



6 MARZO 2019

# Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza

di Francesca Polacchini

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

# Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza \*

**di Francesca Polacchini**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

**Sommario.** **1.** Introduzione. **2.** Alcune precisazioni terminologiche e contenutistiche: la distinzione tra reddito di cittadinanza e reddito minimo sullo sfondo del tritico universalità vs selettività vs categorialità. **3.** Welfare mediterraneo e scarsa attenzione al tema della povertà. **4.** Le misure di sostegno al reddito in prospettiva diacronica: dal Reddito minimo di inserimento al Reddito di inclusione e al Reddito di cittadinanza, passando per il laboratorio regionale. **5.** La componente passiva delle misure di sostegno al reddito. Universalismo puro, universalismo selettivo e categorialità: profili di compatibilità con il principio di eguaglianza sostanziale e dell'equilibrio di bilancio. **6.** La componente attiva (condizionalità) delle misure di sostegno al reddito. Forme di reddito minimo incondizionate e condizionate: profili di compatibilità con il principio personalista e solidarista, ... **6.1.** ... con il principio di eguaglianza sostanziale... **6.2.** ... con il principio lavorista e con il dovere costituzionale di cui all'art. 4, comma 2 della Costituzione. **7.** Il tradizionale ostacolo teorico rappresentato dall'art. 38 della Costituzione e il suo superamento mediante un'interpretazione eurounitariamente conforme. **8.** Reddito minimo e dimensione sociale dell'ordinamento eurounitario. La solidarietà come fondamento assiologico delle politiche sociali dell'Unione e il reddito minimo come diritto facente parte del Pilastro europeo dei diritti sociali. **9.** L'individuazione del destinatario con riferimento al requisito della cittadinanza e della residenza qualificata. **10.** Riflessioni conclusive.

**Abstract:** Il fenomeno della povertà ha assunto negli anni della crisi una dimensione quantitativa sempre più rilevante, interessando fasce di popolazione progressivamente più ampie, connotandosi in modo molto diverso nelle differenti regioni italiane e assumendo una complessità fenomenologica tale da richiedere interventi multidimensionali. La natura multidimensionale della povertà emerge dalle molteplici proiezioni che la stessa presenta e che colpiscono l'individuo con riguardo all'assenza di beni essenziali o necessari, alla mancanza o precarietà del lavoro, alla mancanza di capacità della persona, alle carenze dell'habitat in cui vive e, in definitiva, all'assenza complessiva di opportunità e alla mancanza degli strumenti essenziali che consentono una piena partecipazione alla organizzazione politica, sociale ed economica del Paese.

Il tema della lotta alla povertà è stato per lungo tempo estraneo alla riflessione del legislatore. Dopo il fallimento del reddito minimo di inserimento e del reddito di ultima istanza, misure di carattere sperimentale e lontane dall'esprimere una progettualità stabile nel tempo, e la fioritura delle legislazioni regionali in materia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, il governo del fenomeno della povertà è stato recuperato dal legislatore nazionale ed ha trovato disciplina nel d.lgs. 147/2017, istitutivo del reddito di inclusione (Rei). Si tratta di uno strumento di integrazione del reddito che in larga misura attinge al bagaglio di esperienze e conoscenze tecnico-giuridiche proveniente dalle pregresse esperienze regionali e condensa nel proprio impianto i tratti unificanti e gli elementi di convergenza rinvenibili nelle soluzioni normative sperimentate dai legislatori regionali. Il Rei è destinato ad essere sostituito, a partire da aprile

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

2019, dal Reddito di cittadinanza (Rdc), introdotto dal d.l. n. 4/2019, adottato il 16 gennaio e pubblicato in Gazzetta ufficiale il 28 gennaio. Invero, nonostante il *nomen* impiegato, la misura di contrasto alla povertà di recente introduzione risponde alle forme e ai contenuti paradigmatici del reddito minimo, non del reddito di cittadinanza, le cui differenze saranno poste in luce nel paragrafo seguente.

L'obiettivo dell'indagine è quindi inquadrare le forme di integrazione del reddito adottate a livello nazionale, ovvero il Rei e il Rdc, all'interno della cornice dei principi fondamentali della nostra Costituzione al fine di valutarne la compatibilità con in nucleo assiologico fondamentale del nostro ordinamento costituzionale. I principi fondamentali che sembrano più direttamente coinvolti dall'introduzione di forme di reddito minimo sono il principio personalista e il principio solidarista che, letti congiuntamente, proiettano nell'ordinamento costituzionale un'idea di cittadinanza e di appartenenza alla *polis* con la quale gli schemi di reddito minimo devono confrontarsi. Vengono inoltre in rilievo il principio di eguaglianza, nel suo profilo formale e sostanziale, e il principio lavorista, principalmente nella sua declinazione di doverosità.

## 1. Introduzione

Il fenomeno della povertà ha assunto negli anni della crisi una dimensione quantitativa sempre più rilevante, interessando fasce di popolazione progressivamente più ampie, connotandosi in modo molto diverso nelle differenti regioni italiane e assumendo una complessità fenomenologica tale da richiedere interventi intersettoriali e multidimensionali<sup>1</sup>. La natura multidimensionale della povertà emerge dalle molteplici proiezioni che la stessa presenta e che colpiscono l'individuo con riguardo all'assenza di beni essenziali o necessari, alla mancanza o precarietà del lavoro, alla mancanza di capacità della persona, alle carenze dell'habitat in cui vive<sup>2</sup> e, in definitiva, all'assenza complessiva di opportunità e alla mancanza degli strumenti essenziali che consentono una piena partecipazione alla organizzazione politica, sociale ed economica del Paese.

Il tema della lotta alla povertà è stato per lungo tempo estraneo alla riflessione del legislatore. Dopo il fallimento del reddito minimo di inserimento e del reddito di ultima istanza, misure di carattere sperimentale e lontane dall'esprimere una progettualità stabile nel tempo, e la fioritura delle legislazioni regionali in materia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, il governo del fenomeno della povertà è stato recuperato dal legislatore nazionale ed ha trovato disciplina nel d.lgs. 147/2017, istitutivo del reddito di inclusione (Rei). Si tratta di uno strumento di integrazione del reddito che in larga misura attinge al bagaglio di esperienze e conoscenze tecnico-giuridiche proveniente dalle pregresse esperienze regionali e condensa nel proprio impianto i tratti unificanti e gli elementi di convergenza rinvenibili nelle soluzioni normative sperimentate dai legislatori regionali. Il Rei è destinato ad essere sostituito, a partire da aprile 2019, dal Reddito di cittadinanza (Rdc), introdotto dal d.l. n. 4/2019, adottato il 16 gennaio e pubblicato

<sup>1</sup> E. INNOCENTI - E. VIVALDI, *Assistenza, volontariato, contrasto alla povertà nella legislazione regionale in tempo di crisi*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2014, p. 1148.

<sup>2</sup> E. ROSSI - P. MASALA, *Lotta alla povertà: le politiche pubbliche per la tutela dei diritti della persona*, in W. RINALDI (a cura di), *Giustizia e povertà. Universalismo dei diritti, formazione delle capacità*, Bologna, 2008, p. 28.

in Gazzetta ufficiale il 28 gennaio. Invero, nonostante il *nomen* impiegato, la misura di contrasto alla povertà di recente introduzione risponde alle forme e ai contenuti paradigmatici del reddito minimo, non del reddito di cittadinanza, le cui differenze saranno poste in luce nel paragrafo seguente.

L'obiettivo dell'indagine è quindi inquadrare le forme di integrazione del reddito adottate a livello nazionale, ovvero il Rei e il Rdc, all'interno della cornice dei principi fondamentali della nostra Costituzione al fine di valutarne la compatibilità con il nucleo assiologico fondamentale del nostro ordinamento costituzionale. I principi fondamentali che sembrano più direttamente coinvolti dall'introduzione di forme di reddito minimo sono il principio personalista e il principio solidarista che, letti congiuntamente, proiettano nell'ordinamento costituzionale un'idea di cittadinanza e di appartenenza alla *polis* con la quale gli schemi di reddito minimo devono confrontarsi. Vengono inoltre in rilievo il principio di eguaglianza, nel suo profilo formale e sostanziale, e il principio lavorista, principalmente nella sua declinazione di doverosità.

## **2. Alcune precisazioni terminologiche e contenutistiche: la distinzione tra reddito di cittadinanza e reddito minimo sullo sfondo del tritico universalità vs selettività vs categorialità**

Nel linguaggio corrente, proprio anche della discussione politica, è frequente l'impiego promiscuo e ambiguo delle espressioni reddito minimo e reddito di cittadinanza, considerati come forme contenenti sostanze fungibili. In realtà, le due formule linguistiche richiamano modelli teorici alternativi di governo del fenomeno della povertà. Il reddito di cittadinanza rappresenta l'espressione più autenticamente universale di un *welfare state* che intende fornire una garanzia incondizionata di reddito a tutti, in quanto cittadini, a prescindere da qualsiasi verifica circa la condizione socio-economica in cui gli stessi versino e da alcuna contropartita<sup>3</sup>. Si tratterebbe, quindi, di un reddito di "esistenza", riconosciuto a tutti i cittadini per il solo fatto di esistere.

Il reddito minimo, lungi dall'incarnare una mera sfumatura terminologica rispetto al reddito di cittadinanza, risponde ad una diversa impostazione concettuale in tema di gestione del fenomeno della povertà. Si configura infatti come un intervento di carattere selettivo subordinato alla sussistenza di condizioni di indigenza (c.d. prova dei mezzi) ed alla disponibilità del beneficiario a partecipare ad un complesso di attività volte al suo reinserimento sociale e lavorativo. All'integrazione della misura concorrono quindi una componente passiva, di natura assistenziale, consistente nell'erogazione di una somma di denaro, ed una componente attiva, ovvero ricostruttiva delle *chances* dell'individuo di inserirsi nel contesto sociale e lavorativo, superando la condizione di marginalità e di esclusione nella quale versa.

---

<sup>3</sup> S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Bologna, 2016, p. 7.

Volendo tratteggiare una sintesi delle asimmetrie esistenti tra le forme di reddito menzionate, si può concludere che le due peculiarità che rendono il reddito di cittadinanza antitetico rispetto al reddito minimo risiedono: a) nell'assenza di qualunque forma di selettività che non sia collegata al requisito della cittadinanza; b) nel suo carattere incondizionato, ovvero svincolato da obblighi di attivazione sociale o lavorativa in cambio del sussidio, non prevedendosi alcun impegno del beneficiario a partecipare a programmi di attivazione mediante i quali lo stesso possa essere reinserito nel mercato del lavoro<sup>4</sup>; c) nell'irrevocabilità della misura<sup>5</sup>. Il reddito minimo, invece, è erogato previo accertamento della condizione economica del richiedente e dietro garanzia della disponibilità a lavorare o comunque a partecipare ad attività di reinserimento sociale e/o lavorativo. Il reddito minimo conosce due varianti, a seconda che venga accolta un'impostazione universalitico-selettiva o categoriale. La selettività generalmente fa riferimento a due caratteristiche: la soglia di reddito e la stabile presenza sul territorio, testimoniata da un legale continuativo del soggetto con l'ente esponenziale della comunità territoriale. La recente esperienza del reddito di inclusione offre una limpida testimonianza del passaggio da un approccio categoriale ad uno universalistico-selettivo nell'erogazione della misura: la legge di bilancio 205/2017 ha eliminato dall'impianto del d.lgs. 147/2017 ogni requisito legato alla condizione familiare del richiedente rendendo la misura nazionale di natura universale<sup>6</sup>. La categorialità è requisito che connota le misure di *welfare* che vengono riconosciute in ragione dell'appartenenza a una determinata categoria di soggetti (anziani, disabili, individui con figli minori a carico, ecc.) e può operare in concorso (si pensi all'assegno sociale per i soggetti ultrasessantacinquenni il cui reddito non raggiunga una determinata soglia o alla pensione di invalidità civile) o in alternativa al criterio della selettività (ciò accade nella previdenza sociale: si pensi ai criteri di calcolo delle pensioni di vecchiaia in Italia, che sono del tutto svincolati dalla condizione economica in cui versa il richiedente al momento della domanda). L'approccio categoriale ha l'effetto di

---

<sup>4</sup> S. TOSO, *op. ult. cit.*, p. 16.

<sup>5</sup> D. PURDY, *Cittadinanza, reddito di cittadinanza e Stato*, in AA.VV., *La democrazia del reddito universale*, Roma, 1997, p. 153.

