



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

**CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO E INNOVAZIONE
CICLO XXXV**

**TITOLO DELLA TESI
IL DIRITTO AL REDDITO
NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO**

SUPERVISORI DI TESI

**Chiar.mo Prof. Giovanni Di Cosimo
Chiar.ma Prof.ssa Juliana Neueschwander**

DOTTORANDO

Dott. Matteo Pignocchi

COORDINATORE

Chiar.mo Prof. Massimo Meccarelli

ANNO 2023



Indice

Introduzione

Capitolo primo

Società e protezione di base al reddito

- 1.1 Disuguaglianze economiche: un problema di redistribuzione p. 10
- 1.2 Le nuove povertà e la vulnerabilità finanziaria p. 23
- 1.3 Il reddito nella metamorfosi del lavoro e nell'innovazione tecnologica dei processi produttivi p. 32
- 1.4 Analisi teleologica del *welfare* tra teoria e pratica p. 43

Capitolo secondo

La risposta normativa: il sostegno al reddito in Italia

- 2.1 L'erogazione monetaria nell'ordinamento italiano, tra assistenza e previdenza sociale p. 54
- 2.2 Il contrasto alla povertà e le genesi delle misure di reddito minimo garantito p. 64
- 2.3 Reddito di cittadinanza, obiettivi e risultati p. 77
- 2.4 La forma lieve di riconoscimento: il reddito minimo garantito nelle fonti europee p. 85
- 2.5 L'emergenza da Covid-19: verso una rete di protezione universale p. 108

Capitolo terzo

Reddito di base e diritti sociali

- 3.1 Lo Stato sociale, confini e funzioni dei diritti sociali p. 116
- 3.2 La protezione di base al reddito nella Costituzione, tra il *workfare* del diritto al lavoro e il *welfare* dell'uguaglianza sostanziale p. 135

- Osservazioni conclusive** p. 162

Introduzione

“I diritti non nascono tutti in una volta. Nascono quando devono o possono nascere”¹.

Così Norberto Bobbio introduceva la sua indagine sui diritti dell'uomo, a ridosso della fine del XX secolo, assumendo una posizione nel dibattito dei teorici del diritto sui diritti fondamentali.

Tale secolo è riconosciuto come il momento storico di consolidamento dell'individualismo come premessa metodologica, ontologica ed etica per descrivere la società e la storia². Il diritto, anch'esso, non è sottratto a questo cambiamento.

Dal giusnaturalismo dell'età moderna in poi si assiste alla progressiva estensione del concetto di essere umano in quanto titolare di legittime pretese individuali nei confronti dello Stato. In secondo luogo, quest'ultima è tenuta a riconoscere lo spazio giuridico dell'individuo, con il linguaggio dei diritti, e su ciò fonda lo stato moderno e i suoi rapporti politici.

Non è intenzione di questo elaborato contribuire al copioso dibattito su quale sia il fondamento dei diritti dell'uomo. Ciò ad ogni modo, a parere di chi scrive, la postura assunta da Bobbio tale per cui “i diritti dell'uomo, per fondamentali che siano, sono diritti storici”³ fornisce ai diritti fondamentali il giusto valore in una discussione di teoria del diritto. Vero è, tuttavia, che la storia dei diritti non ha connotati naturali né un percorso di ascesa predefinita, proprio perché si è assistito a momenti di espansione e di riduzione.

Ciò nondimeno, sembra la più adatta a descrivere il diritto alla prova dell'innovazione, di una società che cambia, poiché “nuove richieste nascono soltanto quando nascono certi bisogni. Nuovi bisogni nascono in corrispondenza del mutamento delle condizioni sociali, e quando lo sviluppo tecnico permette di soddisfarli”⁴. In altri termini, “conoscere” il fenomeno giuridico significa descriverne i legami che esso instaura “nell'universo più vasto dei fatti di cultura”⁵, intesi come le “attività sociali (religiose, spirituali, artistiche,

¹ N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, ed. 2014, *op. cit.*, p. XV

² N. Bobbio, *cit.*, p. 60

³ N. Bobbio, *op. cit.*, p. XIII

⁴ N. Bobbio, *op. cit.*, p. XV-XVI

⁵ R. Marra, *Scienza giuridica e sociologia. Kelsen e Weber a confronto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, n. 1, 2016, *op. cit.*, p. 106

economiche, politiche) che individuano un gruppo sociale in un certo momento della sua storia”⁶.

Se tale premessa è vera, ogni mutamento sociale giustifica l’indagine teorica sulla eventuale formazione di nuovi diritti e, di conseguenza, di come il diritto ha reagito o dovrebbe reagire ai mutamenti sociali⁷.

È in sostanza ciò che si propone di fare il presente elaborato: verificare l’ipotesi che si sia affermato nell’ordinamento giuridico italiano un nuovo diritto fondamentale, che risponda all’emersione di nuove pretese individuali.

Nello specifico, si intende indagare se è possibile dedurre un diritto sociale fondamentale al reddito, nella cornice costituzionale italiana, compresa dei suoi mutamenti con l’evoluzione sociale; diritto che integri, o in ultima ipotesi modifichi, il già complesso impianto dei diritti sociali definiti dalla Carta Costituzionale del 1948, dalle fonti europee e dai trattati internazionali. In altri termini, si intende valutare se allo stato attuale il sistema giuridico abbia assunto come fondamentale per l’individuo la capacità di poter disporre in maniera del tutto o in parte libera di risorse economiche trasferite direttamente dallo Stato sociale, giustificata dalla sua sola esistenza in quanto essere umano, e definita come reddito di base.

È anzitutto opportuno premettere una breve impostazione terminologica.

Il reddito di base come pilastro del *Welfare State* è stato storicamente indagato da economisti, filosofi, giuristi e sociologi, rivelando sin da subito di essere un campo di ricerca fertile per un approccio compiutamente interdisciplinare. Tuttavia, questa è la medesima ragione per cui la letteratura contemporanea non è univoca sulla definizione di reddito di base e nemmeno su come utilizzarla.

In particolari, i sostenitori del reddito di base individuale, distribuito in modo universale e incondizionato a intervalli regolari, tendono a non includere le forme di reddito minimo garantito nel concetto di “reddito di base”⁸. Nel suo volume, Van Parijs indica in maniera

⁶ R. Marra, *ivi*, p. 91

⁷ Trattasi di indagare la funzione della “società nel diritto”, di cui alla famosa dicotomia dell’approccio sociologico al diritto, il quale analizza “*ex ante iure*” la presenza nella società di bisogni e interessi meritevoli di tutela ed “*ex post iure*” l’efficacia del diritto nel tutelarli. Cfr. R. Treves, *Sociologia del diritto*, Einaudi, Torino, 2002, p. 5. Vero è che la descrizione di diritto e società come due variabili distinte, se può essere valida ai fini argomentativi, non lo è nella loro ontologia, avuto riguardo del fatto che il diritto è società e mutamento sociale.

⁸ P. Van Parijs e Y. Vanderborght, *Il reddito di base, una proposta radicale*, Il Mulino, Bologna, 2017, pp. 16-21.

esaustiva le altre definizioni utilizzate per richiamare lo stesso concetto di “reddito di base” universale e incondizionato, quali “sussidio di stato, dividendo sociale, dividendo universale, sussidio universale, reddito universale, reddito per il cittadino, reddito di cittadinanza, salario di cittadinanza, reddito di sussistenza”⁹.

Le misure di *guaranteed minimum income* o *minimum income*, invece, sono definite come “trasferimenti differenziati sulla base dei bisogni, con la presenza di condizioni all’accesso, quali essere poveri e/o disponibili a determinati comportamenti, in primis, a lavorare; con la scelta della famiglia quale unità di riferimento e con trasferimenti di capitale”¹⁰. Si anticipano comunque i temi che emergono dalla forte distinzione che vi è tra la due forme di sostegno universale e incondizionato e il reddito minimo garantito: quello dalla universalità e quello della condizionalità.

Ciò posto, è opportuno focalizzarsi sull’obiettivo essenziale che hanno entrambe le forme di sostegno al reddito: dotare tutti, in concreto o in potenza, sempre o nel solo caso di difficoltà economica, di un minimo monetario che sottragga la sopravvivenza dell’individuo a ogni dinamica socioeconomica.

Granaglia e Bolzoni ricomprendono nella definizione di reddito di base che segue tutte le manifestazioni di un reddito erogato nella sua dimensione monetaria, indipendentemente dal fatto che chi ne beneficia debba o meno rispettare determinati obblighi. È perciò che risulta essere la definizione più utile per un’indagine sulle premesse assiologiche e teleologiche di nuovi paradigmi giuridici. Nel testo, nondimeno, viene tracciato un percorso unico per le categorie di reddito di base richiamate sopra¹¹.

⁹ P. Van Parijs e Y. Vanderborght, *op. cit.*, p. 19. Ad onor del vero, la misura del Reddito di Cittadinanza introdotta nell’ordinamento giuridico italiano con il D.L. n. 4/2019, poi convertito, si fonda proprio su un equivoco terminologico: si chiama come un reddito di base *tout court* connesso soltanto alla cittadinanza – di per sé universale e senza condizioni – quella che nella realtà è una forma selettiva e condizionata al reinserimento lavorativo.

¹⁰ E. Granaglia e M. Bolzoni, *Il reddito di base*, EdiEsse, Roma, 2016, *op. cit.*, p. 10. Cfr. S. Toso, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 70. Toso ne evidenzia le caratteristiche economiche: “istituto non categoriale che subordina l’erogazione del beneficio monetario a una stringente verifica della condizione economica e l’associa a programmi di reinserimento sociale e/o sul mercato del lavoro”.

¹¹ Il dibattito accademico italiano ed europeo sembra ritenere che vere e proprie forme di dividendi o reddito di base *tout court* si manifesteranno solo a seguito dell’affermazione di un diritto al reddito, accanto al diritto al lavoro, per mezzo delle misure selettive contro povertà e disoccupazione. G. Bronzini, *Il diritto a un reddito di base*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2017, p. 68. Atkinson, tuttavia, ritenne che potrebbe essere opportuno attraversare “la porta sul retro” con il reddito “di partecipazione”. Cfr. A. Atkinson, *Diseguaglianza, che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina, Milano, 2015

Si parla infatti di reddito di base come un “trasferimento monetario, finanziato dalla collettività attraverso le imposte, e volto ad assicurare a tutti uno zoccolo di reddito, liberamente spendibile sulla base delle preferenze dei beneficiari, senza vincoli di destinazione”¹².

Una precisazione terminologica può aver risolto la confusione che presenta il dibattito pubblico e politico per quanto riguarda il sostegno pubblico al reddito.

Ciò premesso, l’ipotesi di ricerca si fonda su un interesse scientifico relativo ai complessi mutamenti socioeconomici che hanno avuto luogo nel XXI secolo a livello globale e, più precisamente, nelle società democratiche occidentali.

La storia del diritto al reddito ha origine nel XVII secolo, prima ancora che la nascita del *Welfare State* e delle forme di assistenza pubblica al benessere sociale aprissero a misure di sostegno pubblico in denaro al reddito disponibile dei singoli cittadini, pur se dedicate a categorie selezionate. Il sostegno pubblico al reddito si slega progressivamente dal carattere selettivo dell’assistenza sociale *tout court* per approdare a forme realmente universali, basate sulla sola difficoltà economica dei beneficiari. Questa forma di sicurezza sociale dei sistemi moderni ha attirato l’attenzione di più studiosi, a partire dal primo esempio, riconosciuto pacificamente nell’integrazione al reddito da lavoro della Speenhamland Law del 1795 in Gran Bretagna, riportando in auge l’approccio umanista di More e Vives, così come quello illuminista di Paine e Condorcet¹³. Per la prima volta nella storia dello Stato moderno, la minima sussistenza personale diventa una questione pubblica, non delegata alle dinamiche tra privati, alla carità delle istituzioni religiose, o alle politiche autoritative di aiuti in natura dietro lavoro forzato¹⁴.

Nel tardo XIX secolo si sviluppa il modello della previdenza sociale di stampo assicurativo nella Germania di Otto Von Bismarck. Con le politiche sociali di F.D.

¹² E. Granaglia e M. Bolzoni, *op. cit.*, p. 9

¹³ L’istituto di integrazione del salario della Speenhamland Law è considerato il primo antenato del reddito di base. Veniva dato dalle parrocchie ai lavoratori poveri per integrare il reddito da lavoro, e veniva calcolato sulla base del nucleo familiare del lavoratore e sulle oscillazioni del prezzo del grano. Cfr. P. Van Parijs e Y. Vanderborght, *cit.*, pp. 95-101; S. Toso, *cit.*, p. 23. Relativamente all’approccio umanista, si fa riferimento alle seguenti opere: T. More, *Utopia*, 1516; J.L. Vives, *De subventionne pauperum*, 1526, ritenuto da Van Parijs e Vanderborght come il “primo appello argomentato ed esplicito a favore di un programma di assistenza pubblica, che si può ritenere percorra ciò che oggi chiamiamo *welfare state*” P. Van Parijs e Y. Vanderborght, *op. cit.*, p. 87. Relativamente all’approccio illuminista, si fa riferimento alle seguenti opere: N. de Condorcet, *Abbozzo di un quadro storico dei progressi dello spirito umano*, 1795; T. Paine, *The rights of man*, 1791-1792; T. Paine, *The Agrarian Justice*, 1797.

¹⁴ Si fa riferimento alle “*Poor laws*” inglesi del XVII secolo, che istituirono progressivamente il sistema delle cosiddette “*workhouses*” Cfr. P. Van Parijs e Y. Vanderborght, *cit.*, p. 92-95

Roosevelt negli Stati Uniti d'America e di W. Beveridge in Gran Bretagna, nel XX secolo si afferma l'importanza dell'assistenza sociale e la rilevanza del reddito disponibile della persona, concettualmente e praticamente distinto dal salario del cittadino-lavoratore.

Nasce e si sviluppa quella nuova forma di stato detta "Stato sociale"¹⁵ che avrà nei trent'anni del secondo dopoguerra il suo periodo più "glorioso".

Si sviluppa il reddito di base come uno dei tre pilastri principali di sicurezza sociale, accanto a quelli dell'assistenza e della previdenza sociale¹⁶.

I sistemi di sicurezza e protezione sociale, intesi come quei sistemi che garantiscono la "libertà dal bisogno" come "condizione indispensabile per l'effettivo godimento di tutti gli altri diritti civili e politici"¹⁷, oggi più di ieri sono chiamati a ricercare forme innovative di correzione degli esiti sociali e di distribuzione del benessere che sono dati dall'economia di mercato.

Infatti, sembra confermarsi l'idea che non forme patologiche, ma bensì il "perfetto funzionamento delle leggi di mercato [...] produce ricchezza e miseria contemporaneamente, vale a dire disuguaglianze economiche e sociali"¹⁸.

Tali "fatti sociali"¹⁹, infatti, sono l'oggetto degli studi in seno alla maggior parte delle scienze sociali, ivi comprese le riflessioni economiche, sociologiche e giuridiche relative al reddito di base. Rappresentano antiche e nuove sfide poste dinanzi al diritto.

Una delle più importanti questioni è, senza dubbio, quella delle disuguaglianze economiche, di ricchezza e patrimonio in particolare, ed il "ritorno della povertà" nei

¹⁵ È così definita quella forma di stato che "ricomprende, tra i compiti del potere politico, quello di intervenire nella distribuzione dei benefici e dei sacrifici sociali, compensando o correggendo gli esiti che sarebbero derivati dal semplice operare dei rapporti economici nel mercato" sviluppando "forme di solidarietà tra gli individui e tra i diversi gruppi sociali" oltre la "sola logica economica dello scambio". R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, *op. cit.*, pp. 52-53

¹⁶ Il pilastro del reddito di base è formato da istituti di sostegno al reddito pienamente universali, non subordinati a criteri di selettività, categoriale o economica. Le forme di reddito minimo garantito, che necessitano di un accertamento dello stato di bisogno dei più poveri, rappresentano ancora una misura del pilastro dell'assistenza sociale. Cfr. A.B. Atkinson, *Disuguaglianza, che cosa si può fare?*, cit., pp. 210-212. Secondo parte della dottrina, nell'acceso dibattito sulle forme universali e selettive del *welfare* le forme di reddito minimo garantito si porrebbero sulla scia di un *tertium genus*: il cosiddetto "universalismo selettivo". Appartengono a tale categoria gli istituti che sono universali, perché non hanno criteri categoriali per l'accesso ai benefici, ma selettivi, perché dedicati ad una sola "fascia economica" della popolazione. Cfr. E. Granaglia e M. Bolzoni, *Il reddito di base*, cit.; S. Toso, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, cit., pp. 69-72

¹⁷ M. Persiani e M. D'Onghia, *Diritto della sicurezza sociale*, Giappichelli, Torino, 2022, *op. cit.*, p. 8

¹⁸ N. Mastrolia e T. Sanna a cura di, *Reddito di cittadinanza. Una antologia*, Licosia, Salerno, 2015, *op. cit.*, p. 12

¹⁹ E. Durkheim, *Le regole del metodo sociologico. Sociologia e filosofia*, Einaudi, Torino, 2008, ed. orig. 1895

paesi occidentali²⁰. Sono un antico tormento per il diritto: “la marcia verso l’uguaglianza”²¹ ha storicamente costituito uno dei suoi “moti perpetui”. Mentre il diritto stabilizza un’aspettativa di uguaglianza, infatti, la politica e l’economia la disattendono²². Buona parte della dottrina individua nel reddito di base una giusta risposta ai seguenti fenomeni: la cronicizzazione di una disoccupazione involontaria prolungata negli attuali sistemi economici; la cosiddetta “*jobless growth*”, che rappresenta la crescita di ricchezza senza la crescita di occupazione; la progressiva perdita della protezione del salario dato dal lavoro nelle sue forme contemporanee; e infine gli effetti che la cosiddetta “Quarta Rivoluzione industriale” sta manifestando in termini di innovazione dei processi produttivi, automazione del lavoro e disoccupazione tecnologica.

Tali mutamenti hanno intensificato la fase discendente che l’idilliaco “compromesso keynesiano” tra *Welfare State* e sistema economico di mercato ha conosciuto a partire già dalla decade del 1970, poi acceleratasi con l’affermazione delle politiche economiche neoliberali dal 1990 e con la globalizzazione dei rapporti economici e finanziari del nuovo millennio.

I “ferri vecchi”²³ del *Welfare State*, della previdenza sociale in particolare, hanno sostenuto il reddito dei lavoratori in epoca di emergenza pandemica da Covid-19, che rappresenta senza dubbio uno dei grandi *shock* globali dell’ordine del nuovo millennio e ha costretto i poteri pubblici a una brusca inversione di tendenza in direzione interventista, con le politiche economiche di contrasto all’emergenza.

Aldilà di tale eccezione, muta il rapporto tra sistema normativo giuridico e quello economico, a favore della *lex mercatoria* come prevalente regolatore dei rapporti umani²⁴. Affiorano, pertanto, nuove tensioni tra Stato e mercato e ne innovano il rapporto.

²⁰ C. Saraceno, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015, p. 9

²¹ T. Piketty, *Una breve storia dell’uguaglianza*, La Nave di Teseo, Milano, 2021, p. 241

²² R. De Giorgi, *Modelli giuridici dell’uguaglianza e dell’equità*, in *Sociologia del diritto*, Franco Angeli, Milano, 1991, n. 1

²³ G.S. Massara, *Ammortizzatori sociali e pandemia: quale equilibrio?*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, Giappichelli, Torino, 2021, *op. cit.*, p. 191

²⁴ L. Ferrajoli, *Manifesto per l’uguaglianza*, Laterza, Bari-Roma, 2018, pp. 78-79. Sulle leggi di mercato come nuovo “ordine naturale” e il suo rapporto con l’ordine costituzionale, si veda R. Bin, *Che cos’è la Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, n. 1, 2007, p. 46 e sg. Sulla *lex mercatoria*, si rimanda all’illuminante contributo di F. Galgano, *I caratteri della giuridicità nell’era della globalizzazione*, in *Sociologia del diritto*, Franco Angeli, Milano, n. 1, 2003, pp. 7-17. Cfr L. Pannarale, *Il diritto che guarda. Rischi della decisione giuridica*, Franco Angeli, Milano, 2008, pp. 53-72;

Infatti, la “generalizzazione costituzionale dei diritti sociali nel contesto del nascente stato sociale”²⁵ del primo ‘900 si fondò sulla figura del “cittadino-lavoratore”, sulla idea della piena occupazione, sulle politiche di reinserimento lavorativo di chi poteva lavorare e sull’assistenza pubblica di chi non poteva. Tali politiche si fondavano sul presupposto che i processi produttivi avrebbero occupato chiunque fosse a disposizione. A ciò si aggiunga, in verità, che le riforme neoliberali, a partire da Thatcher e Reagan, svuotarono progressivamente lo Stato sociale di capacità ed efficacia e le recenti crisi economico-finanziarie ne hanno evidenziato la necessità di copiose risorse e, perciò detto, di volontà politica.

Di ampio respiro è la letteratura scientifica relativa alla cosiddetta “crisi del *Welfare State*”, descrivendo l’ambito dei rapporti economici della più ampio rallentamento della traiettoria espansiva dello Stato Costituzionale, inteso come sistema di limitazione dei poteri e definizione di spazi di libertà individuali. Anche la tutela dei diritti economici e sociali riconosciuti nella Costituzione italiana del secondo dopoguerra esprime, infatti, “un rallentamento del moto di espansione”²⁶ così come per gli altri diritti fondamentali. Ecco, quindi, che assume interesse scientifico descrivere i fattori di transizione in tale rapporto e valutare come l’ordinamento giuridico italiano ha reagito dinanzi a nuovi bisogni individuali, fattisi così acuti “da mettere in movimento la macchina legislativa”²⁷. Sullo sfondo, si tratterà di indagare su quale nuovo terreno prosegue, se prosegue, la “armonia discorde”²⁸ o il “progetto comune”²⁹ tra le correnti politiche e culturali che in seno all’Assemblea Costituente trovarono un primo compromesso tra libertà e uguaglianza, e tra individualismo e solidarismo sociale³⁰. Trattasi di quello che Stuart Mill già nella seconda metà del XIX secolo definì il “problema sociale del futuro”,

²⁵ G. Peces-Barba Martinez, *Diritti sociali: origini e concetto*, in *Sociologia del diritto*, Franco Angeli, Milano, n. 1, 2000, *op. cit.*, p. 34

²⁶ G. Di Cosimo, *La parabola dei diritti. Vent’anni di tensione crescenti sul fronte della tutela dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2020, *op. cit.*, p. 10

²⁷ E. Erlich, *La sociologia del diritto*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, Premiata Tipografia Sociale, Genova, n. 2, 1922, *op. cit.*, p. 105

²⁸ M. Cartabia, *La fabbrica della costituente: Giuseppe Dossetti e la finalizzazione delle libertà*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, n. 2, 2017, *op. cit.*, p. 472

²⁹ R. Bin, *Che cos’è la Costituzione*, *op. cit.*, p. 33

³⁰ È questa, secondo Guetzevich, l’importante tensione valoriale del “nuovo diritto costituzionale” del primo ‘900, che pure aveva avuto dei precedenti nel secolo precedente, essendo subentrata l’esigenza per il diritto moderno di “non accontentarsi di riconoscere l’indipendenza giuridica dell’individuo” ma bensì di “creare le condizioni giuridiche minime che garantiscano l’indipendenza sociale del singolo”. B.M. Guetzevich, *Modernas tendencias en el Derecho Constitucional*, Reus, Madrid, 1934, p. 87 in G. Peces-Barba Martinez, *op. cit.*, p. 40

ovverosia “in che modo combinare la massima libertà di azione individuale con la proprietà comune delle materie prime della Terra e con un’uguale partecipazione di tutti ai benefici del lavoro collettivo”³¹.

In sostanza, si tratterà di svolgere quel lavoro di “messa in prospettiva della società – attuale (ndr) – attraverso il prisma della costituzione”³² e dei principi fondativi in essa contenuti.

Tutto quanto premesso, il primo capitolo si occupa di descrivere il rapporto tra il sistema giuridico e i fatti sociali che più evidenziano una necessità sociale di un intervento pubblico, come le diseguaglianze economica, la povertà, la crisi del lavoro subordinato e salariato del XX secolo. La relazione tra il sistema giuridico e quello economico ha portata storica e pone il diritto in costante conflitto con il capitalismo di mercato: esso, infatti, come sistema di organizzazione del potere e della società, ha sempre svolto una funzione di distribuzione del benessere materiale dei consociati, già prima del riconoscimento del principio di uguaglianza nelle Dichiarazioni dei diritti della fine del XVIII secolo. Diritto ed economia, come sistemi distinti per funzione e forma, hanno trovato nel loro percorso storico momenti di profonda rottura e momenti di sinergia, come ad esempio il periodo intercorso tra la fine dei due conflitti mondiali e la fine degli anni Settanta del medesimo secolo, con lo sviluppo degli strumenti pubblici della redistribuzione come quelli definiti dalla Costituzione italiana del 1948.

