e le misure regionali di contrasto alla povertà²²⁸.

L'ultimo comma, dell'articolo 2, compendia la compatibilità del Reddito di cittadinanza con la NASpI²²⁹ ed anche con la DIS-COLL²³⁰ nonché con altri strumenti di sostegno al reddito nel caso di ipotesi di disoccupazione

²²⁸ Il riferimento, oltre alle provvidenze regionali, è alle misure che hanno preceduto il Rdc e che non sono più in essere.

²²⁹ La Nuova prestazione di assicurazione Sociale per l'Impiego.

²³⁰ L'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.

involontaria. In questo caso, però, «gli emolumenti percepiti rilevano secondo quanto previsto dalla disciplina dell'ISEE» allo scopo di essere ammessi alla percezione del beneficio e rispetto al suo importo.

L'articolo 3 è rubricato “Beneficio economico”.

Stabilisce che esso si compone, annualmente, di due componenti ossia: una parte volta ad integrare il reddito del nucleo fino ad euro 6.000 all'anno, moltiplicata per il corrispettivo parametro di equivalenza e di un'altra parte destinata ad integrare il reddito dei locatari beneficiari del reddito, fino ad un ammontare massimo di euro 3.360 annui.

Il secondo comma adegua la normativa alla Pensione di cittadinanza.

Il terzo comma prevede la concessione della parte integrativa del reddito, a titolo di conduttore, anche a coloro che si trovino nella condizione di dover pagare, mensilmente, la rata del mutuo contratto per l'acquisto o la costruzione della casa di abitazione, con un massimo di euro 1.800 all'anno.

Il quarto comma stabilisce che il beneficio economico non è assoggettato al pagamento dell'IRPEF, che non può superare la soglia annua di euro 9.360 e che non può essere inferiore alla somma di euro 480 all'anno.

Il comma quinto dispone che il reddito decorre dal mese successivo «a quello della richiesta e il suo valore mensile è pari ad un dodicesimo del valore su base annua».

Il sesto comma dell'articolo 3 stabilisce che il Reddito di cittadinanza, qualora dovessero sussistere le condizioni, viene erogato per la durata di un anno e mezzo ma può essere rinnovato purché si verifichi la sospensione della fruizione per un mese prima del rinnovo.

La sospensione, prevista per il reddito, non spiega efficacia rispetto alla Pensione di cittadinanza.

Il settimo comma prescrive un tempo di mesi sei affinché venga emanato un decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro dell'economia deputato a stabilire le modalità con le quali erogare il sussidio che, nel caso del Rdc, è suddiviso per ciascun componente maggiorenne del nucleo mentre

per la pensione quest'ultima viene ad essere divisa in parti uguali tra i componenti del nucleo.

Il comma 8 individua l'ipotesi in cui si verifichi la variazione della condizione occupazionale di un componente ed i rapporti che si instaurano rispetto al sussidio.

Il lavoratore è onerato di comunicare all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in base alle modalità indicate dal medesimo Istituto, l'avvio dell'attività dipendente in modo che tali informazioni possano confluire nel Sistema informativo del Reddito di cittadinanza, di cui all'art. 6, comma 1.

Qualora, invece, si verifichi un'attività d'impresa o di lavoro autonomo, il comma 9, individua il termine di trenta giorni al fine di procedere alla comunicazione all'INPS, a pena di decadenza dal beneficio.

Seguono, poi, le indicazioni con le quali è determinato, nel caso di specie, il reddito.

È prevista la fruizione, per il beneficiario, per due mensilità successive «a quella di variazione della condizione occupazionale».

Il decimo comma estende l'ipotesi di cui ai due commi presenti anche al caso «di redditi da lavoro non rilevati per l'intera annualità nell'ISEE in corso di validità utilizzato per l'accesso al beneficio».

Secondo quanto dispone il comma undicesimo il beneficiario ha l'obbligo di comunicare, all'ente deputato ad assegnare il reddito, «ogni variazione patrimoniale che comporti la perdita dei requisiti di cui all'art.2, comma 1 lettera b), n. 2) e lettera c)».

Sono, inoltre indicate altre ipotesi di variazioni di carattere patrimoniale.

Il comma dodicesimo si occupa della variazione del «nucleo familiare in corso di fruizione del beneficio», con le indicazioni per il caso concreto.

Il comma tredicesimo, poi, dispone che nel caso in cui vi siano, nel nucleo familiare cui è destinato il reddito «soggetti che si trovano in stato detentivo, ovvero sono ricoverati in istituti di cura di lunga degenza, o altre strutture residenziali a totale carico dello Stato o di altra amministrazione pubblica» di questi non si tenga conto ai fini del parametro della scala di equivalenza.

In sede di conversione si è, quindi, stabilito che un equipollente trattamento, ossia di «riduzione del parametro di equivalenza», debba essere seguito per i nuclei beneficiari che abbiano, nella loro composizione, componenti sottoposti a misura cautelare o che abbiano riportato condanne per i delitti indicati all'articolo 7, comma terzo.

Il comma 14° tiene conto dell'interruzione della fruizione del reddito per ragioni diverse dall'irrogazione di sanzioni.

In tale caso il Reddito può essere richiesto a patto che la durata non superi un periodo di tempo corrispondente al residuo non goduto.

Nel caso, invece, di interruzione dovuta ad un aumento di redditi, ma sia decorso almeno un anno, la richiesta eventuale «equivale a prima richiesta».

L'ultimo comma dell'articolo, il 15°, stabilisce che il beneficio, di norma, viene ad essere goduto entro il mese che segue l'avvenuta erogazione.

Con decorrenza dal mese successivo alla entrata in vigore del testo, il beneficio non goduto e che non sia stato prelevato «è sottratto nei limiti del 20 % del beneficio erogato, nella mensilità successiva a quella in cui il beneficio non è stato interamente speso».

Questo comma indica anche la modalità della dinamica di erogazione mediante la c.d. «Carta Rdc», la tessera di colore giallo ampiamente pubblicizzata dall'allora Ministro.

Essa è sottoposta a verifica semestrale e, per il tramite di questa verifica, viene sottratto «l'ammontare complessivo non speso ovvero non prelevato nel semestre, fatta eccezione per una mensilità di beneficio riconosciuto».

Anche per questa ipotesi il Ministro del lavoro e dell'economia si attiveranno per far sì che si giunga all'emanazione di un decreto attuativo del comma sopradetto.

Mediante l'*articolo 4* il legislatore appronta due strumenti di politica attiva che sono noti come «Patto per il lavoro» e «Patto per l'inclusione sociale».

Il primo comma precisa che, al fine di ottenere il Reddito di cittadinanza, è necessario che coloro che compongano il nucleo familiare beneficiario, di età

superiore agli anni diciotto, presentino la «dichiarazione di immediata disponibilità a lavorare», la c.d. Did.

Gli stessi devono aderire ad un «percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale» all'interno del quale saranno compendiate «attività di servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi» e, in ultimo, «altri impegni individuati dai servizi competenti» diretti «all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale».

Il secondo comma precisa che «gli obblighi di cui al presente articolo»²³¹ riguardano i componenti maggiorenni che non lavorarono e non sono inseriti in un regolare corso di studio.

Per il portatore di disabilità vi è la possibilità di un percorso personalizzato. Sono esclusi dagli obblighi i beneficiari della Pensione di cittadinanza e, comunque, coloro che hanno un'età superiore ai 65 anni e, altresì, i soggetti disabili che, comunque, «possono manifestare la loro disponibilità al lavoro».

Il terzo comma prevede che i «carichi di cura» possano esonerare i soggetti dagli obblighi previsti.

Ciò si verifica in presenza di minori di anni tre o di soggetti con grave disabilità o non autosufficienti.

Quanto stabilito vale anche per i lavoratori che frequentano corsi di formazione e per quelli indicati al comma 15-*quater*, ossia percettori di un reddito corrispondente a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni di cui al DPR n. 917 del 1986.

Ad ogni modo, in sede di Conferenza Unificata, dovranno adottarsi criteri e principi che i servizi competenti saranno chiamati ad applicare.

La dichiarazione di immediata disponibilità a lavorare andrà prodotta per mezzo della piattaforma digitale preposta, entro trentata giorni dall'erogazione²³².

²³¹ Vi sono, dunque, delle condizioni di attivazione per poter accedere al beneficio.

²³² Vi sono, inoltre, altre modalità espressamente previste per dal D. Lgs. n. 150 del 2015.

Il comma quinto prevede la convocazione dei beneficiari entro trenta giorni dall'erogazione, da parte dei Centri per l'impiego, se risultano, in possesso di uno dei benefici individuati ossia: disoccupazione da non più di due anni; beneficiari della NASpI o di altra misura diretta a sostenere il disoccupato oppure già beneficiario di tali misure cessate da non oltre un anno; avere sottoscritto, durante gli ultimi due anni, un Patto di servizio attivo presso i centri per l'impiego; non avere sottoscritto un progetto personalizzato.

Il comma *5-bis* statuisce che i beneficiari di età compresa tra diciotto e ventinove anni saranno resi noti ai Centri per l'impiego, «indipendentemente dal possesso dei requisiti di cui al comma 5 dell'articolo 4 e dall' eventuale presa in carico del nucleo familiare di appartenenza», al fine di convocarli entro trenta giorni dal momento nel quale il beneficio viene ad essere riconosciuto.

Il comma *5-ter* dispone che, sempre attraverso la medesima piattaforma digitale, siano resi noti, ai Centri per l'impiego, i componenti delle famiglie che abbiano dichiarato di essere immediatamente disponibili al lavoro, sempre al fine di essere prontamente convocati.

Attraverso il comma *5-quater* il decreto fa riferimento ai servizi comunali competenti per il contrasto della povertà.

Nella ipotesi in cui l'operatore del Centro per l'impiego ravvisi «particolari criticità in relazione alle quali sia difficoltoso l'avvio di un percorso di inserimento al lavoro» invia il richiedente ai competenti servizi comunali per il contrasto della povertà.

Il medesimo comma dispone come l'invio del richiedente deve essere accompagnato dalle motivazioni che, a seguito degli incontri presso il Centro per l'impiego, hanno implicato l'invio ai servizi comunali.

La Conferenza unificata, di cui sopra si è già accennato, avrà il compito di adottare i criteri idonei a compiere una corretta valutazione delle condizioni richieste da questo comma.

Il comma sesto tiene conto del fatto che i soggetti, menzionati ai commi 5 e *5-bis*, possano non avere presentato l'asserzione volta a dichiarare la

immediata disponibilità indicata al comma 4. In tale caso viene stabilito che essa è resa in sede di primo incontro presso il Centro per l'impiego.

In tale momento verranno assunte le informazioni relative ai componenti della famiglia, che sono esonerati dagli obblighi in virtù del comma 3.

Dispone il comma settimo che i beneficiari indicate commi 5, 5-bis, e 5-ter stipulano presso i Centri per l'impiego un patto per il lavoro «che equivale al patto di servizio personalizzato di cui all'articolo 20 del medesimo decreto legislativo numero 150 del 2015. Il patto per il lavoro deve contenere gli obblighi e gli impegni previsti dal comma 8, lettera b)».

Si dispone, inoltre, che in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano vengano definiti gli indirizzi e i modelli di carattere nazionale per la configurazione del patto per il lavoro, affinché le indicazioni emerse confluiscono in un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali è sentita l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro²³³.

L'ottavo comma prevede i diritti e gli obblighi dei beneficiari di cui al comma 7, i quali devono collaborare nella definizione del patto per il lavoro, devono accogliere e fare propri gli obblighi e impegni previsti nel patto stesso, e sono

²³³ Dal sito internet dell'Agenzia, <https://www.anpal.gov.it/>, si legge che «ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro) coordina le politiche del lavoro per le persone in cerca di occupazione e la ricollocazione dei disoccupati. Per questo mette in campo strumenti e metodologie a supporto degli operatori pubblici e privati del mercato del lavoro.

L'Agenzia coordina la Rete nazionale dei servizi per il lavoro, che promuove i diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale. Questa rete comprende: le strutture regionali per le politiche attive del lavoro, Inps, Inail, le agenzie per il lavoro e gli altri intermediari autorizzati, i fondi interprofessionali per la formazione continua e i fondi bilaterali, Anpal Servizi, Inapp, le camere di commercio, le università e le scuole secondarie di secondo grado. ANPAL è responsabile del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro, dove confluiscono le informazioni su chi cerca lavoro, utili all'inserimento professionale. Il sistema informativo permette anche di monitorare le prestazioni erogate. L'Agenzia gestisce l'albo nazionale dei soggetti accreditati per le politiche attive, il repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione e attività e programmi europei per la formazione e l'occupazione.

Tramite le proprie strutture di ricerca, ANPAL svolge inoltre analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche attive e dei servizi per il lavoro.

ANPAL è stata istituita dal d.lgs. 150/2015, ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è vigilata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali».

tenuti a registrarsi sulla piattaforma digitale ed impegnarsi nella consultazione quotidiana della stessa ai fini della ricerca attiva del lavoro.

La medesima ricerca dovrà essere svolta secondo le modalità indicate nel patto che individua un diario delle attività da svolgere durante la settimana.

Un dato di notevole interesse, che ha attirato l'attenzione di molti, è la previsione per la quale è necessario accettare almeno una di tre offerte di lavoro *congrue* e, in caso di rinnovo dell'erogazione, dovrà essere accettata, a pena di decadenza, la prima offerta utile.

Il nono comma individua i criteri per mezzo dei quali è possibile definire in che termini è possibile parlare di congruità dell'offerta di lavoro.

L'offerta, infatti, sarà ritenuta congrua con riferimento alla durata di fruizione del beneficio e rispetto al numero delle proposte rifiutate.

Viene precisato come, durante il primo anno di erogazione, la congruità è rinvenibile in caso di offerta entro cento chilometri di distanza dalla residenza o, ad ogni modo, raggiungibile in cento minuti per mezzo dei mezzi pubblici.

Il decreto fissa due criteri alternativi per la identificazione della congruità.

In caso, invece, di seconda offerta la distanza è elevata a 250 chilometri e, qualora si tratti della terza offerta, la congruità è presente nel caso di proposta su tutto il territorio nazionale.

La lettera *b)* specifica i medesimi indicatori ma nella ipotesi in cui siano decorsi i dodici mesi.

La lettera *c)* precisa le modalità di congruità in caso di rinnovo del beneficio e, in quest'ultimo caso, sarà congrua l'offerta localizzata su tutto il territorio nazionale, anche se dovesse trattarsi di prima offerta di lavoro.

La lettera *d)*, del comma 9, tiene conto delle possibili disabilità presenti nel nucleo familiare.

Infatti, l'offerta sarà ritenuta congrua qualora non ecceda la distanza di cento chilometri dalla residenza del beneficiario, in deroga agli ordinari criteri.

Si precisa, comunque, che la previsione indicata alla lettera *c)* non è operante in caso di presenza di figli minori nel nucleo familiare.

Inoltre, per quanto concerne la terza offerta, essa è da considerarsi congrua se non eccede la distanza di 200 chilometri dalla residenza del beneficiario a patto che nel nucleo familiare vi siano figli minori.

Si precisa che tale ultima previsione opera, solo, nei primi ventiquattro mesi dalla fruizione del beneficio.

Il comma 9-*bis* dispone un'aggiunta al decreto n. 150 del 2015 ed il comma decimo stabilisce che, in caso di accettazione di un'offerta il lavoro situata a una distanza superiore ai 200 chilometri, il beneficiario continuerà a percepire il Reddito di cittadinanza per i successivi 3 mesi dall'inizio del lavoro «a titolo di compensazione per le spese di trasferimento sostenute».

Il comma undecimo prevede che i nuclei familiari, deficitari di componenti nelle condizioni di cui al comma 5, sono individuati e resi noti ai comuni, per essere convocati dai servizi competenti per il contrasto della povertà, entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio.

Viene disposto che ai fini di accedere agli interventi connessi al Reddito di cittadinanza è necessaria una valutazione multidimensionale finalizzata ad individuare i bisogni del nucleo familiare.

Il comma dodicesimo stabilisce che, se all'esito delle valutazioni poste in essere, viene appurato che le necessità del nucleo concernono la situazione lavorativa sarà necessario fare riferimento ai Centri per l'impiego.

Potrà, dunque, essere sottoscritto il Patto per il lavoro e, qualora il bisogno sia «complesso e multidimensionale» il nucleo potrà accedere al Patto per l'inclusione sociale.

Verranno, così, ad essere coinvolti, oltre ai Centri per l'impiego, anche i Servizi sociali e «gli altri servizi territoriali».

Con il comma tredicesimo si stabilisce che il Patto per l'inclusione sociale, se non è disposto diversamente, «assume le caratteristiche del progetto personalizzato di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 147 del 2017»²³⁴.

²³⁴ Il decreto *de quo* statuisce, al comma secondo, le caratteristiche di tale strumento affermando che : «Il progetto individua, sulla base dei fabbisogni del nucleo familiare come emersi nell'ambito della valutazione multidimensionale: a) gli obiettivi generali e i risultati specifici che si intendono raggiungere in un percorso volto al superamento della condizione

Vi è un espresso rinvio, quindi, all'art. 7, comma 8 del decreto legislativo n. 147 del 2017 e si stabilisce che nel Patto per l'inclusione sociale siano compendiate gli interventi diretti a realizzare l'accompagnamento e l'inserimento lavorativo necessari.

In ultimo si prescrive che gli interventi ed i servizi sociali siano attivati anche per coloro che abbiano sottoscritto il Patto per il lavoro.

Il quattordicesimo comma stabilisce che i patti precedentemente indicati, unitamente alla valutazione multidimensionale, «costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente»²³⁵.

Mediante il quindicesimo comma, dell'articolo 4, si introduce un onere, a carico dei beneficiari, consistente nel prestare, per un tempo non inferiore ad ore otto ed a favore del comune di residenza, «la propria disponibilità per la partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività, in

di povertà, all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale; b) i sostegni, in termini di specifici interventi e servizi, di cui il nucleo necessita, oltre al beneficio economico (...); c) gli impegni a svolgere specifiche attività, a cui il beneficio economico è condizionato, da parte dei componenti il nucleo familiare. 3. Gli obiettivi e i risultati di cui al comma 2, lettera a), sono definiti nel progetto personalizzato e devono: a) esprimere in maniera specifica e concreta i cambiamenti che si intendono perseguire come effetto dei sostegni attivati; b) costituire l'esito di un processo di negoziazione con i beneficiari, di cui si favorisce la piena condivisione evitando espressioni tecniche, generiche e astratte; c) essere individuati coerentemente con quanto emerso in sede di valutazione, con l'indicazione dei tempi attesi di realizzazione».

²³⁵ Sul tema, si veda, tra gli altri: C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini", fasc. 3/2002, pp. 881-908; A. GENTILINI, *Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e positivismo giuridico: chi ha paura della lettera della legge?*, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini", fasc. 3/2005, pp. 999-1020; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente interpretazione costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Cedam, Padova 2007; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in "Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale", fasc. 4/2010, pp. 941-956; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in Gruppo di Pisa, fasc. n. 3/2012; C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in "Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale", fasc. 5-6/2013, pp. 1001-1032; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in Rivista AIC, fasc. 3/ 2016; C. PINELLI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez", fasc. 3/2018, pp. 769-788.

ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni».

Un emendamento, introdotto in sede di conversione, ha precisato che tale messa a disposizione deve svolgersi in coerenza con le professionalità e le competenze acquisite, nonché tenendo conto delle attitudini emerse in sede di colloquio.

Le ore, inoltre, possono essere aumentate fino ad un massimo di sedici.

L'adempimento di tali obblighi, va precisato, viene subordinato all'attivazione dei progetti che, dallo stesso quindicesimo comma, è fissata a decorrere dall'emanazione del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, preceduto da intesa con la Conferenza unificata ex art. 8, decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Il comma 15-*bis* pone a carico dei Centri per l'impiego, delle agenzie del lavoro e degli enti di formazione l'onere di registrare, nelle piattaforme digitali indicate dall'art.6, le competenze del beneficiario, competenze che potranno avere il carattere formale, non formale ed informale.

Il comma 15-*ter* ribadisce la clausola di invarianza finanziaria mentre il comma 15-*quater* stabilisce i criteri necessari al fine di considerare in istato di disoccupazione un lavoratore, ai fini dell'applicazione del decreto *de quo*.

Nello specifico si considerano disoccupati i lavoratori dipendenti o autonomi aventi un reddito complessivo corrispondente ad un'imposta lorda pari (o inferiore naturalmente) alle detrazioni spettanti ex art.13 T.U. 22 dicembre 1986, n.917²³⁶.

²³⁶ L'art. 13 mentovato, rubricato "Altre detrazioni", stabilisce che: 1. Se alla formazione del reddito complessivo concorrono uno o più redditi di cui agli articoli 49, con esclusione di quelli indicati nel comma 2, lettera a), e 50, comma 1, lettere a), b), c), c-bis), d), h-bis) e l), spetta una detrazione dall'imposta lorda, rapportata al periodo di lavoro nell'anno, pari a: a) 1.880 euro, se il reddito complessivo non supera 8.000 euro. L'ammontare della detrazione effettivamente spettante non può essere inferiore a 690 euro. Per i rapporti di lavoro a tempo determinato, l'ammontare della detrazione effettivamente spettante non può essere inferiore a 1.380 euro; b) 978 euro, aumentata del prodotto tra 902 euro e l'importo corrispondente al rapporto tra 28.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 20.000 euro, se l'ammontare del reddito complessivo è superiore a 8.000 euro ma non a 28.000 euro; c) 978 euro, se il reddito complessivo è superiore a 28.000 euro ma non a 55.000 euro; la detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 55.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e l'importo di 27.000 euro. 1-bis. Qualora l'imposta lorda determinata sui redditi

Il comma 15-*quinquies*, che chiude l'articolo 4, si occupa, in ultimo, delle modalità relazionali tra beneficiari e strutture stabilendo una certa libertà delle forme di convocazione dei beneficiari da parte degli enti, dal momento che possono essere utilizzati messaggistica telefonica o posta elettronica.

L'articolo 5 è rubricato "Richiesta, riconoscimento ed erogazione del beneficio".

Si può ben dire che, con l'articolo quinto, si giunge, davvero, al cuore del decreto e, quindi, dell'istituto da esso introdotto.

Il primo comma stabilisce che il Rdc possa essere richiesto decorso il quinto giorno di ciascun mese presso il gestore del servizio integrato di cui all'articolo

di cui agli articoli 49, con esclusione di quelli indicati nel comma 2, lettera a), e 50, comma 1, lettere a), b), c), c-bis), d), h-bis) e l), sia di importo superiore a quello della detrazione spettante ai sensi del comma 1, compete un credito rapportato al periodo di lavoro nell'anno, che non concorre alla formazione del reddito, di importo pari a: 1) 960 euro, se il reddito complessivo non è superiore a ((24.600 euro)); 2) 960 euro, se il reddito complessivo è superiore a ((24.600 euro)) ma non a ((26.600 euro)). Il credito spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di ((26.600 euro)), diminuito del reddito complessivo, e l'importo di 2.000 euro. 2. Comma abrogato dalla l. 27 dicembre 2013, n. 147. 3. Se alla formazione del reddito complessivo concorrono uno o più redditi di pensione di cui all'articolo 49, comma 2, lettera a), spetta una detrazione dall'imposta lorda, non cumulabile con quella prevista al comma 1 del presente articolo, rapportata al periodo di pensione nell'anno, pari a: a) 1.880 euro, se il reddito complessivo non supera 8.000 euro. L'ammontare della detrazione effettivamente spettante non può essere inferiore a 713 euro; b) 1.297 euro, aumentata del prodotto fra 583 euro e l'importo corrispondente al rapporto fra 15.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 7.000 euro, se l'ammontare del reddito complessivo è superiore a 8.000 euro ma non a 15.000 euro; c) 1.297 euro, se il reddito complessivo è superiore a 15.000 euro ma non a 55.000 euro. La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 55.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e l'importo di 40.000 euro. 4. Comma non più previsto dalla l. 11 dicembre 2016, n. 232. 5. Se alla formazione del reddito complessivo concorrono uno o più redditi di cui agli articoli 50, comma 1, lettere e), f), g), h) e i), ad esclusione di quelli derivanti dagli assegni periodici indicati nell'articolo 10, comma 1, lettera c), fra gli oneri deducibili, 53, 66 e 67, comma 1, lettere i) e l), spetta una detrazione dall'imposta lorda, non cumulabile con quelle previste ai commi 1, 2, 3 e 4 del presente articolo, pari a: a) 1.104 euro, se il reddito complessivo non supera 4.800 euro; b) 1.104 euro, se il reddito complessivo è superiore a 4.800 euro ma non a 55.000 euro. La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 55.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e l'importo di 50.200 euro. 5-bis. Se alla formazione del reddito complessivo concorrono redditi derivanti dagli assegni periodici indicati fra gli oneri deducibili nell'articolo 10, comma 1, lettera c), spetta una detrazione dall'imposta lorda, non cumulabile con quelle previste dai commi 1, 2, 3, 4 e 5, in misura pari a quelle di cui al comma 3, non rapportate ad alcun periodo nell'anno. (133) 6. Se il risultato dei rapporti indicati nei commi 1, 3, 4 e 5 è maggiore di zero, lo stesso si assume nelle prime quattro cifre decimali. 6-bis. Ai fini del presente articolo il reddito complessivo è assunto al netto del reddito dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale e di quello delle relative pertinenze di cui all'articolo 10, comma 3-bis.

81, comma 35, lettera b), del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133²³⁷.

Il sussidio può, anche, essere richiesto con modalità telematiche²³⁸.

Ulteriore ufficio, deputato a ricevere la domanda, è il Centro di Assistenza Fiscale, di cui all'art. 32, del d.lgs. n.241 del 1997.

In sede di conversione è stato stabilito che le richieste del Rdc e della Pensione di cittadinanza possono essere presentate presso gli istituti di patronato, di cui alla legge n.152 del 30 marzo 2001, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, sentiti il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Garante per la protezione dei dati personali, è stato chiamato ad approvare il modulo di domanda ed il modello di comunicazione dei redditi, di cui all'articolo 3.

Il modulo di domanda rimanda alla Dichiarazione Sostitutiva Unica, contenete le informazioni già dichiarate dal nucleo familiare ai fini ISEE affinché la domanda sia associata alla corrispondente DSU.

Entro dieci giorni dal momento in cui viene introitata la domanda avrà luogo la comunicazione all'Istituto di previdenza.

Il *secondo comma* prevede la possibilità di individuazione di forme semplificate di presentazione della domanda, anche contestualmente alla presentazione della DSU.

In sede di conversione è stato approvato un emendamento contenete l'autorizzazione, per l'ente di previdenza, di inviare, in sede di prima applicazione della misura, delle comunicazioni informative ai nuclei familiari che, in base alle attestazioni ISEE, abbiano i requisiti di cui all'art.2, comma 1, lett. b).

²³⁷ Gli Uffici postali costituiscono gestore del servizio presso cui richiede il sussidio, ai sensi della normativa mentovata.

²³⁸ Attraverso il collegamento alla pagina internet predisposta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, raggiungibile con la digitazione del nome a dominio "<https://www.reddito dicittadinanza.gov.it/schede/richiedi>".

Il *terzo comma* prevede che l'INPS verifichi, entro cinque gironi lavorativi, la sussistenza dei requisiti, «sulla base delle informazioni pertinenti disponibili nei propri archivi e in quelli delle amministrazioni titolari dei dati», potendo attingere all'Anagrafe tributaria e alle iscrizioni presso il Pubblico Registro Automobilistico e agli archivi delle altre amministrazioni.

In ogni caso il riconoscimento si verifica entro la fine del mese successivo alla trasmissione della domanda.

Il *quarto comma* prevede che, nelle more del completamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente²³⁹, spetterà ai Comuni verificare i requisiti di residenza e soggiorno dei richiedenti, con relativa comunicazione all'INPS, attraverso la piattaforma di cui al successivo art. 6.

Ad ogni modo, l'Anagrafe nazionale renderà disponibili, alla piattaforma, le informazioni, ivi contenute.

Con il *quinto comma* viene a stabilirsi che i requisiti necessari all'erogazione della misura si considerano posseduti per il periodo di vigenza della attestazione ISEE.

Essi vanno incontro a nuova verifica solo in caso di presentazione di nuova Dichiarazione Sostitutiva Unica, fermo l'aggiornamento dei dati alla scadenza del periodo di validità.

Per quanto concerne gli altri requisiti sono da considerarsi presenti sino a contraria comunicazione da parte delle amministrazioni deputate alla verifica.

In caso di tale comunicazione viene disposta la revoca del beneficio, preceduta dalla sua interruzione con decorrenza dal mese successivo alla comunicazione.

²³⁹ L'ANPR, Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, costituisce la banca dati nazionale nella quale saranno immessi, gradualmente, i dati contenuti negli archivi delle anagrafi comunali.

Secondo i dati disponibili sul sito internet dell'AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE, <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/anagrafe-nazionale-popolazione-residente>, «Al 10 gennaio 2018 hanno completato il subentro 41 Comuni per una popolazione residente di 1.035.030 persone. Sono attualmente in fase di pre-subentro 989 Comuni».

È evidente come risulti confermata la potestà, dell'Ente di previdenza sociale, di verificare i dati autocertificati, da parte dei beneficiari.

Il *sesto comma* norma la modalità di erogazione del sussidio, che avverrà, come detto, mediante la c.d. "Carta Rdc".

Anche qui si fa riferimento all'articolo 81, comma 35, lettera b), del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ai fini della emissione della carta in sede di prima applicazione, con il riferimento alle modalità prescritte per la carta acquisti²⁴⁰.

²⁴⁰ CARTA ACQUISTI ORDINARIA, sul sito Inps, in <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdi r=50083>: «La Carta acquisti ordinaria è una carta di pagamento elettronica concessa a cittadini che si trovano in condizioni di disagio economico. Sulla carta si accredita bimestralmente una somma di denaro che può essere utilizzata per la spesa alimentare negli esercizi convenzionati e per il pagamento delle bollette di gas e luce presso gli uffici postali. La carta non è comunque abilitata al prelievo di contanti. Da ottobre 2008, la Carta acquisti ordinaria è concessa a cittadini di nazionalità italiana dai 65 anni in su o di età inferiore a tre anni.

E con gli stessi requisiti anagrafici a: cittadini di stati membri dell'Unione europea; familiari di cittadini italiani o di stati membri dell'Unione europea non aventi la cittadinanza di uno stato membro, titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente; stranieri in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (legge 147/2013 art. 1, co. 216); rifugiato politico o titolare di posizione sussidiaria. Sulla Carta sono accreditati 80 euro con cadenza bimestrale da utilizzare per fare la spesa o pagare gas e luce [...].

Gli enti territoriali possono deliberare l'accredito sulla carta di ulteriori somme e alcune aziende possono prevedere sconti particolari sulla fornitura di beni di pubblica utilità.

I titolari di Carta acquisti possono, inoltre, avere uno sconto del 5% nei negozi e nelle farmacie che aderiscono all'iniziativa. Lo sconto è riconosciuto esclusivamente per gli acquisti effettuati con la Carta acquisti e non è applicabile all'acquisto di specialità medicinali o per il pagamento di ticket sanitari. Gli acquisti con la Carta, presso le farmacie convenzionate e attrezzate, danno anche il diritto alla misurazione gratuita della pressione arteriosa e del peso corporeo.

Lo sconto è cumulabile con altre iniziative promozionali o sconti applicati a tutta la clientela, oltre a quelle riservate ai titolari di carte fedeltà rilasciate dai negozi stessi (ad esempio, dai supermercati).

I soggetti privati possono anche effettuare versamenti a titolo spontaneo e solidale sul fondo destinato alla Carta acquisti.

[...] Per avere diritto alla Carta, i cittadini dai 65 anni in su devono avere i seguenti requisiti: non godere di trattamenti o, nell'anno di competenza del beneficio, godere di trattamenti di importo inferiore a 6.966,54 euro per l'anno 2020 se di età compresa tra 65 anni e 69 anni o a 9.288,72 euro per l'anno 2020 dai 70 anni in su. Nel caso in cui una quota dei trattamenti sia collegata alla situazione reddituale del pensionato, il cumulo dei redditi e dei trattamenti deve essere inferiore a tali soglie; avere un ISEE in corso di validità inferiore a 6.966,54 euro per l'anno 2020; non essere, da soli o insieme al coniuge, intestatari di più di una utenza elettrica domestica, di più di una utenza elettrica non domestica, di più di due utenze del gas; non essere, da soli o insieme al coniuge, proprietari di più di due autoveicoli, di più di un immobile ad uso abitativo con una quota superiore o uguale al 25%, di immobili che non siano ad uso abitativo o di categoria catastale C7 con una quota superiore o uguale al 10%; non essere, da soli o insieme al coniuge, titolari di un patrimonio mobiliare superiore a 15.000

In sede di successivo affidamento il servizio sarà tenuto a garantire l'erogazione del beneficio.

Secondo il dettato normativo la Carta Rdc, oltre a garantire i servizi di cui alla Carta acquisti, consente il prelievo di contante entro il limite mensile che, per un «singolo individuo» non è superiore a euro 100 e moltiplicato per la scala di equivalenza, indicata all'articolo 2, facendo riferimento all'articolo 3

euro come rilevato nella dichiarazione ISEE; non essere fruitori di vitto assicurato dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni perché ricoverati in istituto di cura di lunga degenza o detenuto in istituto di pena.

I bambini di età inferiore a tre anni (in questo caso il titolare della Carta è un esercente patria potestà): devono avere un ISEE in corso di validità inferiore a 6.966,54 euro per l'anno 2020; non devono essere, insieme agli esercenti la potestà o ai soggetti affidatari intestatari di più di un'utenza elettrica domestica, di più di un'utenza elettrica non domestica, di più di due utenze del gas, di più di due autoveicoli; non devono essere proprietari, insieme agli esercenti la potestà o ai soggetti affidatari, di più di un immobile ad uso abitativo con una quota superiore o uguale al 25%, di immobili che non sono ad uso abitativo o di categoria catastale C7 con una quota superiore o uguale al 10%; non devono essere titolari, insieme agli esercenti la potestà o ai soggetti affidatari, di un patrimonio mobiliare superiore a 15.000 euro come rilevato nella dichiarazione ISEE.

A seguito della modifica della durata dell'attestazione ISEE introdotta dal d.l. n. 34 del 2019 (c.d. decreto crescita), convertito dalla legge n. 58 del 2019, a decorrere dal 1° gennaio 2020, la DSU è valida dalla data di presentazione fino al successivo 31 dicembre, così che la validità delle DSU dal 1° gennaio 2020 coincide con l'anno solare. Le DSU presentate nell'anno 2019, hanno, pertanto scadenza al 31 dicembre 2019. I titolari di Carta acquisti, quindi, dovranno presentare dal 2 gennaio 2020 una nuova Dichiarazione sostitutiva Unica per continuare a beneficiare della misura. In caso contrario, l'erogazione della stessa sarà sospesa fino alla presentazione di una nuova DSU valida. La domanda deve essere presentata presso un ufficio postale utilizzando i moduli disponibili sul sito di Poste Italiane.

I cittadini dai 65 anni in su devono compilare il modulo domanda per beneficiari dai 65 anni in su secondo l'apposita guida alla compilazione.

I tutori, gli esercenti la patria potestà o i soggetti affidatari possono presentare la domanda tramite il modulo domanda per i minori di tre anni seguendo l'apposita guida alla compilazione.

Nella domanda l'interessato deve dichiarare, sotto la propria responsabilità, di essere in possesso di tutti i requisiti previsti dalla legge.

L'ufficio postale trasmetterà in via telematica all'INPS la domanda per le necessarie verifiche e, in caso di esito positivo, inviterà il titolare a recarsi presso un ufficio postale per ritirare la carta su cui sarà già stato accreditato l'importo del bimestre di presentazione della domanda.

In caso di mancata accettazione della domanda, INPS lo comunicherà ai richiedenti indicando nella lettera di reiezione le motivazioni dell'esito negativo.

Il beneficiario della Carta (in caso di ultrasessantacinquenne) o il titolare (in caso di beneficiario minore) possono modificare le informazioni relative alla residenza (quelle contenute nel quadro 5 della domanda) e chiedere che la Carta venga intestata a un altro soggetto utilizzando gli appositi moduli presso gli uffici postali. Per la variazione dei dati si devono usare i moduli Mod CA/varanag65 (in caso di ultrasessantacinquenne) e Mod CA/varanag3 (in caso di beneficiario minore); per la variazione dei titolari della carta ci sono i moduli Mod CA/titolare65 (in caso di ultrasessantacinquenne) e Mod CA/titolare3 (in caso di beneficiario minore). I moduli di variazione dati devono essere presentati alla sede INPS competente per territorio».

comma 3 al fine di effettuare un bonifico mensile in favore del locatore, di cui al contratto di locazione, oppure dell'intermediario che ha concesso il mutuo. Il decreto prevede che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, possano prevedere «ulteriori esigenze da soddisfare attraverso la carta Rdc» e stabilire «diversi limiti di importo per i prelievi di contante».

È vietato, in ogni caso, l'utilizzo del beneficio per giochi che prevedano vincite in denaro, al fine di arginare i fenomeni legati ai disturbi da gioco d'azzardo. Le informazioni circa i movimenti della Carta, prive dei riferimenti identificativi, potranno essere utilizzate a fini statistici e di ricerca.

La Carta sarà consegnata, presso il gestore, decorso il quinto giorno, di ciascun mese.

Il comma 6-bis, poi, deroga a quanto sopra stabilito ai fini dell'erogazione della Pensione di cittadinanza che potrà esplicarsi attraverso «gli strumenti ordinariamente in uso per il pagamento delle pensioni».

Il settimo comma riconosce, ai beneficiari della misura del Reddito di cittadinanza, le agevolazioni concernenti le tariffe elettriche, previste per le famiglie svantaggiate dal punto di vista economico, individuate all'articolo 1, comma 375, della legge n. 266 del 2005 nonché le agevolazioni per la fornitura di gas naturale di cui all'articolo 3, comma 9, del decreto-legge n. 185 del 2008 come convertito dalla legge n. 2 del 2009.

L'articolo 6 dell'articolato normativo è rubricato “Piattaforme digitali per l'attivazione e la gestione dei Patti e disposizioni sui centri di assistenza fiscale”.

Il primo comma istituisce, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Sistema informativo del Reddito di cittadinanza.

Il sistema compendia due piattaforme digitali, una presso l'ANPAL, deputata al coordinamento dei Centri per l'impiego, e un'altra in seno al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, incaricata di coordinare i Comuni.

Con tali strumenti sono rese disponibili le informazioni alle amministrazioni centrali e ai servizi territoriali coinvolti.

Il decreto prevedeva l'adozione, entro 60 giorni dall'entrata in vigore dello stesso, di un piano tecnico di attivazione e interoperabilità delle piattaforme, con misure appropriate e specifiche, per tutelare gli interessati e modalità di accesso selettivo.

Il secondo comma novella l'articolo 13, comma 2, nella parte susseguente alla lettera *d*) del decreto legislativo numero 150 del 2015²⁴¹.

Il comma *2-bis* prevede che le regioni dotate di un proprio sistema informativo concordino, con le piattaforme di cui al comma uno, le modalità di colloquio e trasmissione delle informazioni al fine di garantire la interoperabilità dei sistemi.

Il terzo comma, poi, prevede che l'INPS metta a disposizione, del sistema informativo, i dati riguardanti i singoli componenti i nuclei che beneficiano della misura, le informazioni sulle condizioni economiche e patrimoniali, le informazioni sul beneficio economico e sulle altre prestazioni erogate dallo stesso ente nonché le altre informazioni relative ai beneficiari.

Le informazioni, attraverso le due piattaforme, saranno rese disponibili ai Centri per l'impiego ed ai Comuni.

Secondo il comma quarto le piattaforme indicate rappresentano il portale delle comunicazioni tra i Centri per l'impiego, i soggetti accreditati di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 150 del 2015, i Comuni, che si coordinano a livello di ambito territoriale, l'ANPAL, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'INPS.

Dalla lettera *a*) alla lettera *f*) sono individuate le informazioni comunicate attraverso le piattaforme: la disponibilità degli uffici per l'agenda degli appuntamenti in sede di riconoscimento del beneficio; la sottoscrizione ovvero la mancata sottoscrizione del patto per il lavoro o del patto per l'inclusione sociale decorsi 5 giorni dalla sottoscrizione; le informazioni concernenti fatti

²⁴¹ L'articolo 13 disciplina il "Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro".

idonei a dar luogo a sanzioni; le risultanze dei Comuni sui requisiti di residenza e soggiorno; l'avvio di progetti per la collettività ad opera dei Comuni; le altre informazioni volte a monitorare la situazione dei patti per il lavoro e per l'inclusione sociale nonché le informazioni riguardanti componenti il nucleo beneficiario derivanti dalla valutazione multidimensionale anche al fine del controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni.

Il quinto comma stabilisce che le piattaforme dialoghino tra loro al fine di svolgere delle funzioni ossia: comunicazione da parte dei Comuni ai Centri per l'impiego dei beneficiari rispetto ai quali i bisogni sono connessi prevalentemente alla situazione lavorativa per la sottoscrizione del patto per il lavoro; la comunicazione ai Centri per l'impiego da parte dei Comuni delle informazioni relative ai progetti per la collettività; il coordinamento del lavoro tra gli operatori dei Centri per l'impiego i servizi sociali e gli altri servizi con riferimento ai soggetti che beneficiano del sussidio per i quali il bisogno risulti essere «complesso e multidimensionale»; messa a disposizione delle informazioni concernenti i patti sottoscritti per integrare o modificare i sostegni e gli impegni.

Saranno stipulate, con la Guardia di Finanza, apposite convenzioni per il controllo verso i beneficiari della misura, inoltre, la stessa potrà accedere al Sistema informativo di cui al comma uno, compreso il Sistema informativo unitario dei servizi sociali, di cui al decreto legislativo numero 147 del 2017²⁴².

Il comma 6 *-bis* prevede il potenziamento del corpo della Guardia di Finanza, di 100 unità, al fine e potenziare i controlli ed i commi 6-*ter*, 6-*quater* e 6-

²⁴² SIUSS - Sistema Informativo delle prestazioni e dei bisogni sociali (già Casellario dell'assistenza), sul sito Inps, in <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46898>: « Il 25 marzo 2015 è entrato in vigore il decreto interministeriale 206/2014 che contiene le modalità attuative del Casellario dell'assistenza: una banca dati per la raccolta delle informazioni e dei dati relativi alle prestazioni sociali erogate da tutti gli enti centrali dello Stato, gli enti locali, gli organismi gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie.

Gli enti dovranno trasmettere telematicamente all'INPS i dati e le informazioni contenute nei propri archivi e banche dati, per la realizzazione di una base conoscitiva per la migliore gestione della rete dell'assistenza sociale, dei servizi e delle risorse».

quinquies dettano ulteriori discipline sulle assunzioni; il comma settimo individua la pertinenza dello svolgimento delle attività.

L'ottavo comma prevede la possibilità, per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di avvalersi «di enti controllati o vigilati da parte di amministrazioni dello Stato o di società in house».

Il settimo articolo è rubricato «Sanzioni».

Viene stabilito che chiunque renda o utilizzi dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere o ometta le informazioni, allo scopo di ottenere il beneficio, è punito con la reclusione da due a sei anni.

L'omessa comunicazione, nei termini stabiliti delle variazioni reddituali, è punita con la reclusione da uno a tre anni.

Il terzo comma prescrive che in caso di condanna irrevocabile, per i reati indicati, «consegue di diritto l'immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva e il beneficiario è tenuto alla restituzione di quanto indebitamente percepito».

Il legislatore ha stabilito che il sussidio non possa essere nuovamente richiesto se non dopo dieci anni dalla condanna.

Secondo quanto dispone il comma quarto in caso di accertamento della non corrispondenza al vero delle dichiarazioni o informazioni rese, ovvero l'omessa comunicazione nelle variazioni intervenute, l'amministrazione dispone l'immediata revoca del beneficio, con efficacia retroattiva. Alla revoca consegue l'obbligo di restituzione di quanto indebitamente percepito.

Il quinto stabilisce i casi nei quali è disposta la decadenza dal beneficio vale a dire nei confronti di chi non ha effettuato la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, salvi casi di esclusione ed esonero; di coloro che non sottoscrivono il patto per il lavoro o per l'inclusione sociale, eccettuati i casi di esonero; di chi non partecipa alle iniziative formative o di riqualificazione o di attivazione, in assenza di un giustificato motivo; di chi non aderisce ai progetti, di cui all'articolo 4 comma quindicesimo; per colui che non accetti almeno una di tre offerte congrue ovvero, in ipotesi di rinnovo, non accetti la prima offerta congrua utile; nei confronti di chi non effettua le comunicazioni

prescritte all'articolo 3 comma 9 ovvero effettua comunicazioni mendaci ai fini dell'ottenimento di un beneficio maggiore; per colui che non presenta una DSU aggiornata, in caso di variazione del nucleo; per colui che venga trovato intento a svolgere attività di lavoro in costanza di attività ispettive e in assenza delle comunicazioni obbligatorie.

La decadenza dal beneficio è disposta, anche, qualora il nucleo abbia percepito un sussidio maggiore di quanto sarebbe spettato a causa di mendace DSU o altra dichiarazione ovvero per omessa presentazione di altre comunicazioni.

L'intero articolo settimo e l'articolo 7-bis sono dedicati alle sanzioni applicabili e, in particolare, l'articolo 7-bis implica le sanzioni applicabili in materia di infedele asseverazione o visto di conformità.

L'articolo 7-ter reca la disciplina della sospensione del beneficio in ipotesi di condanna o di applicazione di misura cautelare personale.

L'articolo otto reca la normativa riguardante gli "Incentivi per l'impresa e per il lavoratore".

Il *primo comma* introduce un incentivo per il datore che, dopo aver comunicato alla piattaforma digitale i posti da adibire, assuma «a tempo pieno e indeterminato, anche mediante contratto di apprendistato» beneficiari di Rdc e che si vedrà riconosciuto l'esonero dal versare i contributi di previdenza e di assistenza a carico del datore e del lavoratore con l'esclusione di quanto dovuto all'INAIL e nel limite dell'importo mensile del sussidio percepito dal lavoratore all'atto della assunzione, per un periodo uguale alla differenza tra 18 mensilità e le mensilità già godute dal beneficiario stesso e per un importo non superiore a € 780 mensili ed un periodo non inferiore a 5 mensilità.

Nella ipotesi di rinnovo l'esonero è fissato in 5 mensilità.

Qualora intercorra un licenziamento nei trentasei mesi successivi all'assunzione del beneficiario, eccettuati i casi di giusta causa o giustificato motivo, il datore è tenuto alla restituzione dell'incentivo, con annesse sanzioni.

Il datore di lavoro può stipulare, presso il Centro per l'impiego e all'atto dell'assunzione, un patto di formazione al fine di garantire al lavoratore-beneficiario «un percorso formativo o di riqualificazione professionale».

Il *secondo comma* prevede la possibilità per gli enti di formazione accreditati, se prevista dalla legislazione regionale, di stipulare presso i Centri per l'impiego e presso i soggetti accreditati ex art. 12 d. lgs. n.150 del 2015, un Patto di formazione volto a garantire «un percorso formativo o di riqualificazione professionale».

Se all'esito di tale percorso il beneficiario ottiene un lavoro stabile ed a tempo indeterminato e «coerente con il profilo formativo» il datore beneficerà di un esonero dal versamento dei contributi di previdenza e di assistenza, a carico del datore e del lavoratore, entro il limite di metà dell'importo del Rdc e per un periodo pari alla differenza tra 18 mensilità e le mensilità già fruita e, ad ogni modo, non inferiore a 6 mensilità e per un importo non superiore ad euro 390.

Nella ipotesi di rinnovo l'esonero è fissato in 6 mensilità.

La parte restante dell'importo mensile del sussidio, per un importo massimo di 390 euro e per un tempo non inferiore a 6 mesi, sarà riconosciuta all'ente di formazione accreditato.

In ipotesi di licenziamento nei trentasei mesi successivi all'assunzione del beneficiario, eccettuati i casi di giusta causa o giustificato motivo, il datore è tenuto alla restituzione dell'incentivo, con annesse sanzioni.

Il *comma terzo* prevede che le agevolazioni previste, dai commi precedenti, trovino applicazione a condizione che il datore «realizzi un incremento occupazionale netto del numero dei dipendenti nel rispetto dei criteri fissati dall'articolo 31, comma 1, lettera f), del decreto legislativo n. 150 del 2015 riferiti esclusivamente ai lavoratori a tempo indeterminato».

Inoltre, le agevolazioni sono erogabili a condizione che siano rispettati «gli ulteriori principi generali» di cui al mentovato decreto.

Il *quarto comma* prevede che il beneficiario, che avvii un'attività autonoma o di impresa, entro i primi dodici mesi dall'erogazione, si veda riconosciuto, con erogazione in unica soluzione, di un beneficio aggiuntivo di sei mensilità, nei limiti di 780 euro mensili.

La fruizione è subordinata al rispetto delle condizioni di cui all'art.1, comma 1175, legge n.296 del 2006 e sono esclusi i datori non in regola con gli obblighi di assunzione ex lege 68 del 1999.

Il *settimo comma* prevede la compatibilità con le agevolazioni ex art. 1, comma 247, legge n.145 del 2018.

L'*articolo 9* è rubricato "Assegno di ricollocazione".

Il primo comma stabilisce che, nella fase di prima applicazione del decreto e, comunque fino al 31 dicembre 2021, il beneficiario del Reddito di cittadinanza, tenuto a stipulare il Patto per il lavoro, dopo il decorso di trenta giorni dalla erogazione, riceve dall'Agenzia Nazionale Politiche Attive del lavoro l'Assegno di ricollocazione, AdR, disciplinato dall'articolo 23 del decreto legislativo n.150 del 2015²⁴³.

²⁴³ Il testo dell'articolo 23, d. lgs. n. 150 del 2015 è il seguente: «Ai disoccupati percettori della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) di cui al decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, la cui durata di disoccupazione eccede i quattro mesi è riconosciuta, qualora ne facciano richiesta al centro per l'impiego presso il quale hanno stipulato il patto di servizio personalizzato di cui all'articolo 20, comma 1, ovvero mediante la procedura di cui all'articolo 20, comma 4, una somma denominata «assegno individuale di ricollocazione», graduata in funzione del profilo personale di occupabilità, spendibile presso i centri per l'impiego o presso i servizi accreditati ai sensi dell'articolo 12. L'assegno di ricollocazione è rilasciato nei limiti delle disponibilità assegnate a tale finalità per la regione o per la provincia autonoma di residenza ai sensi dell'articolo 24. 2. L'assegno di ricollocazione è rilasciato dal centro per l'impiego sulla base degli esiti della procedura di profilazione, ovvero alle condizioni e secondo le modalità di cui all'articolo 20, comma 4. 3. L'assegno di ricollocazione non concorre alla formazione del reddito complessivo ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e non è assoggettato a contribuzione previdenziale e assistenziale. 4. L'assegno di cui al comma 1 è spendibile al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro presso i centri per l'impiego o presso i soggetti privati accreditati ai sensi dell'articolo 12 del presente decreto, fatto salvo quanto previsto dal successivo comma 7. La scelta del centro per l'impiego o dell'operatore accreditato è riservata al disoccupato titolare dell'assegno di ricollocazione. Il servizio è richiesto dal disoccupato, a pena di decadenza dallo stato di disoccupazione e dalla prestazione a sostegno del reddito, entro due mesi dalla data di rilascio dell'assegno e ha una durata di sei mesi, prorogabile per altri sei nel caso non sia stato consumato l'intero ammontare dell'assegno. 5. La richiesta del servizio di assistenza alla ricollocazione, per tutta la sua durata, sospende il patto di servizio personalizzato eventualmente stipulato ai sensi dell'articolo 20. Il servizio di assistenza alla ricollocazione deve prevedere: a) l'affiancamento di un tutor al soggetto di

Esso «è graduato in funzione del profilo personale di occupabilità, da spendere presso i centri per l'impiego o presso i soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 12 del medesimo decreto legislativo».

A pena di decadenza del sussidio di cittadinanza, entro trenta giorni dal riconoscimento dell'Assegno di ricollocazione, il beneficiario deve scegliere, mediante il portale ANPAL, «il soggetto erogatore del servizio di assistenza intensiva».

Il servizio ha durata di sei mesi e, nel caso di residuo dell'Assegno, è prorogabile per ulteriori sei mesi.

cui al comma 1; b) il programma di ricerca intensiva della nuova occupazione e la relativa area, con eventuale percorso di riqualificazione professionale mirata a sbocchi occupazionali esistenti nell'area stessa; c) l'assunzione dell'onere del soggetto di cui al comma 1 di svolgere le attività individuate dal tutor; d) l'assunzione dell'onere del soggetto di cui al comma 1 di accettare un'offerta di lavoro congrua ai sensi dell'articolo 25; e) l'obbligo per il soggetto erogatore del servizio di comunicare al centro per l'impiego e all'ANPAL il rifiuto ingiustificato, da parte della persona interessata, di svolgere una delle attività di cui alla lettera c), o di una offerta di lavoro congrua, a norma del punto d), al fine dell'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 21, commi 7 e 8; f) la sospensione del servizio nel caso di assunzione in prova, o a termine, con eventuale ripresa del servizio stesso dopo l'eventuale conclusione del rapporto entro il termine di sei mesi. 6. In caso di utilizzo dell'assegno di ricollocazione presso un soggetto accreditato ai sensi dell'articolo 12, lo stesso è tenuto a darne immediata comunicazione al centro per l'impiego che ha rilasciato al disoccupato l'assegno di ricollocazione. Il centro per l'impiego è di conseguenza tenuto ad aggiornare il patto di servizio. 7. Le modalità operative e l'ammontare dell'assegno di ricollocazione, sono definite con delibera consiglio di amministrazione dell'ANPAL, previa approvazione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sulla base dei seguenti principi: a) riconoscimento dell'assegno di ricollocazione prevalentemente a risultato occupazionale ottenuto; b) definizione dell'ammontare dell'assegno di ricollocazione in maniera da mantenere l'economicità dell'attività, considerando una ragionevole percentuale di casi per i quali l'attività propedeutica alla ricollocazione non fornisca il risultato occupazionale; c) graduazione dell'ammontare dell'assegno di ricollocazione in relazione al profilo personale di occupabilità; d) obbligo, per il soggetto erogatore del servizio di cui al comma 5, di fornire un'assistenza appropriata nella ricerca della nuova occupazione, programmata, strutturata e gestita secondo le migliori tecniche del settore; e) obbligo, per il soggetto erogatore del servizio di cui al comma 5, di comunicare le offerte di lavoro effettuate nei confronti degli aventi diritto. 8. L'ANPAL realizza il monitoraggio e la valutazione comparativa dei soggetti erogatori del servizio di cui al comma 5, con riferimento agli esiti di ricollocazione raggiunti nel breve e nel medio periodo per ogni profilo di occupabilità. A tal fine, l'ANPAL istituisce un sistema informatico al quale i centri per l'impiego e i soggetti erogatori del servizio di cui al comma 5 sono obbligati a conferire le informazioni relative alle richieste, all'utilizzo e all'esito del servizio. Gli esiti della valutazione sono pubblici e l'ANPAL ne cura la distribuzione ai centri per l'impiego. L'ANPAL segnala ai soggetti erogatori del servizio di cui al comma 5 gli elementi di criticità riscontrati nella fase di valutazione al fine di consentire le opportune azioni correttive. Decorso un anno dalla segnalazione, ove le criticità permangano, l'ANPAL valuta la revoca dalla facoltà di operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione».

Se il soggetto scelto rimane inattivo il beneficiario deve scegliere un nuovo soggetto erogatore.