<sup>6</sup> Naturalmente, l'universalità della previsione è coerente con un duplice limite, che, da un lato, fa riferimento alla condizione qualificata di bisogno sociale della persona (c.d. *means test*) e, dall'altro, esige l'esistenza di un legame legittimamente costituito con il territorio dello Stato. Cfr. S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2014, p. 153. L'universalismo selettivo che contraddistingue il Rei è uno degli elementi che concorrono a definire le misure di reddito minimo rispetto alla differente ipotesi del reddito di cittadinanza. Cfr. P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, 2017, p. 31; L. LEONE - F. MAZZEO RINALDI - G. TOMEI, *Misure di contrasto della povertà e condizionalità*, Milano, 2017; E. GRANAGLIA - M. BOLZONI, *Il reddito di base*, Roma, 2016; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Bologna, 2016; G. BUSILACCHI, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Milano, 2013; G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e l'Europa*, Torino, 2011.

stabilire una gerarchizzazione dei soggetti deboli sulla base dell'appartenenza a determinati tipi di bisogno. L'impostazione categoriale sottende quindi valutazioni sia di priorità sia di merito<sup>7</sup>.

### 3. Welfare mediterraneo e scarsa attenzione al tema della povertà

Storicamente, gli schemi di reddito minimo costituiscono il settore di politica sociale meno sviluppato nei paesi appartenenti al cosiddetto modello di welfare sud-europeo<sup>8</sup>. Il caso italiano, con il suo prolungato disinteresse per l'elaborazione di serie misure in grado di colpire la piaga della povertà mediante strumenti di tipo non categoriale, ne rappresenta una limpida testimonianza. Il tema della lotta alla povertà soltanto in tempi recenti ha acquisito centralità nel dibattito politico e solo nel 2017 è stato inserito dal legislatore in una prospettiva di sistema tale da porre fine alla sequenza discontinua di sperimentazioni che, pur consentendo lo stratificarsi di esperienze preziose, erano rimaste per lungo tempo prive di una disciplina unitaria a causa della sostanziale mancanza di una seria, coerente e convinta ricezione della centralità del tema da parte dell'agenda politica. Le ragioni del ritardo risiedono principalmente nelle caratteristiche strutturali del sistema di protezione sociale italiano, riconducibile alla categoria del Welfare mediterraneo, contraddistinto da alcuni tratti peculiari quali il familismo, la scarsa tutela dei rischi sociali diversi dalla vecchiaia e dall'invalidità, la tolleranza per una vasta area di lavoro informale, la bassa efficienza dell'amministrazione pubblica<sup>9</sup>. La tenuta di questo modello ha cominciato a vacillare in concomitanza al venir meno dei due pilastri sui quali lo stesso si fonda, ovvero la bassa disoccupazione e la forte rete di solidarietà intergenerazionale che contraddistingue le relazioni familiari. In seno al paradigma del Welfare mediterraneo, la famiglia svolge una funzione di player e perno del sistema e degli interventi di protezione sociale<sup>10</sup> e alle solidarietà familiari e parentali viene affidato un ruolo centrale nell'assorbimento dei rischi sociali<sup>11</sup>. Per spiegare tale fenomeno è stato impiegato il concetto di delega, mediante la quale il potere pubblico avrebbe trasferito i compiti di protezione sociale alle famiglie, al privato e al terzo settore<sup>12</sup>. Nel corso degli ultimi decenni del secolo scorso, infatti, i tre pilastri su cui si è retta la società del dopoguerra – lavoro, famiglia, welfare – hanno progressivamente ridotto la capacità di provvedere al benessere e alla

<sup>7</sup> Y. BONNY - N. BOSCO, *Misure di sostegno al reddito per i poveri in alcune città europee*, in C. SARACENO (a cura di), *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Bologna, 2004, p. 77.

<sup>8</sup> M. FERRERA, *The Southern Model of Welfare in Social Europe*, in *Journal of European Social Policy*, n. 1/1996.

<sup>9</sup> M. BALDINI, *Un reddito minimo è ancora improponibile?*, in *il Mulino*, n. 3/2016, p. 493.

<sup>10</sup> G. E. ANDERSEN, *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, Bologna, 2000.

<sup>11</sup> B. DA ROIT - S. SABATINELLI, *Il modello mediterraneo di welfare tra famiglia e mercato*, in *Stato e Mercato*, n. 74/2005, pp. 1 ss.; Y. KAZEPOV, *Le politiche socioassistenziali*, in U. ASCOLI (a cura di), *Il Welfare in Italia*, Bologna, Bologna, 2011, pp. 103 ss.

<sup>12</sup> G. BUSILACCHI, *Esiste un modello di welfare sud-europeo? Debolezza latina nel contrasto alla povertà tra delega ambivalente e scarsa e caccia delle politiche sociali*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2006, pp. 50 ss.

sicurezza di molti individui, diventando essi stessi fonte di rischio<sup>13</sup>. In tale prospettiva, il reddito minimo può essere considerato un quasi inevitabile adattamento del sistema di protezione sociale italiano ai cambiamenti socioeconomici degli ultimi anni<sup>14</sup>.

#### **4. Le misure di sostegno al reddito in prospettiva diacronica: dal Reddito minimo di inserimento al Reddito di inclusione e al Reddito di cittadinanza, passando per il laboratorio regionale**

La prima esperienza nazionale in tema di lotta alla povertà si ha con l'introduzione del reddito minimo di inserimento (RMI), istituito dal d.lgs. n. 237/1998, contenente la «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». Si tratta del primo intervento pilota volto ad innovare il sistema di welfare nazionale nella prospettiva del superamento dell'impianto categoriale allora dominante<sup>15</sup>. Come emerge sin dal titolo del provvedimento, si trattava di un intervento contraddistinto da caratteristiche - l'efficacia temporalmente circoscritta e la limitazione della stessa ad alcune aree del Paese - tali da denunciare l'assenza di una visione di sistema e di una progettualità che potesse accompagnare la misura nel tempo. Il RMI si configurava 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». L'istituto era concepito come una combinazione di due elementi, uno di natura monetaria ed uno di natura partecipativa, prevedendosi «interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatari, attraverso programmi personalizzati» (art. 1, co. 2). L'erogazione economica, quindi, non esauriva i contenuti della misura, che comprendevano progetti volti a promuovere le capacità della persona e ad allontanarla dalla condizione di bisogno economico e di marginalità sociale nella quale si trovava. Precisamente, il comune aveva il compito di elaborare, entro trenta giorni dalla data di accoglimento della domanda, «i programmi di integrazione sociale personalizzati, tenendo conto delle caratteristiche personali e familiari dei soggetti e concordando con gli stessi il contenuto e gli impegni derivanti dall'attuazione del programma» (art. 9, co. 1). Il RMI era, dunque, strutturato come un intervento rivolto a strati sociali che registravano difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro, ai quali veniva richiesta un'adesione esplicita ai programmi di formazione e di accesso al mondo del lavoro istituzionalmente predisposti<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> G. ESPING-ANDERSEN, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford-New York, 2002.

<sup>14</sup> M. BALDINI, *Un reddito minimo è ancora improponibile?*, cit., p. 495.

<sup>15</sup> AA.VV., *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna 2016, p. 457.

<sup>16</sup> A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza verso un nuovo modello di protezione sociale?*, in M. MUSELLA - M. FALCIATORE (a cura di), *Dignità sociale tra povertà e diritti*, Roma 2005; G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia*

La prima fase di sperimentazione, condotta nel biennio 1998-2000 su 39 comuni, fu estesa dalla legge finanziaria del 2001 ad ulteriori comuni, che raggiunsero il numero complessivo di 306, e per un ulteriore biennio.

Sebbene il RMI si configurasse come un intervento fortemente innovativo e informato ad una logica di discontinuità rispetto alla frammentarietà e settorialità degli strumenti esistenti, gli esiti della sua fase di sperimentazione hanno fatto emergere alcuni nodi critici<sup>17</sup>, riassumibili in uno scarso coordinamento interistituzionale, in una debole partecipazione delle regioni, delle quali soffrirono fortemente i comuni, gravati della totalità degli sforzi per l'implementazione della politica di sostegno al reddito, e nell'incapacità del livello locale di creare circoli virtuosi di inserimento lavorativo e coinvolgimento uniforme della rete degli attori locali. A ciò andavano ad aggiungersi le problematiche derivanti dalle differenti capacità dei diversi comuni di assicurare i servizi necessari per garantire la realizzazione dei programmi di riqualificazione personale e di attivazione delle capacità individuali.

Un ulteriore elemento che ha sollevato perplessità deve essere ricondotto alla fase di progettazione della misura, precisamente alla mancata previsione dello strumento dell'Isee per la verifica della situazione di bisogno che legittimava la richiesta della misura di sostegno<sup>18</sup>. Il criterio di selezione delle situazioni meritevoli di aiuto era infatti individuato nel reddito familiare totale, cioè nella somma dei redditi dei componenti il nucleo familiare, con alcune esenzioni e franchigie liberamente individuabili dai singoli comuni, responsabili della gestione e della attuazione della misura. Ciò ha dato inevitabilmente luogo ad un'elevata variabilità nel trattamento di situazioni simili a seconda del comune di residenza del potenziale beneficiario<sup>19</sup>.

Alle menzionate criticità deve aggiungersi la considerazione del dato politico: tra le cause che più marcatamente hanno inciso sulla traiettoria evolutiva del Rmi deve essere annoverata la mancata volontà politica di irrobustire ed estendere ulteriormente la sperimentazione.

Accanto ai segnalati nodi critici sono stati individuati anche risultati positivi, declinabili nel ripensamento e nella riprogrammazione delle politiche e dei servizi sociali locali in termini di valorizzazione delle competenze professionali, di integrazione tra attori, di assunzione di strategie di rete, di miglioramento della capacità di diagnosi delle situazioni di bisogno e di progettazione di interventi e percorsi di

---

e per l'Europa, Torino, 2011; F. GIUBILEO, *Qualche ragionamento sul reddito minimo: teoria, sperimentazione e problemi dello strumento*, in *RDSS*, n. 2/2013, p. 348.

<sup>17</sup> Irs, Fondazione Zancan e Cles, *Valutazione della sperimentazione dell'istituto del reddito Minimo di Inserimento*, Milano, 2001; E. RANCI ORTIGOSA, *A dieci anni dall'approvazione della l. 328*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 1/2010, pp. 2 ss.; S. SABATINELLI, *Assistenza sociale e politiche locali contro la povertà*, in Y. KAZEPOV (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, 2009, pp. 151 ss.

<sup>18</sup> E. ROSSI - P. MASALA, *Lotta alla povertà: le politiche pubbliche per la tutela dei diritti della persona*, cit., p. 51.

<sup>19</sup> S. SACCHI, *Che fine ha fatto il reddito minimo di inserimento*, in *il Mulino*, n. 5/2006, p. 873.

inserimento più professionali e personalizzati volti a promuovere la responsabilizzazione dei beneficiari nella direzione di una maggiore valorizzazione delle risorse personali e familiari”<sup>20</sup>.

La legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (l. n. 328/2000) ha previsto all’art. 23 l’estensione sull’intero territorio nazionale del RMI come misura generale di contrasto della povertà, alla quale ricondurre anche gli altri interventi di sostegno del reddito, quali gli assegni di cui all’articolo 3, comma 6, della l. n. 335/1995 e le pensioni sociali di cui all’articolo 26 della l. n. 153/1969 e successive modificazioni. Nel 2001 le elezioni politiche hanno espresso una nuova maggioranza parlamentare, portatrice di differenti paradigmi valoriali che hanno condotto a rigettare la misura del reddito minimo prima ancora che terminasse la seconda fase di sperimentazione. Il Patto per l’Italia (7 luglio 2002) ha sancito la fine del periodo di sperimentazione del RMI ed ha preannunciato l’introduzione, successivamente concretizzata dalla l. n. 350/2003 (legge finanziaria per il 2004), del reddito di ultima istanza, concepito come un cofinanziamento da parte statale di programmi regionali di reddito minimo<sup>21</sup>. L’art. 3, comma 101, della l. n. 350/2003 prevedeva infatti che «(..) lo Stato concorre al finanziamento delle regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro». Tale misura non fu di fatto mai introdotta anche in ragione di una sentenza della Corte costituzionale (n. 423/2004) che ne dichiarò l’illegittimità costituzionale, in quanto lesiva della potestà normativa regionale in materia di assistenza sociale.

A seguito dell’insuccesso delle misure di sostegno al reddito sopra menzionate, il tema della lotta alla povertà è stato recuperato dal legislatore regionale ed ha acquisito centralità nell’agenda politica di alcune regioni che hanno sperimentato schemi di reddito minimo variamente articolati con riguardo ai beneficiari, ai requisiti di accesso, all’importo della misura, alle forme di condizionalità, ecc. Allo stallo registrato a livello nazionale dopo l’insuccesso del RMI e del RUI ha corrisposto la fioritura in ambito regionale di iniziative volte a garantire una protezione economica agli individui in condizioni di povertà. Posto il contesto sopra tratteggiato, alcune regioni si sono rese portatrici di un bisogno di tutela che non aveva trovato ascolto da parte del legislatore nazionale, se non mediante interventi frammentati che dimostravano l’assenza di una visione d’insieme rispetto al tema della povertà e dell’esclusione sociale. Ciò è avvenuto mediante l’impiego della potestà legislativa regionale residuale in materia di assistenza sociale, che ha consentito alle regioni di sperimentare forme di sostegno al reddito variamente articolate.