Lo studio dei criteri di psicologia sociale di distribuzione delle risorse nelle società occidentali aprirà l’indagine alle riflessioni sulla risposta normativa che l’ordinamento giuridico italiano ha dato alle pretese socioeconomiche prima evidenziate.

Il secondo capitolo è dedicato allo studio del *welfare state* italiano tra assistenza e previdenza sociale, per approdare alle recenti novità in tema di sostegno universale e selettivo al reddito, con le riforme del Reddito di Inclusione di cui al D.lgs. n. 147/2017 e del Reddito di Cittadinanza di cui al d.l. n. 4/2019 poi convertito con L. n. 26/2019. Il Reddito di Cittadinanza, in particolare, ha nuovamente acceso il dibattito italiano in tema

³¹ J. Stuart Mill, *Autobiografia*, a cura di Franco Restaino, Laterza, Roma-Bari, 1976, ed. orig. 1870 in P. Van Parijs e Y. Vanderborght, *op. cit.*, p. 127

³² M. Goldoni, *I limiti materiali e riflessivi della sociologia costituzionale*, in Quaderni Costituzionali, Il Mulino, Bologna, n. 3, 2016, *op. cit.*, p. 557. Goldoni, nella sua interessante riflessione circa i limiti della sociologia costituzionale di stampo funzionalista, ritiene che lo studioso di diritto costituzionale debba, in sintesi, riappropriarsi degli studi sugli elementi “materiali” della carta costituzionale nell’ordine di analizzare i “fini politici” che determinano la forma dello Stato e la corrispondenza tra norma e ordine sociale. Cfr. C. Mortati, *La costituzione materiale*, Giuffrè, Milano, 1940, ed. 1998

di contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro, che verrà affrontato anche alla luce delle importanti novità della Legge di bilancio per l'anno 2023 L. n. 197/2022.

Una parte è dedicata altresì alla descrizione delle recenti novità in seno all'ordinamento giuridico dell'Unione Europea, a partire dall'art. 34. co. 3 e dal nuovo Pilastro europeo dei diritti sociali, i quali hanno prodotto un cambio di paradigma e notevoli influenze sugli Stati membri.

La riflessione sulla reazione dell'ordinamento non poteva esimersi dall'analisi dell'impianto di protezione sociale dell'emergenza sanitaria da Covid-19, delle sue conseguenze e delle riflessioni della dottrina a riguardo.

In ultima istanza, il terzo capitolo è dedicato alla composizione dei risultati ottenuti in una riflessione sui diritti sociali e sull'ipotesi di un diritto fondamentale al reddito in Costituzione.

La prima parte si occupa della compatibilità tra l'assiologia dei diritti sociali e il sostegno al reddito come aiuto pubblico e continuo in denaro per contrastare la povertà e l'esclusione sociale. La seconda parte, invece, propone un'analisi dei mutamenti del disegno costituzionale, sulla base dell'impianto di principi e diritti contenuti nelle disposizioni del 1948. Ciò consentirà di ricavare delle osservazioni relativamente alla compatibilità teorica di un nuovo diritto sociale, oltre che di una interpretazione delle nuove misure di contrasto alla povertà alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale.

In conclusione, si valuterà se quanto contenuto nell'elaborato consente di descrivere un percorso, già in seno all'ordinamento giuridico italiano, del reddito di base come strumento di tutela di una esistenza libera e dignitosa, nelle forme del reddito minimo garantito e, nel futuro, nella forma di un cosiddetto *universal basic income (UBI)*.

I. Società e protezione di base al reddito

1.1. Disuguaglianze economiche: un problema di redistribuzione

1.2 Povertà e vulnerabilità finanziaria

1.3 Il reddito nella metamorfosi del lavoro e nell'innovazione tecnologica dei processi produttivi

1.4 Analisi teleologica delle *policy* tra teoria e pratica

1.1 Disuguaglianze economiche: un problema di redistribuzione

Le trasformazioni sociali che emergeranno nella trattazione di questo capitolo richiedono allo Stato sociale contemporaneo di ricercare un nuovo rapporto organico con l'economia di mercato, in seguito alle riforme della prospettiva politica neoliberale dal 1980 in poi. Rappresentano le trasformazioni che, secondo la maggioranza degli studiosi delle misure di reddito di base, definiscono in misura più evidente la presenza all'interno della società di una serie di bisogni primari ai quali si debba rispondere con politiche sociali di reddito minimo o di reddito universale e incondizionato. È posticipata alle riflessioni successive la valutazione riguardo alle reazioni normative dell'ordinamento giuridico italiano, a seguito di un lungo e corposo percorso.

Ciò premesso, la prima di tali questioni sociali è costituita dalle disuguaglianze economiche. Il rapporto tra disuguaglianze e società è un rapporto storico. Sin dalla sua origine, la quale è convenzionalmente ricondotta allo sviluppo dell'agricoltura di circa 15.000 anni fa, gli scienziati sociali ritengono che le disuguaglianze non nascano dalla scarsità, ma bensì dall'abbondanza di risorse e dal loro *surplus* generato dalle rivoluzioni tecnologiche e produttive¹. Trattasi della cosiddetta “grande fuga” dalla povertà e dal bisogno, che parte del genere umano, a livello globale, è riuscito a portare a termine prima di altri, mettendo in atto i processi di accumulazione della ricchezza che sono storicamente riconosciuti².

¹ W. Scheidel, *La grande livellatrice. Violenza e disuguaglianza dalla preistoria a oggi*, Il Mulino, Bologna 2019, ed. orig. 2017, pp. 51-63. Cfr. C. Volpato, *Le radici psicologiche della disuguaglianza*, Laterza, Bari-Roma, 2019, pp. 3-4

² A. Deaton, *La grande fuga. Salute, ricchezza e origini della disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna, 2015, ed. orig. 2013

Una di queste fasi di accumulazione fu accelerata dalla rivoluzione industriale e dalle innovazioni sociali del 1700. È necessario premettere, sul punto, che le diseguaglianze hanno avuto e hanno tutt'ora dinamiche globali, ma l'analisi si concentrerà sul contesto sociale europeo che più ha avuto influenze sull'ordinamento giuridico italiano e sui suoi interventi correttivi.

Ad ogni modo, le disparità materiali sono un fenomeno che, storicamente, anticipò la nascita dello stato nazionale, il quale contribuì ad aumentarne gli effetti³. Infatti, il diritto è stato storicamente un mezzo di legittimazione delle diseguaglianze sociali, governando la “interazione tra sviluppo tecnologico ed economico e formazione dello stato”⁴.

Ciò avvenne, quantomeno formalmente, sino alle rivoluzioni politiche del XVIII secolo le quali, come è risaputo, riconoscono il principio di uguaglianza di tutti i cittadini – pur uomini, proprietari e liberi - davanti alla legge e il disconoscimento della società medievale divisa per caste o ceti, a fondamento dello stato moderno.

Le istanze di uguaglianza morale e giuridica di stampo giusnaturalista furono al centro, infatti, della Dichiarazione di indipendenza americana del 1776 e della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino in Francia nel 1789. Il sistema giuridico si pose per la prima volta in aperto conflitto con l'ingiustizia formale delle disparità sociali, aprendo la storia moderna dell'uguaglianza, la quale andrà di pari passo con l'evoluzione della sfera giuridica dell'individuo nella forma dei diritti⁵.

Il principio di uguaglianza sancito in queste Dichiarazioni, nondimeno, non concretizzò la riduzione o l'eliminazione delle diseguaglianze⁶.

La società francese, ad esempio, mantenne il suo carattere profondamente diseguale, poco distante dall'*ancien régime* prerivoluzionario. La nobiltà, aldilà della fine della propria superiorità di diritto, rimase classe privilegiata “di fatto”, per le proprietà e i patrimoni in suo possesso, rappresentando già l'1% più ricco della Francia. Come acutamente osserva

³ W. Scheidel, cit., pp. 63 e sg.

⁴ W. Scheidel, *op. cit.*, p. 117

⁵ Si fa riferimento al già citato N. Bobbio, *L'età dei diritti*, cit., pp. 89-154

⁶ In verità, istanze egualitarie già si manifestarono al tempo, in seno al dibattito francese negli anni 1794-1795, in cui un “secondo partito”, capitanato da Fracois Babeuf, reclamava “*non soltanto l'eguaglianza dei diritti, l'eguaglianza sulla carta, ma anche l'onesta agiatezza, la sufficienza legalmente garantita di tutti i bisogni fisici, di tutti i vantaggi sociali, come giusta e indispensabile ricompensa della porzione di lavoro che ciascuno ha fornito all'impresa comune*”. L'accesso alle risorse materiali è già considerato strumentale all'esercizio dei diritti politici, secondo il monito rousseiano per il quale “*nessun cittadino sia così ricco da poter comprare il voto di qualcun altro, e nessuno così povero da essere costretto a venderglielo*”. Cfr. E. Vitale, *Eguaglianza ed egualitarismo oggi. Da Bobbio a Babeuf e ritorno*, in *Teoria Politica. Nuova serie Annali*, online, n. 9, 2019, pp. 307-308

Piketty, i moti rivoluzionari francesi finirono per “abolire i privilegi della nobiltà, rafforzando i diritti dei proprietari”⁷.

Tale processo costituzionale aprì, tuttavia, al concetto giuridico della “cittadinanza”⁸, che consente oggi di evidenziare un “processo storico orientato verso l’uguaglianza”, dal 1780 ad oggi⁹, guidato dal riconoscimento dell’individuo come espressione di legittime libertà, “dallo stato”, “nello stato” e, come si vedrà, “per mezzo dello stato”¹⁰.

Nel medesimo secolo, si sviluppò quel substrato culturale di passaggio dall’idea medievale di economia morale a quella di economia politica, a fondamento del processo di razionalizzazione della regola del profitto, che porterà all’ascesa del mercato e del sistema capitalistico a seguito della prima Rivoluzione industriale¹¹.

Il processo di secolarizzazione dell’economia e di “costruzione sociale dell’*homo oeconomicus* fatta dai primi economisti”¹², in una società diseguale, assunse tuttavia le forme di un “momento polivalente”¹³: da un lato, giustificò la superiorità della classe della borghesia commerciante per tutto il XIX secolo, dall’altro lato, fu terreno fertile per nuove istanze di dissenso da parte di coloro che in quel secolo videro sconfessata la prima grande promessa di uguaglianza del secolo precedente. Acquistò rilevanza il riconoscimento dei bisogni dei lavoratori e la loro partecipazione ai processi politici.

Le teorie economiche del periodo assunsero la concezione del “lavoro come merce” e componente del processo produttivo¹⁴. Questo generò un processo di oggettivazione e deumanizzazione della classe dei lavoratori in un momento storico nel quale, per paradosso, la concezione illuminista e giusnaturalista recuperava “l’ideale autonomia spirituale del singolo proclamata dal Rinascimento in poi”¹⁵ al fine di riconoscere uno statuto morale e giuridico dell’uomo e dei suoi diritti.

⁷ T. Piketty, *Una breve storia della disuguaglianza*, op. cit., p. 162

⁸ T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di Sandro Mezzadra, Laterza, Bari-Roma, 2002

⁹ T. Piketty, *ivi*, p. 13

¹⁰ Così Bobbio descrive le tre fasi dei diritti dell’uomo: rispettivamente diritti di libertà, diritti politici e diritti sociali. N. Bobbio, *L’età dei diritti*, op. cit., pp. 26-27

¹¹ G. Peces-Barba Martinez, *I diritti sociali*, cit., pp. 36-41

¹² N. Bobbio, *L’età dei diritti*, op. cit., p. 98

¹³ G. Peces-Barba Martinez, *ivi*, p. 36

¹⁴ C. Volpato, cit., pp. 139-140

¹⁵ W. Jaegger, *Paideia. Los ideales de la cultura griega*, Fondo de cultura economica, Mexico, 1967, p. 8 in G. Peces-Barba Martinez, cit., p. 35

Per quanto rileva nel presente elaborato, è il 1800 lo scenario in cui si sviluppano i presupposti sociopolitici dello Stato sociale, in contrapposizione al concetto del moderno Stato minimo, a sostegno dei lavoratori.

Il nuovo processo di costituzionalizzazione, dei diritti sociali e dell'intervento dello Stato nella redistribuzione del benessere, si riconduce convenzionalmente al primo XX secolo, con la Costituzione messicana del 1917 e la Costituzione tedesca di Weimar del 1919. I diritti sociali vengono così teoricamente inquadrati come quei diritti che sono "improntati a eliminare le diseguaglianze esistenti all'interno della società, garantendo ai soggetti delle posizioni attive di pretesa nei confronti dei poteri pubblici"¹⁶.

L'ordinamento italiano, come è risaputo, intraprese con qualche ritardo il medesimo percorso¹⁷.

Ciò premesso, tra il 1914 e il 1980 si assistette alla cosiddetta "grande redistribuzione" a livello globale della ricchezza e del reddito. Importante fu il contributo redistributivo dello Stato sociale e delle imposte progressive su redditi ed eredità¹⁸, le quali aprirono ad un periodo di "trasformazione sistemica del capitalismo"¹⁹ nonostante fossero state pensate all'origine per la "mobilitazione generale di persone e risorse industriali"²⁰ a fini bellici.

Perciò, il diritto assunse quel "ruolo immunitario"²¹ contro le diseguaglianze economiche tipico dei sistemi giuridici moderni.

Nondimeno, gli economisti ebbero modo di misurare la riduzione delle diseguaglianze di reddito nei paesi occidentali rispetto al XIX secolo, tanto che a metà del XX secolo era ragionevole prevedere che queste avrebbero continuato a diminuire, salvo un aumento intermedio dovuto alla industrializzazione²². A dire il vero, parte della dottrina oggi riconduce la riduzione delle diseguaglianze del '900 non tanto alle dinamiche relative a

¹⁶ S. Zullo, *La dimensione normativa dei diritti sociali. Aspetti filosofico-giuridici*, Giappichelli, Torino, 2013, *op. cit.*, p. 7

¹⁷ Il primo processo di costituzionalizzazione portò allo Statuto albertino e al riconoscimento del principio di uguaglianza formale al suo art. 24. Il secondo processo di costituzionalizzazione, a seguito della caduta del regime fascista, portò alla Costituzione repubblicana entrata in vigore nel 1948 e ai fondamenti costituzionali del *welfare state* italiano del XX secolo.

¹⁸ T. Piketty, *Una storia breve dell'uguaglianza*, cit., pp. 197-240

¹⁹ T. Piketty, *Una storia breve dell'uguaglianza*, *op. cit.*, p. 249

²⁰ T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2014, in W. Scheidel, cit., pp. 214-224

²¹ N. Luhmann, *Il diritto della società*, a cura di Lucia Avitabile, Giappichelli, Torino, 2013

²² Si fa riferimento alla teoria dell'andamento delle diseguaglianze di reddito di Simon Kuznets, secondo il quale queste disegnerebbero una curva dolce a U rovesciata. Ciò significherebbe che "la modernizzazione economica potrebbe prima aumentare e quindi ridurre la diseguaglianza all'interno di una società in transazione". W. Scheidel, cit., pp. 453-467

redditi e salari, quanto agli eventi traumatici delle grandi guerre e delle crisi economiche, che colpirono i più grandi patrimoni, pur senza sottovalutare il ruolo del nuovo *welfare state*²³.

In ogni caso, dal 1980 in poi le diseguaglianze patrimoniali ripresero a salire, dopo un periodo di relativa stabilizzazione. Vero è che, nel contesto europeo, la concentrazione della ricchezza in capo alla fascia più abbiente rimase alta anche nel XX secolo, il quale nondimeno fu lo scenario di emersione di una “classe media patrimoniale”²⁴. Peraltro, a partire dal 1970 la diseguaglianza dei redditi nei paesi occidentali iniziò il processo di incremento, che continua ancora oggi, il quale sconfessò definitivamente le leggi economiche della diseguaglianza elaborate sulla scorta della comparazione tra XIX e XX secolo. Tale processo fu guidato, come si vedrà, dalla diseguaglianza nei salari²⁵. Secondo gli studiosi, ciò fu sicuramente dovuto a un rallentamento delle politiche dello Stato sociale come evidenziato in sede di introduzione.

Altresì, le congiunture di bassa crescita e stagnazione economica degli ultimi anni del XX secolo favorirono il “sopravvento della rendita finanziaria”, per coloro che hanno grandi patrimoni da investire, tal che li “distanzia dal resto della popolazione”²⁶.

È da tale premessa storica che sorgono le contemporanee analisi socioeconomiche sulle diseguaglianze, che hanno impegnato numerosi studiosi dal 1990 in poi, soprattutto nel nuovo millennio, le quali per economia del testo verranno riportate nei limiti del loro interesse per le misure di sostegno al reddito e, in generale, per l’analisi teorica del rapporto tra sistema giuridico e sistema economico.

Ora, le evidenze del periodo 1914-1980 mostrano come il sistema giuridico dello Stato sociale abbia svolto una funzione di redistribuzione delle risorse e del benessere

²³ È proprio lo storico Scheidel, infatti, che evidenzia come le diseguaglianze materiali si siano significativamente ridotte nel corso dei tempi solo a causa di *shock* violenti quali guerre, rivoluzioni, collassi dei sistemi pubblici ed epidemie. Citando De Gaulle, egli riporta che “«il dramma di un’altra Guerra dei trent’anni», il trentennio tra il 1914 e il 1945, provocò una significativa e spesso tragica deconcentrazione della ricchezza in tutto il mondo sviluppato”. W. Scheidel, *La grande livellatrice. Violenza e diseguaglianza dalla preistoria a oggi*, op. cit., p. 173. Cfr. T. Piketty, *Diseguaglianze*, Egea, Milano, 2018, ed. orig. 1997, pp. 24-25

²⁴ T. Piketty, *ivi*, op. cit., p. 242

²⁵ Come evidenzia Piketty, nei paesi dove si individua una crescita della diseguaglianza reddituale, si nota anche un aumento di quella salariale, a partire dal 1970. Secondo lo studioso, quindi, la curva a U di Kuznets è “veramente morta”. T. Piketty, *Diseguaglianze*, op. cit., p. 30

²⁶ C. Volpato, op. cit., p. 8

materiale, che vede nel principio di uguaglianza sostanziale il suo motore assiologico, e che non aveva mai svolto in correzione delle diseguaglianze economiche²⁷.

Al contrario, dopo il 1980, esso ha ridotto se non abdicato a tale funzione, a favore della pura regolazione delle dinamiche di mercato e dell'espansione dei rapporti economici transnazionali, sulla scorta dell'apporto della dottrina economica neoliberale, la quale ritiene che il mercato come luogo di incontro degli interessi individuali sia il metodo più giusto e più efficiente: per generare ricchezza e, in seconda battuta, per distribuire il benessere materiale.

La scelta del modello economico, secondo buona parte degli studiosi delle diseguaglianze di ricchezza e reddito, si rivelò inadeguata dal punto di vista distributivo: tra gli altri, la riduzione degli interventi pubblici redistributivi non fecero altro che aumentare le disparità²⁸.

Sono le opinioni di questi studiosi a proporre forme di un minimo sostegno al reddito per ri-attivare la funzione redistributiva dello Stato – o degli ordinamenti transnazionali – dinanzi alle diseguaglianze del XXI secolo. Un primo elemento che emerge, quindi, dall'analisi degli studi più recenti sulle diseguaglianze è che il sostegno al reddito, in ogni sua forma, è inserito in modo prevalente tra le misure di redistribuzione delle risorse già distribuite dal mercato.

Si assume quindi che il tema riguardi le diseguaglianze materiali, nelle sue diverse tipologie, che possono essere definite quali disparità nella distribuzione di ricchezza, reddito e altre risorse economiche. Queste, storicamente, hanno avuto la tendenza ad essere universali, a disporsi in senso verticale, ma suddividendo la società in strati sociali, cioè “gruppi orizzontali, contraddistinti dal possesso di un ammontare di risorse che è grosso modo analogo per tutti i loro membri”²⁹. Secondo Gallino, hanno altresì la

²⁷ L.M. Friedman, *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna, 1978, ed. orig. 1975

²⁸ Atkinson descrive egregiamente i fattori di crescita delle diseguaglianze così come oggi le conosciamo e ricomprende, tra gli altri, anche gli interventi neoliberali su imposte e trasferimenti diretti. A. Atkinson, *Diseguaglianza, che cosa si può fare?*, cit., pp. 87-88. In Italia, cfr. M. Franzini e M. Raitano, *Il mercato rende diseguali? La distribuzione dei redditi in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 40-56; M. Franzini e M. Pianta, *Disuguaglianze. Quante sono, come combatterle*, Laterza, Bari-Roma, 2016, pp. 138-140; A. Brandolini, R. Gambacorta e A. Rosolia, *Inequality and income stagnation: Italy over the last quarter of century*, Banca d'Italia, 2018, n. 442; M. Albertini e G. Ballarino, *Reddito, ricchezza e classi sociali. Venticinque anni di disuguaglianze in Italia, 1991-2016*, in *Stato e Mercato*, Il Mulino, Bologna, 1, 2019

²⁹ L. Gallino, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Bari-Roma, 2000, pp. 51-52

caratteristica di essere “strutturali”, cioè di dipendere dalle “istituzioni fondamentali dell’organizzazione sociale”, quali, ad esempio, il mercato e le istituzioni giuridiche³⁰.

Se, nel rapporto tra sistema giuridico e sistema economico, si ipotizza che la norma giuridica, anch’essa, svolga un ruolo di allocazione delle risorse e del benessere materiale tra le classi sociali, è utile identificare quando questa intervenga rispetto alla dinamica di mercato. È importante sottolineare, infatti, come il diritto costituisca il “recinto” giuridico dell’attività economica, non essendo in grado di intervenire direttamente sulla dinamica di mercato. Ciò consente di sviluppare uno schema concettuale sulla base degli studi menzionati, con il quale poter analizzare le norme del sostegno al reddito nel corso dell’elaborato.

La allocazione delle risorse materiali operata dal diritto, anche nella forma contemporanea dei diritti economici e sociali ma non solo, può intervenire in tre momenti: prima del mercato, durante il mercato, dopo il mercato.

Prima che intervenga il mercato, quindi in funzione “pre-distributiva”, il diritto contribuisce a definire le dotazioni e le posizioni sociali “di partenza”, dalle quali i cittadini muovono al fine di partecipare alla distribuzione di mercato.

Durante lo scambio commerciale, quindi concorrendo alla funzione “distributiva” del mercato, il diritto definisce l’orizzonte delle norme economiche e la loro giuridicità, si pensi per esempio ai trattati sul commercio globalizzato, alla disciplina dei contratti, alla disciplina antitrust. Si pensi altresì alla disciplina sindacale e del lavoro, definendo i poteri di contrattazione collettiva delle rappresentanze dei lavoratori o le tutele individuali di ogni lavoratore nei confronti del potere direttivo e disciplinare del datore di lavoro.

Dopo che è intervenuto il mercato, a partire dai sistemi giuridici moderni del XX secolo, il diritto assume una funzione correttiva e “re-distributiva” della iniqua distribuzione economica al fine di tendere a quella “omogeneità sociale” minima che è essenziale per l’ordine democratico³¹, per mezzo dei beni e dei servizi dati dal *welfare state*.

Si anticipa sin d’ora che l’esito della redistribuzione rappresenta la base sociale “di partenza” delle dinamiche di mercato successive. È questo l’essenziale motivo per il quale le disegualianze all’esito di tale processo, se si sedimentano, “contribuiscono a

³⁰ L. Gallino, *ibidem*

³¹ H. Heller, *Democrazia politica ed omogeneità sociale*, in Quaderni Piacentini, Fae, Milano, 1983, n. 10, pp. 141-152. Cfr. L. Carlassare, *Conversazione sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 2011, *op. cit.*, p. 87; G. Peces-Barba Martines, *Diritti sociali*, *op. cit.*, p. 40

perpetuare differenze economiche e di potere, in un circolo vizioso che è estremamente difficile spezzare” e, di conseguenza, “costruiscono lo scheletro intorno al quale si sviluppano le distinzioni culturali e di classe”³². Se questo è vero, la funzione redistributiva del diritto occupa un ruolo erroneamente sottovalutato nella definizione delle caratteristiche minime di una società democratica, intervenendo in ogni fase della distribuzione.