Il *terzo comma*, dell'articolo 9, stabilisce le modalità di esplicazione del servizio di assistenza e prevede che esso compendi: affiancamento di un tutor; programma di ricerca intensiva di lavoro «con eventuale percorso di riqualificazione professionale mirata a sbocchi occupazionali esistenti nell'area stessa»; assunzione dell'onere di svolgere attività di tutorato; assunzione dell'onere di accettare l'offerta di lavoro congrua; obbligo di comunicazione, per il soggetto erogatore, al Centro per l'impiego del rifiuto ingiustificato da parte dell'interessato di svolgere una delle attività di cui alla lettera c) o di un'offerta di lavoro congrua al fine dell'irrogazione della sanzione di cui all'articolo 7; la sospensione del servizio nel caso di assunzione in prova a termine.

Il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro fornisce immediata comunicazione, al Centro per l'impiego, in caso di utilizzo dell'Assegno di ricollocazione²⁴⁴.

Seguono, poi, disposizioni in materia di istituti di patronato.

L'articolo 10, comma primo, prevede che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sulla scorta dei dati forniti dall'INPS e dall'ANPAL, e delle altre informazioni, predisponga il *Rapporto annuale sull'attuazione del reddito di cittadinanza*, pubblicato sul sito internet istituzionale del Ministero.

Le disposizioni che seguono, di cui all'articolo 11, concernono la modificazione al decreto legislativo 15 settembre 2017, numero 147 e, le disposizioni di cui all'articolo 11-bis, riguardano modifiche all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, numero 388.

All'articolo 12 il legislatore ha approntato *Disposizioni finanziarie per l'attuazione del programma del reddito di cittadinanza*.

²⁴⁴ L'importo dell'assegno è definito con delibera del consiglio di amministrazione dell'ANPAL, previa approvazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Con l'articolo 13, poi, il legislatore coordina l'ordinamento giuridico con le disposizioni di cui al decreto, mediante le classiche *Disposizioni transitorie e finali*.

Viene stabilito come, con decorrenza dal 1° marzo 2019, il Reddito di inclusione non possa più essere richiesto.

Allo stesso modo, con decorrenza dal mese di aprile, il sussidio di inclusione non è più riconosciuto e non potrà più essere rinnovato.

Per coloro, rispetto ai quali, il Reddito di inclusione sia stato riconosciuto prima del mese di aprile 2019 viene fatta salva l'erogazione prevista per la durata inizialmente prevista ma il beneficiario ha facoltà di presentare domanda per il Reddito di cittadinanza e di aderire al progetto personalizzato. Il Reddito di inclusione²⁴⁵ continuerà ad essere erogato con le procedure di cui all'articolo 9 del decreto legislativo numero 147 del 2017.

2.2) Cenni di diritto comparato

Per completare questa disamina, va segnalato che forme di reddito di base sono state previste in Paesi vicini all'Italia dal punto di vista delle “tradizioni costituzionali”: nel 1996 in Portogallo fu approvato un reddito minimo il c.d. *rendimento mínimo garantido*, sostituito, nel 2001, dal *rendimento social de inserção*²⁴⁶ ed anche nella vicina Spagna vi sono diversi schemi di reddito minimo garantito e, soprattutto, oltre allo Stato centrale vi sono le Comunità autonome, delle quali ciascuna si è attivata al fine di garantire i minimi vitali²⁴⁷. Tuttavia, il modello principe a cui il legislatore italiano ha guardato

²⁴⁵ Sull'istituto si veda A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, fasc. 3/2017, pp. 419-452 e G. GRASSO, *Appunti su reddito di inclusione, assistenza socio-sanitaria e vincoli sulle risorse disponibili*, in Osservatorio costituzionale, fasc. 3/2017.

²⁴⁶ *Ivi*, pp.465-466.

²⁴⁷ P. ADDIS, *Reddito di cittadinanza reddito minimo in due ordinamenti mediterranei: Portogallo e Spagna* in in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019, p.298.

nella composizione del disegno sul Reddito di cittadinanza, rimane la disciplina comunemente definita *Hartz IV* o *Arbeitslosengeld II*, ossia il meccanismo tedesco di protezione sociale²⁴⁸.

In Germania, a partire dal 2002, presero il via le riforme del Piano *Hartz* (dal nome del Ministro del lavoro), volte a ristrutturare il sistema di protezione sociale ed il mercato del lavoro tedesco nella logica della flessibilizzazione, al fine di far aumentare il numero degli occupati²⁴⁹.

L'*Arbeitslosengeld II* è una provvidenza economica diretta a coloro che sono alla ricerca di un'occupazione o che, pur lavorando, sono dei "lavoratori poveri" (c. d. *working poors*)

Il meccanismo di *Hartz IV* può considerarsi simmetrico al Rdc: come si è visto, per poter accedere al sussidio, infatti, è necessario possedere una serie di requisiti concernenti l'età anagrafica, l'impegno a ricercare lavoro, la situazione economico-reddituale-patrimoniale, ecc.

Anche in Germania vi sono i Centri per l'impiego che prendono il nome di *Jobcenter* e che sono deputati a ricevere la domanda del sussidio, il quale sarà diretto a soddisfare le esigenze del beneficiario, limitatamente ai costi dell'affitto e del riscaldamento, alla posizione sanitaria, ed alle esigenze primarie.

Presso il *Jobcenter* il beneficiario sarà affidato ad un impiegato che avrà il compito di seguire l'andamento della situazione del richiedente nella sua ricerca di un'occupazione e nella sua formazione.

²⁴⁸ T. WÖRNER, *Il reddito di cittadinanza e l'Hartz IV*, in Leoni Blog, 11 aprile 2019, <https://www.leoniblog.it/2019/04/11/il-reddito-di-cittadinanza-e-lhartz-iv/>: «È proprio l'Hartz IV il modello di riferimento per il Reddito di cittadinanza, approvato da poco dal governo 5Stelle-Lega. In effetti, il Presidente del consiglio Giuseppe Conte ha affermato pubblicamente di aver chiesto alla Cancelliera Merkel di approfondire questo tema durante il loro primo incontro. Di conseguenza, per chi vuole valutare l'introduzione del Reddito di cittadinanza si pongono due domande. Il primo quesito riguarda il successo o meno avuto dalla riforma Hartz IV. Mentre il secondo riguarda l'applicabilità della riforma in Italia».

²⁴⁹ G. COMMISSO, G. SAVINI, *Reddito di cittadinanza. Emancipazione dal lavoro o lavoro coatto?*, Asterios, Trieste 2017, p. 65: «La riforma del mercato del lavoro, realizzata tra il 2003 e il 2005 con le leggi Hartz, è nata dalla promessa del cancelliere socialdemocratico Schroeder, fatta alle elezioni del 2002, di dimezzare il numero di disoccupati, che allora erano 4 milioni».

Durante il periodo di osservazione sono molteplici le interlocuzioni tra il richiedente ed il *Jobcenter* sicché il richiedente è sottoposto con una condizionalità che può essere definita davvero stringente e pervasiva²⁵⁰, a conferma dell'assunto per il quale «solo dai poveri, infatti, ci si aspetta che siano disponibili a fare “qualsiasi lavoro”, a prescindere dalle loro competenze»²⁵¹.

Nel complesso, però, si è notato come il sistema tedesco abbia contribuito all'accrescimento «della precarietà e delle occupazioni a bassa retribuzione – e con ciò dei cosiddetti *working poor*», in considerazione del fatto che «la Germania è oramai il Paese occidentale con la percentuale maggiore di lavoratori a basso salario (22,5%), rispetto ad una media dell'Eurozona pari al 17,2% (dati di Eurostat del 2014)»²⁵².

La Germania, inoltre, assume una certa importanza non solo sul versante del reddito minimo garantito ma anche (se tutto si svolgerà per il meglio) nel campo del reddito di base universale in virtù dell'esperimento pilota che dovrebbe partire nella primavera del 2021 e che interessa l'Istituto tedesco per la ricerca economica *Economic Research* (DIW Berlin) e l'associazione *Mein Grundeinkommen*²⁵³.

Infatti, sul suolo tedesco, ben 120 persone per un lasso temporale apprezzabile, ossia ben tre anni, riceveranno, ogni mese, una notevole somma di denaro pari a ben 1.200 euro²⁵⁴.

La dazione monetaria è sciolta da qualsiasi contropartita lavorativa e verrà erogata, alle persone individuate per il progetto, a prescindere dal fatto che questi ultimi abbiano o meno un lavoro o redditi da altri cespiti.

²⁵⁰ Per una ricostruzione si veda S. HABERL, *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito nei sistemi tedesco e austriaco*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale", fasc. 2/2019, p.534 e ss.

²⁵¹ C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, cit., p.32.

²⁵² *Ivi*, p.540.

²⁵³ Cfr. BIN – ITALIA, *Germania: un reddito di base incondizionato per 3 anni di 1200 euro al mese*, in <https://www.bin-italia.org/germania-un-reddito-di-base-incondizionato-per-3-anni-di-1200-euro-al-mese/>.

²⁵⁴ Per il progetto pilota è stato istituito un sito internet che è raggiungibile al nome a dominio <https://www.pilotprojekt-grundeinkommen.de/english>.

Allo stesso è dedicata una pubblicazione dal titolo "*Basic Income Pilotprojekt*" in inglese.

In sostanza in Germania la sperimentazione sul *basic income* sta partendo dal basso per mezzo di due strutture autonome interessate al tema e che hanno deciso, seppure in piccoli numeri, di testare in che termini il reddito universale è in grado di incidere sulla vita dei consociati e gli effetti che potrà sortire.

Il gruppo deputato a ricevere il reddito sarà posto a confronto con un simmetrico gruppo di persone che, viceversa, non si vedrà attribuito alcun reddito così da comparare i due raggruppamenti.

Un cenno merita, infine, quanto avvenuto in Svizzera. Dopo una intensa discussione a vari livelli, e diversi passaggi parlamentari, la Confederazione elvetica è giunta alla celebrazione del *referendum* concernente l'introduzione del reddito di base, il 5 giugno 2016, che diede luogo ad un risultato nettamente contrario con il 76,9% di no²⁵⁵.

Il quesito referendario «prevedeva una modifica della Costituzione elvetica (1999) con l'inserimento di un nuovo articolo (110a), del seguente tenore: «1. La Confederazione provvede all'istituzione di un reddito di base incondizionato. 2. Il reddito di base deve consentire a tutta la popolazione di condurre un'esistenza dignitosa e di partecipare alla vita pubblica. 3. La legge disciplina in particolare il finanziamento e l'importo del reddito di base»»²⁵⁶. L'attività del comitato promotore è stata, però, intensa ed ha contribuito ad alimentare un dibattito interno difficile da sopire, visto che la formula del reddito di base sarebbe dovuta decollare, in via sperimentale, nel Comune di *Rheinau*, ma pare non abbia mai preso il volo²⁵⁷.

²⁵⁵ L. TERLIZZI, *Referendum in Svizzera: «no» al reddito di cittadinanza, «sì» a tempi più veloci per l'asilo*, in *Il Sole 24 ore*, 5 giugno 2016: «I promotori avevano proposto come base di discussione un importo mensile di 2.500 franchi (circa 2.300 euro al cambio attuale) per gli adulti e di 625 franchi (circa 570 euro) per adolescenti e bambini. Secondo i calcoli del Governo, ciò avrebbe comportato versamenti annuali pari a 208 miliardi di franchi (circa 190 miliardi di euro). Una cifra che avrebbe potuto esser coperta, non per intero, da prestazioni della sicurezza sociale e da prelievi sui redditi da attività lucrativa. Alla fine, pur con questa copertura, sarebbero comunque mancati all'appello 25 miliardi di franchi (circa 23 miliardi di euro), da reperire per forza di cose con aumenti delle imposte o con tagli alle spese».

²⁵⁶ U. VILLANI-LUBELLI, *Il reddito di cittadinanza: il caso svizzero*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale" 2/2019, p. 629.

²⁵⁷ L. TERLIZZI, *Svizzera, non parte il test sul reddito di cittadinanza*, in *Il Sole 24 ore*, 14 dicembre 2018.

Come è stato scritto, in merito alle resistenze interne al tema del reddito incondizionato, «il motivo è da ricercare nella efficace articolazione del sistema di protezione sociale in Svizzera»²⁵⁸.

2.3) Un'indagine necessaria.

Come si è visto, il primo articolo della nuova disciplina sul Rdc, oltre ad enucleare le sue caratteristiche in termini di politica attiva del lavoro, statuisce espressamente che esso rappresenta uno strumento di «contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale».

Le tante povertà e diseguaglianze, che hanno registrato un significativo aumento negli ultimi anni anche nel Bel Paese, rappresentano delle situazioni di *precarietà* che concorrono a determinare condizioni di esclusione e di ghettizzazione delle persone, contro le quali occorre mettere in campo tutti gli strumenti necessari²⁵⁹.

Prima di esaminare nel dettaglio gli aspetti salienti della nuova disciplina, specie in relazione ai possibili profili di incostituzionalità, in questo secondo capitolo mi concentrerò sull'analisi di alcune cause che hanno determinato l'introduzione, nel nostro ordinamento del Rdc, specialmente alla luce della causa che ritengo essere la più grave: *le diseguaglianze in atto*.

²⁵⁸ U. VILLANI-LUBELLI, *op.ult.cit.*, p. 633.

²⁵⁹ C. TRIPODINA, *Aporofobia. Paura e povertà*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2019, p.3: «Se la principale causa di povertà resta la disoccupazione e l'assenza di reddito da lavoro, non mancano i *working poors*, un tempo ossimoro oggi diffusa realtà, destinata a radicarsi sempre più, oltre la contingenza della “grande crisi” del 2008 che lo ha portato a emersione. Ne sono causa le trasformazioni strutturali profonde 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 accompagnano più alla crescita dell'occupazione, ma della diseguaglianza (*jobless growth*). Non incrementa, infatti, solo il dato delle persone che scivolano in povertà, ma anche quello della disuguaglianza tra ricchi e poveri. La “forbice sociale” si allarga progressivamente, il reddito e il benessere distribuendosi in modo disomogeneo tra i diversi gruppi che compongono la società, con forti divari non solo tra classi, ma anche tra territori, generi e generazioni. Si osserva così in Italia non solo un incremento della povertà, ma anche della divaricazione e della polarizzazione sociale, a tutto danno del “ceto medio”, da sempre prezioso collante sociale, che si assottiglia inesorabilmente: non più in grado di elevarsi socialmente – l’“ascensore sociale” si è rotto –, ma anzi risucchiato verso il basso».

Gli ultimi anni, infatti, sono stati costellati da una crescita delle diseguaglianze a dir poco esponenziale, con evidenti ripercussioni sulle classi meno agiate e facilmente preda della povertà.

Sono sconcertanti i dati che il Rapporto Oxfam, del gennaio 2020 registra, segnalando uno stato di povertà e diseguaglianza impressionante.

In esso si legge:

«Economic inequality is out of control. In 2019, the world's billionaires, only 2,153 people, had more wealth than 4.6 billion people. The richest 22 men in the world own more wealth than all the women in Africa. These extremes of wealth exist alongside great poverty. New World Bank estimates show that almost half of the world's population lives on less than \$5.50 a day, and the rate of poverty reduction has halved since 2013»²⁶⁰.

A conferma di quanto sopra detto, emerge chiaramente come “la diseguaglianza economica si muove, per il globo, senza freni. Nel 2019 poco più di duemila persone hanno avuto una ricchezza superiore agli averi di più della metà degli abitanti della Terra”. Il dato più sconcertante, che lascia sbigottiti, è il fatto che “ventidue persone, in tutto il mondo, detengono una sovrabbondanza di beni superiore agli averi di tutte le donne africane”. Si afferma, poi, che questi dati disarmanti “si giustappongono alla grande povertà”, così come emerge dalla Nuova Banca Mondiale, i cui studi “attestano che metà degli abitanti del pianeta dispone, quotidianamente, di appena cinque dollari e mezzo al giorno, con un tasso di decremento della povertà che si è dimezzato in sette anni”.

Insomma, la povertà cresce, la disuguaglianza pure, i ricchi diventano sempre più ricchi e coloro che si trovano nelle condizioni di indigenza diventano sempre più poveri²⁶¹.

²⁶⁰ OXFAM BRIEFING PAPER – JANUARY 2020, “*Time to care Unpaid and underpaid care work and the global inequality crisis*”, a cura di L. Coffey, Patricia E. Revollo, R. Harvey, M. Lawson, A. Parvez Butt, K. Piaget, D. Sarosi e J. Thekkudan, p. 9.

²⁶¹ E. GRANAGLIA, *La povertà oggi in Italia. Recenti tendenze e quattro nodi critici*, *Questione giustizia*, fasc. 2/2017, p.19: «Nel 2015, secondo l'Istat, circa 4,6 milioni di persone (il 7,6% della popolazione) erano, nel nostro Paese, in condizioni di povertà assoluta: le risorse di cui disponevano erano inferiori alla soglia necessaria ad acquistare un paniere di beni e servizi considerati fondamentali. Si tratta del numero più elevato nell'ultimo decennio: dal 2005 al 2015 l'incremento ha superato il 140% [...] I poveri salgono a 8,3 milioni (13,7% della

C'è da rimanere, davvero, basiti nel sentire che la «ricchezza posseduta dall'1% della popolazione mondiale ha superato dal 2015 quella del restante 99%»²⁶², giacché questo dato si scontra con la necessità di realizzare equi rapporti sociali che partano, proprio, dalla distribuzione delle risorse.

Non è retorica, non è una constatazione vacua e supportata da nessun dato empirico, ma è una evidente enfattizzazione di uno stato di fatto persistente che si abbatte sulla parte più debole della popolazione mondiale.

Il nostro Paese, purtroppo, non fa eccezione al *trend* generale: in Italia il “coefficiente di Gini” – l'indice che misura la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi – in vent'anni è aumentato di quattro punti, contro una media OCSE di due²⁶³. Proprio con riguardo all'Italia, è stato di recente sostenuto che l'espansione della disuguaglianza può considerarsi «il prodotto – diretto e indiretto – di precise decisioni politiche che negli ultimi trent'anni le hanno spianato la strada, specialmente in tema di liberalizzazione del flusso di capitali, deregolamentazione dei mercati finanziari, privatizzazione dei servizi pubblici, fiscalità e redistribuzione»²⁶⁴.

Occorrono delle misure volte a ridurre le diseguaglianze e, una delle vie italiane imboccate, contempla l'introduzione del reddito di cittadinanza.

Il reddito di cittadinanza, infatti, intende muoversi nella direzione del contrasto alle diseguaglianze ed è teleologicamente diretto ad aggredirle.

D'altro canto, il ridimensionamento dello Stato sociale derivante dalle politiche di *austerità* e di riduzione della spesa adottate in conseguenza della crisi economico-finanziaria, è indice di un arretramento di un “modello” già messo in crisi dalla messa in pratica, negli anni precedenti, delle soluzioni proposte dalle politiche neo-liberiste. Un “modello” che ha ben funzionato in

popolazione), qualora si consideri la definizione di povertà relativa utilizzata dall'Istat secondo cui è povera una famiglia di due persone con un reddito inferiore al 60% della spesa media per consumi».

²⁶² C. VOLPATO, *Le radici psicologiche della disuguaglianza*, Laterza, Bari-Roma 2019, p.5.

²⁶³ Cfr. B. BORTOLOTTI, *Crescere insieme per un'economia giusta*, Roma-Bari 2013, p.13 e 37.

²⁶⁴ Così, M. FRANZINI-M. PIANTA, *Disuguaglianze. Quante sono come combatterle*, Roma-Bari 2016, p.144.

passato e che, a torto, è stato colpito negli anni in cui necessitava di maggior implementazione.

Crisi dello Stato sociale e reddito di cittadinanza si intrecciano e dicono molto sull'attuale momento storico.

L'indagine, dunque, intende analizzare tale connessione, tenendo conto che, a partire dalla crisi del 2008,

«il fenomeno della povertà, intrecciato in buona misura con le altre questioni sociali, è e sarà al centro delle preoccupazioni dei pubblici poteri e del dibattito nella società. Il suo peso e le sue manifestazioni sono destinati a crescere piuttosto che a diminuire: si pensi, tra l'altro, ai flussi dell'immigrazione. È in atto una graduale revisione del welfare tradizionale, soprattutto per la questione della previdenza, ma, allo stesso tempo, c'è maggior bisogno di welfare»²⁶⁵.

2.4) Crisi dello Stato sociale ed espansione delle diseguaglianze socio-economiche.

Il Rapporto Oxfam offre un'immagine plastica e molto forte della consistenza ed iniquità delle diseguaglianze sul pianeta, evidenziando come: «If everyone were to sit on their wealth piled up in \$ 100 bills, most of humanity would be sitting on the floor. A middle-class person in a rich country would be sitting at the height of a chair. The world's two richest men would be sitting in outer space» cioè «Se tutti dovessero sedere sulla loro ricchezza, calcolata in banconote da cento dollari, la grande parte dell'umanità sarebbe seduta sul pavimento. Una persona della classe media in un paese ricco sarebbe seduta al livello di una sedia. I due uomini più ricchi del mondo sarebbero seduti nello spazio»²⁶⁶.

Ma occorre, preliminarmente domandarsi quali sono le modalità per mezzo delle quali è possibile determinare la misurazione delle diseguaglianze, al fine di comprenderne il funzionamento.

²⁶⁵ G. BAGLIONI, *L'accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Il Mulino, Bologna 2008, p. 138.

²⁶⁶ OXFAM BRIEFING PAPER – JANUARY 2020, “*Time to care Unpaid and underpaid care work and the global inequality crisis*”, cit., p. 10.

Tra i diversi parametri che possono essere utilizzati il più celebre è l'Indice di Gini, che deve il nome ad un italiano che si cimentò nella sua ideazione, Corrado Gini.

Tale strumento «varia da 0 a 1, assumendo il valore pari a 0 nel caso di perfetta equità della distribuzione del reddito e il valore pari a 1 nel caso di massima disuguaglianza, quando cioè abbiamo un solo percettore di reddito nell'economia che assorbe tutto il reddito disponibile»²⁶⁷.

Per mezzo dell'indice di Gini, così, si ha una visione plastica della reale conformazione delle disuguaglianze nei contesi di riferimento che si intende prendere in considerazione.

Le risultanze di tale indice consentono, oltre alle evidenti implicazioni etiche dovute alla iniquità delle stesse, di riflettere dal punto di vista giuridico poiché il diritto, tra tutte le scienze, ambisce a connotarsi del carattere della *performatività*, che implica la capacità creatrice delle sue parole.

Nel fare questo il diritto – e dunque il legislatore – deve tenere ben presenti i valori che informano il singolo ordinamento, poiché è da questi che bisogna partire per realizzare la scommessa di cambiamento implicita nel costituzionalismo²⁶⁸.

Il diritto, specie il diritto costituzionale, non può non interessarsi delle disuguaglianze dal momento che esse, specie se troppo ampie, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, c. 2, Cost.).²⁶⁹

²⁶⁷ G. ARABIA, *Disuguaglianza, redistribuzione e crescita*, cit., p.27.

²⁶⁸ G. SILVESTRI, *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale" 1/2006, p.8: «si è fatta strada una concezione del diritto (e dei diritti) emancipata dal principio dell'onnipotenza del legislatore, derivante, a sua volta, dalla sovranità giuridica illimitata dello Stato, ossia, nel concreto, dei detentori del potere politico. La razionalità del giurista, specie nel campo del diritto costituzionale, non appare più orientata allo scopo fissato in modo arbitrario e insindacabile dal legislatore (sia esso, nella sostanza, un parlamento elettivo, un dittatore, un partito-guida, un *leader* carismatico o altro), ma ai valori che, tramite le costituzioni, vengono positivizzati in modo generico, ma già in questa veste si impongono a tutte le forme di produzione giuridica dell'ordinamento».

²⁶⁹ Cfr. S. ROSSI, *Oltre il margine. Diritti, povertà estrema e disuguaglianza sociale*, in *Federalismi.it*, fasc. 20/ 2016, p. 11 ss.

L'aumento crescente delle diseguaglianze, dunque, non è solo un problema etico ma, principalmente, giuridico²⁷⁰. Il tema delle diseguaglianze appare dunque centrale negli studi costituzionalistici²⁷¹.

Il progetto, dell'articolo 3, comma 2, Cost. impone all'intera Repubblica la costruzione di una società di "liberi ed eguali":

«Il dettato del secondo comma sancisce una realtà non immobile, predisponendo gli strumenti pubblici utili al mutamento. Riconosciuta la 'persona' il soggetto fondamentale del nuovo ordinamento costituzionale, ossia l'essere umano, 'incarnato', situato, centro di relazioni sociali; riconosciuto l'essere umano reale (nelle sue 'differenze'), e non già il cittadino astratto, il referente principale del nuovo assetto istituzionale, occorre che esso si faccia carico positivamente, con un intervento attivo, di ciò che impedisce il pieno sviluppo della persona umana e la realizzazione di un'autentica democrazia»²⁷².

Ciò rappresenta un deciso quanto voluto punto di svolta rispetto all'ordinamento liberale, che, consacrato in una costituzione concessa dal Sovrano del Piemonte a tutti i regnicoli, non si impegnava sul fronte delle diseguaglianze sociali, limitandosi a declamare le libertà e guarentigie liberali, di cui lo Statuto albertino era figlio²⁷³.

²⁷⁰ M. DELLA MORTE, *Costituzione ed egemonia dell'eguaglianza*, in *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale. Atti del Convegno di Campobasso 19-20 giugno 2015*, a cura di M. Della Morte, Quaderni del Gruppo di Pisa, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, pp.5-6: «la lotta alle diseguaglianze fonda il moderno costituzionalismo, indirizza la critica alla democrazia identitaria e delinea un ruolo della società indirizzato a ridurre il "peso" delle diseguaglianze naturali, cruciale, come ricordava autorevole dottrina, anche per disegnare un'adeguata cornice costituzionale alla nozione, assai ambigua, di *merito*, spesso condizionato, nella forma e negli effetti, dalla classe o dal ceto sociale cui appartengono coloro che lo invocano a giustificazione delle differenze da operare o già operate».

²⁷¹ M. CARTABIA, *La Corte costituzionale nella nuova età dei diritti*, in "il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica", fasc. 2/2013, p. 364: «La Costituzione italiana ha suggellato l'insegnamento tratto dalla deprecabile degenerazione dell'ordinamento giuridico negli anni del totalitarismo, ponendo a fondamento della convivenza civile il valore supremo della persona umana e della sua dignità».

²⁷² G. BERNARDINI, M. CAU, G. D'OTTAVIO, C. NUBOLA (a cura di), *L'età costituyente. Italia 1945-1948*, Il Mulino, Bologna 2017, p. 388.

²⁷³ Come viene fatto notare da A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale", fasc. 1/2011, p. 12: «Anche i diritti dei cittadini ricalcavano – sia pure con minore enfasi – quelli della *Déclaration* del 1789 ed erano comunque ispirati ai principi liberali. Ispirandosi ai principi del decreto *Le Chapelier* non venne riconosciuta la libertà di associazione, per non dare spazio alle opprimenti istituzioni dell'*ancien régime*, fossero esse corporative o clericali, ma anche per contenere le forme associative repubblicane ed eversive. Meno garantita la libertà religiosa [...] Le garanzie delle libertà, tuttavia, furono non poche volte indebolite dal ricorso alle leggi marziali o da ripetute dichiarazioni di «stato

La Costituzione repubblicana propone, invece, un progetto politico, il cui perno si ritrova nel principio di uguaglianza sostanziale²⁷⁴.

Il progetto di cui all'articolo 3, comma 2, Cost. attribuisce alla Repubblica nella sua interezza il compito di predisporre interventi idonei a consentire a ogni persona l'esercizio dei diritti inviolabili, che potrebbe essere ostacolato, di fatto, da impedimenti di natura materiale (economica o sociale), così che il fine ultimo della norma è la preservazione della *pari dignità sociale* che l'*incipit* della stessa riconosce a tutti i cittadini²⁷⁵.

Secondo taluno, «esistono scarse prove storiche di politiche che abbiano ridotto con successo la disuguaglianza in contesti pacifici»²⁷⁶. Tuttavia, la Repubblica italiana ne è un esempio, almeno, per il periodo *post bellum* e per

d'assedio»; così nei primi decenni nel Meridione tormentato dal «brigantaggio» e dalle rivolte contadine¹⁰ e così, a fine secolo, nelle città del Nord (o nella Sicilia dei «fasci siciliani») segnate dalle prime rivolte operaie. Limitazioni non sempre contrastate dalla magistratura, che godette di un'indipendenza relativa poiché i magistrati dell'accusa dipendevano dal Ministro della Giustizia, e i giudici erano tutelati ed inamovibili solo dopo tre anni di servizio».

Sul tema si veda: G. DI COSIMO, *Sulla continuità fra Statuto e Costituzione*, in Rivista AIC, fasc. 1/2011; S. PRISCO, *Le Costituzioni prima della Costituzione*, in Rivista AIC, fasc. 1/2012; F. FERRARI, *Original intent e rigidità dello Statuto albertino*, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale", fasc. 3/2016.

²⁷⁴ T. GROPPI, *Diseguaglianze e immobilità sociale. Quel che la Costituzione italiana ha da dire*, in forumcostituzionale.it, 2 ottobre 2019, p.1: «Il diritto come è noto, è il mondo delle regole, ma soprattutto del dover essere. La sua caratteristica, come si dice, è la prescrittività. Questo vuol dire che non si limita a descrivere la realtà, i fenomeni che accadono, ma pretende di trasformarla. Proprio per questo, è lo strumento che, ad un tempo, orienta le politiche (questo è il ruolo dei principi costituzionali) e le attua (con leggi, decreti, regolamenti, sentenze). Viene prima della politica, come input, e dopo la politica, come output. Pertanto, il diritto non è indifferente a questi fenomeni, a questi 'fatti'».

²⁷⁵ Non sono mancati, in dottrina, gli studi volti a dimostrare come la riduzione delle diseguaglianze, in termini politici, sia altamente improbabile da raggiungere o, peggio, irrealizzabile. Si veda W. SCHEIDEL, *Disuguaglianza e violenza nella storia*, in "il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica", fasc. 1/2020, p. 173: «Questo aumento secolare della disuguaglianza ha suscitato notevoli preoccupazioni, soprattutto negli Stati Uniti, Paese in cui ha assunto un ruolo importante nelle campagne elettorali. Questa preoccupazione ha spinto molti osservatori di spicco, da Thomas Piketty a Anthony Atkinson e Joseph Stiglitz, a formulare proposte di cambiamenti politici intesi a combattere e a ridurre le disuguaglianze. Tuttavia, a mio avviso, tutta questa letteratura ha un difetto, ossia la mancanza di adeguata contestualizzazione e comprensione storica. In passato, i cambiamenti politici che hanno ridotto la disuguaglianza sono stati comunemente associati e radicati nell'esperienza di shock violenti, come le guerre mondiali e gli eventi correlati quali le rivoluzioni comuniste e la guerra fredda».

²⁷⁶ *Ibidem*.

tutti i “Trenta gloriosi”, dopo i quali le pieghe della Storia hanno preso altri versi.

A tale ultimo proposito, basta prendere in esame i mutamenti del sistema tributario²⁷⁷.

Se si prende in esame il tributo per eccellenza, l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), si comprende come, al principio della sua introduzione nell'ordinamento italiano, per mezzo del DPR 22 dicembre 1986 n. 917, la tabella allegata individuava le “aliquote percentuali per scaglioni di reddito” e prendeva in esame i redditi in milioni di lire.

Orbene, in origine l'imposta era pienamente informata “a criteri di progressività” (art. 53 Cost.), dal momento che prevedeva ben trentadue scaglioni di reddito con rilevanza dei redditi fino a due milioni di lire, che si vedevano applicare l'aliquota “10” per giungere, al trentaduesimo posto, ai redditi oltre i cinquecento milioni di lire con l'applicazione dell'aliquota “72”²⁷⁸.

Le aliquote, dal 10% al 72%, sono state oggetto di riforme normative, nel corso degli anni, sino a giungere, all'odierna conformazione che prevede, solo, cinque aliquote, sensibilmente più basse delle iniziali²⁷⁹.

²⁷⁷ P. GUERRIERI, *Crescita “inclusiva” e lotta alle disuguaglianze*, in *Questione giustizia*, fasc.2/2017, p.16: «Nei Paesi dove la disuguaglianza è più aumentata sono state innanzi tutto le politiche fiscali ad aver offerto un contributo determinante, spostando progressivamente l'onere fiscale sui redditi medi e il lavoro, con forte riduzione della progressività».

²⁷⁸ Cfr. Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, rubricato *Istituzione e disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche*.

L' Annesso A, conteneva la *Tabella imposta sul reddito delle persone fisiche aliquote percentuali per scaglioni di reddito*, indicava il reddito con rispettivo scaglione in milioni di lire, indicando le percentuali di tassazione da applicare e stabiliva che: «fino a 2 aliquota 10; oltre 2 fino a 3 aliquota 13; oltre 3 fino a 4 aliquota 16; oltre 4 fino a 5 aliquota 19; oltre 5 fino a 6 aliquota 22; oltre 6 fino a 7 aliquota 25; oltre 7 fino a 8 aliquota 27; oltre 8 fino a 9 aliquota 29; oltre 9 fino a 10 aliquota 31; oltre 10 fino a 12 aliquota 32; oltre 12 fino a 14 aliquota 33; oltre 14 fino a 16 aliquota 34; oltre 16 fino a 18 aliquota 35; oltre 18 fino a 20 aliquota 36; oltre 20 fino a 25 aliquota 38; oltre 25 fino a 30 aliquota 40; oltre 30 fino a 40 aliquota 42; oltre 40 fino a 50 aliquota 44; oltre 50 fino a 60 aliquota 46; oltre 60 fino a 80 aliquota 48; oltre 80 fino a 100 aliquota 50; oltre 100 fino a 125 aliquota 52; oltre 125 fino a 150 aliquota 54; oltre 150 fino a 175 aliquota 56; oltre 175 fino a 200 aliquota 58; oltre 200 fino a 250 aliquota 60; oltre 250 fino a 300 aliquota 62; oltre 300 fino a 350 aliquota 64; oltre 350 fino a 400 aliquota 66; oltre 400 fino a 450 aliquota 68; oltre 450 fino a 500 aliquota 70; oltre 500 aliquota 72».

²⁷⁹ F. GALLO, *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, Il Mulino, Bologna 2007, p. 101: «Usando la generica quanto indeterminata espressione di capacità contributiva quale

L'aliquota massima, infatti, per tutti i redditi superiori ad euro settantacinque mila (poco più di centoquarantacinque milioni di lire) - tanto per il professionista che guadagna poco più di 75.000 euro quanto per il miliardario che ha redditi incommensurabili – sarà del 43%²⁸⁰.

Questo è senza dubbio un esempio di politiche pubbliche che, più o meno direttamente, non favoriscono un sistema progressivo e di giustizia sociale diretto alla riduzione delle diseguaglianze²⁸¹.

Applicare un'aliquota ben maggiore alla odierna, per i redditi altissimi, significherebbe avere maggiore gettito per garantire i servizi sociali²⁸², ma soprattutto maggiore redistribuzione del carico fiscale, realmente informato alla reale diffusione della ricchezza, con la tendenziale possibilità di attuare una generale riduzione della pressione fiscale²⁸³.

parametro costituzionale del dovere contributivo, il costituente ha perciò, nella sostanza, solo inteso legittimare il legislatore ad allargare l'area della contribuzione alle spese pubbliche e sociali, consentendogli di selezionare a tal fine, secondo le contingenti scelte politiche, i presupposti di imposta in ragione della maggiore articolazione della realtà economica e dell'ordine sociale. Il che vuol dire che gli ha offerto la possibilità di assoggettare a tassazione anche quelle ricchezze e quelle situazioni, via via emergenti nel tempo, il cui valore è dato anche da elementi virtuali e non esclusivamente patrimoniali».

²⁸⁰ G. SOBBRIO, *Economia del settore pubblico*, Giuffrè, Milano 2010, pp. 231-232: «L'imposta è progressiva per scaglioni (23% per il primo scaglione sino a euro 15.000, 27% per il secondo sino a 28.000 euro, 38% per il terzo compreso fra 28.000 e 55.000 euro, 41% per il quarto compreso fra 55.000 e 75.000 euro e 43% per lo scaglione superiore ai 75.000 €)».

²⁸¹ A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, fasc. speciale 4/2018, p.41: «Così, la riduzione dell'imposizione fiscale sulle imprese e soprattutto sui capitali e le rendite finanziarie, la riduzione del carattere progressivo del sistema fiscale, sino ad arrivare all'idea della *flat tax* che mette in discussione lo stesso principio costituzionale di progressività, i limiti alle imposte sulla ricchezza immobiliare e finanziaria, la riduzione o eliminazione delle imposte sull'eredità, l'aumento di quelle locali, soprattutto in territori che sono già più svantaggiati come nei comuni del Mezzogiorno d'Italia, costituiscono tutte misure, soprattutto nella prospettiva del costituzionalista, che appaiono indebolire la capacità finanziaria dello Stato e, conseguentemente, la sua capacità di intervento nelle politiche sociali».

²⁸² Cfr. T. GROPPI, *Diseguaglianze e immobilità sociale. Quel che la Costituzione italiana ha da dire*, cit., p 4: «...la progressività del sistema tributario, fondamentale meccanismo redistributivo previsto nell'articolo 53 della Costituzione, è via via svaporata in un profluvio di tributi sprovvisti di progressività, in un traboccare di detrazioni ed eccezioni, che alla fine hanno confinato la progressività unicamente all'imposta sul reddito da lavoro dipendente e hanno reso accettabile, come costituzionalmente innocua, la proposta di un'imposta proporzionale, la cosiddetta *flat tax*, che si pone manifestamente in contrasto con la Costituzione, senza che quasi nessuno osi dirlo».

²⁸³ F. GALLO, *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, cit., p. 131: «La spesa pubblica va senza dubbio contenuta, riqualificata e razionalizzata, ma solo perché eccessiva e inefficiente e non perché lo impone la previa strumentale riduzione della pressione fiscale».

Più in generale, pare condivisibile la tesi per cui «L'aumento della disuguaglianza, quindi, in parte è dovuto anche a scelte di politica pubblica, sul piano fiscale, della regolazione del mercato del lavoro e dei capitali, delle politiche dell'istruzione e della salute, che, invece di contribuire a ridurre le disuguaglianze nelle chances di vita, spesso le hanno ampliate»²⁸⁴.

Serve, perciò, un pronto intervento su questo fronte al fine di attuare una riforma organica dell'imposta e, come è stato detto, «nel frattempo, le aliquote vanno aumentate e rese più progressive»²⁸⁵.

Anche la riforma del c.d. federalismo fiscale, avviatasi con il varo della l. n. 42/2009 ma rimasta "in sospenso" in seguito all'avvento della crisi economico-finanziaria andrebbe condotta a termine, tenendo tuttavia conto che in essa si annidano luci ed ombre, in particolare per quel che riguarda il rapporto tra Regioni finanziariamente più stabili e Regioni più svantaggiate (un problema che, come si sa, si pone anche al centro della discussione del "regionalismo differenziato")²⁸⁶.

A ciò deve aggiungersi che:

«a partire dall'ultimo ventennio del secolo scorso, si registrano profonde trasformazioni nelle dinamiche complessive dei rapporti tra politica ed economia, in connessione con fenomeni di varia natura: basti pensare al tramonto della fabbrica fordista ed all'avvento dell'era post-industriale, alla internazionalizzazione dei mercati economico-finanziari, all'apparizione di nuove tecnologie che per un verso, suscitano il timore della "sostituzione" del lavoro umano con quello delle macchine "intelligenti", dall'altro determinano la polarizzazione della domanda tra i due estremi delle professioni altamente qualificate (e meglio remunerate) e le mansioni di basso livello, queste ultime facilmente "delocalizzabili" nelle aree delle economie emergenti»²⁸⁷.

Questa va anch'essa gradualmente ridotta, ma in dipendenza dalla riduzione della spesa (e del recupero dell'evasione), e non solo al fine di rilanciare per questa via il modello dello "stato minimo", costringendo i governi a tagliare indiscriminatamente sia le spese inutili che quelle utili».

²⁸⁴ C. SARACENO, *La resistibile ascesa della disuguaglianza*, in "Filosofia politica, Rivista fondata da Nicola Matteucci", fasc. 1/2020, p.85.

²⁸⁵ A. ROVENTINI, *Politiche economiche per una crescita inclusiva e sostenibile*, in F. BARCA, *Cambiare rotta. Più giustizia sociale per il rilancio dell'Italia*, Laterza, Bari-Roma 2019, p.73.

²⁸⁶ G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, in "Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale", fasc. 5/2002, pp. 977-988.

²⁸⁷ C. SALAZAR, *Il principio lavorista*, cit., p. 7 del paper.

Come è stato notato, la reazione dell'ordinamento a tali trasformazioni si è manifestata precipuamente:

«nelle riforme del mercato del lavoro in cui si riflette l'assunto di fondo – discutibile, anche perché privo di salde conferme sul piano scientifico – per cui l'apparato delle garanzie volte a tutelare il lavoratore durante il rapporto produrrebbe un eccesso di “rigidità”, impedendo l'adattamento degli assetti organizzativi delle imprese alle nuove esigenze e producendo effetti negativi sull'occupazione. In questo quadro – in cui il diritto del lavoro diviene “dell'emergenza” prima, e “della crisi” poi – rientrano le riforme che sin dagli anni '90 del secolo scorso hanno introdotto una nebulosa di figure contrattuali “atipiche”, talmente ampia da oscurare il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e da produrre la diffusione del lavoro *flessibile* e dunque *precario*, che inevitabilmente è anche lavoro *povero*»²⁸⁸.

In tal modo, è entrata in crisi la dinamica “dignità-eguaglianza-libertà-lavoro” delineata nella Carta repubblicana, al punto che autorevolmente si è discusso di un «processo di de-costituzionalizzazione che ha fatto defluire ed allontanato il lavoro, le sue regole e la sua rappresentanza sociale dalla sfera di un superiore interesse presidiato dallo Stato»²⁸⁹.

La suddetta visione appare congruente «con il paradigma della c. d. *flexicurity*, ossimoro apparso nei programmi delle politiche economiche in Danimarca e in Olanda negli anni '90 del secolo scorso, ma ben presto divenuto una parola-chiave nelle “strategie” dell'Ue sulla “modernizzazione” del diritto del lavoro»²⁹⁰, che

«allude al *mix* tra flessibilità e sicurezza che deriva dalla traslazione delle tutele del lavoratore “dal rapporto al mercato”, vale a dire dalla riduzione delle garanzie in costanza del rapporto cui si accompagna l'adozione di *politiche attive del lavoro*, queste ultime volte alla predisposizione di servizi per la formazione, la riqualificazione e la ricollocazione dei disoccupati, in parallelo alla previsione di misure di sostegno al reddito, nella prospettiva dell'Unione ricondotte precipuamente a forme di *reddito minimo garantito*»²⁹¹.

²⁸⁸ C. SALAZAR, *Il principio lavorista*, cit., p. 8 del paper.

²⁸⁹ U. ROMAGNOLI, *La deriva del diritto del lavoro (Perché il presente obbliga a fare i conti col passato)*, in *Lav. dir.*, 2013, p. 6.

²⁹⁰ C. SALAZAR, *Il principio lavorista*, cit., p. 10 del paper che menziona il Libro verde *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo* (COM 2006, 708) e la comunicazione della Commissione europea del 27.6.2007 *Verso principi comuni di flessicurezza* (SEC 2007, 861).

²⁹¹ *Ibidem* che, richiama, sul punto, le Raccomandazioni 92/441/CEE e 92/442/CEE, adottate sulla scia della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989; la

All'interno di tale discorso:

«l'obiettivo da promuovere è l'*occupabilità* – intesa come capacità delle persone di essere occupate o di attivarsi per trovare un lavoro – più che la *piena occupazione*: del resto, benché tale locuzione appaia nell'art. 3, par. 3, TUE, il fine primario dell'Unione è pur sempre quello di «mantenere la stabilità dei prezzi, e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia aperta e in libera concorrenza» (art. 119, par. 2, TFUE). Lo conferma, tra l'altro, l'assenza di ogni riferimento al diritto al lavoro o, per l'appunto, alla piena occupazione nella CDFUE, nella quale, invece, si ritrovano la libertà professionale e il diritto di lavorare (art. 15) e il diritto alla tutela in caso di licenziamento illegittimo (art. 30), oltre ad alcuni diritti dei lavoratori (artt. 27 ss.)»²⁹².

Viene così in luce il problema della perdurante *vis* prescrittiva della Costituzione: problema che non è mera disquisizione accademica, visto che «si potrà discutere la validità di singoli indicatori e del loro insieme, ma anche altri studi evidenziano la discrasia tra le parole della costituzione apparentemente più sociale dell'Europa e i numeri delle statistiche che pretendono di rappresentare la realtà dell'Italia come una degli stati meno sociali dell'Unione europea»²⁹³.

In realtà, non si tratta di mettere in discussione la “forza” della Costituzione, ma di mettere in dubbio la coerenza rispetto ad essa delle scelte alla base

Comunicazione della Commissione del 25 gennaio 1999 sui regimi nazionali di reddito minimo [Com. (98), 774 def.] e la Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà (2016/2270 (INI). Cfr. anche l'art. 34, co. 2, CDFUE e, da ultimo, l'art. 14 del Pilastro europeo dei diritti sociali.

²⁹² *Ibidem*.

Sul punto si veda F. MAINO, C. LODI RIZZINI, L. BANDERA, *Povert  alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, cit. p. 158: «Proprio nei paesi sviluppati, a causa anche dei mancati introiti dovuti all'evasione fiscale e al peggioramento dell'andamento dell'economia, i governi si ritrovano con l'acqua alla gola e sono costretti a tagliare il welfare state e i servizi pubblici, anche quelli fondamentali, il cui effetto si riversa, ancora una volta, principalmente sui cittadini pi  poveri e, ultimamente, anche su quelli meno poveri, logorando cos  il ceto medio. Contemporaneamente, peggiorano le condizioni di lavoro: nell'ultimo decennio si   registrata una sostanziale stagnazione del salario dei lavoratori medi, ma soprattutto si   perso il ruolo del lavoro come fonte di reddito e garanzia contro la povert , come dimostra il fenomeno dei *working poor*, individuato tra le cause dell'aumento dei beneficiari delle *food bank* anche nelle economie pi  solide, come quella tedesca e britannica».

²⁹³ J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il “social summit” di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?* cit., p. 59.

delle politiche condotte, negli ultimi vent'anni, dalle maggioranze alla guida del Paese²⁹⁴.

Tale conclusione sembra confermata dalla tragica epidemia da Coronavirus che ha riportato l'attenzione, a tutti i livelli, anche eurounitario, sulla necessità di politiche pubbliche volte a potenziare le prestazioni sociali (in particolare, in materia sanitaria), determinando uno screditamento delle impostazioni neo-liberistiche²⁹⁵.

La situazione di blocco delle attività produttive indotta dalle misure di contrasto alla pandemia ha ulteriormente evidenziato che non bisogna parlare di povertà *in generale*, bensì di povertà *al plurale*. Sono, infatti, molteplici le povertà contro cui ci si scontra a partire dalla povertà alimentare, sanitaria, di istruzione, di formazione, educativa e culturale.

²⁹⁴ M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in "Dalla Costituzione «inattuata» alla Costituzione «inattuale»? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana", *Materiali dell'incontro di studio, Ferrara, 24-25 gennaio 2013*(a cura di G.Brunelli, G.Cazzatta), Giuffrè, Milano 2013, p.41: «Se, infatti, per attuazione di una fonte normativa intendiamo (come si deve logicamente intendere) il portare ad effetto il suo contenuto prescrittivo (il contenuto prescrittivo delle sue disposizioni), la semplice applicazione di quella fonte (delle sue disposizioni) costituisce una forma della sua attuazione. L'attuazione in senso proprio, dunque, si può distinguere dalla semplice applicazione solo se e quando è proprio il contenuto precettivo delle disposizioni da attuare a richiedere qualcosa di più della semplice applicazione. E' quanto accade quando una costituzione introduce istituti nuovi, per la cui operatività è richiesto l'intervento del legislatore [...] ma [...] è anche quanto accade allorché una costituzione traccia percorsi di sviluppo sociale, indica obiettivi, disegna scenari futuri. In queste ipotesi, l'eccedenza progettuale sottesa alle previsioni costituzionali impedisce che ci si accontenti della semplice applicazione e pretende che si metta in campo la capacità – appunto – progettuale della politica l'eccedenza progettuale sottesa alle previsioni costituzionali impedisce che ci si accontenti della semplice applicazione e pretende che si metta in campo la capacità – appunto – progettuale della politica».

²⁹⁵ M. PIANTA, *Diseguaglianze: le ragioni del loro aumento, le politiche che mancano*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2017, p.50: «L'avvicinamento all'eguaglianza era pensato come una misura del successo di un progetto di trasformazione sociale sostenuto da forze politiche progressiste, sindacati e movimenti sociali; la loro affermazione politica sul terreno della democrazia era destinato a concretizzarsi in norme, leggi e politiche coerenti con tale obiettivo. È questo che è accaduto tra gli anni '50 e la fine degli anni '70, il momento in cui le diseguaglianze in Italia, in tutti i paesi avanzati e anche a livello mondiale, sono scese al livello più basso. Ma con il progetto neoliberalista che si è affermato a partire dagli anni '80 è iniziato un rovesciamento di tali relazioni».

2.4.1) *Segue: i “motori” della disuguaglianza*

Si è in presenza di “nuovi poveri”, che si sono dovuti attrezzare anche per vivere le loro povertà al punto di essere stati definiti «equilibristi della povertà»²⁹⁶.

La virulenza dell'epidemia attuale rischia di far aumentare il divario tra poveri e benestanti perché non colpisce tutti allo stesso modo ma, soprattutto, si accanisce sui più poveri e rischia di acutizzare le diseguaglianze²⁹⁷.

Nei mesi di chiusura forzata, infatti, in Italia le condizioni di povertà sono fortemente aumentate, come ha messo in evidenza la rilevazione nazionale condotta da Caritas Italiana dal 3 al 23 giugno, attraverso i dati di 169 centri diocesani²⁹⁸.

Le persone già fortemente vulnerabili rischiano di accrescere il loro deprecabile *status*.

Su questo fronte, già qualche anno fa, Maurizio Franzini e Mario Pianta, in *Diseguaglianze. Quante sono, come combatterle*, hanno condotto una ricerca volta ad individuare le cause delle diseguaglianze, soffermandosi sulle

²⁹⁶ Rapporto CARITAS ROMA, *La povertà a Roma: un punto di vista. Anno 2019*, a cura di E. Manna, R. Esposito, in Internet: http://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2019/11/Rapporto_2019.pdf, p.11: «Sembrano in crescita quelli che si potrebbero definire “gli equilibristi della povertà”: persone costantemente in bilico, che possono entrare in uno stato di povertà conclamata per poi uscirne appena una piccola opportunità si dovesse concretizzare. E, successivamente allo sfaldamento della recente occasione positiva o all'arrivo di una impreveduta ulteriore difficoltà, confluire di nuovo nel vasto bacino della povertà. È un tipo di “povertà liminale”, che cammina costantemente sulla linea di confine tra povertà e inclusione sociale».

²⁹⁷ N. DENTICO, *Covid 19, Il virus delle diseguaglianze in azione e il “gioco” di scommettere sulla morte dell'altro*, in *La Repubblica*, 26 marzo 2020: «Il virus non colpisce tutti allo stesso modo. Non solo da un punto di vista sanitario – è più pericoloso, ad esempio, per le persone anziane e quelle più esposte alle “malattie industriali” della globalizzazione (tumori, malattie respiratorie, ipertensione, etc.) - ma anche per i suoi effetti sociali, potenzialmente devastanti. L'occidente che ha fatto deflagrare in dieci anni la quota dei *working poors* si dimostra terribilmente vulnerabile in situazioni come questa della pandemia».

²⁹⁸ CARITAS ITALIANA, *Covid-19: nuovo monitoraggio Caritas. In un quadro ancora incerto e in salita, si intensifica l'impegno nelle comunità locali*, Comunicato n.22 del 1 luglio 2020: «Non tutte le Caritas interpellate hanno quantificato con precisione le persone accompagnate e sostenute da marzo a maggio, che comunque, dalle risposte parziali pervenute, risultano quasi 450.000, di cui il 61,6% italiane. Di queste il 34% sono “nuovi poveri”, cioè persone che per la prima volta si sono rivolte alla Caritas. 92.000 famiglie in difficoltà hanno avuto accesso a fondi diocesani, oltre 3.000 famiglie hanno usufruito di attività di supporto per la didattica a distanza e lo smart working, 537 piccole imprese hanno ricevuto un sostegno».

nefaste conseguenze che, «i quattro motori della diseguaglianza» determinano²⁹⁹. Tale ricerca sembra valida ancora oggi.

All'interno di quest'interessantissimo studio, infatti, gli studiosi affrontano le diseguaglianze con particolare riguardo al reddito ed al patrimonio, tentando di offrire una spiegazione, quanto più scientifica, delle cause delle diseguaglianze³⁰⁰.

Gli autori individuano, come accennato, ben quattro cause che identificano con il termine «motore» come a voler sottolineare la meccanicità e la propulsività degli stessi.

I «quattro motori» sono il «potere del capitale sul lavoro», il «capitalismo oligarchico», la «individualizzazione delle condizioni economiche» e, in ultimo, «l'arretramento della politica»³⁰¹.

Il primo meccanismo concerne la subordinazione del lavoro al capitale.

Così definito può apparire un concetto ideologico, ormai superato ed inadatto a tentare di spiegare una delle cause di questo grande problema economico-sociale.

In realtà, con l'espressione:

«potere del capitale sul lavoro» gli autori intendono fare riferimento, suffragandole da evidenze scientifiche, alle politiche che si sono concretizzate durante gli ultimi decenni.

Essenzialmente pare di poter capire che le politiche di liberalizzazione, unite alle deregolamentazioni, abbiano creato le condizioni favorevoli all'ascesa del potere del mercato, che ha acquisito sempre più potere, determinando la crescita dei patrimoni dei più ricchi e le posizioni di «rendita», con il problema dei «super ricchi»³⁰².

Il primo motore vede una maggiore preminenza della «ricchezza finanziaria rispetto al capitale produttivo e, in termini di diseguaglianza, si verifica una

²⁹⁹ M. FRANZINI, M. Pianta, *Diseguaglianze. Quante sono, come combatterle*, cit., p.6 ss.

³⁰⁰ Sul tema anche M. FRANZINI, *Disuguaglianze inaccettabili. L'immobilità economica in Italia*, Laterza, Roma-Bari 2013, a p.50 ss. analizza «Gli altri fattori della disuguaglianza».

³⁰¹ M. FRANZINI, M. Pianta, *Diseguaglianze. Quante sono, come combatterle*, cit., p.6 ss.

³⁰² *Ivi*, p.29 ss.

«maggiore concentrazione del reddito e della ricchezza ai vertici della distribuzione e la caduta della quota dei salari nel reddito nazionale»³⁰³.

A ben vedere, infatti, deve essere fatta una distinzione tra i due concetti dal momento che per *capitale produttivo* bisogna intendere «le attività che sono utilizzate per la produzione di beni e servizi, compresi gli impianti, i macchinari, gli immobili e il capitale intangibile» mentre la *ricchezza finanziaria* è rappresentata da «beni patrimoniali immateriali e immobiliari che assicurano una rendita e non sono di norma impiegati nella produzione di nuovi beni»³⁰⁴.

In sostanza, il capitale produttivo tende a concretizzare la funzione sociale della proprietà che la Costituzione giustappone al diritto di matrice liberale invece la ricchezza finanziaria si caratterizza per una cieca forma di egoismo, che non produce un circolo virtuoso ma arricchisce i più fortunati, sovvertendo il progetto di tendenziale avvicinamento tra le persone, di cui la rimozione degli ostacoli fattuali è espressione³⁰⁵.

Ecco la ragione per la quale il «crescente potere del capitale sul lavoro» si è reso «chiaramente un fattore chiave nel processo di aggravamento della disuguaglianza»³⁰⁶.