---

<sup>20</sup> E. RANCI ORTIGOSA, *A dieci anni dall’approvazione della l. 328*, cit., p. 170.

<sup>21</sup> S. SACCHI, *Che fine ha fatto il reddito minimo di inserimento*, cit., p. 876; E. RANCI ORTIGOSA, *A dieci anni dall’approvazione della l. 328*, cit., p. 166.

Dopo il Reddito di cittadinanza approvato dalla Regione Campania nel 2004 e avviato nel 2006 (sino al 2010) e il Reddito di ultima istanza che la Regione Veneto ha finanziato nello stesso anno (fino al 2009) per il solo Comune di Rovigo (precedentemente coinvolto nella sperimentazione del Rmi), altre iniziative sono state avviate in Sicilia (nei 40 Comuni coinvolti nel Rmi), in Friuli-Venezia Giulia (Reddito di base per la cittadinanza), nelle Province autonome di Trento (Reddito minimo di garanzia) e di Bolzano (Reddito minimo di inserimento), in Valle d'Aosta (Minimo vitale), nel Lazio (Reddito minimo garantito), in Emilia-Romagna (Reddito di solidarietà), in Puglia (Reddito di dignità) e in Basilicata (promozione della cittadinanza solidale). Alcune delle misure sperimentate si sono concluse dopo pochi anni, altre sono state progettate e portate all'attenzione delle assemblee legislative in tempi più recenti, sia in modo autonomo sia per esigenze di coordinamento con la disciplina del Reddito di inclusione, istituito mediante il d.lgs. n. 147/2017. Nell'ambito del laboratorio regionale si rinvencono alcune analogie, che si sostanziano innanzitutto nella scelta di adottare un approccio universalistico-selettivo alla erogazione degli interventi di assistenza. La produzione normativa regionale evidenzia la ricorrenza di due principali criteri di selettività per l'erogazione di interventi di sostegno al reddito: la residenza stabile nel territorio regionale per un determinato periodo di tempo e la valutazione della condizione economica del richiedente, realizzata mediante l'applicazione dell'Isee o di altri strumenti di valutazione. L'universalità della previsione è quindi coerente con un doppio limite applicativo soggettivo, che, da un lato, fa riferimento alla condizione qualificata di bisogno sociale della persona e, dall'altro, come per tutte le prestazioni di natura assistenziale, esige l'esistenza di un legame stabilmente costituito con il territorio<sup>22</sup>. Del resto, l'applicazione di criteri volti a realizzare la prova di mezzi si sposa con la prospettiva finalistica che condividono tutti gli interventi, ovvero la lotta alla disuguaglianza e all'esclusione sociale. Un ulteriore elemento di convergenza dei provvedimenti regionali risiede nel riconoscimento della famiglia anagrafica quale unità di riferimento e per l'erogazione del trasferimento economico e per la definizione di programmi di inserimento sociale e/o lavorativo (con l'eccezione rappresentata dalla legge adottata dalla regione Lazio). Infine, le esperienze regionali mostrano la uniforme previsione, in forma più o meno cogente, di un percorso di inserimento lavorativo e, più in generale, di attivazione del beneficiario dell'erogazione economica.

Il Reddito di inclusione segna una forte discontinuità rispetto alla prolungata assenza nell'orizzonte politico di una visione complessiva che consentisse di progettare in modo compiuto uno strumento di natura universale di lotta alla povertà. L'introduzione di un sostegno economico riservato a chiunque si trovi in condizione di povertà rappresenta, dunque, una novità per il nostro sistema, frutto dei plurimi

---

<sup>22</sup> S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *RDSS*, n. 2/2014, p. 153.

auspici e delle numerose sollecitazioni provenienti sia dalle istituzioni dell'Ue (*infra*, par. 8) sia dall'ambito istituzionale interno<sup>23</sup>.

La discussione politica che ha condotto all'adozione del Rei probabilmente affonda le proprie radici nella acquisita coscienza del mutamento che ha investito la composizione della base sociale interessata dal fenomeno della povertà. Oltre all'incremento della povertà si registra infatti un cambiamento di paradigma del fenomeno, testimoniato dall'emersione di un nuovo modello di povertà che non deriva da gap socio-economici di lungo periodo, bensì da recenti fenomeni di indebolimento del mercato del lavoro e di maggiore fragilità dei legami sociali e che tocca quindi persone che sembravano al riparo da tale rischio<sup>24</sup>. Al modello tradizionale italiano di povertà, nel quale l'indigenza resta circoscritta ad alcuni gruppi sociali ben definiti e si riproduce di generazione in generazione («povertà integrata»<sup>25</sup>), si affianca un nuovo modello di povertà, definito «squalificante»<sup>26</sup>, caratterizzato da una trasversalità dell'indigenza che attraversa frazioni della società ritenute al sicuro rispetto al verificarsi di situazioni insuperabili di bisogno e da una accresciuta diversificazione del profilo del soggetto bisognoso. In tale prospettiva, i provvedimenti di lotta alla povertà, da interventi residuali destinati a gruppi circoscritti di soggetti che si trovano abitualmente in condizioni di marginalità sociale, diventano interventi di «regolazione dell'insicurezza» che attraversa fasce sempre più ampie e composite della società<sup>27</sup>.

Precisamente, «Il Rei è una misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà» (art. 2, comma 2). L'impianto normativo, che presenta molteplici analogie con le pregresse esperienze regionali, individua una duplice componente costitutiva della misura nazionale, che si compone di «a) un beneficio economico, definito ai sensi dell'articolo 4; b) una componente di servizi alla persona identificata, in esito ad una valutazione multidimensionale del bisogno del nucleo familiare di cui all'articolo 5, nel progetto personalizzato di cui all'articolo 6.». Il Rei risponde quindi a tre principi fondamentali: la considerazione della povertà come problematica multidimensionale, che richiede la presa in carico del nucleo familiare da parte di una équipe multidisciplinare; il carattere temporaneo e condizionale della misura, per evitare la trappola della povertà e fenomeni di cronicità del bisogno; la previsione di politiche attive per il reinserimento sociale e lavorativo. Dalla combinazione di questi elementi deriva un intervento che si discosta dall'assistenzialismo puro e che chiama alla

---

<sup>23</sup> A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/20*, in *RDSS*, n. 3/2017, p. 420.

<sup>24</sup> S. PAUGAM, *Le forme elementari della povertà*, Bologna, 2013, p. 117; C. GORI, *Verso un nuovo modello italiano di povertà?*, in *La Rivista delle politiche sociali*, n. 4/2017, p. 198.

<sup>25</sup> S. PAUGAM, *Le forme elementari della povertà*, cit., pp. 105 ss.

<sup>26</sup> S. PAUGAM, *op. ult. cit.*, p. 109.

<sup>27</sup> C. CROUCH, *La governance in un mercato del lavoro incerto: verso una nuova agenda di ricerca*, in *La Rivista delle politiche sociali*, n. 4/2007.

responsabilizzazione dei beneficiari, in linea con gli schemi di reddito minimo previsti dagli altri Paesi dell'Ue. Il Rei è stato strutturato non per assistere gli individui in condizioni di difficoltà, ma per aiutarli a superare l'esclusione sociale progettando la loro partecipazione alla vita attiva della società e il loro inserimento (o reinserimento) nei cicli sociali e lavorativi. Inoltre, inizialmente concepito come intervento di tipo categoriale, essendo previsto che il richiedente si trovasse in situazioni di difficoltà ulteriori rispetto al bisogno di tipo economico, il Rei ha acquisito natura universale<sup>28</sup> a seguito delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio n. 205/2017<sup>29</sup>. Oltre a requisiti di tipo reddituale, sono previste alcune limitazioni che attengono allo status del richiedente. L'art. 3, comma 1, lett. a) stabilisce che: «con riferimento ai requisiti di residenza e di soggiorno, il componente che richiede la misura deve essere congiuntamente: 1) cittadino dell'Unione o suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; 2) residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda». Il requisito della residenza qualificata è quindi richiesto sia per i cittadini sia per gli stranieri.

Il Rei cesserà di esistere a partire da aprile 2019 e sarà sostituito dal Rdc. Anche questa misura accoglie un'impostazione ispirata al principio dell'universalismo selettivo ed a forme di condizionalità legate all'attivazione sociale e lavorativa del beneficiario, ciò che la rende, a dispetto del *nomen iuris*, una forma

---

<sup>28</sup> Naturalmente, l'universalità della previsione è coerente con un duplice limite, che, da un lato, fa riferimento alla condizione qualificata di bisogno sociale della persona (c.d. *means test*) e, dall'altro, esige l'esistenza di un legame legittimamente costituito con il territorio dello Stato. Cfr. S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *RDSS*, n. 2/2014, p. 153. L'universalismo selettivo - che contraddistingue il Rei e il Res - è uno degli elementi che concorrono a definire le misure di reddito minimo rispetto alla differente ipotesi del reddito di cittadinanza. Cfr. P. VAN PARIJS - Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, 2017, p. 31; L. LEONE - F. MAZZEO RINALDI - G. TOMEI, *Misure di contrasto della povertà e condizionalità*, Milano, 2017; E. GRANAGLIA - M. BOLZONI, *Il reddito di base*, Roma, 2016; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., Bologna, 2016; G. BUSILACCHI, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Milano, 2013; G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e l'Europa*, Torino, 2011.

<sup>29</sup> Prima delle modifiche, l'art. 2, co. 2, d.lgs. n. 147/2017 disponeva che «Oltre ai requisiti di cui al comma 1, in sede di prima applicazione, ai fini dell'accesso al Rei il nucleo familiare, con riferimento alla sua composizione come risultante nella DSU, deve trovarsi al momento della richiesta in una delle seguenti condizioni:

- a) presenza di un componente di età minore di anni 18;
- b) presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore ovvero di un suo tutore;
- c) presenza di una donna in stato di gravidanza accertata. La documentazione medica attestante lo stato di gravidanza e la data presunta del parto è rilasciata da una struttura pubblica e allegata alla richiesta del beneficio, che può essere presentata non prima di quattro mesi dalla data presunta del parto;
- d) presenza di almeno un lavoratore di età pari o superiore a 55 anni, che si trovi in stato di disoccupazione [per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, ed abbia cessato, da almeno tre mesi, di beneficiare dell'intera prestazione per la disoccupazione, ovvero, nel caso in cui non abbia diritto di conseguire alcuna prestazione di disoccupazione per mancanza dei necessari requisiti, si trovi in stato di disoccupazione da almeno tre mesi».

di integrazione reddituale non rispondente al paradigma del reddito di cittadinanza, quanto piuttosto a quello del reddito minimo.

Il Rdc viene definito come 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 diretto a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro. Il Rdc costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili». Si assiste quindi ad una commistione tra misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e politiche attive del lavoro.

Con riferimento ai requisiti di natura economica, aumenta il valore dell'Isee, che dai 6.000 euro del Rei, passa a 9.360 euro. Con riguardo ai criteri di selezione che tengono conto del legame del richiedente con il territorio italiano, si prevede che «il componente che richiede la misura deve essere congiuntamente: 1) cittadino dell'Unione o suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; 2) residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati nel momento della presentazione della domanda, in modo continuativo».

La componente di condizionalità è ravvisabile nell'art. 4, rubricato "Patto per il lavoro e patto per l'inclusione sociale". L'erogazione del beneficio è subordinata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale. Precisamente, il richiedente deve stipulare con il centro per l'impiego un patto di servizio personalizzato, che assume il nome di patto per il lavoro. La misura è quindi improntata ad una logica negoziale tra l'utente e i servizi per l'impiego, che si concretizza nella stipula di un patto, in cui vengono specificate le caratteristiche e la durata del progetto prescelto. Il principio ispiratore della misura non è la mera erogazione del sussidio in un'ottica assistenzialistica, ma una logica di reciprocità che poggia su una forte responsabilizzazione del beneficiario, che riceverà un'integrazione reddituale condizionata all'adesione ad un progetto volto a restituire dignità alla sua persona e ad emanciparla dalla situazione di bisogno. Questo progetto comprende sia interventi strettamente collegati alla riqualificazione professionale e all'inserimento lavorativo sia misure volte al completamento degli studi e più in generale tese ad avviare un percorso di inclusione sociale. Sotto il profilo dell'inserimento lavorativo, appare particolarmente significativa la disposizione di cui all'art. 4, comma 8, lett. b), punto 5, secondo cui il beneficiario del Rdc deve accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue, ai sensi dell'articolo 25 del d.lgs. 150/2015, come integrato al comma 9; in caso di rinnovo del beneficio ai sensi dell'articolo 3, comma 6, deve essere accettata, a pena di decadenza dal beneficio, la prima offerta utile di

lavoro congrua ai sensi del comma 9. La congruità dell'offerta di lavoro è valutata sulla base di differenti criteri che hanno riguardo alla coerenza con le esperienze e le competenze maturate, alla distanza dal domicilio, durata della disoccupazione, alla entità della retribuzione<sup>30</sup>.