Ciò premesso, Franzini e Pianta individuano quattro principali “motori economici”, delle odierne diseguaglianze: il capitalismo oligarchico; il potere del capitale sul lavoro; l’individualizzazione; l’arretramento della politica³³. Tali motori, che permeano ogni processo di formazione delle disuguaglianze, hanno altresì una posizione in ognuna delle tre fasi su menzionate.

Relativamente al contesto di partenza, che precede alla partecipazione al mercato, le dotazioni iniziali per ogni soggetto, relative al capitale economico e umano³⁴, e la loro trasmissione intergenerazionale contribuiscono a definire la stratificazione o gerarchia sociale.

L’oggetto del discorso è la ricchezza, o patrimonio, e la loro c.d. “mobilità intergenerazionale”, che riguarda come “le caratteristiche della famiglia d’origine condizionino i risultati raggiunti nel corso della vita [...]”³⁵.

Ora, sembrerebbe la disuguaglianza di ricchezza in Europa, dal 1980, sia tornata ad aumentare dopo la forte riduzione provocata dai due conflitti mondiali e dagli esiti redistributivi dello Stato sociale e delle sue politiche fiscali, dopo che nel XIX secolo l’aristocrazia europea “ha avuto un controllo quasi totale della ricchezza”³⁶.

Secondo il *World Inequality Report 2022*, l’Italia è uno dei paesi nei quali il reddito incide meno sulla formazione del patrimonio. Il 10% più ricco della popolazione detiene quasi la metà della ricchezza privata, mentre il 50% più povero ne detiene il 10%³⁷.

³² C. Volpato, *op. cit.*, p. 152

³³ M. Franzini e M. Pianta, *cit.*, pp. 6-13

³⁴ Bordieu parlerebbe di “capitale sociale” e “capitale culturale”, che accanto al capitale economico “concorrono a plasmare la vita degli attori sociali” e che in esso vengono convertiti dalle famiglie delle classi dominanti per trasmettere il dominio alle generazioni successive. C. Volpato, *cit.*, pp. 61-62. Per il passaggio da dominazione economica a dominazione simbolica: C. Volpato, *cit.*, p. 103

³⁵ M. Franzini e M. Raitano, *op. cit.*, p. 277

³⁶ M. Franzini e M. Pianta, *op. cit.*, p. 71

³⁷ World Inequality Lab, *World Inequality Report 2022*, a cura di L. Chancel, T. Piketty, E. Saez, G. Zucman, <https://wir2022.wid.world/>

L'affermazione di una *élite* economica e sociale molto lontana dal resto della società sta generando quello che Veca chiama “*ancien régime* postmoderno”³⁸, riconoscibile tanto a livello locale che a livello globale.

Tale diseguaglianza mostra altresì connotati qualitativi, non soltanto quantitativi, contribuendo a meglio definire la classe sociale di appartenenza. Infatti, il patrimonio delle classi ricche è molto più diversificato di quello delle classi povere, le quali hanno solamente dei depositi bancari, e delle classi medie, riconosciute come proprietarie di immobili. Infatti, le classi più agiate hanno “immobili, beni professionali e attivi finanziari”³⁹. Prevalere sul terreno finanziario, come vedremo, risulta essenziale nella produzione delle diseguaglianze, all'interno del mercato stesso, attesa l'elevata finanziarizzazione dell'economia odierna.

La rendita assume più importanza del reddito, così che cresce l'incisività della “ricchezza ereditata”⁴⁰ e della trasmissione della rendita alle nuove generazioni – e delle posizioni di potere che ne conseguono⁴¹ –, limitando la mobilità sociale.

Si parla oggi, per l'appunto, di “capitalismo oligarchico”⁴² nei paesi avanzati, o di “pericolo” per la democrazia di una “deriva plutocratica”⁴³, per descrivere il controllo e l'influenza che la *élite* più ricca ha nei processi politici e democratici contemporanei. Ecco che il ruolo delle *élites* economiche assume rilevanza nel diritto e nella democrazia, quando costituisce un dominante fattore di interferenza nei processi di decisione collettiva⁴⁴.

Tale deriva ha effetti negativi anche sul sistema capitalistico, i quali sia Marx che Smith avevano preventivato, per responsabilità rispettivamente della classe economica o della

³⁸ S. Veca, *Sulla disuguaglianza*, in Iride, Il Mulino, Bologna, 2016, 1, *op. cit.*, p. 25

³⁹ Piketty distingue tra classi agiate, il cui patrimonio è descritto nel testo, e le “classi dominanti”, che “si concentrano sulla proprietà dei mezzi di produzione (beni professionali e soprattutto azioni e titoli finanziari)”. T. Piketty, *Una breve storia dell'uguaglianza*, *op. cit.*, p. 71

⁴⁰ M. Franzini e M. Pianta, *cit.*, pp. 75-76

⁴¹ Infatti, anche in Italia l'appartenenza ad una famiglia ricca è elemento sempre più importante nell'influenzare la meccanica, nella teoria prettamente meritocratica, del mercato e della contestuale distribuzione delle risorse. Tali influenze riguardano l'istruzione, la formazione, la creazione di *soft skills* più remunerative e l'accesso a *network* sociali più vantaggiosi. Cfr. M. Franzini e M. Raitano, *op. cit.*, p. 291-294. Cfr. B. Milanovic, *cit.*, p. 23

⁴² M. Franzini e M. Pianta, *op. cit.*, p. 8

⁴³ C. Volpato, *op. cit.*, p. 28

⁴⁴ B. Milanovic, *cit.*, pp. 64-75

classe politica, trasformandolo nel suo “*evil doppelgänger*”, chiamato “capitalismo clientelare”⁴⁵.

Il diritto, nel conflitto con tali diseguaglianze, sviluppa istituti di accesso egualitario all’istruzione e alla proprietà, di tassazione della successione ereditaria, e altri strumenti in ossequio al principio di uguaglianza intesa come “pari opportunità di accesso al mercato”⁴⁶. Tale concezione di uguaglianza permetterebbe a tutti la partecipazione e l’inclusione nelle dinamiche di mercato e al lavoro, assumendo come moralmente accettabili tutti gli eventi successivi. Per inciso, tale approccio all’uguaglianza sembra oggi essere riduttivo, sia perché non attenziona le radici della riproduzione delle diseguaglianze sia perché “il mercato non garantisce un lavoro e neppure garantisce la sicurezza di un reddito a chi lavora”⁴⁷.

In definitiva, le dotazioni di partenza influiscono sulla successiva ripartizione dei flussi di reddito prodotti dai meccanismi di mercato.

Pur se il rapporto tra disparità di ricchezza e flussi di reddito sia molto complesso, si assiste dal 1980 a un “estremo aumento dei redditi dei «super-ricchi» - che ottengono profitti, rendite finanziarie e retribuzioni molto elevate – “⁴⁸ e che costituiscono l’unico fattore di instabilità delle disuguaglianze di reddito di tale periodo.

A prescindere da ciò, nondimeno, nell’ultimo quarto di secolo gli stessi meccanismi di mercato hanno distribuito le risorse economiche in modo prepotentemente diseguale. Trattasi del secondo momento di incontro tra il diritto e l’economia: durante il mercato. Bisogna premettere, anzitutto, che nella teoria economico politica è pacifico che il sistema economico basato sul capitale e sullo scambio non distribuisca in modo eguale o equo, ma bensì ricompensando il merito individuale per il valore estratto dalla produzione. Merito e valore sono i significanti semantici del criterio distributivo del reddito nel

⁴⁵ M.C. Munger e Mario Villareal-Diaz, *The road to Crony Capitalism*, in *The Independent Review*, Vol. 23, Independent Institute, Oakland CA, 2019, n. 3, *op. cit.*, p. 332.

⁴⁶ Sul punto, una digressione obbligatoria: si distingue l’uguaglianza di opportunità, dalla uguaglianza di risultati, ed è oggi “uno dei valori [...] al cuore del pilastro europeo dei diritti sociali, del modello dello stato di investimento sociale, dell’Agenda dello sviluppo sostenibile nonché di diverse missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”. E. Granaglia, *Uguaglianza di opportunità. Sì, ma quale?*, Laterza, Bari-Roma, 2022, p. 3. Nello studio di Granaglia viene data sistemazione alle teorie sull’uguaglianza di opportunità. Di quelle individuate, il tipo di uguaglianza di opportunità di “partecipare alla pari nel mercato” ha come oggetto esclusivo l’inclusione nelle dinamiche di scambio. E. Granaglia, *Uguaglianza di opportunità. Sì, ma quale?*, *cit.*, pp. 13-60

⁴⁷ E. Granaglia, *ivi*, *op. cit.*, p. 28

⁴⁸ M. Franzini e M. Pianta, *op. cit.*, p. 22

mercato, tanto che Milanovic definisce tale sistema economico come “capitalismo liberal-meritocratico”⁴⁹.

Ciò nonostante, alcuni studi recenti hanno evidenziato che non è sempre il merito ad essere premiato ma, bensì, la posizione sociale assunta ai nastri di partenza e la appartenenza a quelle *élites* economiche descritte sopra⁵⁰. A ciò si aggiunga, inoltre, che l'imperfezione del sistema capitalistico distanzia sempre di più il reddito guadagnato dal valore economico realmente prodotto, non garantendo che la premiazione del merito sia giusta e “uguale per tutti”⁵¹.

Le politiche di stampo neoliberale hanno creato le condizioni per l'aumento di potere del capitale sul lavoro⁵² e per la crescita senza precedenti dei redditi del 10% e del 1% più ricco della popolazione mondiale, grazie, soprattutto, agli alti rendimenti ottenuti investendo le proprie ricchezze nel mercato finanziario⁵³. In altri termini, il capitale cerca del “profitto senza passare attraverso investimenti materiali” e il suo valore “si gonfia per effetto delle bolle speculative”⁵⁴.

Scrivono Franzini e Pianta che, essendo mutati i rapporti di forza da capitale e lavoro dal 1980, è mutata la distribuzione del reddito tra loro. Ciò ha comportato che i salari, cioè i redditi da lavoro, “non sono stati in grado di tenere il passo con la produttività”, così che non sono cresciuti al contrario dei redditi da capitale⁵⁵. Ciò, si precisa, rileva e “incide sulla distribuzione interpersonale del reddito”⁵⁶ a svantaggio dei soggetti il cui reddito

⁴⁹ B. Milanovic, *Capitalismo contro capitalismo*, Laterza, Bari-Roma, 2020, ed. orig. 2019 pp. 16-74. Cfr. sull'ideologia meritocratica come legittimazione delle disuguaglianze di mercato e della posizione dell'aristocrazia economica C. Volpato, cit., pp. 33-49

⁵⁰ Secondo Oxfam, infatti, una parte dei patrimoni miliardari del 1% più ricco della popolazione mondiale non è ricchezza prodotta da investimenti e innovazioni reali, né dal talento, quali meccanismi tipici di libero mercato e concorrenza, ma sono frequentemente “frutto di eredità, monopolio o legami clientelari con i governi”. Cfr. Oxfam GB per Oxfam International, *Ricomensare il lavoro, non la ricchezza*, trad. it. Cristina Diamanti, Oxford, 2018, www.oxfamitalia.org/documento/ricompensare-lavoro-non-la-ricchezza

⁵¹ Su questo, hanno suscitato grande interesse anche sono gli studi di Mazzucato. Cfr. L. Fantacci e N. Cavalli, *Produzione ed estrazione di valore: identificare la rendita per contrastare la disuguaglianza*, in Polis, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 3; M. Mazzucato, *Il valore di tutto. Chi lo produce e chi lo sottrae nell'economia globale*, Laterza, Bari-Roma, 2018

⁵² M. Franzini e M. Pianta, *op. cit.*, p. 6

⁵³ Tale forma di disuguaglianza, tuttavia, è sensibilmente meno forte oggi che nel 1910, poiché il reddito medio è notevolmente aumentato a livello globale rispetto al secolo scorso. Cfr. T. Piketty, *Una breve storia dell'uguaglianza*, cit., p. 248

⁵⁴ M. Franzini e M. Pianta, *op. cit.*, pp. 102-103. Molto interessante, a parere di chi scrive, è il confronto tra l'analisi del capitalismo come successione di cicli di accumulazione di Arrighi e l'analisi di Piketty sulla crescita del rapporto capitale/reddito nel 1910, 1930 e 2010, contenuta nell'opera di Franzini e Pianta.

⁵⁵ M. Franzini e M. Pianta, cit., pp. 29-41

⁵⁶ B. Milanovic, *op. cit.*, p. 18

disponibile proviene quasi del tutto dal lavoro, cioè la maggior parte delle famiglie delle economie avanzate.

Aumenta, quindi, la distanza con i redditi delle persone già ricche. Come si ricorda, la disparità nella distribuzione dei redditi odierni è “la disparità di ricchezza di domani”⁵⁷.

Peraltro, si assiste all’allargamento della forbice della disuguaglianza anche all’interno degli stessi redditi da lavoro, dato dal “processo di individualizzazione” che hanno spinto i lavoratori l’uno contro l’altro, hanno aumentato i tipi di lavoro e le loro figure contrattuali, hanno accresciuto le disparità salariali⁵⁸. Qui, secondo Piketty e Milanovic, risiede la caratteristica specifica del nuovo capitalismo rispetto al capitalismo classico: “le persone con ingenti capitali tendono a essere ricche anche in termini di lavoro”, poiché accanto a finanziari, ereditieri e grandi industriali oggi le *élites* economiche ospitano anche “*manager, web designer, medici, banchieri d’investimento e altri professionisti*”⁵⁹. Al lato opposto del mercato del lavoro si assiste, come vedremo, al fenomeno dei lavoratori che, pur lavorando, non guadagnano abbastanza: i c.d. *working poors*. Tali tendenze sono registrate anche in Italia, tra il 1985 e il 2014, periodo nel quale il mercato del lavoro si è fortemente polarizzato dal punto di vista retributivo⁶⁰. L’apertura ai flussi commerciali globali e il processo di individualizzazione mutano le “istituzioni del mercato del lavoro”⁶¹. È cambiato il lavoro nelle sue forme: ciò verrà affrontato nei paragrafi successivi.

In definitiva, sono i mercati, dei capitali e del lavoro, ad aver maggiormente contribuito alla crescita delle disuguaglianze di reddito nei paesi avanzati negli ultimi decenni⁶². In particolare, per ciò che concerne la situazione italiana, è rilevante il “graduale peggioramento” delle condizioni patrimoniali, reddituali e di “sicurezza finanziaria” delle classi sociali più svantaggiate che, in sintesi, vivono soltanto del loro lavoro⁶³.

Ciò premesso, in terza e ultima analisi, è lo Stato che può assumere il compito di redistribuire il benessere recuperando il suo profilo sociale, oltre e dopo il mercato. Nella lunga storia delle disuguaglianze, come si è avuto modo di vedere, i programmi sociali e

⁵⁷ Oxfam GB per Oxfam International, *op. cit.*, p. 20

⁵⁸ M. Franzini e M. Pianta, *op. cit.*, pp. 9-10. Cfr. T. Piketty, *Disuguaglianze*, cit., pp. 87-131

⁵⁹ B. Milanovic, *op. cit.*, p. 21

⁶⁰ M. Franzini e M. Raitano, cit., p. 115

⁶¹ M. Franzini e M. Raitano, *op. cit.*, p. 105

⁶² M. Franzini e M. Raitano, cit., p. 295

⁶³ M. Albertini e G. Ballarino, *op. cit.*, p. 91

le imposte progressive del XX secolo hanno costituito un contraltare giuridico ed egualitario di rilevanza storica.

Qui risiede l'ultimo motore delle disuguaglianze odierne: "l'arretramento della politica"⁶⁴ e del diritto nella riduzione delle differenze economiche e nella garanzia di beni e servizi che, nel XX secolo, si stabilì che non dovessero essere distribuiti sul criterio economico del merito, ma bensì dell'uguaglianza o del bisogno in quanto cittadini. Assumono rilevanza i concetti di cittadinanza, di diritti universali, di inclusione sociale dei più poveri, di risarcimento o compensazione degli effetti negativi del mercato.

Nel contesto europeo, infatti, "la fornitura su larga scala dei servizi pubblici attraverso sistemi non di mercato ha fatto sì che il funzionamento dei mercati, con la loro spinta verso esiti disuguali, fosse limitato"⁶⁵.

Tra questi servizi pubblici vi fu, per l'appunto, il sistema di sicurezza sociale, entro cui poter ricomprendere le misure di sostegno al reddito del 1900. La riduzione della sua portata è stata uno dei motivi di aumento della disuguaglianza degli ultimi decenni⁶⁶.

Del sistema di sicurezza sociale fanno parte tutti quei trasferimenti diretti, finanziati con i prelievi dello Stato, quali "assegni familiari, indennità di disoccupazione, reddito minimo garantito, pensioni..."⁶⁷.

Secondo quanto emerge dall'analisi di Piketty, già alle porte del nuovo millennio, la redistribuzione fiscale non effettuava alcuna redistribuzione monetaria "significativa tra i lavoratori"⁶⁸.

La conseguenza, per quanto riguarda il sistema economico, è che l'allocazione delle risorse economiche è operata *in toto* dal mercato e dalle sue dinamiche. Le disparità economiche del XXI secolo ne sono il risultato.

In conclusione, si sono riportati gli studi sulle disuguaglianze che propongono l'implementazione di misure di reddito di base pienamente universale, nell'ottica della sintesi tra approccio sociologico e analisi economica⁶⁹.

⁶⁴ M. Franzini e M. Pianta, *op. cit.*, p. 11. Gli stessi ritengono che l'arretramento della politica "ha reso più incisivi gli effetti degli altri tre – motori della disuguaglianza, ndr – perché ha ridotto la capacità dell'azione pubblica di prevenire o limitare l'emergere delle disparità di reddito e ricchezza". Cfr. M. Franzini e M. Pianta, *op. cit.*, p. 141

⁶⁵ M. Franzini e M. Pianta, *op. cit.*, p. 12

⁶⁶ A. Atkinson, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare*, cit., pp. 209 e sg.

⁶⁷ T. Piketty, *Disuguaglianze*, *op. cit.*, p. 134

⁶⁸ T. Piketty, *Disuguaglianze*, *op. cit.*, p. 138

⁶⁹ Piketty, ad esempio, ha mostrato uno storico interesse per l'instaurazione di un "reddito minimo di cittadinanza" o reddito di base finanziato dalle imposte, dato a tutti in ottica compiutamente universale T.

Una parte della dottrina, invece, preferisce concentrare lo sforzo economico soltanto sulle classi più deboli, con forme di reddito minimo garantito, che avrebbero comunque un impatto sull'andamento delle disuguaglianze, aumentando la cosiddetta “*outside option*” dei lavoratori e contribuendo perciò a mantenere dignitosi i salari più bassi⁷⁰.

Il ruolo redistributivo della protezione sociale pubblica è stato altresì confermato dalle misure adottate nel contesto emergenziale della pandemia da Covid-19. Le politiche di distanziamento personale e contenimento del contagio avrebbe potuto inasprire pesantemente le diseguaglianze. Le politiche messe in atto, che verranno analizzate nel capitolo successivo, hanno contenuto tali effetti dell'emergenza, seppur esistenti. In Italia, ad esempio, le misure di sostegno al reddito e gli ammortizzatori sociali tradizionali, finanziati dalla fiscalità generale, hanno attutito parzialmente la sterilizzazione dei redditi⁷¹. Ciò, in particolare, ha inciso soprattutto per le famiglie più vulnerabili, con lavoratori a basso reddito, la regressione del quale li ha esposti agli effetti più consistenti degli *shock* economici e al rischio di impoverirsi⁷².

1.2 Le povertà e la vulnerabilità economico-finanziaria

Il rapporto tra il diritto e la povertà ripercorre le tappe storiche e sociologiche delle diseguaglianze economiche, tanto che valgono *mutatis mutandis* le considerazioni del paragrafo precedente. È altresì rinvenibile tra i due fenomeni una qualche omogeneità concettuale, tale per la quale Saraceno definisce la povertà come una “forma di disuguaglianza materiale talmente grave da rendere difficile, se non impossibile, alle persone di soddisfare i propri bisogni”⁷³.

Piketty, *ivi*, *op. cit.*, p. 6. Nella stessa opera lo descrive come uno degli strumenti di redistribuzione del futuro. Cfr. A. Atkinson, *Disuguaglianza, che cosa si può fare?*, *cit.*, pp. ; T. Piketty, *Una breve storia dell'uguaglianza*, *cit.*, pp. 248-266; B. Milanovic, *Capitalismo contro capitalismo*, *cit.*, p. 224-228

⁷⁰ M. Franzini e M. Raitano, *op. cit.*, p. 308. Franzini e Pianta propongono l'introduzione di un reddito minimo universale per tutti i cittadini “come parte integrante dei loro diritti civili e sociali”. M. Franzini e M. Pianta, *op. cit.*, p. 172

⁷¹ L. Ravagli, M.L. Maitino, N. Sciclone e P. Brunori, *Il lockdown e la disuguaglianza in Italia*, *Etica ed Economia*, Menabò n. 125, 2020. Cfr. F. Carta e M. De Philippis, *Una crisi diseguale: il ruolo degli ammortizzatori sociali durante la pandemia*, *Etica ed Economia*, Menabò n. 146, 2021

⁷² IRPET, *Distanti e diseguali. Il lockdown e le diseguaglianze in Italia*, note sugli effetti economici del Covid-19, nota n. 6, 2020

⁷³ C. Saraceno, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, *op. cit.*, p. 30

La povertà è, dal punto di vista sociologico, la forma di disuguaglianza più estrema, perché comporta l'esclusione sociale, in massima contraddizione con il principio di uguaglianza radicato nel sistema giuridico.

Infatti, la questione della povertà entra a far parte dei problemi del diritto con le concezioni illuministe e giusnaturaliste, salvo divenire la “questione sociale per eccellenza”⁷⁴ alla fine dei due conflitti mondiali del XX secolo. Solo a partire dal XVI secolo i primi umanisti teorizzano che la povertà non debba essere più una questione tra privati, di particolare competenza della Chiesa e della carità dei credenti, ma bensì un problema pubblico, al quale i poteri pubblici dovevano rispondere.

Nei secoli successivi, gli studiosi del *welfare state* sosterranno che dall'approccio umanista del 1500 nacque l'assistenza sociale come colonna portante dello stato sociale. Nel suo celebre “*Utopia*” del 1516, More propone all'Arcivescovo di Canterbury di elaborare delle strategie di sostegno ai poveri, sull'argomentazione criminologica che ciò avesse potuto diminuire la commissione di furti⁷⁵.

Ciò nondimeno, è il “*De Subventione Pauperum*”⁷⁶ di Vives la teorizzazione che Van Parijs e Vanderborght ritengono essere “il primo appello argomentato ed esplicito a favore di un programma di assistenza pubblica, che si può ritenere precorra ciò che oggi chiamiamo *welfare state*”⁷⁷. Vives chiama in causa le autorità civili nel soccorso agli indigenti e il sussidiario sostegno privato in ottemperanza al dovere cristiano della carità. Su posizioni non dissimili proseguiranno il dibattito Lutero ed Erasmo da Rotterdam⁷⁸.

Le concezioni umaniste, dalle quali ha inizio il processo di “secolarizzazione”⁷⁹ di disuguaglianze e povertà, hanno tutte un minimo comun denominatore: contrastare la povertà significa rieducare attraverso il lavoro.

Su questa impostazione proseguirono i filosofi politici dei due secoli successivi, criticando aspramente programmi di puro sussidio e integrazione del salario come il

⁷⁴ A. Cavaliere, *L'invenzione della povertà. Dall'economia della salvezza ai diritti sociali*, La scuola di Pitagora, Napoli, 2019, *op. cit.*, p. 12

⁷⁵ T. More, *Utopia*, Feltrinelli, Milano, 2016

⁷⁶ J.L. Vives, *L'aiuto ai poveri. De Subventione pauperum*, Serra editore, Pisa-Roma, 2008

⁷⁷ P. Van Parijs e Y. Vanderborght, *op. cit.*, p. 87

⁷⁸ A. Cavaliere, *cit.*, pp. 65-70

⁷⁹ Cavaliere ripercorre il processo di secolarizzazione della povertà che culminò con la fase di giuridicizzazione con le Dichiarazioni dei diritti di fine XVII secolo già richiamate nel paragrafo precedente. A. Cavaliere, *cit.*, pp. 45-83

sistema di Speemhamland nella Gran Bretagna del 1795, considerato il primo antenato delle forme di reddito minimo garantito in contrasto alla povertà.