Il secondo motore è il «capitalismo oligarchico» una vera e propria forma di «*ancien régime*» che tesaurizza un'enorme «concentrazione di reddito, ricchezza e potere» dovuto al «controllo che tale gruppo – in gran parte composto di manager e professionisti – ha sui rendimenti del capitale, su posizioni di rendita finanziaria e immobiliare e sui compensi per prestazioni che spesso non hanno nulla a che vedere con il 'merito' e la produttività»³⁰⁷.

³⁰³ *Ivi*, pp.118-119.

³⁰⁴ *Ivi*, pp.111-112.

³⁰⁵ Cfr. sul punto il recente libro di P. MADDALENA, *La rivoluzione costituzionale dimenticata. La prevalenza della proprietà pubblica del popolo*, Epub, Altreconomia, Milano, 2020.

³⁰⁶ M. FRANZINI, M. PIANTA, *Diseguaglianze. Quante sono, come combatterle*, cit., p.42.

³⁰⁷ *Ivi*, p.116.

Il terzo motore è rappresentato dal processo di «individualizzazione» che si è concretizzato attraverso un lento e inesorabile stillicidio «che ha messo i lavoratori in concorrenza l'uno con l'altro per stipendi e carriera»³⁰⁸.

Anche il mercato del lavoro, nazionale ed europeo, è stato interessato da una siffatta dinamica sino a piegare gli istituti solidaristici del *welfare state* alle esigenze della competizione e dell'efficienza³⁰⁹.

La crisi economica, come è ovvio, ha aggravato le già precarie condizioni³¹⁰. È stato, efficacemente detto che disponiamo di «ampie e documentate prove del fatto che ci si è approfittati dei meno scolarizzati e di quelli finanziariamente meno accorti, allo scopo di massimizzare i profitti. Quando alle banche sono esplosi in mano gli ordigni che loro stesse avevano creato, il governo è intervenuto a salvarle, lasciando invece coloro che erano stati vittime in balia di se stessi»³¹¹.

Il quarto motore, poi, punta il dito verso «l'arretramento della politica» dal momento che le «diseguaglianze in termini di reddito disponibile e di tenore di vita dipendono anche dalle politiche introdotte per correggere le disparità che emergono dai processi di mercato»³¹².

Proprio alla politica, ed al suo performativo ruolo verso la realtà, i due autori imputano una corposa dote di responsabilità in virtù del dato per il quale «la crescente diseguaglianza non è il risultato di forze inarrestabili – la

³⁰⁸ *Ivi*, p.9.

³⁰⁹ Cfr. S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale", fasc. 2/2015, p.300-301: « Le strutture portanti della solidarietà redistributiva hanno senz'altro subito una graduale erosione – con implicazioni evidenti sul generale aumento delle diseguaglianze sociali ed economiche in tutta Europa – per lasciare spazio a forme di intervento sociale dello stato ritenute più coerenti con l'esigenza di un efficiente funzionamento del mercato del lavoro».

³¹⁰ M. FRANZINI, *Il Welfare state e il futuro del benessere*, in "Politiche Sociali, Social Policies" 2/2014, p.167: « Nella gran parte dei paesi avanzati, la crisi finanziaria ed economica ha generato costi sociali molto alti e a essa non è seguita una ripresa dotata di vigore sufficiente ad assicurare un generalizzato miglioramento del tenore di vita; la disuguaglianza è alta e persistente e, inoltre, spesso deriva da privilegi inaccettabili; la mobilità sociale è bassa cosicché le origini familiari sono decisive per i destini economici individuali; lo stato in cui versano alcuni essenziali beni collettivi è tutt'altro che rassicurante».

³¹¹ J. STIGLITZ, *Un'economia per l'uomo*, trad. it. a cura di M. De Pascale e L. Rosetti, Castelvechi - Lit Edizioni, Roma 2016, p.6.

³¹² M. FRANZINI, M. PIANTA, *Diseguaglianze. Quante sono, come combatterle*, cit., p.138.

tecnologia, la globalizzazione, il cambiamento economico – che si sono imposte a società impotenti³¹³. Al contrario, essa è il risultato – diretto e indiretto – di precise decisioni politiche che negli ultimi trent'anni le hanno spianato la strada»³¹⁴.

Proprio l'arretramento della politica ha spianato la strada all'emersione di altri poteri³¹⁵, riconducibili al ceto dei grandi possidenti, che hanno avanzato le loro istanze, condizionando le scelte pubbliche, sotto vari profili, tra i quali, la progressività fiscale di cui si diceva³¹⁶.

La politica, *in primis*, ha il compito di attuare gli impegni di società giusta ed eguale consacrati in Costituzione e, dai dati sull'eguaglianza, non pare essere stata coerente in ciò³¹⁷.

Come è stato detto le «diseguaglianze estreme non sono inevitabili, sono costruzioni umane e, come tali, possono essere contrastate, ridotte, superate [...]Gli economisti propongono una serie di misure l'aumento delle tasse per i

³¹³ M. FRANZINI, *Disuguaglianze inaccettabili. Intervista a Maurizio Franzini di Carlo Cefaloni*, in *Povertà*, a cura di C. Cefaloni, Città Nuova, Roma 2016, p.38, ove lo studioso afferma: «Non sono d'accordo con una misura da concedere a tutti indipendentemente dal reddito, ma ci vuole un reddito minimo da garantire a ognuno, una misura di carattere universale; nel senso che quando c'è qualcuno che versa in uno stato di bisogno, occorre intervenire permettendo a ciascuno di raggiungere una soglia minima di reddito».

³¹⁴ M. FRANZINI, M. PIANTA, *Diseguaglianze. Quante sono, come combatterle*, cit., p.144.

³¹⁵ R. RIVERSO, *Contro la disuguaglianza ripartire dalla realtà*, in *Questione giustizia*, fasc. 2/2017, p.29: «Perché mentre si frammenta il lavoro, si centralizza il potere (nelle mani di poche imprese dominanti da cui dipendono molte altre). Milioni sono ancora i lavoratori che lavorano in nero o in aree periferiche delle catene produttive, i lavoratori autonomi di seconda e di terza generazione, i cd. indipendenti (le nuove professioni legate alla comunicazione e all'informatica, *free lance*, partite Iva), esclusi dai diritti sociali, costretti a lavorare a qualsiasi prezzo e senza tutele (ferie, malattie, assegni familiari, tfr e senza alcun seria prospettiva pensionistica)».

³¹⁶ M. PIANTA, *Diseguaglianze: le ragioni del loro aumento, le politiche che mancano*, cit., p.50 «l'arretramento della politica ha lasciato sguarnito uno spazio che è stato occupato dal nuovo potere dell'élite dei più ricchi. Essa, attraverso il proprio denaro e la propria influenza, è riuscita a incidere sul processo politico e a condizionarne le scelte. Un esempio evidente sono state le frequenti "riforme fiscali" che in quasi tutti i paesi hanno favorito i più ricchi riducendo – come abbiamo visto – la progressività fiscale e la tassazione sulle imprese».

³¹⁷ A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Consulta OnLine*, 21.09.2012, p. 19 pone, infatti, il seguente quesito: «A che serve – diciamolo con franchezza – predicare l'intangibilità-irrivocabilità dei principi fondamentali (e, tra questi, sopra ogni altro dei principi di libertà ed eguaglianza) se poi essi non hanno mai avuto modo di farsi valere appieno nell'esperienza?».

Si veda anche G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale", fasc. 1/2014, pp. 29-50.

privilegiati, l'incremento dei salari più bassi, un reddito di base universale [...] tutti, ma proprio tutti, gli interventi sottolineano l'importanza dell'istruzione»³¹⁸.

L'istruzione, infatti, avvia un percorso virtuoso perché dovrebbe fungere da ascensore sociale e consente il superamento delle diseguaglianze. Non a caso essa trova una collocazione "strategica" nella Costituzione (artt. 33 e 34)³¹⁹.

Non è possibile, in questa sede, soffermarsi ulteriormente sul punto: ma l'auspicio è che, quale che sia l'impatto del Reddito di cittadinanza sulle dinamiche della disuguaglianza (v. *infra*), le forze politiche di volta in volta alla guida del Paese non si arrestino a tale novità, ma si muovano comunque lungo la direttrice tracciata dall'articolo 3, comma 2 Cost., che, come è stato efficacemente affermato, rappresenta la «disposizione-manifesto di sincerità costituzionale»³²⁰.

Infatti,:

«Il futuro del benessere sembra dipendere, sempre più, dalla capacità di correggere le tendenze dei mercati a assegnare rendite, a favorire monopoli più o meno tradizionali, a condizionare le scelte dei consumatori, in definitiva a proteggere e premiare pochi con danno crescente per molti. Per raggiungere questo obiettivo occorre utilizzare con sagacia tutte le politiche dotate di qualche possibilità di successo che sono, prevalentemente, politiche di regolazione microeconomica dei mercati, orientate alla prevenzione delle disfunzioni che ho richiamato, piuttosto che interventi di carattere macroeconomico ai quali finora si è pensato come strumenti principali di governo dell'economia».³²¹

³¹⁸ C. VOLPATO, *Le radici psicologiche della disuguaglianza*, cit., p.202.

³¹⁹ T. GROPPI, *Diseguaglianze e immobilità sociale. Quel che la Costituzione italiana ha da dire*, cit., p 5: «l'Italia e noi come italiani, abbiamo un contributo importante da dare al dibattito globale sulle diseguaglianze e la mobilità sociale. Innanzitutto, dobbiamo riacquistare la consapevolezza che lotta contro le diseguaglianze, coesione sociale, pieno sviluppo della persona umana, fanno parte della nostra identità costituzionale, del nostro DNA potremmo dire. In altre parole, dobbiamo 'trarre dall'oblio' le norme costituzionali».

³²⁰ M. BENVENUTI, *Ancora su diritto europeo e (smantellamento dello) stato sociale: un accostamento par inadvertance?*, in *Nomos*, fasc.1/2013 p.5.

³²¹ M. FRANZINI, *Il Welfare state e il futuro del benessere*, cit. p.181.

2.5) Disuguaglianze globali: uno sguardo al resto del pianeta.

Povertà e disuguaglianza, come attestato, tra i tanti, dal Rapporto Oxfam citato, rappresentano problematiche diuturne per l'intero globo.

I due fenomeni sono saldamente legati a doppio filo e intimamente connessi visto che la «povertà è una forma di disuguaglianza materiale talmente grave da rendere difficile, se non impossibile, alle persone soddisfare i propri bisogni»³²².

L'Unione europea, seppur con rilevanti diversità tra gli Stati membri, presenta *standard* di tutela dei diritti sociali comunque più elevati rispetto ad altre parti della Terra.

La situazione, però, cambia in ragione della posizione occupata, dentro ciascun confine nazionale, all'interno della "piramide sociale delle disuguaglianze", dal momento che diverse componenti influiscono sensibilmente sul benessere dei consociati.

Si sbaglierebbe a pensare, però, che le disuguaglianze rappresentino un problema serio solo dal punto di vista patrimoniale-reddituale delle famiglie poiché, come spesso succede, tutto si tiene e si sorregge insieme, e ciò vale anche per le disuguaglianze, sicché fa ormai parte del patrimonio comune che:

«nelle società più disuguali del pianeta, come gli Stati Uniti³²³ o la Gran Bretagna, l'incidenza delle malattie mentali è tre volte maggiore rispetto ai Paesi agli ultimi posti nella classifica; analogamente nei Paesi dove la disuguaglianza è più accentuata anche il numero di carcerati e l'incidenza di gravidanze adolescenziali sono maggiori, così come i tassi di obesità e (malgrado la ricchezza complessiva!) di mortalità in *tutte* le classi sociali, compresi gli strati più ricchi della popolazione»³²⁴.

Se la disuguaglianza rappresenta un concetto relazione, che paragona le condizioni di taluni alle situazioni di tal'altri³²⁵, per quanto riguarda la

³²² C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, cit. p.30.

³²³ Per un'idea delle disuguaglianze negli Stati Uniti d'America, ma anche sulle disuguaglianze globali, si vedano i lavori in www.inequality.org.

³²⁴ Z. BAUMAN, *Danni collaterali. Disuguaglianze sociali nell'età globale*, trad. it. a cura di M. Porta, Laterza, Roma-Bari 2011, p.38.

³²⁵ In questo senso è davvero interessante la prospettiva di D. TONELLI, *Le tavole di Mosè. I dieci comandamenti e l'origine della democrazia*, Edizioni Dehoniane, Bologna 2014, p.41:

povertà economica – visto che ne consociamo diverse tipologie – va detto che essa indica «lo stato di indigenza determinato da un livello di reddito troppo basso per permettere la soddisfazione di bisogni fondamentali»³²⁶.

La povertà, dunque, «si viene delineando come condizione esistenziale, di impotenza, di ‘incapacitazione’, legata ad una pluralità di fattori e non traducibile esclusivamente nello stato di estrema indigenza determinato dall’assenza totale o pressoché totale del *dominium* sui beni essenziali»³²⁷.

La povertà di carattere economico, come è noto, può essere suddivisa in due macro-settori: assoluta e relativa; mentre la prima indica, appunto, l’assoluto *deficit* di beni in riferimento ad un certo livello, la seconda pone l’accento sulla «deprivazione individuale in relazione al tenore di vita medio o mediano», comparando poveri e ricchi³²⁸.

A tal proposito, un’indagine tra i lavoratori poveri, di circa vent’anni fa, ha messo bene in evidenza come i «lavoratori a basso salario» facessero fatica a vivere persino negli Stati Uniti d’America, la terra delle opportunità e del “diritto alla ricerca della felicità”³²⁹.

«L’esperienza dell’Esodo delinea un concetto di uguaglianza sostanziale che presuppone una concezione *relazionale* dell’uomo: l’uomo è in rapporto diretto con il Dio liberatore, ma prospetta anche un notevole salto di qualità: nella santificazione del sabato, il privilegio del riposo viene esteso a tutte le creature, *anche a coloro che non fanno parte di Israele*».

³²⁶ Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in Osservatorio AIC, fasc. I-II/2019, p.9.

³²⁷ 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, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini", fasc. 2/2011, p. 396.

³²⁸ F. DELBONO, D. LANZI, *Povertà, di che cosa? Risorse, opportunità, capacità*, Il Mulino, Bologna 2007, p. 34: «La povertà nelle risorse può essere letta sia in termini assoluti sia in termini relativi. La *povertà assoluta* equivale, infatti, alla deprivazione assoluta dell’individuo in riferimento a un livello di tenore di vita socialmente ritenuto accettabile. Tale livello minimo può essere declinato direttamente in termini reddituali o, indirettamente, sulla base dei consumi individuali o in riferimento ad alcuni parametri nutrizionali [...] Al contrario, la *povertà relativa* equivale alla deprivazione individuale in relazione al tenore di vita medio o mediano della popolazione di riferimento. Essa si fonda pertanto sulla comparazione tra gli standard di vita delle frange meno abbienti di una popolazione e quelli di fasce più benestanti».

³²⁹ B. EHRENREICH, *Una paga da fame. Come non si arriva a fine mese nel paese più ricco del mondo*, trad.it. a cura di A. Bottini, Feltrinelli, Milano 2004, p.153: «I “poveri che lavorano”, come vengono benevolmente definiti, sono in realtà i grandi benefattori della nostra società. Trascurano i propri figli affinché i figli degli altri siano accuditi; abitano in alloggi schifosi affinché le nostre case siano splendide e perfette; sopportano ogni privazione pur di mantenere bassa l’inflazione e alte le quotazioni in Borsa».

Il testo, che racconta le peripezie dell'autrice "travestita" dalle più diverse occupazioni (cameriera, donna delle pulizie, commessa...), mette in luce le enormi difficoltà legate al tema del lavoro povero.

Colpisce molto la scarsa percezione delle reali condizioni di vita dei lavoratori poveri da parte di coloro che vivono condizioni migliori.

L'Autrice mette in evidenza:

«la tendenza, tra chi povero non è, a pensare che la povertà sia una condizione vivibile; dura, forse, ma: "in un modo o nell'altro se la cavano, no?". Riesce più difficile, per chi povero non è, riconoscere che la povertà è uno stato di sofferenza acuta, fatto di pranzi a base di patatine, per cui ti senti svenire prima della fine del turno. Fatto di notti a dormire in macchina, perché quella è la sola "casa" che hai. Fatto di malesseri o infortuni superati stringendo i denti ("lavora che ti passa"), perché le assenze per malattia non sono retribuite o coperte dall'assicurazione e la perdita di un girono di paga significa niente pranzo il giorno dopo»³³⁰.

La ricerca viene conclusa con l'auspicio che maturi la consapevolezza di ciò: «è così che dovremmo considerare la povertà di milioni di lavoratori a basso salario: come uno stato di emergenza»³³¹.

Passando dalla *fiction* alla realtà, l'Organizzazione delle Nazioni Unite, consapevole delle perniciose conseguenze delle tante povertà e diseguaglianze globali, nel 2015, ha varato l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, uno strumento che si prefigge, attraverso un piano articolato e complesso e accettato da tutti gli Stati membri, ben diciassette obiettivi universali da raggiungere entro il 2030³³².

Altisonanti sono le affermazioni che la Risoluzione contiene dal momento che, si afferma:

«Noi, Capi dello Stato e del Governo e Alti Rappresentanti [...] Deliberiamo, da ora al 2030, di porre fine alla povertà e alla fame in ogni luogo; di combattere le diseguaglianze all'interno e fra le nazioni; di costruire società pacifiche, giuste ed inclusive; di proteggere i diritti umani e promuovere l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle

³³⁰ *Ivi*, pp.148-149.

³³¹ *Ivi*, p.p.149.

³³² Si veda <https://sustainabledevelopment.un.org/>. Il testo in lingua italiana della Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015 *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile* è disponibile in <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>.

donne e delle ragazze; di assicurare la salvaguardia duratura del pianeta e delle sue risorse naturali. Deliberiamo anche di creare le condizioni per una crescita economica sostenibile, inclusiva e duratura, per una prosperità condivisa e un lavoro dignitoso per tutti, tenendo in considerazione i diversi livelli di sviluppo e le capacità delle nazioni»³³³.

Al primo posto, tra gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e come ci si poteva attendere, le Nazioni Unite hanno collocato l'obiettivo di «porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo» e, al decimo, l'impegno di «ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni»³³⁴.

Dal punto di vista declamatorio, dunque, la necessità di combattere fenomeni siffatti è presente ma occorre comprendere in che termini essa venga a declinarsi concretamente.

Proprio la consapevolezza dell'importanza di implementare il Piano ONU ha fatto nascere, in Italia nel 2016, l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), che riunisce ben 220 tra i più importanti enti, quali associazioni, fondazioni e reti di associazionismo, impegnati nella promozione degli obiettivi indicati nello strumento internazionale³³⁵.

Il fatto che ci sia una rete capillare di persone che si battono per la promozione di condizioni di vita migliori per tanti fa, indubbiamente, ben sperare.

Di esso è parte, tra gli altri, il Forum Disuguaglianze e Diversità, impegnato nello studio delle problematiche che ruotano attorno alla disuguaglianza e fautore di non poche proposte di «giustizia sociale»³³⁶.

A livello planetario, però, è utile indagare le ragioni dalle quali originano questi gravosi fenomeni e, come è stato scritto la «radice della crescita della povertà e delle disuguaglianze si trova nella combinazione di tre fattori dell'economia: globalizzazione, finanziarizzazione e innovazione tecnologica»³³⁷.

³³³ Risoluzione *Trasformare il nostro mondo...* (in lingua italiana) cit., p.3.

³³⁴ *Ivi*, p.14.

³³⁵ L'elenco degli aderenti all' ASviS è consultabile in internet in <https://asvis.it/aderire>.

³³⁶ Si veda www.forumdisuguaglianzediversita.org.

³³⁷ L. BECCHETTI, *Poverta o disuguaglianza?* in *Poverta*, a cura di C. Cefaloni, Città Nuova, Roma 2016, p.13.

Sono, dunque, fenomeni complessi che si intrecciano tra di loro e, nei confronti dei quali, è difficile tentare di abbozzare qualche sintetica considerazione dal momento che meriterebbero, tutti, ben più spazio.

L'economia, innanzitutto, ha un peso rilevante, vista la preminenza di una determinata impostazione economica che, sovente, dall'indole generosa e gratuita dell'origine del termine, scade in conseguenze di calcolo e venali, mostrandosi espressione di scenari gravosi e, talora, inaccettabili³³⁸.

Un predominio del mercato che, a torto, è stato ritenuto capace di autoregolarsi e, quindi, idoneo a garantire il maggiore benessere³³⁹.

Questa logica si è rilevata del tutto sbagliata ed ha portato alla pesantissima crisi del 2008 che, ha comportato, specie in UE, l'adozione di politiche che hanno fortemente ridotto, se non sterilizzato, molte politiche sociali per perseguire l'*austerity*.

³³⁸ Di vero interesse la ricostruzione intorno all'origine ed al campo semantico della parola economia, proposto da G. ALVI, *Oikonomia ed economia sostanziale*, in "Equilibri, Rivista per lo sviluppo sostenibile", fasc. 1/2015, pp. 73-74, il quale afferma che: «Come gli era congeniale, fu Rousseau a dare la spiegazione sbagliata. Stavolta dell'origine della parola «economia». Nel quinto volume della *Grande Encyclopédie* riferì la parola al greco *oikos*, cioè «casa», e *nòmos*, «legge», traducendo *oikonomia* come «saggio e legittimo» governo della casa. Il che significò fuorviare dal significato della parola e offrire alla cerebralità incolta degli economisti un altro facile pretesto. L'inglese Cannan aderì entusiasta alla versione semplificante, e la parola «economia» fu etimologizzata, così da prestarsi all'idea d'essere anzitutto una eterna regola amministrativa. Così viene spiegata nelle università agli studenti: legge che dalla casa il progresso ha esteso a ogni società, in storica e crescente efficienza. Non v'è dubbio, tuttavia, che nessuno che davvero abbia letto Omero possa crederci. Ogni atto economico nell'*Odissea* rimanda piuttosto al pastorale *nomòs*, cura di un gregge da parte di un pastore (*nomeus*). È il pastore ammirato da Omero per la sua generosità, al di là di ogni parsimonia, persino in circostanze difficili, come indica l'agire del *nomeus* Eumeo, per il quale Omero userà appunto il verbo *nemo*, cioè «distribuire». Nel Libro XIV dell'*Odissea* ospita lo straniero, che non sa ancora essere il suo Ulisse. Con l'agire e le parole confermerà, spiega Singer, che «all'origine almeno non sono la parsimonia e il calcolo a specificare il modo di conduzione dell'*oikos*, bensì l'ospitalità generosa».

³³⁹ Ma il mercato va considerato per ciò che è, come nota S. CASSESE, *C'è un ordine nello spazio giuridico globale?*, in "Politica del diritto, Rivista trimestrale di cultura giuridica fondata e diretta da Stefano Rodota", fasc. 1/2010, p.140, riprendendo il pensiero di Adam Smith, : «Il mercato è un sistema di decisioni decentrate fondate su negoziazioni. In ogni negoziazione c'è una offerta (*supply*) e una domanda (*demand*). Venditori e compratori prendono le loro decisioni sulla base di quello che loro stessi ritengono sia il loro interesse (*their regard of their own interest*). Da questo egoismo trae un beneficio la società, perché il risultato ultimo di un tale sistema di decisioni decentrate è quello di tener bassi i prezzi, di assicurare un incentivo alla produzione di una grande varietà di beni e servizi e, infine, di consentire una distribuzione ottimale delle risorse. In ciò consiste la *invisible hand* del mercato».

Ma come il premio Nobel dell'economia Joseph Stiglitz ha, tra i tanti, sottolineato «esiste un chiaro legame tra la crescente finanziarizzazione delle economie del mondo e la crescita della disuguaglianza»³⁴⁰.

La globalizzazione è stata una grande opportunità poiché ha rappresentato uno strumento di elevazione per moltissime popolazioni ma non ha portato solo opportunità e iperconnessione nel mondo globalizzato avendo determinato una significativa mutazione nei rapporti tra capitale e forza lavoro³⁴¹.

Si è così determinato che i «principali vincitori della globalizzazione sono state le persone più ricche del pianeta con un aumento generale della disuguaglianza, in particolare tra chi è estremamente ricco e tutti gli altri»³⁴². Tuttavia, come è noto, capitali e organizzazioni d'impresa, favoriti tanto dai progressi della tecnologia e della finanza, quanto dalla contrazione dei controlli alla loro circolazione, si spostano rapidamente in ogni area del pianeta, secondo il criterio della maggiore convenienza: gli Stati sono perciò portati a innalzare il grado di “attrattività” per gli investimenti dall'estero, in competizione gli uni con gli altri. A risentire maggiormente di questa sorta di “gioco al ribasso” tra ordinamenti nazionali sono stati i diritti sociali, in particolare dei lavoratori, e le politiche redistributive.

Da qui l'espansione della disuguaglianza dentro i confini nazionali, laddove quelle tra società sono rese meno evidenti visto che le «frontiere nazionali separano nettamente la disuguaglianza *politicamente rilevante* da quella *politicamente irrilevante*. Le disuguaglianze all'interno delle società nazionali

³⁴⁰ J. E. STIGLITZ, *Prime crepe*, in *La grande frattura. La disuguaglianza e i modi per sconfiggerla*, traduzione italiana a cura di D.Cavallini e M.L. Chiesara, Einaudi, Torino 2017, p.13.

³⁴¹ L. BECCHETTI, *Povert  o disuguaglianza?* in *Povert *, cit., pp. 19-20: «Fino a quando abbiamo avuto un mondo “chiuso”,   stato possibile mantenere una certa equit  nella redistribuzione del benessere tramite lo strumento contrattuale, a cominciare da quello di lavoro. Con l'apertura dei mercati, l'azionista proprietario delle grandi societ  ha visto aumentare il proprio potere a scapito di quello del lavoratore, il quale subisce la concorrenza della manodopera meno costosa, e, in alcuni casi, anche la delocalizzazione stessa dell'intera impresa».

³⁴² C. CROUCH, *Identit  perdute. Globalizzazione e nazionalismo*, trad. italiana a cura di D. Ferrante, Laterza, Bari-Roma 2019, p.55.

vengono enormemente ingrandite nella percezione; allo stesso tempo, le disuguaglianze tra le società nazionali vengono offuscate. La «legittimazione» delle disuguaglianze globali poggia, dunque, su un «volgere gli occhi altrove» istituzionalizzato. Lo sguardo nazionale «libera» dallo sguardo sulla miseria del mondo. Esso opera tramite una doppia esclusione: esclude gli esclusi»³⁴³. All'interno delle tante crisi, la Grande del 2008, con effetti ancora oggi evidenti, la crisi pandemica, la crisi dei corpi intermedi e del mondo del lavoro si inserisce, anche, la crisi del pensiero liberista.

Come è stato scritto il «pensiero neo-liberale è oggi in crisi, alle prese con tre fallimenti storici: la questione ambientale; l'aumento delle disuguaglianze nel mondo avanzato; il fatto che i nuovi giganti economici, a cominciare dalla Cina, non sembrano interessati a quell'evoluzione democratica per loro auspicata»³⁴⁴.

La scommessa del mercato, panacea di tutti i mali, viene a ridimensionarsi seriamente ma va precisato come tali «problemi devono essere affrontati da politiche specifiche, non da un rifiuto complessivo del modello di libero scambio»³⁴⁵.

Sembra evidente che non si possa, in alcun modo, proporre un sistema collettivistico che, peraltro, è fallito così come realizzato nella vecchia Unione Sovietica, giacché «il principio di uguaglianza formale non impone la regola dell'indistinzione, bensì quella della distinzione *ragionevole*»³⁴⁶ ecco che, anche dal punto di vista economico serve un giusto equilibrio, un sistema misto, con lungimiranza previsto dalla Costituzione italiana e, la cui attuazione, ha determinato, fino ai primi anni della seconda metà del XX secolo, un profondo benessere sociale³⁴⁷.

³⁴³ U. BECK, *Disuguaglianza senza confini*, trad. italiana a cura di C. Sandrelli, Laterza, Roma-Bari 2011, pp.11-12.

³⁴⁴ E. FELICE, *I tre fallimenti storici del neoliberismo*, in L'Espresso, 16 gennaio 2020.

³⁴⁵ C. CROUCH, *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo*, cit., p.44.

³⁴⁶ C. SALAZAR, *"Tutto scorre": riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in "Politica del diritto, Rivista trimestrale di cultura giuridica fondata e diretta da Stefano Rodota", fasc. 3/2001, p.377.

³⁴⁷ A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna 2000, pp. 23-24: «Uno Stato regolatore, intuitivamente, è uno Stato che svolge per lo più un'attività regolativa, che

Serve prendere atto che «oggi l'economia finanziaria prevale sull'economia reale: non più produzione in sé, ma produzione di denaro»³⁴⁸.

È auspicabile, dunque, che gli obiettivi prefigurati dalle Nazioni Unite trovino realizzazione entro il 2030, se non prima, ma serve un cambio di passo, una maggiore consapevolezza che «Essere uguali, allora, non vuol dire vivere la stessa vita degli altri. Vuol dire piuttosto poter decidere quanto non essere uguali, come realizzare la propria *diversità*»³⁴⁹, per far questo serve una maggiore eguaglianza che poi significa condizioni migliori per tutti³⁵⁰.

2.5.1) Segue: le conseguenze della globalizzazione economico-finanziaria

Per completezza, appare necessario un accenno alle conseguenze della globalizzazione economico-finanziaria.

Si può dire che:

«il termine globalizzazione definisce quell'insieme di processi che portano ad una maggiore integrazione economica, sociale, politica e culturale tra aree geografiche diverse. I meccanismi alla base di questo processo di integrazione sono di vario tipo: *il commercio internazionale di beni e servizi*, che trasforma non solo la struttura economica dei paesi coinvolti ma anche le preferenze stesse dei consumatori globali e, pertanto, assottiglia le differenze culturali; *il movimento di capitali*, alla ricerca di una remunerazione più elevata, che rende sempre più uniformi le regole di funzionamento di mercati, sistemi bancari e codici di comportamento; *il movimento delle imprese*, alla ricerca di opportunità fuori dai confini nazionali legate alla ricerca di nuovi mercati o alla possibilità di un più economico e razionale utilizzo degli input produttivi (fattore lavoro *in primis*), che trasferisce tra paesi innovazioni e tecnologie; *la migrazione di persone* attraverso i confini, spinte dalla speranza di migliorare le proprie condizioni di vita, che riduce le distanze tra paesi di origine e paesi di destinazione. La globalizzazione è tutto questo e modifica profondamente i paesi che sono coinvolti in tale

si riferirà di norma ad ambiti di attività svolte dai privati, di cui attraverso la regolazione vengono poste condizioni di funzionamento efficiente. Lo Stato regolatore sarà altresì responsabile della valutazione dell'efficacia delle proprie misure, nonché della prevenzione di eventuali effetti indesiderabili su altre sfere sociali delle misure medesime. Uno Stato siffatto non va confuso con lo Stato che pianifica l'economia, o con lo Stato erogatore diretto di prestazioni, né per altro verso con lo Stato «guardiano notturno».

³⁴⁸ G.M. FLICK, *Lavoro, dignità e Costituzione*, cit., p.4.

³⁴⁹ F. BARCA, *Cambiare rotta. Più giustizia sociale per il rilancio dell'Italia*, cit., p.6.

³⁵⁰ A.E. CARRA, *Più eguaglianza, più benessere*, Ediesse, Roma 2014.

processo. I migranti sono il volto umano della globalizzazione: i vettori del cambiamento economico, sociale e culturale»³⁵¹.

La globalizzazione, in sostanza, consiste in una apertura verso i Paesi esteri del commercio in maniera tale che l'intero globo diventi un unico mercato.

La globalizzazione, dunque, implica l'interrelazione tra più attori: essa è, di per sé, è un fatto, come tale né buono né cattivo. Occorre però prendere le distanze dal luogo comune secondo cui gli Stati sarebbero «vittime incolpevoli» della espansione dell'economia»³⁵²: eventi quali l'apertura dei mercati finanziari su scala globale o l'eliminazione dell'obbligo di separazione fra banche commerciali e banche di investimento non si sono prodotti *motu proprio*, ma sono il risultato della diffusione delle politiche neoliberiste, il cui avvio si fa comunemente risalire agli anni '80 del Novecento. La consapevolezza che il rapporto tra Stati ed economia dipende in gran parte da scelte compiute da Parlamenti e Governi nazionali, ha fatto sì che, in seno al dibattito scientifico sulle politiche neoliberiste, sin dagli anni '90 del secolo scorso sia affiorata «una vera e propria domanda intellettuale per posizioni ideologiche alternative, capaci di inquadrare in termini diversi i *trade-offs* classici fra libertà ed eguaglianza, efficienza ed equità, nonché di ridefinire la nozione di “giustizia sociale” e re-impostare la valutazione normativa delle politiche di *welfare*»³⁵³.

È mia ferma convinzione che il mercato, lasciato correre a briglie sciolte, farà il proprio interesse, senza badare alle conseguenze che possa determinare sulle persone, per le quali, invece, il mercato e gli scambi economici esistono. L'economia dovrebbe essere uno strumento al servizio dell'uomo e non viceversa.

³⁵¹ M. C. CHIURI, N. CONIGLIO, G. FERRI, *L'esercito degli invisibili. Aspetti economici dell'immigrazione clandestina*, Il Mulino, Bologna 2007, p.16.

³⁵² C. SALAZAR, *La crisi ha... “sparigliato le Carte”?* Note sulla tutela multilivello dei diritti sociali nello spazio giuridico europeo, in AA.VV., *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 55.

³⁵³ La citazione è tratta da M. FERRERA, *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e mercato*, 97/2013, p.15.

Sia chiaro che la globalizzazione ha fatto sì che tantissime persone uscissero fuori dalla fame più nera, dando una speranza di futuro e di progresso, ma «accanto a una, talvolta positiva, incertezza generale sulla stabilità dei posti di lavoro (che incomincia finalmente a interessare anche il settore pubblico), il mercato del lavoro oscilla fra rigidità e mobilità, interna e internazionale, dei lavoratori (e conseguente flessibilità dei salari). Sembra evidente, in ogni caso, che uno dei più rilevanti effetti della globalizzazione del mercato del lavoro sia la crisi del c.d. Stato sociale europeo»³⁵⁴, destabilizzato negli equilibri consolidati inducendo, sul vecchio mondo, politiche di tutela al ribasso e diritti dimidiati.

Si è, dunque, avanzata l'ipotesi che l'

«ordine del mercato globale si impone non solo nella logica della concorrenza sui costi, ma anche nella capacità di riversare sui deboli (Stati ed individui) le conseguenze negative di errate opzioni strategiche ovvero di azioni speculative. E del resto il depotenziamento degli Stati è fenomeno di comune e condivisa percezione. Le condizioni in cui si svolge la competizione economica lasciano spazi sempre più residuali ai correttivi politici (che trovano, tra l'altro, una qualche effettività solo laddove concordati con le rappresentanze degli interessi collettivi, specie anche transnazionali)»³⁵⁵.

È un intreccio globale e poco districabile di interessi e fattori economici, al punto che si è detto che «il mondo è, ormai per tutti, come una grande barca, in cui una minoranza di uomini si trova, più o meno bene, seduta e una maggioranza di disperati, purtroppo, vi è solo aggrappata (e lotta per la salvezza: il minimo di sostentamento vitale)»³⁵⁶. Secondo taluno, ciò dipende da un ripiegamento della politica, che in molti casi si è posta alla sequela del mercato, sposandone le logiche:

«Depotenziamento della politica nei confronti dei mercati e sua rinnovata onnipotenza nei confronti delle persone e dei loro diritti avvengono simultaneamente, per il tramite della decostituzionalizzazione dei nostri

³⁵⁴ A. SPADARO, *Gli effetti costituzionali della c.d. "globalizzazione". Storia di una "metamorfosi": dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionali*, in "Politica del diritto, Rivista trimestrale di cultura giuridica fondata e diretta da Stefano Rodotà", fasc. 3/1998, p.451.

³⁵⁵ R. PESSI, *Il "welfare mix" tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale" 3/2009, p. 505

³⁵⁶ A. SPADARO, *op. ult. cit.*, pp.449-450.

sistemi politici[...]non sono più i governi e i parlamenti che dettano regole all'economia, ma viceversa; non sono più gli Stati che garantiscono la concorrenza tra le imprese, ma sono le imprese che mettono in concorrenza gli Stati, privilegiando, per i loro investimenti, quelli nei quali si può massimamente sfruttare il lavoro, inquinare l'ambiente, evadere il fisco e corrompere i governi. Diritti umani, solidarietà e dignità della persona – gran parte del vocabolario costituzionale – sono del resto sconosciuti al linguaggio liberista come a quello populista»³⁵⁷.

Gli Stati si sono trovati coinvolti in queste dinamiche, con la conseguenza che:

«sono oggi, per così dire, impigliati essi stessi in vario modo nella rete dei poteri globali. Sia perché, oggi, come sappiamo, le organizzazioni internazionali, che sono numerose e potenti, spesso sono in grado di condizionare gli stati, nel bene e nel male, anche sul piano costituzionale. Sia perché gli stati hanno perso in gran parte quella condizione di sovranità territoriale che avevano nel passato, che permetteva loro di limitare e domare gli altri poteri, specie quelli economici privati. Questi erano sottomessi agli stati ed alle loro opzioni regolative: se mai, queste opzioni erano diversamente modellate, già a partire dalle regole costituzionali, in accordo con il contesto politico e la tradizione più o meno liberale, dei vari paesi. I poteri privati non erano insomma nella condizione di sottrarsi ai condizionamenti statali, e potevano solo battersi nella lotta politica e culturale. Il cambiamento tecnologico, oltre che le politiche liberalizzatrici degli anni 80 e 90, hanno poi determinato il rovesciamento di quella subalternità»³⁵⁸.

Come è stato detto, nella «mentalità corrente va infatti prevalendo l'idea che il welfare sia un lusso che non possiamo più permetterci, un lusso che dobbiamo smantellare per fare fronte alla globalizzazione. Sembra essere questo il nuovo «pensiero unico» che ha sostituito il liberismo precrisi: ne consegue che non solo non c'è spazio per nuovi interventi di contrasto alla disegualianza, ma sono seriamente messi in discussione gli attuali strumenti di sostegno e redistribuzione»³⁵⁹. Tuttavia, così come l'avvento dello Stato sociale non ha cancellato «i principi dello Stato di diritto incorporati nelle istituzioni del vecchio Stato liberale andato in crisi, allo stesso modo il progressivo indebolimento degli Stati nazionali, nel cui ambito si sono sviluppate le più significative esperienze di Welfare, non dovrebbe

³⁵⁷ L. FERRAJOLI, *L'alleanza perversa tra sovranismi e liberismo*, cit., p.5

³⁵⁸ M. R. FERRARESE, *Il costituzionalismo puntiforme e l'invisibilità dei poteri globali*, in *Nomos*, fasc. 2/2018, pp. 5-6.

³⁵⁹ R. PRODI, *Il piano inclinato. Conversazione con Giulio Santagata e Luigi Scarola*, Il Mulino, Bologna 2017, pp.34-35.

comportare l'abbandono dei principi di solidarietà sociale iscritti nella gran parte delle Costituzioni contemporanee»³⁶⁰.

La ricchezza non è un male di per sé, anzi è vero il contrario, ma se la ricchezza non è incanalata all'interno di meccanismi redistributivi, se essa non è condivisa con coloro che faticano a raggiungere condizioni di sopravvivenza, la ricchezza diventa iniqua, *captiva*, prigioniera di sé stessa. Serve, dunque, la necessaria consapevolezza che in «condizioni di *deregulation* planetaria dei movimenti di capitale, la crescita economica non si traduce in crescita dell'uguaglianza. È semmai vero il contrario, cioè che la crescita economica è un fattore determinante nell'accrescimento della ricchezza dei ricchi e nell'ulteriore impoverimento dei poveri»³⁶¹.

Si hanno, poi, ripercussioni anche a livello politico, dal momento che «il fenomeno di *globalizzazione* informatica ed economica è anche (se non soprattutto) «culturale», sicché la sfera politica non può restare immune dal processo»³⁶².

Di più: non solo la politica ma la stessa sovranità statale è intaccata gli Stati, infatti, «il cui principale problema era una volta quello di dialogare con le rispettive popolazioni, sono ora al centro di una tensione tra due poli, quello della società civile che rappresentano e quello del mondo globalizzato di cui hanno bisogno. Di qui una serie di paradossi»³⁶³.

Ne viene fuori che con

«la globalizzazione, muta significativamente l'orizzonte che vedeva lo stato in posizione di sovraordinazione incontrastata nella gerarchia dei poteri e muta anche l'ordine di giustificazione del diritto, che non risponde più esclusivamente alla grammatica dell'obbedienza. Il diritto viene prodotto da soggetti che non sono più solo quelli statali e in contesti che non sono più solo quelli della produzione legislativa che erano tipici dei paesi europei di cultura giuridica continentale. Correlativamente, se il diritto legislativo svolgeva prevalentemente una funzione di formulazione di vincoli di comportamento, per altre espressioni

³⁶⁰ G. SILVESTRI, *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, in Rivista AIC, fasc. 2/2011, p.9.

³⁶¹ Z. BAUMAN, *Danni collaterali. Diseguaglianze sociali nell'età globale*, cit., p.52.

³⁶² A. SPADARO, *Gli effetti costituzionali della c.d. "globalizzazione". Storia di una "metamorfosi": dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionali*, cit., p.446.

³⁶³ S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Il Mulino, Bologna 2019, p. 378.

giuridiche, specificamente soft, mentre lo svolgimento di quelle funzioni diventa difficile, si delinea uno spettro di prestazioni funzionali assai più variegato e composito»³⁶⁴.

2.6) Le lacune nella “socializzazione” dell’Unione Europea

La sovranità statale, così, appare condizionata da diversi fattori esogeni con cui bisogna fare i conti³⁶⁵.

La globalizzazione, in tal modo, concorre a determinare un ulteriore fattore di crisi del modello statale che, come autorevolmente è stato detto, è stato caratterizzato da tre importanti rivolgimenti: la «prima crisi deriva dalla frammentazione dell’unità statale, dallo sviluppo dell’associazionismo e dal pluralismo che penetra nello Stato e si contrappone ad esso. Lo Stato perde la sua sovranità interna. La seconda deriva dalla domanda sociale di servizi e dall’ampliamento dello Stato-Provvidenza o *Welfare State*. Lo Stato perde la sua forza finanziaria. La terza, ancora in corso, deriva dalla perdita della sovranità esterna dello Stato, a causa della globalizzazione economica e sociale»³⁶⁶.

Tuttavia, ciò non comporta il totale azzeramento degli spazi di intervento rimessi ai Parlamenti e ai Governi nazionali. Come ha chiarito nel 2010 la “Commissione Sarkozy” – tra i cui componenti sedevano J. P. Fitoussi, A. K. Sen e J. E. Stiglitz – istituita in Francia per la misurazione della performance dell’economia e del progresso sociale, vi è un ampio consenso scientifico sull’idea che «la qualità della vita dipenda dalla salute delle persone come dall’istruzione, oltre che dalle loro attività quotidiane [...], dalla loro

³⁶⁴ M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna 2010, p. 46.

³⁶⁵ E. GREBLO, *A misura del mondo. Globalizzazione, democrazia, diritti*, Il Mulino, Bologna 2004, p. 58: « il processo di confluenza della cittadinanza nazionale nella cittadinanza cosmopolitica è tanto necessario quanto possibile: necessario perché la globalizzazione sta alterando in maniera sostanziale le procedure democratiche di decisione politica, dato che, a causa della crescente interdipendenza globale tra economie, culture, politiche, sempre meno le scelte compiute all’interno di uno stato sono autonome rispetto a quanto si verifica in altri stati; possibile perché la società civile globale sta cominciando ad avere accesso alle decisioni politiche grazie a nuove istituzioni permanenti».

³⁶⁶ S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, cit., p. 17.

partecipazione al processo politico, dall'ambiente sociale e naturale in cui vivono e dai fattori che determinano la loro sicurezza personale ed economica», fermo restando che «le disuguaglianze nelle condizioni umane devono essere considerate parte integrante di qualsiasi valutazione della qualità della vita in ogni Paese»³⁶⁷. Ad esempio, di recente M. Ferrera ha evidenziato come resti possibile creare nuova occupazione puntando sui settori meno esposti agli effetti delle tecnologie o a fenomeni di delocalizzazione, quali ad esempio la c. d. *white economy* (servizi sanitari e servizi di cura) e la c. d. *green economy*, con riguardo alla tutela dell'ambiente, alla prevenzione e alla cura del dissesto idrogeologico, allo smaltimento dei rifiuti, *etc.*, cui potrebbe aggiungersi – considerando la peculiarità del patrimonio storico e artistico italiano – la cura e la preservazione dei beni culturali³⁶⁸.

Al tempo stesso, la gravità e l'ampiezza dei problemi spinge a guardare alla dimensione sovranazionale: poiché come ha rilevato il Comitato europeo dei diritti sociali nel parere del 22 maggio 2013, intitolato *Dopo dieci anni, dove va l'euro? Il futuro politico ed economico dell'Ue e il nuovo trattato*, «non è più sostenibile avere l'Unione monetaria, l'Unione bancaria, e mantenere separate le politiche economiche», non c'è dubbio che occorra un “salto di qualità” che spiani la strada ad un processo di federalizzazione che «metta insieme non solo la moneta e l'economia, ma la politica, la sovranità, le persone e la capacità di dialogo tra i popoli europei», nella prospettiva di un maggior grado di integrazione politica, «di meno dirigismo e di un'economia

³⁶⁷ La documentazione prodotta dalla “Commissione Sarkozy” è consultabile all'indirizzo www.stiglitz-sen-fitoussi.fr. (v. anche J.E. STIGLITZ-A.K. SEN-J.P. FITOUSSI, *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, cit.). In una prospettiva analoga a quella della Commissione francese si esprime in Italia il *Rapporto sul benessere equo e sostenibile* elaborato dall'Istat e dal CNEL in base ad una molteplicità di indicatori, che affiancano a quelli connessi al benessere economico i dati relativi a “beni” immateriali e relazionali quali la salute, le relazioni sociali, l'ambiente e la cultura, il livello della ricerca, la qualità dei servizi e la diffusione dell'istruzione e della formazione. I rapporti sinora pubblicati si leggono all'indirizzo www.istat.it. Sul punto si tornerà infra, nel cap. 3.

³⁶⁸ M. FERRERA, *La società del Quinto Stato*, Roma-Bari, 2019, p.75.

sociale di mercato, per far ripartire la crescita e l'occupazione e per far percepire nuovamente l'euro come un vantaggio, non il contrario».

A tal proposito, come è stato sottolineato:

«posto che l'evoluzione dell'Unione in questa direzione dovrebbe “capitalizzare” il patrimonio costituito dai diritti fondamentali elaborati dalla Corte di Giustizia e “positivizzati” nella Carta di Nizza-Strasburgo – quest'ultima da intendersi come una delle matrici dei diritti medesimi, insieme alla CEDU e alle “tradizioni costituzionali comuni”: v. art. 6 TUE – tale processo potrebbe essere avviato dagli Stati mentre, in parallelo, essi continuano a cercare di preservare la loro identità costituzionale, quella stessa che l'art. 4 TUE mette al riparo dalla pervasività degli effetti del processo di integrazione, trasponendo i “controlimiti” al cuore dell'identità dell'Unione»³⁶⁹.

Tali considerazioni muovono dalla necessità di porre l'accento sul tema dei diritti sociali: nonostante, infatti, tali diritti siano contemplati dalla Carta di Nizza-Strasburgo, si continua a discutere circa il reale grado di “fondamentalità” ad essi assegnato nell'ordinamento euro-unitario³⁷⁰.

Siffatta conclusione è confermata dalla proclamazione inter-istituzionale del *Pilastro europeo dei diritti sociali* da parte di Commissione, Consiglio e Parlamento dell'Unione solennemente riuniti al vertice di Göteborg del 2017³⁷¹. Il Pilastro è formalmente un atto di *soft law* articolato in tre capi preceduti da un lungo preambolo, privo di valore vincolante. Esso è stato ideato – segnatamente per la zona euro (ancorché con apertura a tutti gli Stati

³⁶⁹ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali - Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, fasc. 4/2013, p.5.

³⁷⁰ Cfr. C. SALAZAR, *La crisi*, cit., e bibl. ivi cit.

³⁷¹ F. BALAGUER CALLEJÓN, *La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo*, in *Federalismi.it*, fasc. speciale 4/2018 (*I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*), p.75: «In realtà, il contesto generale nel quale bisogna collocare il Pilastro sociale europeo si può caratterizzare per la precedente esistenza di due grandi crisi che hanno colpito le strutture fondamentali delle costituzioni nazionali. Da un lato, la crisi finanziaria che ha generato una involuzione democratica esterna allo Stato mediante l'imposizione di politiche che non potevano essere discusse né negoziate con i meccanismi propri della democrazia pluralista interna. Successivamente, è stata prodotta un'involuzione democratica interna al sistema politico statale, derivata dalla destrutturazione progressiva dello spazio pubblico, non solamente come conseguenza della crisi economica, ma anche a causa della configurazione specifica della comunicazione politica negli ultimi anni, con lo sviluppo delle reti sociali».

Si veda il testo del *Pilastro* in https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rightsbooklet_it.pdf

membri) – solo con l’obiettivo (politico) di «fungere da guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide attuali e future così da soddisfare i bisogni essenziali della popolazione e per garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali» (*Preambolo*, n. 12). Il Pilastro, pertanto, non è destinato ad integrare i Trattati, ma mira piuttosto a guidare l’azione politica della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo, oltre che degli Stati membri ai quali è indirizzato, lasciando a tali soggetti ampia discrezionalità.

Dunque, esso non possiede «valore giuridico vincolante, non è in grado di incidere sui diritti e principi già contenuti nel diritto dell’Unione e non comporta un ampliamento delle competenze dell’Unione stabilite dai Trattati»³⁷². Pertanto, se si guarda al Pilastro come risposta alle richieste di “socializzazione” dell’Unione, non si può che restare delusi.

Anche per questa ragione, nel dibattito scientifico, da più parti – come si è accennato – si è rilevato che l’unità dal punto di vista monetario dovrebbe accompagnarsi a riforme volte alla costruzione di un *welfare* europeo, nel quadro di una revisione dei Trattati orientata in direzione federale³⁷³. Ciò nonostante, per un verso l’Unione ha continuato a proporre la *flexicurity* come parola-chiave nelle politiche sul mercato del lavoro, auspicando il trasferimento delle tutele dal contratto al mercato che, alla luce dei dati statistici, indebolisce i diritti dei lavoratori ma non produce gli auspicati effetti positivi sull’occupazione; per l’altro, ha sollecitato gli Stati alla introduzione di misure “non categoriali” di contrasto di situazioni di disagio

³⁷² F. SCUTO, “*Reddito minimo*”, *contrasto all’esclusione sociale e sostegno all’occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell’ordinamento italiano*, cit., p. 153.

³⁷³ T. PADOA-SCHIOPPA, *La lunga via per l’euro*, Il Mulino, Bologna 2004, p.320: «L’introduzione di una moneta unica e la creazione di un’unica banca centrale costituiscono il primo caso e il primo campo nel quale il processo di unificazione europea, avviato ormai da mezzo secolo, raggiunge il suo punto finale. Nel campo della moneta l’Europa ha fatto proprio senza riserve il tipo di costituzione (una moneta unica e un’unica banca centrale) che storicamente era stato adottato *da e per* gli Stati sovrani. Questa scelta rappresenta allo stesso tempo un traguardo e un nuovo punto di partenza. Coloro che pensavano che l’unione politica dovesse precedere l’unione monetaria e coloro che, invece, sostenevano che l’unione monetaria non potesse aspettare sono concordi nel riconoscere che la moneta unica è tappa di un processo storico, il cui orizzonte non si limita certamente alle questioni economiche e monetarie».

economico: misure di reddito minimo garantito orientate al contrasto alla povertà, che, come si è visto, a lungo ignote al nostro ordinamento, *ab origine* connotato da un frammentato sistema di ammortizzatori sociali.

L'orientamento delle Istituzioni unionali ha risentito, tuttavia, di qualche leggero cambio di passo *in primis* con l'avvicinarsi della nuova Commissione europea presieduta da Ursula von der Leyen.

La nuova Presidente, infatti, ha nominato, con missiva di incarico del 1° dicembre 2019, un *Commissioner for Equality*, nella persona della maltese Helena Dalli³⁷⁴.

Nella lettera di conferimento del mandato, la nuova Commissaria per l'eguaglianza si vede investita della consapevolezza che si è fatta strada in questi anni e che implica: «*But Europe can only move forward if it uses all of its assets, talents and potential. This means creating a fairer society in which those who share the same aspirations have the same opportunities to fulfil them*»³⁷⁵.

Il compito della Commissaria sarà, auspicabilmente rafforzato in ragione della catastrofe del Covid-19, che è stata definita come «*a human tragedy of potentially biblical proportions*»,³⁷⁶ e che, contrariamente alla Grande Recessione, ha contribuito a porre le basi per il varo di misure maggiormente solidaristiche, al fine di affermare la supremazia della dignità umana³⁷⁷.

La pandemia da Coronavirus (2020) si presenta per l'Unione Europea, perciò, come un banco di prova importante³⁷⁸. In tutti gli Stati sono stati avviati

³⁷⁴ U. VON DER LEYEN, *President von der Leyen's mission letter to Helena Dalli*, in https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dalli_en.

³⁷⁵ Ivi, p.4: «L'Europa può avanzare solo se utilizza tutte le sue risorse, i talenti e le capacità. Il che vale a dire creare una società più giusta nella quale coloro che condividono le medesime aspirazioni abbiano le stesse opportunità di soddisfacimento delle stesse».

³⁷⁶ M. DRAGHI, *Draghi: we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial Times*, 25 marzo 2020.

³⁷⁷ Sul punto G. REPETTO, *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini", fasc. 1/2016, pp. 247-306.

³⁷⁸ A. PADOA-SCHIOPPA, *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Il Mulino, Bologna 2014, p. 29: «L'Unione – in particolare, l'Eurozona – è dunque già oggi un «torso» di federazione. Si tratta di completarla, non di costruire dal nulla. Si tratta di recuperare al livello europeo una sovranità che al livello nazionale oggi non esiste più. Ciò che manca è il completamento dell'opera, cioè l'estensione di questo medesimo assetto agli

programmi di aiuto finanziario alle imprese per indurle a non licenziare, come il Paycheck Protection Program (PPP) negli USA e i vari programmi dei Paesi europei simili alla Cassa Integrazione Guadagni italiana (ad esempio, Covid Retention Scheme in UK o il Kurzarbeitergeld in Germania), ma è evidente l'importanza di interventi provenienti dalle istituzioni dell'Unione, che siano volti a contrastare «una altrimenti inevitabile disgregazione, con una separazione tra aree forti e periferie in declino che sarebbe, alla lunga, fatale»³⁷⁹. Il cammino pare dirigersi, secondo taluno, «verso una Unione sociale europea»³⁸⁰: in questa direzione sembra, infatti, andare l'apertura di una speciale linea di credito del *MES*, senza le condizioni che lo hanno caratterizzato nel passato e volto ad irrobustire i vari sistemi sanitari nazionali; lo *Sure*, approntato per fronteggiare la disoccupazione, per la prima volta in Europa; il *Recovery Fund*. Senza dimenticare il ruolo principe della Banca Centrale Europea, che attraverso il *Pandemic Emergency Purchase Programme* acquisterà i titoli del debito dei Paesi membri. Tuttavia, è ancora molto presto per azzardare previsioni sulle dinamiche che si svilupperanno nel prossimo futuro³⁸¹, anche perché non mancano, in seno all'UE, Stati poco disponibili a riforme dei Trattati: tra tutti, i c.d. *Paesi frugali*, con l'Olanda in testa³⁸².

altri settori della politica economica e della sicurezza europea. Dal punto di vista istituzionale e costituzionale i passi ancora da compiere sono molto semplici: occorre abolire il potere di veto dei governi e rendere generali i poteri di codecisione del Parlamento europeo in tutti i settori di competenza dell'Unione, incluse le future riforme dei Trattati, sulla base del principio di sussidiarietà. Nulla di più e nulla di meno».