### **5. La componente passiva delle misure di sostegno al reddito. Universalismo puro, universalismo selettivo e categorialità: profili di compatibilità con il principio di eguaglianza sostanziale e dell'equilibrio di bilancio**

Descritte brevemente le forme che possono assumere le misure di sostegno al reddito, occorre interrogarsi sulla compatibilità con i principi costituzionali dei criteri di accesso dalle stesse previsti.

Interventi di erogazione reddituale improntati ad un universalismo puro rischiano di scontrarsi con il principio di eguaglianza sostanziale e con le istanze di giustizia redistributiva allo stesso sottese, mai come oggi bisognose di essere difese contro l'aggressività della crisi economica.

L'universalismo selettivo tenta di coniugare la destinazione dei servizi a tutti i richiedenti con la selettività nell'erogazione delle prestazioni, selettività da realizzare sulla base dei mezzi a disposizione degli stessi richiedenti. L'espressione «universalismo selettivo» richiama l'idea secondo cui la trasformazione in senso non categoriale del welfare state italiano non può prescindere dal rispetto degli equilibri finanziari ed è quindi opportuno si realizzi attraverso riforme ispirate a una scelta equilibrata tra universalismo dei diritti, quanto a individuazione della platea dei potenziali beneficiari, e selettività in base alla condizione economica, quanto a livelli di erogazione delle prestazioni e/o grado di compartecipazione alla spesa. Il principio dell'universalismo selettivo, sperimentato in occasione dell'introduzione del reddito minimo di inserimento, ha trovato la sua più genuina applicazione nell'introduzione dell'Isee, il nuovo metro di valutazione della condizione economica dei beneficiari di prestazioni sociali agevolate<sup>31</sup>. L'universalismo

---

<sup>30</sup> Con riferimento alla distanza dal luogo di residenza del beneficiario, l'art. 4, comma 9, d.l. 4/2019 precisa che: "è definita congrua un'offerta dalle caratteristiche seguenti: a) nei primi dodici mesi di fruizione del beneficio, è congrua un'offerta entro cento chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile in cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, se si tratta di prima offerta, ovvero entro duecentocinquanta chilometri di distanza se si tratta di seconda offerta, ovvero, fermo quanto previsto alla lettera d), ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di terza offerta; b) decorsi dodici mesi di fruizione del beneficio, è congrua un'offerta entro duecentocinquanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario nel caso si tratti di prima o seconda offerta, ovvero, fermo quanto previsto alla lettera d), ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di terza offerta; c) in caso di rinnovo del beneficio ai sensi dell'articolo 3, comma 6, fermo quanto previsto alla lettera d), è congrua un'offerta ovunque sia collocata nel territorio italiano anche nel caso si tratti di prima offerta; d) esclusivamente nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti con disabilità, come definita a fini ISEE, non operano le previsioni di cui alla lettera c) e in deroga alle previsioni di cui alle lettere a) e b), con esclusivo riferimento alla terza offerta, indipendentemente dal periodo di fruizione del beneficio, l'offerta è congrua se non eccede la distanza di duecentocinquanta chilometri dalla residenza del beneficiario.

<sup>31</sup> E. PISANO - S. TOSO, *Ammortizzatori sociali e spesa per assistenza: il mancato approdo delle riforme*, in M.C. GUERRA - A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana*, Bologna, 2010, pp. 183 ss.

selettivo si fonda sulla prova dei mezzi, ossia sull'accertamento che le risorse del richiedente siano sotto la soglia di povertà. In questa prospettiva, il reddito minimo è una misura di natura selettiva, in quanto destinata in via esclusiva ai poveri, ed è universale in quanto rivolta a tutti i poveri<sup>32</sup>. In considerazione della limitatezza delle risorse pubbliche a disposizione, la selettività non è un'opzione, ma si impone per garantire l'effettività dei diritti a chi ne ha realmente bisogno<sup>33</sup>. Come è stato osservato, nel modello di democrazia costituzionale, l'universalità dei diritti fondamentali, tra i quali devono essere iscritti anche i diritti sociali<sup>34</sup>, è un assioma indiscutibile. Nel momento in cui si passi dalla prospettiva astratta alla dimensione delle applicazioni concrete delle previsioni normative inerenti a tali diritti, ci si scontra inevitabilmente con la realtà della scarsità delle risorse finanziarie utilizzabili per garantirne l'esercizio<sup>35</sup>. Al di là delle ragioni legate ad esigenze di contenimento dei costi, la selettività va colta anche nel suo significato complessivo di veicolo di attuazione del principio di eguaglianza sostanziale. Del resto, la selettività nella profusione di prestazioni e servizi è un principio che permea l'intero testo costituzionale, che dedica una pluralità di disposizioni ai soggetti deboli rendendoli destinatari di provvidenze che invece non sono riconosciute a chi non versa in condizioni di bisogno (artt. 24, comma 3, 32, 34, 38). Ciò avviene anche a livello territoriale, come testimoniato dall'art. 119, comma 5 Cost., che prevede interventi speciali e risorse aggiuntive in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni qualora ciò risulti necessario per rimuovere gli squilibri economici e sociali e per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

I principi di cui all'art. 3, comma 2 e 81 Cost., spesso in rapporto di tensione oppositiva, in questo contesto operano in concorso e conducono ad escludere la compatibilità con gli stessi di misure di universalismo puro, che genererebbero iniquità, si porrebbero in conflitto con le istanze redistributive sottese al principio di eguaglianza sostanziale, essendo erogate anche a chi non ne ha bisogno, e si scontrerebbero con l'esigenza di contenimento della spesa pubblica. Una diversa opzione ricostruttiva ritiene che un reddito garantito a tutti, senza la condizione selettiva del bisogno, meglio si accorderebbe con l'universalismo dei diritti fondamentali, consentirebbe di superare qualunque connotazione caritatevole, evitando il conseguente stigma sociale per i beneficiari, e permetterebbe di ridurre la

---

<sup>32</sup> E. GRANAGLIA - M. BOLZONI, *Il reddito di base*, Roma, 2016, p. 16.

<sup>33</sup> E. ROSSI, *Universalismo selettivo e principio di uguaglianza sostanziale*, in *Caritas italiana – Fondazione "Zanican", Ripartire dai poveri*, Bologna, 2008, p. 80.

<sup>34</sup> L. MEZZETTI, *Los derechos sociales fundamentales*, Bogotá, 2015; A. MORELLI, *Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2018, pp. 6 ss.

<sup>35</sup> A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in E. CAVASINO - G. SCALA - G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza: convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Trapani, 8-9 giugno 2012, Napoli, p. 443.

mediazione burocratica richiesta dall'accertamento dei redditi o dei diversi tipi di stato di bisogno<sup>36</sup>. Tuttavia, acutamente è stato rilevato che una disposizione normativa volta ad estendere una provvidenza a sostegno di un diritto costituzionalmente garantito (il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa) oltre la sfera dei beneficiari individuabili sulla base della Costituzione stessa (ovvero i soggetti deboli), diventa *contra constitutionem* se, per garantire l'estensione della provvidenza a tutti, ha l'effetto di intaccare il nucleo di tutela costituzionalmente previsto<sup>37</sup>.

## **6. La componente attiva (condizionalità) delle misure di sostegno al reddito. Forme di reddito minimo incondizionate e condizionate: profili di compatibilità con il principio personalista e solidarista, ...**

Tra i criteri che concorrono a definire la classificazione degli interventi di sostegno al reddito vi è la condizionalità, lemma che rinvia alla disponibilità del beneficiario a seguire determinate linee di condotta che, anche in chiave comparata<sup>38</sup>, poggiano sempre più frequentemente sulla disponibilità a lavorare o, comunque, a partecipare a percorsi di inserimento lavorativo e/o di formazione. Il c.d. *active inclusion approach* ha matrice europea ed è stato impiegato da tutti i Paesi membri dell'Unione nelle più recenti riforme riguardanti il reddito minimo<sup>39</sup>.

Le alternative che, a livello teorico, le forme di reddito minimo conoscono, poggiano anche sulla esistenza o meno di strumenti di condizionalità, ovvero su meccanismi che subordinino l'erogazione economica alla partecipazione del beneficiario a percorsi di promozione e sviluppo delle capacità e professionalità personali volti all'inserimento sociale e lavorativo e, quindi, al superamento della condizione di bisogno. Chi scrive ritiene che un'ipotesi di reddito minimo che non contempi forme di condizionalità rischi di porsi in rapporto di tensione problematica con la concezione antropologica sottesa al nostro impianto costituzionale e tratteggiabile seguendo il filo che unisce inscindibilmente il principio personalista e il principio solidarista. Oggi si ritiene che il carattere sociale/relazionale sia costitutivo della persona umana, andando a connotare il paradigma antropologico accolto dal Costituente in termini di persona relazionale<sup>40</sup>. La persona è relazionalità. La relazionalità discende da una duplice tensione che caratterizza

---

<sup>36</sup> L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari, 2018, pp. 189 ss.; G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e l'Europa*, Torino, 2011, pp. 15 ss.; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, p. 425.

<sup>37</sup> C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, p. 231; F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, p. 80.

<sup>38</sup> E. GRANAGLIA - M. BOLZONI, *Il reddito di base*, cit., p. 61.

<sup>39</sup> A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali»*, in *RDSS*, 2012, p. 555; R. HALVORSEN - B. HVINDEN (edited by), *Combating Poverty in Europe. Active Inclusion in a Multi-Level and Multi-Actor Context*, Cheltenham UK, 2016.

<sup>40</sup> A. GHISALBERTI, *Solidarietà e statuto della persona*, in M. NAPOLI (a cura di), *La solidarietà*, Milano, 2009, p. 23.

la persona sul piano ontologico: “la persona è e *manca d’essere*”<sup>41</sup>. Proprio la coscienza che la persona ha di sé quale essere difettivo la conduce ad essere bisognosa di relazione, capace di relazione e di cura dell’altro<sup>42</sup>. L’identità “si origina, si consolida e si trasforma in interazione con coloro con cui condividiamo esperienza di vita”, caratterizzandosi sia come processo, avente un carattere fondamentalmente dialogico<sup>43</sup>, sia come sedimento, sempre *in fieri*, di grappoli di relazioni intersoggettive. In tale prospettiva, i legami devono essere considerati essenziali per l’identità individuale<sup>44</sup>. È, dunque, manifesta la duplicità costitutiva della persona, costruita su un essere per sé e su un essere per l’altro. L’essere per sé è segnato dalla razionalità, ossia dal *logos*, che a sua volta entra in relazione, si fa *dia-logos*<sup>45</sup>. Il nesso tra principio personalista e principio solidarista è ravvisabile nel rilievo giuridico della proiezione sociale dell’azione individuale, da cui generano sentimenti di unione in relazione a situazioni e bisogni comuni, legami stabili sui quali si radicano diritti e doveri reciproci e, in definitiva, processi di integrazione e condizioni di corresponsabilità intorno ai valori condivisi nella dimensione etica, politica e giuridica della comunità organizzata<sup>46</sup>. La natura individuale e sociale che struttura ontologicamente la persona è proiettata nel discorso giuridico e riconosciuta come modello antropologico dalla Corte costituzionale, che si esprime in termini di “*primigenia vocazione sociale dell’uomo*”, di “*profonda socialità che caratterizza la persona stessa*”<sup>47</sup>, di “*originaria connotazione dell’uomo uti socius*”<sup>48</sup>. Innestando questa costruzione concettuale entro lo schema di un reddito minimo, si può ritenere che il legame di solidarietà collettiva presupposta dal soccorso economico a favore di chi si trovi in condizioni di debolezza non possa essere tradito da condotte passive di mera ricezione del beneficio economico, ovvero non accompagnate dall’impegno del beneficiario ad impiegare i propri sforzi e le proprie capacità in un progetto di concreta emancipazione dallo stato di bisogno e, in ultima istanza, di ricostruzione della possibilità di concorrere con una propria attività o funzione al progresso materiale o spirituale della società. In altri termini, il legame che idealmente

---

<sup>41</sup> G. LIMONE, *Filosofia del diritto*, in U. POMARICI (a cura di), *Filosofia del diritto. Concetti fondamentali*, Torino, 2007, p. 246.