Su tutti, si veda l'incisiva opinione di Locke, che concepì la povertà come un prodotto della corruzione dei costumi e della pigrizia, proponendo di correggere quei programmi di aiuto ai poveri che si erano ridotti a “mantenere le persone in uno stato di indolenza, senza prendere in esame in alcun modo le vite, le capacità e l'operosità di coloro che richiedono assistenza”⁸⁰. La critica di Locke, peraltro, investiva anche gli aiuti in natura finanziati dalla cosiddetta *poor rate* quale imposta a carico di ogni parrocchiano stabilita dalle *Poor laws* anglosassoni del periodo elisabettiano, oltre che il sistema delle *workhouses* anglosassoni, le quali perpetuavano la condizione di povertà.

L'autodeterminazione liberale dell'etica protestante permea ogni concezione di povertà sino alle dichiarazioni dei diritti di fine XVIII secolo. La povertà rimane una questione di responsabilità personale, pur avendo evidenti risvolti sociali negativi.

Le cause sociali della sofferenza economica, infatti, assumono valenza giuridica solo nel corso delle rivoluzioni ottocentesche: come ebbe modo di sostenere Paine, la povertà non ha un fondamento naturale né tantomeno teologico, non è quindi un problema individuale. Possiede bensì un fondamento politico che riguarda la distribuzione della ricchezza: è quindi una questione pubblica⁸¹.

In una relazione all'Assemblea Nazionale Francese del 1790, il Comitato di mendicizia sosteneva che “ci si è sempre preoccupati di fare la carità ai poveri e mai di rivendicare i diritti del povero sulla società e quelli della società su di lui: questo è il grande compito a cui la Costituzione dovrà adempiere, poiché nessun'altra costituzione fino ad ora ha riconosciuto e rispettato i diritti dell'uomo”⁸². Parimenti, nell'articolo 21 della Costituzione del 1793, che non entrò mai in vigore, la spinta egualitaria, idealmente rappresentata dalle opere di Rousseau e Babeuf, investe anche il tema dell'aiuto pubblico contro la povertà: “I soccorsi pubblici sono un debito sacro. La società deve la sussistenza

⁸⁰ J. Locke, *On the Poor Laws and working schools*, 1697 in Van Parijs e Vanderborght, cit., p. 94. Cfr. J. Locke, *Draft of Representation containing a scheme of method for the employment of the poor*, 1697 in A. Cavaliere, cit., pp. 93-96

⁸¹ A. Cavaliere, cit., pp. 122-133

⁸² “*Gazette Nationale ou le Moniteur universel*”, 16 luglio 1790, in P. Van Parijs e Y. Vandebronght, op. cit., p. 103

ai cittadini disgraziati, sia procurando loro del lavoro, sia assicurando i mezzi di esistenza a quelli che non sono in grado di lavorare”⁸³.

In altri termini, l’individuo, per il solo fatto della sua esistenza, ha diritto alla sussistenza e all’aiuto della società. Trattasi di quel “*ius existentiae*”, come “libertà dal bisogno”, che aprirà nuovi orizzonti del dibattito odierno sul sostegno al reddito⁸⁴.

Il progresso industriale e commerciale del XIX secolo e le nuove istanze di tutela delle classi operaie concretizzeranno il riconoscimento giuridico dell’assistenza sociale e del contrasto pubblico alla povertà, nella seconda tappa europea della costituzionalizzazione dei diritti sociali e del *welfare state* del XX secolo⁸⁵.

Inoltre, con le dichiarazioni proclamate a livello internazionale, il linguaggio dei diritti umani individua nella *dignitas* dell’essere umano il cardine del conflitto tra sistema giuridico e deprivazioni materiali estreme. A partire dall’età dei diritti, non dovrebbe ammettersi dal punto di vista giuridica, si dica, la co-esistenza di società contemporanee e povertà. È questa, d’altronde, la grande innovazione dell’affermazione dei diritti “insieme universale e positiva”⁸⁶ della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, la quale sancisce la libertà dal bisogno come parte della “più alta aspirazione dell’uomo”⁸⁷.

In secondo luogo, parimenti innovative risultano essere le prime prospettive teoretiche del contrasto alla povertà come “diritto umano”⁸⁸, le quali fonderanno i dibattiti politici e giuridici sulle povertà del nuovo millennio.

Ciò premesso, dato per assunto che la povertà fosse oggetto dei doveri dello Stato sociale, la protezione sociale del XX secolo fondava le sue radici sulle politiche economiche di stampo keynesiano, secondo le quali la crescita economica, la creazione di nuovi posti di lavoro, la tendenza verso la piena occupazione di tutti i cittadini abili, ivi compresi i poveri, costituissero la migliore strategia di riduzione di disegualianza e bisogni

⁸³ Costituzione francese del 24 giugno 1793, art. 21

⁸⁴ G. Bronzini, *Il diritto a un reddito di base*, cit., p. 11. L’autore, infatti, compara l’attuale “tensione verso un nuovo patto sociale [che] porta alla rivendicazione di uno *ius existentiae*”, con il periodo rivoluzionario francese.

⁸⁵ Vedi *supra* p. 12

⁸⁶ N. Bobbio, *L’età dei diritti*, op. cit., p. 23

⁸⁷ Assemblea Generale ONU, *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo*, preambolo, 1948

⁸⁸ T. Pogge, *Severe poverty as a human rights violation*, in T. Pogge a cura di, *Freedom from poverty as a human rights*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 11 e sg.

economici. Riassumendo, la povertà è e rimane una questione pubblica, la cui pubblica soluzione è il lavoro⁸⁹.

Ciò spiega, seppur in parte, il motivo per il quale in Italia la protezione sociale si sia fondata su di una protezione prevalentemente previdenziale, così che l'assistenza sociale fu considerato uno strumento residuale a favore di coloro che fossero impossibilitati a lavorare⁹⁰. Si concretizzarono, ad ogni modo, gli interventi universali negli ambiti della sanità, dell'istruzione e dell'edilizia pubblica.

Invero, anche negli altri ordinamenti europei, dove i presupposti teorici diedero tutt'altro sviluppo al pilastro dell'assistenza sociale, la crescita economica venne teorizzata come la soluzione di ogni difficoltà economica individuale. Lo stesso Beveridge, in Gran Bretagna, sostenne che lo sviluppo economico avrebbe progressivamente eliminato la povertà, “anche nei paesi poveri”⁹¹.

Tale compromesso, come già affermato, mantenne la sua efficacia sino alle crisi che precedettero la decade del 1980. Peraltro, negli ultimi 25 anni, è la stessa crescita economica ad aver acuito la distanza tra la parte più ricca e la parte più povera della popolazione mondiale⁹². Ciò produsse il fatto che “la povertà è tornata visibilmente a essere la compagna stabile, verrebbe da dire strutturale, della ricchezza e del progresso, non un residuo del passato”⁹³, anche e soprattutto nei paesi ricchi.

Dalle ultime decadi del XX secolo, come vennero corrette le politiche, in senso neoliberale e riduttivo del ruolo dello Stato, così la povertà divenne oggetto di quella che Cavaliere definisce una “risemantizzazione”⁹⁴. Essa, difatti, tornò ad assumere connotati di inevitabilità, di naturalità, di responsabilità individuale.

È qui che assume interesse la premessa storico-filosofica sin qui scritta: tanto la concezione illuministica-liberale settecentesca che quella neoliberale del XX secolo hanno concepito la povertà come una questione immanente e individuale, così come la

⁸⁹ Sul rapporto secolare tra etica del lavoro e povertà, si veda Z. Bauman, *Le nuove povertà*, Castelvecchi, Roma, 2018, ed. orig. 2004, pp. 11-35.

⁹⁰ Il pilastro dell'assistenza sociale, per questi motivi, mostra tutt'oggi una “debolezza storica”. Cfr. C. Saraceno, D. Benassi ed E. Morlicchio, *op. cit.*, p. 194

⁹¹ C. Saraceno, *Il lavoro non basta*, *op. cit.*, p. 17

⁹² Saraceno sostiene che, come cade la concezione dello sviluppo economico come strumento prioritario di cancellazione della povertà, così dovrebbe cadere la concezione del *welfare state* come istituzione normativa di carattere transitorio e secondario. Cfr. C. Saraceno, *cit.*, pp. 16-26

⁹³ C. Saraceno, *op. cit.*, p. 22

⁹⁴ A. Cavaliere, *op. cit.*, p. 13

ricchezza. Ciò consentiva di spiegare tali fenomeni come indipendenti dal funzionamento del sistema economico.

Ciò giustifica che la reazione dell'ordinamento giuridico non si è tradotta in un rafforzamento della protezione sociale con sistemi organici ed efficienti di *welfare*, ma nella riaffermazione dello Stato minimo, contro le “elefantiache strutture burocratico-amministrative del *welfare state*”⁹⁵. La critica al *welfare* si fonderebbe proprio sull'individualismo radicale di tali teorie, contrarie, perciò, alla rappresentazione dello Stato come luogo per “socializzare la vulnerabilità e connetterla alla titolarità dei diritti sociali e quindi a uno spazio di emersione e mediazione, non necessariamente pacifica né pacificata, delle cause sociali”⁹⁶.

L'idea di semplificazione, ontologicamente trasversale, ha invece accompagnato le politiche neoliberali in modo strutturale.

Vennero ridotte generosità e portata dell'assistenza sociale ai poveri. Il lavoro riassunse nuovamente la priorità tra le forme principale di contrasto alla povertà. Il salario, tuttavia, iniziò a non garantire più un minimo di sussistenza ai lavoratori più vulnerabili nel mercato del lavoro.

Saraceno ritenne “paradossale” il fatto che “proprio negli stessi anni in cui i fallimenti del mercato e le modifiche negli assetti – demografici e regolativi – della famiglia” creò precarietà economica e sociale, sia stato dominante un “discorso pubblico che viceversa indica nella generosità del *welfare* e nella debolezza morale degli individui le cause della povertà”⁹⁷.

Per completezza, le crisi economico-finanziarie del nuovo millennio hanno aumentato il numero di poveri e di soggetti a rischio povertà nel continente europeo, Italia compresa, concentrando sempre più attenzione su forme di sostegno al reddito di ultima istanza⁹⁸. Tale attenzione è rinvenibile anche nelle istanze neoliberali di sostegno al reddito, strettamente subordinato al rapido reinserimento nel mercato del lavoro, ovverosia le

⁹⁵ A. Cavaliere, *op. cit.*, p. 164

⁹⁶ A. Furia, *La libertà dopo la liberazione? Per un'analisi critica del rapporto tra vulnerabilità e sicurezza*, in A. Furia e S. Zullo a cura di, *La vulnerabilità come metodo. Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*, Carocci, Roma, 2020, *op. cit.*, pp. 38-39

⁹⁷ C. Saraceno, *op. cit.*, p. 23

⁹⁸ Si anticipa sin d'ora che sarà tra gli ultimi membri, insieme con la Grecia, a dotarsi di una forma universale e selettiva di reddito minimo, nel 2017, con il Reddito di Inclusione del D.lgs. n. 147/2017 prima e con il Reddito di Cittadinanza del d.l. n. 4/2019 poi, finalizzati al contrasto alla povertà.

forme di reddito di inserimento degli ultimi anni del XX secolo, come ad esempio il Revenu Minimum d'Insertion dell'ordinamento francese.

Secondo Saraceno, Benassi e Morlicchio, l'attuale regime di povertà in Italia è caratterizzato da una forte frammentazione del mercato del lavoro, che affronteremo nel paragrafo successivo, da una redistribuzione di tipo familiare, da un ruolo significativo degli enti caritatevoli e del terzo settore, da una rilevante sperequazione categoriale e territoriale delle prestazioni di *welfare*⁹⁹, ivi comprese le politiche di sostegno al reddito. La mancanza di sistematicità è dovuta all'implementazione progressiva di singole misure per rispondere ad esigenze particolari, senza visione organica, producendo un impianto con un'ottica categoriale e non universale. Ciò, si dica, rende "inefficiente l'intervento complessivo"¹⁰⁰.

Ad oggi, la povertà in Italia prevale territorialmente al Mezzogiorno, ha una quota considerevole di *working poors* su base familiare e una quota preoccupante di minorenni. Conferma la tradizionale concentrazione nei nuclei familiari numerosi e nei nuclei monoparentali, mettendo a rischio i loro componenti, soprattutto i figli.

In generale, la povertà in Italia è diventato un fenomeno inversamente proporzionale all'età, avuto riguardo dell'alto livello di protezione sociale previdenziale dedicata agli anziani¹⁰¹, avendo maggiori conseguenze "per le generazioni più giovani, [...] anche in termini di restrizioni delle opportunità e delle capacità/possibilità di investimento sul proprio futuro"¹⁰².

La povertà assoluta è aumentata inesorabilmente dal 2008, con una lieve discesa nel 2019, e ha profondamente risentito degli effetti economici della pandemia da Covid-19¹⁰³. Quest'ultima ha confermato che i bisogni dei più poveri si posizionano al centro delle questioni sociali, con 1 cittadino italiano su 4 a rischio esclusione sociale nel 2022¹⁰⁴, e

⁹⁹ Gli autori hanno elaborato una tipologia dei regimi di povertà in Europa che ha consentito di ricomprendere l'Italia nel regime cosiddetto "mediterraneo", con Spagna, Portogallo, Grecia, Cipro e Malta. C. Saraceno, D. Benassi ed E. Morlicchio, cit., pp. 22-42

¹⁰⁰ G. Busilacchi, *Combattere le nuove povertà*, in Il Mulino, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 3, *op. cit.*, p. 468

¹⁰¹ Caritas Italiana, *L'anello debole. Rapporto 2022 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Palumbi, Teramo, 2022

¹⁰² C. Saraceno, *Il lavoro non basta*, cit., p. 105

¹⁰³ C. Saraceno, D. Benassi ed E. Morlicchio, cit., pp. 111-125

¹⁰⁴ Nel rapporto "Condizioni di vita e di reddito delle famiglie", relative agli anni 2020 e 2021, ISTAT rileva che la popolazione a rischio povertà o esclusione sociale è pari al 25,4% e risulta in aumento se si considerano le famiglie con cinque o più componenti. Grazie alle politiche di sostegno monetario alle famiglie, in particolare grazie all'assegno unico per le famiglie con minori, per tale categoria il rischio di povertà è significativamente diminuito. ISTAT, *Condizioni di vita e di reddito delle famiglie*, anni 2020-

ha colpito le occupazioni di giovani e donne, i cui tassi di disoccupazione mostrano un aumento rilevante. Ugualmente vessato è stato il gruppo sociale dei migranti, ivi compresi quelli che abitano nel Nord Italia.

È opportuno sottolineare come la povertà odierna non riguardi esclusivamente la dimensione economica, ma presenti una multidimensionalità da indagare, sotto i profili, ad esempio, della povertà educativa e di quella abitativa. Tuttavia, per economia del testo, si prescindere da tali indagini per focalizzarsi su quella relativa agli odierni significanti concettuali del contrasto alla povertà tramite il sostegno al reddito.

Sul punto, la concentrazione sui propri bisogni materiali di sopravvivenza “può anche ridurre se non impedire tout court, di partecipare alla vita sociale e politica”, comprimendo l’“esercizio del diritto di scelta” dei più poveri¹⁰⁵.

Ciò rappresenta un “problema di democrazia”¹⁰⁶, nonché di giustizia, perché vede la classe economicamente più debole esclusa dalla organizzazione politica, economica e sociale del paese.

In secondo luogo, l’esperienza prolungata della povertà descrive il “permanere di una vulnerabilità economica che, anche quando le cose vanno meglio, non riesce a garantire condizioni di sicurezza, riserve minime per far fronte ai pericoli più difficili”¹⁰⁷. La cronicizzazione, inoltre, produce il coinvolgimento di un elevato numero di minori, sino a costituire l’annosa questione della trasmissione intergenerazionale della esclusione sociale per difficoltà economiche. Secondo Caritas, nell’Italia di oggi, quasi due poveri su tre sono tali perché hanno ereditato tale condizione dalla propria famiglia¹⁰⁸. Questa mina le radici di un ordine democratico che dovrebbe garantire condizioni minime dignitose di tutti come preconditione per la sua autoconservazione.

2021, pubblicato in data 10.10.2022. Cfr. ISTAT, *La redistribuzione del reddito in Italia*, pubblicato in data 23.11.2022

¹⁰⁵ S. MacPherson e R. Silburn, *The meaning and measurement of poverty*, in J. Dixon e D. Macarov, *Poverty: a persistent global reality*, Routledge, London, 1998, in C. Saraceno, *op. cit.*, p. 31

¹⁰⁶ C. Saraceno, *op. cit.*, p. 33

¹⁰⁷ C. Saraceno, *op. cit.*, p. 48. Sulle conseguenze psicologiche di essere “prigionieri della scarsità”, si segnala C. Volpato, *cit.*, pp. 156-161

¹⁰⁸ Il 59% delle storie di deprivazione materiale intercettate da Caritas sono casi di povertà intergenerazionale. Caritas Italiana, *L’anello debole*, *cit.*

Ciò nondimeno, anche il rischio di finire in povertà assume rilevanza nella presente indagine. Essere in posizione di vulnerabilità economica e finanziaria equivale a non poter aver accesso a sussidi o crediti privati in caso di eventi avversi improvvisi¹⁰⁹.

Lo spazio di azione del cittadino povero, in sostanza, è decisamente ridotto, dal punto di vista delle sue libertà civili, politiche ed economiche.

I sociologi critici dell'etica del lavoro direbbero che ciò è una conseguenza programmata: il sistema politico ritiene che il povero, responsabile della propria condizione sociale, non sia nemmeno in grado di esercitare le altre libertà. Quindi, il controllo o governo dei poveri risulta “necessario per difendere la legge e l'ordine, e anche utile nel loro stesso interesse”¹¹⁰.

Il lavoro, secondo tale concezione, assume le sembianze di uno strumento di “*governance amministrativa*”¹¹¹, entro la quale ricomprendere anche le misure di sostegno al reddito, di cosiddetto “*workfare*”, che impongono stringenti criteri e obblighi finalizzati al reinserimento lavorativo in cambio della prestazione monetaria.

Dall'altro lato, invece, l'orientamento neoliberale è fermo nel sostenere che il lavoro, sulla base del quale si è costruito il sistema di protezione sociale del secolo scorso, rimanga il fulcro delle politiche di contrasto alla povertà e l'unica reale forma di emancipazione e realizzazione del lavoratore, pur mutando nelle sue forme durante il corso della nuova rivoluzione digitale¹¹².

Una posizione intermedia è assunta da coloro che, valutate le metamorfosi del lavoro, ritengono che la protezione sociale debba ricercare nuove soluzioni di capacitazione che vadano oltre il mercato. Tali riflessioni si fondano sul fatto che “anche se l'occupazione aumentasse, non necessariamente porterebbe a una riduzione significativa della povertà”¹¹³. Per tale motivo, ad esempio, Saraceno evidenzia la necessità di “forme di

¹⁰⁹ La povertà produce, si dica, anche l'impossibilità di fornire garanzie e quindi di accedere al credito privato. Cfr. P. Acciari, E. Manzoli, S. Mocetti e E. Viviano, *La vulnerabilità finanziaria: un'analisi per classi di reddito*, Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, 2014, n. 222, p. 12

¹¹⁰ Z. Bauman, *op. cit.*, p. 159. Cfr. R. D'Alessandro, *La diseguaglianza programmata. Capitale, Stato e società nel pensiero di Claus Offe*, Carocci, Roma, 2015; C. Offe, *Lo Stato nel capitalismo maturo*, Etas, Milano, 1977

¹¹¹ G. Allegri, *Dal contrasto alla povertà estrema alla necessità di un reddito garantito. Per un cambio di paradigma*, QR – Quaderni per il Reddito, n. 8, febbraio 2018, *op. cit.*, p. 49

¹¹² Su quest'ultima punto, in particolare, si veda l'opinione di G. Mari, *Libertà nel lavoro. La sfida della rivoluzione digitale*, Il Mulino, Bologna, 2019

¹¹³ C. Saraceno, *op. cit.*, p. 115

integrazione economica per chi ha un reddito insufficiente”¹¹⁴ a favore di coloro che hanno più bisogno, accanto a politiche occupazionali e di riduzione fiscale.

Tali politiche dovrebbero essere di pari grado rispetto alle politiche occupazionali, rompendo lo schema che prescrive al diritto al reddito la “subalternità rispetto ad altri diritti di cittadinanza, in particolare a quello al lavoro”¹¹⁵.

Tali misure di sostegno al reddito sono ricomprese anche nelle teorie del cosiddetto “*social investment approach*”¹¹⁶, che ha storicamente tentato di reagire in un’ottica socialdemocratica alle critiche neoliberali del *welfare state*, focalizzandosi su politiche di costruzione del capitale umano dei più bisognosi e, parimenti, di inclusione sociale, le quali tengano conto dei loro ritorni economici di sistema.

In conclusione, se la povertà è divenuta questione di diritto a partire dalla fine del XVIII secolo, per poi occupare il centro del dibattito con il riconoscimento dei diritti sociali, oggi subisce le tensioni e le resistenze relative alle politiche di *welfare*, finalizzate alla “libertà dal bisogno” e “libertà dal rischio di esclusione sociale” per motivi economici.

1.3 Il reddito nella metamorfosi del lavoro e nell’innovazione tecnologica dei processi produttivi

Il sostegno pubblico al reddito disponibile dei cittadini assume nuova veste nel dibattito scientifico europeo in seguito alle turbolenze economiche del 1970. Da quel periodo, infatti, si aprì alla possibilità che il mercato del lavoro, che aveva caratterizzato l’economia globale nel corso dei decenni precedenti, dovesse essere trasformato per garantire la continuità della crescita.

Le criticità sociali riguardanti diseguaglianza e povertà nel XXI secolo, già trattate, si fondano in parte sui cambiamenti che il lavoro ha subito come fattore di produzione. Tra tali cambiamenti rientrano anche quelli generati e *generandi* dalle importanti innovazioni tecnologiche digitali e di intelligenza artificiale.

¹¹⁴ C. Saraceno, *op. cit.*, p. 116

¹¹⁵ G. Busilacchi, *op. cit.*, p. 469

¹¹⁶ Per una migliore trattazione dell’argomento, si veda A. Giddens, *The third way and its critics*, Polity Press, Cambridge, 2000; Cfr. G. Esping-Andersen, *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, Oxford, 2002

Prima di tale periodo, nondimeno, l’allocazione delle risorse apportata dal mercato e i relativi correttivi di *welfare* avevano creato un significativo periodo di stabilità sociale. Dal punto di vista microsociologico, inoltre, nel XX secolo il reddito disponibile delle classi sociali più basse era sostenuto prevalentemente dal salario guadagnato in forza del lavoro prestato. Il lavoro aveva nella sostanza quel “effetto protettivo”¹¹⁷ che fu, d’altronde, il referente sociale per identificare le caratteristiche che avrebbe dovuto avere la retribuzione quale diritto del lavoratore: “proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un’esistenza libera e dignitosa”¹¹⁸.

Se è vero che, in principio, l’esistenza libera e dignitosa veniva garantita “proteggendo” il lavoro, la tutela dello stato interveniva, perciò, in modo residuale e, si dirà, “in ultima istanza”¹¹⁹, nei casi di “non lavoro”.

Infatti, costituiva una vera e propria “ultima rete di protezione”¹²⁰ per i lavoratori contro il rischio transitorio della disoccupazione, mentre l’assistenza sociale aveva la funzione di sostenere il reddito di coloro che erano inabili al lavoro.

Nel periodo di transizione su menzionato, complici le prime frenate del sistema di produzione di stampo fordista e il rallentamento della crescita economica, muta l’orizzonte delle possibilità di “non lavoro”: si aggiunge il fenomeno della disoccupazione involontaria di lunga durata, cioè superiore a un anno.

Trattasi di un nuovo rischio per il lavoratore e per l’intero sistema economico, contrario alle teorie economiche politiche del primo XX secolo che, come si è visto, proclamavano l’obiettivo della piena occupazione e la transitorietà naturale della disoccupazione involontaria¹²¹.

Il lavoratore escluso dal processo produttivo in modo duraturo, in sostanza, perdeva il salario e sarebbe rimasto “prima o poi privo delle indennità erogate dallo stato”¹²², avuto

¹¹⁷ C. Saraceno, *op. cit.*, p. 56

¹¹⁸ Art. 36 Cost.

¹¹⁹ Van Parijs e Vanderborght parlano di una “rete di ultima istanza per persone bisognose” mutuata dalle esperienze del *welfare state* britannico riformato di W. Beveridge e dalle coperture previdenziali della prima Germania di Otto Von Bismarck. P. Van Parijs e Y. Vanderborght, *op. cit.*, p. 112.