³⁷⁹ S. GIUBBONI, *Il diritto del lavoro dopo la pandemia: appunti per un'agenda progressista*, in *Questione giustizia*, 20.07.2020.

³⁸⁰ M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Laterza, Roma-Bari 2016, p.111; ID., *La società del Quinto Stato*, cit., p.136 sul ruolo dell'Europa.

³⁸¹ Cfr. E. LETTA, *Enrico Letta a Forbes: "Cina non è alternativa a UE, insieme Italia e Francia possono pesare di più"*, intervista a cura di R. M. Silvestri, in *Forbes.it*, 7 maggio 2020.

³⁸² Posizione, questa che non conviene neppure agli stessi Stati come ha notato A. GRAZIOSI, *Il futuro contro. Democrazia, libertà, mondo giusto*, Il Mulino, Bologna 2019, p. 159, ponendo l'accento sul «campo della creazione di un *welfare* europeo, tanto più indispensabile perché il *welfare* costituisce la base della legittimazione dello Stato moderno, e lasciarlo ai soli Stati nazionali vuol dire rendere impossibile il graduale affermarsi di una Federazione europea, alla quale è indispensabile dare legittimità diretta agli occhi dei cittadini. La strada passa per la decisione dei paesi forti, in primo luogo la Germania, di accettare la messa in comune dei rischi, vale a dire dei debiti e delle loro garanzie, creando una comune rete di protezione europea. Si tratta, ovviamente, di una scelta politica forte, che presuppone una spinta in

Nonostante tali resistenze, proprio dinanzi alla minaccia della recessione derivante dalla pandemia in corso, un'evoluzione dell'Unione verso una più accentuata "socializzazione"³⁸³ appare viepiù auspicabile³⁸⁴.

In generale, può notarsi una discrepanza tra gli obiettivi sociali che l'Ue si propone ed il loro effettivo raggiungimento. All'inizio del nuovo secolo,

«si era agli albori della parabola della flexicurity, riassumibile, in estrema sintesi, nelle seguenti tappe: a) a partire dalla «Strategia di Lisbona» del 2000, il Consiglio europeo punta sull'obiettivo di rendere l'economia dell'Ue la più competitiva del mondo nonché di raggiungere la piena occupazione entro il 2010; b) il 22 novembre 2006 la Commissione europea adotta il libro verde «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo»; c) il 27 giugno 2007 la Commissione europea emana la comunicazione «Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza»³⁸⁵.

avanti di un processo di unificazione europea che proprio sulla politica si è arenato. In assenza di esso, la richiesta di questo *welfare* rischia di diventare un ulteriore elemento di quel linguaggio ottimista e declaratorio che ha contraddistinto fino a poco tempo fa la retorica europea, nonché di trasformarsi, vista l'inevitabile frustrazione, in un lamento che rende ancora più fragile il già indebolito ma culturalmente e politicamente indispensabile progetto europeo».

³⁸³ Si veda S. GIUBBONI, *Il diritto del lavoro* cit.: «la proposta della Commissione realizza *in nuce* quello che si direbbe un mutamento del paradigma politico di gestione della crisi, retto finalmente da una logica di razionalità strumentale volta alla efficace soluzione dei problemi e non da un'astratta coerenza dottrina agli schemi interpretativi ordoliberali, che tanto peso hanno avuto sino ad oggi nel forgiare la disfunzionale costituzione economica europea. Il mutamento di prospettiva è tangibile soprattutto nel design innovativo del cd. "Recovery Fund"[...] La filosofia politica che sorregge tale proposta non è quella di un'entità statale europea di tipo federale, che realizzi una compiuta unificazione delle strutture portanti del *welfare state* nazionale[...] L'idea di fondo è, piuttosto, quella di costruire un ambiente comune nel quale gli spazi sociali e le unità redistributive nazionali – ancora saldamente ancorati al ruolo di protezione sociale che connota, seppure secondo modelli assai diversificati, l'identità costituzionale dello Stato in Europa – possano convivere in una logica di mutuo riconoscimento e di sostegno reciproco, assicurando al contempo un'indispensabile base di legittimazione democratica allo stesso processo d'integrazione europea».

³⁸⁴ U. ASCOLI, C. RANCI, G.B. SGRITTA (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Il Mulino, Bologna 2016, p. 10: «L'approccio neoliberalista considera la disoccupazione figlia dell'eccessiva rigidità del mercato del lavoro[...]la deregolazione e lo smantellamento del *welfare state* sono mete che dovrebbero ispirare le politiche pubbliche, utilizzando a tal fine politiche economiche per tenere sotto controllo i processi inflattivi, deregolando il mercato del lavoro, privatizzando il più possibile i servizi sociali alla persona e quelli sanitari, sviluppando schemi di capitalizzazione per finanziare le tutele pensionistiche, promuovendo per tutti politiche spinte di *workfare*, volte a promuovere un ingresso massiccio nel mercato del lavoro, poco considerando le caratteristiche dei singoli soggetti e dei singoli lavori».

³⁸⁵ L. CORAZZA, *Il diritto del lavoro e la riscoperta della questione redistributiva*, in *Questione giustizia*, fasc. 4/2019, p.16.

Ma le cose, come è noto, sono andate diversamente: poco tempo dopo la comunicazione ora citata, la risposta dell'Unione alla crisi economica ne ha mostrato il volto più arcigno, venato di «managerialismo dai tratti autoritari»³⁸⁶.

Tale fenomeno è espressione, anche, di un mutato sentire che, tra le altre cose, ha permeato le Istituzioni e gli organi dell'UE ma che è frutto di una precisa visione del mondo del lavoro e del sistema di assistenza e sicurezza sociale.

Infatti, come è stato efficacemente detto:

«Il neoliberismo, come tutte le grandi trasformazioni, ha indotto una rivoluzione culturale nella quale l'io si sostituisce al noi. Hanno preso piede fenomeni di individualismo sociale, economico e giuridico fondati sul singolo come titolare di soli diritti, privo di doveri. Questo singolo non è interessato alle appartenenze collettive, alle comunità, al costruire insieme. È interessato a sé stesso e al proprio fascio di diritti. Nei suoi obbiettivi non c'è l'emancipazione di tutti gli uomini, ma la propria emancipazione. Nella sua geografia politica c'è il leader solo e carismatico, non la classe politica capace di dirigere e di assumersi le proprie responsabilità»³⁸⁷.

Questa involuzione dall'io al noi è una delle ragioni del passaggio dal *welfare redistributivo* al *welfare di sussistenza*, per parafrasare una tesi che è stata avanzata sul punto³⁸⁸.

Si verifica, così, un radicale mutamento della logica che presiede agli interventi di welfare, con la conseguenza che in «contrapposizione alla funzione correttiva delle diseguaglianze sociali propria del *welfare* universalistico e redistributivo, il nuovo modello di *workfare* selettivo postula un fondamentale livello d'ineguaglianza come naturale conseguenza dell'operare di mercati concorrenziali e come stimolo permanente all'efficiente funzionamento degli stessi»³⁸⁹.

³⁸⁶ La citazione è tratta da C. JOERGES-S. GIUBBONI, *Diritto e politica nella crisi europea*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2013, p. 343 ss.

³⁸⁷ L. VIOLANTE, "Società civile e istituzioni: il ruolo della classe dirigente", in *Nomos*, fasc. 1/2018, p. 7.

³⁸⁸ In S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, cit..

³⁸⁹ *Ivi*, cit., p.305.

Il dato economico, importante e criterio guida delle politiche pubbliche, penetra nel profondo della discrezionalità dei pubblici poteri, chiamati ad attuare gli imperativi costituzionali.

Sicché l'equilibrio di bilancio ed il ridimensionamento delle spese pubbliche assumono una rilevanza tale da condizionare lo stesso apparato statale.

In forza di tale ricostruzione fattuale si è giunti ad affermare che:

«La crisi dello Stato sociale risiede, in tale quadro, nel condizionamento finanziario esterno delle politiche pubbliche redistributive chiamate a dare attuazione al progetto costituzionale dell'eguaglianza e della giustizia sociale; beni costituzionali – questi ultimi – che non costituiscono concessioni *octroyées* (di un astratto Stato-providenza) ma obbligazioni giuridiche (dello Stato costituzionale sociale), vere e proprie prescrizioni costituzionali (sia quando si presentano come clausole costituzionali generali, sia e soprattutto quando riguardino la natura giuridico-costituzionale dei diritti fondamentali sociali)»³⁹⁰.

A questa tendenziale visione screditante del welfare si sono, così, aggiunte le misure europee adottate per fronteggiare la crisi, anch'esse ancorate alle logiche neo-liberistiche, che non hanno sortito gli effetti sperati³⁹¹.

Come è risaputo «il liberismo chiede, anzi, *pretende*, che i pubblici poteri intervengano il meno possibile nelle dinamiche sociali, lasciando che siano le regole del mercato a determinare automaticamente la *sopravvivenza del più adatto*»³⁹².

³⁹⁰ S. GAMBINO, *Stato sociale una forma superata? Alcune riflessioni e qualche interrogativo sui rapporti fra democrazia e potere economico*, in Rivista AIC, fasc.3/2018, p.249.

³⁹¹ S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in "Politica del diritto, Rivista trimestrale di cultura giuridica fondata e diretta da Stefano Rodotà", fasc. 4/2018, pp. 559-560: «La controrivoluzione neoliberale è però accompagnata – e in certa misura assecondata – dalla parallela affermazione di un ideale meno esigente di giustizia sociale e di un nuovo discorso sulla funzione dei diritti sociali nell'economia che si globalizza[...] Il fine dei diritti sociali non è più una qualche forma di uguaglianza sostanziale, con le conseguenti implicazioni redistributive, ma diviene piuttosto la garanzia di un minimo di risorse sufficienti a condurre una vita dignitosa al di sopra della soglia di povertà. L'accesso garantito a chiunque a tale soglia minima di protezione sociale oscura e gradualmente soppianta le antiche aspirazioni egualitarie: l'obiettivo della (mera) sufficienza sostituisce quello dell'uguaglianza sostanziale (in qualunque sua versione)».

³⁹² F. SALMONI, *Le politiche di austerità e i diritti sociali nel processo di integrazione europea*, in Costituzionalismo.it, fasc. n. 3/2019, p.155.

La tesi summenzionata, così, prospetta uno stretto legame tra crisi dell'Unione Europea e crisi degli Stati sociali nazionali, dal momento che viene fatto notare come:

«la stessa crisi dell'Unione europea – resa conclamata dalla grande recessione di questi anni – si risolve essenzialmente in una (fase nuova della) crisi della forma dello stato costituzionale, democratico e sociale, nella specifica configurazione di *welfare state* da questo storicamente assunta in Europa a partire dal secondo dopoguerra ed ancora in espansione sino alla fine degli anni settanta del novecento»³⁹³.

La conseguenza di questa visione delle cose è la richiesta di un intervento volto a ridimensionare le politiche di welfare:

«molti raccomandano di rendere il Welfare state più amichevole nei confronti del mercato e di orientarlo a preparare i singoli a entrare nel mercato con le dotazioni e le motivazioni giuste. Tale strategia si basa sul presupposto che una volta in possesso di queste ultime tutti potranno essere «inclusi» e trattati come i loro meriti richiedono. Sulla correttezza di questo presupposto si può nutrire qualche dubbio. Già adesso, in tutti i paesi, è ampia la disuguaglianza nei redditi da lavoro a parità di capitale umano, cosicché eguagliare quest'ultimo non equivale a eguagliare i redditi e una delle cause è, probabilmente, il debole collegamento che i mercati istituiscono tra meriti e retribuzioni»³⁹⁴

A ciò deve essere aggiunta la dinamica interna all'UE, con gli egoismi che in essa si materializzano e che, a ben vedere, ha comportato che essa «ha dato mostra di non sapersi opporre alla crisi con la dovuta fermezza, a motivo delle lacerazioni esistenti al proprio interno e della mai sopita vocazione espressa dagli Stati che la compongono (specie da quelli di maggior rilievo) ad anteporre gli interessi nazionali a quelli dell'intera Unione»³⁹⁵.

Ciò che occorre, però, è proprio un ribaltamento di prospettiva orientata ad assicurare una maggiore solidarietà, ma una solidarietà redistributiva e non di sussistenza, tanto più che – per tornare al tema della trattazione – «sempre

³⁹³ S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, cit., p.300.

³⁹⁴ M. FRANZINI, *Il Welfare state e il futuro del benessere*, cit., p.180.

³⁹⁵ A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, cit., pp. 16-17.

di più i poveri sono *working poor*. Da anni l'occupazione non garantisce più l'allontanamento dalla povertà»³⁹⁶.

La persona non necessita solo di cibo e vestiario ma di relazioni, di rapporti umani, di condizioni atte a consentire il suo "pieno sviluppo" (art.3, c. 2, Cost.). Tutto ciò dovrebbe concorrere a «pensare in termini innovativi al Welfare e alle migliori modalità di integrazione della protezione e della promozione. In particolare, può essere utile e conveniente pensare a forme innovative di tassazione dei vincitori e di trasferimenti monetari a favore dei perdenti»³⁹⁷. Questa è la sfida che si pone innanzi: la riduzione delle diseguaglianze.

Ecco che bisogna considerare i valori attorno ai quali il progetto deve strutturarsi:

«la scommessa che attende la ridefinizione in corso del modello sociale europeo è, allora, proprio quella di non rinunciare agli ideali di emancipazione e inclusione sociale iscritti nella sua missione fondativa, senza minacciare la competitività internazionale delle economie europee, e di fare, anzi, degli alti livelli di coesione e di protezione garantiti – sia pure in modi nuovi – dal *welfare* il più importante asset nella sfida della competizione economica globale»³⁹⁸.

Per fare ciò occorre, come un autorevole sociologo ha proposto, «estendere il concetto di disuguaglianza al di là del fuorviante e angusto ambito del reddito pro capite, fino a comprendere la fatale e reciproca attrazione tra povertà, vulnerabilità sociale, corruzione, l'assommarsi di pericoli, l'umiliazione e la negazione della dignità: fattori che plasmano modi di pensare e guidano e integrano (o, più correttamente in questo caso, *disintegrano*) i gruppi»³⁹⁹.

D'altra parte, ciò è necessario perché le «società disuguali sono società infelici: più una società è disuguale, più è infelice sia dal punto di vista economico sia da quello del benessere collettivo»⁴⁰⁰.

³⁹⁶ B. CARTOSIO, *Fra diseguaglianze e indignazione*, in "il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica", fasc. 5/2012, p.896.

³⁹⁷ M. FRANZINI, *op.ult.cit.*, p.181.

³⁹⁸ S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna 2003, p.318.

³⁹⁹ Z. BAUMAN, *Danni collaterali. Diseguaglianze sociali nell'età globale*, cit., p.17.

⁴⁰⁰ C. VOLPATO, *Le radici psicologiche della disuguaglianza*, cit., p.26.

Non resta, allora, che rinnovare gli auspici relativi all'apertura di una stagione di riforme, anche perché «la crisi pandemica ci ha costretti a ristabilire un ordine di priorità che avevamo smarrito, rimettendo al centro il valore del lavoro e il ruolo dello Stato nel sistema economico. E nel portare alla luce la insostenibilità dello *status quo* neoliberale, ci invita a cogliere l'opportunità per un radicale cambiamento di prospettiva e di politiche, a partire dal rilancio del progetto europeo»⁴⁰¹. In questa luce, appaiano tuttora attuali le proposte, avanzate durante la crisi economico-finanziaria, relative all'adesione dell'Unione anche alla Carta sociale europea, oltre che alla CEDU⁴⁰², e/o all'individuazione nei Trattati di un "nucleo" di diritti sociali essenziali, legati ai bisogni primari di *tutti* coloro che risiedono regolarmente negli Stati membri⁴⁰³, cui dovrebbe affiancarsi la costruzione di reti politico-partitiche e sindacali propriamente europee⁴⁰⁴.

2.7) Il Consiglio d'Europa ed il *basic citizenship income*.

Va detto che il dibattito concernente il reddito di base si sta facendo strada anche nella c.d. Europa allargata, che non compendia solamente i ventisette, non più ventotto, Stati membri dell'UE, ma congloba gli Stati aderenti all'organizzazione su richiamata che vede l'adesione di ben quarantasette Paesi membri.

Oltre al Segretariato Generale ed al Comitato dei Ministri, l'Assemblea Parlamentare ha un ruolo determinante nella composizione dell'organigramma degli organi che ne determinano il funzionamento⁴⁰⁵.

⁴⁰¹ S. GIUBBONI, *Il diritto del lavoro*, cit.

⁴⁰² Sul punto, v. spec. C. PANZERA, *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in *ConsultaOnline.it*, fasc. 2/2015, p.488 ss.

⁴⁰³ Discorre della necessità dell'"individuazione dei LEP europei" A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, fasc. 4/2011, p.10 ss..

⁴⁰⁴ S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Laterza, Roma-Bari 2013, p.113.

⁴⁰⁵ Il Trattato di Londa, del 5 maggio 1949, ha istituito l'organizzazione Consiglio d'Europa.

In essa siedono i rappresentanti di ciascuno Stato membro⁴⁰⁶, ed è bene ricordare che tre sono le tipologie di atti all'interno delle quali possono essere incasellate le risultanze delle deliberazioni parlamentari ossia le raccomandazioni, le risoluzioni ed i pareri⁴⁰⁷.

In altri termini la forza vincolante degli atti licenziati dall'Assemblea parlamentare risulta molto ridotta, arrestandosi sulla soglia dell'esortazione, con l'ovvio intento persuasivo che comporta.

Il profilo della ottativa, al pari di buona parte delle altre organizzazioni internazionali, è dunque connaturato agli atti dell'Assemblea Consultiva⁴⁰⁸.

All'interno degli atti aventi una cogenza legata alla sola persuasività merita attenzione quanto emerso alla seduta del 23 gennaio 2018, in cui è stato adottato un testo di risoluzione dal titolo *The case for a basic citizenship income*⁴⁰⁹.

La deliberazione ha avuto, certamente, il merito di veicolare l'attenzione su un tema che già aveva investito il Parlamento europeo che, il 24 ottobre 2017, aveva varato una risoluzione con la quale esortava gli Stati membri dell'UE ad introdurre meccanismi di reddito minimo⁴¹⁰.

⁴⁰⁶ Cfr. ASSEMBLEA PARLAMENTARE in https://rpcoe.esteri.it/rpcoe/it/consiglio-d-europa/assemblea_parlamentare, ancora il sito ufficiale <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=24429&lang=en>.

⁴⁰⁷ In https://rpcoe.esteri.it/rpcoe/it/consiglio-d-europa/assemblea_parlamentare si legge come: «Le raccomandazioni includono quelle indirizzate al Comitato dei Ministri, la cui attuazione è di competenza dei governi. Le risoluzioni riflettono le decisioni dell'Assemblea su questioni di sua competenza o l'espressione di opinioni che impegnano la sua propria responsabilità. I pareri sono per lo più formulati dall'Assemblea su questioni che gli sono assegnate dal Comitato dei Ministri, come ad esempio l'adesione di nuovi membri del Consiglio d'Europa o progetti di convenzioni».

⁴⁰⁸ N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, G. Giappichelli Editore, Torino 2013, pp.312-313 :«Il Consiglio d'Europa non ha poteri normativi. I suoi atti sono gli atti tipici delle organizzazioni internazionali, come le raccomandazioni, che non sono giuridicamente vincolanti. L'Assemblea Consultiva può adottare risoluzioni di carattere generale, e raccomandazioni indirizzate al Comitato dei Ministri».

⁴⁰⁹ Si veda il testo della Resolution 2197 (2018) *The case for a basic citizenship income*, di cui alla Discussione dell'Assemblea del 23 gennaio 2018 (4a seduta), in <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileID=24429&lang=en>.

⁴¹⁰ Il testo, nella versione provvisoria disponibile in lingua italiana, della “*Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà (2016/2270(INI))*”, rubricata “*Politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà* P8_TA-PROV (2017)0403”, disponibile sul sito internet dell'istituzione unionale in <http://www.europa.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bTA%2bP8-TA-2017->

L'istituzione dell'Unione, infatti, poneva l'attenzione sul dato per il quale «il reddito minimo dovrebbe rappresentare l'ultima rete di protezione sociale»⁴¹¹, canalizzando l'attenzione su un vero e proprio strumento deputato a sostenere coloro che si trovino in condizioni di povertà.

L'UE, però, non raccomandava un generalizzato sussidio di cittadinanza da erogare a tutti i cittadini dell'Unione, o comunque residenti sul territorio degli Stati membri, bensì esortava ad istituire, in tutti gli Stati componenti l'UE, «un sostegno finanziario adeguato»⁴¹².

Il testo della risoluzione del Consiglio d'Europa, invece, reca una terminologia più incerta, dal momento che fa riferimento, quasi in endiadi, al “reddito di base” e al “reddito di cittadinanza”.

Come si è veduto in precedenza, non si tratta di un rilievo meramente formale, poiché dietro queste due perifrasi si insediano problemi di enorme portata.

Tanto la versione inglese quanto la versione francese della risoluzione parlano di reddito di base unitamente al concetto di reddito di cittadinanza.

Queste due terminologie non sono affatto, tra loro, congruenti.

Esse rimandano, come sopra si è veduto, a istituti giuridici dai tratti diversi.

Una maggiore precisione terminologica certamente avrebbe aiutato il dibattito politico in Italia, che in più occasioni è sembrato incappare, come è stato detto, in un «*groviglio semantico*»⁴¹³.

La risoluzione invita gli Stati della Grande Europa a porre in essere tutte quelle riforme idonee a garantire la protezione sociale che la dignità di ogni

0403%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fIT, al numero 1, del testo : «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».

⁴¹¹ *Ibidem*, punto 1 della risoluzione.

⁴¹² Ancora il testo licenziato dal Parlamento europeo.

⁴¹³ T. CASADEI, *Oltre lo Stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul 'reddito di cittadinanza'*, cit., p.141, ove il titolo del paragrafo è proprio: «*Un groviglio semantico (una premessa necessaria)*».

uomo implica, implementando la garanzia dei diritti che passa anche nella predisposizione di un reddito di base⁴¹⁴.

Ecco che al punto numero 3 della risoluzione viene declamata la definizione intorno alla quale si controverte: «*Basic, or citizenship, income is a form of social security that can provide each citizen with a regular sum of money to live on: it is "paid by a political community to all its members on an individual basis, without means test or work requirements" [Van Parijs]*»⁴¹⁵. La traduzione che può proporsi, risulterebbe la seguente: «*il reddito di base, o cittadinanza, è una forma di sicurezza sociale che attribuisce a ciascun cittadino una somma regolare e di denaro per vivere: è "pagato da una comunità politica a tutti i suoi membri su base individuale, senza prove di mezzi o condizioni di lavorare [Van Parijs] "*».

Nel predisporre la definizione ora vista, l'Assemblea parlamentare attinge agli studi di colui che può essere considerato uno dei maggiori esperti del tema, Philippe Van Parijs.

Nel suo ultimo testo, sopra citato, ed intitolato, appunto, *Basic Income. A radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy* ⁴¹⁶ e scritto a quattro mani con Yannick Vanderborght, tale A. prospetta una definizione di questo concetto, scrivendo che il reddito di base costituisce «*un reddito regolare pagato in denaro a ogni singolo membro di una società, indipendentemente da altre entrate e senza vincoli*»⁴¹⁷.

⁴¹⁴ Facendo riferimento al modello sociale europeo, nella risoluzione dell'Assemblea parlamentare viene detto che che: «*Its social model is now under strain following changes in economic structures, the nature of work and demographic profiles, with poverty and increasing inequalities undermining human dignity ever more*».

⁴¹⁵ La versione francese, declama che: «*Le revenu de base, ou revenu de citoyenneté, est une forme de sécurité sociale qui permet de fournir à chaque citoyen une somme d'argent régulière pour vivre: c'est «un revenu versé par une communauté politique à tous ses membres sur une base individuelle, sans condition de ressources ni exigence en termes de travail» [Van Parijs]*».

⁴¹⁶ P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, cit. Si veda anche P. VAN PARIJS, *Il reddito di base: un'utopia indispensabile*, in "il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica", fasc. 1/2018, pp. 173-179, dove l'istituto del reddito di base è comparato con la recente misura varata in Italia, il Reddito di Inclusione.

⁴¹⁷ *Ibidem*, p.12.

Sembra potersi notare una differenza sostanziale tra la risoluzione adottata in seno al Parlamento europeo e quella adottata in seno all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

Nella prima, l'esortazione che viene proiettata sugli Stati membri dell'UE è indirizzata alla introduzione di un reddito di base inteso nella sua accezione di reddito minimo, ossia di strumento di sostegno per coloro che versano in istato di povertà.

L'omologa risoluzione dei rappresentanti che siedono sugli scranni del Consiglio d'Europa mira a diffondere l'idea di un reddito di base che, qui, a buon diritto, può essere tradotto con la circonlocuzione di reddito di cittadinanza.

Un dato che permette di ascrivere all'interno del novero delle provvidenze incondizionate è il dato che chiaramente il testo della risoluzione offre.

In essa si fa riferimento agli studi del professore emerito dell'Università cattolica di *Louvain* che ha un'idea ben precisa di questo concetto.

Emerge, dunque, un'apparente dissonanza, se questo sarà lo stato dell'arte, tra quanto individuato nella risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 e quanto specificato nella risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 23 gennaio del 2018. In tutti gli Stati dell'Unione, tuttavia, le scelte compiute in materia di reddito di base appaiono coerenti con la risoluzione del Parlamento dell'Ue: così è anche, come si è visto, per il Rdc introdotto in Italia.

2.8) Conclusioni

Tirando le fila del discorso sin qui svolto, può concludersi che l'art. 1 co. 1, Cost., pur nella sua originalità, immette la Carta repubblicana nell'orizzonte del costituzionalismo contemporaneo, «nato dal disincanto verso i generosi sogni di palingenesi dell'utopismo rivoluzionario e dall'esito tragico della messa in pratica di ideologie totalitarie di vario segno»⁴¹⁸.

⁴¹⁸ G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 76.

Nella Carta repubblicana, la persona, come si diceva, è il fine non il mezzo: non è individuo isolato, ma è centro di relazioni, che si manifestano nelle formazioni sociali in cui esprime la sua personalità (art. 2 Cost.). Come è stato rilevato, la «persona è, al contrario dell'individuo, centro di rapporti umani, vive e si realizza nel contesto sociale, tramite le relazioni che intrattiene con gli altri, in una rete di interscambi continui»⁴¹⁹.

L'art. 1, c. 1, Cost. delinea una prima, essenziale indicazione di cui i poteri pubblici dovrebbero tenere conto nell'elaborazione delle politiche economiche, in un quadro che accoglie il "modo di produzione" capitalistico, ma al tempo stesso ne segnala le potenzialità aggressive nei confronti dell'utilità sociale, della libertà, della sicurezza e della dignità della persona (art. 41, cc. 1 e 2, Cost.): della «pari dignità sociale», che nell'art. 3 Cost. appare sia come il dato assiomatico su cui si fonda il divieto di discriminazioni legislative sancito al c. 1, sia come il fine ultimo cui tende il compito di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale affidato alla Repubblica dal c. 2 della disposizione⁴²⁰.

L'attenzione, così, deve essere condotta, in primo luogo, verso l'espansione delle diseguglianze socio-economiche.

Esse, come si è visto, sono aumentate non solo tra le diverse zone della Terra, ma anche all'interno degli Stati, tra i quali, un posto di spicco è detenuto dall'Italia.

Va sottolineato come «il nostro paese ha conosciuto una lenta ma costante diminuzione delle diseguglianze a partire dall'unificazione fino agli anni

⁴¹⁹ G. BERNARDINI, M. CAU, G. D'OTTAVIO, C. NUBOLA (a cura di), *L'età costituyente. Italia 1945-1948*, cit., p. 392.

⁴²⁰ Cfr. L. NOGLER, *Cosa significa che l'Italia è una Repubblica "fondata sul lavoro"?*, in "Lavoro e diritto, Rivista trimestrale", fasc. 3/2009, p. 430: « In un periodo storico dominato dalle immagini delle macerie del secondo conflitto mondiale, al termine «lavoro» si associava in tal modo l'attitudine di evocare contemporaneamente, con una sola parola, due significati largamente condivisi: l'universalizzazione, in nome del principio supremo dell'eguaglianza, della cittadinanza politica e la fissazione normativa dei doveri legati alla cittadinanza stessa».

Ottanta, quando invece si è registrata un'impennata che ha portato all'attuale indice di Gini, superiore alla media dell'Unione Europea»⁴²¹.

La situazione che si palesa, a partire dall'ultima metà del XX secolo, ha comportato un aumento delle disuguaglianze nel nostro Paese dove:

«l'1% più ricco detiene il 23,4% della ricchezza nazionale. Nel 2008 la ricchezza complessiva del 30% più povero degli italiani, poco più di 18 milioni di persone, era pari al doppio del patrimonio delle dieci famiglie più ricche del paese. Nel 2013 le dieci famiglie con patrimoni maggiori sono diventate più ricche del 30% più povero. In pochi anni le dieci famiglie hanno fatto un balzo in avanti del 70%, mentre l'economia italiana retrocedeva del 12% e i 18 milioni di italiani meno fortunati perdevano il 20% del loro già ridotto patrimonio»⁴²².

Uno scenario che definire sconfortante è, realmente, poca cosa.

Le democrazie costituzionali del secondo dopoguerra caratterizzate dal sistema di *welfare* non sono risultate immuni da tale *trend*, considerata l'inarrestabile corsa al taglio degli sprechi ed alla riduzione della spesa pubblica che è transitata, anche, per la via della riduzione dei diritti sociali, di cui le vicende legate all'epidemia del 2020 e i fortissimi stress sulle strutture sanitarie sono una evidente conseguenza⁴²³.

Inoltre, deve considerarsi la persistenza di un elevato tasso di disoccupazione, che sembra destinato ad aumentare a causa delle nefaste conseguenze della pandemia da Coronavirus, e che, ben prima, poteva essere ascritto alle trasformazioni dell'universo del lavoro.

Questi fenomeni sono di notevole complessità e si sono sviluppati simultaneamente agli effetti negativi della globalizzazione, aggravati dalle lacune, prima richiamate, nella "socializzazione" dell'Unione Europea.

⁴²¹ C. VOLPATO, *Le radici psicologiche della disuguaglianza*, cit., p.7.

⁴²² *Ivi*, p. 6.

⁴²³ D. AFFINITO, *Coronavirus in Italia: i tagli al Servizio sanitario nazionale, chi li ha fatti e perché*, in *Corriere della sera*, 31.03.2020: «Dal 2001 a oggi il fabbisogno sanitario statale in termini assoluti è quasi sempre aumentato, passando da 71,3 miliardi nel 2001 a 114,5 nel 2019. Se dieci anni fa i 105,6 miliardi di euro erano il 7% della ricchezza nazionale, nel 2019 i 114,5 miliardi erano il 6,6%: un taglio dello 0,4% del Pil in 10 anni che porta la firma dei governi Berlusconi IV, Monti, Letta, Renzi, Gentiloni, Conte».

Attualmente, gli effetti della pandemia, in termini umani, economici e sociali, sembrano destinati ad influire in modo ulteriormente negativo sullo scenario sin qui delineato.

In questo quadro, da più parti si auspica l'avvio di politiche a livello euro-unitario, ad esempio nella direzione della introduzione di un bilancio e di una fiscalità unionali, che tuttavia richiederebbero una revisione dei Trattati in senso (para)federale, revisione avversata dalla maggior parte degli Stati membri⁴²⁴.

Secondo alcune proposte, si potrebbe partire dall'applicazione del principio di solidarietà alle grandi multinazionali, che sono poste alla cuspide della piramide, specie, i colossi del mondo del web, che vedono fatturati da capogiro⁴²⁵: la sua necessità è sostenuta da molti studiosi tra i quali J.E. Stiglitz, il quale ha scritto che «Apple Inc., Google Inc. e General Electric Co. sono diventati l'esempio dell'ingegno americano, producendo beni che il resto del mondo ci invidia. Ma stanno usando troppo di quell'ingegno per scoprire come evitare di pagare la giusta quota di tasse»⁴²⁶.

Serve, però, che la nuova base imponibile trovi ancoraggio sul territorio nazionale, in modo che la tassazione sia parametrata al fatturato realizzato nei singoli Stati.

La proposta richiederebbe un approfondimento, qui impossibile, sulla individuazione dei soggetti che dovrebbero imporre e su quelli che dovrebbero materialmente riscuotere tale imposta, senza contare che sarebbe necessario

⁴²⁴ È un problema degli Stati contemporanei dover fronteggiare fenomeni complessi e sconosciuti un tempo con evidenti ripercussioni sulle persone infatti S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, cit., a p. 378, sottolinea che: «Gli Stati, il cui principale problema era una volta quello di dialogare con le rispettive popolazioni, sono ora al centro di una tensione tra due poli, quello della società civile che rappresentano e quello del mondo globalizzato di cui hanno bisogno. Di qui una serie di paradossi».

⁴²⁵ È un dato impressionante la irrisorietà dei tributi che le grandi multinazionali del web pagano in rapporto alle altre imprese, come messo in luce dalla Cgia di Mestre, si veda *La Cgia contro i big del web e Fca. Nel 2018 i primi hanno pagato 64 milioni di imposte: 600 volte meno delle tasse versate dalle nostre piccole imprese*, News del 16 maggio 2020, Ufficio Studi CGIA, in internet <http://www.cgiamestre.com/la-cgia-contro-i-giganti-del-web-e-fca/>.

⁴²⁶ J.E. STIGLITZ, *Crescita lenta e disuguaglianza sono scelte politiche. Possiamo scegliere diversamente*, in J.E. STIGLITZ, *La grande frattura. La disuguaglianza e i modi per sconfiggerla*, cit., p.115.

superare il *dumping* che, nella stessa Europa, è un problema serio, data la presenza di ordinamenti quali il Granducato di Lussemburgo e il Regno dei Paesi Bassi, che sono dei veri paradisi fiscali dove le multinazionali del web trovano luogo ideale per individuare la sede fiscale.

Appare allora evidente come una misura quale il Reddito di cittadinanza istituito nel nostro ordinamento, possa fare poco⁴²⁷. Essa, tuttavia, colma una lacuna: in forza dell'interpretazione letterale dell'art. 38, c. 1, Cost. di cui si è parlato nel capitolo precedente, si è sempre ritenuto che, «per avere accesso all'assistenza sociale non sia sufficiente essere semplicemente poveri, ma occorra essere anche impossibilitati a lavorare per una qualche inabilità soggettiva; restando così esclusi da qualsiasi protezione sociale coloro che, poveri, non lavorano per l'impossibilità oggettiva di trovare un posto di occupazione in ragione di contingenze di carattere generale di tipo economico, politico o sociale»⁴²⁸.

Come si è visto, il reddito minimo garantito, avente natura selettiva, sembra muoversi in linea con il secondo comma dell'articolo 3 Cost., dal momento che è votato alla rimozione delle diseguglianze a vantaggio delle persone che, di fatto, si trovano in uno stato di vulnerabilità socio-economica ed, al tempo stesso, al loro (re)iniserimento nel mondo del lavoro, non rivolgendosi tuttavia soltanto ai disoccupati, ma anche a quanti siano occupati in un lavoro subordinato o autonomo, dal quale tuttavia ricavano con un reddito esiguo, secondo i parametri indicati dalla legge. Il Rdc, in sostanza, «mira a tutelare il 'diritto a ricevere prestazioni che rispondono ai bisogni primari' delle persone la cui pari dignità sociale (art. 3 c.1, Cost.) sia messa a rischio, di fatto, da situazioni di grave disagio economico e di esclusione sociale (art. 3, c.2, Cost.), per un verso consentendo che i beneficiari esercitino i diritti inviolabili e adempiano ai doveri inderogabili in condizioni di uguaglianza rispetto agli altri cittadini (artt. 2 e 3, c. 1, Cost.); per l'altro, inserendoli in

⁴²⁷ M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, cit., p. 402.

⁴²⁸ C. TRIPODINA, *Povertà e dignità*, cit., p. 733.

un circuito 'privilegiato' di ricerca di un'occupazione 'congrua' (artt. 4 e 35 Cost.), al fine di consentire il perseguimento del loro pieno sviluppo e l'effettiva partecipazione all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese (art. 3, c. 2, Cost.)»⁴²⁹.

Considerando le implicazioni reciproche intercorrenti, nella nostra Carta, tra il principio personalista e il principio lavorista, al reddito minimo si dovrebbero comunque affiancare ulteriori politiche di tutela dei lavoratori, a prescindere dalla tipologia contrattuale, dal momento che il «fenomeno dei *working poor* sta assumendo dimensioni preoccupanti in Italia. In effetti, il nostro ordinamento è terreno fertile per la proliferazione del lavoro povero»⁴³⁰. Più in generale, gli organi di indirizzo politico dovrebbero impegnarsi nella riflessione su «cos'è il lavoro nel processo produttivo capitalistico contemporaneo e come esso possa acquisire quel grado di libertà tale da rendere la persona autonoma» e non invece limitarsi a «prendere atto che la disoccupazione è in crescita in tutto il mondo; che essa è ormai un fenomeno di massa, non più contingente ma strutturale; che la piena occupazione è un obiettivo irraggiungibile e in ogni caso non raggiunto. Se così fosse, infatti, la Costituzione davvero non avrebbe più nulla da dire ai cittadini presenti e futuri e resterebbe solamente quel "pezzo di carta" che esistenzialmente è»⁴³¹.

Le condizioni di sofferenza economica, come è stato messo in evidenza dalle scienze sociali, si ripercuotono sulla vita delle persone, con pesanti conseguenze in termini umani e relazionali, sino a determinare non solo una forma di recessione economica, arrivando a concretizzare una «recessione civica»⁴³².

⁴²⁹ C. SALAZAR, *Reddito di cittadinanza*, cit., p. 110.

⁴³⁰ M. TUFO, *I working poor in Italia*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale", fasc. 1/2020, p.209.

⁴³¹ M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, cit. p.196.

⁴³² P. COLLOCA, *La «recessione» civica. Crisi economica e deterioramento sociale*, Il Mulino, Bologna 2016, p. 162: «se in una fase di crescita economica possiamo aspettarci maggiore fiducia e apertura sociale, allo stesso tempo un ristagno delle condizioni di vita può favorire, direttamente o indirettamente, l'allontanamento da valori come la libertà e la tolleranza.

L'idea di insicurezza ha conseguenze negative sulla popolazione e su tessuto sociale, poiché rischia di esacerbare le vulnerabilità in essa presenti⁴³³.

Se fino a pochi decenni orsono si aveva la percezione diffusa che il futuro sarebbe stato migliore degli anni della generazione passata (con la seria probabilità che le condizioni dei figli sarebbero sensibilmente migliorate rispetto al tenore di vita dei genitori), oggi la tendenza si è decisamente invertita.

La precarietà, l'insicurezza e la sofferenza economica scandiscono, quotidianamente, la vita di milioni di persone⁴³⁴.

Sono aspetti, questi, suffragati da evidenze scientifiche, poiché le società più eguali sono società più giuste ed umanamente più sostenibili. Infatti:

«Le società con minori disparità socio-economiche sono tendenzialmente più sane delle società più disuguali. L'uguaglianza si associa infatti a una più alta speranza di vita, a minori tassi di mortalità infantile, a una maggiore altezza media, a un più alto peso alla nascita ma a minori problemi di obesità nell'età adulta, a una minore diffusione delle sindromi da immunodeficienza acquisita».⁴³⁵

Serve, allora, un rilancio dell'uguaglianza anche in virtù dell'essenza stessa del nostro ordinamento costituzionale che è personalista e deve avere, nella persona umana, il centro di tutta la sua azione⁴³⁶.

Qualsivoglia politica pubblica, per essere costituzionalmente orientata, deve tenere presente la persona umana.

Quando si vive un periodo di crisi economica, il malessere materiale e l'insicurezza esistenziale possono sviluppare un deterioramento sociale, in termini civili e politici».

⁴³³ A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in Osservatorio AIC, fasc. 2/2018, p.22: «Abbiamo, cioè, il dovere di far valere i nostri diritti: lo dobbiamo a noi stessi, al fine di salvaguardare la nostra dignità e camminare con schiena dritta e a testa alta nel corso della nostra esistenza, e lo dobbiamo agli altri e all'intera comunità cui apparteniamo, alla quale dobbiamo rendere quotidiana testimonianza di qual è – come si diceva – il cuore pulsante della Costituzione, nell'accezione liberale che sta a base della nostra storia istituzionale. Non tenendo fede a questo dovere incoraggeremo la formazione e diffusione di pratiche degeneri, disgregatrici del tessuto sociale che porterebbero alla lunga alla dissoluzione dello stesso ordinamento costituzionale».

⁴³⁴ Cfr. R. CASTEL, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino 2011.

⁴³⁵ C. VOLPATO, *Le radici psicologiche della disuguaglianza*, cit., p.19.

⁴³⁶ G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, cit., p. 11: «Poiché la persona umana consiste nell'unione inscindibile di corpo e spirito, ogni situazione di estrema costrizione fisica, di mancanza di beni essenziali per una vita decente si converte in una lesione della dignità».

La persona è “alfa e omega”, il punto di partenza ed il punto di arrivo delle scelte e delle azioni pubbliche da questo punto di vista il Rdc si pone nella direzione di uniformare le politiche pubbliche di contrasto alla povertà, rimediando alla frammentazione delle stesse, giacché:

«Le politiche nazionali per la povertà sono infatti da sempre contestate per il loro approccio segmentante che si risolveva in una pleora di provvidenze destinate a particolari figure di poveri. Peraltro, la stessa Corte aveva riconosciuto, nella sent. 309/1999, che la nozione di indigenza è priva di «un significato puntuale e sempre identico a se stesso». La recente (D.L. 4/2019, convertito nella legge 75/2019) e discussa approvazione di un provvedimento di minimo vitale di portata universalistica (ancorché selettiva), quale il reddito di cittadinanza, che sostituisce l'ancor giovane, e più prudente, reddito di inclusione, appare un'innovazione interessante, perché rompe con un approccio di marcata gradualità, senza tuttavia cedere alle astrattezze delle proposte orientate a un universalismo non selettivo (secondo lo schema di un'allocazione minima garantita)»⁴³⁷.

Senonché, una volta che si delineino tali coordinate, emergono le criticità presenti nella disciplina del Reddito di cittadinanza, ed in particolare quelle che sfociano in dubbi di costituzionalità.

⁴³⁷ F. PIZZOLATO, *Gli argini costituzionali alla delimitazione della vulnerabilità*, in "Ars interpretandi, Rivista di ermeneutica giuridica", fasc. 2/2019, p. 33.

CAPITOLO TERZO

LA DISCIPLINA DEL REDDITO DI CITTADINANZA: INCONGRUENZE, PARADOSSI, PROFILI DI DUBBIA COSTITUZIONALITÀ

3.1) Il Reddito di cittadinanza: una misura proteiforme

Si è veduto, in precedenza, come l'ambito della riflessione sia occupato da due concetti prevalenti, il reddito universale ed il reddito minimo.

Si è constatato, anche, come il Reddito di cittadinanza introdotto nel nostro Paese vada ascritto al secondo, in quanto presenta una forte condizionalità ed esclude non pochi potenziali beneficiari, dal momento che si basa sul principio *means-test*⁴³⁸.

Una prima considerazione deve essere svolta a partire dalla denominazione scelta dal legislatore, dal suo *nomen iuris*.

Non è, infatti, una questione meramente nominalistica, dal momento che la perifrasi *Reddito di cittadinanza* intende indicare «un trasferimento erogato a ciascun cittadino, a intervalli regolari, durante l'intero corso della vita, a prescindere dalle risorse detenute nonché dallo *status* lavorativo o da altre condizioni comportamentali»⁴³⁹.

Una prima contraddizione nella disciplina del Reddito di cittadinanza sta, infatti, nella scelta del *nomen* dato alla misura, costituendo essa un reddito minimo per i poveri, inoccupati, disoccupati o *working poors*: una misura, transeunte e conformata alla logica del *workfare*.

Infatti, «nell'accezione liberista l'introduzione di un reddito di base è in primo luogo funzionale al mantenimento della pace sociale; dobbiamo peraltro tenere presente che, dallo stesso punto di vista, le misure assistenziali (tra le quali vanno ricomprese la sanità e l'istruzione pubblica) dovrebbero comunque essere in linea di principio soppresse: la misura – ipotetica ed

⁴³⁸ Anche il profilo dei costi e dei finanziamenti ha dato da discutere prima della sua approvazione. Si veda M. BALDINI, F. DAVERI, *Reddito di cittadinanza M5s: costa 29 mld e non 14,9*, in Lavoce.info, 12 gennaio 2018.

⁴³⁹ E. GRANAGLIA, M. BOLZONI, *Il reddito di base*, cit. p. 33.

eventuale – di cui parliamo sostituirebbe il complesso dei servizi pubblici alla persona con una limitata somma di denaro»⁴⁴⁰.

Mi pare evidente come il nostro Rdc non intenda far questo ma è interessante notare come il reddito di base *tout court*, nella sua versione più estrema, miri a “sostituire” i diritti e servizi sociali con una protezione economica.

Le misure compendiate dal Rdc intendono contrastare la povertà ma, come è stato scritto, «da un punto di vista più generale, occorre superare l’approccio paternalistico che caratterizza seppure in misura diversa entrambi gli interventi, introducendo una concezione dell’intervento di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale orientato a supportare le persone in un percorso di acquisizione di consapevolezza oltre che di competenza»⁴⁴¹.

Esso, poi, non è, neppure, espressione della cittadinanza sociale, che vorrebbe tutte le persone destinatarie delle misure dirette a soddisfare i bisogni fondamentali, considerato che esso è «maturato all’interno di una riflessione che – perlomeno in prima battuta – mirava ad escludere i non cittadini» in quanto espressione di un disegno politico populistico-sovrano che parteggiava per il riconoscimento di tali prestazioni *solo agli italiani*⁴⁴², dal momento che «le condizioni poste dalla legislazione sembrano fortemente incidere sul numero degli stranieri che possono astrattamente richiedere la prestazione»⁴⁴³.

Ma non può essere contestato il fatto che «una misura come il Reddito di cittadinanza, indirizzandosi peraltro anche i nuclei familiari, debba essere garantita anche gli stranieri senza introdurre nei loro confronti particolari limitazioni nel godimento di diritti fondamentali della persona, riconosciuti

⁴⁴⁰ P. BIANCHI, *Contrasto alla povertà e Reddito di cittadinanza: spunti critici*, cit., p. 116.

⁴⁴¹ E. INNOCENTI, *Continuità e discontinuità nel passaggio dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza*, in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019, p.103.

⁴⁴² F. BIONDI DAL MONTE, *Quale cittadinanza per il «Reddito di cittadinanza»?* in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019, p.130.

⁴⁴³ *Ivi*, 149.

invece cittadini, come chiarito dalla Corte costituzionale in numerose pronunce concernenti l'accesso degli stranieri a prestazioni di *welfare*»⁴⁴⁴.

Le limitazioni, invece, ci sono, prima tra tutte, come si vedrà, la residenza decennale, condizione estremamente onerosa⁴⁴⁵. In questa luce, si può rilevare come tale requisito finisca per rendere difficoltoso l'accesso al beneficio proprio per le fasce più disagiate della popolazione: un paradosso, questo, che la Corte costituzionale ha messo più volte in luce con riferimento alle clausole di lungo-residenza previste nella legislazione regionale per l'accesso alle prestazioni di *welfare*, in assenza di un nesso logico-giuridico tra la durata della residenza pregressa e la *ratio* della prestazione. Pur quando tale requisito sia richiesto a tutti gli aspiranti beneficiari, e dunque appaia come un requisito “neutro”, esso determina, in realtà, una classica discriminazione indiretta a danno di chi non sia cittadino italiano (sul punto, v. anche *infra*).

La denominazione scelta, inoltre, «appare contraddittoria» anche perché «fa trasparire l'idea che, mediante un trasferimento monetario, si garantisca la dignità della persona»: non può tacersi, però, come la «garanzia della «cittadinanza», e perciò della dignità individuale, ovviamente richiederebbe ben altro»⁴⁴⁶.

⁴⁴⁴ *Ivi*, p.136.

⁴⁴⁵ *Ivi*, p.150: «A tal proposito si rileva che, in merito al Reddito di inclusione, antenato del Reddito di cittadinanza e anch'esso condizionato al possesso del permesso Ue per soggiornanti di lungo periodo (ma differentemente ad un requisito di residenza biennale sul territorio), risulta già pendente una questione di legittimità costituzionale (si veda l'ord. 1 agosto 2019, n. 107, del Tribunale di Bergamo)».

⁴⁴⁶ E. ROSSI, *Il «Reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto-legge n.4 del 2019: prime considerazioni*, in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019, p.22.

Il Rdc italico si dirige ai disoccupati ma l'essenza della misura vorrebbe che esso si indirizzi a tutti, proprio per evitare l'effetto disincentivante al lavoro come nota R. CAMPA, *La società degli automi. Studi sulla disoccupazione tecnologica e il reddito di cittadinanza*, D Editore, Roma 2017, p. 166: «il reddito di cittadinanza, se inteso correttamente, non è un supporto da erogare solo ai disoccupati, altrimenti dovremmo chiamarlo “sussidio di disoccupazione”. Quest'ultimo esiste già in quasi tutti i paesi avanzati. Il reddito di cittadinanza è invece “incondizionato”, ovvero viene dato a tutti, senza condizioni, per il solo fatto di essere cittadini di uno Stato. Se si decide di dare un reddito - supponiamo - di 600 euro al mese ad ogni cittadino, esso deve essere dato anche a chi lavora. Altrimenti, il provvedimento finisce per disincentivare il lavoro e produce un senso generale di ingiustizia. Se un operaio guadagna

Infatti, va sottolineato «lo iato esistente tra il Reddito di cittadinanza, per come disciplinato dal d. l. n. 4/2019, e la configurazione di un «reddito di esistenza», da riconoscere in forma non discriminatoria per il solo fatto di esistere»⁴⁴⁷.

Il Reddito di cittadinanza non può considerarsi un vero e proprio reddito di esistenza o, se lo si vuole a tutti i costi considerare tale, è fortemente condizionato, cosicché il numero di esistenze che potrà garantire appare molto limitato. Ed allora ci si deve interrogare «se una misura finalizzata a garantire la dignità della persona [...] può essere soggetta a condizioni non facilmente realizzabili»⁴⁴⁸.

Un ulteriore concetto che, dunque, merita attenzione è la sussistenza o meno, nel nostro ordinamento a seguito della introduzione della nuova disciplina, di un *diritto al reddito minimo garantito* come diritto dotato di una “copertura” costituzionale.

In verità la normativa non qualifica il Reddito di cittadinanza «una prestazione concernente un diritto sociale fondamentale» come faceva il primo articolo dell’abrogata legge regionale campana n. 2 del 19 febbraio 2004⁴⁴⁹.

Però si può affermare, senza tema di smentite, che l’introduzione della normativa sul Rdc abbia dato luogo ad una nuova posizione giuridica

1500 euro al mese, il suo reddito diventerà pari a 2.100 euro. Il disoccupato percepirà invece solo i 600 euro mensili, ma continuerebbe a percepirli anche se dovesse trovare un lavoro o vincere alla lotteria. Il reddito serve a dare un significato autentico alla cittadinanza».

⁴⁴⁷ F. BIONDI DAL MONTE, *Quale cittadinanza per il «Reddito di cittadinanza»?* cit. p.149.

⁴⁴⁸ E. ROSSI, *Il «Reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto-legge n.4 del 2019: prime considerazioni*, cit. p.40.

⁴⁴⁹ Sul punto S. LIETO, D. MONE, *Il reddito di cittadinanza. Per un contributo sull’effettività dei diritti sociali*, cit. che, a pp.13-14, evidenziano come «Il testo legislativo solleva diverse questioni [...] un primo aspetto che va sottolineato è il riconoscimento da parte del legislatore regionale del reddito di cittadinanza come diritto. Già questa circostanza alimenta una serie di perplessità dal momento che a livello legislativo statale non è rinvenibile alcun atto normativo che riconosca espressamente il reddito di cittadinanza quale diritto».

Si consideri, anche, il provvedimento della Regione Puglia e si veda A. BONOMI, *Brevi osservazioni sul “Reddito di dignità” introdotto dalla l. n. 3/2016 della Regione Puglia: aspetti positivi e punti di criticità sotto il profilo della compatibilità costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2016.

soggettiva che è stata definita, forse in maniera eccessiva, «un nuovo diritto: il reddito senza lavoro»⁴⁵⁰.

Si tratta, ovviamente, di un diritto condizionato al ricorrere di una serie di presupposti e che richiede non poche controprestazioni al beneficiario ed alla sua famiglia, poiché – come si è messo in luce ripercorrendo la disciplina del Rdc nel capitolo precedente – l'intero nucleo familiare ne risulta coinvolto ed è chiamato a dare attuazione agli impegni sottoscritti.

Se così stanno le cose, più che di un “diritto fondamentale al reddito” pare corretto discettare di un *diritto legislativo al Reddito di cittadinanza*, rivendicabile in presenza delle condizioni previste dalla legge. Non si tratta, quindi, di un diritto costituzionalmente fondato, così che la misura, in futuro, potrebbe essere rivista da ulteriori interventi del Parlamento, sino ad essere del tutto eliminata e sostituita da altre, se considerate più efficaci rispetto ai risultati attesi.

Al momento, tale diritto è dunque esigibile nei confronti della Pubblica Amministrazione, la quale è tenuta a erogare il beneficio economico in presenza delle condizioni previste dalla legge.

Il beneficio economico, tuttavia, è revocabile in una molteplicità di ipotesi, cosicché non mi pare peregrino affermare che si tratti di un rapporto sinallagmatico, quasi contrattuale implicante un dare-avere tra due parti, due veri e propri paciscenti (beneficiario e sua famiglia da una parte e P.A. dall'altra).

Trattandosi, poi, di risorse pubbliche e, ad ogni modo, di un interesse pubblico che viene coinvolto non stupisce che la posizione della P.A. sia più rafforzata in ipotesi di trasgressione dal momento che si vengono a configurare, in determinate ipotesi, degli illeciti sanzionati penalmente, oltre che da un punto di vista amministrativo.

Il profilo delle sanzioni, come si vedrà, non è scevro da perplessità, infatti è stato notato come l'apparato sanzionatorio e di controllo, introdotto con il

⁴⁵⁰ T. VECCHIATO, *La costituzione aveva previsto il reddito di cittadinanza?* in Studi Zancan, fasc. n. 6/2018, p.4.

Reddito di cittadinanza agli artt. 7,7 *bis* e 7 *ter* del decreto-legge, è ancora più rigido di quello previsto per il Reddito di inclusione, cui il Reddito di cittadinanza è subentrato: «oltre a rafforzare le sanzioni amministrative le forme di decadenza e decurtazione della misura già prevista, viene eliminata la possibilità di richiamare formalmente i beneficiari e anzi si introducono fattispecie di rilevanza penale prima non contemplate. Entrambe le discipline risultano introdurre un apparato sanzionatorio più severo di quello previsto per i trattamenti di disoccupazione»⁴⁵¹.

Non è solo un reddito minimo, però, essendo una misura proteiforme, dalle molte facce e rappresentante la sommatoria di molteplici istituti giuridici.

Si è notato, infatti, come il Rdc sia «composto da una serie di prestazioni: a) integrazione al reddito (che per gli ultra sessantasettenni assume il nome di Pensione di cittadinanza); b) contributo per affitto o contributo per il pagamento della rata di mutuo; c) Patto per il lavoro (escluso per i beneficiari di Pensioni di cittadinanza); d) Patto per l'inclusione sociale»⁴⁵².

Si manifesta, quindi, una sorta di percorso a tappe ben definito, fortemente condizionato dalla c.d. prova dei mezzi per l'accesso ed il mantenimento del beneficio.