<sup>42</sup> G. LIMONE, *Filosofia del diritto*, cit., p. 246: “La persona è relazionalità. Essa è e *manca d’essere*. In quanto tale, è difettiva. Potrebbe qui richiamarsi Agostino, esplorando le sue riflessioni sul male metafisico. La persona, come dice, Pietro Piovan, *est* in quanto *deest*. Essa, in quanto difettiva e cosciente di *mancare*, è relazione, bisognosa di relazione, capace di relazione. Difettiva e fragile, e oscuramente cosciente della sua condizione. Essa non ‘ha’ relazioni: ‘è’ relazione. Perché non è atomo irrelato. Né è pensabile al di fuori delle sue relazioni come realtà *precedente* le stesse, a prescindere dai rapporti in cui vive, dai gruppi cui appartiene, dalla cultura in cui opera, dal tempo in cui è incardinata. La persona è *cura*. *In me, ne va dell’altro; nell’altro, di me*. Come la stessa scienza sperimentale mostra, un uomo muore non solo per mancanza di cibo, ma di relazioni”.

<sup>43</sup> B. PASTORE, *Pluralismo, fiducia, solidarietà. Questioni di filosofia del diritto*, Roma, 2007, p. 24.

<sup>44</sup> F. CRESPI, *Identità e riconoscimento nella sociologia contemporanea*, Roma-Bari, 2004, p. 26.

<sup>45</sup> A. GHISALBERTI, *Solidarietà e statuto della persona*, cit., p. 25.

<sup>46</sup> F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, p. 57.

<sup>47</sup> Corte cost., sentenza 16 luglio 2004, n. 228.

<sup>48</sup> Corte cost., sentenza 28 febbraio 1992, n. 75.

connette collettività e individuo incontrerebbe un serio *vulnus* qualora quest'ultimo si limitasse ad un comportamento appropriativo svincolato da una logica di restituzione di quanto ricevuto, in termini di impegno a costruire nuove possibilità di partecipazione e concorso alla costruzione del tessuto connettivo della società.

### 6.1. ... con il principio di eguaglianza sostanziale, ...

Il principio di eguaglianza sostanziale si pone come punto di riferimento imprescindibile nell'analisi degli strumenti di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. In questa materia, la chiave di volta del sistema dei principi può essere individuata nell'art. 3, co. 2 Cost., precisamente nel compito che il Costituente ha posto in capo alla Repubblica, compito magistralmente definito come “*fundamentum rei publice*, la regola e il patto della convivenza nello stato, il principio immanente e peculiare del nostro ordinamento, la supernorma della convivenza medesima, condizionante e finalizzante le altre norme, la base dinamica della convivenza, cioè la trasformazione di una società non omogenea e non giusta - e per ciò non compiutamente democratica - in cui coesistono le due nazioni forestiere di cui parlava Pareto, in una società più omogenea, più equilibrata, più giusta”<sup>49</sup>. È precisamente mediante l'adempimento di tale impegno che si creano le condizioni per l'effettivo esercizio delle libertà fondamentali e per l'indipendenza e l'autodeterminazione della persona, svincolandola dalle preclusioni di ordine materiale ed economico che potrebbero condizionarne le capacità e potenzialità. In modo esemplare Sen osserva che «la libertà individuale è non solo un valore sociale, ma anche un prodotto determinato dalle politiche sociali»<sup>50</sup>.

Il principio di eguaglianza sostanziale, nella duplice veste di programma politico e giuridico di trasformazione sociale e di garanzia delle condizioni effettive e materiali di sviluppo della persona, rappresenta una parte fondamentale dell'architettura della nostra Carta costituzionale, la “norma-cardine del nostro ordinamento costituzionale”<sup>51</sup>. Si tratta della norma più rivoluzionaria della Costituzione, voluta e ideata da Massimo Severo Giannini<sup>52</sup>. La disposizione rivela una sintassi che non lascia dubbi sulla convinzione del Costituente circa l'attitudine della debolezza economica e sociale a pregiudicare la capacità della persona di partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Come osservato, la formulazione dell'art. 3, comma 2 si articola in più parti delle quali occorre costruire e

<sup>49</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963.

<sup>50</sup> A. SEN, *La libertà individuale come impegno sociale*, Roma-Bari, 2003, p. 30.

<sup>51</sup> U. ROMAGNOLI, *Il principio d'uguaglianza sostanziale*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna, 1975, pp. 162 e 171.

<sup>52</sup> S. CASSESE, *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le Carte e la storia*, n. 1/2017, p. 5.

comprendere le precise correlazioni<sup>53</sup>. Plurimi sono i nuclei concettuali che emergono dalla disposizione, la cui trama normativa si snoda in una prima parte, che si condensa nella petizione del «compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini», e in una seconda parte, che si sostanzia nella relazione che intercorre tra la limitazione delle libertà e l'impedimento del pieno sviluppo della persona e della partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese. Nella prima parte trova fondamento l'idea della storicità e dinamicità del significato del principio di eguaglianza, che muta da difesa contro gli arbitri dell'amministrazione a libertà dal bisogno economico, al fine di consentire l'effettivo godimento ed esercizio dei tradizionali diritti di libertà e dei diritti di partecipazione politica. Si spiega così perché il secondo comma dell'art. 3 sia stato visto come l'anello di congiunzione fra le due categorie dei diritti democratici, quelli di partecipazione e quelli sociali<sup>54</sup>, e come il fondamento costituzionale del riconoscimento dei diritti sociali, i quali rappresentano, come punti di intersezione di contenuti pretensivi e partecipativi e come sintesi di personalismo e pluralismo, uno dei volti più significativi del costituzionalismo del Novecento<sup>55</sup>.

La relazione tra la limitazione delle libertà e l'impedimento del pieno sviluppo della persona e della partecipazione è di tipo causale: il pieno e sostanziale godimento da parte di tutti i cittadini delle libertà e dell'eguaglianza rappresenta la *condicio sine qua non* dell'instaurazione di un ordine sociale che consenta il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Il concetto di pieno sviluppo della persona umana è stato oggetto di una riflessione che ha posto in luce come esso imponga l'adeguamento della tutela giuridica alla diversità delle condizioni soggettive dell'individuo e della sua dimensione relazionale.

Esso rappresenta una clausola generale o principio-valvola, in cui il richiamo, a differenza delle altre clausole contenute in Costituzione, non viene però operato a dati scientifici, economici, di esperienza, ma a dati umani. Il pieno sviluppo della persona umana è clausola attraverso cui la Costituzione richiama, rimette in circolo e chiede di utilizzare i dati della singola esperienza umana<sup>56</sup>. Esso si trova in un rapporto di condizionalità reciproca con la finalità della partecipazione: se da un lato è questa a produrre emancipazione, ad essere strumento del perfezionamento della persona, dall'altro lato si partecipa solo se sono già realizzate alcune imprescindibili condizioni di sviluppo e di dignità personale<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984, p. 59.

<sup>54</sup> L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico dell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente, IV. Aspetti del sistema costituzionale*, Firenze, 1969, p. 17.

<sup>55</sup> M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Dem. e dir.*, 1994, p. 558.

<sup>56</sup> B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale*, cit., 1984, p. 121.

<sup>57</sup> L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico dell'ordinamento costituzionale italiano*, cit. p. 17.

Occorre poi osservare che il riferimento finalistico al pieno sviluppo della persona umana, che sposta in avanti il confine del valore della dignità umana quale norma di chiusura del sistema dei diritti e delle libertà inviolabili<sup>58</sup>, si mostra come strumento di implementazione del principio personalista, il quale, nella sua evoluzione, reca con sé una continua emersione di richieste di riconoscimento, garanzia e promozione della differenza e di tutele modulate sulle peculiarità delle condizioni esistenziali, rivolte non all'uomo, ma agli anziani, ai minori, alle donne, ai portatori di handicap, agli stranieri, ecc.

Nell'attuale fase di evoluzione delle società democratiche, il principio di eguaglianza sostanziale opera come fattore di tensione e di approfondimento dinamico dei valori e degli istituti che riguardano la persona, nei suoi bisogni (libertà e diritti sociali ed economici), aspirazioni, identità, appartenenza collettiva<sup>59</sup>. In tale veste, esso esplica la propria portata precettiva all'interno del disegno costituzionale, proponendo nuovi equilibri orientati all'equità e alla giustizia sociale, confrontandosi e bilanciandosi con altri divergenti principi (si pensi, ad esempio, alla proprietà ed ai diritti economici). Si tratta di un enunciato relativo non solo ad un principio normativo, ma anche ad un valore che mette in connessione l'eguaglianza con la giustizia sociale.

Come osservato, la norma *de qua* riassume e definisce il fine di trasformazione sociale, di liberazione e di promozione umana che il Costituente ha posto in capo alla Repubblica. Non pare dubbio che la Repubblica debba intervenire con strumenti idonei per liberare la persona umana da tutte quelle condizioni che la ostacolano nel perseguimento della sua realizzazione materiale, spirituale, culturale, civile<sup>60</sup>. Ciò vale però solo qualora tali condizioni non siano dipendenti dalla propria volontà e dalla propria responsabilità. Affinché l'art. 3, comma 2 possa fungere da solida base di legittimazione di interventi di reddito minimo, è essenziale che le forme di soccorso economico siano affiancate da un sistema di strumenti di responsabilizzazione del beneficiario, affinché lo stesso dimostri la volontà di

---

<sup>58</sup> A. RUGGERI - A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, n. 3/1991, p. 347.

<sup>59</sup> A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, p. 269.

<sup>60</sup> N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano, 1995, p. 80. Con parole di ancora profonda attualità, Capograssi avverte circa la necessità di liberare l'uomo da una grande inferiorità: "la sperequazione nei punti di partenza della vita, per cui alcuni già al primo muoversi nella vita sono, secondo la vecchia osservazione di Pascal, avvantaggiati di tanti anni rispetto agli altri": C. CAPOGRASSI, *Su alcuni bisogni dell'individuo contemporaneo*, in *Opere. V*, Milano, 1959, p. 491. Similmente L. Einaudi: "ogni uomo deve essere inizialmente posto nella medesima situazione di ogni altro uomo; sicché egli possa riuscire a conquistare quel posto morale, economico, politico che è proprio delle sue attitudini di intelletto di carattere morale, di vigore lavorativo, di coraggio, di perseveranza, l'uguaglianza, così intesa, ha innanzitutto un contenuto giuridico universale: nessun uomo deve essere posto dalla legge in condizioni di inferiorità rispetto ad ogni altro uomo, per motivi di sesso, di colore, di razza, di religione, di opinioni politiche, di nascita, di appartenenza ad un determinato cetto o classe sociale. Sull'uguaglianza giuridica non nascono e non possono nascere divergenze tra socialisti e liberali": L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Torino, 1974, pp. 210 ss.

porre in gioco tutte le sue capacità per emanciparsi dalla situazione di bisogno in cui versa e, quindi, per poter pienamente concorrere all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Per non tradire lo spirito dell'art. 3, comma 2 Cost., assistenza e responsabilità devono correre insieme e caratterizzare in modo congiunto le forme di reddito minimo.

## **6.2. ... con il principio lavorista e con il dovere costituzionale di cui all'art. 4, comma 2 della Costituzione**

I contenuti che connotano le diverse forme di reddito minimo devono essere indagati anche nei loro potenziali profili di frizione con il principio lavorista e il dovere al lavoro.

Il principio lavorista è posto accanto al principio repubblicano, che identifica la forma di Stato, ed al principio democratico, criterio regolatore dell'esercizio della sovranità. La caratterizzazione della Repubblica come fondata sul lavoro costituisce un *unicum* nel panorama del costituzionalismo moderno e racchiude una formula che sintetizza uno dei contributi più originali che l'Italia ha offerto al costituzionalismo contemporaneo.

La scelta di collocare il lavoro alla base dell'edificio costituzionale ha un'oggettività che trascende la concreta vicenda storica e possiede un senso profondo, che si proietta sull'intera l'architettura costituzionale<sup>61</sup>. Al di là della solenne enunciazione contenuta nell'art. 1, è l'intera Costituzione che, nell'oggettività delle sue previsioni, fonda la Repubblica sul lavoro. Come è stato osservato<sup>62</sup>, il lemma lavoro ed i lemmi derivati ricorrono in ben 23 commi della Costituzione: artt. 1, comma 1, 3, comma 2, 4, comma 1, 35, comma 1, 35, comma 2, 35, comma 3, 35, comma 4, 36, comma 1, 36, comma 2, 36, comma 3, 37, comma 1, 37, comma 2, 37, comma 3, 38, comma 1, 38, comma 2, 39, comma 4, 43, comma 1, 46, comma 1, 51, comma 3, 52, comma 2, 99, comma 1, 117, comma 3, 120, comma 1. Come ha messo in luce Mortati, «l'aver posto il lavoro a fondamento dello Stato non vuole essere solo espressione riassuntiva e giustificativa delle singole disposizioni sul lavoro»<sup>63</sup>. Il significato profondo dell'espressione "Repubblica democratica fondata sul lavoro" risiede nel «legame tra la centralità della persona e la centralità del lavoro: nel lavoro si realizza [...] la sintesi fra il principio personalistico (che implica la pretesa all'esercizio di un'attività lavorativa) e quello solidaristico (che conferisce a tale attività carattere doveroso)»<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, n. 3/2010, p. 632.