¹²⁰ G. Busilacchi, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell’Europa a 27*, Franco Angeli, Milano, 2013, *op. cit.*, p. 17

¹²¹ A tale fenomeno Gallino riconduce le prime cause di esclusione sociale a partire dal 1980, poiché l’individuo che viene escluso in modo strutturale dal processo produttivo subisce “effettivi cumulativi, prima economici, poi sociali e psicologici”. L. Gallino, *op. cit.*, p. 87

¹²² L. Gallino, *ibidem*

riguardo del fatto che il sistema di protezione sociale si fondava su misure previdenziali calibrate sul mercato del lavoro del dopoguerra. Si mostrava in modo pressoché evidente che il lavoro salariato, il quale “era stato speranza di riscatto di masse della popolazione garantendo l’accesso a un reddito regolare e a forme di protezione sociale, appariva sempre meno sicuro”¹²³.

È opportuno premettere che nella trattazione a venire si attenzionerà esclusivamente la funzione economica del lavoro, come fonte di retribuzione per il lavoratore, non anche le sue funzionalità morali, psicologiche e sociali. Quest’ultime, infatti, non vengono trascurate dalle concezioni etiche del diritto-dovere al lavoro e dai processi di costituzionalizzazione dei diritti sociali e del *welfare state* del XX secolo. Pur se rimangono forti le argomentazioni etiche e morali a favore del lavoro, negli ultimi decenni numerosi sociologi e filosofi hanno sottoposto a critica anche il ruolo di soddisfazione ed emancipazione individuale del lavoro, oltre che la sua veste di dovere sociale¹²⁴.

Ciò posto, l’occupazione ha registrato degli aumenti considerevoli anche all’inizio del nuovo millennio. Ciò nonostante, l’aumento di occupazione non ha generato una riduzione della povertà come fu previsto: è stato il primo sintomo di uno iato tra lavoro e protezione minima del benessere del lavoratore¹²⁵.

Come si è già avuto modo di sottolineare, le politiche neoliberali risposero alla nascita di questi nuovi “rischi sociali” riducendo l’intervento protettivo dello Stato sociale, sul presupposto per il quale proprio il ruolo esorbitante dello Stato sociale fosse una delle cause di malfunzionamento dei meccanismi di mercato e dell’esclusione sociale dei cittadini disoccupati, a causa della loro dipendenza dall’aiuto pubblico.

¹²³ C. Saraceno, *op. cit.*, p. 17

¹²⁴ Riguardo al primo filone di critica, si segnala l’importanza che ha avuto negli Stati Uniti d’America e nel dibattito antropologico globale, l’opera in cui Graeber descrive l’infelicità e l’inutilità del lavoro contemporaneo. D. Graeber, *Bullshit Jobs*, Garzanti, Milano, 2018, ed. orig. 2018. Al secondo filone di critica appartengono quegli studi che intendono allargare l’alveo del lavoro ad altre forme di “dovere sociale”, non appartenenti al lavoro come fattore di produzione, ma bensì ai lavori sociali produttivi, come ad esempio della donna nella famiglia patriarcale, che non hanno mai ricevuto un salario sociale. P. Van Parijs e Y. Vanderborght, cit., pp. 168-169; A. Gorz, *La metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992, ed. orig. 1988. Ad onore del vero, avuto riguardo dal tramonto del lavoro nella sua forma salariata, Atkinson propone di ritornare alla “partecipazione” come dovere sociale, remunerata da un reddito universale. A. Atkinson, cit., pp. 221-227

¹²⁵ B. Cantillon e F. Vandenbroucke a cura di, *Reconciling work and poverty reduction*, Oxford University Press, Oxford, 2014 in C. Saraceno, cit., pp. 54-56

Le innovazioni tecnologiche dei processi produttivi, in prospettiva post-fordista, costituiscono uno dei motivi economici per il quale è mutato il rapporto strutturale tra reddito disponibile e retribuzione da lavoro.

A questo si aggiunga che le politiche del lavoro implementate dagli anni '80 in poi, in particolare dall'inizio del nuovo millennio, hanno indebolito ulteriormente l'effetto protettivo del reddito da lavoro *standard*, subordinato e a tempo indeterminato, consentendo l'emersione di nuove forme precarie e a basso salario.

Si tratta del secondo motivo qui indagato, quello della cosiddetta “metamorfosi del lavoro”¹²⁶.

Cominciando da quest'ultimo fenomeno, dall'ultima decade del XX secolo si sviluppano nuove forme di lavoro accanto all'impiego *standard*, subordinato e a tempo indeterminato. Forme di lavoro para-subordinato, autonomo o finto autonomo, crescono esponenzialmente accanto ai lavori intermittente, a chiamata, a tempo determinato o a part-time non voluti. Tali lavori vengono ricompresi dalla dottrina nei cosiddetti “*Non-standard employments*”¹²⁷.

Per quanto siano forme contrattuali particolarmente differenti, una delle caratteristiche comuni riguarda l'instabilità retributiva che è subita dal lavoratore e che gli impedisce di far fronte in sicurezza delle uscite periodiche e delle spese mensili¹²⁸. Ugualmente si parli della loro debole protezione sociale, nell'immediato e per l'avvenire. Da tali carriere intermittenti, infatti, si generano posizioni previdenziali povere nel futuro¹²⁹.

¹²⁶ Si veda sul punto l'illuminante contributo del giuslavorista D'Antona, il quale riprende il titolo di una delle opere principali del filosofo francese Gorz. M. D'Antona, *La metamorfosi della subordinazione*, in Rivista Critica Dir. Lav. Quaderni, *A 25 anni dallo statuto: quale futuro per il diritto del lavoro*, F. Amato e G. Bronzini a cura di, Inchiostro Rosso, Milano, 1996, pp. 23-29. Cfr. A. Gorz, *La metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992, ed. orig. 1988; G. Allegri, *Il reddito di base nell'era digitale*, Fefè Editore, Roma, 2018, pp. 94-103

¹²⁷ ILO, *Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects*, International Labour Office, Ginevra, 2016; cfr. OECD, *The future of social protection: what works for non-standard workers?*, Policy brief on the future of work, 2018

¹²⁸ S. Bertolini e V. Moiso, *Lavoro atipico, discontinuità di reddito, welfare e accesso al credito: il modello italiano in Europa*, in Stato e Mercato, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 2, p. 359. Sull'ipotesi di un conflitto di classe, si veda G. Standing, *Precari, la nuova classe esplosiva*, Il Mulino, Bologna, 2015

¹²⁹ Sul punto si vedano gli studi di Raitano, secondo il quale “basse retribuzioni e frequenti periodi di mancata contribuzione [...] danno luogo a una limitata accumulazione contributiva” e ad una condizione complessiva di incertezza nel futuro. M. Raitano, *Il lavoro persistentemente povero e le conseguenze sulle pensioni future*, Etica ed Economia, Menabò n. 174, 2022; Cfr. M. Raitano, *I pensionati poveri, di oggi e di domani*, Etica ed Economia, Menabò n. 177, 2022; D. Hofacker, S. Schadow e J. Kletzing, *Long-term socioeconomic consequences of insecure labour market positions*, Tallinn University Press, Tallinn, 2017

In particolare, il lavoro a progetto e quello cosiddetto “causale”, tipico dell’economia della conoscenza e di quella delle piattaforme digitali, espone a vuoti di salario ai quali i lavoratori reagiscono con difficoltà, come, ad esempio, con il “cumulo” di più lavori precari e insicuri come strategia di sussistenza¹³⁰. Infatti, nella cosiddetta *gig economy* e nel lavoro tramite piattaforma, il passaggio da un lavoro ad un altro è una “condizione permanente”¹³¹.

Di particolare diffusione è, inoltre, la forma di lavoro autonomo, aldilà delle sfere delle professioni classiche, per le quali il sistema di *welfare* del XX secolo era integrato da misure di assistenza di stampo corporativo¹³².

Dovendo prescindere da un’analisi dettagliata delle forme di protezione sociale dedicate ai *non-standard workers*, basti tuttavia evidenziare come tanto il pilastro assistenziale che quello previdenziale del *welfare state* italiano non sono stati in grado di rispondere alle nuove istanze di sicurezza. I sistemi di protezione europei si sono riformati sul modello della cosiddetta *flexicurity*, sullo stimolo del famoso rapporto Supiot del 1998¹³³, che avrebbe dovuto garantire un flusso di reddito in carriere di lavoro intermittente grazie alle misure di sostegno al reddito e di sussidio nella disoccupazione¹³⁴. Secondo Perulli, questo modello coniuga i concetti di “flessibilità” e di “sicurezza” nel mercato del lavoro come dei concetti “non oppositivi, ma complementari”¹³⁵. Dalla sicurezza dell’impiego stabile, si passa alla “sicurezza nelle politiche occupazionali e di nuovi diritti sociali fuori dall’impresa”¹³⁶.

Tutto ciò premesso, si sostiene che la parziale rottura del rapporto tra reddito e lavoro, cioè tra lavoro e protezione dalla povertà, avendo preso a riferimento il mercato del lavoro

¹³⁰ W.S. Conen, *In-work poverty among self-employed and non-standard workers in Europe: working multiple jobs as a survival strategy*, in *Politiche Sociali*, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 1, pp. 157-161. Cfr. V. Ferrante, *Il cumulo dei “lavoretti”: quali tutele per le attività discontinue e saltuarie?*, in *Lavoro e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 4

¹³¹ R. Voza, *Nuove sfide per il welfare: la tutela del lavoro nella gig economy*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 4, *op. cit.*, p. 683

¹³² Riguardo al lavoro autonomo, si veda A. Alaimo, *Il lavoro autonomo fra nuove debolezze e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 2, pp. 219-234

¹³³ Supiot Report for EU Commission, *Transformation of labour and future of labour law in Europe*, 1998

¹³⁴ S. Bertolini e V. Moiso, *cit.*, p. 361. Su *flexicurity* e diritto, si veda G. Bronzini, *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, in *Diritti, lavori, mercati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, n. 3

¹³⁵ A. Perulli, *Contratto a tutele crescenti e Naspi. Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e 23*, Giappichelli, Torino, 2015, in G. Bronzini, *op. cit.*, p. 69

¹³⁶ G. Bronzini, *op. cit.*, p. 69

dopo le riforme di deregolamentazione, frammentazione e individualizzazione degli ultimi tre decenni, si evinca da due evidenze in particolare.

La prima è il già citato “trade-off tra aumento dell’occupazione e riduzione dei livelli salariali e di protezione (in particolare dei trasferimenti monetari)”¹³⁷. Ciò ha comportato le crescenti disuguaglianze tra i redditi da lavoro e la “caduta dei salari più bassi”¹³⁸.

La seconda riguarda l’originale tendenza del nuovo mercato del lavoro, che ha prodotto la sua attuale “polarizzazione”, alla quale è stata efficacemente data la definizione di “effetto Matteo”¹³⁹: vi è stata una “disomogeneità dell’aumento dell’occupazione nelle famiglie”¹⁴⁰. La dualizzazione del mercato ha generato una forte disuguaglianza tra le famiglie ricche di lavoro, che hanno visto aumentare il proprio lavoro e i propri redditi da lavoro, e le famiglie povere di lavoro, alle quali al contrario il lavoro è diminuito.

Quest’ultime si sono ridotte le possibilità di avere retribuzioni dignitose che consentissero al nucleo di rimanere stabilmente al di fuori della povertà la quale, quindi, cominciò a diffondersi “tra chi pure aveva un lavoro e nelle famiglie in cui c’era almeno un adulto occupato”¹⁴¹.

Infatti, le forme di lavoro instabili e a bassa protezione sopra richiamate si concentrano, oggi, nei nuclei familiari appartenenti alle classi sociali più deboli, generando il fenomeno della cosiddetta *in-work poverty*.

Essa è definita come la condizione di povertà che tutti i componenti di un nucleo familiare subiscono pur se al loro interno vi siano dei lavoratori, dovuto al “rischio che si produca uno squilibrio tra redditi da lavoro e bisogni famigliari”¹⁴². Un lavoratore è considerato in *in-work poverty* se dichiara di aver lavorato almeno sette mesi sull’anno e il suo nucleo familiare ha un reddito disponibile inferiore al 60% del reddito mediano su base nazionale¹⁴³.

¹³⁷ C. Saraceno, *op. cit.*, pp. 55-56.

¹³⁸ M. Franzini e M. Pianta, *op. cit.*, p. 59

¹³⁹ Dalla fortunata citazione del Vangelo secondo Matteo: “Perché a chi ha, verrà dato e sarà nell’abbondanza; ma a chi non ha, verrà tolto anche quello che ha”. Vangelo (Mt. 25, 29)

¹⁴⁰ C. Saraceno, *ibid.*

¹⁴¹ C. Saraceno, *ibid.* Il titolo dell’opera di Saraceno, “*Il lavoro non basta*”, è paradigmatico per comprendere di fronte a quale inaspettato fenomeno i sociologi si siano trovati, per quanto “avere un lavoro” rimanga tutt’ora “la migliore garanzia contro la povertà, [...] essere occupati, tuttavia, non protegge totalmente dalla povertà”. C. Saraceno, *op. cit.*, p. 52. Cfr. M. Franzini, “Lavoro e disuguaglianza”, *Rivista delle Politiche Sociali*, Ediesse, Roma, n. 2, 2012, pp. 153-169

¹⁴² C. Saraceno, *op. cit.*, p. 60; cfr. Eurofund, *In-work poverty in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.

¹⁴³ Indicatore *In-Work Poverty (IWP)* adottato dall’Unione Europea

Del 12% di lavoratori italiani che nel 2021 erano in condizione di povertà lavorativa, vi sono lavoratori autonomi economicamente indipendenti, lavoratori a termine o in regime di part-time, lavoratori occasionali o a chiamata, lavoratori occupati nelle piattaforme digitali¹⁴⁴. In verità, la povertà lavorativa su base familiare è presente anche tra i lavoratori *standard* e stabili, qualora appartengano a nuclei monoreddito che basano la soddisfazione dei bisogni familiari sull'unico reddito del lavoratore¹⁴⁵.

Per inciso, il lavoratore povero “in famiglia” è parte della più ampia categoria dei *working poors*, insieme al fenomeno dei “lavori poveri”, anche detti “*low-wage jobs*”, ovverosia quei lavori il cui salario è ritenuto troppo basso rispetto alla media¹⁴⁶.

Il lavoro povero, in entrambe le sue manifestazioni, è considerato un fenomeno oramai strutturale del mercato del lavoro italiano, indipendente dagli andamenti economici ma che le crisi aumentano, “intrappolando” sempre le stesse classi sociali¹⁴⁷ e impedendo i loro componenti di accedere ad altre risorse sociali e culturali a causa della marginalizzazione¹⁴⁸.

Ciò nonostante, non si è ancora implementato il modo di aumentare l'intensità lavorativa nei nuclei familiari più poveri, né il modo di supportare il loro reddito disponibile definendo un minimo sostegno monetario, come sostengono molti studiosi¹⁴⁹. È per tale motivo che si è recentemente riproposto di implementare uno strumento di “integrazione del reddito per i lavoratori poveri” unico e di facile accesso, cosiddetto “*in-work benefit*”¹⁵⁰.

Per di più, un altro fenomeno su cui si concentrano i sociologi delle dinamiche del lavoro è quello descritto con l'acronimo “Neet”, “Not employment in education or training”, il quale riguarda i giovani che non si formano, non lavorano e non intendono – o possono -

¹⁴⁴ E. Struffolino, *La povertà lavorativa in Italia: nuove prospettive di analisi dei lavoratori vulnerabili*, Etica ed Economia, Menabò n. 155, 2021

¹⁴⁵ Eurofund, cit., pp. 7-10. C. Saraceno, cit., p. 59; M. Tufo, *I working poor in Italia*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2020, 1, p. 192.

¹⁴⁶ Ocse definisce lavoro a basso salario quello che è inferiore ai due terzi del salario mediano dei lavoratori a tempo pieno nello stesso paese. Eurostat prende a riferimento la soglia minima del 60% della retribuzione mensile fra i lavoratori dello stesso paese. Cfr. C. Saraceno, cit., p. 57

¹⁴⁷ P. Barbieri, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *Lavoro e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 1, p. 13

¹⁴⁸ F. Fraccaroli e I. Barbieri, *Le ricadute del “lavoro povero” sul benessere della persona e delle organizzazioni*, in *Lavoro e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 1, pp. 34 e sg.

¹⁴⁹ I. Marx e B. Nolan, *In-work poverty*, in B. Cantillon e F. Vandenbroucke (a cura di), *Reconciling work and poverty reduction*, cit., pp. 131-157

¹⁵⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, 2021

assumersi il rischio di affrontare le difficoltà della frammentazione del mercato del lavoro per concretizzare delle opportunità. Nel 2020, l'Italia aveva il tasso di NEET più elevato a livello europeo ed è rimasto tale nel 2022 con più di tre milioni di giovani coinvolti tra i 15 e i 34 anni¹⁵¹.

La generazione “Neet” soffre di uno “svantaggio occupazionale”¹⁵² che vivono i giovani all'ingresso nel mercato del lavoro e che per primi subiscono la “intermittenza di lavoro e di diritti”¹⁵³.

I contratti di lavoro flessibili sono stati introdotti dal 1990 in poi anche al fine di consentire l'inserimento lavorativo dei giovani in un mercato del lavoro ristagnante, contribuendo a ridurre la disoccupazione giovanile. Dopo un periodo di significativo calo all'inizio del XXI secolo, infatti, la flessibilità dei contratti si mostrò nella sua instabilità e insicurezza con le crisi finanziarie e con la crisi economico-sanitaria da Covid-19, che infatti hanno colpito soprattutto il lavoro *non standard* di giovani e donne¹⁵⁴.

Le suggestioni scientifiche di un sostegno al reddito a favore dei cittadini di età compresa tra i quindici e i ventinove anni i quali si trovano nella condizione di stallo di non lavorare e di non formarsi provengono dagli stessi studi su *working poors*, disuguaglianze nei redditi da lavoro e trasmissione intergenerazionale della povertà. Si aggiunga che nella stessa direzione muove la proposta di dotare i nuovi maggiorenni di uno *stock* di patrimonio, chiamato “eredità sociale”, che consenta loro l'emancipazione dal nucleo familiare d'origine e l'assunzione dei rischi della intermittenza nel lavoro¹⁵⁵.

Il secondo motivo di rottura tra reddito e lavoro, ovverosia l'innovazione tecnologica dei processi produttivi, è essa stessa causa della nascita del modello “post-fordista” di lavoro, di cui si sono già affrontate le conseguenze in termini di ricalibrazione del suo mercato.

A dire il vero, parte della dottrina a favore del sostegno pubblico al reddito attenziona anche l'intervenuta perdita di un numero crescente di posti di lavoro a causa dell'asserito

¹⁵¹ Action Aid e CGIL a cura di, *Neet. Tra disuguaglianze e divari. Alla ricerca di nuove politiche pubbliche per i giovani*, Futura, Roma, 2022

¹⁵² C. Saraceno, D. Benassi ed E. Morlicchio, *op. cit.*, p. 36

¹⁵³ R. Ciccarelli, *Non studio, non lavoro. È una questione di qualità (orgoglio Neet)*, in BIN Italia, *op. cit.*, p. 2, www.bin-italia.org/non-studio-non-lavoro-e-una-questione-di-qualita-orgoglio-neet/

¹⁵⁴ C. Saraceno, D. Benassi e E. Morlicchio, *cit.*, pp. 31-41

¹⁵⁵ Si veda a riguardo A. Atkinson, *cit.*, pp. 173-175. Cfr. E. Granaglia, *cit.*, p. 17

aumento della tecnologia e della “computerizzazione del ciclo produttivo”, nell’ambito del cosiddetto “cyber-mercato” e della quarta Rivoluzione industriale¹⁵⁶.

Trattasi del fenomeno della disoccupazione tecnologica, storicamente concettualizzata dagli stessi Marx e Keynes, rispettivamente sul “*Frammento sulle macchine*” del 1858 e su “*Economic possibilities for our grandchildren*” del 1933. Grande dibattito ha suscitato lo studio di Frey e Osborne del 2013, per i quali a causa del progresso tecnologico è prevedibile la perdita del 47% degli attuali posti di lavoro in USA e Gran Bretagna “*due to our discovery of means of economising the use of labour outrunning the pace at which we can find new uses for labour*”¹⁵⁷.

L’Italia, peraltro, è “tra i Paesi che utilizzano maggiormente tecnologie automatizzate nell’industria”¹⁵⁸, con 160 “robot” industriali ogni 10.000 lavoratori nell’industria manifatturiera, più di potenze economiche come Francia e Regno Unito.

Dagli anni ’90 in poi si sviluppano studi economici e sociologici che tentano di razionalizzare le dinamiche di disoccupazione e innovazione tecnologica, dapprima con le teorie della “*skill biased technological change*”, secondo le quali, in sintesi, le nuove tecnologie abbiano eliminato i posti di lavoro poco specializzati e creato domanda di lavoratori ad alta specializzazione¹⁵⁹.

Secondo Brynjolfsson e McAfee¹⁶⁰, in uno degli studi più celebri a riguardo, l’eliminazione dei posti di lavoro stava avvenendo in settori quali la manifattura, i trasporti e la logistica, in cui si concentravano mansioni più ripetitive e a bassa intensità di competenze, delineando una futura “*post-work economy*”.

¹⁵⁶ La definizione di “cyber-mercato” è data da Gallino per descrivere il passaggio dal mercato come luogo concreto al mercato come sistema informativo il cui spazio fisico è profondamente più allargato, grazie alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione sviluppatasi alla fine del XX secolo. Di quarta Rivoluzione Industriale parla Schwab quando descrive le innovazioni economiche prodotte dalla robotica, dall’intelligenza artificiale e dalle innovazioni computazionali. L. Gallino, cit., pp. 12-21; K. Schwab, *La Quarta Rivoluzione Industriale*, Franco Angeli, Milano, 2016, ed. orig. 2016

¹⁵⁷ C.B. Frey and M.A. Osborne, *The Future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, University of Oxford, Oxford (UK), September 17, 2013, *op. cit.*, p. 2

¹⁵⁸ ADP e The European House – Ambrosetti, *Come la digitalizzazione e l’automazione cambiano il modo di lavorare*, 2017. Sul rischio automazione in Italia, interessante è il recente contributo di Bannò, Filippi e Trento, che evidenziano la necessità di riflettere su di un “sostegno generalizzato per chi perde il lavoro” a causa dell’automazione. M. Bannò, E. Filippi e S. Trento, *Rischi di automazione delle occupazioni: una stima per l’Italia*, in *Stato e Mercato*, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 3, *op. cit.*, p. 345

¹⁵⁹ A. Atkinson, cit., pp. 88-94. Cfr. M. Franzini e M. Raitano, cit., pp. 237

¹⁶⁰ E. Brynjolfsson e A. McAfee, *Race against the machine: how the digital revolution is accelerating innovation, driving productivity, and irreversibly transforming employment and the economy*, MA: Digital Frontier Press, Lexington, 2011. Per una recensione compiuta delle opere dei due autori, si rinvia a G. Mari, L. Mori e U. Fadini, *La nuova rivoluzione delle macchine di Erik Brynjolfsson e Andrew McAfee*, in *Iride*, Il Mulino, Bologna, 2016, n. 2

Ciò, come si è visto poc' anzi, ha prodotto sul mercato del lavoro la preferenza per i lavori ad alta competenza, che già avevano retribuzioni più alte¹⁶¹, generando nuove diseguaglianze.

Gli studi più recenti, piuttosto che concentrarsi sulla natura manuale o cognitiva delle competenze dei lavoratori, hanno teorizzato che sia la natura delle mansioni ad incidere maggiormente. Le teorie della “*task biased technological change*”, infatti, sostengono che sono la ripetitività e la natura routinaria delle mansioni ad essere investite dalle innovazioni tecnologiche, ivi compresi lavori cognitivi *di routine*¹⁶².

Per quanto sembrano essere minoritarie, è opportuno rammentare che sono altrettanto rilevanti le opinioni degli studiosi che non vedono un rischio di “disoccupazione tecnologica”, poiché ogni fase di forte progresso tecnologico ha portato alla nascita in contemporanea di nuovi posti di lavoro e di nuovi bisogni umani da soddisfare con nuove modalità¹⁶³.

Ciò premesso, numerose sono le suggestioni in via deontologica della dottrina sociologica ed economica per una forma di sostegno al reddito, in particolare universale e incondizionata, che redistribuisca il frutto dell'automazione in termini di reddito, dato il fatto che il cambiamento tecnologico “non è neutrale” ma invece “riflette i rapporti di potere esistente e contribuisce alla loro evoluzione”¹⁶⁴.