La prima componente, ossia il reddito vero e proprio (o la sua integrazione), è una misura diretta a rimediare alle condizioni di povertà volendo essa rappresentare, come si è visto, prima di tutto uno strumento *contro la povertà*, di contrasto alla povertà.

Questo aspetto non può che essere meritorio viste le tante e crescenti povertà.

Un appunto, però, può essere avanzato circa la filosofia di fondo sottesa alla misura. Infatti, se la nuova disciplina «ha avuto il pregio di promuovere una visione del contrasto alla povertà non limitata al solo intervento assistenziale, dall'altra parte ha proposto una visione forse eccessivamente semplificata, se

⁴⁵¹ E. INNOCENTI, *Continuità e discontinuità nel passaggio dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza* cit., p.97.

⁴⁵² E. VIVALDI, *La via italiana al contrasto alla povertà: una prima analisi della riforma che ha introdotto il reddito di cittadinanza* in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019, p.49.

non semplicistica, del fenomeno della povertà, come limitatezza di mezzi economici, mancato contributo alla produzione della ricchezza e al consumo di beni e servizi»⁴⁵³.

In effetti, il Reddito di cittadinanza non è un sussidio *una tantum*, estemporaneo o comunque transeunte, come nel caso del Reddito di emergenza che, come vedremo, è chiamato, appunto a fronteggiare una situazione di eccezionalità, ma scandisce, idealmente, un percorso che il nucleo familiare dovrebbe seguire.

Il primo tassello è rappresentato dal *principio della domanda* che riconosce, a seguito dei controlli, la prestazione solamente ai nuclei familiari che ne facciano richiesta e non già a tutti i potenziali poveri che soddisfino i requisiti di condizionalità previsti⁴⁵⁴.

Appare così ragionevole come dal Rdc rimanga fuori colui che per *voluntas* non presenti la domanda ma anche colui il quale si trovi in una situazione di tale indigenza ed annichilimento esistenziale da non poterla presentare (come potrebbe accadere per chi, non deliberatamente ma costretto dagli eventi, si trova a vivere sui marciapiedi). Infatti, «il requisito della residenza pluriennale può dirsi problematico, poiché pare precludere l'inclusione, tra i beneficiari del reddito, delle persone senza fissa dimora, ossia di tutti quei soggetti in condizioni di grave deprivazione economica e sociale che, non potendo dichiarare un domicilio abituale, sono privi di iscrizione anagrafica»⁴⁵⁵.

⁴⁵³ E. INNOCENTI, *Continuità e discontinuità nel passaggio dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza*, cit.p.103.

⁴⁵⁴ C. GORI, *Ma tanti poveri non chiedono il Rdc. Ecco perché*, in Lavoce.info, 18 giugno 2019 sottolinea come «A livello internazionale, la scarsità di informazioni e di orientamento sulla presentazione della domanda costituisce uno dei fattori che più ostacola la possibilità che sia inoltrata da parte della popolazione potenzialmente interessata, in particolare i più fragili dal punto di vista culturale e delle reti di relazione».

⁴⁵⁵ F. DE MICHIEL, *Il Reddito di cittadinanza: beneficiari, requisiti oggettivi, principio di condizionalità. Discrasie tra mezzi e fini*, in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019, p.176.

Oltre al problema della residenza sussiste un'ulteriore problematicità, che si imputa sul numero di componenti che compongono il nucleo familiare⁴⁵⁶ che aderisce al Reddito di cittadinanza. Infatti, il meccanismo prevede una sorta di trasformazione delle indicazioni numeriche attraverso una scala di equivalenza ma dai primi studi condotti si è evinto come «l'applicazione del meccanismo di equivalenza pensato per il reddito finisca per penalizzare i nuclei familiari più numerosi»⁴⁵⁷.

Se così stanno le cose pare opportuno un intervento mirato sul meccanismo di equivalenza dal momento che, per espressa previsione costituzionale (art. 31 Cost.) la Repubblica, oltre ad agevolare la formazione della famiglia esprime un «particolare riguardo alle famiglie numerose», statuizione che pare non perfettamente realizzata dal Rdc.

Dopo la proposizione della istanza ed in ipotesi di accoglimento di quest'ultima, viene ad attivarsi la componente volta a dare concretezza alla *occupabilità*, per mezzo della Dichiarazione di Immediata Disponibilità (Did) che viene manifestata alla Pubblica amministrazione dai fruitori del Reddito di cittadinanza, compresenti nel nucleo familiare ed aventi la maggiore età, che non siano espressamente esclusi e non siano inseriti in percorsi formativi. A questo punto viene attivato lo strumento del *Patto per il lavoro*.

Infatti, «l'erogazione del sussidio economico è dunque da interpretare come propedeutica e strettamente correlata ad interventi volti a dare effettività al diritto al lavoro di cui all' art.4 della Costituzione»⁴⁵⁸.

Esso è costituito, essenzialmente, da «una sorta di accordo siglato tra beneficiario ed amministrazione, che contiene una serie di obblighi, al cui mancato rispetto segue – secondo le modalità e tempistiche definite – la

⁴⁵⁶ F. BARBIERI, *Reddito di cittadinanza, i tre motivi per cui penalizza le famiglie numerose*, Il Sole 24 ore, 13 febbraio 2019, oltre alla scala di equivalenza nota come i «requisiti di accesso» ed il «contributo all'affitto» presentino ulteriori criticità per le famiglie numerose.

⁴⁵⁷ F. DE MICHIEL, *op.ult.cit.*, p.180.

⁴⁵⁸ P.A.VARESI, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro, tra ambizioni e gracilità*, in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019, p.235.

decadenza dal beneficio economico. Il cuore di tale Patto è rappresentato dalla necessità di accettare almeno tre offerte di lavoro congrue»⁴⁵⁹.

Il sottoscrittore, poi, è assoggettato ad una serie di attività volte a dimostrare la reale ricerca di un lavoro che vengono definite, dai paciscenti, nello strumento pattizio.

In luogo del *Patto per il lavoro*, nella ipotesi in cui il bisogno assuma caratteristiche di una certa complessità, verrà sottoscritto il *Patto per l'inclusione sociale* e potranno essere attivati i servizi sociali.

Va detto come «nel nostro ordinamento, il ruolo della condizionalità ha subito un certo rafforzamento nel tentativo di implementare il modello di *flexicurity* di stampo europeo sotteso le più recenti riforme in materia di lavoro, del quale, peraltro, le politiche attive rappresentano uno dei pilastri fondamentali»⁴⁶⁰.

Il sistema di politiche attive del lavoro, pensato per il Reddito di cittadinanza, però, risulta, nel complesso, abbastanza articolato, dal momento che è stato scritto che «la legge sottintende una triplice categorizzazione tra i destinatari della misura: coloro che sono esclusi da adempimenti di qualunque tipo, perché aventi carichi di cura; coloro i quali sono prioritariamente indirizzato ai servizi sociali per la stipulazione del patto di inclusione; infine, coloro che sono ritenuti più facilmente occupabile, ai quali quindi si rivolgono prioritariamente le misure di politica attiva del lavoro»⁴⁶¹.

L'assunto di fondo vorrebbe, tendenzialmente, che la provvidenza economica fosse «da interpretare come propedeutica e strettamente correlata ad interventi volti a dare effettività al diritto al lavoro di cui all'art. 4 della Costituzione (nonché al diritto all'assistenza sociale di cui all'art. 38 della Costituzione»⁴⁶².

⁴⁵⁹ E. VIVALDI, *La via italiana al contrasto alla povertà* cit., p.51.

⁴⁶⁰ F. DE MICHIEL, *Il Reddito di cittadinanza: beneficiari, requisiti oggettivi, principio di condizionalità. Discrasie tra mezzi e fini*, cit. p.182.

⁴⁶¹ *Ivi*, p.53.

⁴⁶² P.A.VARESI, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro, tra ambizioni e gracilità*, cit. p.235.

Nella pratica realizzazione, però, ciò è di difficile attuazione per una serie di motivazioni che si accavallano l'un l'altra: difficoltà di incrociare la domanda e l'offerta, Centri per l'impiego non pronti⁴⁶³, inoccupabilità di un cospicuo numero di beneficiari, impossibilità di acquisizione di competenze che richiedono titoli di studi elevati in considerazione della platea dei beneficiari (si veda più avanti) o comunque per quei soggetti la cui occupabilità risulta altamente problematica in ragione di molteplici fattori.

Infatti, il sistema prefigurato dalla disciplina di politica attiva del Rdc «è idoneo a dispiegare i suoi effetti essenzialmente in favore di un segmento (probabilmente limitato) dei destinatari. Le misure appaiono infatti utili per sostenere la ricollocazione dei soggetti colpiti da disoccupazione «fisiologica o frizionale», cioè quei lavoratori che, pur in possesso di competenze ricercate dalle imprese, per le normali vicende del mercato sono temporaneamente in disoccupazione»⁴⁶⁴.

Infatti, «l'intera costruzione legislativa si fonda sull' evidente presupposto che tutti coloro che si trovano in condizioni di povertà siano potenzialmente in grado di svolgere un'attività lavorativa»⁴⁶⁵ ma esso appare di difficile realizzazione *erga omnes*, poiché molti sono e potrebbero essere gli esclusi, per diverse ragioni (scarsità di competenze, carichi familiari, ecc.).

Queste considerazioni fanno sì che le diverse contestazioni di natura filosofico-morale, avanzate nell'erogazione del sussidio, siano fortemente ridimensionate. Ci si riferisce all'argomento imperniato sul celeberrimo Surfista di Malibù – che cavalcando le onde sulla sua tavola e dunque senza

⁴⁶³ Sul punto sottolinea F. DE MICHIEL, *Il Reddito di cittadinanza: beneficiari, requisiti oggettivi, principio di condizionalità. Discrasie tra mezzi e fini*, cit., p. 192 come: «è lecito dubitare della reale capacità dei Centri per l'Impiego di dare concreta attuazione all'apparato di servizi, che sostiene l'impianto del decreto. Il che, peraltro, prescinde dall'ingente investimento di risorse (incluse quelle per l'assunzione di nuovo personale) che accompagna la riorganizzazione e il potenziamento di tali strutture. E ciò perché il difetto di questa doppia riforma risiede principalmente nella contestualità tra due interventi che, invece, avrebbero richiesto ordine e tempi differenti di realizzazione, posto che l'implementazione dei Centri per l'Impiego rappresenta inevitabilmente l'antecedente logico, nonché il presupposto di effettività della misura di sostegno al reddito».

⁴⁶⁴ *Ivi*, p. 255.

⁴⁶⁵ E. ROSSI, *Il «Reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto-legge n.4 del 2019: prime considerazioni*, cit. p.30.

dare alcun concreto contributo alla collettività ma, al contrario, divertendosi – fu scelto dal filosofo John Rawls per contestare l'elargizione ai nullafacenti di risorse pubbliche mediante un sussidio *erga omnes*⁴⁶⁶.

Da ultimo, va evidenziato che la legge prevede l'erogazione ai beneficiari idonei all'occupazione dell'Assegno di ricollocazione funzionale all'acquisto di servizi concretanti attività dirette alla ricerca di lavoro, modificando la disciplina del d.lgs. n. 150 del 2015. Su questo punto la critica che è stata avanzata ritiene che ci si trovi in presenza del «paradosso per cui lo stato certifica la grave debolezza occupazionale del lavoratore ma trasferisce su soggetti privati (gli accreditati di cui all'art. 12 del d. lgs. n. 150 del 2015) il rischio dell'eventuale (ma statisticamente probabile) insuccesso dell'intervento di politica attiva del lavoro»⁴⁶⁷.

Anche questo dato può ben essere considerato come espressione della cedevolezza alla logica della flessibilità, che significa non solo orari di lavoro ridotti ma, non poche volte, garanzie e tutele del rapporto significativamente attenuate cosicché «la flessibilità, tradotta in termini di precarietà del lavoratore, ha eroso la capacità di consumo e di risparmio; la fine del lavoro, brutalmente, ha significato spostamento delle imprese nei Paesi a basso costo della manodopera, e perdita del lavoro, o dequalificazione, o sottoccupazione, per milioni di persone nei Paesi industrializzati[...] Il dibattito sul Reddito di cittadinanza si inserisce in questo contesto, spostando l'obiettivo dalla promozione dell'occupazione al sostegno alle condizioni di vita della platea di soggetti disoccupati inoccupati. Il punto di vista privilegiato non è tanto quello della (ri)costruzione di un percorso lavorativo, quanto quello della

⁴⁶⁶ P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base* cit, p.182, nota n.35 citando J. RAWLS, *Justice as Fairness*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2001, trad. italiana *Giustizia come equità, una riformulazione*, a cura di E.Kelly, ed. italiana a cura di S.Veca, Feltrinelli, Milano 2002 scrivono che «Il riferimento ai surfer di Malibu risale a una lunga chiacchierata che John Rawls e Philip Van Parijs ebbero modo di fare a colazione in occasione di una conferenza organizzata a Parigi nel novembre 1987 per presentare la traduzione francese di *Una teoria della giustizia*[...] In base al suo giudizio ponderato – disse Rawls – i surfer di Malibu non potevano legittimamente pretendere che il loro tenore di vita fosse mantenuto con il denaro pubblico».

⁴⁶⁷ P.A.VARESI, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro, tra ambizioni e gracilità* cit., p.245.

mitigazione degli effetti della piena liberalizzazione del mercato del lavoro»⁴⁶⁸.

In sostanza, il carattere proteiforme del Rdc mi pare più che confermato. L'auspicio è che si intervenga laddove necessario ed auspicato in dottrina al fine di renderlo, concretamente, una misura di politica attiva del lavoro, come recita l'art. 1 del testo del decreto, attraverso «L'approntamento di misure specifiche per gli appartenenti a un altro target (probabilmente molto più numeroso) costituito da soggetti gravati da problematicità (bassa professionalità, percorsi professionali privi di coerenza con lunghe fasi discontinuità, scarsa conoscenza della lingua)»⁴⁶⁹ ed anche rispetto alla sua capacità di contrastare povertà, diseguaglianza, sempre al medesimo articolo, aprendo le maglie della misura, rendendolo, veramente, inclusivo e dotandolo della vocazione a tutela delle posizioni di svantaggio di coloro che, fattualmente, si trovano in condizioni di esclusione sociale, *disoccupati non italiani* in primis sempre ricordando «che il lavoro debba essere preferibile all'assistenza è un principio giusto in generale. Ma non la costrizione a lavori umanamente inaccettabili, come evidente nelle pratiche e nelle implicite teorizzazioni del Workfare dell'America da Nixon e soprattutto da Reagan in poi. Ed è proprio questo che bisogna evitare nel processo di consolidamento auspicabile dell'intervento del reddito di cittadinanza»⁴⁷⁰.

Il punto di partenza e di arrivo rimane la Costituzione italiana che ha fatto «del lavoro il principale fattore della dignità della persona»⁴⁷¹, elemento che non può essere dimenticato.

⁴⁶⁸ P. BIANCHI, *Contrasto alla povertà e Reddito di cittadinanza: spunti critici*, cit., p. 115.

⁴⁶⁹ P.A.VARESI, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro, tra ambizioni e gracilità* cit., p.256.

⁴⁷⁰ M. ANSELMO, E. MORLICCHIO, E. PUGLIESE, «*Poveri e imbroglioni*». *Dentro il Reddito di cittadinanza*, in "il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica", fasc. 1/2020, p. 62.

⁴⁷¹ L. FERRAJOLI in *Manifesto per l'uguaglianza*, cit., p. 140.

3.1.1) *Segue: povertà e occupabilità*

Come si è visto, il Rdc, oltre a contrastare la povertà⁴⁷², costituisce una misura di politica attiva del lavoro⁴⁷³.

In base ai dati resi pubblici dall'Osservatorio sul Reddito di Cittadinanza, l'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale ha visto giungere, tra il mese di aprile 2019 ed il mese di aprile del 2020, 1.877.673 domande volte ad ottenere il Reddito di cittadinanza, delle quali sono 1.268.084 (67,5%) le domande dei nuclei familiari accolte mentre 129.490 (6,9%) sono in lavorazione e 480.099 (25,6%) sono state respinte o cancellate⁴⁷⁴.

L'Osservatorio, alla voce *dati navigabili*, presenta, poi, il numero dei *Nuclei beneficiari che hanno percepito almeno una mensilità di RdC/PdC nell'anno di riferimento*, offrendo le due annualità di riferimento.

Al giorno 8 giugno 2020 il numero dei nuclei familiari coinvolti per il Reddito di cittadinanza (con riferimento al 2020) è pari a 1.104.477, per un totale di 2.840.053 persone coinvolte ed un importo medio di euro 570,40, invece il totale dei nuclei familiari coinvolti per la Pensione di cittadinanza (con riferimento al 2020) raggiunge i 135.541, con una somma di individui implicati uguale a 154.292, un importo medio mensile di euro 241,74, per un totale di famiglie, tra Reddito e Pensione di cittadinanza, pari a 1.240.018, con 2.994.345 persone e 533,74 euro di importo medio⁴⁷⁵.

⁴⁷² Sul tema M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012.

⁴⁷³ S. PIRRONE, P. SESTITO, *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna 2006, pp-152-153: «Le politiche del lavoro vengono normalmente suddivise in attive e passive. Le prime mirano a favorire l'accesso (o il riaccesso) al lavoro; le seconde intervengono a lenire la carenza di reddito che dalla mancanza di lavoro deriva. Le politiche passive ricomprendono i vari schemi di ammortizzatori sociali. Le politiche attive includono: servizi individuali di supporto alla ricerca di un lavoro (in cui vi sia un esborso di risorse pubbliche), incentivi finanziari all'occupazione, interventi formativi (finalizzati all'occupazione e non genericamente all'accumulo di capitale umano) e lavori pubblici finalizzati all'assorbimento dei disoccupati (come intervento di ultima istanza, essendo il posto di lavoro temporaneamente creato nel settore pubblico)».

⁴⁷⁴ INPS, *Osservatorio Reddito e Pensione di Cittadinanza: i dati di maggio 2020*, in <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53697>.

⁴⁷⁵ INPS, *Osservatorio Reddito e Pensione di Cittadinanza: i dati di maggio 2020 – Dati navigabili* in <https://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/redcit/index.jsp>.

In sostanza, dai dati che l'Inps ha pubblicato sono, in totale, quasi tre milioni le persone dei nuclei familiari che beneficiano del Reddito/Pensione di cittadinanza.

Indubbiamente si tratta di una cifra significativa e molto importante che desta preoccupazione per le condizioni di molti che vivono nel nostro Paese in condizioni di indigenza e che, però, vanno, necessariamente raffrontati ai dati che l'Istituto nazionale di statistica ha elaborato sulla povertà in Italia.

Ebbene il Report Istat, datato 16 giugno 2020, evidenzia come siano «quasi 1,7 milioni le famiglie in condizione di povertà assoluta con una incidenza pari al 6,4% (7,0% nel 2018), per un numero complessivo di quasi 4,6 milioni di individui (7,7% del totale, 8,4% nel 2018)»⁴⁷⁶.

Siamo in presenza, perciò, di uno scarto significativo dal momento che sarebbero ben 1, 8 milioni le persone che pur versando in condizioni di povertà assoluta non sono inserite nel percorso di contrasto alla povertà del Reddito di cittadinanza.

Infatti, l'Istat, pur affermando che la misura abbia inciso nella diminuzione del tasso di povertà, nota come le «famiglie che avrebbero diritto di percepire il Reddito di Cittadinanza (RdC) e quelle in condizione di Povertà Assoluta (PovAss) sono due universi solo parzialmente sovrapponibili»⁴⁷⁷.

L'Istituto sofferma la sua analisi su tre criteri che differenziano i dati tra i beneficiari del Reddito di cittadinanza e coloro che versano in povertà assoluta ossia: *indicatori di benessere; universo di riferimento e livelli soglia*⁴⁷⁸.

Infatti, mentre per l'accesso al Reddito si valutano le condizioni reddituali-patrimoniali ai fini della valutazione della condizione di povertà assoluta l'Istat tiene conto della stima di spese e consumi delle famiglie.

Allo stesso tempo, la forte selettività del Rdc verso gli stranieri non rientra nella valutazione della povertà assoluta, da parte dell'Istituto di statistica,

⁴⁷⁶ ISTAT, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà - anno 2019*, p.1 in https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf

⁴⁷⁷ *Ivi*, p.13.

⁴⁷⁸ *Ibidem*.

cosicché si verifica uno scarto molto forte tra persone in condizioni di povertà che, non trovandosi nella posizione di decennale residenza in Italia, non possono accedervi, pur essendo poveri.

Evidenzia l'Istat come «i nuclei di soli stranieri che si trovano in condizione di disagio (PovAss) sono, secondo gli ultimi dati del 2019, circa 400.000; un'ampia quota di questi non possiede il requisito della residenza previsto dal RdC. Il campione utilizzato per l'indagine sulle spese (universo PovAss) non tiene conto delle persone che risiedono presso le convivenze (istituti religiosi, di cura, RSA, ecc.), pari a oltre 300.000 secondo l'ultimo Censimento (2011)»⁴⁷⁹.

Anche le soglie sono diverse dal momento che il Rdc guarda ad indici diversi per la misurazione della povertà assoluta (ISEE, casa, reddito, *vs* beni e servizi essenziali) cosicché «il confronto tra la platea dei beneficiari del RdC e quella degli individui in povertà assoluta stimati dall'Istat risulta quindi affetto da numerosi fattori di diversità che rendono solo parzialmente sovrapponibili le due popolazioni»⁴⁸⁰.

Per quanto concerne, invece, la lotta alla disoccupazione e, dunque, la vocazione del Rdc a misura di politica attiva del lavoro bisogna considerare i dati dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro.

Infatti, il 29 maggio 2020 l'ANPAL ha dato avvio alla pubblicazione periodica sul Reddito di cittadinanza attraverso cui esplicitare i dati incamerati in ragione dell'accesso al beneficio⁴⁸¹.

La nota dell'ente, che è stato istituito dal d.lgs. 150/2015 con funzioni di coordinamento e gestione delle politiche attive del lavoro, fotografa la situazione ad un anno esatto dall'introduzione della misura.

⁴⁷⁹ *Ibidem*.

⁴⁸⁰ *Ibidem*.

⁴⁸¹ ANPAL, *Reddito di cittadinanza, online la prima Nota periodica*, 29.05.2020 in <https://www.anpal.gov.it/-/reddito-di-cittadinanza-online-la-prima-nota-periodica>.

Con tale documento l’Agenzia evidenzia come, al primo aprile 2020, il totale delle persone beneficiarie della misura «presenti all’interno del database ANPAL è appena superiore ai 991mila individui»⁴⁸².

Nel dettaglio la tabella n.1 –*Beneficiari del reddito di cittadinanza presenti nel database Anpal. Numero di individui totali per ripartizione. Valori assoluti*⁴⁸³ presenta una situazione per la quale, sommati i dati delle varie zone geografiche italiane, i beneficiari risultano ammontare ad 991.565 persone, al 1° aprile 2020.

I dati tabellari offrono il quadro delle persone che hanno sottoscritto il Patto per il lavoro e di coloro che risultano, invece, esonerati, rinviati ai Comuni, rinunciatarci o decaduti.

Di costoro ben 52.121 sono i fruitori *esonerati*, 15.480 le persone rinviate ai Comuni come previsto dalla disciplina e ben 104.835 i soggetti che esclusi per abbandono o rinuncia.

In totale, dunque, sono 819.129 i *Beneficiari soggetti al Patto per il lavoro*.

La nota precisa come questi ultimi «sono compresi all’interno di 497mila nuclei familiari»⁴⁸⁴.

Viene evidenziato come, in percentuale, al Meridione si sia in presenza del 43,7% di beneficiari e del 41,5% di nuclei familiari contro il dato della parte Est del Settentrione che vede appena il 5,0 % dei beneficiari ed il 5.7% dei nuclei familiari, a conferma, se c’è ne fosse bisogno, dei pesanti ritardi e difficoltà di cui il Mezzogiorno è gravato⁴⁸⁵.

Per quanto concerne l’età, viene attestato che «poco più della metà dei beneficiari (51,4%) ha un’età inferiore ai 40 anni» con un «il valore medio nazionale» che vede le «donne al 52,2% del complesso dei beneficiari»⁴⁸⁶.

Segnatamente al dato dell’istruzione, la nota ANPAL delinea un profilo significativamente basso, con «valore medio nazionale» che risulta «pari al

⁴⁸² ANPAL, *Nota mensile n. 1/2020 -maggio*, p. 4 - Collana Focus ANPAL n. 75 a cura della Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica IV – Analisi del contesto occupazionale.

⁴⁸³ *Ibidem*.

⁴⁸⁴ *Ibidem*.

⁴⁸⁵ *Ivi*, p.5.

⁴⁸⁶ *Ibidem*.

72,1%» e che raggruppa i soggetti aventi a massimo il diploma di istruzione secondaria di primo grado la c.d. *terza media*, contro un valore nazionale di 2,5% aventi un'istruzione terziaria⁴⁸⁷.

A pagina 7 la nota presenta un dato significativamente interessante ossia l'*indice di profiling*, che viene attribuito nel periodo succedaneo alla presentazione della *Dichiarazione di immediata disponibilità* (DID) e dal valore minimo 0 al valore massimo 1, il quale misura la «probabilità di non essere occupato a distanza di 12 mesi»⁴⁸⁸.

La situazione non è molto confortante dal momento che, *expressis verbis*, l'Agenzia afferma che i valori variano il «da 0,829 per il Nord Est, a 0,904 per le Isole» con una palmare evidenza che si tratti di «soggetti che presentano basse probabilità di accesso all'occupazione, con distanze dal mercato del lavoro che crescono spostandosi verso le regioni meridionali»⁴⁸⁹.

Nella maggior parte dei nuclei cui è diretta la misura vi è un solo obbligato al Patto per il lavoro, con valore nazionale pari al 53,5%⁴⁹⁰.

Per quel che concerne, poi, il dato della cittadinanza si evince che gli stranieri beneficiari del Rdc e assoggettati al Patto per il lavoro ammontano a «poco più di 111mila, per un'incidenza complessiva del 13,6%»⁴⁹¹.

Come ultimo dato, la nota presenta il numero dei soggetti *presi in carico* dai servizi per l'impiego, che è pari a 365.759 ossia al 44,7% e dei soggetti in *tirocinio*, per un totale di 2.624, pari al 0,3%.

Probabilmente è ancora presto per poter tratte un bilancio della misura in termini di lotta alla povertà, di occupabilità, di efficacia ed efficienza visto che un anno è poca cosa per valutare l'impatto di una misura che, ad ogni modo, ha dato speranza ad un significativo numero di persone umane in precarie condizioni.

⁴⁸⁷ *Ivi*, p.6.

⁴⁸⁸ *Ivi*, p.7.

⁴⁸⁹ *Ibidem*.

⁴⁹⁰ *Ibidem*.

⁴⁹¹ *Ibidem*.

Il raffronto tra i dati INPS- ISTAT richiede, però, un intervento che tenga conto del proteiforme atteggiarsi della povertà in Italia⁴⁹² e delle difficoltà che la concreta occupabilità richiede, oltre ad un ripensamento nei confronti degli stranieri che sono poveri a prescindere dal colore della pelle o dal numero di anni di italica residenza.

Servono, allora, delle modifiche che rendano il Reddito di cittadinanza davvero efficace nella lotta alla povertà, nella scommessa di dare lavoro a chi non lo ha e, perché no, dare dignità a tanti stranieri sfruttati ed esclusi dalla solidarietà, senza dimenticare il ruolo dello Stato sociale e delle sue misure essenziali ad un'esistenza libera e dignitosa.

3.2) Il Reddito di cittadinanza e la Costituzione: profili problematici

Nel dibattito scientifico sorto intorno alla disciplina sul Rdc, da più parti sono stati avanzati dubbi consistenti sulla conformità della stessa alla Carta repubblicana (in specie, con con gli artt. 3 e 117, c. 1, Cost.). In particolare, le perplessità sono state formulate sulla previsione che il richiedente il beneficio sia cittadino italiano, ovvero cittadino di Paesi facenti parte dell'Unione europea (o un suo familiare), titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero ancora cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo; e che, in ogni

⁴⁹² G. B. SGRITTA, *Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza*, in "Politiche Sociali, Social Policies", fasc. 1/2020, pp.53-54 parla di «ambiguità tra una misura di tipo assistenzialistico e una politica attiva del lavoro o d'investimento sociale; una combinazione che convive a fatica, se non per un breve periodo e comunque nell'ipotesi che il sussidio possa sollevare una quota massiccia dei beneficiari dalla povertà (o dalla disoccupazione) al lavoro. Ipotesi che si scontra con la realtà del Paese. Specie nel Mezzogiorno, dove il lavoro non c'è: non c'è per i giovani, che sono costretti ad andarsene anche con livelli di qualificazione elevati, non c'è per le donne, e in misura minore per le persone alla soglia dell'età anziana. Obbligando le persone ad accettare un'offerta di lavoro dovunque sia, l'introduzione del Rdc mira a ridurre il tasso di disoccupazione in queste regioni; ma qui interviene un secondo aspetto, non marginale, della questione. E cioè, che molti sono poveri *malgré le travail*, causa la precarietà e irregolarità dell'occupazione e dell'insufficienza di una remunerazione che consenta loro di uscirne».

caso, sia residente in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Condizione, quest'ultima, che – essendo rivolta a tutti i richiedenti, italiani e stranieri – appare come una classica discriminazione indiretta a danno dei cittadini dell'Unione (o di Paesi terzi).

Il primo dubbio riguarda il lungo periodo di soggiorno sul territorio nazionale che viene richiesto al fine di poter fruire del sussidio ed il secondo aspetto concerne la documentazione richiesta.

Rispetto a quest'ultimo punto, va notato come l'articolo 2, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 4 del 2019 preveda che, allo scopo di ottenere l'accoglimento della domanda di Reddito di cittadinanza, i cittadini che non siano appartenenti all'Unione Europea debbano «*produrre apposita certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'autorità consolare italiana*».

Come è stato detto, si tratta di disposizione simile al c.d. *Emendamento Lodi*, così chiamato perché la sua attuazione si è concretizzata nelle scuole del Comune lombardo, per il tramite degli organi comunali.

Infatti, al fine di poter fruire del servizio mensa (*recte* delle agevolazioni che consentissero di fruire dello stesso) gli stranieri sono stati chiamati a produrre delle attestazioni, dei Paesi di origine, tradotte e legalizzate in lingua italiana, attestanti la situazione patrimoniale nei Paesi di residenza⁴⁹³.

In sostanza, a Lodi, e, nel decreto Rdc, ai beneficiari non italiani è chiesto di produrre, agli uffici competenti, una serie di documenti complessa e di difficile ottenimento.

Risulta evidente come la motivazione di ciò risieda nella volontà *politica* di scoraggiare – per non dire *deliberatamente impedire* – gli stranieri dal beneficiare della provvidenza economica e dei servizi connessi.

⁴⁹³ Cfr. *Lodi, Stranieri esclusi dalle agevolazioni mensa a scuola: i bambini tornano in classe con il panino*, in La Repubblica (a cura della Redazione), 17 settembre 2018.

Una volontà frutto della maggioranza che sosteneva l'allora Governo Conte I e che comprendeva rappresentanti dichiaratamente contrari ad includere i cittadini non italiani nella fruizione del sussidio.

In sede di conversione sono state previste delle esclusioni, alquanto limitate: infatti, viene disposto che la norma relativa alla richiesta della documentazione prima vista non trova applicazione per gli stranieri con status di rifugiato; in caso di convenzioni internazionali sul punto e «nei confronti di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea nei quali è oggettivamente impossibile acquisire le certificazioni di cui al comma 1-*bis*».

Il decreto stabiliva che, entro tre mesi dall'entrata in vigore, il Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero degli affari esteri, avrebbe dovuto adottare l'elenco degli Stati in cui l'impossibilità fosse concreta.

Il testo del decreto, che rende operativa la disposizione non ha, ovviamente, rispettato i termini indicati visto che la firma sullo stesso non è dell'allora Ministro bensì della attuale Ministra e reca la data del 21 ottobre 2019.

Il decreto del 21 ottobre 2019 è rubricato *Individuazione dei Paesi nei quali non è possibile acquisire la certificazione sulle dichiarazioni ISEE ai fini del Reddito di cittadinanza*.

In esso, a ben vedere, si ribalta la prospettiva infatti l'articolo 1, comma 1, stabilisce che la tabella allegata definisce gli Stati nei quali è possibile ottenere la documentazione richiesta.

L'elenco, dunque, concerne gli Stati che consentono l'adempimento del precetto normativo e non viceversa⁴⁹⁴.

Il comma secondo stabilisce, poi, che per gli istanti provenienti da Stati diversi dai Paesi inclusi nell'allegato non sussiste alcun adempimento di

⁴⁹⁴ Art. 1, comma 1, decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali adottato di concerto con il Ministro degli affari esteri, del 21 ottobre 2019: « Ai fini dell'accoglimento della richiesta del Reddito di cittadinanza e della Pensione di cittadinanza, i cittadini degli Stati o territori di cui all'allegato elenco, parte integrante del presente decreto, sono tenuti a produrre l'apposita certificazione di cui all'art. 2, comma 1-bis, del decreto-legge n. 4 del 2019, rilasciata dalla competente autorità dello Stato o territorio estero, tradotta in lingua italiana e legalizzata dalla autorità consolare italiana, limitatamente all'attestazione del valore del patrimonio immobiliare posseduto all'estero dichiarato a fini ISEE».

documentazione «oltre a quella ordinariamente prevista per l'accesso al Reddito di cittadinanza e alla Pensione di cittadinanza».

Bisogna dire che l'elenco non è molto cospicuo, dal momento che consta di soli diciannove Stati, ma il primo problema, riconducibile al c.d. emendamento Lodi, sembra in parte risolto.

L'altro profilo problematico, come si è detto, concerne il periodo di residenza sul territorio nazionale necessario al fine di accedere al sussidio.

Sembra evidente come sia congegnato al fine di restringere la platea di beneficiari.

Tale impressione è confermata anche alla luce di quanto previsto dal Reddito di Inclusione: il decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, all'articolo 3, lettera *a*), numeri 1) e 2) individuava i beneficiari nel cittadino euro-unitario, o di lui congiunto, titolare del diritto di soggiorno e nei cittadini di Stati non facenti parte dell'UE ma con permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e richiedeva, quale criterio temporale, una residenza di due anni alla data della presentazione.

La disposizione, di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a*), n. 2 prevede, invece, il requisito decennale con un allungamento di ben otto anni rispetto al ReI.

Questo è, evidentemente, un aspetto decisamente critico della normativa perché implica, a parere di chi scrive, un requisito irragionevole: in tal senso, del resto, depone anche il ricco orientamento della giurisprudenza costituzionale sull'accesso degli stranieri alle prestazioni di welfare.

3.3) Segue: l'accesso al Reddito di cittadinanza alla luce della giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali degli stranieri

Come è noto, un saldo orientamento della giurisprudenza costituzionale sull'accesso dei non-cittadini ai diritti sociali afferma che, per l'accesso alle prestazioni relative ai bisogni *primari*, sia sufficiente la semplice residenza regolare sul territorio: donde la dichiarazione di incostituzionalità, per contrasto con l'art. 3 Cost. e/o con l'art. 14 CEDU, e/o con le norme Ue, di una serie di leggi che riservavano tali erogazioni ai cittadini, o che, pur rivolgendosi anche agli stranieri, includevano soltanto gli immigrati dotati di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di lungo periodo.

Va detto che le pronunce che riguardano questo campo sono moltissime, e difficile è navigare all'interno di tale *mare magnum*. Ciò nonostante, è utile tentare di trarre qualche indicazione utile alla ricerca qui svolta.

Il punto di partenza non può che essere l'assunto in forza del quale:

«per quanto riguarda il nostro ordinamento più volte la Corte costituzionale ha ribadito l'esistenza di diritti costituzionali spettanti all'uomo in quanto tale, ben al di là di quelli che la Carta testualmente attribuisce a *tutti*. Con riguardo a tali situazioni, la ragionevolezza non induce a distinguere tra cittadini e non-cittadini o anche tra «categorie» di stranieri, ma ad equiparare la posizione di *ogni essere umano*: tuttavia, l'insieme è talmente variegato da offrire pochi spunti per una ricostruzione dei criteri utilizzati dal giudice delle leggi nella selezione che mette insieme, tra gli altri, il diritto alla vita, alla libertà personale, alla segretezza della corrispondenza, la libertà di associazione, di religione, di manifestazione del pensiero, il diritto di sposarsi, di avere una famiglia, i diritti del minore nell'ambito familiare»⁴⁹⁵.

Andrebbero tenute in considerazioni, ovviamente, le statuizioni che hanno avuto come *petitum* e *causa petendi* il tema dei diritti sociali e del lavoro, latamente inteso, e le prestazioni di sostegno al reddito, atteso che, fino all'introduzione del ReI non esisteva un sussidio di rilievo nazionale. Vi sono, tuttavia, interessanti pronunce, che concernono i diritti riconosciuti dalla

⁴⁹⁵ C. SALAZAR, "Tutto scorre": riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito, cit., pp.378-379.

normativa regionale, che meritano di essere prese in considerazione, al fine di riflettere su alcuni punti critici della disciplina del Rdc.

Sul punto è interessante rilevare come la Corte costituzionale si sia più volte soffermata sulle “clausole di residenza”, talvolta utilizzate dal legislatore statale e da quello regionale in modo discriminatorio, al fine – più o meno velato – di estromettere gli “ultimi arrivati” dalla platea dei beneficiari delle prestazioni sociali. Ora, la Corte afferma che il legislatore può riservare talune prestazioni assistenziali «ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui *status* vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica e l'erogazione della provvidenza» (sent. n. 187/2010); e che le politiche sociali delle Regioni ben possono richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla sola residenza, così che entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, esse possono «favorire i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operando per un non indifferente lasso di tempo» (sent. n. 61/2011). Tuttavia, non superano il vaglio di costituzionalità le norme che richiedano solo agli stranieri una residenza qualificata, specie se caratterizzata da una durata sproporzionata ed eccessiva o che risulti priva di una “causa normativa” idonea a giustificare la differenziazione (sent. n. 166/2018). Più in generale, una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo nei loro confronti particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali riconosciuti invece ai cittadini (*ex multis*, v. sentt. n. 306/2008, 187/2010, 133/2013, 106/2018).

A tal fine può essere utile soffermarsi su una pronuncia relativamente recente, la sentenza della Corte costituzionale n.166 del 20 luglio 2018⁴⁹⁶.

⁴⁹⁶ La q.l.c. aveva ad oggetto l'articolo 11, comma 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 nella parte in cui prevedeva che per il «riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo

La norma censurata, dalla presente statuizione, infatti, prevedeva che ai fini dell'accesso ai contributi integrativi, di cui al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso all'abitazione in locazione, fosse necessario il certificato storico di residenza di almeno dieci anni, sul territorio italiano, ovvero di cinque anni sul suolo della Regione.

Orbene la normativa concerneva, in altri termini, un diritto sociale il diritto all'abitazione e prevedeva un requisito decennale per l'accesso.

Si legge nella ricostruzione in fatto che il Tribunale respingeva la domanda a causa del mancato riscontro del carattere discriminatorio dei requisiti e, inoltre, richiamava, le sentenze n.187 del 2010 e n. 432 del 2005 del Giudice delle leggi «con cui si è ammessa la possibilità di prevedere requisiti di accesso alle provvidenze sociali per i cittadini stranieri, nel rispetto del principio di ragionevolezza»⁴⁹⁷.

La sentenza, ovviamente, riprende il contenuto della ricostruzione del giudice *a quo* laddove afferma che:

« L'ordinanza osserva che, nello stabilire i requisiti per l'accesso a tale prestazione e indipendentemente dal fatto che ad essa debba essere riconosciuto carattere «essenziale», il legislatore deve rispettare i canoni della ragionevolezza: tali canoni nella specie si ritengono violati, in quanto non si potrebbe ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza prevista dalla disposizione impugnata per i soli immigrati e la situazione di disagio economico che il contributo in questione mira ad alleviare»⁴⁹⁸.

La Corte conduce, in primo luogo, una precisa ricostruzione (anche mediante la tecnica dell'*originalism*) affermando come, in principio, non ci fosse alcuna differenziazione tra cittadini e stranieri che a ben vedere, è intervenuta in seguito dal momento che: «Il legislatore intendeva, dunque, rivolgersi a situazioni di così grave bisogno da compromettere la fruizione di un bene di primaria importanza qual è l'abitazione»⁴⁹⁹.

devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione».

⁴⁹⁷ V. Corte cost. sent. n. 166 del 2018, punto 1.2 del *Ritenuto in fatto*.

⁴⁹⁸ *Ivi*, punto 3 del *Considerato in diritto*.

⁴⁹⁹ *Ivi*, punto 5.2 del *Considerato in diritto*: «In origine [...] Né la legge, né il decreto ministeriale prevedevano distinzioni tra cittadini e stranieri e neppure menzionavano

La Corte, va detto, riafferma il principio secondo il quale il legislatore può delimitare il novero dei beneficiari ma ribadisce che «la scelta legislativa non è esente da vincoli di ordine costituzionale»⁵⁰⁰.

Dopo aver richiamato la normativa euro-unitaria sul punto, la Corte afferma la violazione del principio di ragionevolezza.

Su questo profilo è interessante notare come la Consulta richiami un'altra decisione, la sentenza n.107 del 2018, che censurava la legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 nella parte in cui stabiliva una modifica normativa all'accesso agli asili nido, con precedenza per i figli dei residenti in Veneto, da almeno quindi anni o che prestavano attività lavorativa sul suolo regionale da almeno quindici anni e giunge ad affermare che:

«La configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido, anche per le famiglie economicamente deboli, si pone in frontale contrasto con la vocazione sociale di tali asili. Il relativo servizio risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall'art. 3, secondo comma, Cost., in quanto consente ai genitori (in particolare alle madri) privi di adeguati mezzi economici di svolgere un'attività lavorativa; il servizio, pertanto, elimina un ostacolo che limita l'uguaglianza sostanziale e la libertà dei genitori e impedisce il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei genitori stessi alla vita economica e sociale del Paese»⁵⁰¹.

Ritornando alla pronuncia n. 166 del 2018, la Corte afferma con forza che «occorre che la distinzione non si traduca mai nell'esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai «bisogni primari» della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini (come precisato in progresso di tempo, ad esempio, dalle sentenze n. 306 del 2008, n. 187 del 2010, n. 2, n. 40 e n. 172 del 2013, n. 22 e n. 230 del 2015, n. 107 del 2018)»⁵⁰².

requisiti legati alla durata della residenza sul territorio nazionale e regionale, ma individuavano solo criteri di carattere economico, tali da riservare la distribuzione del fondo a soggetti seriamente disagiati. Il legislatore intendeva, dunque, rivolgersi a situazioni di così grave bisogno da compromettere la fruizione di un bene di primaria importanza qual è l'abitazione».

⁵⁰⁰ *Ivi*, punto 6.

⁵⁰¹ Corte cost. sent. 107 del 2018, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

⁵⁰² Corte cost. sent. n. 166 del 2018, punto 6.

Arriva a stabilire la Corte che:

«deve ritenersi che dieci anni di residenza sul territorio nazionale o cinque anni sul territorio regionale [...] costituiscano una durata palesemente irragionevole e arbitraria, oltre che non rispettosa dei vincoli europei, al fine dell'accesso al contributo al pagamento del canone di locazione da parte degli stranieri cittadini di paesi terzi non appartenenti all'Unione europea, così da violare il dedotto parametro costituzionale di cui all'art. 3 Cost.»⁵⁰³.

La Corte richiama, infine, un'altra decisione, la sentenza n. 106 del 2018, che ha censurato l'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria, 6 giugno 2017, n. 13, laddove introduceva il requisito della residenza decennale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

In conclusione, la Corte non sterilizza, *in toto*, il potere del legislatore di prevedere dei limiti e dei criteri di selezione tra cittadini e stranieri ma afferma che esso, nel fare ciò, deve assoggettarsi ai limiti che si possono desumere dal principio di ragionevolezza.

Inoltre, «in un contesto in cui il legislatore sembra privilegiare la conservazione delle risorse pubbliche in favore di coloro che esibiscono un radicamento nella comunità socio-politica, la Corte costituzionale agisce da potere *contromaggioritario* e garantisce tutela anche a coloro che non sono ancora “membri qualificati” di quella comunità»⁵⁰⁴.

Il legislatore, dunque, avrebbe dovuto tenere presenti i principi e criteri direttivi desumibili dal nostro ordinamento e dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale in sede di disciplinamento del periodo di residenza necessario all'accesso alle prestazioni sociali rivolte alla soddisfazione dei bisogni primari, tra le quali può di certo iscriversi il Rdc⁵⁰⁵.

Il criterio discretivo, quindi, appare l'impostazione teleologica della provvidenza in questione, dal momento che se è volta ad escludere lo straniero dalla fruizione e realizzazione dei diritti fondamentali che afferiscono ai

⁵⁰³ *Ivi*, punto 7.

⁵⁰⁴ G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2018, p. 21.

⁵⁰⁵ Sul punto si veda D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, fasc. 2/2018.

bisogni primari, la preclusione non può essere considerata conforme all'ordinamento promanante dalla Carta fondamentale della Repubblica.

L'esclusione degli stranieri, in maniera così forte, oltre ad essere eticamente discordante con i principi di accoglienza si presenta, mi sento di dire, anti-storica rispetto all'evoluzione del nostro ordinamento⁵⁰⁶.

Sembra di poter dire, senza tema di smentite, che il Reddito di cittadinanza, se, davvero, è « misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale »⁵⁰⁷ rientra, a pieno titolo, nel novero delle provvidenze che la Repubblica intende porre in essere al fine di garantire le condizioni necessarie alla realizzazione non solo del diritto di abitazione, ma di tutta una serie di diritti sociali relativi ai bisogni primari della persona. In questa luce, per l'accesso dei non cittadini a tale misura, secondo l'orientamento della Corte prima visto, dovrebbe essere sufficiente la semplice residenza regolare. Il Reddito di cittadinanza non si limita a “tentare” di garantire il diritto all'abitazione, per il quale – tra le altre cose – prevede dei meccanismi specifici di contribuzione all'affitto o al contratto di mutuo, ma si incarica di realizzare il diritto all'esistenza, di cui si è detto al paragrafo precedente, dunque a concretizzare – in pienezza per quanto possibile – condizioni di vita libere e dignitose, bisogni di ogni persona umana.

Da ciò deriva che le limitazioni, più o meno dirette, nei confronti delle persone che non abbiano la cittadinanza italiana e neppure il requisito della residenza protratta non tengano contro della tralatizia giurisprudenza costituzionale e sono meritevoli di una rivisitazione (o della sottoposizione al vaglio della

⁵⁰⁶ Si veda F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*. Città Nuova, Roma 2012; A. RUGGERI, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in Consulta online, fasc.3/2017, 30 ottobre 2017, pp.445 ss.

Sul fenomeno migratorio P. ROSSI, *L'Europa che fu. Fine di un ciclo*, Il Mulino, Bologna 2017, p. 30: «Questi popoli che si insediarono in Europa nei diecimila anni prima dell'era volgare non erano ancora europei; vivevano semplicemente in un territorio sul quale nascerà, millenni dopo, l'Europa come formazione storica. Di essi, dei loro modi di vita e della loro organizzazione sociale sappiamo ben poco».

⁵⁰⁷ Art.1, comma 1 del d.l. n. 4 del 2019 convertito con modificazioni.

Corte), dal momento che «non c'è vita umana e non ci può essere piena cittadinanza – intesa come legame non solo con lo Stato, ma anche col luogo e con gli altri *cives* – senza terra, strade e storia, senza, insomma, la fisicità delle relazioni interpersonali che la terra rende possibile e vivifica nella loro pienezza»⁵⁰⁸.

La cittadinanza, al contrario, implica una maggiore consapevolezza di sé stessa visto che:

«ritrovare la propria qualità di cittadini significa sentirsi attori di una storia collettiva, capaci di immaginare sé stessi assieme agli altri, tesi a riscoprire valori comuni e principi etici condivisi attraverso i quali edificare la polis, rifiutando che sia la forza a prevalere. Certo, questo richiede volontà, assunzione della responsabilità comunitaria, senso dello Stato e capacità di elaborare, mantenere e alimentare un quadro sociale e istituzionale che garantisca a tutti la libertà nella giustizia»⁵⁰⁹.

La persona umana, con la sua dignità, viene prima di qualsivoglia criterio discretivo e ciò non è una affermazione da relegare alle buone intenzioni di alcuni o da confinare in settori delle scienze sociali che nulla hanno a che fare con il diritto, al contrario, è l'essenza stessa del costituzionalismo e, in un certo qual modo, è riconducibile alla stessa magistratura costituzionale per mezzo del suo Presidente emerito, il Professore Gaetano Silvestri:

«È questa la forma, secondo me, più alta e più efficace di *accoglienza*: io accolgo una persona perché rispetto [...] la sua *dignità*, ma la sua dignità non è una cosa astratta [...]; la dignità è qualcosa che non si acquista per meriti e non si perde per demeriti, perché essa è soprattutto accettazione dell'uomo, della persona diciamo meglio, per quello che "è". Ed allora, la persona che arriva ed è quello che "è" deve essere accettata come tale (quello che "è"), e la sua identità deve essere tutelata, e se questa persona vive assieme a me, la sua cultura deve, assieme alla mia, contribuire, se non in modo eguale, in modo abbastanza efficace, alla formazione della cultura sociale»⁵¹⁰.

⁵⁰⁸ A. RAUTI, *Lo ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in Rivista AIC, fasc. 3/2017, p. 2.

⁵⁰⁹ E. BIANCHI, *A piccoli passi verso la barbarie*, in La Stampa, 18 ottobre 2009.

⁵¹⁰ G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Atti del Convegno internazionale di studi Reggio Calabria, 26-27 marzo 2015, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Editoriale scientifica, Napoli 2016, p.462.

3.3.1 *Segue: il sistema delle sanzioni.*

Sono diverse le notizie che i mezzi di stampa propongono intorno alle indebite percezioni del Reddito di cittadinanza ed ha destato un forte scalpore la notizia per la quale, nel comprensorio della città reggina, ben 101 esponenti di consorterie mafiose percepivano il Reddito di cittadinanza⁵¹¹.

Eppure, come si è avuto modo di accennare in precedenza, l'articolato normativo disciplinante il sistema del Reddito di cittadinanza contiene, al suo interno, delle fattispecie delittuose volte ad impedirne la fruizione da parte di indebiti percettori. Il legislatore, infatti, ha predisposto un articolato regime di sanzioni, che espone il beneficio a decurtazione, sospensione, revoca e decadenza, sino a prevedere l'applicazione di pene detentive in caso di atti fraudolenti, dichiarazioni mendaci ed omissioni di comunicazioni dovute ai soggetti erogatori.

Si fa riferimento, ovviamente, alle disposizioni di cui all'articolo 7, del decreto n. 4/2019, commi primo e secondo.

Questi due commi, a differenza del comma terzo, quinto, decimo, duodecimo, tredicesimo, quindicesimo e, ovviamente, il 15-*bis*, -*ter*, -*quater*, -*quinqüies*, -*sexies* e -*septies*, non sono stati interessati dalle modifiche apportate in sede di conversione del testo del decreto-legge sicché appaiono configurati all'impostazione originaria dell'articolato normativo⁵¹².

Per mezzo dei mentovati commi, infatti, il legislatore ha inteso tutelare diversi beni giuridici nell'interesse della collettività ma, ad una visione più

⁵¹¹ Cfr. A. CANDITO, *Reddito di cittadinanza alla 'ndrangheta: oltre 500mila euro di sussidi per 101 boss del Reggino*, in La Repubblica, 20 maggio 2020: «Per i tribunali sono boss e colonnelli di storici casati mafiosi, capi e gregari dei maggiori clan di 'ndrangheta, per l'Erario indigenti e disoccupati da sostenere con aiuti e sussidi. Per mesi, centouno mafiosi di Reggio Calabria e provincia hanno percepito indebitamente il reddito di cittadinanza e altri 15 avevano già inoltrato la domanda e attendevano l'esito della pratica. A scoprirlo, la Guardia di Finanza della città calabrese dello Stretto, che ha passato al setaccio una lista dei circa 500 soggetti condannati definitivamente per associazione mafiosa e altri reati di mafia tra la Piana di Gioia Tauro, Reggio Calabria e la Locride».

⁵¹² Il Testo coordinato ed aggiornato del decreto-legge con la legge di conversione è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 29 marzo 2019, Serie Generale n.75 a p. 64 e ss.

Le modifiche apportate in costanza di conversione sono segnalate con carattere corsivo a differenza del resto del testo.

attenta, le disposizioni in questione si scontrano con altre e diverse disposizioni presenti nel nostro ordinamento giuridico.

Una prima notazione, che merita di essere presa in considerazione, riguarda un dato che si può definire politico, o di tecnica legislativa.

Il legislatore, infatti, ha inteso, espressamente, prevedere delle ipotesi di reato specificamente dedicate al Reddito di cittadinanza nonostante l'ordinamento contemplasse già alcune previsioni astrattamente applicabili.

Le ipotesi di reato, che interessano, sono l'articolo 316-*ter* e 640-*bis* del codice penale.

Come è noto l'articolo 316-*ter* è rubricato "Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato" e criminalizza la condotta di "chiunque mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee", con la previsione della pena della reclusione da mesi sei ad anni tre.

La disposizione, dunque, è volta a sanzionare la condotta di colui che si avvale di documentazioni non veritiere o, in alternativa, si ponga in istato di reticenza rispetto ad informazione dovute all'amministrazione competente.

La norma, poi, contiene, *expressis verbis*, il dato del conseguimento dell'erogazione pubblica.

La previsione del fatto di reato è, a ben vedere, preceduta dalla clausola secondo la quale tale fattispecie trova applicazione allorquando non si debba procedere ex articolo 640-*bis* c.p..

L'articolo mentovato, difatti, reca la rubrica "Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche" e punisce la condotta di colui che "con artifici o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno" con l'elemento qualificante, rispetto alla truffa di cui all'articolo 640 c.p., volto a dare particolare rilevanza al carattere pubblicistico delle erogazioni percepite.

L'articolo 640-*bis* c.p. denota il maggiore disvalore che deriva dall'ottenimento di somme di natura pubblicistica ed eleva la cornice edittale della reclusione da anni due ad anni sette.

I due articoli (tre se si considera che l'articolo 640-*bis* viene considerato una fattispecie aggravante rispetto all'articolo 640 c.p.) si pongono a tutela della c.d. "fede pubblica" e, d'altro canto, reprimono il conseguimento delle somme pubbliche.

Le due disposizioni, almeno in astratto, sarebbero idonee ad essere applicate alle violazioni delle norme riguardanti i requisiti e le modalità di erogazione e fruizione del sussidio di cittadinanza.

Tuttavia, il legislatore ha corredato il sistema del Reddito di cittadinanza con sanzioni di una certa ponderosità, configurando un apparato di sanzioni amministrative e penali: all'articolo 7, i «commi 1 e 2, introducono allo scopo due nuovi delitti, che si possono intitolare: il primo come il reato di falso inteso all'ottenimento del RDC; ed il secondo come reato di falso inteso al mantenimento del RDC»⁵¹³.

Come è stato scritto:

«Tanta intransigenza si spiega, sul piano politico, alla luce dell'intento del Governo dell'epoca di delineare una configurazione della misura che ne escludesse con immediata evidenza la percepibilità da parte degli 'oziosi', così da superare la critica più insistente tra quelle avanzate dalle opposizioni.[...] Le sanzioni penali, peraltro, suscitano più di una perplessità sul piano della compatibilità con gli artt. 3 e 27, c. 3, Cost., in specie per quel che riguarda le fattispecie delittuose di falso, per le quali si prevede la reclusione da due a sei anni: pena sproporzionata in sé, e comunque irragionevolmente più elevata rispetto a quella prevista per il falso in atto pubblico commesso da pubblico ufficiale, punito con la reclusione da uno a sei anni (artt. 476 e 479, c. p.)»⁵¹⁴.