<sup>62</sup> M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 632.

<sup>63</sup> C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 1-12*, Bologna, 1975, p. 13.

<sup>64</sup> C. MORTATI, *op. ult. cit.*, p. 12.

Per i Costituenti il lavoro è il fondamento della struttura sociale. In Assemblea costituente si sottolineò come «il rapporto concreto di solidarietà che nel mondo moderno lega gli uomini non può che essere il lavoro. Il fatto della proprietà in sé può essere anche un fatto egoistico, ma l'atto del lavoro è per sua natura altruistico e, mentre la proprietà può isolare, il lavoro unisce» (Saragat, 6 marzo 1947). Si comprende, dunque, perché il principio lavorista costituisca uno dei pilastri della Costituzione e sia stato inserito nell'art. 1 per qualificare il fondamento stesso della Repubblica democratica, «sostituendo alla democrazia a base individualistica una democrazia di lavoratori, intendendo per lavoratore colui che converte la sua attività patrimoniale, intellettuale o manuale in un bene sociale» (Basso, 28 novembre 1946).

Il fondamento della Repubblica sul lavoro assume quindi carattere “solidaristico” postulando che ciascuno contribuisca, con il proprio lavoro, non solo alla realizzazione della propria personalità, ma anche al progresso della società. Valorizza particolarmente questo aspetto l'intervento di Saragat (6 marzo 1947), secondo il quale sulla formula dell'art. 1 poggia «tutta quanta la struttura di questo progetto relativamente ai diritti sociali». Egli sottolinea che «oggi si prende atto che l'individuo si avvantaggia del lavoro di tutti e dà a tutti il suo contributo. Questo contributo è appunto il lavoro umano. Il rapporto concreto di solidarietà che nel mondo moderno lega gli uomini non può essere che il lavoro». Si tratta di una concezione in base alla quale la realizzazione di una società più giusta dipende non solo dall'intervento pubblico, ma dal contributo di ogni uomo, “sia come singolo sia nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità” (art. 2 Cost.), e che ha trovato piena consacrazione con il riconoscimento in Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>65</sup>.

La centralità del lavoro nell'architettura costituzionale si arricchisce di un'ulteriore norma, l'art. 4 Cost., che proietta nell'ordinamento costituzionale «un autentico patto di cittadinanza»<sup>66</sup>. Il lavoro non costituisce solo un diritto, ma è assunto anche come dovere, al pari di quanto avviene con riferimento al diritto-dovere di voto (art. 48 Cost.) e al diritto-dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli (art. 30, comma 1 Cost.). L'individuo è, infatti, considerato quale centro operante del processo di integrazione economica e sociale che deve essere conseguita attraverso lo svolgimento di attività utili alla società. La configurazione del lavoro come diritto e come dovere è il segno che dal punto di vista costituzionale il momento dell'appagamento individuale tramite il lavoro diventa lo snodo fondamentale

---

<sup>65</sup> G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in E. GHERA - A. PACE (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, p. 25.

<sup>66</sup> M. CAVINO, *Articolo 4*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. 1, Bologna, 2018, p. 35.

dei processi di integrazione comunitaria<sup>67</sup>. Nel lavoro si rinviene il principale paradigma della coesistenza e della integrazione tra i diversi gruppi sociali in cui si articolano gli assetti pluralistici contemporanei, in forza della pari dignità che ad essi deriva dal ruolo assolto nel funzionamento del sistema economico e dell'apporto prestato alla realizzazione ed alla crescita del benessere della comunità cui fa espresso riferimento l'art. 4, comma 2 Cost.<sup>68</sup>.

La scelta di costruire il lavoro anche come dovere si giustifica innanzitutto sull'assunto della sua centralità etica: il lavoro è l'espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale ed è attraverso il lavoro che ciascuno restituisce alla società, in termini di progresso generale, ciò che da essa ha ricevuto e riceve in termini di diritti e di servizi, contribuendo a costruire e rinsaldare il comune vincolo sociale<sup>69</sup>. Secondo quanto osserva Mortati, il lavoro è «il valore da assumere come fattore necessario alla ricostruzione di una nuova unità spirituale, richiedente un processo di progressiva omogeneizzazione della base sociale, presupposto pel sorgere di una corrispondente struttura organizzativa, di un nuovo collegamento fra comunità e Stato»<sup>70</sup>.

Il lavoro, in questa ampia accezione (come “un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”) tale da comprendere le diverse espressioni della “*vita attiva*” (il lavoro subordinato, il lavoro autonomo, il lavoro imprenditoriale, ecc.) assume il carattere della doverosità, per cui ogni cittadino, sia pure “secondo le proprie possibilità e la propria scelta”, ha il dovere di svolgere una tale attività o funzione. Si esprime così l'intimo collegamento tra il principio lavorista e il principio solidaristico, che si connette strettamente all'art. 2 della Costituzione, laddove esige, in corrispondenza dei diritti inviolabili, “l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. Posta la dimensione di doverosità nella quale si iscrive il lavoro, si ritiene che ogni misura di reddito minimo debba contemplare, accanto alla erogazione monetaria, una componente progettuale di inserimento lavorativo. In tal senso, sembrano incompatibili con i principi costituzionali forme di erogazione reddituale incondizionate, che ridurrebbero il lavoro a una libera scelta del soggetto<sup>71</sup>, smarrendo la dimensione qualificante di doverosità che il lavoro ha nel nostro impianto costituzionale e la sua natura di strumento di partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese<sup>72</sup>. Come osservato, la mancanza di lavoro implica una diminuzione complessiva di libertà e di dignità; il non lavoro

---

<sup>67</sup> R. NANIA, *Riflessioni sulla “Costituzione economica” in Italia: il “lavoro” come “fondamento”, come “diritto”, come “dovere”*, in R. NANIA (a cura di), *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, Torino, 2012, p. 333.

<sup>68</sup> R. NANIA., *op. ult. cit.*, p. 332.

<sup>69</sup> M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, cit., p. 637.

<sup>70</sup> C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 10.

<sup>71</sup> M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, 2012, p. 230.

<sup>72</sup> F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., p. 82.

«colpisce quindi tutti i valori costituzionali di base, non solo l'uguaglianza. La persona senza lavoro è deprivata di un elemento essenziale della personalità sociale tipica del mondo contemporaneo»<sup>73</sup>. L'introduzione di una forma di reddito minimo incondizionata determinerebbe una radicale messa in discussione dell'etica del lavoro e della centralità del lavoro in relazione alla sfera della cittadinanza.

## **7. Il tradizionale ostacolo teorico rappresentato dall'art. 38 della Costituzione e il suo superamento mediante un'interpretazione eurounitariamente conforme**

Inevitabile è il richiamo all'art. 38 Cost., che introduce nella riflessione forti toni di problematicità in ragione della sedimentazione sullo stesso di un orientamento interpretativo, storicamente risalente ai lavori dell'Assemblea costituente, volto a privilegiare un approccio selettivo all'erogazione degli interventi di protezione sociale e poggiante su un modello di tipo assicurativo teso a garantire un soccorso economico principalmente a coloro che partecipano attivamente al mercato del lavoro ovvero ai soggetti che, in quanto inabili al lavoro, siano anche sprovvisti dei mezzi necessari per vivere. La formulazione linguistica sembrerebbe suggerire l'intenzione del Costituente di configurare i sussidi assistenziali come prestazioni selettive, finalizzate a coprire situazioni di bisogno di soggetti che dovrebbero lavorare, ma che non lo fanno, in quanto inabili al lavoro<sup>74</sup>. Con la sua vocazione selettiva, la norma sconta una genesi che ha fatto del modello assicurativo il perno normativo dello Stato sociale italiano<sup>75</sup>.

L'art. 38 imposta l'erogazione delle misure di protezione sociale su un doppio binario: l'assistenza, riservata ai cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, e la previdenza, destinata a coloro che lavorano o che hanno lavorato e che, per ragioni diverse, perdono o hanno perso la capacità di lavorare<sup>76</sup>. Il microsistema di sostegno economico delineato dall'art. 38 sembra quindi escludere misure di assistenza sociale per coloro che non siano inabili al lavoro. L'impianto della nostra Costituzione è dominato da una vocazione lavorista, che irradia le scelte in tema di destinatari degli interventi di sostegno al reddito, orientandole verso l'aiuto dei lavoratori, ex lavoratori, inabili al lavoro<sup>77</sup>. Se letto isolatamente, l'art. 38, comma 1, imporrebbe quindi una restrizione soggettiva dei sussidi di tipo assistenziale. A differenti risultati si perviene combinando la disposizione *de qua* con altri principi costituzionali e, soprattutto, «saldandola a sistema» con gli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.<sup>78</sup>. In tale prospettiva, la liberazione

<sup>73</sup> A. APOSTOLI, *Il trapianto del diritto al lavoro nell'ordinamento comunitario e nell'ordinamento regionale ovvero quel che resta dell'art. 4 della costituzione italiana*, in *Jus*, 2006, p. 148.

<sup>74</sup> A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/20*, cit., pp. 429 ss.

<sup>75</sup> S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito*, cit., p. 151.

<sup>76</sup> G. ARCONZO, *Articolo 38*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. 1, Bologna, 2018, p. 253.

<sup>77</sup> C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., p. 5.

<sup>78</sup> A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/20*, cit., p. 431.

dal gioco tirannico del bisogno, che impedisce l'autodeterminazione dell'individuo e il libero sviluppo della sua personalità, e il «diritto all'esistenza» – un'esistenza libera e dignitosa – non può che essere riconosciuto a chiunque si trovi in condizioni di debolezza sociale ed economica e sia sprovvisto, a prescindere dalla inabilità o dalla condizione lavorativa, dei mezzi necessari per vivere. Ad esiti ricostruttivi analoghi si giunge se si assume una lettura dell'art. 38 Cost. combinata con l'art. 34, par. 3 della Carta dei diritti fondamentali Ue (*infra*, par. 7), che conduce alla valorizzazione della valenza «universalistica» del diritto all'assistenza sociale, confermando la sua natura di diritto fondamentale dell'ordinamento costituzionale multilivello. La lettura universalistica dell'art. 38 Cost. è stata altresì promossa dalla legge quadro sul sistema integrato di interventi e servizi sociali (l. n. 328/2000), che ha accolto una visione universalistica dell'assistenza sociale, chiarendo, nell'art. 2, comma 2, che «il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità» (art. 2, c. 2)<sup>79</sup>.

L'art. 38 dovrebbe, infine, essere letto in relazione al mutato contesto sociale, drammaticamente segnato dalla precarizzazione e frammentazione dei rapporti di lavoro, dalla crescente intermittenza ed instabilità dei vincoli contrattuali e dall'insufficienza dei medesimi a garantire l'accesso ad una cittadinanza piena: è il problema dei *working poors*, parte ormai preponderante della cd. *contingent workforce*<sup>80</sup> e simbolo del venir meno della funzione protettiva del lavoro rispetto al rischio di povertà. Le forme d'impiego più accessibili e diffuse specialmente tra i giovani hanno cessato di costituire vettore di «effettiva partecipazione allo sviluppo politico economico e sociale», secondo il programma di emancipazione iscritto in Costituzione (art. 3, comma 2, Cost.), né sono idonee a garantire al cittadino-lavoratore «un'esistenza libera e dignitosa» (art. 36 Cost.)<sup>81</sup>. La condizione di lavoratore temporaneo, precario, intermittente, instabile e insicuro ha, inoltre, perduto il carattere della contingenza, divenendo strutturale in tutte le economie contemporanee<sup>82</sup>. In tale contesto, la Repubblica deve farsi carico delle nuove debolezze, delle nuove povertà che di fatto ostacolano l'eguaglianza sostanziale, declinando il suo dovere alla liberazione dal bisogno secondo modalità di protezione anche differenti da quelle immaginate dal Costituente<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> A. ALAIMO, *op. ult. cit.*, pp. 433 ss.

<sup>80</sup> F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in *RDSS*, n. 2/2014, pp. 196 s.

<sup>81</sup> G. DE SIMONE, *Problemi di identità: il «cittadino lavoratore» e l'evoluzione del diritto del lavoro, intervento sul tema: «Lavoro e non lavoro»*, in *Lav. dir.*, 1995, pp. 27 ss.