Bregman, ad esempio, sottolinea l'importanza della redistribuzione, se il sistema economico non è in grado di mantenere la coesione sociale. Nella sua opera propone un reddito che garantisca un minimo di benessere a tutti finanziato dai “benefici della tecnologia” i quali, ad oggi, hanno soltanto favorito la quota dei redditi da capitale sulla quota del reddito da lavoro nel reddito nazionale¹⁶⁵.

Anche per Mason, parimenti, il reddito di base può essere un meccanismo di socializzazione dei proventi dell'automazione, data l'importanza che la produzione post-

¹⁶¹ Frey e Osborne parlano di “*expansion in high-skill employment*”. C.B. Frey and M. Osborne, *op. cit.*, p. 12

¹⁶² M. Franzini e M. Raitano, *cit.*, p. 238

¹⁶³ B. Milanovic, *cit.*, pp. 219-224. Cfr. R.D. Atkinson e J. Wu, *False alarmism: technological disruption and the U.S. Labour Market, 1850-2015*, in Information Technology and Innovation Foundation Papers, 2017 in S. Sacchi, D. Guarascio e S. Vannutelli, *Esposizione al rischio di disoccupazione tecnologica e politiche redistributive*, in Stato e Mercato, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 1, p. 126

¹⁶⁴ M. Franzini e M. Raitano, *op. cit.*, p. 231; cfr. D. Guarascio e S. Sacchi, *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, INAPP, Roma, 2017; K. Raworth, *L'economia della ciambella. Sette mosse per pensare come un economista del XXI secolo*, Edizioni Ambiente, Milano, 2017 ed. orig. 2017, pp. 197-200

¹⁶⁵ R. Bregman, *Utopia per Realisti. Come costruire davvero il mondo ideale*, G. Feltrinelli Editore, Milano, 2017, ed. orig. 2016

fordista di tipo informatico, orizzontale e decentralizzato riconosce al sapere generalizzato e alla produttività della conoscenza di tutti¹⁶⁶. È utile inoltre richiamare la simile prospettiva neomarxista che propone la liberazione dal lavoro e dal “salario come istituzione” per mezzo della piena automazione¹⁶⁷.

Bronzini, Allegri, Fumagalli e altri esperti studiosi del reddito di base, sono alla ricerca di uno “statuto costituzionale europeo del lavoro post-fordista” che risponda alle nuove esigenze del diritto del lavoro e che vada oltre la cosiddetta “*flex-insecurity*” italiana¹⁶⁸.

La “vulnerabilità occupazionale connessa all’automazione” è uno dei referenti logici per le opinioni a favore di politiche sociali di sostegno al reddito e per la crescente domanda di intervento pubblico a riguardo¹⁶⁹.

In conclusione, lo squilibrio sociale generato dall’innovazione tecnologica e dalla precarizzazione del lavoro, ivi compreso quello del “lavoratore povero”, è anche una conseguenza della “stretta interdipendenza tra caratteristiche del *welfare state*, caratteristiche e composizione delle famiglie e tasso di partecipazione al mercato del lavoro dei componenti dei nuclei famigliari”¹⁷⁰. Per tale motivo, il rapporto patologico tra mercato del lavoro e misure di *welfare*, “sovversivo delle certezze e delle politiche precedenti, non può essere fronteggiato con provvedimenti di manutenzione dell’esistente”¹⁷¹.

Il diritto, ad oggi, ha parzialmente favorito le trasformazioni del lavoro e dei processi produttivi seguendo la logica della deregolamentazione e della flessibilità, tentando invano di adeguare la sicurezza sociale. Ecco che il *welfare* del XXI secolo si muove verso la strada dell’universalizzazione delle tutele previdenziali e assistenziali, poiché deve ricondurre a sintesi la protezione di molteplici forme di lavoro e la tutela contro nuovi rischi sociali, tra i quali vi sono la precarietà e la povertà da lavoro.

¹⁶⁶ P. Mason, *Postcapitalismo. Una guida al nostro futuro*, Il Saggiatore, Milano, 2016, ed. orig. 2015

¹⁶⁷ N. Srnicek e A. Williams, *Inventare il futuro. Per un mondo senza lavoro*, Nero, Roma, 2018, ed. orig. 2015

¹⁶⁸ G. Allegri, *Il reddito di base nell’era digitale*, op. cit., p. 99.; G. Bronzini, *Il diritto a un reddito di base*, cit., pp. 69-88; A. Fumagalli, *Lavoro male comune*, Mondadori, Milano, 2013. Cfr. F. Berton, M. Richiardi, S. Sacchi, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna, 2009

¹⁶⁹ S. Sacchi, D. Guarascio e S. Vannutelli, op. cit., p. 132. Cfr. D. Guarascio e S. Sacchi, *Cambiamento tecnologico e preferenze degli italiani per schemi di sostegno al reddito*, Etica ed Economia, Menabò n. 150, 2021; M.R. Busemeyer, *Digitalizzazione, automazione e il futuro del welfare democratico: profili per un’agenda di ricerca*, in Rivista italiana di politiche pubbliche, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 1

¹⁷⁰ C. Saraceno, op. cit., p. 60

¹⁷¹ G. Bronzini, *Il diritto a un reddito di base*, op. cit., p. 8

Per la prima, viene proposta dagli studi richiamati, ma non solo, una protezione sociale ad integrazione delle retribuzioni, così che il lavoratore possa conseguire un minimo di reddito disponibile continuo.

Per la seconda, vengono proposte politiche di reddito minimo fondate sul bisogno del nucleo familiare del lavoratore, oltre che altre forme di emancipazione dei suoi componenti attraverso l'istruzione, la formazione e i servizi sociali.

Per l'automazione e l'informatizzazione delle economie, il referente semantico prevalente è la redistribuzione dei guadagni, per attuare una compensazione a favore degli *outsiders* per la proprietà comune dei mezzi di produzione, come ad esempio *big data* e cooperazione involontaria *online*.

Il sistema giuridico italiano non ha ancora accolto tutte queste istanze ma ha avviato un dibattito interno che ripercorre le tappe di quello che gli altri paesi europei hanno svolto, *mutatis mutandis*, tra il 1990 e i primi anni del 2000. Anche per il sistema sociale italiano, tuttavia, sembra tramontata “l'utopia [di una] società fondata sul lavoro”¹⁷².

1.4 Analisi teleologica del *welfare* tra teoria e pratica

Il diritto e il suo sistema di protezione sociale, come si è visto, costituiscono uno strumento sociale di allocazione delle risorse materiali e del benessere, nella misura in cui stabilizzano una aspettativa sociale in questa direzione. Lo è, come si è visto, quando definisce limiti e possibilità delle diseguaglianze economiche; quando definisce le misure per ridurre le povertà; quando stabilisce le norme che regolano il lavoro e l'innovazione tecnologica.

Queste, d'altronde, costituiscono solo una parte delle norme dei sistemi giuridici contemporanei che ottemperano alla già menzionata funzione “allocativa di beni e servizi” economici, i quali per loro natura sono caratterizzati da scarsità e devono essere distribuiti razionalmente¹⁷³.

La riflessione strutturalfunzionalista di Friedman, che teorizzò tale funzione del diritto, si è fondata su un interrogativo classico: si chiedeva infatti quale finalità di giustizia il

¹⁷² J. Habermas, *La nuova oscurità. Crisi dello Stato sociale ed esaurimento delle utopie*, Edizioni Lavoro, Roma, 1998, ed. orig. 1985, p. 19

¹⁷³ L.M. Friedman, *cit.*, pp. 62-69. Cfr. R. Treves, *cit.*, pp. 304-308

sistema giuridico dovesse perseguire¹⁷⁴. Tale questione ha definito l'orizzonte delle teorie filosofico-giuridiche, dando corpo anche al concetto di giustizia sociale distributiva, alla base della giustificabilità delle misure di *welfare* oggetto di questo elaborato.

Ciò che è rilevante della teoria di Friedman, è anzitutto la presa di coscienza che “le decisioni e le scelte giuridiche sono, per la loro stessa natura, di carattere economico”¹⁷⁵. Tanto nel limitare “la sfera entro cui opera liberamente il mercato” tanto nel definire i “fondamenti stessi del mercato”¹⁷⁶, come proprietà privata, contratti, regimi fiscali, il sistema giuridico sceglie come allocare beni e diritti¹⁷⁷.

Il secondo elemento è strettamente connesso al primo: tali scelte del sistema giuridico riflettono “la distribuzione del potere nella società: chi sta al vertice e chi sta alla base”¹⁷⁸, mantenendo stabile la struttura sociale.

Per quanto qui occorre, quindi, il diritto della sicurezza sociale e della protezione, anzitutto, non è neutrale nei confronti della società perché ne riflette i conflitti di potere, i quali si manifestano nella politica¹⁷⁹, e sulla base di questi sceglie come pre-distribuire, distribuire con il mercato, re-distribuire con il *welfare* pubblico.

Se ciò può dirsi vero, indagare le finalità degli istituti dello Stato sociale significa capire come e con quali criteri il diritto intenda allocare le risorse.

È intuitivo e riconosciuto storicamente come ogni ordinamento giuridico abbia distribuito il benessere economico in modo differente, esprimendo quel carattere “fortemente contestuale”¹⁸⁰ delle scelte allocative di ogni epoca. Si direbbe, in altri termini, che i principi di giustizia sociale che guidano la distribuzione del benessere materiale,

¹⁷⁴ V. Ferrari, *Diritto e società. Elementi di sociologia del diritto*, Laterza, Bari-Roma, 2004, pp. 65-66. Secondo l'autore, la risposta di Friedman porterà sul terreno dell'analisi sociologica del diritto il concetto filosofico aristotelico della giustizia distributiva e commutativa, poiché sostiene che “la giustizia ha a che fare con aspettative e apporzionamenti”. L.M. Friedman, *op. cit.*, p. 62

¹⁷⁵ L.M. Friedman, *op. cit.*, p. 62. Sul punto, merita attenzione la critica per la quale pur se le scelte giuridiche hanno un impatto economico, ciò non le rende per natura economiche. Ciò, ovviamente, non esclude che il sistema economico sia stato stabilizzato dal diritto con i suoi istituti.

¹⁷⁶ L.M. Friedman, *op. cit.*, pp. 63-64

¹⁷⁷ È da tale postulato che, secondo l'autore, è importante comprendere come la norma “costituzionale” definisce il modo con cui vengono prese decisioni e scelte. L.M. Friedman, *cit.*, p. 68

¹⁷⁸ L.M. Friedman, *op. cit.*, p. 62

¹⁷⁹ Sul rapporto di interdipendenza reciproca tra politica e diritto si rimanda a N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 2009, prima ed. 1999, pp. 161-211

¹⁸⁰ V. Ferrari, *Giustizia e diritti umani. Osservazioni sociologico-giuridiche*, Franco Angeli, Milano, 1997, *op. cit.*, p. 18

distinguendo quella giusta da quella ingiusta, siano situati nel tempo e abbiano connotati prettamente culturali¹⁸¹.

Ogni fase della società e del diritto, in particolare, ha seguito più criteri nel definire la distribuzione giusta, così che è l'equilibrio ottenuto dalla compartecipazione di essi ad elaborare il concetto di giustizia sociale prevalente in un determinato periodo. Sin dall'originaria definizione del concetto giustizia distributiva, cioè di giustizia come "ripartizione di onori, ricchezze e qualsiasi altra cosa che possa essere divisa tra i membri di una comunità politica"¹⁸², Aristotele evidenziava la probabilità che il giusto fosse frutto di un *medium*, un compromesso, tra i differenti valori espressi nella comunità¹⁸³.

Chiudendo il cerchio, se tali premesse risulteranno confermate, la distribuzione delle risorse che è considerata giusta in una determinata società sarà il prodotto dei rapporti di potere di quel periodo storico. Le norme giuridiche, ivi comprese quelle del diritto di *welfare* e sicurezza sociale, rifletteranno le scelte distributive assunte a seguito di contrastanti istanze di distribuzione nel periodo antecedente¹⁸⁴.

Lo psicologo sociale Morton Deutsch ha elaborato uno dei contributi più importanti riguardo alla categorizzazione dei criteri di allocazione di risorse scarse¹⁸⁵. Secondo l'autore, nelle società occidentali si sono sviluppati tre criteri di giustizia distributiva, intesa come la distribuzione delle condizioni e dei beni che interessano il benessere individuale nell'ambito di un gruppo sociale o di una comunità¹⁸⁶. Una comunità, premette l'autore, è il frutto di relazioni di tipo cooperativo, nelle quali è importante il ruolo del rispetto reciproco tra gli individui e della autostima.

I tre principi fondamentali enunciati sono: il merito, il bisogno e l'uguaglianza.

¹⁸¹ Si veda, per un approfondimento sul punto, il contributo di R. Treves, *Il diritto come componente della cultura*, in *Sociologia del diritto*, Franco Angeli, Milano, 1979, n. 23-34

¹⁸² Aristotele, *Etica Nicomachea*, Laterza, Bari-Roma, 2015, ed. orig. 1999, *op. cit.*, p. 181

¹⁸³ Sul punto, il passo citato prosegue sottolineando che, infatti, non tutti i membri della comunità politica accetteranno di applicare lo stesso valore. Descrivendo i contorni sociopolitici del periodo, precisa: "I democratici prendono in considerazione la libertà, gli oligarchici la ricchezza e a volte la stirpe, gli aristocratici la virtù". Aristotele, *op. cit.*, p. 183

¹⁸⁴ L.M. Friedman, *op. cit.*, p. 63

¹⁸⁵ M. Deutsch, *Equity, Equality and Need: what determines which value will be used as the basis of distributive justice*, in *Journal of Social Issues*, Wiley-Blackwell, Hoboken, 1975, vol. 31, pp. 137-149. Cfr. B.B. Bunker e J.Z. Rubin, *Conflict, cooperation and justice: essay inspired by the work of Morton Deutsch*, Jossey-Bass, San Francisco, 1995; V. Ferrari, *Giustizia e diritti umani*, cit., pp. 15-25

¹⁸⁶ I quali presuppongono un sistema sociale formato da un "grado attuale, normativamente previsto o potenziale di cooperazione". M. Deutsch, *op. cit.*, p. 141, trad. mia

Come si è già anticipato, il merito è il criterio di allocazione di quelle risorse che sono il risultato della norma razionale di massimizzazione della produzione in una situazione di scarsità, ovverosia del mercato.

Quantomeno teoricamente, il merito spiega come, in una società individualista e dedita al progresso economico in libero mercato, la tendenza sarà quella di distribuire risorse, posizioni e mezzi di produzione, a chi ne fa miglior uso in termini di produttività. I benefici del progresso economico, in un secondo momento, potranno essere distribuiti secondo bisogno o uguaglianza¹⁸⁷.

In un'ottica marxista, collettivista e in ultima ipotesi egualitaria, il merito – o le capacità – dovrebbe distribuire soltanto i doveri sociali, non anche i diritti¹⁸⁸.

Sono, tuttavia, l'uguaglianza e il bisogno i principi che rafforzano le basi di una società basata sulla cooperazione e sulla reciprocità, che ha assunto i connotati della società democratica. Il principio del merito, invece, tende ontologicamente a “minare le fondamenta” del rispetto reciproco¹⁸⁹.

Il primo criterio, quello dell'uguaglianza, è il criterio dominante nelle società fortemente orientate verso le solidarietà tra i suoi individui ed è l'unico che non opera una differenza fra le persone coinvolte¹⁹⁰.

Dall'uguaglianza come criteri di distribuzione delle risorse va tenuto distinto l'uguaglianza come valore sociale, di cui si è ampiamente occupata la letteratura filosofico politica, distinguendo tra uguaglianza di risultati e uguaglianza di opportunità. L'uguaglianza di risultati, o dei punti d'arrivo, è tipica di una società socialista in cui è prevalente l'uguaglianza come criterio di distribuzione economica. L'uguaglianza di

¹⁸⁷ M. Deutsch, cit., pp. 144-145. Per completezza, si sottolinea come secondo l'autore il merito, pur essendo il criterio più funzionale per lo sfruttamento delle risorse e dei beni economici di una determinata comunità, sul lungo periodo risulterà alla stessa disfunzionale sia economicamente che socialmente. Economicamente, perché la continua distribuzione diseguale di benefici e potere consente a chi lo possiede di perpetuare tali disuguaglianze anche se non sono più giustificate dal contributo che tali soggetti apportano al benessere complessivo. Socialmente, perché tendono a diffondere valori prettamente economici a tutti gli aspetti della vita sociale, diminuendone la qualità. M. Deutsch, cit., p. 145

¹⁸⁸ N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, cit., p. 250

¹⁸⁹ M. Deutsch, *op. cit.*, p. 146, trad. mia. Ferrajoli evidenzia un “nesso di reciproca implicazione tra uguaglianza e democrazia” e definisce un rapporto proporzionale tra crescita delle uguaglianze e aumento del benessere sociale, identificando le disuguaglianze materiali come l'origine di tutte le disparità sociali. L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, cit., pp. 70-101

¹⁹⁰ R. Folger, B.H. Sheppard e R.T. Buttram, *Equity, equality and need. Three faces of social justice*, in B.B. Bunker e J.Z. Rubin, cit., p. 275. Sul rapporto tra solidarietà e cittadinanza come uguaglianza nell'insieme dei diritti, ivi compresi i diritti nello Stato sociale, si veda S. Rodotà, *Solidarietà*, Laterza, Bari-Roma, 2014, pp. 31-38

opportunità, invece, è tipica di una concezione individualistica e pluralistica che distribuisce le risorse secondo il criterio prevalente del bisogno¹⁹¹.

Sull'ultima, si sono interrogati gli studi più recenti, identificandone tre tipi, a seconda di quanto spazio venga lasciato alla distribuzione del mercato: l'uguaglianza di partecipare alla pari nel mercato; l'uguaglianza di opportunità come compensazione delle disuguaglianze dovute a circostanze; l'uguaglianza delle "capacità"¹⁹².

Invece, il bisogno è il criterio dominante nelle società orientate verso la cura¹⁹³. La libertà dal bisogno ha giustificato il ruolo attivo del *welfare* in contrasto alla povertà e i diritti economico-sociali del XX secolo al fine di garantire l'inclusione sociale, politica e la sicurezza dei cittadini, oltre alla definizione del diritto di ogni essere umano ad esistere in quanto tale. L'esistenza da fatto biologico a diritto è un tema posto, nei termini contemporanei di contrasto alla povertà e di libertà dal bisogno, ad esempio, a partire dall'art. 151 della Costituzione di Weimar, dall'art. 36 della Costituzione Italiana, dall'art. 23 co. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ONU¹⁹⁴.

Sulla base della medesima distinzione tra bisogno e uguaglianza, la letteratura sul *welfare state* ha distinto tra politiche universali, selettive o categoriali e universali selettive¹⁹⁵.

Le prime riguardano le prestazioni sociali date a tutti i cittadini in quanto tali, secondo il principio di uguaglianza. Le seconde riguardano le prestazioni sociali fornite ai soli cittadini ricompresi in una categoria avente caratteristiche extraeconomiche, in funzione di protezione ed emancipazione dal bisogno. Le politiche universali selettive, invece, rispondono all'esigenza di protezione potenziale di tutti i cittadini qualora riversino in uno stato di bisogno, prevedendo prestazioni sociali subordinate alla sola prova della propria condizione economica, non di altri elementi extraeconomici. Trattasi di un *tertium genus* pur appartenente al pilastro atkinsiano dell'assistenza sociale, aldilà della propria

¹⁹¹ Secondo Bobbio, l'eguaglianza dei punti d'arrivo, o dei risultati, è tipica di una concezione comunitaria della società. L'eguaglianza di opportunità, invece, è tipica di una concezione "individualistica e pluralistica" della società, la quale è oggi evidentemente prevalente. N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, cit., p. 252

¹⁹² Illuminante è la sintesi del dibattito più recente nello studio di Granaglia, nel tentativo di evidenziare quale fosse la concezione più adatta alle sfide contemporanee. E. Granaglia, *Uguaglianza di opportunità. Sì, ma quale?*, cit.

¹⁹³ M. Deutsch, cit., pp. 147-148

¹⁹⁴ A queste si aggiungerà nel nuovo millennio l'articolo 34 co. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari-Roma, 2012, pp. 231-249

¹⁹⁵ S. Toso, cit., pp. 11-42. Vedi *supra* pp. 2-3

posizione sociale o nel mercato, entro il quale ricomprendere le politiche di reddito minimo garantito del XXI secolo.

Ciò posto, si può dedurre che il merito sia il criterio al quale le *policies* di redistribuzione del benessere fanno meno a riferimento, dal punto di vista deontologico.

In termini teorici, quindi, il continuo confronto tra la disuguaglianza generata dal mercato e l'orizzonte della uguaglianza data dal sistema giuridico, rappresenta nient'altro che la ricerca di un nuovo dialogo tra i valori del merito, del bisogno e della uguaglianza come referenti etici e morali per la distribuzione del benessere. Tale dialogo si esprime nel rapporto tra stato e mercato e all'interno del sistema di protezione sociale stesso, che è stato storicamente riformato a seconda di quali principi fossero ritenuti prevalenti.

Se si analizza con tale lente di ingrandimento la storia recente del *welfare state*, infatti, si può delineare uno schema concettuale dato dal consolidamento, pur temporaneo, di vari equilibri tra le tre norme distributive su menzionate. Ciò, nondimeno, è rinvenibile anche focalizzandosi sulle misure di sostegno minimo al reddito e sulla loro evoluzione diacronica nel corso del XX secolo¹⁹⁶.

Il periodo glorioso dello Stato sociale, frutto del compromesso tra stato e mercato del primo XX secolo, ha fondato nella partecipazione al mercato, ovverosia nel lavoro, il proprio statuto di distribuzione del benessere. Segnava, tuttavia, la presa di coscienza della “grande trasformazione”¹⁹⁷ e la necessità che lo Stato avrebbe dovuto intervenire secondo il bisogno o una minima uguaglianza tra cittadini per ottenere una distribuzione giusta.

Il lavoro, come diritto-dovere, doveva essere garantito a tutti. Per quanto esso teoricamente può definirsi come uno dei fattori di produzione rispondente al sistema normativo economico, il quale si fonda sul criterio del merito, anche lo Stato sociale si fondava sull'assunto che fosse il lavoro il migliore strumento per liberare il cittadino dal bisogno e per renderlo uguale, nei diritti e nei doveri, agli altri membri della comunità.

In termini pratici, ciò si connette al fatto che il *welfare state* dei “Trenta Gloriosi”, anche in Italia, fosse essenzialmente previdenziale, a tutela della disoccupazione e dei bisogni dei lavoratori. Il criterio minoritario del bisogno guidava le misure dell'assistenza sociale,

¹⁹⁶ A riguardo, il testo di riferimento per l'*excursus* delle politiche di reddito minimo in Europa è L. Ayala, *Las rentas minimas en la reestructuracion de los estados de bienestar*, CES, Madrid, 2000

¹⁹⁷ Il riferimento è alla descrizione del passaggio dalla concezione liberale dell'economia politica del XIX secolo alla crisi dell'autoregolazione del primo XX secolo da parte del celebre K. Polanyi, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino, 2010, ed. orig. 1944

quale pilastro residuale di *welfare*, caratterizzate da selettività e focalizzate su categorie di cittadini non abili al lavoro. Il criterio dell'uguaglianza, come si è visto, subentrò alle assicurazioni sociali nelle prime universalizzazioni dei servizi di sanità e istruzione, al termine degli anni '60. Può dirsi che l'assistenza sociale in Italia “attende una riforma da poco più di un secolo e cioè da quando (nel 1890) si fece luogo alla riforma del settore caritativo, sottoponendo le opere pie al controllo dello Stato”¹⁹⁸. Il sostegno al reddito in Italia, d'altro canto, era un elemento pressoché funzionale e strumentale al mercato del lavoro, tutelandone i fuoriusciti con i sussidi di disoccupazione, il riposo in tarda età dopo averne partecipato o l'impossibilità di poter lavorare per mezzo del sistema previdenziale. In termini teorici, quindi, aveva una finalità prevalentemente ausiliaria del mercato.

Peraltro, nel resto d'Europa, grazie alle riforme di Beveridge e alle pionieristiche misure di assistenza universale, le politiche di reddito minimo di stampo assistenziale costituivano “l'ultima rete di protezione”¹⁹⁹ e avevano un ruolo di assistenza residuale in sistemi prettamente previdenziali. Trattasi degli istituti introdotti in Inghilterra, Danimarca, Germania, Austria sino al 1960. Il *welfare* nord-europeo si distingueva già in quel periodo, introducendo in Svezia, Finlandia e Paesi Bassi degli schemi di sostegno al reddito “meno residuali”²⁰⁰. Il carattere universale selettivo e non residuale di tali misure le avvicinava all'orizzonte del bisogno e della uguaglianza nel bisogno.