Si delinea, pertanto, la possibilità di un risultato paradossale, poiché «un apparato sanzionatorio così aspro – connotato, peraltro, da forme di

⁵¹³ R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, in *Questione giustizia.it*, 6 giugno 2019, http://www.questionegiustizia.it/articolo/reddito-di-cittadinanza-assistenza-alla-poverta-o-governo-penale-dei-poveri-_06-06-2019.php.

⁵¹⁴ C. SALAZAR, *Reddito di cittadinanza, 'reddito minimo garantito' e Costituzione: notazioni sparse (e qualche perplessità)* cit. p. 115.

responsabilità dell'intera famiglia per comportamenti scorretti dei singoli membri – mal si concilia con un intervento a tutela di un diritto connesso al nucleo irriducibile della dignità della persona»⁵¹⁵, finendo per scaricare sul povero, anche indipendentemente da una sua reale responsabilità, una punizione che lo priva dei mezzi necessari alla soddisfazione dei suoi bisogni primari.

Si fa riferimento, ovviamente, all'articolo 7 del decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con modificazioni nella legge n. 26 del 28 marzo 2019⁵¹⁶.

Il primo comma, dell'articolo 7, del d.l. 4/2019, stabilisce che «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di ottenere indebitamente il beneficio di cui all'articolo 3, rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute, è punito con la reclusione da due a sei anni».

Mediante questa disposizione si intende colpire l'istante che renda o utilizzi dichiarazioni o documenti infedeli o reticenti allo scopo di ottenere il Reddito di cittadinanza.

La disposizione contiene la perifrasi “al fine di” e questo dato è indice del fatto che l'elemento psicologico richiesto, ai fini della configurazione dell'ipotesi di reato, sia il c.d. “dolo specifico”.

In riferimento, poi, al *tempus commissi delicti*, al momento della consumazione del reato, l'interpretazione che si può fare della norma induce a ritenere che si sia in presenza di un «reato di mera condotta in quanto si realizza con l'utilizzazione di dichiarazioni o documenti mendaci oppure mediante l'omissione, nella presentazione della domanda, di informazioni e documenti»⁵¹⁷.

⁵¹⁵ *Ibidem*.

⁵¹⁶ Si veda R. TEDESCO, *Gli illeciti introdotti dalla normativa sul Reddito di Cittadinanza*, in *Reddito di cittadinanza: l'impatto economico. Profili lavoristici e penali*, a cura di P. Di Guida, R. Grauso e M. Nocera, in iusinitinere.it, settembre 2019, p.41.

⁵¹⁷ *Ivi*, pp.42-43.

Sarà interessante comprendere quale rapporto sussisterà tra la norma di cui all'art. 316-*bis* e la fattispecie incriminatrice di cui all'articolo 7, comma 1, anche in considerazione del fatto che la prima disposizione, oltre a prevedere una cornice edittale più tenue (reclusione da 6 mesi a tre anni), tipicità, al secondo comma, una ipotesi di arretramento della sanzione penale in favore della sanzione di carattere amministrativo.

Infatti, statuisce che: «quando la somma indebitamente percepita è pari o inferiore a euro 3.999,96 si applica soltanto la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro da euro 5.164 a euro 25.822. Tale sanzione non può comunque superare il triplo del beneficio conseguito».

Un'ipotesi indubbiamente più favorevole, seppur decisamente onerosa, che non è ben chiaro quale operatività possa trovare nel campo dei reati a tutela del Reddito di cittadinanza⁵¹⁸.

Per quanto concerne la fattispecie di cui all'articolo 7, comma 2, viene disposto che «L'omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio, anche se provenienti da attività irregolari, nonché di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio entro i termini di cui all'articolo 3, commi 8, ultimo periodo, 9 e 11, è punita con la reclusione da uno a tre anni».

Anche questa disposizione offre il fianco ad alcune considerazioni.

La *ratio legis* pare voler impedire che il beneficio economico perduri in capo a soggetti che hanno perduto i requisiti per poterlo mantenere.

Per raggiungere tale scopo il legislatore, a ben vedere, congeda un meccanismo sanzionatorio diretto a reprimere le condotte omissive volte ad impedire che l'amministrazione sia resa edotta delle mutate situazioni economico-patrimoniali e possa essere messa a conoscenza delle attività tanto regolari quanto irregolari del beneficiario. Il comma 11, dell'articolo 3,

⁵¹⁸ Su questo punto e sulle diverse implicazioni tra diritto penale e sussidio ha tenuto un interessantissimo incontro A. GIRALDI, *Reddito di cittadinanza e diritto penale: le nuove fattispecie incriminatrici*, 29 aprile 2020, all'interno del Ciclo di incontri "Connessioni" di diritto penale, Ciclo di incontri telematici del Dottorato in Discipline giuridiche dell'Università degli Studi "Roma Tre".

stabilisce che «É fatto obbligo al beneficiario di comunicare all'ente erogatore, nel termine di quindici giorni, ogni variazione patrimoniale che comporti la perdita dei requisiti».

Le informazioni, dunque, che comportino una diversa determinazione da parte della P.A. devono essere comunicate alla stessa.

Ciò che risulta di maggiore impatto e l'inciso, di cui all'articolo 7, comma 2, «anche se provenienti da attività irregolari» dal momento che contiene, espressamente, un vero e proprio «obbligo di autodenuncia del lavoro in nero»⁵¹⁹.

Si viene a criminalizzare, dunque, la condotta del prestatore di c.d. lavoro nero che non comunichi, all'amministrazione competente, tale situazione.

Dal un punto di vista dell'ordinamento il lavoratore in nero non è punito per tale suo *status*, dal momento che incorre in sanzione penale solo se beneficia delle prestazioni di carattere assistenziale avendo dichiarato di essere disoccupato commettendo, dunque, il reato di falso.

In un certo qual modo si viene, con questa norma, a imporre al prestatore di lavoro nero di autodenunciarsi, se beneficiario di Reddito di cittadinanza.

Questa disposizione, ovviamente, implica che il lavoratore nero, non beneficiario di altri sussidi pubblici, non incorrerà in alcuna sanzione penale laddove il beneficiario di Rdc ha l'obbligo giuridico di autodenunciarsi.

Come è noto, però, uno dei punti critici della normativa è quello in forza del quale tutto il nucleo familiare beneficiario viene coinvolto nelle attività previste e, in una certa prospettiva, è destinatario di una quota parte del sussidio.

Il problema, dunque, concerne la personalità della responsabilità penale, dal momento che ciascun componente il nucleo potrà essere, in costanza di prestazione, adibito ad un'attività lavorativa non regolare.

Per quanto possa apparire improbabile, uno dei componenti potrebbe lavorare in nero senza che il richiedente sia a conoscenza di ciò.

⁵¹⁹ Si veda R. TEDESCO, *Gli illeciti introdotti dalla normativa sul Reddito di Cittadinanza*, cit., p.46.

Un ulteriore elemento di contraddittorietà nel sistema sanzionatorio è stato rilevato nella definizione della ‘congruità’ delle tre offerte di lavoro che la disciplina esige siano proposte al beneficiario e ai suoi familiari, una delle quali dovrà essere accettata, scattando altrimenti la decadenza. Gli elementi precipui utilizzati dal legislatore a questo fine sono individuati nella durata di fruizione del Rdc e nel numero di offerte rifiutate, i quali influiscono sull’ampiezza della distanza, progressivamente crescente, del luogo di lavoro dalla residenza del beneficiario, sino alla individuazione come ‘congrua’ di un’offerta che riguardi una sede ovunque collocata nel territorio italiano, qualora si tratti di terza offerta, ovvero anche qualora si tratti di prima offerta, in caso di rinnovo del beneficio. Tuttavia, per quanto tali previsioni creino «un meccanismo ambivalente, da un lato di incentivo al lavoro e di sostegno al reddito, dall’altro di controllo sociale dell’esercito di riserva»⁵²⁰, sembra arduo individuare veri e propri profili di incostituzionalità denunciabili dinanzi alla Consulta.

3.3.2) Segue: le sanzioni tra Corte di cassazione e Corte costituzionale

La giurisprudenza di legittimità, data la recente disciplina, non offre molte decisioni alla riflessione degli studiosi.

Una pronuncia rilevante, tuttavia, è Cass. pen. Sez. III, sent. 25/10/2019, n. 5289, la cui massima è indicativa del dato per il quale in base «all’art. 7 del D.L. n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2019, il sequestro preventivo della carta del reddito di cittadinanza, nel caso di false indicazioni od omissioni di informazioni dovute, anche parziali, da parte del richiedente, può essere disposto anche indipendentemente dall’accertamento dell’effettiva sussistenza delle condizioni per l’ammissione al beneficio».

⁵²⁰ G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Tra passato, presente e futuro*, in *La citt. eur.*, 1/2019, p. 75.

Si limita, dunque, a prevedere il sequestro della carta in ipotesi di falso.

La mentovata decisione è stata seguita da Cass. pen. Sez. III, sent. 25/10/2019, n. 5290 che ha, nuovamente, statuito la possibilità di procedere al sequestro preventivo della Carta Rdc nella ipotesi di dichiarazioni mendaci. Passando a considerare il ruolo del Giudice delle Leggi, e sempre considerando la brevità della vigenza delle disposizioni sul Reddito di cittadinanza, bisogna affermare come per quanto riguarda, più da vicino, questo istituto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 122 del 2020 depositata il 23 giugno 2020, ha dichiarato infondata la q. l.c. prospettata dal GIP del Tribunale di Palermo, con ordinanza del 6 settembre 2019, ed avente ad oggetto la disposizione dell'art. 7-ter, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Il giudice *a quo* censurava l'inciso «[n]ei confronti del beneficiario o del richiedente cui è applicata una misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché del condannato con sentenza non definitiva per taluno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 3, l'erogazione del beneficio di cui all'articolo 1 è sospesa», che prevede la sospensione del beneficio nei confronti del beneficiario che si vede irrogare una misura cautelare in quanto irragionevole ed illogica e «costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che la sospensione venga disposta, in caso di applicazione di una misura cautelare personale, solo per i delitti indicati all'art. 7, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito»⁵²¹.

Per il giudice il *nonché* utilizzato dalla disposizione equivarrebbe a voler dire sospensione per qualsiasi misura irrogata e per qualsiasi illecito penale invece di limitare l'operatività della stessa per la sola misura cautelare

⁵²¹ Corte cost. Sent. n. 122 del 2020, punto 2 del *Considerato in diritto*.

personale applicata in virtù delle fattispecie indicate dal terzo comma dell'articolo 7 del decreto.

La q.l.c. viene dichiarata infondata. La Corte ha, infatti, affermato come la norma della cui costituzionalità si giudicava:

«risulta espressione di una scelta discrezionale del legislatore nel determinare i destinatari di un beneficio economico (ex multis, sentenza n. 194 del 2017), che può essere ed è stata discussa, ma non si presenta affetta da quella irrazionalità «manifesta e irrefutabile» che richiederebbe la declaratoria d'illegittimità costituzionale (tra le tante, sentenze n. 86 del 2017 e n. 46 del 1993). Il che trova ulteriore conferma nel fatto che l'irragionevole disparità lamentata dal giudice a quo potrebbe comunque risolversi anche estendendo alla condanna per qualsiasi reato la mancata concessione e/o la revoca del beneficio; la qual cosa dimostra altresì che la soluzione proposta dal rimettente riflette in realtà una scelta rientrante fra quelle spettanti alla discrezionalità legislativa (tra le tante, si vedano le sentenze n. 222 del 2018, n. 194 del 2017, n. 223 del 2015, n. 214 del 2014, n. 134, n. 120 e n. 36 del 2012)»⁵²².

Insomma, l'intreccio che viene fuori è, indubbiamente, di notevole intrico emerge però un dato che merita di essere condiviso.

Come, infatti, in dottrina è stato detto:

«In materia di assistenza sociale ogni sistema sanzionatorio dovrebbe mirare a realizzare un difficile equilibrio tra il principio di solidarietà e il principio di giustizia, inteso come meritevolezza della prestazione. E l'assetto ad essi assicurato dall'azione – per sua natura cangiante – dei pubblici poteri deve fare i conti con i valori fondamentali espressi nella Costituzione e nella normativa comunitaria che rimangono le fonti rispetto a cui misurare, in ultima analisi, gli standard di condotta adottati nelle norme che regolano l'erogazione delle prestazioni assistenziali»⁵²³.

Non resta che sperare che un simile assunto sia recepito dal legislatore al fine assicurare un corretto temperamento degli interessi in campo e considerando il giusto peso dei valori che vengono ad emersione.

⁵²² *Ivi*, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

⁵²³ R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza* cit., in *Questione giustizia.it*, 6 giugno 2019.

3.4) Dal Reddito di cittadinanza al Reddito di emergenza: considerazioni alla luce del “monito” della Commissione Sarkozy

Al momento in cui si scrive, la necessità di interventi pubblici a sostegno dello Stato sociale è resa ancora più stringente dalla situazione conseguente all'epidemia di Coronaviurs.

La Coldiretti ha stimato un incremento di oltre un milione di nuovi poveri da ricondursi alle conseguenze dirette ed indirette del terribile morbo⁵²⁴.

La pandemia ha determinato ripercussioni quasi belliche non solo in campo sanitario ma in una molteplicità di settori della nostra economia, con previsioni apocalittiche di crescita e un quasi certo aggravamento delle povertà e delle diseguaglianze.

Se si guarda oltre oceano, al sogno americano, ebbene, non si può restare impressionati dal fatto che «*as 42.6 Million Americans File for Unemployment, Billionaires Add Half a Trillion Dollars to Their Cumulative Wealth*», con ricchi sempre più ricchi e che accrescono la loro ricchezza anche quando si impoveriscono, mentre perdono il lavoro ben 42, 6 milioni di americani⁵²⁵.

Proprio al fine di mitigare, per quanto possibile, le paventate conseguenze il Governo Conte-*bis* ha approntato diversi interventi tra i quali il varo di un inedito provvedimento volto a mobilitare risorse per ben 55 miliardi di euro, con un inevitabile maggiore indebitamento dei conti pubblici.

Il Reddito di cittadinanza è intervenuto tardi in Italia che, ultima nell'Unione, ha veduto l'introduzione del ReI una misura, per certi versi, minima e che si indirizzava ad una ristretta platea di beneficiari.

A brevissima distanza, l'elezione dei Rappresentanti del Popolo e il cambio di maggioranza a supporto del nuovo esecutivo, il c.d. “Governo del

⁵²⁴ COLDIRETTI, *Un milione di poveri in più nel 2020 per l'effetto Covid*, 16 giugno 2020, in <https://www.coldiretti.it/economia/un-milione-di-poveri-in-piu-nel-2020-per-leffetto-covid>.

⁵²⁵ C. CHUCK, *As 42.6 Million Americans File for Unemployment, Billionaires Add Half a Trillion Dollars to Their Cumulative Wealth*, in <https://inequality.org/great-divide/billionaire-bonanza-update-june-4/>.

cambiamento”, ha determinato il varo del decreto-legge che ha introdotto il Reddito e la Pensione di cittadinanza.

Il recente Decreto Rilancio, approntato per fronteggiare le conseguenze dell’epidemia, ha pensato all’introduzione di un “Reddito di emergenza” (Rem).

La misura, di cui all’articolo 87, si inserisce all’interno del Capo II e costituisce una misura urgente in materia di lavoro e politiche sociali.

Il comma primo stabilisce che:

«Ai nuclei familiari in condizioni di necessità economica in conseguenza dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, identificati secondo le caratteristiche di cui ai commi 2 e 3, è riconosciuto un sostegno al reddito straordinario denominato Reddito di emergenza (di seguito “Rem”). Le domande per il Rem sono presentate entro il termine del mese di giugno 2020 e il beneficio è erogato in due quote, ciascuna pari all’ammontare di cui al comma 5».

Il Rem, dunque, è una misura di carattere straordinario che si affianca e non sostituisce il sistema del Reddito di cittadinanza.

Il Rem, diversamente a quanto inizialmente diffuso, non è compatibile con il beneficio del Reddito di cittadinanza e con una serie di altre misure indicate nel soprascritto articolo.

Dal disposto normativo il reddito è erogabile in due quote fino a un massimo «corrispondente a 800 euro» [per quota n.d.r.]⁵²⁶.

Si è in presenza, dunque, di una misura di emergenza di carattere, per così dire, residuale, indirizzata alle famiglie che non beneficiano di altre provvidenze pubbliche e che, ciononostante, date le caratteristiche economico-patrimoniali del nucleo, possano trovarsi in condizioni di disagio.

La precarietà è condizione che si impone confermando la sua origine semantica che rimanda alla supplica, all’altrui assoggettamento e che sta caratterizzando un numero sempre maggiore di lavoratori.

⁵²⁶ Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34, art. 87 comma 5.

Il precario è colui che prega, che supplica una sorte migliore, colui che dipende dall'altro per realizzare condizioni di vita minimali⁵²⁷.

Sembra interessante l'accorato appello, di questo tempo, del Romano Pontefice ai lavoratori che definisce, con grande cordialità, "informali".

Un appello che tiene conto dei principi cristiani ma che può essere condiviso anche da coloro che non condividono le sue speranze cristiane poiché i suoi termini non hanno nulla di ideologico ma sono la traduzione del diritto all'esistenza di ciascuno, ed infatti:

«Voi, lavoratori precari, indipendenti, del settore informale o dell'economia popolare, non avete uno stipendio stabile per resistere a questo momento... e la quarantena vi risulta insopportabile. Forse è giunto il momento di pensare a una forma di retribuzione universale di base che riconosca e dia dignità ai nobili e insostituibili compiti che svolgete; un salario che sia in grado di garantire e realizzare quello slogan così umano e cristiano: nessun lavoratore senza diritti»⁵²⁸.

Urge la giustapposizione di lavoro e sussidi in un tempo di enorme difficoltà.

Un tempo in cui, come è stato detto, serve uno Stato sociale forte che riduca le diseguaglianze e renda meno dure le conseguenze delle varie crisi:

«Le confinement appliqué dans des écosystèmes fragiles pourrait en outre se révéler totalement inadapté. En l'absence de revenu minimum, les plus pauvres devront vite ressortir chercher du travail, ce qui relancera l'épidémie [...] Pour éviter l'hécatombe, on a besoin de l'Etat social, pas de l'Etat carcéral. La bonne réponse à la crise est de relancer la montée de l'Etat social au Nord, et surtout d'accélérer son développement au Sud»⁵²⁹.

⁵²⁷ GRANDE DIZIONARIO DELLA LINGUA ITALIANA, Prototipo edizione digitale, UTET Grandi Opere – Accademia della Crusca, 2018, alla voce *precario* (Vol. XIV) reca: «Privo di stabilità e di sicurezza; malsicuro, incerto. In partic.: privo di autorità o di stabilità politica, soggetto a rivolgimenti o al variare delle circostanze (uno Stato, le relazioni fra gli Stati); malfermo al potere (un governo, un governante[...]) Che può repentinamente peggiorare o degenerare o interrompersi; instabile (una situazione, una condizione di vita o di salute)».

⁵²⁸ FRANCISCUS PP., *A un esercito invisibile - Lettera del Santo Padre Francesco ai movimenti popolari*, 12 aprile 2020, in *La vita dopo la pandemia*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2020, p.40.

⁵²⁹ T. PIKETTY, *Evier le pire*, in *Le Monde.fr*, 14 aprile 2020, che può essere tradotto: «Il confinamento applicato in fragili ecosistemi potrebbe anche rivelarsi totalmente inadeguato. In assenza di un reddito minimo, i più poveri dovranno presto uscire di nuovo in cerca di lavoro, il che rilancerà l'epidemia [...] Per evitare il massacro, abbiamo bisogno dello stato sociale, non dello stato carcerario. La risposta giusta alla crisi è rilanciare l'ascesa dello stato sociale nel Nord e soprattutto accelerare il suo sviluppo nel Sud».

La situazione di emergenza sta, evidentemente, sfibrando i lavoratori e gli imprenditori.

Serve, come ha affermato la Presidente della Consulta, che i decisori pubblici si lascino guidare dalla Costituzione che rappresenta la bussola nei momenti difficili⁵³⁰.

La Costituzione indica la direzione non solo per ciò che concerne il sistema delle fonti del diritto, messo a dura prova dall'emergenza, bensì anche in termini economici e sociali⁵³¹.

In tutto ciò il Reddito e la Pensione di cittadinanza ed il, seppur temporaneo, Reddito di emergenza possono essere delle risposte utili ma non esauriscono il compito del legislatore che non è chiamato *solamente* a distribuire sussidi bensì a concretizzare le condizioni per l'affermazione del diritto al lavoro di ciascuno.

Occorre porre attenzione, però, a non commettere l'errore di pensare ad un sistema che si indirizzi esclusivamente ai poveri ma che rilanci il *Welfare State* nella sua totalità⁵³².

A tal proposito, va osservato che il lavoro, nel corso degli ultimi anni, ha visto un forte ridimensionamento degli istituti che lo rendevano dignitoso sicché:

«è diventato come il denaro: si prende dove costa meno e si colloca dove rende di più, secondo una delle logiche economiche di base che sta connotando anche il problema dello sviluppo del lavoro. In questo contesto è difficile competere con chi produce a costo inferiore proprio perché il lavoro gli costa molto meno, in quanto privo delle garanzie

⁵³⁰ M. CARTABIA, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, 28 aprile 2020, in https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/composizione/relazione_annuale.do, p.18: «Anche nel tempo presente, dunque, ancora una volta è la Carta costituzionale così com'è – con il suo equilibrato complesso di principi, poteri, limiti e garanzie, diritti, doveri e responsabilità – a offrire alle Istituzioni e ai cittadini la bussola necessaria a navigare «per l'alto mare aperto» dell'emergenza e del dopo-emergenza che ci attende».

⁵³¹ Cfr. G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in Unicost.eu, 10 aprile 2020.

⁵³² C. SARACENO, *Il Rapporto sulla povertà*, in *Povertà e Stato* (a cura di R. Artoni e E. Bettinelli), Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 1987, p.37: «si passa dal concetto di *welfare state*, quale - in linea di principio, almeno - sistema di diritti sociali connessi con lo stato di cittadinanza, ad un concetto del *welfare* come sistema residuale: una sorta di rete di protezione per chi non ce la fa da solo. Una tale alterazione è deleteria anche, e forse soprattutto, per i poveri, perché l'esperienza dimostra che una politica sociale rivolta soltanto ad essi non solo si è rivelata assai poco garantista, ma anche assai poco efficace e senza possibilità di controllo da parte dei suoi fruitori; e, in definitiva, tale da aggravare sul lungo periodo il problema invece si risolverlo».

minime e vitali che per noi sono imprescindibili e rappresentano una precondizione della dignità della persona»⁵³³.

Eppure, fondare la Repubblica sul lavoro significa affermare l'eguaglianza di tutte le donne e gli uomini davanti alle istituzioni e tra di loro.

Significa non voler compendiare alcun altro predicato nobiliare se non quello di "lavoratore" dal momento che «l'art. I rovescia la logica che ha dominato il costituzionalismo classico e moderno facendo del lavoro una condizione di inclusione, invece che di esclusione»⁵³⁴.

Certamente, occorre letteralmente fare i conti con l'entità del nostro debito pubblico: come ha scritto un noto economista, mediante «qualche approssimazione, si può dire che il debito pubblico è la somma di tutti i deficit passati»⁵³⁵.

Una definizione che impone di ragionare sul tasso di solidarietà, dal momento che «non è giusto scaricare sui nostri figli le colpe della nostra prodigalità»⁵³⁶, e dal momento che oltre ad essere un problema morale e di equità si tratta, anche, di un problema di solidarietà intergenerazionale.

Ma a ben pensare «Solidarietà ed eguaglianza, unite saldamente assieme, costituiscono la prima e più efficace risorsa di cui l'ordinamento dispone al fine di potersi trasmettere integro nel tempo, alle generazioni future»⁵³⁷.

Un problema, però, che impatta con le decisioni volte a garantire l'effettività dei diritti, dal momento che è lecito domandarsi: «Fino a che punto il legislatore può ritrarsi nella concreta garanzia dei diritti (in specie sociali) per far fronte a esigenze di bilancio?»⁵³⁸.

Proprio al fine di arginare il crescente debito pubblico italiano il legislatore italiano ha inserito in Costituzione il c.d. pareggio-equilibrio di bilancio,

⁵³³ G.M. FLICK, *Lavoro, dignità e Costituzione*, cit., p.2.

⁵³⁴ N. URBINATI, *Costituzione italiana: articolo 1*, cit., p.79.

⁵³⁵ C. COTTARELLI, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Feltrinelli, Milano 2018, p.12.

⁵³⁶ *Ivi*, p.49.

⁵³⁷ A. RUGGERI, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2017, p.21.

⁵³⁸ M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, cit., p. 391.

modificando, per mezzo della legge costituzionale n. 1 del 2012, l'articolo 81 Cost.⁵³⁹. Al tema del debito pubblico è strettamente connesso il discorso sulla crescita della comunità statale che viene misurata, allo stato attuale, attraverso il Prodotto interno lordo⁵⁴⁰. Ma come è stato scritto «il PIL serve ai calcoli economici; ma non come misura di uno star meglio sociale»⁵⁴¹.

Esso, tuttavia, non è ontologicamente esecrabile: «non è in sé né giusto né sbagliato, poiché la questione da porsi riguarda quello che si vuole misurare»⁵⁴².

Come ricordava Stefano Rodotà, «la riflessione giuridica sul benessere non può essere svolta avendo nella crescita l'unico riferimento»⁵⁴³. L'impatto delle diseguaglianze sulla vita delle persone e delle società, dal punto di vista dell'umanità di quest'ultime, è stato ben evidenziato da Chiara Volpato⁵⁴⁴.

Le società più egualitarie sono più felici in virtù delle benefiche condizioni nelle quali i consociati si trovano a vivere, anzi a con-vivere.

⁵³⁹ A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in Quaderni costituzionali, fasc. n.1/2012; G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in Rivista AIC, fasc. 2/2012; P. CANAPARO, *La legge costituzionale n.1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in Federalismi.it, fasc. n.13/2012; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in Rivista AIC, fasc. n.3/2012; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in Rivista AIC, fasc. 1/2014; F. R. DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, in Rivista AIC, fasc. n.1/2015; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in Nomos, fasc. 1/2017.

⁵⁴⁰ Le critiche non sono nuove sul punto si ricordino, tra i tanti,: M. C. NUSSBAUM, *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, trad. italiana a cura di R. Falcioni, Il Mulino, Bologna 2013; L. CANFORA, *La schiavitù del capitale*, Il Mulino, Bologna 2017; P. DACREMA, *La dittatura del PIL. Schiavi di un numero che frena lo sviluppo*, VandA.ePublishing, Milano 2013; M. PALLANTE, *La decrescita felice. La qualità della vita non dipende dal PIL*, Edizioni per la Decrescita Felice, Roma 2019.

⁵⁴¹ G. ALVI, *Perché ci occorre meno del PIL*, in "Equilibri, Rivista per lo sviluppo sostenibile", fasc. 1/2010, p. 53.

⁵⁴² G. BOTTAZZI, *Il PIL, crisi di un paradigma. Un'agenda per la ricerca*, in *Lavoro, mercato, istituzioni. Scritti in onore di Gian Primo Cella*, a cura di L. Bordogna, R. Pedersini, G. Provasi, FrancoAngeli, Milano 2013, p. 274.

⁵⁴³ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria* cit., p. 128.

⁵⁴⁴ C. VOLPATO, *Le radici psicologiche della disuguaglianza* cit.

Queste riflessioni sono state precedute, a ben vedere, dal corposo studio francese costituito dai lavori della c.d. Commissione Sarkozy, cui si è già accennato nel capitolo precedente⁵⁴⁵.

Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi, Joseph Stiglitz⁵⁴⁶ insieme ad altri importanti studiosi hanno, infatti, prodotto uno studio sistemico ed approfondito sul tema e che deve essere considerato il punto di partenza imprescindibile nella lotta alle diseguaglianze⁵⁴⁷.

Lo hanno fatto su invito dell'allora Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy al fine di avviare un dibattito sui dati, sulla finanza, sul PIL⁵⁴⁸.

Mi pare interessante la disamina che viene compiuta del concetto di qualità della vita, cui è dedicato il capitolo 2 del rapporto.

⁵⁴⁵ Cfr. J. E. STIGLITZ, A. K. SEN, J. P. FITOUSSI, *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, trad. a cura di M. Vegetti, Rizzoli, Milano 2013, p. 23 ss. riporta la parte del *Rapporto della Commissione per la misurazione della performance economica e del progresso sociale*, relativa la PIL.

⁵⁴⁶ S. VECA, *Sulla disuguaglianza*, in "Iride, Filosofia e discussione pubblica", fasc. 1/2016, p. 23: «le diseguaglianze di reddito e ricchezza sono state insieme una delle cause e uno degli effetti della grande crisi sistemica [...] Basta pensare, in proposito, ai contributi di Paul Krugman, Amartya Sen, Jean-Pau Fitoussi, Thomas Piketty, Joseph Stiglitz o Anthony Atkinson. Si tratta di esiti di ricerche che in vario modo si basano sul rifiuto del dogma centrale della teoria *mainstream*, coincidente con il principio di autoregolazione dei mercati come criterio sia positivo sia normativo per l'analisi del funzionamento dei sistemi e per le raccomandazioni di politiche economiche. Ciò che emerge dalle ricerche economiche eterodosse sulla dinamica delle diseguaglianze è spesso una domanda che riguarda le ragioni per cui dovremmo impegnarci nella loro riduzione».

⁵⁴⁷ I volumi degli autori sono tantissimi tra i molti si segnalano: A. K. SEN, *Etica ed economia*, Laterza, Roma-Bari 2006; ID., *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, Bologna 2006; ID., *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Il Mulino, Bologna 2010; J. E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, trad. italiana a cura di M. L. Chiesara, Einaudi, Torino 2013; ID., *Popolo, potere e profitti. Un capitalismo progressista in un'epoca di malcontento*, trad. italiana a cura di M. L. Chiesara, Einaudi, Torino 2020; ID., *Riscrivere l'economia europea. Le regole per il futuro dell'Unione*, trad. italiana a cura di M. Cupellaro, Il Saggiatore, Milano 2020; J. P. FITOUSSI; *Il teorema del lampione o come mettere fine alla sofferenza sociale*, trad. italiana a cura di M. L. Chiesara, Einaudi, Torino 2013; ID., *La neolingua dell'economia ovvero come dire a un malato che è in buona salute*, a cura di F. Pierantozzi, Einaudi, Torino 2019.

⁵⁴⁸ J. E. STIGLITZ, A. K. SEN, J. P. FITOUSSI, *La misura sbagliata delle nostre vite* cit., Prefazione di N. Sarkozy, p. XII: «nel febbraio del 2008 ho chiesto a Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean-Paul Fitoussi di formare una commissione composta dai maggiori esperti mondiali per porre rimedio alla situazione in cui ci troviamo[...] La crisi non ci sta soltanto dando la libertà di immaginare altri modelli, un altro futuro e un altro mondo: essa ci obbliga a farlo».

Il concetto di «*qualité de la vie*», come si legge, «*comprend toute une série de facteurs influant sur ce qui a de l'importance dans notre vie, sans se limiter à l'aspect purement matériel*» giungendo a precisare come «*les ressources ne sont pas un indicateur satisfaisant pour mesurer la qualité de la vie*»⁵⁴⁹.

Non è sufficiente, cioè, tenere conto delle sole risorse economiche al fine di misurare la qualità della vita dal momento che occorre prendere in esame diversi parametri.

Seguono, dunque, i parametri soggettivi ed oggettivi (salute, formazione scolastica, attività personali, rappresentanza politica e *governance*, legami sociali, condizioni ambientali, insicurezze personali e l'insicurezza economica) che possono essere presi a riferimento per la misurazione evocata.

Vengono poi scandagliate *Questions transversales* che compendiano, tra gli altri dati, al primo punto le *Inégalités en matière de qualité de la vie*, le diseguaglianze⁵⁵⁰.

Il rapporto applica, allo studio del benessere della vita, parametri diversi dai soliti che tengono in considerazione, in maniera sufficiente, l'umanità delle persone ed il loro interagire nelle relazioni sociali⁵⁵¹.

Dal rapporto viene evidenziato come la disoccupazione produca serie ripercussioni infatti, «*toutes ces mesures s'accordent pour souligner que le chômage a des effets néfastes majeurs sur le bien-être subjectif des individus et des pays*»⁵⁵².

Al fine di affermare ciò gli studiosi compiono una differenziazione tra «*instabilité de l'emploi*» e «*insécurité de l'emploi*» cioè tra instabilità ed

⁵⁴⁹ *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, Cap. 2 *Qualité de la vie* della prima parte *Exposé général du contenu du rapport*, (n.65) a p.45, in internet (www.stiglitz-sen-fitoussi.fr) digitano il nome a dominio: <http://www.ephygie.com/wp-content/uploads/2011/05/Rapport-de-la-Commission-sur-lamesure-desperformances-%C3%A9conomiques-et-du-progr%C3%A8s-social-Rapport-Stiglitz.pdf>

⁵⁵⁰ *Ivi*, (n. 108), p.60 e ss.

⁵⁵¹ *Ivi*, *Chapitre 2 - Qualité de la vie*, p. 160: «*Le premier critère met l'accent sur les personnes, sur ce qu'elles jugent important dans leur vie quotidienne, ainsi que sur l'environnement dans lequel elles évoluent. En considérant les personnes comme l'unité d'analyse fondamentale, il ne faut pas pour autant négliger les communautés et les institutions*».

⁵⁵² *Ivi*, *Chapitre 2 - Qualité de la vie*, p.241.

insicurezza del lavoro, differenziando in base alla durata dello stato di disoccupazione ed alla possibilità di trovare una nuova occupazione⁵⁵³.

Infatti, dallo studio vien fuori che: *«la plupart des personnes interrogées dans les divers pays de l'OCDE déclarent que les inégalités sont acceptables lorsqu'elles n'enferment pas les gens dans des situations défavorisées perdurant de génération en génération»* e notano gli economisti come, invece, la loro trasmissione non si per nulla un fatto isolato ma sistematico⁵⁵⁴.

Gli economisti, così, affermano come siano molteplici le diseguaglianze e sottolineano come siano collegate tra loro, potendo aumentare e rafforzarsi reciprocamente, in virtù dei collegamenti che sussistono tra le caratteristiche della qualità della vita da loro indagate e descritte⁵⁵⁵, dal momento che gli studiosi parlano di *«complémentarités entre les différents types d'inégalités»*⁵⁵⁶.

Viene, così, proposto l'esempio delle discriminazioni di genere che si manifestano, specialmente, all'interno di famiglie non abbienti e che si concretano nella privazione delle donne dell'istruzione, di un'occupazione e di una realizzazione esistenziale e professionale felice e soddisfacente, proprio ad evidenziare gli stretti legami che sussistono tra le stesse⁵⁵⁷.

In questa prospettiva appare, allora, più che condivisibile che *«la qualité de la vie dépend de la santé et de l'éducation, des conditions de vie quotidienne (dont le droit à un emploi et à un logement décent), de la participation au processus politique, de l'environnement social et naturel des personnes et des facteurs qui définissent leur sécurité personnelle et économique»*⁵⁵⁸.

⁵⁵³ *Ivi*, Chapitre 2 - *Qualité de la vie - Insécurité économique due au chômage*, p.221.

⁵⁵⁴ *Ivi*, Chapitre 2 - *Qualité de la vie - Questions transversales - Inégalités* p.228.

⁵⁵⁵ *Ivi*, Chapitre 2 - *Qualité de la vie - Questions transversales - Inégalités*, p.229: *« Les disparités entre les sexes, par exemple, tout en étant répandues dans la plupart des pays et des groupes sociaux, sont généralement bien plus importantes dans les ménages ayant un statut socio-économique peu élevé : leur effet combiné est souvent d'exclure les jeunes femmes issues de ménages pauvres de l'enseignement scolaire et de l'obtention d'un emploi gratifiant, les privant ainsi de possibilités d'expression personnelle et de représentation politique et les exposant à des risques en matière de santé ».*

⁵⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁵⁸ *Ivi*, *Synthèse et recommandations* (n.29), p.17 :*«la qualità della vita dipende dalla salute e dall'istruzione, dalle condizioni di vita quotidiane (compreso il diritto a un'occupazione*

Gli economisti, allora, giungono ad affermare come sia fondamentale, al fine di misurare la qualità della vita all'interno dei Paesi, e tra Paesi, dare il giusto peso alla misurazione delle diseguaglianze in considerazione del fatto che: «*Les inégalités dans les conditions de vie font partie intégrante de toute évaluation de la qualité de la vie dans les pays*»⁵⁵⁹.

Molto probabilmente il Pil non adempie a questo scopo, misurando la ricchezza di un Paese ma non la sua diseguaglianza.

Offre, cioè, un dato che non prende in considerazione la distribuzione della ricchezza ma la ricchezza prodotta ma, questo dato, seppur confortante, non è sufficiente a farlo assurgere a «misura della felicità»⁵⁶⁰.

Le misurazioni del Benessere, come è noto, sono già operative e disponibili, basti pensare all'indice BES, che è volto a quantificare benessere e sostenibilità⁵⁶¹.

Una sostenibilità che sia tale anche tra Nazioni ed induca i Paesi più avanzati e benestanti ad un ripensamento dei propri stili di vita in favore dei Paesi sottosviluppati poiché i destini dei popoli sono intimamente intrecciati⁵⁶².

dignitosa ed ad un alloggio dignitoso), dalla partecipazione al processo politico, dall'ambiente sociale e naturale delle persone e da fattori che definiscono la loro sicurezza personale ed economica».

⁵⁵⁹ *Ivi*, *Chapitre 2* della parte prima – *Qualité de la vie*, n.121, p. 65: «Le disuguaglianze nelle condizioni di vita sono parte integrante di qualsiasi valutazione di qualità della vita nei Paesi».

⁵⁶⁰ G. ALVI, *Perché ci occorre meno del PIL*, cit., p. 50: «I giornali nella loro beata ignoranza, sorretti in ciò dall'impovertimento della cultura degli economisti, usavano il PIL come indice di un successo morale. O meglio come misura della felicità. Ed era ed è questa forse fra tutte la peggiore aberrazione. E non perché le statistiche del PIL siano adeguate a misurare la felicità. Ma per il fatto che proprio questa confusione tra felicità e economia è il frutto più pernicioso di un materialismo esecrabile, quello utilitarista. Esso almeno dai tempi di Bentham ha come misura della felicità, l'utile, la cui misura è il tornaconto pubblico o privato misurato in denaro. Col che si compie una invasione di campo tra economia e spirito esecrabile e generatore di male».

⁵⁶¹ *Cfr.* *La misurazione del benessere (BES)* sul sito internet dell'ISTAT, [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)).

⁵⁶² A. SPADARO, *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005, p.107: «le tragedie dell'80% della popolazione mondiale, praticamente disperata, sono destinate a toccare direttamente – prima o poi, per un verso o per l'altro – il rimanente 20% della gente del mondo che "sta bene" (e fruisce di più dell'80% delle risorse), non foss'altro per il fatto (insieme evidente e controverso) che, in una non trascurabile parte, le cause di tante sofferenze sono riconducibili proprio al benessere di quella minoranza».

Come l'Istituto di statistica evidenzia, sul suo portale, per mezzo del «rapporto sul Benessere equo e sostenibile (Bes) si presentano ogni anno i risultati di un'iniziativa che pone l'Italia all'avanguardia nel panorama internazionale in tema di sviluppo di indicatori sullo stato di salute di un Paese che vadano oltre il Pil»⁵⁶³.

Il rapporto è elaborato dall'ISTAT e dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) ed il primo numero è stato varato nel marzo del 2013, tesauroizzando gli studi della Commissione Sarkozy, come evidenziato⁵⁶⁴.

Il Rapporto compie una disamina alla luce di molteplici indicatori quali salute, lavoro, sicurezza, relazioni sociali e altri.

Il Rapporto del 2019, tra gli altri dati, compie un fugace passaggio sull'introduzione, nel nostro Paese, del Rdc⁵⁶⁵.

I dati che confluiscono nell'annuale *report*, in ragione degli indicatori utilizzati, tengono conto di aspetti che la definizione del PIL non può che trascurare ma che, invece, impattano in maniera significativa sul benessere individuale e collettivo e rappresentano un dato fondamentale nella misurazione dello stato di salute ed equità di un Paese.

⁵⁶³V. [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere\(bes\)/il-rapporto-istat-sul-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere(bes)/il-rapporto-istat-sul-bes).

⁵⁶⁴ *BES 2013. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, a cura dell'ISTAT e del CNEL, Roma, 2013, https://www.istat.it/it/files//2013/03/bes_2013.pdf, p.9 «Uno dei lavori maggiormente noti in questo ambito è il Rapporto finale della “Commissione sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale” promossa dal governo francese, la cosiddetta commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi, in cui si propone uno “*spostamento dell'enfasi dalla misurazione della produzione economica alla misurazione del benessere delle persone*” attraverso raccomandazioni che suggeriscono di valutare la performance economica guardando al reddito e ai consumi piuttosto che alla produzione, approfondendo gli elementi distributivi - ossia non solo quanto siamo ricchi ma quanto equamente è distribuita la ricchezza - e concentrando l'attenzione sulla condizione delle famiglie. La Commissione raccomanda, inoltre, di misurare il benessere attraverso un approccio multidimensionale che tenga conto anche degli aspetti di valutazione soggettiva dei cittadini e di considerare indicatori di sostenibilità, non solo ambientale, ma anche economica e sociale. Tali raccomandazioni, che riprendono in larga parte le proposte dell'Ocse, hanno il pregio di provenire da una Commissione di eccezionale autorevolezza, potendo contare addirittura sul lavoro di cinque premi Nobel».

⁵⁶⁵ *BES 2019. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, a cura dell'ISTAT, p.16: «Per illustrare le linee di sviluppo della relazione tra politiche e indicatori di benessere è possibile considerare l'esempio dell'introduzione del Reddito di cittadinanza che è atteso avere un impatto positivo sul Benessere economico, con un aumento del reddito disponibile aggiustato delle famiglie italiane, un riequilibrio della distribuzione dei redditi e una diminuzione della povertà».

Il legislatore italiano, come si legge nel Rapporto 2019, «già qualche anno fa, ha previsto l'inclusione di una selezione di indicatori di benessere equo e sostenibile tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale, prevedendo un apposito allegato al Documento di economia e finanza»⁵⁶⁶.

L'auspicio è che, davvero, il benessere di una collettività venga misurato, a livello internazionale, avendo in seria considerazione la dialettica eguaglianza-diseguaglianza e non solo la ricchezza prodotta che poco o nulla può dire sulle reali condizioni di vita della società.

3.5) Crisi dello Stato sociale, lavoro, reddito: qualche ulteriore riflessione

Come si è visto, la nostra Costituzione non prevede alcun sistema di reddito di base, di cittadinanza, minimo, *etc.*

Esso, tuttavia, può trovare collocazione all'interno del nostro Stato sociale, quale reddito minimo garantito⁵⁶⁷, in quanto miri a tutelare «il 'diritto a ricevere prestazioni che rispondono ai bisogni primari' delle persone la cui pari dignità sociale (art. 3 c.1, Cost.), sia messa a rischio, di fatto, da situazioni di grave disagio economico e di esclusione sociale (art. 3, c.2, Cost.), per un verso consentendo che i beneficiari esercitino i diritti inviolabili e adempiano ai doveri inderogabili in condizioni di uguaglianza

⁵⁶⁶ *Ivi*, p.5.

Si veda l'Allegato *Indicatori di benessere equo e sostenibile* del *Documento di economia e finanza del 2019*, a cura del MEF, in http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2019/def/DEF_2019_Allegato_BES_16_04_19_H_19_30.pdf

⁵⁶⁷ Infatti, da questo punto di vista, sono condivisibili le considerazioni rese intorno al previgente istituto denominato "Reddito di Inclusione", il quale è stato superato dal nuovo "Rdc". Da questo punto di vista F. SCUTO, "*Reddito minimo*", *contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, cit., p 167, afferma: «Nelle intenzioni del legislatore, il ReI può dunque essere considerato come uno dei nuovi ambiti di intervento dello Stato sociale italiano che appare inevitabilmente in via di trasformazione, in particolare dopo gli eventi dell'ultimo decennio. Si tratta di una misura che viene saldamente ancorata all'eguaglianza sostanziale e che appare in questo senso dotata di una sua coerenza complessiva rispetto all'impianto costituzionale, nel suo configurarsi come un "nuovo" ma al contempo "classico" intervento sociale finalizzato all'attuazione dell'art. 3, secondo comma, Cost.».

rispetto agli altri cittadini (artt. 2 e 3, c. 1, Cost.); per l'altro, inserendoli in un circuito 'privilegiato' di ricerca di un'occupazione 'congrua' (artt. 4 e 35 Cost.), al fine di consentire il perseguimento del loro pieno sviluppo e l'effettiva partecipazione all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese (art. 3, c. 2, Cost.)»⁵⁶⁸.

Un reddito di base, incondizionato e rivolto a tutti, invece, pare essere iniquo, insostenibile, non in linea, per ciò che concerne la presente ricerca ed a parere di chi scrive, con il dettato della Costituzione repubblicana.

Un reddito minimo può uniformarsi al nostro sistema di Stato sociale, un reddito di base universale no.

Lo Stato sociale è, quindi, da rilanciare dal momento che il:

«*welfare* è da intendere come una risorsa, cioè come fonte di ricchezza e sviluppo sociale ed economico — e, dunque, da sostenere, con la stessa convinzione e alla stessa stregua di una spesa “produttiva”, facendo più intenso ricorso, se del caso, anche alla *extrema ratio* di un maggior impegno erariale — o, piuttosto, è da subire e affrontare come una palla al piede, fonte di dispendio di risorse più proficuamente allocabili altrove?»⁵⁶⁹.

Se si vuole rilanciare il progetto costituzione la via passa, anche, attraverso i diritti sociali al fine di concretizzare « il modello di uomini laboriosi (artt. 1 e 4), attivamente partecipi della vita delle istituzioni statali (ancora art. 1), che rivendicano a testa alta la salvaguardia dei diritti inviolabili di cui sono dotati e che fanno fronte ai doveri inderogabili di solidarietà al cui adempimento sono parimenti chiamati (art. 2); uomini *tolleranti*, nell'accezione più densa ed espressiva del termine, vale a dire che considerano la diversità degli altri, di *tutti* gli altri, un valore da preservare e difendere con le unghie e coi denti, costi quel che costi, perché da esso dipende la crescita di ciascuno e di tutti assieme, del loro essere appunto una *comunità*; uomini eguali, *effettivamente* eguali ancorché (ed anzi proprio perché) diversi l'uno dall'altro»⁵⁷⁰.

⁵⁶⁸ C. SALAZAR, *Reddito di cittadinanza*, cit., 110.

⁵⁶⁹ M. CINELLI, *Dinamiche demografiche e prospettive del Welfare in Italia: le problematiche*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, fasc. 3/2019, p. 311.

⁵⁷⁰ A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, cit., p. 13.

Appare, certamente, evidente come l'avvento della forma di Stato, che si è soliti chiamare "Stato sociale"⁵⁷¹ – meglio "Stato sociale costituzionale" – abbia rappresentato un grande progresso nella modalità di configurare i rapporti tra governanti e governati, plasmando questi ultimi in maniera tale da attribuire rilevanza ed attenzione agli ultimi, agli esclusi, agli emarginati a coloro che, per le precarie condizioni fisiche o materiali, rischiano di non avere voce per far valere i loro diritti⁵⁷².

Lo Stato sociale⁵⁷³, con il suo armamentario di diritti e garanzie per i più deboli e con la volontà di eliminare gli ostacoli lungo il cammino

⁵⁷¹ Sul punto della crisi vi sono interessanti riflessioni in G. DE SANTIS, *Si fa presto a dire Welfare*, in "il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica", fasc. 5/2018, p. 742: «Quello di Welfare è un concetto nato in Gran Bretagna in piena Seconda guerra mondiale, sull'onda di ben due Rapporti di commissioni parlamentari presiedute da William Beveridge (che sarebbe diventato sir poco dopo, nel 1945). Lo scopo era, per l'immediato, «fidelizzare» la popolazione inglese alla democrazia e consolarla delle durezze della guerra (il Warfare); nel più lungo periodo, costruire uno Stato sociale che si prendesse cura del benessere dei cittadini, li rendesse più felici ed evitasse quindi, dopo la conclusione del conflitto, lo scoppio di una terza guerra mondiale: chi è sereno che motivo ha di andare in guerra?».

⁵⁷² Sul tema dei diritti sociali tantissimi hanno offerto importanti riflessioni. Tra i tanti si considerino: G. AZZARITI, *Ipotesi sui diritti sociali*, in AA.VV., *Ai confini dello Stato sociale*, Manifesto Libri, Roma 1994; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino 2002; L. GIANFORMAGGIO, *L'eguaglianza di fronte alla legge: principio logico, morale o giuridico?* in Filosofia e critica del diritto, Giappichelli, Torino 1995; A. GIORGIS, voce *Diritti sociali*, Dizionario di diritto pubblico, III, a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano 2006; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, volume II, Cedam, Padova 1995; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, in Enciclopedia del diritto, volume XII, Giuffrè, Milano 1964, p. 802; A.M. POGGI, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Mondadori, Milano 2014; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, G. Giappichelli, Torino 2000.; A SPADARO *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo «modello sociale europeo»: più sobrio, solidale e sostenibile)*, cit.. È interessante la riflessione che fa G. LOMBARDI, *Diritti di libertà e diritti sociali*, in "Politica del diritto, Rivista trimestrale di cultura giuridica fondata e diretta da Stefano Rodotà", fasc.1/1999, p. 12: «volendo esemplare il parallelismo su un qualunque rapporto privatistico, possono paragonarsi a quelle situazioni volte a garantire in un rapporto il contraente debole in relazione alla tendenza pervasiva ed anche sopraffattrice del contraente forte, perché in questo senso viene tracciata una sfera di garanzia che non può essere superata senza determinare l'invalidità del rapporto instauratosi, legittimando l'ordinamento ad eliminarne gli effetti lesivi. I diritti sociali sembrano più da vicino rapportarsi a quella relazione tra contraente debole e contraente forte nel quale al primo è data una pretesa ad un adempimento che il secondo, o utilizzando l'inerzia che danneggia la controparte cagionando l'intempestività della prestazione richiesta o mettendo in pratica altri ostacoli spesso derivanti da situazioni estranee al rapporto, ne mette in pericolo con l'adempimento intempestivo addirittura la stessa effettività degli equilibri tra le parti secondo i quali il rapporto si sostanzia».

⁵⁷³ G. DE SANTIS, *Popolazione e sistemi di welfare* in A. Golini (a cura di), *Il futuro della popolazione nel mondo*, Il Mulino, Bologna 2009, p.121: « Quanto alla sostanza, le prime

dell'esistenza⁵⁷⁴, è per definizione inclusivo, possiede, cioè, una vocazione universalistica volendo includere tutti, specialmente i più deboli, "coloro che non contano niente"⁵⁷⁵.

Si potrebbe dire che lo Stato sociale costituzionale⁵⁷⁶ esprime una precisa scelta assiologica, al punto da volgere l'attenzione a coloro che siano ostacolati nell'esplicazione della loro personalità, e ciò perché «il Welfare state è sempre stato inteso come il luogo di compiuta realizzazione di nuovo Stato, profondamente diverso da quello liberale, incline a percorrere, da protagonista, le innumerevoli strade che compongono l'ambiente sociale»⁵⁷⁷.

Nello Stato sociale, a differenza di quanto avveniva nello «Stato monoclasse»⁵⁷⁸, acquistano piena cittadinanza coloro che, secondo la logica

tracce del *welfare* si possono trovare già alla fine del XIX secolo[...] e forse anche prima, ma in forma diversa, nelle leggi sui poveri dell'Inghilterra, che risalgono addirittura al 1550, si rafforzano con il *Poor Law Act* del 1601, subiscono vicende alterne e complesse, e sono definitivamente abolite solo negli anni '30 del Novecento, quando il *welfare* inglese prende a svilupparsi lungo le linee che conosciamo oggi».

⁵⁷⁴ Q. CAMERLENGO, L. RAMPA, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale", fasc. 1/2015, p. 65: «Lo Stato interventista rinuncia ad essere mero spettatore e guardiano delle spontanee dinamiche sociali ed economiche o, al più, discreto correttore dei più clamorosi fallimenti del mercato, per assumere un ruolo da attore protagonista, al pari degli individui e delle formazioni sociali. Assumendo compiti dapprima sconosciuti o scarsamente assolti, le istituzioni pubbliche s'impegnano nella fornitura di beni e servizi in funzione redistributiva, in nome della giustizia sociale che, al pari dei tradizionali principi essenziali degli Stati contemporanei, assurge a strategico e indefettibile indirizzo di sviluppo della società».

⁵⁷⁵ Cfr. A. BELLO, *Lettera a coloro che non contano niente – 4 marzo 1990*, in internet <http://www.reginamundi.info/dontonino bello/colorochenoncontanoniente.asp>.

⁵⁷⁶ Cfr. P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, fasc. speciale 4/2018, p. 3: «Le origini di quello che è divenuto ormai noto come "Welfare State", possono essere ricondotte a un insieme di politiche adottate nel corso della Presidenza Roosevelt-trovatasi a dover fronteggiare i postumi della crisi del '29 negli Stati Uniti d'America-che con il *New Deal* degli anni 1932-33 ha introdotto per la prima volta grandi interventi dello Stato in campo economico e sociale a supporto del tenore di vita della cittadinanza (e basti pensare, ad esempio, al *Social Security Act* del 1935, che per la prima volta introduceva le misure dell'indennità di disoccupazione e dell'indennità di vecchiaia). Ancora prima, le origini del *welfare state* possono essere ricondotte alla previsione dettagliata dei diritti sociali nella Costituzione di Weimar del 1919 che tuttavia non ha mai ricevuto una reale ed effettiva attuazione, come la storia ci ricorda».

⁵⁷⁷ Q. CAMERLENGO, L. RAMPA, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, cit., p. 79.

⁵⁷⁸ M.S. GIANNINI, *Istituzioni sociali e Costituzione*, in *Povertà e Stato* (a cura di R. Artoni e E. Bettinelli), Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti, Roma 1987, p.15: «Dal punto di vista storico, la vicenda che stiamo attraversando è semplice: siamo passati da uno Stato - quello dell'Ottocento - in cui il potere politico spettava ad un ventesimo della popolazione ad uno Stato in cui, invece, il potere politico appartiene a tutta la popolazione. Che questo fatto

efficientistica ed utilitaristica del mercato, sarebbero da emarginare perché improduttivi di alcun utile e ciò risulta ipostatizzabile «attraverso l'introduzione di meccanismi di giustizia redistributiva a favore dei soggetti e dei gruppi sociali economicamente più deboli, sì da livellare quelle sperequazioni materiali che ostacolano i processi di ricomposizione pacifica dei conflitti nell'ambito unitario di riferimento rappresentato dallo Stato»⁵⁷⁹. Come, autorevolmente, è stato affermato, nello Stato sociale si impone una nuova «concezione», per mezzo della quale «i pubblici poteri devono generalizzare le prestazioni dei servizi e, quindi, non si ammette la discriminazione tra abbienti e non abbienti»⁵⁸⁰.

Ecco che con:

«La crescente industrializzazione, la graduale affermazione dei partiti di massa presso le istituzioni politiche rappresentative, la progressiva consapevolezza dei fallimenti del mercato e dei relativi costi sociali hanno contribuito a minare la stabilità delle fondamenta su cui si erigeva lo Stato liberale, immettendo elementi di criticità inediti, come tali idonei a sollecitare nuove e rivoluzionarie risposte. I diritti sociali hanno, dunque, pervaso gran parte degli ordinamenti costituzionali del secondo dopoguerra, illuminando una originale prospettiva di progresso e di benessere che ha alimentato aspettative altrettanto inedite»⁵⁸¹.