<sup>82</sup> F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, cit., p. 191.

<sup>83</sup> C. TRIPODINA, *Ius existantiae e reddito minimo garantito: a che punto siamo in Italia? Reddito di inclusione e Reddito di cittadinanza a confronto*, in *La cittadinanza europea*, n. 1/2018, p. 40.

## **8. Reddito minimo e dimensione sociale dell'ordinamento eurounitario. La solidarietà come fondamento assiologico delle politiche sociali dell'Unione e il reddito minimo come diritto facente parte del Pilastro europeo dei diritti sociali**

Il principio di solidarietà costituisce il fondamento assiologico delle politiche sociali dell'Unione. In questo ambito, la solidarietà si proietta verso l'individuo e persegue la finalità di garantire condizioni sociali in grado di favorire la promozione della persona umana.

Sebbene finalità sociali fossero presenti nel processo di integrazione europea fin dalle origini<sup>84</sup>, la visione mercantilistica ispiratrice del processo di integrazione europea aveva condotto ad assumere come obiettivo principale la crescita economica, che doveva essere realizzata attraverso la creazione di un mercato comune fondato sulla concorrenza e nel quale veniva garantito il libero esercizio delle libertà fondamentali (merci, persone, servizi, capitali). In tale contesto, il progresso sociale si poneva in un rapporto di complementarietà rispetto all'edificazione e mantenimento del mercato integrato. Si fa riferimento alla valorizzazione del ruolo del libero dispiegarsi delle dinamiche economiche anche quale mezzo per garantire il fine del benessere sociale, prospettiva non estranea ai padri fondatori dei Trattati di Roma e che si può cogliere nella fiducia riposta nell'apertura delle frontiere e nelle libertà di circolazione e stabilimento, intesi come fattori tali da permettere, in modo quasi naturale, un'armonizzazione nel progresso delle condizioni sociali<sup>85</sup>. Nel disegno dei padri fondatori, la costruzione di un forte mercato transnazionale europeo avrebbe aperto e integrato le economie dei Paesi membri senza creare alcuna minaccia ai sistemi di protezione sociale nazionali, che avrebbero anzi potuto contare sui benefici effetti dell'armonizzazione spontanea e progressiva dei sistemi sociali o, quantomeno, sul maggior dividendo fiscale derivante dalla creazione del mercato comune<sup>86</sup>. Pertanto, in tale prospettiva, il progresso sociale si poneva come una conseguenza del processo di integrazione economica, in quanto dipendente dal funzionamento ottimale del mercato comune, che avrebbe favorito l'armonizzazione dei sistemi sociali. Anche nel contesto del TUE il mercato interno sembra configurarsi come un mezzo: è qualificato come obiettivo dall'art. 3 TUE, ma come mezzo per realizzare i valori enunciati nell'art. 2 TUE, ossia il «rispetto

---

<sup>84</sup> Sul piano dei principi, già nel preambolo erano presenti riferimenti alla volontà di assicurare il “progresso sociale” dei paesi europei e di realizzare un “miglioramento costante delle condizioni di vita e occupazione” dei popoli. Tali richiami, ispirati ai valori della giustizia sociale e della solidarietà, trovavano conferma nell'art. 2, in cui si stabiliva che compito della Comunità fosse, tra l'altro, la promozione di “un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita”, e nel successivo art. 3, che individuava tra le azioni comunitarie una politica nel settore sociale comprendente un Fondo sociale europeo. Sul versante degli obiettivi, l'art. 117, primo paragrafo del Trattato CEE impegnava gli Stati membri a “promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera che consenta la loro parificazione nel progresso”. Cfr. A. SANTINI, *La politica sociale e dell'occupazione*, in U. DRAETTA - N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte speciale. il diritto sostanziale*, Milano, 2014, p. 250.

<sup>85</sup> J-P. LABORDE, *Cosa resta del modello sociale europeo?*, in *Lav. dir.*, n. 3/2013, p. 329.

<sup>86</sup> S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato*, Bologna, 2009, p. 28.

della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze».

Al di là delle disposizioni di principio di carattere sociale, l'introduzione nel Trattato di disposizioni in tema di politica sociale fu opera dell'Atto unico europeo del 1986, cui seguì, nel 1989, l'approvazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. Con l'Atto unico europeo fu realizzata per la prima volta una sostanziale correzione di rotta in materia di politica sociale, fino ad allora solo blandamente disciplinata nel Trattato di Roma. Tale documento introdusse nell'impianto dei trattati una politica comunitaria di coesione economica e sociale<sup>87</sup> con la quale si tendeva a controbilanciare gli effetti della realizzazione del mercato interno sugli Stati membri meno sviluppati e a ridurre il divario tra le diverse regioni europee. Accanto al rafforzamento della politica sociale attraverso il ricorso al concetto di coesione economica e sociale, l'Atto unico europeo prevede, all'art. 118 A del Trattato CE, la facoltà del Consiglio di adottare a maggioranza qualificata, nel quadro della procedura di cooperazione, prescrizioni minime al fine di promuovere «il miglioramento (...) dell'ambiente di lavoro, per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori»<sup>88</sup>. Accanto a tale norma si deve segnalare l'art. 118 B<sup>89</sup> che, sulla scia delle precedenti attribuzioni, ha assegnato alla Commissione il compito di sviluppare il dialogo sociale a livello europeo<sup>90</sup>.

Si dovette, tuttavia, attendere il Trattato di Maastricht perché le esigenze di carattere sociale venissero più marcatamente integrate nel contesto dei fini della Comunità<sup>91</sup>. Il Trattato di Amsterdam ha inserito nell'ordinamento comunitario l'esplicito riferimento ai diritti sociali fondamentali riconosciuti nella Carta

---

<sup>87</sup> Precisamente, l'Articolo 23 ha previsto l'introduzione nella parte terza del trattato CEE di un titolo V rubricato "Coesione economica e sociale", la cui norma di apertura, art. 130 A, stabilisce che "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale.

In particolare, "la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite".

<sup>88</sup> Art. 118 A: "1. Gli Stati membri si adoperano per promuovere il miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori e si fissano come obiettivo l'armonizzazione, in una prospettiva di progresso, delle condizioni esistenti in questo settore. 2. Per contribuire alla realizzazione dell'obiettivo previsto al paragrafo 1, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, in cooperazione con il Parlamento europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adotta mediante direttive le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro.

Tali direttive eviteranno di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese. 3. Le disposizioni adottate a norma del presente articolo non ostano a che ciascuno Stato membro mantenga e stabilisca misure, compatibili con il presente trattato, per una maggiore protezione delle condizioni di lavoro".

<sup>89</sup> La Commissione si sforza di sviluppare a livello europeo un dialogo tra le parti sociali, il quale possa sfociare, se esse lo ritengono opportuno, in relazioni convenzionali.

<sup>90</sup> P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in *Consulta online*, 26.VIII.2008.

<sup>91</sup> P. COSTANZO, *Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2014, pp. 441 ss.

sociale europea del 1961 e nella Carta comunitaria del 1989 - ora contenuto nei trattati - gettando nuove basi giuridiche per un potenziale riequilibrio tra valori sociali e valori economici.

Dopo il fallimento del Trattato firmato a Roma nel 2004, il tema dell'assetto costituzionale e sociale dell'Unione è stato ripreso dal Trattato di Lisbona, che ha completato il percorso di progressiva definizione della dimensione sociale dell'Unione soprattutto sul piano dei principi: è stato introdotto il riferimento ad un'economia sociale di mercato e all'obiettivo della piena occupazione ed è stato riconosciuto lo stesso valore giuridico dei Trattati alla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue. La dimensione sociale è oggi oggetto di esplicito riconoscimento nell'art. 3 TUE, che enuncia gli obiettivi dell'Unione. Il paragrafo 3, dopo un iniziale riferimento al mercato interno, prefigura il più generale obiettivo di uno «sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». La stessa disposizione prosegue specificando che «(l)'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore».

A ciò devono aggiungersi le clausole orizzontali contenute negli artt. 9, 10 e 14 TFUE, che segnano un ulteriore passo in avanti in materia di politica sociale europea, in quanto importano la sottoposizione di ogni azione e politica dell'Unione a una valutazione preliminare di rispetto dei diritti sociali fondamentali<sup>92</sup>.

Il descritto contesto di progressiva affermazione del principio di solidarietà si arricchisce dei contenuti della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, documento con «contenuto di impronta tipicamente costituzionale»<sup>93</sup>, che riconosce in seno all'art. 34, par. 3, il diritto all'assistenza sociale, la cui tutela viene inscritta all'interno di una logica universalistica<sup>94</sup>, ampia ed inclusiva, in quanto intimamente collegata al concetto di dignità della persona. La disposizione menzionata recide ogni legame tra il riconoscimento del diritto e la condizione di inabile al lavoro, individuando nella mancanza di risorse sufficienti l'unico presupposto del diritto all'assistenza sociale.

Il diritto all'assistenza sociale trova una declinazione più specifica nel reddito minimo previsto dal Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato ufficialmente dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, di fronte ai 27 leader dei Paesi membri in occasione del vertice europeo (*Social Summit*) tenuto a Göteborg nel novembre del 2017. Il Summit assume un valore squisitamente politico:

<sup>92</sup> O. BONARDI, *La nuova governance sociale europea*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, n. 2/2014, p. 257.

<sup>93</sup> Corte cost., sentenza 7 novembre 2017, n. 269.

<sup>94</sup> S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale*, cit., p. 153.

L'obiettivo non è l'adozione di un testo giuridicamente vincolante, bensì l'enunciazione di principi condivisi dinnanzi a un «pubblico europeo» come punto di partenza per ulteriori iniziative<sup>95</sup>. L'istituzione del Pilastro è infatti affidata a strumenti di valore giuridicamente non vincolante, di natura tipica e atipica, ovvero rispettivamente la raccomandazione 761/2017 e la proposta, rivolta al Consiglio e al Parlamento europeo, di tradurre i relativi contenuti nella proclamazione di un solenne impegno inter-istituzionale<sup>96</sup>. Nella raccomandazione, i diritti sono articolati in tre capi, dedicati, rispettivamente, alle pari opportunità e all'accesso al mercato del lavoro, a condizioni di lavoro eque ed alla protezione sociale e all'inclusione. Nell'ambito del Capo III, contenente disposizioni in materia di protezione sociale e inclusione, si rinviene la norma dedicata al reddito minimo, ovvero l'art. 14, secondo il quale «Chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro». La previsione del reddito minimo rappresenta un'indubbia novità. Non si possono tuttavia trascurare le severe critiche rivolte a questo documento da chi avverte che, come molti altri documenti della Commissione, anche il Pilastro offre una testimonianza – per natura giuridica, obiettivi politici e contenuti tecnici – di quello che Nancy Fraser chiama «neoliberismo progressista»<sup>97</sup>, altro risvolto, insieme al «populismo reazionario», della «grande regressione» in atto<sup>98</sup>. Un ulteriore rilievo critico è espresso dalla voce di chi osserva come la formalizzazione di diritti sociali in uno strumento di *soft law* quale il Pilastro europeo segni un passo indietro rispetto al processo di integrazione europea in materia di diritti sociali, posto che tali diritti erano entrati faticosamente nel corpus del diritto primario dell'Unione mediante la Carta di Nizza e mediante l'art. 6 TUE<sup>99</sup>. Tale percorso inverso, accompagnato dall'assenza di un'autentica progettualità politica sovranazionale, rischia di avere l'effetto di indebolire i diritti sociali nel bilanciamento con le libertà economiche, ledendo di conseguenza la dimensione sociale della cittadinanza europea<sup>100</sup>. Nonostante nel punto 7 del Pilastro si legga che «I leader dei 27 Stati membri hanno sottolineato che è prioritario affrontare l'insicurezza economica e sociale e hanno chiesto che venga costruito un futuro economico promettente per tutti, che vengano stabilite garanzie volte a tutelare il nostro modo di vivere e che

<sup>95</sup> P. VESAN - F. CORTI, *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e la «strategia sociale» di Juncker: un'agenda per la ricerca*, in *Politiche sociali*, n. 1/2018, p. 129.

<sup>96</sup> S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quad. cost.*, n. 4/2017, p. 957.

<sup>97</sup> N. FRASER, *Il neoliberismo progressista contro il populismo reazionario: una scelta di Hobson*, in H. GEISELBERGER (a cura di), *La grande regressione. Quindici intellettuali di tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*, Milano, p. 64.

<sup>98</sup> S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., p. 962.

<sup>99</sup> A. NATO, *La tutela dei cittadini dell'Unione europea contro la povertà e l'esclusione sociale: il diritto ad un reddito minimo garantito tra criticità e proposte di adeguamento*, in *La cittadinanza europea*, n. 1/2018, p. 104.