Ad ogni modo, la garanzia dello Stato sociale e la stabilità della crescita costituirono un compromesso intergenerazionale e interclassista che giustificò anche le politiche di reddito minimo²⁰¹.

La cosiddetta “seconda ondata” dei redditi minimi mostrò il tentativo di sopperire alle prime crisi di mercato degli anni '70 del secolo scorso, con gli schemi irlandese e belga, che tuttavia rimangono fortemente residuali.

La crisi del *welfare* di stampo keynesiano e l'affermarsi del modello neoliberale dell'ultima parte del XX secolo fu sintomo di un rinnovato consenso sul criterio di mercato come il miglior criterio di allocazione del benessere materiale. Se l'intervento

¹⁹⁸ A. Atkinson, *Per un nuovo welfare state. La proposta di reddito minimo/imposta unica*, Laterza, Bari-Roma, 1998, ed. orig. 1995, introduzione di Nicola Rossi, *op. cit.*, p. VIII

¹⁹⁹ G. Busilacchi, *Welfare e diritto al reddito*, *op. cit.*, p. 17

²⁰⁰ G. Busilacchi, *ibidem*

²⁰¹ G. Provasi, *Dai Trenta Gloriosi all'affermazione del neoliberalismo: forme di integrazione e grandi trasformazioni*, in *Stato e mercato*, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 2, pp. 183-186

dello Stato aveva aumentato la sua portata, il pensiero neoliberale si preoccupò di razionalizzarlo più di prima a favore di mercato.

Fu questo il momento dell'introduzione dei cosiddetti "redditi minimi di inserimento", che Ayala ricomprende nella terza ondata, il cui modello è il *revenu minimum d'insertion* della Francia del 1988²⁰². Il sostegno al reddito di tali istituti era subordinato all'attivazione del cittadino-lavoratore per il reinserimento nel mercato del lavoro.

L'intervento dello Stato sociale perde consenso e lo dimostra anche nella diversa struttura degli schemi di reddito minimo. È il mercato il referente ultimo per l'emancipazione personale e l'inclusione sociale, quale istituzione che regola non soltanto i rapporti economici, ma influenza anche i rapporti politici e gli orientamenti culturali²⁰³.

Ciò nonostante, il neoliberalismo, differentemente dai modelli liberali originari, riconosceva il ruolo dello Stato per garantire il regolare funzionamento del mercato, così che le stesse politiche pubbliche devono essere prodotte dei principi di concorrenza, efficienza, flessibilità e produttività delle politiche economiche private²⁰⁴.

Prima di arrivare ad esaminare il *welfare* del XXI secolo, è opportuno ricordare il tentativo degli studiosi di sviluppare una filosofia politica della "terza via": l'approccio del "investimento sociale"²⁰⁵. Per quanto qui rileva, l'approccio dell'investimento sociale, famoso per essere stato fortemente sponsorizzato dalle politiche di Blair nel Regno Unito, muoveva dal tentativo di cercare un equilibrio tra il *welfare* keynesiano e quello neoliberale trasferendo le risorse dalla spesa pubblica di assistenza passiva alle forme di emersione del capitale umano dei lavoratori. Come si è già anticipato, tale nuovo compromesso tra merito, bisogno e uguaglianza, accoglie il fondamento del modello keynesiano tale per cui devono essere garantite ai lavoratori le condizioni per poter partecipare al mercato del lavoro e alla società. Allo stesso tempo, accoglie l'indirizzo neoliberale affermando che la spesa pubblica debba avere un ritorno in termini di sviluppo

²⁰² G. Busilacchi, cit., p. 18

²⁰³ Come aveva acutamente già segnalato Deutsch. Cfr. S. Bowles, *What markets can – and cannot – do*, in *Challenge*, vol. 34, Taylor&Francis, London, 1991, n. 4. In un approfondimento filosofico divenuto celebre, Sandel parla per appunto di "lato oscuro dell'età del merito" per descrivere le conseguenze negative del modello neoliberale nella società. M.J. Sandel, *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e di perdenti*, Feltrinelli, Milano, 2021, ed. orig. 2020

²⁰⁴ G. Provasi, cit., p. 189

²⁰⁵ Si vedano A. Giddens, *The Third Way. The renewal of Social Democracy*, Polity, Cambridge, 1998. Cfr. A. Giddens, *The Third Way and its critics: sequel to "The Third Way"*, cit.; G. Esping-Andersen, *Why we need a New Welfare State*, cit.

economico, evitando forme di compensazioni sociali *tout court* e dedicando l'attenzione sistemica a politiche attive del lavoro, istruzione, formazione professionale.

Muta, può dirsi, la funzione del criterio del bisogno, che non giustifica soltanto le misure di riduzione degli “effetti collaterali” del mercato, ma getta le basi per l'emancipazione individuale e per la pari partecipazione nel mercato stesso il quale, comunque, rappresenta il criterio ultimo di distribuzione delle risorse.

È opportuno sottolineare che nei sistemi di *welfare* europei, ivi compreso quello italiano, si assiste ad una applicazione disorganica del *social investment approach*, limitata a numero residuale di misure dell'intero sistema di protezione sociale.

Inoltre, il nuovo millennio si è aperto con la concezione sempre più diffusa che la flessibilità del mercato del lavoro non si potesse riformare, anzi dovesse aumentare, o perché ritenuta inesorabile o perché ritenuta utile a mantenere basso il costo del fattore lavoro nel ciclo produttivo. È così che l'ordinamento europeo e gli ordinamenti degli Stati membri implementarono le misure di cosiddetta “flexicurity”, definendo una sicurezza sociale improntata alla tutela continua del lavoratore a integrazione dell'altalenante reddito proveniente dalle nuove forme di lavoro²⁰⁶. Le sue origini risalgono alla corrente di pensiero del giurista francese Alain Supiot, compreso nel rapporto su menzionato²⁰⁷, la quale proponeva che i sistemi di protezione sociale si dovessero fondare su di una cittadinanza “al di là del lavoro”, tutelando in modo universale ogni cittadino e assecondando le trasformazioni post-fordiste nella produzione. Il *welfare* avrebbe dovuto definire dei livelli di tutela “a cerchi concentrici”, per diffondere le tutele “oltre la cittadella del lavoro subordinato di tipo standard”²⁰⁸: una tutela per ogni lavoratore avrebbe affiancato più tutele particolari in forza della tipologia di rapporto contrattuale di lavoro. A queste, si sarebbe dovuto aggiungere un universale “accesso a un *welfare* che abbia come fine quello della promozione della libertà individuale di scelta del proprio contributo lavorativo”²⁰⁹. Il *welfare* dei “diritti sociali di prelievo”²¹⁰, i quali

²⁰⁶ G. Bronzini, *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, cit.

²⁰⁷ Vedi *supra* p. 34. A. Supiot, *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, Paris, 1999, ed. it. A. Supiot, *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma, 2003

²⁰⁸ G. Bronzini, *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, *op. cit.*, p. 5

²⁰⁹ G. Bronzini, *Il diritto a un reddito di base*, *op. cit.*, p. 71. Tale modello, mai compiutamente realizzato, ebbe risvolti distorti nella pratica e non ha ancora garantito ai lavoratori la sicurezza adeguata, in particolare nell'ordinamento italiano, più concentrato a rendere flessibile il lavoro che a universalizzare le tutele. Vedi *supra* p. 44

²¹⁰ G. Bronzini, *ivi*, *op. cit.*, p. 72

garantirebbero al lavoratore un reddito di base per una esistenza dignitosa nella intermittenza del lavoro.

È quello sopra descritto il terreno culturale sul quale, dalla frenata economica del 2008 in poi, si instaura il dibattito a livello europeo e nazionale sul welfare del XXI secolo, dopo che il modello neoliberale ha manifestato le sue inadeguatezze.

Trattasi, oggi, di indagare quale sia la migliore tecnica sociale per ottenere una “rivalorizzazione delle reciprocità [...] come forma propria della società civile”²¹¹ la quale, dal punto di vista delle forze allocative, implica la ricerca di un nuovo compromesso tra le tre norme distributive.

Dal punto di vista istituzionale, riguarda la transizione verso un nuovo compromesso tra mercato – il cui motore dovrebbe essere il merito - e Stato sociale – come promotore di libertà dal bisogno e uguaglianza -.

Nel presente elaborato viene analizzato come tale transizione si traduce relativamente al sostegno pubblico del reddito, attuato per mezzo di previdenza, assistenza e sostegno universale di base, ma in particolare riguardo alle politiche assistenziali di reddito minimo garantito.

Dalle riflessioni relative ai fatti sociali, infatti, emerge come l’attuale economia di mercato non garantisce più un lavoro che per sua natura protegga il reddito, né che il vecchio sistema previdenziale e assistenziale risponda a tutte le istanze di protezione del reddito da parte di tutti i cittadini.

Nella pratica degli istituti di reddito minimo in Italia, il percorso è stato tortuoso e ha raggiunto dei risultati misurabili, aldilà di sperimentazioni e misure “spot”²¹², con netto ritardo rispetto al resto d’Europa. Gli istituti del 2017 e del 2019²¹³, come vedremo, rappresentano una prima fase del percorso, che è tutt’ora oggetto di critica, ma che rappresenta la prima prova di “universalizzazione” del sostegno al reddito in Italia, in rottura con i precedenti interventi di “carattere recessivo o adattivo”²¹⁴ rispetto al sistema

²¹¹ G. Provasi, *op. cit.*, p. 201

²¹² Dal “Reddito di Inserimento” sperimentato nel 1998 al “Sostegno per l’Inclusione Attiva” del 2016

²¹³ Reddito di Inclusione, introdotto con il D.lgs. n. 147/2017, e il Reddito di Cittadinanza, introdotto con il d.l. n. 4/2019.

²¹⁴ G. Fontana, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, in *La Cittadinanza Europea*, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 1, *op. cit.*, p. 67

produttivo. Ugualmente si dica della riforma post-pandemica degli ammortizzatori sociali²¹⁵.

²¹⁵ L. n. 234/2021, Legge di Bilancio per l'anno 2022

II. La risposta normativa: il sostegno al reddito in Italia

2.1 L'ordinamento giuridico italiano e i trasferimenti monetari, tra assistenza e previdenza

2.2 Il contrasto alla povertà e la genesi delle misure di reddito minimo garantito

2.3 La forma lieve di riconoscimento: il reddito minimo garantito nelle fonti europee

2.4 Il Reddito di Cittadinanza, obiettivi e risultati

2.5 L'emergenza da Covid-19: verso una rete di protezione universale

2.1 L'ordinamento giuridico italiano e i trasferimenti monetari, tra assistenza e previdenza

Il presente capitolo è dedicato all'analisi della reazione che l'ordinamento giuridico italiano ha avuto dinanzi alle istanze di protezione pubblica del reddito individuale. Come si è già detto, il *welfare* italiano ha seguito delle tappe particolari sin dalla sua consacrazione repubblicana. È per tale motivo che il sostegno al reddito per mezzo dei cosiddetti trasferimenti monetari diretti¹, il quale costituisce il fulcro della presente indagine, ha una sua specifica contestualizzazione, assumendo una rinnovata importanza istituzionale in seguito alle crisi economiche del nuovo millennio.

Prima di descrivere le recenti novità in materia, sembra opportuno evidenziare le fasi fondamentali del sistema di sicurezza sociale italiano e definire entro quali binari è transitata la funzione del sostegno al reddito. In termini generali, si premette che nel continente europeo del XX secolo il sostegno strutturale al reddito si è concretizzato nella tutela del lavoratore nei momenti di disoccupazione, con i cosiddetti “ammortizzatori sociali”, e in altri trattamenti previdenziali, come le indennità da infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia.

A queste si sono aggiunte prima le misure assistenziali degli assegni a sostegno della famiglia con figli, poi le forme di reddito minimo in contrasto alla povertà, nelle tre “ondate” che si è già avuto modo di descrivere².

¹ I trasferimenti monetari si distinguono, negli studi di politica economica, dai cosiddetti trasferimenti in natura o *in kind*, che l'elaborato non tratta, poiché quest'ultimi sostengono il reddito dei beneficiari in maniera “indiretta”, con prestazioni di beni e servizi diversi dal denaro, altrettanto importanti nella tutela sociale dei beneficiari.

² Vedi *supra* pp. 46-47

Gli ammortizzatori sociali, definiti quali “misure di sostegno al reddito dei lavoratori, che intervengono quando essi si ritrovano in condizione di disoccupazione, e quindi sono privi di retribuzione, sia per ragioni di natura congiunturale, sia a causa di esuberi, collegati o meno a una crisi aziendale”³, costituiscono la “priorità” dei sistemi di protezione sociale europea, rispetto al “semplice contrasto alla povertà”⁴.

La protezione sociale, in altri termini, seguendo il percorso storico menzionato nel capitolo precedente, si fondava nella tutela per la “perdita del lavoro”⁵, in ottica prevalentemente previdenziale.

L’assistenza sociale dovuta ad un concetto di bisogno trasversale a ogni categoria sociale, aldilà della figura del lavoratore, ha avuto un ruolo “residuale, se non del tutto marginale, anche (anzi, storicamente soprattutto) in periodi di forte espansione dello Stato sociale”⁶. Lo “Stato giuridico sociale” italiano ha seguito tale andamento, compiutamente descritto nel contributo di Giorgi e Pavan⁷. Così come per il *Sozialer Rechtsstaat* weimeriano, anche sul fronte italiano questa nuova forma di stato ha visto il primo antecedente nel *welfare* e nell’assistenza sociale bellica del Primo conflitto mondiale⁸, il quale pose fine alla carità privata e alla “previdenza libera”⁹.

Da quella presa di coscienza, la strada più naturale fu quella di sostituire le assicurazioni tra privati con il ruolo autoritativo degli obblighi contributivi, al fine di sancire la nascita della previdenza pubblica e dei sussidi ai fini infortunistici e pensionistici¹⁰.

Se si esclude la previdenza bellica, la prima manifestazione di sostegno pubblico al reddito in Italia è rappresentata dal nuovo sistema pensionistico per invalidità e vecchiaia del 1919. Nello stesso anno, l’esecutivo italiano introduceva per decreto quello che viene oggi considerato il primo e unico esempio in Europa di un’assicurazione obbligatoria di ampia portata in contrasto alla disoccupazione¹¹.

³ G. Busilacchi, *Welfare e diritto al reddito*, op. cit., p. 90

⁴ G. Busilacchi, op. cit., p. 91

⁵ G. Busilacchi, *ibidem*

⁶ S. Giubboni, *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica*, in *La Cittadinanza Europea*, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 2, op. cit., p. 79

⁷ C. Giorgi e I. Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2021

⁸ C. Giorgi e I. Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, cit., pp. 40-51

⁹ A. Possieri, *La storia dello Stato sociale in Italia*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 4, op. cit., p. 800

¹⁰ Per quanto una forma di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro esistesse sin dal 1898, la previdenza pubblica diventa strutturale con le misure adottate nel 1917 e nel 1919 e descritte da Giorgi e Pavan in C. Giorgi e I. Pavan, cit., pp. 53-64; Cfr. M. Persiani e M. D’Onghia, cit., pp. 1-4

¹¹ Trattasi del sussidio di disoccupazione per i lavoratori dell’industria, dell’agricoltura e per gli impiegati del settore privato introdotto dal Governo Nitti nell’ottobre del 1919. C. Giorgi e I. Pavan, cit., p. 70-71

Anche nel periodo fascista, l'erogazione monetaria rimase strumento di politica economica relegata ai meccanismi previdenziali, che contribuì a formare quel "modello particolaristico-clientelare"¹², fondato sulla tutela corporativa e categoriale, che ha contraddistinto la previdenza italiana di tutto il XX secolo. In particolare, le politiche sociali fasciste furono segnate da un tendenziale irrigidimento, in particolare relativamente ai sussidi di disoccupazione, stabilendo nuovi criteri restrittivi; riducendo la platea dei potenziali beneficiari; inasprendo i controlli e cancellando il contributo statale¹³.

Dall'altro lato, il *vulnus* di tutele in situazioni di disoccupazione spinse la contrattazione collettiva e promuovere la misura dell'assegno familiare, la quale venne adottata a livello legislativo nel 1934 e di lì a breve fu al centro della politica della natalità del regime. Questa misura universale, ad ogni modo, rimaneva teleologicamente ricondotta nella categoria delle integrazioni del salario del lavoratore. Insieme con le pensioni di invalidità introdotte nel 1939, fu una delle misure previdenziali che si spinsero oltre la mera "logica assicurativa" e lavoristica¹⁴.

Su altri trasferimenti in denaro di tipo strutturale, in epoca fascista, la storiografia si esprime ricomprensandoli nelle politiche di ricerca del consenso del Partito Nazionale Fascista nel mezzo della crisi economica mondiale del 1929, insieme ad aiuti in alimenti e beni di prima necessità¹⁵.

Tutto ciò premesso, su tale impianto lavorò la transizione post-bellica del Secondo conflitto mondiale, che adeguò la portata degli strumenti di protezione al costo della vita del 1945 e introdusse per la prima volta un limite minimo alle pensioni, indipendentemente dallo storico contributivo del lavoratore¹⁶.

Il dibattito in seno all'Assemblea Costituente, che diede nuovi stimoli al programma sociale del secondo dopoguerra, fece emergere la sintesi tra differenti orizzonti culturali ed economici relativi al ruolo dello Stato nel mercato e, conseguentemente, nel sostegno al reddito per chi ne era privo.

¹² C. Giorgi e I. Pavan, *op. cit.*, p. 91

¹³ C. Giorgi e I. Pavan, *cit.*, pp. 97-98

¹⁴ G. Busilacchi, *op. cit.*, p. 135

¹⁵ Con l'istituzione dei rami parastatali di partito nominati "Enti opere assistenziali" in collaborazione con le istituzioni comunali. C. Giorgi e I. Pavan, *cit.*, pp. 138-145

¹⁶ C. Giorgi e I. Pavan, *cit.*, p. 212. A queste, vanno aggiunte le indennità emergenziali relative al caropane del 1947. C. Giorgi e I. Pavan, *cit.*, p. 214

Si inserivano nel dibattito due differenti modelli di protezione sociale: quello tedesco basato sulla previdenza e sul metodo assicurativo-contributivo, sull'esempio della tradizione ottocentesca di Otto Von Bismarck, e la nascita del mito anglosassone del Piano Beveridge del 1942, che propose l'intervento dello Stato e della fiscalità generale per un sostegno universale di tipo solidaristico indipendentemente da ogni criterio contributivo-mutualistico, che bensì rimaneva prevalente.

Per quanto non possa ridursi lo sviluppo del *welfare state* italiano alla scelta di quale modello continentale importare¹⁷, basterà qui sottolineare come il progetto anglosassone ebbe una eco rilevante in tutti gli ordinamenti europei, ivi compreso quello italiano, accogliendo le istanze di uguaglianza e universalizzazione del dopoguerra¹⁸. Secondo Giorgi e Pavan, tuttavia, le compagini politiche erano piuttosto concentrate, piuttosto che su forme di liberazione dal bisogno, sul riordino delle misure esistenti di previdenza sociale¹⁹. In seno al pensiero liberale italiano, di cui Beveridge era manifesto rappresentante, vi fu chi si oppose con forza all'idea di un sostegno al reddito non previdenziale, tutt'al più preferendo un'assistenza in servizi sociali per i disoccupati²⁰.

È quindi difficile ritenere che vi furono dei margini per l'importazione del modello anglosassone²¹. Ciò che è certo è che il diritto al reddito in Italia non ebbe un riconoscimento esplicito nella Carta costituzionale, e qualora se ne riconoscesse altrimenti l'esistenza, esso per tutto il XX secolo fu caratterizzato culturalmente e politicamente dalla sua "subalternità rispetto ad altri diritti di cittadinanza, in particolare a quello del lavoro"²².

¹⁷ La complessità del tema, infatti, non può esimersi dall'analisi del dibattito costituente sul ruolo redistributivo dello Stato, le critiche conservatrici, riformiste e radicali ai modelli di *welfare* emergenti, e le influenze del vecchio Stato liberale ottocentesco che, senza pretesa alcuna di esaustività, si analizzano in questo e nel successivo capitolo. Vedi anche cap. 2 par. 2.2. e cap. 3 par. 1

¹⁸ Come evidenziano Giorgi e Pavan, già nel 1944 il Governo Badoglio intendeva riformare il sistema di protezione sociale in ottica universalista, con forme di sostegno al reddito finanziate per mezzo della fiscalità generale, per far fronte a ogni condizione di bisogno, inizialmente pensato per tutti i cittadini. C. Giorgi e I. Pavan, cit., p. 229.

¹⁹ C. Giorgi e I. Pavan, cit., pp. 232-250

²⁰ E. Rossi, *Abolire la miseria*, Laterza, Bari-Roma, 2002, ed. orig. 1946

²¹ Secondo Cinelli, la perdurante "tensione" verso il modello universalistico ha dovuto prendere atto della scelta già effettuata dal legislatore, a favore del modello assicurativo e della sua "intrinseca selettività". M. Cinelli, *L'«effettività» delle tutele sociali tra teoria e prassi*, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, Il Mulino, Bologna, 2016, n. 1, op. cit., p. 33

²² G. Busilacchi, *Combattere le nuove povertà*, cit., p. 469

Ciò ad ogni modo, si affermava una “comprensiva concezione di sicurezza sociale”²³ come libertà dal bisogno, istituita sull’architrave della “solidarietà generale”, in contrapposizione alla prevalente solidarietà privata dei meccanismi previdenziali della prima parte di secolo²⁴.

Ad onor del vero, ciò che emerse nei primi anni del dopoguerra fu una generale confusione relativamente alla definizione dei due pilastri dei sistemi di sicurezza sociale, quello della previdenza e quello dell’assistenza sociale, che si perpetuò sino al dibattito costituente relativo all’art. 38 Cost. Emblematico fu il passaggio della “Relazione della commissione per la riforma della previdenza sociale” nominata nel 1947, nota come Commissione D’Aragona dal sindacalista socialista che la presiedeva, secondo il quale “nessuno è in grado di precisare dove finisce la previdenza e dove comincia l’assistenza, arduo è stabilire un concetto sufficientemente chiaro”²⁵.

In un momento di transizione giuridica ed economica, fu operata una razionalizzazione *ex post facto* di quanto già presente nell’azione pubblica, nel tentativo di dare razionalità alla distinzione tra assistenza e previdenza, che giustificasse i loro due percorsi distinti, che poi effettivamente seguirono per tutto il XX secolo. Per questo, anche in tale arresto, si proseguì con l’espansione del sistema di protezione presente e, per questo, lo strumento dei trasferimenti diretti non previdenziali fu adottato in modo altalenante per perseguire obiettivi specifici, su un disegno complessivamente frammentato.

Questa prima disamina porta a concludere che il sostegno pubblico al reddito disponibile dei cittadini, in origine, fu essenzialmente previdenziale.

L’architrave costituzionale dello Stato sociale italiano, infatti, si preoccupò di evidenziare la distinzione tra previdenza e assistenza sociale, sancita nel testo dell’art. 38 commi 1 e 2, come diretta estrinsecazione del principio lavorista della nuova Repubblica.

Peraltro, la Carta Costituzionale aveva previsto un modello sociale più ampio, in continua evoluzione, ai sensi dei doveri di solidarietà di cui all’art. 2 Cost. e dell’inclinazione verso l’uguaglianza sostanziale dell’art. 3 co. 2 Cost.²⁶.

²³ C. Buzzacchi, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Franco Angeli, Milano, 2022, *op. cit.*, p. 60

²⁴ M. Persiani e M. D’Onghia, *cit.*, pp. 8-9

²⁵ Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, *Relazione della commissione per la riforma della previdenza sociale*, p. 120, in C. Giorgi e I Pavan, *op. cit.*, p. 247

²⁶ La lunga esegesi dell’art. 3 co. 2 verrà trattata successivamente, per evidenziare come le trasformazioni socioeconomiche e le reazioni normative del nuovo millennio possono averne mutato o confermato la rotta. Ugualmente, si dica, della concezione di lavoro adottata dalla Costituzione, per la quale l’ampio ventaglio di contributi presenti in letteratura consente di adattarla ai contesti socioeconomici contemporanei. Si veda,

La sicurezza sociale ha origine quale parte di tale modello, pur se storicamente contestualizzato intorno al lavoro come “mezzo necessario per l’affermazione della persona, per l’adempimento dei suoi fini spirituali” e, in termini collettivi, atto a “contrassegnare il processo in corso di omogeneizzazione sociale, il processo cioè di ricostituzione nella società sottostante allo Stato di una nuova sintesi sociale”²⁷.