È innegabile come i diritti sociali «comprendano tutte quelle norme attraverso cui lo Stato interviene per riequilibrare e moderare le disparità sociali e attraverso cui i cittadini partecipano ai benefici della vita associata godendo

si possa rubricare sotto la voce «suffragio universale» o sotto la voce «scomparsa delle classi» o, ancora, sotto la voce «stato sociale» non è molto rilevante, in quanto è problema di descrizione, non di definizione. E la realtà è che la situazione muta radicalmente quando si verifica il passaggio a questo nuovo tipo di Stato dall'esperienza precedente dello «stato monoclasse», che da noi si protrae fino al 1913-1919, anni in cui fu introdotto il suffragio universale, sia pure solo maschile».

L'illustre Massimo Severo Giannini, peraltro, è stato autore di un Saggio sul tema: M. S. GIANNINI, *Stato sociale, una nozione inutile*, in *Il Politico, Rivista italiana di scienze politiche*, fasc.2 del 1977, pp. 205-227, anche in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano 1977, vol. I.

⁵⁷⁹ S. GAMBINO, *Stato sociale una forma superata? Alcune riflessioni e qualche interrogativo sui rapporti fra democrazia e potere economico*, cit., p.238.

⁵⁸⁰ M.S. GIANNINI, *Istituzioni sociali e Costituzione*, cit., p.20.

⁵⁸¹ Q. CAMERLENGO, L. RAMPA, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, cit., p. 59.

dei diritti a determinate prestazioni, dirette o indirette, da parte dei poteri pubblici». ⁵⁸²

Vi è una corrispondenza, dunque, tra Stato sociale e “stato di fatto della società politica”, dei *cives*, dal momento che «il Welfare sottintende, ma al tempo stesso modella un certo tipo di società» ⁵⁸³.

In altri termini l’ottica che è propria dello Stato sociale implica che al fine di «rimediare alle condizioni di svantaggio, i diritti sociali si traducono di fatto in un diritto ad un trattamento diseguale tipico delle società di welfare, ricorrendo alla tecnica dell’eguaglianza come differenziazione per conseguire l’eguaglianza come equiparazione» ⁵⁸⁴.

Tale forma di Stato ha rappresentato una profonda conquista di civiltà giuridica ⁵⁸⁵, da perpetuare attraverso la c.d. eguaglianza sostanziale, a motivo della regola di giustizia che la contraddistingue ossia «si debbono trattare gli eguali in modo eguale e i diseguali in modo diseguale» ⁵⁸⁶.

Tale impostazione è propria dei diritti della seconda generazione ⁵⁸⁷ che, per indole, «sono nati come strutture atte a difendere la *pari dignità* dei cittadini contro le incisioni che questa potrebbe subire quando si realizzano condizioni che definiscono le forme della *diversità subita*» ⁵⁸⁸.

⁵⁸² G.Z. GRANDI, *Diritti sociali e diritto del lavoro: breve storia di un viaggio verso la globalizzazione delle economie*, in Rivista Pace diritti umani, fasc.3/2006, p.24.

⁵⁸³ G. DE SANTIS, *Si fa presto a dire Welfare*, cit., p.747.

⁵⁸⁴ P. CHIARELLA, *Società a solidarietà limitata. Lo stato sociale in Europa*, in "Politica del diritto, Rivista trimestrale di cultura giuridica fondata e diretta da Stefano Rodotà", fasc. 4/2017, p.697.

⁵⁸⁵ M.S. GIANNINI, *Istituzioni sociali e Costituzione*, cit., pp.16-17: «all’inizio del Regno d’Italia la legge affidava il compito di assistere i poveri non allo Stato, ma ai comuni. I quali compilavano il cosiddetto «elenco dei poveri» e coloro che vi erano inclusi avevano diritto alla fruizione gratuita di tutte le prestazioni rese dai comuni medesimi e dalle opere pie. L’intervento dello Stato era marginale e si limitava alla distribuzione di sussidi attraverso le prefetture».

⁵⁸⁶ N. BOBBIO, *Eguaglianza e Libertà*, Einaudi, Torino 2009, p.13.

⁵⁸⁷ In realtà l’espressione diritti sociali, secondo diverse letture, non è perfettamente felice dal momento che non direbbe molto sull’ontologia dei diritti medesimi. Sul punto A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, cit., p.2: «Il diritto non è tutto, anzi è ben poco, ma Stati e diritti “non” sociali sarebbero termini, e dunque concetti, non propriamente giuridici».

⁵⁸⁸ C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, cit., p.24.

Quest'ultima inclinazione, che necessita di ponderare il caso concreto al fine di attribuire effettiva garanzia e soddisfacimento ai diritti della persona umana, è sintomo del grande rilievo che, nello Stato sociale costituzionale, assume la dignità⁵⁸⁹.

Essa «vale a concretizzare i diritti attraverso cui si esprime la personalità dell'uomo: sia quelli di libertà, sia quelli sociali ed economici»⁵⁹⁰ in ragione del suo porsi come ««punto archimedeo» dell'ordinamento costituzionale»⁵⁹¹.

Non vi è da stupirsi, dunque, che i diritti sociali non possano rinnegare il porsi in continuo rapporto dialettico con il valore supremo della dignità umana, attestando, perpetuamente, l'attitudine ad «aprirsi alle istanze della diversità che chiede il proprio riconoscimento, anche *in deroga al principio di eguaglianza formale*, nei termini in cui, nel nostro ordinamento, il principio di eguaglianza sostanziale consente che ciò avvenga»⁵⁹².

Come è stato efficacemente detto lo «Stato sociale, partecipativo e comunitario, si fonda essenzialmente proprio sull'incastro tra art. 2 e 3, comma 2, della Costituzione, da cui originano ed ai cui fini tendono i diritti sociali e, filosoficamente, sul riconoscimento della debolezza quale carattere strutturale dell'uomo»⁵⁹³.

A ben vedere nella «Costituzione italiana non compare una definizione di «stato sociale di diritto»; ma essa contiene la più ricca elencazione di diritti

⁵⁸⁹ E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale", fasc. 2/2017, p. 212: «Nella Repubblica italiana la garanzia dei diritti sociali si basa su due pilastri: da un lato, il principio di solidarietà che persegue finalità di garanzia della vita individuale e sociale delle persone (l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale sancito nell'art. 2 Cost.); dall'altro, il principio di eguaglianza delle opportunità (la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale [...] che impediscono il pieno sviluppo della persona previsto dall'art. 3, c. 2, Cost.) che persegue l'obiettivo di un eguale accesso a lavoro, istruzione, salute, cultura, e sicurezza sociale».

⁵⁹⁰ G. M. FLICK, *La Costituzione: un manuale di convivenza*, cit., p.123.

⁵⁹¹ G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi, Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., pp.85-86 e ID., *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino 2005, p.73.

⁵⁹² C. SALAZAR, *op. ult. cit.*, p.24.

⁵⁹³ F. PIZZOLATO, *Il sistema di protezione sociale nel processo di integrazione europea*, Giuffrè, Milano 2002, p.3.

sociali fra le carte del nostro tempo»⁵⁹⁴ e, infatti, il sistema sociale⁵⁹⁵, prefigurato dalla Costituzione repubblicana, per quanto duttile, può risentire delle conseguenze determinate dalla concretezza della realtà che spingono ad alimentare, come un fiume carsico, voci di esautoramento dello stesso.

Si è in presenza di un'epoca storica, però, di «ripensamento dei diritti sociali»⁵⁹⁶.

Va detto, però, che la riflessione giuridica intorno al tema della c.d. “crisi dello Stato sociale”⁵⁹⁷ non sembra essere nuova rappresentando, al contrario, un tema che, specialmente durante gli ultimi anni, ha assunto nuova rilevanza⁵⁹⁸.

Come è stato efficacemente affermato «così come in passato l'introduzione dello Stato sociale era stata considerata una questione “al di là della destra e della sinistra”, oggi sono la riduzione e il graduale smembramento dei principi di quello Stato sociale a essere considerati una questione “al di là della destra e della sinistra»⁵⁹⁹.

In realtà è la stessa idea statutale ad essere andata in crisi⁶⁰⁰, da diverso tempo, poiché viene troppo spesso dimenticata la «storicità del fenomeno

⁵⁹⁴ L. ELIA, *Si può rinunciare allo «Stato sociale»?», in Povertà e Stato* (a cura di R. Artoni e E. Bettinelli), Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti, Roma 1987, p.109.

⁵⁹⁵ Un sistema che deve molto al mentovato principio di eguaglianza sostanziale acquista una tale rilevanza tale al punto che, come S. GAMBINO, *Stato sociale una forma superata? Alcune riflessioni e qualche interrogativo sui rapporti fra democrazia e potere economico*, cit., p.240, ha affermato « Ne segue un profondo rifacimento dell'architettura del costituzionalismo – il costituzionalismo sociale – un riassetto che, con l'integrazione nel testo costituzionale del principio di 'eguaglianza sostanziale' (che si aggiunge a quello di eguaglianza formale), riscrive nel fondo la stessa forma dello Stato intesa soprattutto come 'Stato sociale' ma anche come 'Stato di partiti', come Stato di 'democrazia pluralistica e partecipativa'».

⁵⁹⁶ A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale. Nota sulla discutibile “freddezza” della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSL e la CEAL*, cit., p.4.

⁵⁹⁷ Cfr. A. ALBANESE, *Il modello sociale costituzionale e la sua attuazione in tempo di crisi*, in *Quest. Giust.*, fasc. 3/2015, pp. 94-105.

⁵⁹⁸ G. DE SANTIS, *Si fa presto a dire Welfare*, cit., elenca i possibili motivi, che a suo dire, avrebbero determinato la crisi dello Stato sociale e che sarebbero: “i costi; le aspettative e l'assuefazione; il moral hazard; l'ostacolo alla mobilità e i cambiamenti demo-economici”.

⁵⁹⁹ Z. BAUMAN, *Danni collaterali. Diseguaglianze sociali nell'età globale*, cit., p.10.

⁶⁰⁰ L'idea stessa di Stato costituzionale è in crisi come viene messo ben in evidenza in AA.VV. *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici. Atti del Convegno di studi Reggio Calabria 7 novembre 2019*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

statale, non solo nella sua essenza fenomenica, ma anche in quella concettuale»⁶⁰¹, ed a ciò si aggiunge un vero e proprio «grave stato di crisi della sovranità, come effetto indotto da varie trasformazioni istituzionali, politiche ed economiche, che hanno preso forma specialmente nel corso degli ultimi decenni, e che sono state identificate specialmente con l’etichetta della globalizzazione»⁶⁰².

Indubbiamente la grande crisi economica, originata nel 2008 dai mutui *sub prime*, ha riaperto il tema in ragione del sempiterno stigma del “costo dei diritti”⁶⁰³, specie dei diritti sociali, ma il tema non è nuovo dal momento che di «cronicizzazione delle malattie del *Welfare State*»⁶⁰⁴ si parlava da diverso tempo⁶⁰⁵.

L’errore, però, che da più parti viene sistematicamente posto in essere può essere denominato come fenomeno di generalizzazione affettata.

Effettivamente la paventata crisi del modello di Stato sociale sarebbe indice della sua senescenza giunta al livello tale da non permettere più alcun margine di mobilità⁶⁰⁶.

⁶⁰¹ S. CASSESE, *Stato in trasformazione*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, fasc. 2/2016, p.343. Come viene emblematicamente sottolineato: «Non è soltanto lo Stato che cambia, ma anche i modi di intenderlo». Sul tema si veda S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari 2002.

⁶⁰² M.R. FERRARESE, *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in *Nomos*, fasc. 2/2019, p.1.

⁶⁰³ S. HOLMES, C. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, (traduzione italiana a cura di E. Caglieri), Il Mulino, Bologna 2000.

⁶⁰⁴ C. SALAZAR, *op. ult. cit.*, p.1.

⁶⁰⁵ M. BENVENUTI, *Ancora su diritto europeo e (smantellamento dello) stato sociale: un accostamento par inadvertance*, cit., p. 2: «le prime analisi della dottrina giuspubblicistica italiana, che mettono a tema l’arretramento dei diritti sociali e i suoi possibili limiti giuridici [...] risalgono già alla prima metà degli anni Ottanta del secolo scorso e raccolgono le consolidazioni delle fratture intervenute nel decennio precedente».

⁶⁰⁶ Del modello di Stato sociale si propongono diverse modifiche come nota F. GALLO, *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, cit., p. 123-124: «Proposte di riforma [...] costituiscono un tentativo di [...] riscrivere radicalmente il sistema del *welfare* sostituendo la componente previdenziale con misure di carattere assistenziale e ricavando le risorse necessarie a tal fine dalla trasformazione dell’imposta personale e progressiva a scaglioni in un’imposta ad aliquota unica (senza riduzioni e detrazioni), la cosiddetta *flat rate tax*. Il tutto avendo come fine ultimo il sostegno delle famiglie più povere e la semplificazione amministrativa. Da alcuni libri decalogo sul tema della *basic income* si desume che al centro di queste proposte c’è un’idea, non recente, studiata sia dalla scuola di *public choice* (la *negative income tax* di Milton Friedman) sia dai laburisti inglesi (soprattutto James Meade). C’è, in particolare, l’attribuzione a ogni soggetto appartenente alla collettività

Lo Stato sociale non avrebbe più nulla da dire, perché inadeguato a fronteggiare l'incedere, sempre più repentino, di tempi carichi di globalizzazione, di accelerazione, di tempi nuovi.

Come è stato notato, infatti, «a partire dagli anni settanta del Novecento – a causa dei processi di globalizzazione e di finanziarizzazione dell'economia – e, ancor più dalla crisi economica iniziata nel 2008, le promesse del welfare sono parse sempre più difficili da realizzare e della necessarietà di tali diritti si è iniziato a dubitare»⁶⁰⁷.

Ciò, però, pare essere frutto di una impostazione erronea⁶⁰⁸.

Si rischia, cioè, di realizzare un “cortocircuito” tra la c.d. crisi dello Stato sociale e la crisi della sua sostenibilità finanziaria.

Le casse dello Stato – meglio della Repubblica – scontano, evidentemente, il peso delle scelte compiute durante gli anni passati.

I diritti sociali, in altri termini, scontano il peso di diverse ragioni che, indubbiamente a torto, li considerano come un'entità giuridica che presenta

nazionale di un cosiddetto «reddito di cittadinanza» incondizionato spettante dal momento della nascita, e cioè di un reddito minimo che, in quanto garantito dallo stato, costituirebbe per il cittadino una sorta di rete di sicurezza e un complemento essenziale della sua libertà politica e giuridica. Tale reddito deriverebbe da un diritto naturale del cittadino a percepire un dividendo in ragione della sua partecipazione al «capitale sociale» della collettività, dividendo che dovrebbe assumere la forma di una erogazione diretta di un determinato ammontare per i soggetti che non superano un certo livello minimo di reddito, e di un vero e proprio credito di imposta dello stesso importo per quelli che superano detto livello. L'importo della erogazione diretta e del credito dovrebbe essere di una cifra base per il singolo, fino a raggiungere ammontari maggiori per le famiglie secondo la loro composizione».

⁶⁰⁷ S. VANTIN, *I diritti sociali in tempo di crisi*, in "Rivista di filosofia del diritto, Journal of Legal Philosophy", fasc. 2/2015p.432.

L'Autrice evidenzia la tralatizia diatriba che ha contrapposto, storicamente, i diritti delle varie generazioni sottolineando come tali impostazioni abbiano avuto serie ripercussioni anche sulle riflessioni scientifiche, infatti a pp. 427-428, fa notare come: «Nodo essenziale di tali riflessioni è quello che verte sul fondamento dei diritti sociali e sulla loro natura, che è comunemente contrapposta a quella dei più “consolidati” diritti civili e politici. Da un lato, infatti, c'è chi sostiene che i primi siano diritti “relativi” e negoziabili, privi di efficacia immediata poiché non direttamente azionabili, e dal carattere esclusivamente prestazionale, pertanto “sacrificabili” in circostanze di ristrettezze economiche; mentre i secondi sarebbero diritti universali, non negoziabili, di immediata efficacia e giustiziabilità, non prestazionali e dunque prioritari, sul piano sia cronologico sia logico, e mai “comprimibili”. Dall'altro lato, vi sono autori che sostengono invece, sebbene con argomenti differenti come si illustrerà in queste pagine, che i diritti sociali non siano subordinabili ai diritti civili e politici, nemmeno in tempo di crisi, e che argomentano in favore della loro salvaguardia e tutela».

⁶⁰⁸ Cfr. F. RAMPINI, «Non ci possiamo più permettere uno stato sociale». *Falso!*, Laterza, Roma-Bari 2012.

tratti diversi e meno nobili rispetto ai diritti civili e politici, di matrice liberale.

In primo luogo, sono tacciati, da diversi anni or sono, di essere un privilegio insopportabile per le casse degli Stati.

Essi richiederebbero per la loro attuazione un esborso che, per le più diverse e variegata ragioni, gli Stati non possono tollerare.

Pare evidente che, in tempi di c.d. crisi, i diritti sociali – che rappresentano una conquista per la collettività – vengano colpiti dai più a motivo della loro onerosità e, per questo, ricsusati in maniera progressiva dal sistema, non venendo colpiti direttamente bensì surrettiziamente, nel *prius* logico delle risorse economiche.

Ciò rappresenta una «affermazione difficile da confinare tra i più ostinati luoghi comuni è quella secondo cui soltanto i diritti sociali, e non anche quelli appartenenti alla tradizione liberale, esigerebbero prestazioni positive da parte dei pubblici poteri»⁶⁰⁹.

Non è una novità che l'apparato statale, per poter funzionare, necessiti di strumenti finanziari adeguati e ciò, a ben vedere, vale anche per i diritti sociali, specie per i diritti a prestazione che, più di altri, necessitano di essere concretizzati attraverso la predisposizione di strumenti finanziari.

Ora in tempo di risorse scarse i diritti sociali sono destinati ad essere conculcati, affievoliti, compressi, quasi destinati a condividere le tesi un tempo in auge per spiegare gli interessi legittimi.

La ragione per la quale tutti i diritti costino è ben nota.

Tutti i diritti necessitano, come detto, di un apparato pubblico che ne permetta l'esplicazione e, quantomeno, ne reprima l'eventuale trasgressione con la conseguenza che, anche in questa residuale ipotesi, sono necessari i c.d. pezzi monetari.

Ciò che pare inaccettabile è la convinzione, antica quanto nuova, che i diritti sociali possano essere colpiti.

⁶⁰⁹ Q. CAMERLENGO, L. RAMPA, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, cit., p. 69.

Dietro questa impostazione di pensiero si nasconde la convinzione che i diritti sociali, non siano veri diritti ma, appunto, diritti “dalla garanzia limitata” e ciò non può essere, nella maniera più assoluta, accettato, specie nel sistema costituzione italiano.

Ciò non è corretto, innanzitutto, dal momento che lo «Stato sociale si propone di realizzare una società inclusiva in cui la pari dignità sociale sia un postulato ineliminabile. Senza diritti sociali, i diritti civili appaiono futili o addirittura perversi offrendo una protezione formale capace di accrescere le differenze sociali. Si comprende, insomma, come senza i diritti sociali la libertà appaia «vuota»»⁶¹⁰.

La ragione primaria riposa nel fatto che la novità più importante, che la Costituzione repubblica reca, è l'introduzione dell'articolo 3, comma II, Cost., che ricopre il ruolo di vero e proprio vessillifero dell'intero progetto costituzionale.

Come, sempre, viene ricordato, parafrasando le parole di Piero Calamandrei, il precetto dell'eguaglianza sostanziale è rivoluzionario.

Il comandamento “di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono l'esplicazione completa della personalità di ciascuno” non è meno rivoluzionario del comandamento evangelico di amare i propri nemici.

Rivoluzione perché rompe con una tradizione “liberale” di pensiero che ragionava in termini totalmente antitetici alle disposizioni “interventiste” dell'articolo *de quo*.

Tale norma fa a pugni con la convinzione che ciascun uomo sia artefice della sua fortuna e che nessuno debba interpersi nel corso della sua esistenza visto che «quando passa in rassegna i diritti sociali, la Costituzione utilizza un linguaggio che potremmo definire «della concretezza», attribuendo rilevanza anzitutto ai rapporti e alle relazioni che formano oggetto dei diritti stessi oltre che ai luoghi dove la vita sociale si svolge»⁶¹¹.

⁶¹⁰ P. CHIARELLA, *Società a solidarietà limitata. Lo stato sociale in Europa*, cit., p.695.

⁶¹¹ E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, cit., p. 213.

Tiene conto che tutti siamo uguali ma anche diversi, e tutti possiamo risentire delle funeste conseguenze che la vita può riservarci, entrando a gamba tesa nella vita di ciascuno e nelle formazioni sociali dell'esistenza, al punto di poter affermare che:

«se la Costituzione è anche un fenomeno sociale, essa stessa è anche fattore di cambiamento della società, nei limiti in cui i suoi principi, traducendo in istituti giuridici le concezioni ideali sollecitate dalla comunità, sono in grado di orientare il cambiamento. Si consideri, a questo punto, il principio di eguaglianza sostanziale. Esso traduce in categoria normativa il valore della giustizia sociale immaginando una società in cui le diseguaglianze di fatto non siano ascrivibili a privilegi di nascita o di altra natura. Detto principio esprime il valore della equità, così da imporre interventi correttivi atti a ridimensionare il divario tra consociati quanto a disponibilità delle risorse. La società è attraversata da conflitti. Buona parte di questi sono originati da diversi livelli di allocazione della ricchezza nazionale. Una Costituzione che consacra l'eguaglianza sostanziale traduce in una prescrizione giuridica una concezione ideale preordinata alla perpetuazione della società ed al suo costante miglioramento, nella consapevolezza che più diffuso è il benessere, maggiore è la «felicità» per tutti»⁶¹².

Insomma, il progetto costituzionale insito nell'articolo 3, comma II, necessita di essere attuato attraverso l'implementazione dei diritti sociali.

Senza l'effettività e la garanzia di questi ultimi il programma di società nuova non potrà trovare realizzazione alcuna, ma solamente una configurazione, per certi versi, mutila.

Inoltre, non bisogna dimenticare come «se il problema è solo quello della copertura finanziaria, ciò significa che sono stati superati i problemi della non spettanza del diritto e quindi che quest'ultimo è già entrato idealmente nel patrimonio giuridico di alcuni soggetti, ma ne viene escluso operativamente solo per motivi di spesa. Il che equivale all'ingiustificata negazione di un diritto»⁶¹³.

⁶¹² Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., p. 345.

⁶¹³ G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi, Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., p.63.

Secondo questa vulgata, dunque, lo Stato sociale è giunto al capolinea e si pone in istato di “incompatibilità funzionale” con il mercato ed i suoi traffici economici.

Sembra di dover dire, però, che questa conclusione è non poco affrettata.

Si è detto, infatti, che «non è, tuttavia, così scontato che la crisi finanziaria degli Stati debba essere declinata come crisi degli Stati sociali. Questa semplicistica diagnosi sconta un malinteso radicato nella società, nella cultura, e pure in ambito scientifico, e cioè che solo i diritti sociali costino»⁶¹⁴.

Se di crisi si deve parlare essa riguarderà non già lo Stato sociale, nella sua ontologica essenza, bensì le casse e le finanze pubbliche dello stesso.

La crisi delle casse pubbliche è diversa dalla crisi dello Stato sociale.

Le ragioni giustificatrici dell'una non sono necessariamente sovrapponibili alla crisi dell'altro.

Ciò perché le casse pubbliche recano con sé il peso delle più licenziose scelte finanziarie compiute in passato che, oggi, pesano, grandemente, sul c.d. debito pubblico.

Un elevato debito pubblico (*supra* si è cercato di dare ragione sul punto), a detta degli esperti del settore, implica una minore fiducia da parte di coloro che son chiamati ad acquistare i titoli emessi dalla Repubblica, per poter ottenere a prestito, dietro corresponsione di lautissimi interessi, il denaro necessario a poter garantire, anche e non solo i servizi sociali.

Insomma, le interazioni che il mondo della finanza implica, sono destinate a farsi sentire anche rispetto ai rapporti sociali dei *cives*.

Il problema, più correttamente inteso – ed al netto delle numerosissime altre variabili che possono intersecarsi – è un problema dei debiti sovrani, di eccessiva esazione fiscale, di insostenibili disequaglianze.

In tale contesto, di scarsità di risorse, chi ha di più deve dare di più, con la conseguenza che le posizioni di rendita, a volte ingiustificate rispetto al

⁶¹⁴ Q. CAMERLENGO, L. RAMPA, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, cit., p. 60.

concreto apporto verso la società, devono “condividere” una parte delle loro ricchezze con coloro che versano in condizioni di minorità economica.

Va detto che «la crescita o la ripresa economica non producono di per sé maggiore eguaglianza e inclusione sociale. Per questo obiettivo bisogna mettere in campo meccanismi correttivi pubblici che garantiscano una diffusione equa e non parziale della ricchezza tra la popolazione di ciascuno stato e, oggi, tra i cittadini degli stati»⁶¹⁵.

Ciò non è un impegno lasciato alla filantropia, alla buona volontà di ciascuno, ma rappresenta un vero e proprio “precetto costituzionale” che la Repubblica, in tutte le sue componenti, deve attuare.

I diritti sociali sono una priorità da rafforzare e i tagli da fare devono riguardare altro perché l'intera «convivenza sociale *deve essere* costruita *normativamente* sulla base del principio di ‘solidarietà’; da questo principio deve prendere forma»⁶¹⁶.

Spesso si sente dire che il disagio del tempo presente, che alcune social-democrazie sono chiamate a vivere, è causa del modo sbagliato attraverso il quale si è snodato l'ideale di unificazione europea.

Si è detto che la «conseguenza della crisi economica europea non è dunque soltanto quella, peraltro nota, di paralizzare la mission vitale dello stato sociale ma è anche quella di introdurre una vera e propria crepa trasversale nel costituzionalismo multilivello, dal fondamento lavorista e solidarista della nostra Carta sino alla *ratio* stessa dell'Europa dei diritti»⁶¹⁷.

Se ciò può essere in parte vero, perché è innegabile che si è in presenza di un retroterra culturale che tende ad una «de-costituzionalizzazione dei diritti sociali condizionati e ri-mercificazione sono epifenomeni dell'eclissi della solidarietà redistributiva»⁶¹⁸ non è detto che lo sia totalmente.

⁶¹⁵ E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, cit., p. 202.

⁶¹⁶ L. CARLASSARE, *Solidarietà, Un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, fasc.1/2016, p.46.

⁶¹⁷ A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, cit., p.28.

⁶¹⁸ S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, cit., p.309.

L'UE, certamente, non ha perfettamente fatto proprio quell'ideale solidaristico che Rodotà definiva un'utopia necessaria e ciò ha prodotto serie conseguenze, per gli Stati membri, durante gli anni della crisi con politiche c.d. "lacrime e sangue".

Ciò non è accettabile dal momento che è inconfutabile che «i diritti sociali siano diritti «abilitanti» all'esercizio di quelli civili e politici»⁶¹⁹.

Il richiamo all'ordine dei conti pubblici, però, non può essere considerato sbagliato perché involge, tra l'altro, i diritti delle generazioni future che, se gravati da scellerate scelte del tempo presente, non potranno esplicarsi in maniera piena e compiuta.

Visto che è noto come la riflessione sul punto «impone di considerare, in riferimento ad un bene di interesse collettivo, la sua proiezione temporale, la sua capacità di permanere nel tempo e di essere "goduto" anche da generazioni future»⁶²⁰.

Lo Stato sociale va garantito e rilanciato, di più va implementato, ma occorre che la classe politica, chiamata ad esercitare con disciplina e onore le sue prerogative⁶²¹, abbia la lungimiranza che deve essere propria di coloro che hanno come obiettivo il bene comune e non solo l'utilità personale.

Ma tutto ciò che cosa c'entra con un istituto, inedito come il Rdc, che la collettività ha imparato a conoscere da diversi anni a motivo delle cronache giornalistiche e, soprattutto, in ragione del programma politico di un determinato Movimento⁶²²?

Come è stato ben sottolineato:

«la flessibilità, tradotta in termini di precarietà del lavoratore, ha eroso la capacità di consumo e di risparmio; la fine del lavoro, brutalmente, ha significato spostamento delle imprese nei Paesi a basso costo della

⁶¹⁹ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit., p. 82.

⁶²⁰ T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale", fasc. 1/2016, p.46.

⁶²¹ Sul punto si vedano le considerazioni di P. STANCATI, *Il principio di rappresentanza politica tra progressivo decadimento ed esigenze di rivisitazione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2015.

⁶²² L'idea di un reddito di cittadinanza entra all'interno dei lavori parlamentari per mezzo della proposta di disegno di legge recante "Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario", depositato il 29.10. 2013 (AS 1148).

manodopera, e perdita del lavoro, o dequalificazione, o sottoccupazione, per milioni di persone nei Paesi industrializzati[...] Il dibattito sul Reddito di cittadinanza si inserisce in questo contesto, spostando l'obiettivo dalla promozione dell'occupazione al sostegno alle condizioni di vita della platea di soggetti disoccupati inoccupati. Il punto di vista privilegiato non è tanto quello della (ri)costruzione di un percorso lavorativo, quanto quello della mitigazione degli effetti della piena liberalizzazione del mercato del lavoro»⁶²³.

Ebbene ogni qual volta si insidiano dubbi circa la sostenibilità del Welfare State⁶²⁴ e della garanzia, per suo tramite, di un'esistenza libera e dignitosa, spunta, come un novello micete, il tema del reddito di cittadinanza⁶²⁵, in considerazione del fatto che « è innegabile che l'introduzione del reddito di cittadinanza si pone in continuità con le politiche volte a comprimere il raggio di azione del *welfare*, così come con quelle che solitamente accompagnano questa scelta di campo: le politiche destinate a ridurre la relazione di lavoro a una relazione di mercato qualsiasi»⁶²⁶.

Difatti, come è stato affermato, «un'ipotesi di attuazione di una simile misura richiede un riordino generale di tutte le misure esistenti di assistenza sociale e un'attenta analisi dei sistemi di tassazione esistenti»⁶²⁷.

Infatti, durante le «diverse epoche storiche, la discussione sul reddito di cittadinanza si interseca con le teorizzazioni relative allo *Stato sociale* – con riferimento alla sua genesi e al suo sviluppo, ma anche con riferimento alle

⁶²³ P. BIANCHI, *Contrasto alla povertà e Reddito di cittadinanza: spunti critici*, cit., p. 115.

⁶²⁴ È interessante notare come S. CASSESE, *L'incompletezza del welfare state in Italia*, in *Povertà e Stato* (a cura di R. Artoni e E. Bettinelli), Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti, Roma 1987, p.47, afferma che il termine anglofono è volto ad identificare il progetto ideato da Lord Beveridge: « Le circostanze hanno voluto che il suo disegno abbia avuto fortuna e si sia diffuso col termine di *welfare state*, termine probabilmente coniato da uno studioso oxoniense, Alfred Zimmern, il quale usava opporre con questo termine paesi come il Regno Unito al *power state* fascista».

⁶²⁵ Anche se è stato affermato che il reddito di cittadinanza può essere considerato il pieno compimento dello Stato sociale. Si veda F. SCUTO, "*Reddito minimo*", *contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, cit. p. 149: «con il termine "reddito di cittadinanza" si fa riferimento a quella che è probabilmente la forma più espansiva e universale del *welfare state*».

⁶²⁶ A. SOMMA, *Contrasto della povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime delle condizionalità*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", fasc. 2/2019, p.439.

⁶²⁷ F. GIUBILEO, *Qualche ragionamento sul reddito minimo: teoria, sperimentazione e problemi dello strumento*, cit., p.341.

sue possibili involuzioni e storture, alla sua crisi – nonché con la configurazione stessa della *cittadinanza* e dei *diritti sociali*»⁶²⁸.

A ben vedere occorre riflettere intorno alla logica che è insita dietro coloro che si rendono fautori di una misura siffatta.

Non può essere negato come «la disciplina del reddito di cittadinanza si concepisce come contributo all'edificazione dello Stato sociale attivatore, ovvero come strumento di *workfare* alternativo al *welfare*: il primo destinato a evitare gli effetti disincentivanti considerati tipici del secondo e ricondotti al suo carattere meramente assistenziale»⁶²⁹.

In primo luogo, non è facile generalizzare perché sono diverse le modalità attraverso cui è possibile concretare un istituto siffatto ma è possibile dire che coloro che patrocinano l'introduzione del reddito di base, puro e semplice, senza attivazione, senza prova dei mezzi – concetti sui quali si è detto – vedono tale istituto come suppletivo, sostitutivo dello Stato sociale.

Se ciascuno riceve dall'apparato pubblico la propria mercede il ruolo dello Stato deve essere compresso, ridotto, affievolito, con la conseguenza che lo Stato sociale deve, necessariamente, essere ridimensionato e limitarsi a garantire uno zoccolo di reddito ad ogni cittadino.

Ma lo Stato sociale non è solo questo «non è, né può essere, solo interventismo economico, ma è *qualcosa di più*, è, appunto, riconoscimento e garanzia, a livello costituzionale, del principio di eguaglianza sostanziale e di alcuni, specifici, diritti che, per la loro importanza finiscono per determinare la sussistenza o meno di questa forma di Stato definibile come sociale»⁶³⁰.

⁶²⁸ T. CASADEI, *Oltre lo stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul 'reddito di cittadinanza'*, cit., p.143.

⁶²⁹ A. SOMMA, *op. ult. cit.*, p.434.

⁶³⁰ F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale e vincoli comunitari* cit., p.26.

3.6) Conclusioni

Volendo tirare le fila delle considerazioni sin qui svolte, si può partire dalla premessa per cui:

«se dovesse definitivamente affermarsi l'idea che la povertà si contrasta con l'erogazione di fondi più o meno consistenti ai bisognosi, dovremmo in breve tempo sottrarre risorse consistenti ai servizi alla persona, a partire da quelli assistenziali. La logica dell'assegno è prettamente liberistica e si fonda sulla «responsabilizzazione» del soggetto che, una volta in possesso di una somma di denaro, potrà «liberamente» decidere come destinarla. Quanto maggiori saranno le somme erogate direttamente, tanto maggiori dovranno essere le corrispondenti riduzioni. Misure così concepite sono funzionali allo smantellamento dello Stato sociale»⁶³¹.

La lotta alla povertà è sacrosanta ma non deve implicare riduzioni di altri diritti o compressioni dei servizi sociali, perché i diritti si tengono insieme, in sistema, in una logica relazionale⁶³².

Logica relazionale che emerge, con forza, nel *ragionevole bilanciamento* cui è tenuto in prima battuta il legislatore, e su cui può essere chiamata a esprimersi la Corte costituzionale, nel corso della sua attività di scrutinio delle leggi⁶³³. In questa luce, un dato di coerenza ordinamentale comporta l'impossibilità, sia giuridica quanto fattuale, di svilire le connessioni tra il principio lavorista, il principio personalista e il principio solidarista. Come, autorevolmente, è stato detto, il lavoro «ci “unge” di dignità, ci riempie di

⁶³¹ P. BIANCHI, *Contrasto alla povertà e Reddito di cittadinanza: spunti critici*, cit., p. 121.

⁶³² F. PIZZOLATO, *Gli argini costituzionali alla delimitazione della vulnerabilità*, cit. p. 29: «Questo tratto relazionale rende i diritti un fattore di costruzione della convivenza e dell'ordinamento repubblicano. I diritti non assolvono cioè solo a una funzione di usbergo, ma hanno rilievo istituyente, perché offrono occasioni di edificazione della convivenza. I diritti sono sociali non solo perché soddisfatti a mezzo di prestazioni, ma perché orientati all'inclusione e alla ri-attivazione della persona entro il flusso della partecipazione sociale. Pieno sviluppo della persona e partecipazione all'organizzazione sociale, economica e politica della Repubblica diventano infatti, nell'art. 3, c. II, obiettivi che si sostengono l'un l'altro, l'uno confermando l'altro».

⁶³³ M. CARTABIA, *Edipo Re* in M. Cartabia, L. Violante, *Giustizia e mito. Con Edipo, Antigone e Creonte*, Il Mulino, Bologna 2018 in p.56: «i diritti richiedono sempre di essere limitati, temperati l'uno con l'altro e assoggettati al principio di proporzionalità, giacché altrimenti diverrebbero «tiranni», come ebbe a dire la Corte costituzionale nella sentenza n.85 del 2013».

dignità»⁶³⁴, ci rende donne e uomini consapevoli dell'alta dignità che ci è propria. Perché «il lavoro è condizione di libertà, di dignità e di autonomia per le persone. Consente a ciascuno di costruire il proprio futuro e di rendere l'intera comunità più intensamente unita»⁶³⁵. Sulla stessa scia si colloca il “monito” del Presidente emerito della Corte costituzionale Gaetano Silvestri, per il quale: «Dignità e persona coincidono: eliminare o comprimere la dignità di un soggetto significa togliere o attenuare la sua qualità di persona umana. Ciò non è consentito a nessuno e per nessun motivo»⁶³⁶.

I giorni tragici della pandemia ci hanno fatto pensare sull'importanza dello Stato sociale, facendoci indulgere verso un giudizio positivo dello stesso suo modello.

Il problema della scarsità delle risorse, tanto evocato in passato, non è, almeno in questo momento storico, uno spendibile alibi dal momento che, come da molte parti viene affermato, questo è il momento di spendere, è il momento di fare debito, per fronteggiare le conseguenze della crisi sanitaria: «*the answer must involve a significant increase in public debt*»⁶³⁷.

Occorre, però, non sprecare questa possibilità ma indirizzare il nuovo debito verso la riduzione delle diseguaglianze, per stemperare le possibili tensioni sociali ma, soprattutto, perché una maggiore eguaglianza, come visto, è sintomatica di una società migliore, più felice, una società nella quale è più facile ripartire.

Le politiche liberistiche, l'abdicazione al compito di aggressione delle diseguaglianze, la flessibilizzazione e precarizzazione del diritto del lavoro, l'*austerity* imposta negli anni passati, hanno concorso a configurare un *mix* le

⁶³⁴ FRANCISCUS PP., *Testo udienza generale in Piazza San Pietro, 1 maggio 2013*, in http://www.vatican.va/content/francesco/it/audiences/2013/documents/papafrancesco_20130501_udienza-generale.html.

⁶³⁵ S. MATTARELLA, *Intervento del Presidente Mattarella in occasione della Festa del Lavoro*, Roma, 1° maggio 2020.

⁶³⁶ G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, cit., p. 4.

⁶³⁷ M. DRAGHI, *Draghi: we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, cit.

cui conseguenze saranno, verosimilmente, esacerbate dalle pesanti conseguenze della pandemia da Coronavirus⁶³⁸.

Ma proprio per attenuare le pesantissime conseguenze della terribile ed inaspettata Pandemia la strada da imboccare, già tracciata *ab origine* dalla Costituzione, impone di ristabilire l'ordine delle priorità attraverso la collocazione del "lavoro secondo Costituzione" al centro delle politiche pubbliche:

«la drammatica crisi pandemica ci chiede ora di cogliere – la consapevolezza che la rinascita (civile, sociale ed economica) della nostra comunità nazionale, in seno a una ritrovata coesione europea, debba avvenire rimettendo al centro la questione del lavoro: di quello che manca, prima di tutto, e che va urgentemente ritrovato con appropriati e lungimiranti investimenti pubblici, che guardino a un orizzonte lungo di sviluppo equo e sostenibile del Paese, senza farsi irretire dalla miopia dei tanti particolarismi alimentati dagli interessi micro-corporativi; e di quello che c'è, e che deve essere tuttavia meglio riconosciuto e garantito (retribuito e protetto, quindi), e anch'esso riqualificato e veramente "modernizzato", ma in una logica del tutto opposta alle politiche di segno neoliberale per troppi anni coltivate – con esiti disastrosi– anche in Italia». ⁶³⁹

Si fa pressante, allora, in luogo della sua deposizione, il "rilancio" dello Stato sociale e dei diritti da esso garantiti, colpendo gli sprechi, l'enorme evasione fiscale ed indirizzando le risorse pubbliche verso le "priorità costituzionali", di cui parla Lorenza Carlassare⁶⁴⁰.

Un'ultima battuta va rivolta alla riflessione, davvero interessante, circa la compatibilità del reddito di base con l'ordinamento costituzionale italiano condotta da Marco Benvenuti⁶⁴¹.

⁶³⁸ Mi fa pensare come i Costituenti intesero conferire al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) attribuzioni di consulenza per il Parlamento ed il Governo. L'organo, se messo a regime e nelle condizioni di funzionare potrebbe essere, davvero, una sede istituzionale importante per lo studio e la composizione di interessi contrapposti.

⁶³⁹ S. GIUBBONI, *Il diritto del lavoro dopo la pandemia: appunti per un'agenda progressista*, cit.

⁶⁴⁰ Cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013, p.1 e ss.

⁶⁴¹ M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, cit., p.167 e ss.

Nella sua analisi, lo studioso si domanda se, a seguito della intervenuta decostituzionalizzazione del diritto del lavoro, il reddito di base avrebbe la forza di intervenire al fine di ricostituzionalizzarlo⁶⁴².

La prospettiva presentata è davvero interessante dal momento che, come si è visto, da più parti si parla di “decostituzionalizzazione” del lavoro, a seguito delle politiche pubbliche attuate e della degradazione del valore lavoro a semplice oggetto di scambio. Ma egli si domanda, con un supplemento di riflessione, se il *basic income* riesca a rievolvere il valore lavoro alla giusta dignità e in che misura riesca a realizzare ciò.

Compie, quindi, una disamina dei due tipici istituti ossia della misura universalistica e della misura selettiva e denota come tutti i diritti sociali, contenuti nella Carta repubblicana, si indirizzano ad alcuni soggetti, tipizzati nel testo della Costituzione e non si configurano come indirizzati *erga omnes*. Il dato mentovato è dirimente poiché il diritto sociale al reddito di base dovrebbe soggiacere a tale impostazione, non potendosene discostare, in linea teorica.

L'A. analizza, così, il sussidio filtrandolo alla luce di tre distinti criteri che definisce «sistemico, contestuale e letterale»⁶⁴³.

Lo studioso evidenzia come, nella trama costituzionale, i diritti sociali non spettano a tutti allo stesso modo dal momento che, per intrinseca vocazione, sono connessi al principio di eguaglianza sostanziale e, dunque, si articolano tendendo in debito conto le diversità fattuali dei singoli casi, in virtù della loro funzione redistributiva⁶⁴⁴. Egli conclude la sua ricerca evidenziando come, anche alla luce delle misure introdotte nel mercato del lavoro, emergerebbe «più di un elemento di distonia, se non di vera e propria

⁶⁴² *Ivi*, pp.169: «tale misura, attualmente oggetto di un'intensa discussione a livello politico non meno che scientifico tra filosofi, sociologi, economisti e giuristi di entrambi i campi disciplinari, sarebbe suscettibile, almeno in parte, di ricostituzionalizzare il diritto del lavoro o contribuirebbe anch'essa, piuttosto, ad incrementare questa sua pervasiva decostituzionalizzazione? In altre parole, il reddito di base sarebbe, sempre in una prospettiva costituzionale, parte della soluzione o parte del problema del lavoro nel nostro tempo?».

⁶⁴³ *Ivi*, pp.171 e ss.

⁶⁴⁴ *Ivi*, p.170.

contraddittorietà nei confronti della Carta repubblicana del 1947» che sono da ascrivere al fatto che il lavoro, conforme al paradigma costituzionale, non ricopre il ruolo che gli spetta quale fondamento della Repubblica⁶⁴⁵.

Ciò emerge chiaramente dal momento che nella impostazione costituzionale «il lavoro e il reddito non sono affatto costituzionalmente fungibili o equivalenti»⁶⁴⁶.

Il lavoro, a differenza del reddito, si colloca nella prospettiva dello «sforzo permanente di emancipazione e di socializzazione di tutti i consociati a cui ci richiama la Costituzione italiana»⁶⁴⁷.

Lo studioso segnala come il Reddito di cittadinanza non si ammanterebbe della capacità enunciata, evidenziando, in ultimo, come «la strada per la ricostituzionalizzazione del diritto del lavoro passa attraverso un'azione dei pubblici poteri volta a garantire non reddito, ma lavoro»⁶⁴⁸.

Il tema della “ricostituzionalizzazione” del diritto del lavoro rappresenta il punto di incontro di visioni diverse: di Benvenuti, che è critico verso il *basic income* ma anche di Ferrajoli che, invece, saluta la stessa misura con grande entusiasmo.

Come ho precedentemente notato, Umberto Romagnoli giunge a parlare di vero e proprio «processo di de-costituzionalizzazione» della materia giuslavorista, con una evidente interversione dei criteri direttivi di un tempo⁶⁴⁹.

Anche Giovanni Maria Flick si muove in tale direzione affermando che:

«il diritto del lavoro viene “costituzionalizzato” non solo attraverso le tutele più tradizionali del contraente debole *ex se* o per appartenenza a una classe; ma come cittadino e prima ancora come persona. Il diritto abbandona la sua neutralità, la struttura fondata sull'eguaglianza formale e su deroghe eccezionali ad essa; tutela così gli interessi e le esigenze dei soggetti più deboli proprio perché tali, non perché appartenenti a una classe»⁶⁵⁰.

⁶⁴⁵ *Ivi*, p.195.

⁶⁴⁶ *Ivi*, p.198.

⁶⁴⁷ *Ivi*, p.199.

⁶⁴⁸ *Ivi*, p.199.

⁶⁴⁹ U. ROMAGNOLI, *La deriva del diritto del lavoro (Perché il presente obbliga a fare i conti col passato)*, cit., p.6.

⁶⁵⁰ G.M. FLICK, *Lavoro, dignità e Costituzione*, cit., p.7.

In sostanza, mi pare di capire che la “decostituzionalizzazione del lavoro” sia il vero problema⁶⁵¹.

Se così stanno le cose è necessario «invertire la rotta»⁶⁵² e puntare verso una nuova ricostituzionalizzazione del lavoro, dal momento che ciò è imposto dalla Carta fondamentale della Repubblica e, considerate le diseguaglianze in atto, non è più procrastinabile.

Infatti, come è stato evidenziato, «non sembra azzardato ritenere che tra le conseguenze di questo processo di ‘de-costituzionalizzazione del lavoro’ rientri l’espansione delle disuguaglianze socio-economiche che affligge il nostro Paese sin dall’ultimo decennio del secolo scorso, e che si è resa particolarmente evidente durante la fase più dura della crisi economico-finanziaria»⁶⁵³.

Mi pare, allora, indispensabile domandarsi in che termini sia possibile avviare un processo virtuoso tendente alla ‘ricostituzionalizzazione del lavoro’.

Le conclusioni cui giunge Benvenuti mi paiono condivisibili, dal momento che il reddito di base non ha la capacità di adempiere al ruolo di elevazione della persona poiché la dazione di un reddito potrebbe ben alleviare le condizioni di povertà e di diseguaglianza ma poco potrebbe fare rispetto all’elevazione offerta dal lavoro. Vero è che la disciplina prevede anche la costruzione di un apparato organizzativo volto all’introduzione o al reinserimento nel mondo

⁶⁵¹ Una deconstituzionalizzazione che transita per le vie delle leggi ordinarie attualmente in vigore e che plasmano i rapporti in essere come evidenzia S. GIUBBONI, *Il diritto del lavoro dopo la pandemia: appunti per un’agenda progressista*, cit.,: «Occorre[...] rivedere la disciplina della flessibilità contrattuale (o tipologica) – frutto di una stratificazione sotto molti profili incongrua e disfunzionale – e insieme riformare la normativa sui licenziamenti, superando una volta per tutte il contratto a “tutele crescenti”, che ha dato pessima prova di sé e sul quale pendono nuove questioni di legittimità dinanzi sia alla Corte costituzionale che alla Corte di giustizia dell’Unione europea, e ripristinando una tutela sempre reintegratoria per tutti i casi di licenziamento (disciplinare o economico) ingiustificato nell’area applicativa dell’art. 18 St. lav. (che dovrebbe essere dunque riformato a sua volta, essendo esso stesso fonte di irragionevoli disparità di trattamento, oltre che di problemi interpretativi irrisolti e probabilmente irrisolvibili per genetico difetto di formulazione e impostazione)».

⁶⁵² F. BARCA, *Cambiare rotta*, cit.

⁶⁵³ C. SALAZAR, *Reddito di cittadinanza, ‘reddito minimo garantito’ e Costituzione: notazioni sparse (e qualche perplessità)*, cit. p. 120.

del lavoro, ma sinora i risultati sono stati deludenti. Le potenzialità rispetto alle politiche attive del lavoro allo stato, però, sono alquanto fragili, dal momento che l'istituzione delle piattaforme previste, l'incrocio tra domanda ed offerta di lavoro, l'implementazione dei Centri per l'impiego, i compiti dei *navigators*, l'educazione e la formazione dei beneficiari, non sembrano essere una realtà, e così «è lecito dubitare della reale capacità dei Centri per l'Impiego di dare concreta attuazione all'apparato di servizi, che sostiene l'impianto del decreto»⁶⁵⁴.

Probabilmente la risposta non potrà che passare attraverso l'implementazione dei diritti, e delle tutele del lavoratore, a prescindere dalle mansioni alle quali egli sia adibito e senza porre in essere discriminazioni giustificate dalla tipologia di contratto, all'interno della quale il rapporto di lavoro viene ascritto, perché si rientra sempre nel «problema dell'uguaglianza»⁶⁵⁵.

Infatti, come è stato affermato, ci si trova, oggi, in presenza di un radicale cambio di passo rispetto al passato, di un cambiamento significativo:

«La cesura rispetto al passato appare attraverso l'invisibile riscrittura dell'etica del lavoro e della ricchezza. La possibilità, insita nell'economia finanziaria, di costruire o distruggere immense fortune nel volgere di un tempo brevissimo, attraverso percorsi diversi da quelli del lavoro e della fatica, mette fine all'idea che la ricchezza debba necessariamente derivare da un merito e che il lavoro sia una sua componente imprescindibile»⁶⁵⁶.

Mi pare impellente, più che mai, la necessità di una base comune di diritti che non possono essere barattati o calpestati e che siano ascritti a tutti i lavoratori, nessuno escluso, al fine di realizzare, in tal modo, la funzione emancipatrice cui il lavoro avrebbe e dovrebbe tendere nel sistema costituzionale italiano, infatti, «la sintesi e il senso di questa rivoluzione sono

⁶⁵⁴ F. DE MICHIEL, *Il Reddito di cittadinanza: beneficiari, requisiti oggettivi, principio di condizionalità. Discrasie tra mezzi e fini* cit., p.192.

⁶⁵⁵ G. FONTANA, *Il problema dell'uguaglianza e il diritto del lavoro flessibile*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, fasc. n. 398/2019.

⁶⁵⁶ M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Il Mulino, Bologna 2002, p. 37.

contenuti nell'art. I, 24 parole che testimoniano il rovesciamento di concezioni plurisecolari di *res publica*, di libertà politica e infine di popolo e, ultima a emergere, di nazione; che, infine, disegnano una nuova visione di sovranità e di costituzione, e in effetti il costituzionalismo democratico»⁶⁵⁷.

Il lavoro, allora, deve tornare ad assumere la centralità che la Costituzione gli ha assegnato, per la piena realizzazione di ciascuno e del consorzio sociale *naturale* per eccellenza, che è la famiglia:

«uno speciale significato va assegnato alla congiunta, duplice menzione del lavoro e della famiglia: le due gambe su cui avanza e si svolge l'esperienza di vita di ogni essere umano che sia in grado di impegnarsi in seno alla comunità del lavoro (anche però chi non lo sia – non è inopportuno rammentare – ha diritto a mezzi di sostentamento tali da poter comunque godere di un'esistenza “libera e dignitosa”). Il lavoro è infatti – come sappiamo – a fondamento della Repubblica, nel mentre la famiglia è il luogo primigenio in cui ogni persona viene ad esistenza, riceve le basi portanti della propria formazione culturale, progetta e matura la propria personalità. Trovo singolare che di tanto in tanto si riproponga da taluno, stancamente, l'idea che i diritti sociali non siano diritti fondamentali o lo siano in minor grado rispetto ai diritti classici di libertà quando il fondamento della Repubblica è proprio in uno di tali diritti, che perciò si pone a fondamento dei... *diritti fondamentali restanti* o, comunque, quale condizione per il loro compiuto appagamento»⁶⁵⁸.

⁶⁵⁷ N. URBINATI, *Costituzione italiana: articolo 1*, cit., p.89.

⁶⁵⁸ A. RUGGERI, *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, in *Consulta OnLine*, fasc. 2/2016, p.265.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. – AG.I.R.E. (Against Inequality Rebuild Equity) *Contro la disuguaglianza. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari 2018.
- AA.VV. Basic Income Pilotprojekt" in <https://www.pilotprojekt-grundeinkommen.de/english>.
- AA.VV., Basic Income Grant Otjivero, Namibia - 10 years later, in <http://www.bignam.org/>.
- AA.VV., *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici. Atti del Convegno di studi Reggio Calabria 7 novembre 2019*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.
- ADDIS P., *Reddito di cittadinanza reddito minimo in due ordinamenti mediterranei: Portogallo e Spagna* in in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019.
- AFFINITO D., *Coronavirus in Italia: i tagli al Servizio sanitario nazionale, chi li ha fatti e perché*, in *Corriere della sera*, 31.03.2020.
- AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE, <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/anagrafe-nazionale-popolazione-residente>.
- ALAIMO A., *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, fasc. 3/2017.
- ALASKA DEPARTMENT OF REVENUE, *2020 PFD PAYMENT*, in <https://pfd.alaska.gov/>.
- ALBANESE A., *Il modello sociale costituzionale e la sua attuazione in tempo di crisi*, in *Quest. Giust.*, fasc. 3/2015.
- ALICINO F., *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2016.

- ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA (a cura di), *Il Reddito di inclusione (ReI). Un bilancio Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN) 2019.
- ALLEGRI G., *"Il reddito di base nell'era digitale. Libertà, solidarietà, condivisione"*, Fefé editore, Roma 2018.
- ALVI G., *Perché ci occorre meno del PIL*, in "Equilibri, Rivista per lo sviluppo sostenibile", fasc. 1/2010.
- ALVI G., *Oikonomia ed economia sostanziale*, in "Equilibri, Rivista per lo sviluppo sostenibile", fasc. 1/2015.
- AMARASINGHE P., RAJHANS S.K., *Creating universal basic income as right: Indian Perspective* in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019.
- AMATO G., *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Il Mulino, Bologna 2015.
- ANPAL – AGENZIA NAZIONALE PER LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO, in <https://www.anpal.gov.it/>.
- ANPAL, *Nota mensile n. 1/2020* -maggio, p. 4 - Collana Focus ANPAL n. 75 a cura della Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica IV – Analisi del contesto occupazionale.
- ANPAL, *Reddito di cittadinanza, online la prima Nota periodica*, 29.05.2020 in <https://www.anpal.gov.it/-/reddito-di-cittadinanza-online-la-prima-nota-periodica>.
- ANSELMO M., MORLICCHIO E., PUGLIESE E., *«Poveri e imbrogliati». Dentro il Reddito di cittadinanza*, in "il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica", fasc. 1/2020.
- APOSTOLI A., *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in Costituzionalismo.it, fasc.3/2019.
- ARABIA G., *Diseguaglianza, redistribuzione e crescita*, Vita e Pensiero, Milano 2016.
- ASCOLI U., RANCI C., SGRITTA G.B. (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Il Mulino, Bologna 2016.