<sup>100</sup> S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., p. 960.

vengano offerte opportunità migliori per i giovani», tale importante missione è consegnata ad uno strumento di natura giuridicamente non vincolante. Secondo un’impostazione maggiormente ottimistica, se è vero (come si legge nel Documento di lavoro dei servizi della Commissione) che i diritti sociali del Pilastro non sono «direttamente applicabili e dovranno essere tradotti in azioni specifiche e/o atti normativi distinti, al livello appropriato», non si può negare che il loro riconoscimento sia idoneo a influenzare, di fatto, le politiche legislative dei singoli Stati<sup>101</sup>.

Al Pilastro europeo è seguita 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)). Mediante tale strumento il Parlamento ha invitato 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». Ha inoltre sottolineato 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, (...) e 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». In questa prospettiva, il Parlamento ha invitato “la Commissione a monitorare specificamente l'utilizzo del 20 % della dotazione complessiva dell'FSE destinato alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, nonché a esaminare, nella prossima revisione del regolamento recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali (regolamento (UE) n. 1303/2013) e, in particolare, nel quadro del Fondo sociale europeo e del programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI), le possibilità di finanziamento per aiutare ciascuno Stato membro a istituire un regime di reddito minimo, ove inesistente, o a migliorare il funzionamento e l'efficacia dei sistemi esistenti”.

Invero già nel 2010 il Parlamento aveva adottato una risoluzione con la quale aveva sottolineato “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

---

<sup>101</sup> A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull’attuazione della legge n. 33/20*, cit., p. 422.

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”.

Volendo trarre una riflessione conclusiva sugli interventi dell'Unione in materia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, si deve osservare come gli stessi si attestino ancora sul piano del diritto non vincolante. Dopo la proclamazione dell'anno 2010 come l'Anno europeo della lotta alla povertà, sono seguite alcune risoluzioni con le quali il Parlamento europeo ha manifestato l'urgenza di adottare strategie volte a contrastare in modo efficace la povertà e l'esclusione sociale, esprimendo agli Stati membri l'importanza di introdurre nei rispettivi ordinamenti misure di reddito minimo. All'efficacia dei contenuti e della sostanza che questi interventi esprimono non corrisponde tuttavia una medesima forza sul piano degli effetti. Gli auspici che il Parlamento europeo ha espresso sono infatti formalizzati in risoluzioni, ovvero in fonti del diritto di natura non vincolante.

## **9. L'individuazione del destinatario con riferimento al requisito della cittadinanza e della residenza qualificata: le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale**

Un ulteriore profilo che deve essere valutato nell'apprezzamento dei contenuti e delle forme del reddito minimo attiene all'individuazione del destinatario con riferimento al requisito della cittadinanza o della residenza. Precisamente, occorre chiedersi se il legislatore possa utilizzare il criterio della cittadinanza, il requisito della residenza *tout court* o della residenza qualificata per selezionare l'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali connesse al reddito minimo.

Il primo ordine di limitazioni discende dal contesto normativo eurounitario, che esige la parità di trattamento tra i cittadini italiani, europei e i soggiornanti di lungo periodo. In particolare, la direttiva del Consiglio del 25 novembre 2003, n. 109, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, riconosce lo status di soggiornante di lungo periodo a coloro che risiedano regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni (art. 4), e prevede che gli stessi siano equiparati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano ai fini, tra l'altro, del godimento dei servizi e prestazioni sociali (art. 11). Con l'art. 1, d.lgs. 3/2007 (di attuazione della menzionata direttiva) è stato modificato l'art. 9, d.lgs. 286/1998, che ora riconosce al cittadino di un paese terzo la possibilità di ottenere, nel rispetto dei requisiti di legge, lo status di soggiornante di lungo periodo, con ciò acquisendo il diritto di accedere alle prestazioni di assistenza in condizioni di parità con i cittadini italiani. In osservanza della direttiva, il testo unico delle leggi sull'immigrazione parifica quindi gli stranieri regolarmente soggiornanti ai cittadini italiani ai fini dell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale. Pertanto, un primo ordine di

vincoli risiede nell'impossibilità di istituire differenziazioni tra cittadino italiano e soggiornante di lungo periodo ai fini della fruizione di benefici di natura assistenziale.

Un ulteriore complesso di vincoli alla libertà del legislatore di introdurre distinzioni discende dalla giurisprudenza costituzionale. Secondo la giurisprudenza della Corte, consolidatasi a partire dalla sentenza 432/2005, il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento (sent. 133/2013). Tuttavia, la scelta legislativa non è esente da vincoli di ordine costituzionale, tra i quali assume particolare rilievo il principio di ragionevolezza. Come ha chiarito il Giudice delle leggi, tale principio può ritenersi rispettato solo qualora esista una «causa normativa» idonea a fornire una solida base alla differenziazione, che deve essere «giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio» (sent. 107/2018). La Corte non esclude che la ragionevole causa normativa possa consistere nella richiesta di un titolo che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio dello Stato; occorre, tuttavia, anche in questo caso, che sussista una ragionevole correlazione tra la richiesta e le situazioni di bisogno o di disagio in vista delle quali le singole prestazioni sono state previste (sent. 133/2013).

Posta l'ammissibilità, alle condizioni indicate, della richiesta, sia per il cittadino sia per il non cittadino, di uno stabile legame con il territorio ai fini della erogazione di prestazioni sociali, occorre interrogarsi circa la sussistenza di limiti che condizionino la determinazione del fattore tempo. In proposito, risulta di ausilio la considerazione delle argomentazioni sviluppate dalla Consulta nella sentenza 166/2018 sul c.d. bonus affitti. La Corte ha ritenuto colpita da irrazionalità intrinseca la disposizione che esigeva la residenza protratta per dieci anni sul territorio nazionale ai fini del riconoscimento dei contributi per il pagamento del canone di locazione, posto che tale termine coincide con quello necessario e sufficiente per richiedere la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f), l. 91/1992 (Nuove norme sulla cittadinanza). Il termine richiesto, di 10 anni, contrasta altresì con la direttiva 109/2003, che prevede l'equiparazione tra cittadini e soggiornanti di lungo periodo, condizione quest'ultima che si può ottenere dopo cinque anni di permanenza sul territorio di uno Stato membro.

Qualora, invece, non sussista alcuna correlazione tra la durata della residenza e la situazione di bisogno, come sembra avvenire nell'ipotesi di prestazioni assistenziali collegate al reddito minimo, risulteranno irragionevoli tutte quelle previsioni che impongano una durata minima della residenza ai fini della erogazione delle provvidenze<sup>102</sup>. Sia il Rei sia il Rdc contemplan il requisito della residenza

---

<sup>102</sup> In materia si veda, E. MONTICELLI, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di residenza qualificata e accesso al welfare regionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2016; C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza*

temporalmente protratta - il Rei per due anni, il Rdc per dieci anni – come presupposto ai fini della concessione dell'integrazione reddituale. Tale circostanza li espone quindi a dubbi di legittimità costituzionale, tenuto conto dell'orientamento espresso dalla Corte costituzionale in materia di riconoscimento delle prestazioni assistenziali. Non sussiste, infatti, alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione. Alla luce della considerazione del percorso giurisprudenziale sopra tratteggiato sembra potersi concludere che le esigenze alle quali intendono rispondere le misure di contrasto alla povertà, quali il Rei e il Rdc, ostano all'introduzione di disposizioni che prevedano il requisito della residenza protratta per una determinata durata di tempo.

## 10. Riflessioni conclusive

Le riflessioni sviluppate nel lavoro consentono di affermare che forme di sostegno al reddito sono compatibili con i principi costituzionali e con lo statuto costituzionale della cittadinanza - comprensiva di diritti, ma anche di doveri - qualora prevedano criteri di selettività collegati alla situazione di bisogno dei richiedenti, a condizione che l'erogazione della misura avvenga senza discriminazioni tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti e comunque senza che sia richiesto per questi ultimi requisiti aggiuntivi e più gravosi rispetto a quelli chiesti ai primi e, infine, a patto che siano contemplate forme di condizionalità legate alla disponibilità del beneficiario a partecipare ad un progetto di attivazione lavorativa che lo conduca ad accettare proposte di lavoro congrue rispetto alle precedenti esperienze formative e professionali. La lotta alla povertà non può essere condotta con le sole erogazioni monetarie, ma anche investendo sulla responsabilizzazione e attivazione dei beneficiari<sup>103</sup>. Ciò risponde alla concezione filosofica e antropologica che emerge dal nostro impianto costituzionale, sintetizzabile nel personalismo comunitario, che per il tema che qui interessa, richiede alla società uno sforzo di promozione del debole, e al contempo, richiama il soggetto debole al dovere di partecipare ai processi di costruzione sociale<sup>104</sup>. In altri termini, si ritiene che il reddito minimo debba rispondere ad un'idea di reciprocità e di cittadinanza attiva. La previsione di un'erogazione economica di cui si fa carico la

---

nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Federalismi.it*, 2014, pp. 19 ss.; F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 1257 ss.; F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011.

<sup>103</sup> E. RANCI ORTIGOSA, *Politiche di contrasto alla povertà: il Reddito minimo di inserimento*, in W. RINALDI (a cura di), *Giustizia e povertà. Universalismo dei diritti, formazione delle capacità*, Bologna, 2013, p. 162; E. ROSSI, P. MASALA, *Lotta alla povertà: le politiche pubbliche per la tutela dei diritti della persona*, in W. RINALDI (a cura di), *Giustizia e povertà. Universalismo dei diritti, formazione delle capacità*, Bologna, 2013, p. 31.

<sup>104</sup> F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., p. 10.

collettività in assenza di un impegno alla restituzione di quanto ricevuto determinerebbe la rottura del tessuto sociale solidaristico che tiene unita la comunità. Il profilo della doverosità di un'attivazione da parte del beneficiario è quindi essenziale all'interno della costruzione di una forma di reddito minimo compatibile con il nostro ordine costituzionale. In tale prospettiva, devono essere concepiti strumenti che garantiscano un controllo rigoroso sull'adempimento dei doveri connessi al diritto di ricevere l'integrazione reddituale, nonché un severo apparato sanzionatorio che funga da efficace deterrente contro fenomeni di abusivismo. Un'integrazione del reddito che ponga condizioni di reciprocità pare quindi meglio rispondere all'idea costituzionale di cittadinanza, sia sotto il profilo dei diritti sia sotto il profilo dei doveri, sempre che sia rispettato il principio della congruità. La congruità dell'offerta rappresenta una delle premesse necessarie per una concreta tutela della dignità della persona nella sua autodeterminazione individuale e nel suo essere in società<sup>105</sup>, nonché per garantire che la dimensione della doverosità dei percorsi di inserimento lavorativo non si ponga in conflitto con la Costituzione e le norme di diritto internazionale<sup>106</sup>. Come è stato osservato, «il requisito della disponibilità al lavoro può infatti facilmente trasformarsi in un obbligo al lavoro, trasformando l'assistenza sociale ai poveri in una sorta di *workhouse* contemporanea. Il confine tra attivazione come “capacitazione” (*empowering*) e attivazione come costrizione a una prestazione predefinita e non negoziabile può essere molto sottile e può essere attraversato in entrambe le direzioni»<sup>107</sup>. La dimensione della doverosità non può quindi rispondere a logiche di *workfare* che obblighino ad accettare qualsiasi lavoro, pena la decadenza dal reddito<sup>108</sup>. Il Rdc sembra scongiurare tale evenienza, esprimendo la necessità che l'offerta di lavoro sia congrua sia rispetto ai parametri indicati nel d.lgs. 15/2005 sia rispetto ai criteri relativi alla distanza dal luogo di residenza menzionati nello stesso d.l. 4/2019. Ciò che solleva alcune perplessità in ordine alla compatibilità costituzionale del Rdc attiene all'individuazione del beneficiario della misura con riguardo al requisito della residenza protratta per almeno 10 anni. Questa richiesta sembra porsi in rapporto di tensione con le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale (sent. 166/2018), che ha giudicato intrinsecamente irragionevole la richiesta di un termine così lungo, tale da legittimare la domanda per l'ottenimento della cittadinanza.

---

<sup>105</sup> G. ALLEGRI, *Reddito di base, innovazione e inclusione sociale. A margine di alcune iniziative legislative*, in M. D'ONGHIA, E. ZANIBONI (a cura di), *Tutela dei soggetti deboli e trasformazioni del lavoro tra diritti e libertà*, Napoli, 2017, p. 26.

<sup>106</sup> C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, cit., p. 235.

<sup>107</sup> C. SARACENO, *Oltre il mito della dipendenza assistenziale*, in ID. (a cura di), *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Bologna, 2004, p. 240.

<sup>108</sup> C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, cit., p. 235.