- ASSEMBLEA COSTITUENTE – COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, PRIMA SOTTOCOMMISSIONE – *Resoconto sommario della seduta pomeridiana di mercoledì 9 ottobre 1946, Presidenza del Presidente Tupini* (21).
- ASSEMBLEA COSTITUENTE – COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, PRIMA SOTTOCOMMISSIONE – *Resoconto sommario della seduta pomeridiana di giovedì 10 ottobre 1946, Presidenza del Presidente Tupini* (22), pp.219-222, in https://www.camera.it/_dati/costituente/lavori/I_Sottocommissione/sed022/sed022.pdf.
- ASviS - ALLEANZA ITALIANA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE in internet <http://asvis.it>
- ATER TRIESTE, *Dall' ICAM all'ATER: dal 1902, oltre un secolo di edilizia popolare pubblica a Trieste*, in Sito internet del Ater Trieste, <http://trieste.aterfvg.it/index.php?id=42020>
- AZZARITI G., *Ipotesi sui diritti sociali*, in AA.VV., *Ai confini dello Stato sociale*, Manifesto Libri, Roma 1994.
- BAGLIONI G., *L'accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Il Mulino, Bologna 2008.
- BALAGUER CALLEJÓN F., *La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo in I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, fasc. speciale 4/2018.
- BALDINI M., DAVERI F., *Reddito di cittadinanza M5s: costa 29 mld e non 14,9*, in *Lavoce.info*, 12 gennaio 2018.
- BALDINI V., *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2018.
- BARBERA A., *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale", fasc. 1/2011.
- BARBIERI F., *Reddito di cittadinanza, i tre motivi per cui penalizza le famiglie numerose*, *Il Sole 24 ore*, 13 febbraio 2019.
- BARCA F., *Cambiare rotta. Più giustizia sociale per il rilancio dell'Italia*, Laterza, Bari-Roma 2019.
- BARTOLE S., *La Costituzione è di tutti*, Il Mulino, Bologna 2012.

- BASSO L., *Intervento in Assemblea costituente*, seduta pomeridiana del 6 marzo 1947, in Resoconto stenografico A.C. – LII.
- BAUMAN Z., *Danni collaterali. Diseguaglianze sociali nell'età globale*, trad. it. a cura di M. Porta, Laterza, Roma-Bari 2011.
- BECCHETTI L., *Povert  o disuguaglianza?* in *Povert *, a cura di C. Cefaloni, Citt  Nuova, Roma 2016.
- BECK U., *Disuguaglianza senza confini*, trad. italiana a cura di C. Sandrelli, Laterza, Roma-Bari 2011.
- BELLO A., *Lettera a coloro che non contano niente – 4 marzo 1990*, in internet <http://www.reginamundi.info/dontoninobello/colorochenonco ntanoniente.asp>.
- BENVENUTI M., *Lavoro (principio costituzionale del)*, in Enciclopedia giuridica, XX, Roma, 2009.
- BENVENUTI M., *Ancora su diritto europeo e (smantellamento dello) stato sociale: un accostamento par inadvertance?*, in *Nomos*, fasc.1/2013.
- BENVENUTI M., *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in AA.VV., *Le riforme del diritto del lavoro*, a cura di M.P. Iadicicco e V. Nuzzo, Napoli, 2016.
- BERNARDINI G., CAU M., D'OTTAVIO G., NUBOLA C. (a cura di), *L'et  costituente. Italia 1945-1948*, Il Mulino, Bologna 2017.
- BES 2013. *Il benessere equo e sostenibile in Italia*, a cura dell'ISTAT e del CNEL, Roma, 2013, https://www.istat.it/it/files//2013/03/bes_2013.pdf.
- BES 2019. *Il benessere equo e sostenibile in Italia (Rapporto)*, a cura dell'ISTAT, in <https://www.istat.it/it/archivio/236714>.
- BIANCHI E., *A piccoli passi verso la barbarie*, in *La Stampa*, 18 ottobre 2009.
- BIANCHI P., *Contrasto alla povert  e Reddito di cittadinanza: spunti critici*, in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticit  e prospettive delle politiche di contrasto alla povert *, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019.

- BIEN (BASIC INCOME EARTH NETWORK) in <https://basicincome.org/basic-income/>.
- BIFULCO D., *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli 2003.
- BILANCIA. P., *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, fasc. speciale 4/2018.
- BIN ITALIA - BASIC INCOME NETWORK – ITALIA, in bin-italia.org/soci-fondatori/.
- BIN ITALIA - BASIC INCOME NETWORK - ITALIA, *Germania: un reddito di base incondizionato per 3 anni di 1200 euro al mese*, in <https://www.bin-italia.org/germania-un-reddito-di-base-incondizionato-per-3-anni-di-1200-euro-al-mese/>.
- BIN-ITALIA - BASIC INCOME NETWORK - ITALIA,(a cura di) *Cina, Macao: lo schema di redistribuzione del reddito si espande* in BIN Italia, 24 marzo 2019, in internet <https://www.bin-italia.org/cina-macaolo-schema-redistribuzione-del-reddito-macao-si-espande>
- BIN ITALIA - BASIC INCOME NETWORK - ITALIA, (a cura di) *Macau il governo distribuisce un reddito di base temporaneo*, in <https://www.bin-italia.org/macau-il-governo-distribuisce-un-reddito-di-base-temporaneo/>
- BIONDI DAL MONTE F., *Quale cittadinanza per il «Reddito di cittadinanza»?* in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019.
- BOBBIO N., *Eguaglianza e Libertà*, Einaudi, Torino 2009.
- BOGNETTI G., *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2012.
- BONETTI P., *Rassegna delle leggi, dei regolamenti e dei decreti statali. L'accesso degli stranieri al reddito di cittadinanza. Profili di illegittimità costituzionale*, in Osservatorio italiano Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, fasc. 2/ 2019, in <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/osservatori/osservatorio-italiano>.
- BONOMI A., *Brevi osservazioni sul “Reddito di dignità” introdotto dalla l. n. 3/2016 della Regione Puglia: aspetti positivi e punti di criticità sotto il profilo della compatibilità costituzionale*, in *diritti fondamentali.it*, fasc. 2/2016.

- BONOMI A., *Brevi osservazioni sul nuovo Reddito di Inclusione introdotto dal d. lgs. n. 147/2017 in attuazione della legge delega n. 33/2017: aspetti di diritto costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc.1/2018
- BORTOLOTTI B., *Crescere insieme per un'economia giusta*, Roma-Bari 2013.
- BOTTAZZI G., *Il PIL, crisi di un paradigma. Un'agenda per la ricerca, in Lavoro, mercato, istituzioni. Scritti in onore di Gian Primo Cella*, a cura di L. Bordogna, R. Pedersini, G. Provasi, FrancoAngeli, Milano 2013.
- BOTTIGLIERI M., *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, in *forumcostituzionale.it*, 2 marzo 2016.
- BRANCASI A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n.1/2012.
- BRONZINI G., *Il reddito di cittadinanza, Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 2011.
- BRONZINI G., *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale" 1/2014.
- BRONZINI G., *Appunti contro la disgregazione europea. Reddito minimo e nuovi diritti per rilanciare il processo di integrazione*, pp. 28-39, in QR4, *Quaderni per il Reddito*, Fascicolo n. 4/luglio 2016 "Diritti sociali e reddito garantito pilastri per un'Europa 2.0".
- BRONZINI G., *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 2017.
- BRONZINI G., *Reddito di base, lavoro, automazione: appunti per un nuovo garantismo sociale*, pp. 39-51, in QR7, *Quaderni per il Reddito*, Fascicolo n.7/ marzo 2017 "Reddito garantito e innovazione tecnologica, tra algoritmi e robotica".
- BRONZINI G., *Il reddito minimo garantito alla luce del "pilastro sociale europeo"*, pp. 96- 102, in QR8, *Quaderni per il Reddito*, Fascicolo n.8/ febbraio 2018 "Oltre il Reddito di Inclusione Un reddito garantito come diritto di base".

- BRONZINI G., *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale", fasc. 4/2018.
- BRONZINI G., *Il reddito di cittadinanza: una tappa per un nuovo welfare e l'autodeterminazione delle persone*, in volerelaluna.it, 11 febbraio 2019.
- BRONZINI G., *La campagna denigratoria nei confronti della legge sul reddito di cittadinanza: come andare avanti?*, in *Questione giustizia*, fasc. 4 del 2019.
- BRONZINI G., *La cooperazione sociale tra economia dei Big Data e reddito di base*, pp. 97 – 105 in QR9, Quaderni per il Reddito, Fascicolo n.9 / marzo 2019 "Big Data, WebFare e Reddito per tutti, Siamo in rete, produciamo valore, vogliamo reddito".
- BUSILACCHI G., *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell' Europa a 27*, FrancoAngeli, Milano 2013.
- CACCIARI M., PRODI P., *Occidente senza Utopie*, Il Mulino, Bologna 2016.
- CAMERLENGO Q., *Costituzione e promozione sociale*, Il Mulino, Bologna 2013.
- CAMERLENGO Q., RAMPAL., *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale", fasc. 1/2015.
- CAMERLENGO Q., *Il senso della Costituzione per la povertà*, in Osservatorio AIC, fasc. I-II/2019.
- CAMPA R., *La società degli automi. Studi sulla disoccupazione tecnologica e il reddito di cittadinanza*, D Editore, Roma 2017
- CANAPARO P., *La legge costituzionale n.1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in Federalismi.it, fasc. n.13/2012.
- CANDITO A., *Reddito di cittadinanza alla 'ndrangheta: oltre 500mila euro di sussidi per 101 boss del Reggio*, in *La Repubblica*, 20 maggio 2020.
- CANFORA L., *La schiavitù del capitale*, Il Mulino, Bologna 2017.

- CANGIOTTI M., *Democrazia, lavoro, diritti/doveri: i valori fondamentali della Costituzione*, in STVDI VRBINATI, *Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche - ANNO LXXXV*, n. 69, 1-2 (2018).
- CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino 2002.
- CARITAS ROMA (RAPPORTO) *La povertà a Roma: un punto di vista. Anno 2019*, a cura di E. Manna, R. Esposito, in internet: http://www.caritasroma.it/wpcontent/uploads/2019/11/Rapporto_2019.pdf.
- CARITAS ITALIANA (a cura di), *Covid-19: nuovo monitoraggio Caritas. In un quadro ancora incerto e in salita, si intensifica l'impegno nelle comunità locali*, Comunicato n.22 del 1° luglio 2020.
- CARLASSARE L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013.
- CARLASSARE L., *Solidarietà, Un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, fasc.1/2016.
- CARRA A.E., *Più eguaglianza, più benessere*, Ediesse, Roma 2014.
- CARTA ACQUISTI ORDINARIA, sul sito Inps, in <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=50083>.
- CARTABIA M., *La Corte costituzionale nella nuova età dei diritti*, in "il Mulino, *Rivista bimestrale di cultura e di politica*", fasc. 2/2013.
- CARTABIA M., *Edipo Re* in M.Cartabia, L.Violante, *Giustizia e mito. Con Edipo, Antigone e Creonte*, Il Mulino, Bologna 2018.
- CARTABIA M., *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, 28 aprile 2020, in https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/composizione/relazione_annale.do
- CARTOSIO B., *Fra diseguaglianze e indignazione*, in "il Mulino, *Rivista bimestrale di cultura e di politica*", fasc. 5/2012.
- CASADEI T., *Oltre lo stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul 'reddito di cittadinanza'*, in *Quaderni fiorentini XLVI* (2017) – *Giuristi e Stato sociale*, pp. 142-143, in <http://www.centropgm.unifi.it/quaderni/46/index.htm>.
- CASAMASSIMA V., VIVALDI E., *Ius existentie e politiche di contrasto della povertà*, in "Quaderni costituzionali", fasc. 1/2018.

- CASSESE S., *L'incompletezza del welfare state in Italia*, in *Povert  e Stato* (a cura di R. Artoni e E. Bettinelli), Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti, Roma 1987.
- CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari 2002.
- CASSESE S., *C'  un ordine nello spazio giuridico globale?*, in "Politica del diritto, Rivista trimestrale di cultura giuridica fondata e diretta da Stefano Rodot ", fasc. 1/2010.
- CASSESE S., *Stato in trasformazione*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, fasc. 2/2016.
- CASSESE S., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Il Mulino, Bologna 2019.
- CASTEL R., *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino 2011.
- CGIA di Mestre (a cura di Ufficio Studi CGIA), *La Cgia contro i big del web e Fca. Nel 2018 i primi hanno pagato 64 milioni di imposte: 600 volte meno delle tasse versate dalle nostre piccole imprese*, 16 maggio 2020, in internet <http://www.cgiamestre.com/la-cgia-contro-i-giganti-d-el-web-e-fca/>.
- CGIL (a cura di) CARTA DEI DIRITTI UNIVERSALI DEL LAVORO in <http://www.cartacgil.it/?sd=1#diritti/diritto-al-lavoro>.
- CHARLIER J., *Solution du problème social ou Constitution humanitaire, basée sur la loi naturelle et précédée de l'expos  des motifs*, C. J.A. Greuse, Bruxelles, 1848, in <http://www.basicincome.org/bien/pdf/Solution%20du%20probleme%20social%20ou%20constitution%20humanitaire%20%E2%80%93%20Joseph%20Charlier.pdf>.
- CHIARELLA P., *Societ  a solidariet  limitata. Lo stato sociale in Europa*, in "Politica del diritto, Rivista trimestrale di cultura giuridica fondata e diretta da Stefano Rodot ", fasc. 4/2017.
- CHICCHI F., LEONARDI E., *Manifesto per il reddito di base*, Laterza, Roma-Bari 2018.
- CHIES L., PODRECCA E., *Misure di reddito minimo e inclusione attiva in FVG: appunti per una valutazione*, in "Le politiche strutturali e la misurazione dei loro effetti: aspetti territoriali", EUT Edizioni Universit  di Trieste, Trieste 2017.

- CHIURI M. C., CONIGLIO N., FERRI G., *L'esercito degli invisibili. Aspetti economici dell'immigrazione clandestina*, Il Mulino, Bologna 2007.
- CHUCK C., *As 42.6 Million Americans File for Unemployment, Billionaires Add Half a Trillion Dollars to Their Cumulative Wealth*, in <https://inequality.org/great-divide/billionaire-bonanza-update-june-4/>.
- CIERVO A., *Il diritto al cibo. Presupposti normativi e precedenti costituzionali di un nuovo diritto fondamentale*, in "Parolechiave", fasc. 2/2017.
- CINELLI M., *Dinamiche demografiche e prospettive del Welfare in Italia: le problematiche*, in Rivista italiana di diritto del lavoro, fasc. 3/2019.
- COELHO A., *China: Macao's Wealth Partaking Scheme expands*, in BIEN, 4 dicembre 2018, in https://basicincome.org/news/2018/12/chinamacaoswealthpartakingschemeexpands/?fbclid=IwAR2zf00UJImkylTBhnWpZhjTRUmo7dOYVlsx_qfDfpdRdH_cPwi5Mds0ft8, ripreso da *Cina, Macao: lo schema di redistribuzione del reddito si espande* in BIN Italia, 24 Marzo 2019, in internet <https://www.bin-italia.org/cina-macalo-schema-redistribuzione-del-reddito-macao-si-espande>.
- COLAVITTI G., *“Fondata sui lavori”, Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in Rivista AIC, fasc. 1/2018.
- COLDIRETTI (a cura di), *Un milione di poveri in più nel 2020 per l'effetto Covid*, 16 giugno 2020, in <https://www.coldiretti.it/economia/un-milione-di-poveri-in-piu-nel-2020-per-leffetto-covid>.
- COLLOCA P., *La «recessione» civica. Crisi economica e deterioramento sociale*, Il Mulino, Bologna 2016.
- COMMISSIONE EUROPEA (E), *Comunicazione Commissione UE del 25 gennaio 1999* [Com (98), 774 def.].
- COMMISSIONE EUROPEA (U.E.), *Libro verde Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo* [COM 2006, 70].
- COMMISSIONE EUROPEA (U.E.), *Comunicazione della Commissione europea del 27 giugno 2007: Verso principi comuni di flessicurezza* [SEC 2007, 861].

- COMMISSIONE EUROPEA (U.E.), *Comunicazione della Commissione UE del 2 ottobre 2013: Potenziare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria* [COM 2013, 0690].
- COMMISSIONE SARKOZY – RAPPORTO (AA.VV.) in www.stiglitz-senfitoussi.fr. e in: <http://www.ephygie.com/wp-content/uploads/2011/05/Rapport-de-laCommission-sur-la-mesure-des-performances%C3%A9conomiques-et-duprogr%C3%A8s-social-Rapport-Stiglitz.pdf>
- COMMISSO G., SAVINI G., *Reddito di cittadinanza. Emancipazione dal lavoro o lavoro coatto?*, Asterios, Trieste 2017.
- CONSIGLIO (UE), *Raccomandazione del Consiglio delle Comunità europee del 24 giugno 1992 in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale* [92/441/CEE].
- CONSIGLIO (UE), *Raccomandazione del Consiglio delle Comunità europee del 27 luglio 1992 relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale* [92/442/CEE]
- CONSIGLIO D'EUROPA, sito istituzionale <https://rpcoe.esteri.it/rpcoe/it/consiglio-d-europa/>
- CONSIGLIO D'EUROPA - ASSEMBLEA PARLAMENTARE in https://rpcoe.esteri.it/rpcoe/it/consiglio-d-europa/assemblea_parlamentare, e sul sito ufficiale <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/XrefXML2HTML2EN.asp?fileid=24429&lang=en>
- CONSIGLIO D'EUROPA, *Resolution 2197 (2018) The case for a basic citizenship income*, discussione dell'Assemblea del 23 gennaio 2018 (4a seduta), in <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-english?FileID=24429&lang=en>.
- CONSOB (a cura di), *Le crisi finanziarie*, a cura della, in internet <http://www.consob.it/web/investor-education/le-crisi-finanziarie>.
- CORAZZA L., *Il diritto del lavoro e la riscoperta della questione redistributiva*, in *Questione giustizia*, fasc. 4/2019.
- CORDINI G., *Il diritto al cibo, le generazioni future e il mercato*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale" Speciale/2019.
- CORTE COST. sentenza n. 45 del 1965.

- CORTE COST. sentenza n. 107 del 2018.
- CORTE COST. sentenza n. 166 del 2018.
- CORTE COST. sentenza n. 122 del 2020.
- COTTARELLI C., *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Feltrinelli, Milano 2018.
- CROUCH C., *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo*, trad. italiana a cura di D. Ferrante, Laterza, Bari-Roma 2019.
- DECRETO-LEGGE 28 gennaio 2019 n. 4 *“Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”*.
- DECRETO-LEGGE 19 maggio 2020, n. 34 *“Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*.
- DECRETO LEGISLATIVO 18 giugno 1998, n. 237 *“Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449”*.
- DECRETO LEGISLATIVO 14 settembre 2015, n. 150 *“Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”*.
- DECRETO LEGISLATIVO 15 settembre 2017, n. 147 *“Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà”*.
- DELIBERA DELLA GIUNTA PROVINCIALE DI TRENTO 11 settembre 2009, n. 2216.
- DECRETO DEL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI DI CONCERTO CON IL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE del 21 ottobre 2019.
- DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 29 settembre 1973, n.597 *“Istituzione e disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche”*.
- DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 22 dicembre 1986, n. 917 *“Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi”*.

- DACREMA P., *La dittatura del PIL. Schiavi di un numero che frena lo sviluppo*, VandA.ePublishing, Milano 2013.
- DAGNES J., *Ai posti di comando. Individui, organizzazioni e reti nel capitalismo finanziario italiano*, Il Mulino, Bologna 2018.
- DE MARTINO F. R., *Revisione dei Trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, fasc. n.1/2015.
- DE MICHIEL F., *Il Reddito di cittadinanza: beneficiari, requisiti oggettivi, principio di condizionalità. Discrasie tra mezzi e fini*, in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019.
- DE SANTIS G., *Popolazione e sistemi di welfare* in A. Golini (a cura di), *Il futuro della popolazione nel mondo*, Il Mulino, Bologna 2009.
- DE SANTIS G., *Si fa presto a dire Welfare*, in "il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica", fasc. 5/2018.
- DEL BÒ C., *Un reddito per tutti, Un'introduzione al basic income*, Ibis, Como - Pavia 2004.
- DEL BÒ C., MURRA E., *Per un reddito di cittadinanza. Perché dare soldi a Homer Simpson e ad altri fannulloni*, goWare, Firenze 2014.
- DELBONO F., LANZI D., *Povertà, di che cosa?. Risorse, opportunità, capacità*, Il Mulino, Bologna 2007.
- DELLA MORTE M., *Costituzione ed egemonia dell'eguaglianza*, in *La diseguaglianza nello Stato costituzionale. Atti del Convegno di Campobasso 19-20 giugno 2015*, a cura di M. Della Morte, Quaderni del Gruppo di Pisa, Editoriale Scientifica, Napoli 2016.
- DELUSSU R., *La Coerenza dell'Ordinamento giuridico: il Lavoro come Causa della Costituzione*, Youcanprint. Tricase (LE) 2018.
- DENTICO N., *Covid 19, Il virus delle disuguaglianze in azione e il "gioco" di scommettere sulla morte dell'altro*, in *La Repubblica*, 26.03.2020.
- DI COSIMO G., *Sulla continuità fra Statuto e Costituzione*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2011.
- DI GRAZIA F., *Requisitoria orale del Procuratore generale f.f. in costanza del Giudizio sul rendiconto generale dello Stato 2019*, presso la Corte

dei conti, udienza del 24 giugno 2020, p.13, in <https://www.corteconti.it/Home/Documenti/DettaglioDocumenti?Id=b4c1c13aef7f4e08805e0fb8a080901c>.

- DISEGNO DI LEGGE 29 ottobre 2013 n.1148, depositato presso il Senato della Repubblica.
- DRAGHI M., *Draghi: we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in Financial Times, 25.03.2020.
- DRIGO C., *Il Diritto al cibo adeguato: fra strumenti normativi vaghi e difficile giustiziabilità, quale ruolo per gli enti territoriali?* in Federalismi.it, fasc. 3/2016.
- EHRENREICH B., *Una paga da fame. Come non si arriva a fine mese nel paese più ricco del mondo*, trad.it. a cura di A. Bottini, Feltrinelli, Milano 2004.
- ELIA L., *Si può rinunciare allo «Stato sociale»?*, in *Povertà e Stato* (a cura di R. Artoni e E. Bettinelli), Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti, Roma 1987.
- FANA M., *Non è lavoro, è sfruttamento*, Laterza, Roma-Bari 2017.
- FARANDA R., *La legge della Regione Lazio sul reddito minimo garantito*, in bin-italia.org, 23 febbraio 2011.
- FELICE E., *I tre fallimenti storici del neoliberismo*, in L'Espresso, 16 gennaio 2020.
- FELTRI S., *Reddito di cittadinanza. Come. Quando. Perché*, PaperFIRST, Roma 2018.
- FERRAJOLI L., *Sui fondamenti dei diritti fondamentali. Un approccio multidisciplinare*, in "Studi sulla questione criminale", fasc. 2/2010.
- FERRAJOLI L., *Il futuro della democrazia in Europa*, in "Parolechiave", fasc. 1/2012.
- FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali e democrazia. Due obiezioni a Robert Alexy*, in "Rivista di filosofia del diritto, Journal of Legal Philosophy" fasc. 1/2015.
- FERRAJOLI L., *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, Roma – Bari 2018.

- FERRAJOLI L., *Dignità e libertà*, in “Rivista di filosofia del diritto, Journal of Legal Philosophy”, fasc. 1/2019.
- FERRAJOLI L., *L'alleanza perversa tra sovranismi e liberismo*, in *Costituzionalismo.it*, fasc.1/2019.
- FERRAJOLI L., MASTROMARTINO F., *Intervista a Luigi Ferrajoli*, in “il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica”, fasc. 5/2019.
- FERRARESE M.R., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Il Mulino, Bologna 2002.
- FERRARESE M.R., *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna 2010.
- FERRARESE M. R., *Il costituzionalismo puntiforme e l'invisibilità dei poteri globali*, in *Nomos*, fasc. 2/2018.
- FERRARESE M.R., *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in *Nomos*, fasc. 2/2019.
- FERRARI F., *Original intent e rigidità dello Statuto albertino*, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale", fasc. 3/2016.
- FERRERA M., *Neowelfare liberalo: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e mercato*, fasc. 97/2013.
- FERRERA M., *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Laterza, Roma-Bari 2016.
- FERRERA M., *La società del Quinto Stato*, Roma-Bari, 2019
- FEZZI L., *In margine alla legislazione frumentaria di età repubblicana*, in *Cahiers du Centre Gustave Glotz*, fasc. 12/2001.
- FITOUSSI J. P.; *Il teorema del lampione o come mettere fine alla sofferenza sociale*, trad. italiana a cura di M. L. Chiesara, Einaudi, Torino 2013.
- FITOUSSI J. P.; *La neolingua dell'economia ovvero come dire a un malato che è in buona salute*, a cura di F. Pierantozzi, Einaudi, Torino 2019.
- FLICK G.M., *La Costituzione: un manuale di convivenza*, a cura di F. Caramazza, P. Mazzanti, Paoline Editoriale Libri, Milano 2018.

- FLICK G.M, *Lavoro, dignità e Costituzione*, in Rivista AIC, fasc. 2/2018
- FONTANA G., *Dall'inderogabilità alla ragionevolezza. Crisi dei modelli e dinamiche di tutela nel diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino 2008.
- FONTANA G., *La riforma del lavoro, i licenziamenti e la Costituzione. Riflessioni critiche*, in *Costituzionalismo.it*, fasc.2 /2016.
- FONTANA G., *Il lavoro precario e il suo diritto. Un'introduzione critica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019.
- FONTANA G., *Il problema dell'uguaglianza e il diritto del lavoro flessibile*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, fasc. n. 398/2019.
- FONTANA G., *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Tra passato, presente e futuro*, in *La citt. eur.*, 1/2019.
- FORUM DISEGUAGLIANZE DIVERSITÀ, in www.forumdisuguaglianzediversita.it.
- FRANCISCUS PP., *Testo udienza generale in Piazza San Pietro, 1 maggio 2013*, in http://www.vatican.va/content/francesco/it/audiences/2013/documents/papa-francesco_20130501_udienza-generale.html.
- FRANCISCUS PP., *A un esercito invisibile - Lettera del Santo Padre Francesco ai movimenti popolari*, 12 aprile 2020, in *La vita dopo la pandemia*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2020.
- FRANZINI M., *Disuguaglianze inaccettabili. L'immobilità economica in Italia*, Laterza, Roma-Bari 2013.
- FRANZINI M., *Il Welfare state e il futuro del benessere*, in "Politiche Sociali, Social Policies" 2/2014.
- FRANZINI M., *Disuguaglianze inaccettabili. Intervista a Maurizio Franzini di Carlo Cefaloni*, in *Povertà*, a cura di C. Cefaloni, Città Nuova, Roma 2016.
- FRANZINI M., PIANTA M., *Disuguaglianze. Quante sono come combatterle*, Roma-Bari 2016.
- FROSINI J. O., *Dalle Poor Laws all'Universal Credit: lo sviluppo del reddito di base nel contesto britannico*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", fasc. 2/2019.

- FURNO E., *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos*, fasc. 1/2017.
- GALLINO L., *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Laterza, Roma-Bari 2009.
- GALLO F., *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, Il Mulino, Bologna 2007.
- GAMBINO S., *Stato sociale una forma superata? Alcune riflessioni e qualche interrogativo sui rapporti fra democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, fasc.3/2018.
- GENTILINI A., *Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e positivismo giuridico: chi ha paura della lettera della legge?*, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini", fasc. 3/2005.
- GIANFORMAGGIO L., *L'eguaglianza di fronte alla legge: principio logico, morale o giuridico?* in *Filosofia e critica del diritto*, Giappichelli, Torino 1995.
- GIANNINI M. S., *Stato sociale, una nozione inutile*, in *Il Politico, Rivista italiana di scienze politiche*, fasc.2 del 1977, pp. 205-227 anche in *AA.VV., Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano 1977, vol. I.
- GIANNINI M.S., *Istituzioni sociali e Costituzione*, in *Povertà e Stato* (a cura di R. Artoni e E. Bettinelli), Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti, Roma 1987.
- GIORGIS A., voce *Diritti sociali*, *Dizionario di diritto pubblico*, III, a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano 2006.
- GIRALDI A., *Reddito di cittadinanza e diritto penale: le nuove fattispecie incriminatrici*, 29 aprile 2020, all'interno del Ciclo di incontri "Connessioni" di diritto penale, Ciclo di incontri telematici del Dottorato in Discipline giuridiche dell'Università degli Studi "Roma Tre".
- GIUBBONI S., *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna 2003.
- GIUBBONI S., PIOGGIA A., *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale", fasc. 2/2015.

- GIUBBONI S., *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in "Politica del diritto, Rivista trimestrale di cultura giuridica fondata e diretta da Stefano Rodotà", fasc. 4/2018.
- GIUBBONI S., *Un nuovo pilastro europeo per i diritti sociali? Due critiche – di metodo e di merito – al social pillar di Göteborg*, in *Menabò di Etica e Economia*, consultabile all'indirizzo www.eticaeconomia.it, 1. 2. 2018.
- GIUBBONI S., *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica* in *La citt. eur.*, fasc. 2/2019.
- GIUBBONI S., *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT, fasc. 401/2019.
- GIUBBONI S., *Il diritto del lavoro dopo la pandemia: appunti per un'agenda progressista*, in *Questione giustizia*, 20.07.2020.
- GIUBILEO F., *Qualche ragionamento sul reddito minimo: teoria, sperimentazione e problemi dello strumento*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale" 2/2013.
- GOLINI A., ROSINA A. (a cura di), *Il secolo degli anziani. Come cambierà l'Italia*, Il Mulino, Bologna 2011.
- GORI C., *Ma tanti poveri non chiedono il Rdc. Ecco perché*, in *Lavoce.info*, 18 giugno 2019.
- GOVERNMENT INFORMATION BUREAU (GCS), *Wealth Partaking Scheme 2014*, 30 giugno 2014, in <https://www.gov.mo/en/news/53162/>.
- GRANAGLIA E., BOLZONI M., *Il reddito di base*, Ediesse, Roma 2016.
- GRANAGLIA E., *La povertà oggi in Italia. Recenti tendenze e quattro nodi critici*, *Questione giustizia*, fasc. 2/2017.
- GRANDE DIZIONARIO DELLA LINGUA ITALIANA, Prototipo edizione digitale, UTET Grandi Opere – Accademia della Crusca, 2018, voce *precario* (Vol. XIV).
- GRANDI G.Z., *Diritti sociali e diritto del lavoro: breve storia di un viaggio verso la globalizzazione delle economie*, in *Rivista Pace diritti umani*, fasc.3/2006.

- GRASSO, G., *Appunti su reddito di inclusione, assistenza socio-sanitaria e vincoli sulle risorse disponibili*, in Osservatorio costituzionale, fasc. 3/2017.
- GRAZIOSI A., *Il futuro contro. Democrazia, libertà, mondo giusto*, Il Mulino, Bologna 2019.
- GREBLO E., *A misura del mondo. Globalizzazione, democrazia, diritti*, Il Mulino, Bologna 2004.
- GROPPI T., *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale", fasc. 1/2016.
- GROPPI T., *Diseguaglianze e immobilità sociale. Quel che la Costituzione italiana ha da dire*, in forumcostituzionale.it, 2 ottobre 2019.
- GUERRIERI P., *Crescita "inclusiva" e lotta alle disuguaglianze*, in *Questione giustizia*, fasc. 2/2017.
- GUIGLIA G., *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente interpretazione costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Cedam, Padova 2007.
- HABERL S., *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito nei sistemi tedesco e austriaco*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale", fasc. 2/2019.
- HABERMAS J., *Questa Europa è in crisi* (2012), tr. it., Roma-Bari 2012.
- HABERMAS J., *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea* (2013), tr. it., Roma-Bari 2014.
- HABERMAS J., *Vi spiego perché la sinistra antieuropea sbaglia*, 10 aprile 2014, in www.reset.it.
- HANSEN J., *Come funziona in Alaska il reddito di cittadinanza basato sul petrolio. La Nota di Hansen*, 10 novembre 2019, in <https://www.startmag.it/>.
- HOLMES S., SUNSTEIN C., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, (traduzione italiana a cura di E. Caglieri), Il Mulino, Bologna 2000.

- INEQUALITY.ORG (Project of the Institute for Policy Studies) in internet: www.inequality.org.
- INNOCENTI E., *Continuità e discontinuità nel passaggio dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza*, in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019.
- INPS - ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Osservatorio Reddito e Pensione di Cittadinanza: i dati di maggio 2020*, in <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdi r=5 3697>.
- INPS - ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Osservatorio Reddito e Pensione di Cittadinanza: i dati di maggio 2020 – Dati navigabili* in <https://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/redcit/index.jsp>.
- ISTAT - ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, in <https://www.istat.it>.
- ISTAT - ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (a cura di), *La misurazione del benessere (BES)* in [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)).
- ISTAT - ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (a cura di), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà - anno 2019*, in https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf
- ISTAT - ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (a cura di), *Rapporto BES* [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/lamisurazione-del-benessere-\(bes\)/il-rapporto-istat-sul-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/lamisurazione-del-benessere-(bes)/il-rapporto-istat-sul-bes).
- JOERGES C. - GIUBBONI S., *Diritto e politica nella crisi europea*, in Riv. crit. dir. priv., 2013.
- LEGGE FONDAMENTALE DELLA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA.
- LEGGE 24 dicembre 2003, n. 350 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)*”.
- LEGGE 6 agosto 2008, n.133 “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*”.

- LEGGE REGIONE CAMPANIA 19 febbraio 2004, n.2 *“Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza”*.
- LEGGE REGIONE EMILIA-ROMAGNA 19 dicembre 2016, n. 24 *“Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito”*
- LEGGE REGIONE FRIULI VENEZIA-GIULIA 31 marzo 2006, n.6 *“Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale”*.
- LEGGE REGIONE LAZIO 20 marzo 2009, n.4 *“Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati”*.
- LEGGE REGIONE PUGLIA 14 marzo 2016, n. 3 *“Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva”*.
- LA SPINA A., MAJONE G., *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna 2000.
- LETTA E., *Enrico Letta a Forbes: “Cina non è alternativa a UE, insieme Italia e Francia possono pesare di più”*, intervista a cura di R. M. Silvestri, in Forbes.it, 7 maggio 2020.
- LIETO S., MONE D., *Il reddito di cittadinanza. Per un contributo sull'effettività dei diritti sociali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2010.
- LIGUSTRO A., *Diritto al cibo e sovranità alimentare nella prospettiva dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale" Speciale/2019.
- *Lodi, Stranieri esclusi dalle agevolazioni mensa a scuola: i bambini tornano in classe con il panino* (a cura della Redazione), in La Repubblica, 17.09.2018.
- LOMBARDI G., *Diritti di libertà e diritti sociali*, in "Politica del diritto, Rivista trimestrale di cultura giuridica fondata e diretta da Stefano Rodotà", fasc. 1/1999.
- LONGO A., *Edmund Burke e Thomas Paine: stralci di una mitografia costituzional-rivoluzionaria*, in “Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini”, fasc. 1/2017.
- LONGO E., *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale", fasc. 2/2017.

- LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, volume II, Cedam, Padova 1995.
- LUCIANI M., *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 3/2010.
- LUCIANI M., *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in “*Dalla Costituzione «inattuata» alla Costituzione «inattuale»? Potere costituente e riforme costituzionali nell’Italia repubblicana*”, *Materiali dell’incontro di studio, Ferrara, 24-25 gennaio 2013* (a cura di G.Brunelli, G.Cazzatta), Giuffrè, Milano 2013.
- LUCIANI M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/ 2016.
- LUCIFORA C., *Economia sommersa e lavoro nero*, Il Mulino, Bologna 2003.
- LUTHER J., *Il futuro dei diritti sociali dopo il “social summit” di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?* in *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, fasc. speciale 4/2018.
- MADDALENA P., *La rivoluzione costituzionale dimenticata. La prevalenza della proprietà pubblica del popolo*, Epub, Altreconomia, Milano, 2020.
- MAINO F., LODI RIZZINI C., BANDERA L., *Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, Il Mulino, Bologna 2016.
- MASTROLIA N., SANNA M.T (a cura di), *Reddito di cittadinanza, Una antologia*, Licosia Edizioni, Ogliastro Cilento 2015.
- MATTARELLA S., *Intervento del Presidente Mattarella in occasione della Festa del Lavoro*, Roma, 1 maggio 2020.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XII, Giuffrè, Milano 1964.
- MEF (a cura di) *Indicatori di benessere equo e sostenibile del Documento di economia e finanza del 2019*, in http://www.mef.gov.it/documenti/legati/2019/def/DEF_2019_Allegato_BES_16_04_19_H_19_30.pdf

- MORO T., *Utopia*, Guida Editori, Napoli 2000 in N. MASTROLIA, M.T. SANNA (a cura di), *Reddito di cittadinanza, Una antologia*. Licosa Edizioni, Ogliastro Cilento 2015.
- MORRONE A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in Rivista AIC, fasc. 1/2014.
- MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954.
- MORTATI C., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, Volume III, Giuffrè, Milano 1972.
- NARNI MANCINELLI L., *Thomas Paine, "The agrarian justice" e il basic income*, in BIN Italia, 17 aprile 2013.
- NEGRI A., *Il lavoro nella Costituzione*, Ombre Corte, Verona 2009.
- NOGLER L., *Cosa significa che l'Italia è una Repubblica "fondata sul lavoro"?*, in "Lavoro e diritto, Rivista trimestrale", fasc. 3/2009.
- NUSSBAUM M. C., *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, trad. italiana a cura di R. Falcioni, Il Mulino, Bologna 2013.
- ONOFRI P., *Relazione finale del 28 febbraio 1997 della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, istituita dal Primo Governo Prodi e presieduta dal Prof. Paolo Onofri*, (in internet <https://www.espanet-italia.net/wp-content/uploads/2018/02/Commissione-Onofri-relazione-finale-28-2-19971.pdf>).
- ONU, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015 *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile* è disponibile in <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>.
- OXFAM BRIEFING PAPER – JANUARY 2020, *"Time to care Unpaid and underpaid care work and the global inequality crisis"*, a cura di L. Coffey, Patricia E. Revollo, R. Harvey, M. Lawson, A. Parvez Butt, K. Piaget, D. Sarosi e J. Thekkudan.
- PADOA-SCHIOPPA A., *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Il Mulino, Bologna 2014.
-
- PADOA-SCHIOPPA T., *La lunga via per l'euro*, Il Mulino, Bologna 2004.

- PAGANI L., *Occupabilità*, in *Dizionario online di Economia e Finanza* (www.treccani.it).
- PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna 2004.
- PALLANTE M., *La decrescita felice. La qualità della vita non dipende dal PIL*, Edizioni per la Decrescita Felice, Roma 2019.
- PANZERA C., *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in "Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale", fasc. 4/2010.
- PANZERA C., *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in "Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale", fasc. 5-6/2013.
- PANZERA C., *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in *ConsultaOnline.it*, fasc. 2/2015.
- PARLAMENTO EUROPEO (UE), *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010* (2010/2039(INI)).
- PARLAMENTO EUROPEO (UE), *Risoluzione del Parlamento europeo del 21 novembre 2013* (2013/284, RSP).
- PARLAMENTO EUROPEO (UE), *Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017* (2016/2270(INI)).
- PAOLO DI TARSO, *Seconda lettera ai Tessalonicesi*, 3,10.
- PATRONI GRIFFI A., *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, fasc. speciale 4/2018.
- PESSI R., *Il "welfare mix" tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale", fasc. 3/2009.
- PIANTA M., *Diseguaglianze: le ragioni del loro aumento, le politiche che mancano*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2017.
- PIKETTY T., *Evier le pire*, in *Le Monde.fr*, 14 aprile 2020.

- PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI in https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rightsbooklet_it.pdf
- PINELLI C., *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini", fasc. 3/2002.
- PINELLI C., *I livelli essenziali delle prestazioni*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez", fasc. 3/2018.
- PIRRONE S., SESTITO P., *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna 2006.
- PITRUZZELLA G., *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, in "Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale", fasc. 5/2002.
- PITRUZZELLA G., *Crisi economica e decisioni di governo*, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale", fasc. 1/2014.
- PIZZOLATO F., *Il sistema di protezione sociale nel processo di integrazione europea*, Giuffrè, Milano 2002.
- PIZZOLATO F., *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano 2004.
- PIZZOLATO F., *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*. Città Nuova, Roma 2012.
- PIZZOLATO F., *Il diritto all'alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Aggiornamenti sociali*, fasc. 2/2015.
- PIZZOLATO F., *Gli argini costituzionali alla delimitazione della vulnerabilità*, in "Ars interpretandi, Rivista di ermeneutica giuridica", fasc. 2/2019.
- POGGI A.M., *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Mondadori, Milano 2014.
- POLACCHINI F., *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *Federalismi.it*, fasc. 5/2019.
- PORTALE STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, in <https://storia.camera.it/lavori/sedute/9-ottobre-1946-scostituente-21-3>.

- PRISCO S., *Le Costituzioni prima della Costituzione*, in Rivista AIC, fasc. 1/2012.
- PRODI R., *Il piano inclinato. Conversazione con Giulio Santagata e Luigi Scarola*, Il Mulino, Bologna 2017.
- RAMPINI F., «*Non ci possiamo più permettere uno stato sociale*». *Falso!*, Laterza, Roma-Bari 2012.
- RAPPORTO CARITAS ROMA, *La povertà a Roma: un punto di vista. Anno 2019*, a cura di E. Manna, R. Esposito, in internet: http://www.caritasroma.it/wpcontent/uploads/2019/11/Rapporto_2019.pdf.
- RAUTI A., *Lo ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in Rivista AIC, fasc. 3/2017.
- RAUTI A., *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Editoriale scientifica, Napoli 2020.
- RAVELLI F., *Il reddito minimo tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli Editore, Torino 2018.
- RAWLS J., *Justice as Fairness*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2001, trad. italiana *Giustizia come equità, una riformulazione*, a cura di E.Kelly, ed. italiana a cura di S.Veca, Feltrinelli, Milano 2002.
- REPETTO G., *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini", fasc. 1/2016.
- RESCIGNO G. U., *Lavoro e Costituzione*, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini" 1/2009.
- RICCI G., *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in "Lavoro e diritto", fasc. 4/2011.
- RINELLA A., "Food Sovereignty", in «Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente», fasc. 1/2015.
- RINELLA A., OKORONKO H., *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale" 1/2015.
- RITTER G. A., *Storia dello Stato sociale*, traduzione italiana di *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalem Vergleich*, a cura di L. Gaeta, P. Carnevale, Laterza, Roma-Bari 2011.

- RIVERSO R., *Contro la disuguaglianza ripartire dalla realtà*, in *Questione giustizia*, fasc. 2/2017.
- RIVERSO R., *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, in *Questione giustizia.it*, 6 giugno 2019, http://www.questionegiustizia.it/articolo/reddito-di-cittadinanza-assistenza-alla-poverta-o-governo-penale-dei-poveri-_06-06-2019.php.
- RODOTÀ S., *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in *Riscrivere i diritti in Europa*, a cura di A. Manzella, P. Melograni, E. Paciotti, S. Rodotà, Il Mulino, Bologna 2001.
- RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari 2012.
- RODOTÀ S., *Il valore dei beni comuni*, La Repubblica, 5 gennaio 2012.
- RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari 2014.
- RODOTÀ S., *Vivere la democrazia*, Editori Laterza, Bari 2018.
- ROMAGNOLI U., *La deriva del diritto del lavoro (Perché il presente obbliga a fare i conti col passato)*, in *Lav. dir.*, 2013.
- ROMEO G., *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2018.
- RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale*, G. Giappichelli Editore, Torino 2013.
- ROSSI E., *Il «Reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto legge n.4 del 2019: prime considerazioni*, in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019.
- ROSSI P., *L'Europa che fu. Fine di un ciclo*, Il Mulino, Bologna 2017.
- ROSSI S., *Oltre il margine. Diritti, povertà estrema e disuguaglianza sociale*, in *Federalismi.it*, fasc. 20/2016.
- ROVAGNATI A., *Sulla natura dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino 2009.

- ROVENTINI A., *Politiche economiche per una crescita inclusiva e sostenibile*, in F. BARCA, *Cambiare rotta. Più giustizia sociale per il rilancio dell'Italia*, Laterza, Bari-Roma 2019.
- RUGGERI A., *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in Consulta OnLine, 21 settembre 2012.
- RUGGERI A., *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, in Consulta OnLine, fasc. 2/2016.
- RUGGERI A., *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in Rivista AIC, fasc. 2/2017.
- RUGGERI A., *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in Consulta OnLine, fasc.3/2017, 30 ottobre 2017.
- RUGGERI A., *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in Osservatorio AIC, fasc. 2/2018.
- RUOTOLO M., *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini", fasc. 2/2011.
- RUOTOLO M., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012.
- SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, G. Giappichelli, Torino 2000.
- SALAZAR C., *"Tutto scorre": riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in "Politica del diritto, Rivista trimestrale di cultura giuridica fondata e diretta da Stefano Rodotà", fasc. 3/2001.
- SALAZAR C., *Crisi economica e diritti fondamentali - Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in Rivista AIC, fasc. 4/2013.
- SALAZAR C., *La crisi ha... "sparigliato le Carte"? Note sulla tutela multilivello dei diritti sociali nello spazio giuridico europeo*, in AA.VV., *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Editoriale scientifica, Napoli, 2016.

- SALAZAR C., *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2018, parte I.
- SALAZAR C., *'Reddito di cittadinanza', 'reddito minimo garantito' e Costituzione: notazioni sparse (e qualche perplessità)*, in *La Cittadinanza europea*, fasc. 2/2019.
- SALAZAR C., *Il principio lavorista* in corso di pubblicazione.
- SALMONI F., *Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale e vincoli comunitari. Selezione dei diritti o selezione dei soggetti da tutelare?* in *Rivista AIC*, fasc. 2/2016.
- SALMONI F., *Le politiche di austerità e i diritti sociali nel processo di integrazione europea*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2019.
- SARACENO C., *Il Rapporto sulla povertà*, in *Povertà e Stato* (a cura di R. Artoni e E. Bettinelli), Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 1987.
- SARACENO C., *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano 2015.
- SARACENO C., *La resistibile ascesa della disuguaglianza*, in "Filosofia politica, Rivista fondata da Nicola Matteucci", fasc. 1/2020.
- SARACENO S., *Si può pensare al Welfare come bene comune?*, in "il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica", fasc. 6/2014.
- SARTOR N., *Invecchiamento, immigrazione, economia. Quali politiche pubbliche?*, Il Mulino, Bologna 2010.
- SCACCIA G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, fasc. n.3/2012.
- SCHEIDEL W., *Disuguaglianza e violenza nella storia*, in "il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica", fasc. 1/2020.
- SCIARRA S., *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Laterza, Roma-Bari 2013.
- SCQUIZZATO P., Conferenza *"Il Lavoro nella Bibbia"*, 21 novembre 2018, in San Raffaele Cimena (TO), <http://materunitatis.cottolengo.org/aud io.html>.

- SCUTO F., *“Reddito minimo”, contrasto all’esclusione sociale e sostegno all’occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell’ordinamento italiano*, in *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, fasc. speciale 4/2018.
- SEN A. K., *Etica ed economia*, Laterza, Roma-Bari 2006.
- SEN A. K., *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, Bologna 2006.
- SEN A. K., *L’idea di giustizia*, Mondadori, Milano 2010.
- SGRITTA G. B., *Il Reddito di cittadinanza*, in "Politiche Sociali, Social Policies", fasc. 1/2019.
- SGRITTA G. B., *Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza*, in "Politiche Sociali, Social Policies", fasc. 1/2020.
- SILVESTRI G., *Il lavoro nella Costituzione*, in AA.VV., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, 1997.
- SILVESTRI G., *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino 2005.
- SILVESTRI G., *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale" 1/2006.
- SILVESTRI G., *Dal potere ai principi, Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Editori Laterza, Roma-Bari 2009.
- SILVESTRI G., *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, in *Rivista AIC*, fasc.2/2011.
- SILVESTRI G., *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini", fasc. 1/2014, p. 3.
- SILVESTRI G., *Relazione di sintesi*, in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri, Atti del Convegno internazionale di studi Reggio Calabria, 26-27 marzo 2015*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Editoriale scientifica, Napoli 2016.
- SILVESTRI G., *Relazione di sintesi*, in M. Ainis - G. Pitruzzella (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Roma-Bari 2019.
- SILVESTRI G., *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost.eu*, 10 aprile 2020.

- SIUSS - SISTEMA INFORMATIVO DELLE PRESTAZIONI E DEI BISOGNI SOCIALI (già Casellario dell'assistenza), sul sito Inps, in <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46898>:
- SOBBRIO G., *Economia del settore pubblico*, Giuffrè, Milano 2010.
- SOMMA A., *Contrasto della povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime delle condizionalità*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", fasc. 2/2019.
- SPADARO A., *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero dalla continua "evoluzione" del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale", fasc. n. 3/1998.
- SPADARO A., *Gli effetti costituzionali della c.d. "globalizzazione". Storia di una "metamorfosi": dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionali*, in "Politica del diritto, Rivista trimestrale di cultura giuridica fondata e diretta da Stefano Rodotà", fasc. 3/1998.
- SPADARO A., *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2005.
- SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in Rivista AIC, fasc. 4/2011.
- SPADARO A., *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale. Nota sulla discutibile "freddezza" della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSL e la CEAL*, in AA.VV. *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, a cura di C.Panzera, A.Rauti, C.Salazar, A.Spadaro, Editoriale Scientifica, Napoli 2016.
- STAGLIANÒ R., *Lavoretti. Così la sharing economy ci rende tutti più poveri*, Einaudi, Torino 2018.
- STANCATI P., *Il principio di rappresentanza politica tra progressivo decadimento ed esigenze di rivisitazione*, in Costituzionalismo.it, fasc. 1/2015.

- STANDING G., India's Experiment in Basic Income Grants, in Global Dialogue, Vol.3, Issue 5, 25 ottobre 2013.
- STIGLITZ J.E. - SEN A.K. - FITOUSSI J.P., *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, Milano, 2010.
- STIGLITZ J. E., *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, trad. italiana a cura di M. L. Chiesara, Einaudi, Torino 2013.
- STIGLITZ J. E., SEN A. K., FITOUSSI J. P., *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, trad. a cura di M. Vegetti, Rizzoli, Milano 2013.
- STIGLITZ J.E., *Un'economia per l'uomo*, trad. it. a cura di M. De Pascale e L. Rosetti, Castelvecchi, Lit Edizioni, Roma 2016.
- STIGLITZ J.E., *Crescita lenta e disuguaglianza sono scelte politiche. Possiamo scegliere diversamente*, in J.E. STIGLITZ, *La grande frattura. La disuguaglianza e i modi per sconfiggerla*, trad. italiana a cura di D. Cavallini, M. L. Chiesara, Einaudi, Torino 2017.
- STIGLITZ J. E., *Prime crepe*, in *La grande frattura. La disuguaglianza e i modi per sconfiggerla*, traduzione italiana a cura di D. Cavallini e M.L. Chiesara, Einaudi, Torino 2017.
- STIGLITZ J. E., *Popolo, potere e profitti. Un capitalismo progressista in un'epoca di malcontento*, trad. italiana a cura di M. L. Chiesara, Einaudi, Torino 2020.
- STIGLITZ J. E., *Riscrivere l'economia europea. Le regole per il futuro dell'Unione*, trad. italiana a cura di M. Cupellaro, Il Saggiatore, Milano 2020.
- TARQUINI E., *Il regolamento per l'accesso alle prestazioni agevolate del comune di Lodi o la burocrazia dell'ingiustizia*, in *Questione giustizia*, 6 novembre 2018.
- TEDESCO R., *Gli illeciti introdotti dalla normativa sul Reddito di Cittadinanza*, in *Reddito di cittadinanza: l'impatto economico. Profili lavoristici e penali*, a cura di P. Di Guida, R. Grauso e M. Nocera, in iusinitinere.it, settembre 2019.

- TEGA D., *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, fasc. 2/2018.
- TERLIZZI L., *Referendum in Svizzera: «no» al reddito di cittadinanza, «sì» a tempi più veloci per l'asilo*, in *Il Sole 24 ore*, 5 giugno 2016.
- TERLIZZI L., *Svizzera, non parte il test sul reddito di cittadinanza*, in *Il Sole 24 ore*, 14 dicembre 2018.
- TIZIAN G., *Mafie e pandemia. Il Covid-19 verrà sconfitto, la criminalità organizzata no*, ebook, Edizioni Piemme- Molecole, 2020.
- TONELLI D., *Le tavole di Mosè. I dieci comandamenti e l'origine della democrazia*, Edizioni Dehoniane, Bologna 2014.
- TOSO S., *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?* Il Mulino, Bologna 2017.
- TRIPODINA C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013.
- TRIPODINA C., *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*, fasc. 1/2015.
- TRIPODINA C., *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *Riv. giur. lav.*, 4/2016.
- TRIPODINA C., *Aporofobia. Paura e povertà*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2019.
- TRUCCO L., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in Gruppo di Pisa, fasc. n. 3/2012.
- TUFO M., *I working poor in Italia*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale", fasc. 1/2020.
- URBINATI N., *Costituzione italiana: articolo 1*, Carrocci editore - Sfere extra, Roma 2017.
- VANDERBORGHT Y., CASASSAS D., *Le origini, le posizioni, le tesi intorno al reddito di base (basic income), i primi meeting e le attività del Bien: il Basic Income Earth Network*, in *Basic Income Network Italia*, 3

febbraio 2006, in internet consultabile al link <https://www.bin-italia.org/basic-income-cenni-storici/>.

- VAN PARIJS P., VANDERBORGHT Y., *Il reddito di base. Una proposta radicale*, (Traduzione di C. Bertolotti. Edizione italiana a cura di P. CAPUZZO, S. TOSO di *Basic Income. A radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge, Mass- London, Harvad University Press, 2017) Il Mulino, Bologna 2017.
- VAN PARIJS P., *Il reddito di base: un'utopia indispensabile*, in "Il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica", fasc. 1/2018.
- VANTIN S., *I diritti sociali in tempo di crisi*, in "Rivista di filosofia del diritto, Journal of Legal Philosophy", fasc. 2/2015.
- VARESI P.A., *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro, tra ambizioni e gracilità*, in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019.
- VECA S., *Sulla disuguaglianza*, in "Iride, Filosofia e discussione pubblica", fasc. 1/2016.
- VECCHIATO T., *La costituzione aveva previsto il reddito di cittadinanza?* in Studi Zancan, fasc. n. 6/2018.
- VILLANI-LUBELLI U., *Il reddito di cittadinanza: il caso svizzero*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale" 2/2019.
- VIOLANTE L., "Società civile e istituzioni: il ruolo della classe dirigente", in *Nomos*, fasc. 1/2018.
- VIVALDI E., *La via italiana al contrasto alla povertà: una prima analisi della riforma che ha introdotto il reddito di cittadinanza* in AA.VV. *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna 2019.
- VIVES L., *L'aiuto dei poveri*, a cura di V. DEL NERO, Fabrizio Serra Editore, Pisa-Roma 2008 in N. MASTROLIA, M.T. SANNA (a cura di), *Reddito di cittadinanza, Una antologia*.
- VOLPATO C., *Le radici psicologiche della disuguaglianza*, Laterza, Bari-Roma 2019.

- VON DER LEYEN U., *President von der Leyen's mission letter to Helena Dalli*, in https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dalli_en.
- WEALTH PARTAKING SCHEME 2020, 1 April 2020, in http://www.planocp.gov.mo/2020/default_e.html.
- WÖRNER T., *Il reddito di cittadinanza e l'Hartz IV*, in Leoni Blog, 11 aprile 2019, <https://www.leoniblog.it/2019/04/11/il-reddito-di-cittadinanza-e-lhartz-iv/>.
- ZAGREBELSKY G., *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Einaudi, Torino 2013.
- ZANINI N., GIRARDI S., MAZZARELLA G., VERGOLINI L., *Il Reddito di Garanzia nella Provincia autonoma di Trento: alcune evidenze preliminari a due anni dalla sua introduzione* in IRVAPP Progress Report, fasc. n. 5 del 2011.