Tale disposizione fonda la protezione di coloro che si trovano in difficoltà economica non potendo “difendersi attraverso l’attività che, in condizioni normali, permette al singolo di guadagnare autosufficienza: il lavoro”²⁸.

L’art. 38, infatti, prescrive che se ogni cittadino ha diritto ai mezzi necessari per vivere, ai lavoratori devono essere garantiti dei mezzi ulteriori che siano adeguati alle loro esigenze di vita, nel caso siano impossibilitati a lavorare.

L’innovazione del testo costituzionale del menzionato articolo riguardò, anzitutto, alcuni elementi inequivocabili. In primo luogo, fu riconosciuta la “dimensione di «governo» pubblico”²⁹ nell’ambito del lavoro e della sicurezza sociale, al fine di ottenere rispettivamente la piena occupazione e le tutele per i non occupati. In secondo luogo, venne sancito che la “proprietà dei beni economici” dovesse essere un “diritto fondamentale della persona”³⁰, ovvero sia che l’art. 3 co. 2 imponesse di allargare una condizione di libertà e sicurezza anche ai soggetti più poveri.

In secondo luogo, il versante critico è tutt’ora rappresentato dal fatto che l’art. 38 distingue in modo chiaro l’assistenza sociale, dedicata a cittadini in genere e connessa allo stato di bisogno, e la previdenza sociale, dedicata ai lavoratori e connessa al tenore di vita dato dal precedente salario. Per i lavoratori, quindi, è prevista una “particolare disciplina [...] indirizzata sia allo scopo etico-politico di adeguare il trattamento protettivo alla natura del lavoro prestato collegandolo al salario”³¹.

a titolo esemplificativo e non esaustivo, C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, ed. orig. in *Il diritto del lavoro*, 1954, n. 1, pp. 149-212, in L. Gaeta a cura di, *Costantino Mortati e “Il lavoro nella Costituzione”*: una rilettura, Giuffrè, Milano, 2005

²⁷ C. Mortati, *op. cit.*, pp. 12-13

²⁸ C. Buzzacchi, *op. cit.*, p. 58

²⁹ C. Buzzacchi, *op. cit.*, p. 22

³⁰ C. Mortati, *op. cit.*, p. 59

³¹ C. Mortati, *op. cit.*, p. 65

La finalità del sostegno al reddito di coloro che sono senza lavoro, secondo parte della dottrina, è “risarcitoria”: lo Stato risponde del “mancato adempimento dell’obbligo di procurare lavoro”³² su cui si fonda il modello sociale costruito dalla Costituzione.

Tuttavia, la prassi dello Stato sociale ha sempre manifestato un evidente disequilibrio tra previdenza e assistenza, altresì risaltato a partire da quando lo stretto rapporto tra reddito – dignitoso - e lavoro ha cominciato a vacillare, così da costringere gli strumenti di previdenza sociale verso un obiettivo macroeconomico più ampio della loro portata: la protezione prolungata del reddito dei cittadini³³.

Ciò ha escluso quell’insieme di “poveri che non hanno una copertura contributiva”³⁴, ha favorito le categorie di lavoratori con una “migliore posizione occupazionale”³⁵ riflettendo le disuguaglianze di salario nel mercato del lavoro, ha disperso risorse ed efficienza per rincorrere le istanze di particolari categorie senza un disegno universale.

La prima fase di attuazione del precetto costituzionale della protezione sociale, per i motivi su menzionati, fu turbolenta e perpetuò le caratteristiche corporative e categoriali del sistema precedente³⁶.

Ciò nonostante, i risultati economici della crescita consolidarono il ruolo dello Stato sociale e la spesa sociale aumentò esponenzialmente, nel corso della cosiddetta “stagione delle riforme sociali” delle decadi del 1960 e del 1970³⁷. È da segnalare che nel dibattito istituzionale fu presente una minoritaria visione che auspicava una “transizione da un sistema di tutela del rischio di stampo assicurativo a un sistema di tutela del bisogno, con innesti di natura universalista, e a largo intervento finanziario dello Stato”³⁸. Si aprirono ad ogni modo i primi margini per il mutamento del fine ultimo del diritto pubblico redistributivo.

³² C. Mortati, *op. cit.*, p. 64. Cfr. C. Tripodina, *Reddito di cittadinanza come risarcimento per mancato procurato lavoro. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all’esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, n. 1,

³³ Tale obiettivo sarà portato alle sue manifestazioni estreme, come ad esempio la tutela “strutturale” e non episodica del reddito dei cittadini che vagano tra un rapporto di lavoro flessibile all’altro.

³⁴ G. Busilacchi, *op. cit.*, p. 145-146

³⁵ G. Busilacchi, *ibidem*

³⁶ C. Giorgi e I. Pavan, *cit.*, pp. 311-320

³⁷ C. Giorgi e I. Pavan, *cit.*, pp. 321-398

³⁸ C. Giorgi e I. Pavan, *op. cit.*, p. 314

Per quanto qui rileva, già nel 1960 venne proposto in sede parlamentare una proposta di legge per istituire una misura di “minimo vitale” data a tutti i cittadini privi di reddito e di protezione previdenziale³⁹.

All’articolo 1 di tale proposta veniva riaffermato il generico diritto all’assistenza sociale per coloro che erano inabili al lavoro ed erano sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, al quale lo Stato avrebbe dovuto garantire il “fabbisogno fondamentale”, del beneficiario e del suo nucleo familiare, calcolato sulla base del numero dei suoi componenti. L’articolo 2, inoltre, intendeva garantire a ogni cittadino privo di qualsiasi fonte di reddito un assegno pari al minimo stabilito per le pensioni, integrato da prestazioni – presumibilmente di servizi – volte ad “eliminare lo stato di bisogno”.

Trattasi di una spinta marcatamente universalista nei confini dell’attuazione del precetto costituzionale dell’art. 38 co. 1, che oggi sorprende, ma che non ebbe esiti concreti.

In via diacronica, si può richiamare l’intervento diretto della fiscalità generale e dello Stato proposto dalla “Nota aggiuntiva alla Relazione generale sulla situazione economica del paese” del 1962, che, tuttavia, riconduceva la garanzia di una sicurezza minima di vita alla disciplina previdenziale e assicurativa⁴⁰.

L’attenzione alla definizione di un minimo assistenziale universale di competenza del pilastro dell’assistenza sociale fu, invece, ribadito dalla “Relazione preliminare sulla riforma della previdenza sociale” redatta dal CNEL nel 1963, da affiancare ad un sistema di regimi professionali integrativi, sul modello del *welfare* nord-europeo. Nello stesso periodo vennero introdotte la pensione sociale nel 1965 e la pensione di invalidità civile nel 1966⁴¹.

Le istanze per il sostegno minimo al reddito, seppur nelle forme previdenziali, furono presenti anche dopo i primi segni di rottura del compromesso keynesiano tra Stato e mercato. Vero è che non mancarono i tentativi di superamento della frammentazione del *welfare*, a favore di un riequilibrio tra previdenza e assistenza⁴².

³⁹ Camera dei deputati, III Legislatura, d.d.l. n. 2419 del 3 agosto 1960

⁴⁰ C. Giorgi e I. Pavan, cit., pp. 331-332

⁴¹ G. Busilacchi, cit., p. 136

⁴² Si vedano, in particolare, il Piano Giolitti, il rapporto Saraceno e il Piano Pieraccini, a cui si deve, comunque, l’avvio del dibattito sull’istituzione di un servizio sanitario nazionale universale. Cfr. C. Giorgi e I. Pianta, cit., pp. 336-344. Si veda, inoltre, l’importante riforma delle pensioni con la L. n. 153/1969, nota come riforma Brodolini, che predispose pensioni sociali a integrale carico dello Stato.

Il famoso “Progetto ’80”, ad esempio, proponeva di implementare un unico sistema di sicurezza sociale, fondato su un reddito minimo di stampo residuale per ogni cittadino estendendo la pensione sociale a coloro che non potevano usufruire di prestazioni previdenziali, nonché integrazioni di reddito per carichi familiari⁴³.

Una delle finalità ultime della nuova programmazione economica avrebbe dovuto essere la garanzia a tutti i cittadini di “prestazioni economiche sostitutive o integrative del reddito [da lavoro]”⁴⁴.

Ad ogni modo, l’espansione ipertrofica del braccio previdenziale della sicurezza sociale ha posticipato lo sviluppo da parte dell’ordinamento giuridico italiano di misure di contrasto alla povertà, quali istituti di autonoma funzione e struttura. Tali misure avrebbero dovuto proteggere i cittadini in quei casi in cui si erano già manifestati i “rischi sociali” per i quali avevano la protezione della previdenza sociale, quali disoccupazione, infortunio, malattia e altri, “determinando povertà economica”⁴⁵.

Sino ad allora, infatti, fu la tutela pensionistica di base ad assolvere parte di quella funzione di protezione “per i cittadini in stato di bisogno”, così che la tutela previdenziale e i fini assistenziali si confusero⁴⁶. La stessa Commissione Onofri del 1997, nel decennio successivo, denoterà ancora “irrazionalità nella scelta degli strumenti di finanziamento: quello contributivo è presente anche quando la finalità è chiaramente assistenziale (ad esempio per l’assegno familiare)”, tale per cui la finalità di un sostegno universale al reddito è “parzialmente e non soddisfacentemente svolta dall’assegno per il nucleo familiare, dalla pensione e dall’assegno sociale”⁴⁷.

Peraltro, come si è già visto, l’emersione di plurime forme di lavoro *non standard* hanno determinato la obsolescenza del *welfare state* novecentesco in quanto incapace di tutelare i lavoratori da nuovi rischi, non previsti all’art. 38.

⁴³ C. Giorgi e I. Pavan, cit., p. 376-377.

⁴⁴ Ministero del bilancio e della programmazione economica, *Progetto 80: rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, Feltrinelli, Milano, 1969

⁴⁵ G. Busilacchi, *op. cit.*, p. 132

⁴⁶ C. Giorgi e I. Pavan, *op. cit.*, p. 384. Ferrera parla, a proposito, di “distorsione funzionale” della spesa previdenziale sul totale della spesa sociale, trascurando gli interventi per la copertura di altri rischi sociali come povertà, disoccupazione, *et al.* M. Ferrera, *Le politiche sociali. L’Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 2006 in C. Saraceno, D. Benassi e E. Morlicchio, cit., p. 160. Buzzacchi parla, d’altro canto, di una evoluzione del sistema che ha provocato una “sorta di fusione tra l’area previdenziale e quella assistenziale”. C. Buzzacchi, *op. cit.*, p. 68.

⁴⁷ Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *Relazione finale*, 28 febbraio 1997, *op. cit.*, pp. 97-98

In altri termini, la “eclissi della «normalità»”⁴⁸ del lavoro dipendente ha reso evidente la progressiva iniquità dei meccanismi assicurativi e contributivi, ivi compresa la distinzione, divenuta in parte irragionevole, dei parametri dei sussidi: quanto necessario per vivere, per i cittadini, quanto mantenga lo stesso tenore di vita, per i lavoratori⁴⁹.

Per quanto ricco fosse il dibattito sulla protezione sociale, dal 1980 le congiunture economiche e il cambio di paradigma politico portarono l’attenzione sulla riduzione della spesa sociale, cosicché il sostegno del reddito rimase di competenza degli strumenti previdenziali dedicati al lavoro, i quali, nel frattempo, hanno continuato ad aumentare la propria quota di spesa sociale⁵⁰.

Una adeguata attenzione alle lacune del sistema *welfare* italiano nel suo ambito assistenziale si ebbe soltanto negli ultimi anni del 1900, portando alla promulgazione della Legge 328/2000, la quale istituì il Sistema integrato di interventi e servizi sociali⁵¹. L’ultima riforma organica dei servizi sociali di portata strutturale risaliva alla legge cosiddetta Crispi del 1890, avente un’impostazione dell’assistenza sociale di carattere “pre-costituzionale”, improntata a “mantenere l’ordine pubblico restando indifferente la tutela della persona”⁵².

Per le lacune relative al sostegno al reddito, invece, si dovrà attendere ancora molto, anche se, come vedremo nel prossimo paragrafo, l’agenda politica ebbe già attenzionato la questione nel processo politico che portò alla riforma dei servizi sociali. L’universalizzazione delle tutele indirette del reddito, per mezzo dei servizi, mantenne l’attenzione sulla necessità di trasferimenti diretti a sostegno del reddito minimo, in contrasto alla povertà e al bisogno.

⁴⁸ È principalmente per tale motivo che Balandi considera gli strumenti previdenziali inefficienti per la tutela sociale e propone che essa sia dedicata a tutti i cittadini “indipendentemente dalla condizione—passata, presente o attuale — di lavoratori” G.G. Balandi, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *Lavoro e Diritto*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 4, *op. cit.*, pp. 583 e 585

⁴⁹ Quando, secondo una parte della dottrina, ci si dovrebbe orientare verso una soglia universale di reddito “al disotto della quale nessun cittadino dovrebbe scendere indipendentemente dalle fonti di reddito «sottostanti», G.G. Balandi, *op. cit.*, p. 585

⁵⁰ Nella decade del 1980, infatti, nonostante le prime crepe rilevate nel sistema economico di qualche anno prima, non si è arrestata la “espansione pensionistica”. C. Giorgi e I. Pavan, *op. cit.*, p. 488.

⁵¹ La riforma fu importante perché vennero attribuiti per la prima volta dei “diritti soggettivi perfetti” ai beneficiari delle misure di assistenza, le quali tutelavano anche le loro famiglie. M. Persiani e M. D’Onghia, *op. cit.*, p. 231

⁵² M. Persiani e M. D’Onghia, *op. cit.*, p. 232

Tuttavia, la circostanza che la funzione di protezione del reddito fu assolta dalla previdenza sociale può spiegare il ritardo con il quale l'ordinamento si è dotato di una misura universale selettiva contro la povertà, rispetto agli altri ordinamenti europei.

2.2 Il contrasto alla povertà e la genesi delle misure di reddito minimo garantito

Analizzando la prospettiva del contrasto alla povertà in ottica diacronica, come si è già avuto modo di vedere⁵³, si rileva come questa sia assunta dall'ordinamento italiano non molto tempo prima della definizione del tacito equilibrio tra Stato e mercato del trentennio 1950-1980.

Per prima cosa, lo Stato italiano conobbe la propria transizione repubblicana nell'orizzonte politico e culturale del secondo dopoguerra⁵⁴, entro il quale ricomprendere le prime Dichiarazioni internazionali sui diritti umani e sui diritti dei lavoratori.

Il contrasto alla povertà al fine del pieno godimento dei diritti civili e politici assunse rilevanza, perciò, tanto a livello transnazionale quanto nazionale.

L'emersione di una nuova concezione di essere umano fu la causa delle nuove esperienze giuridiche dell'universalizzazione e internazionalizzazione dei diritti e, a livello nazionale, della nascita del *Welfare State*.

Il principio di solidarietà e della lotta all'esclusione sociale fondava l'affermazione dei diritti sociali e della "costituzionalizzazione della persona", quale "progressiva strutturazione del reticolo dei diritti fondamentali attorno alla dimensione personale nelle sue diverse connotazioni concrete e individualizzanti, con superamento della soggettività astratta di stampo giuspositivista"⁵⁵.

A livello nazionale, vennero sviluppati degli strumenti contro la povertà già a ridosso del periodo di unificazione, epoca nella quale quella italiana era una delle popolazioni più povere d'Europa⁵⁶. Storicamente, l'assistenza sociale in Italia ha avuto origine come sistema di aiuti in natura ai più poveri, per mezzo di beni primari e servizi⁵⁷.

⁵³ Vedi *supra* pp. 21-29

⁵⁴ Vedi *supra* pp. 23-24

⁵⁵ G. Bronzini, *Il diritto a un reddito di base, op. cit.*, p. 49

⁵⁶ C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, *cit.*, p. 77

⁵⁷ Sul predominio della previdenza sociale sui trasferimenti diretti a sostegno del reddito, si veda *supra* pp. 50-58

La storiografia riconosce nella “Legge Rattazzi” L. n. 753/1862 e nella “Legge Crispi” L. n. 6972/1890 i primi tentativi di disciplinare a livello statale la prassi dell’assistenza sociale prestata dagli enti di carità privata.

Vero è che la prima legge, per quanto sancisse l’origine di un sistema normativo accentrato di assistenza ai più poveri, non ebbe il merito di sottrarre agli enti benefici, cattolici e laici, il loro ruolo sul territorio italiano, oramai consolidatosi dall’inizio del XIX secolo.

Fu con la Legge Crispi prima, e con la Legge Giolitti⁵⁸ poi, che la gestione dei poveri e il “coordinamento” della carità privata divennero definitivamente pubblici, con l’istituzione delle congregazioni di carità istituite presso ogni comune al fine di amministrare le “istituzioni pubbliche di beneficenza”⁵⁹. Spettava a tali organi la cura degli interessi dei poveri, oltre all’assunzione della loro rappresentanza legale dinanzi all’amministrazione pubblica e all’autorità giudiziaria⁶⁰.

La risposta normativa di contrasto alla povertà dello Stato liberale ottocentesco è significativa dell’*excursus* concettuale della povertà: essa rimase sino all’inizio del XX secolo una sciagura personale la cui responsabilità era da considerarsi essenzialmente individuale. Tuttavia, ne venne riconosciuta la rilevanza sociale, tale per cui sarebbe stato necessario un intervento amministrativo a tutela dell’ordine pubblico, per allineare e rendere efficienti le iniziative private.

L’epoca fascista, con il regio decreto n. 2841/1923 e la L. n. 847/1937, non ha segnato rilevanti cambi di marcia, ad esclusione dell’abrogazione della Legge Giolitti e una parziale riforma della Legge Crispi, la quale costituì il nucleo normativo della assistenza sociale di Stato sino alla riforma del 2000.

Il progetto di un nuovo modello sociale, con l’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, produsse il riconoscimento del lavoro e della sicurezza sociale come i principali mezzi di contrasto alla povertà, con il fine di sviluppare un “approccio sistematico al contrasto della povertà, superando la frammentazione istituzionale”⁶¹. Tanto il lavoro che la sicurezza sociale presuppongono l’intervento e il governo dei

⁵⁸ L. n. 36/1904

⁵⁹ Art. 3 L. n. 6972/1890

⁶⁰ Art. 7 L. n. 6972/1890

⁶¹ C. Saraceno, D. Benassi e E. Morlicchio, *op. cit.*, p. 165

pubblici poteri, in attuazione dei principi di cui agli artt. 3 co. 2 e 4, in netta antitesi con il passato del paradigma dello Stato liberale.

Se il lavoro e la previdenza sociale, in contrasto alla povertà, non rappresentarono una novità⁶², lo fu invece l'affermazione dell'autonomia di un altro pilastro della sicurezza sociale, il quale diviene oggetto dei doveri dello Stato nei confronti dei cittadini: l'assistenza sociale, intesa come la legittima pretesa nei confronti dello Stato dei mezzi necessari per vivere da parte del cittadino – inabile al lavoro - in caso di bisogno, e sancita con il linguaggio dei diritti sociali all'art. 38 co. 1 Cost.

Essa rappresenta la traduzione italiana della cultura costituzionale dello Stato sociale e della dignità dell'uomo che è riconosciuta a partire dall'illuminante disposizione di cui all'art. 151 della Costituzione della Repubblica di Weimar del 1919, tale per cui “il diritto all'esistenza”, in particolare ad un'esistenza “degn” dell'essere umano, avrebbe dovuto costituire il parametro collettivo per la “organizzazione della vita economica”⁶³. L'art. 151, definendo il rapporto tra libertà economiche ed esigenze di pubblico interesse, espressamente recitava che “l'ordinamento della vita economica deve corrispondere alle norme fondamentali della giustizia e tendere a garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo. In questi limiti è da tutelare la libertà economica dei singoli”.

Su tale solco storico, l'urgenza di dare attuazione al dettato costituzionale portò alla istituzione di una Commissione parlamentare *ad hoc*, conosciuta come Commissione Vigorelli, alla quale nel 1951 venne affidata l'indagine sulle condizioni di vita delle fasce più povere della popolazione, all'esito delle difficoltà economiche nazionali ereditate dal regime fascista e dal secondo conflitto mondiale, oltre allo studio di nuovi istituti di assistenza sociale che fossero più idonei per contrastare la povertà in Italia. I lavori del 1951 risposero ad un'opinione pubblica molto sensibile al tema della povertà, concentrata in particolare nel Sud del paese, e le indagini statistiche alla base dell'indagine riempirono “un grande vuoto conoscitivo” che all'epoca si aveva in materia⁶⁴.

La produzione documentale della Commissione ha oggi il merito di evidenziare come, nonostante la visione progressista della Carta costituzionale, nella prassi del periodo la povertà era ancora descritta con una “visione fatalistica, con toni moralistici”⁶⁵, che non

⁶² Vedi *supra* pp. 50-58

⁶³ S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, *op. cit.*, p. 232

⁶⁴ C. Saraceno, *op. cit.*, p. 88

⁶⁵ C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, *op. cit.*, p. 87. Saraceno richiama una parte del rapporto finale, in cui, per l'appunto, “non mancavano giudizi morali” e venne scritto che “le cause della miseria sono

approdò a risultati pratici e portò alla sostanziale conservazione dell'impianto normativo prebellico. Peraltro, la crescita economica confermava che la povertà sarebbe stata superata e mise in secondo piano il tema dell'assistenza sociale.

Vero è, infatti, che il miracolo economico del secondo dopoguerra fu la causa del tramonto del dibattito giuridico e politico sulla povertà, che rimase sullo sfondo. La povertà in Italia fu "riscoperta"⁶⁶ soltanto quando i nuovi contributi del dibattito scientifico suscitarono la necessità di una nuova commissione parlamentare, cioè quella istituita nel 1984 e presieduta da Gorrieri⁶⁷.

All'esito dei lavori della commissione, il Rapporto redatto ha rappresentato il primo prodotto di una serie di indagini che hanno attenzionato la questione della povertà nel periodo che decorre dalle prime crisi del 1970 sino alla fine del secolo⁶⁸. Il Rapporto, aprendo con una citazione della celebre opera dell'economista Galbraith⁶⁹, sottolineava come il mito condiviso da Beveridge, secondo il quale la crescita economica avrebbe fatto scomparire la povertà, è stato sconfessato in tutti i paesi industrializzati, tale per cui quest'ultima ha costituito – e, si direbbe, costituisce oggi – un elemento imprescindibile della società ricca e progredita.

Nelle statuizioni iniziali si affermava l'intollerabilità di un regime senza limiti delle disuguaglianze, oltre che della necessità di definire "un limite verso il basso" che definisse "un minimo di benessere assicurato a tutti"⁷⁰.

La povertà economica venne descritta come la conseguenza relativa a "la mancanza, l'insufficienza, l'insicurezza, la cattiva qualità del lavoro"⁷¹, motivo per il quale improntare politiche di sostegno, in caso di disoccupazione temporanea o di lunga durata. Per la prima, la Commissione propose gli strumenti della formazione professionale per il reinserimento lavorativo e una forma adeguata di trasferimento monetario sostitutivo del salario perduto, di durata limitata e di importo decrescente, al fine di evitare che la

sempre le stesse (ozio, ignoranza, malattia, inabilità fisica o psichica, temporanea o permanente)" (Atti, vol 1, p. 218). C. Saraceno, *op. cit.*, p. 90

⁶⁶ C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, *op. cit.*, p. 92. Si veda, in particolare sulle Commissioni parlamentari dell'ultimo XX secolo, il contributo di L. De Carlo, *Il contrasto alla povertà in Italia dall'Unità al Rei e al RdC*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2020, n. 4, pp. 199-242. Cfr. E. Morlicchio, *Le occasioni politiche mancate nella lotta alla povertà*, Etica ed Economia, Menabò n. 177, 2022

⁶⁷ C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, *cit.*, pp. 92-95 e pp. 168 e sg.

⁶⁸ Commissione di Indagine sulla Povertà 1984, *La povertà in Italia*, in Prospettive Sociali e Sanitarie, Istituto per la ricerca sociale, Cis Editore, Milano, 1986, n. 8-9, pp. 10-37

⁶⁹ J.K. Galbraith, *La società opulenta*, Edizioni di Comunità, Milano, 2014, ed. orig. 1958

⁷⁰ Commissione di Indagine sulla Povertà 1984, *op. cit.*, p. 10

⁷¹ Commissione di Indagine sulla Povertà 1984, *op. cit.*, p. 26

cosiddetta “trappola della disoccupazione” che disincentivasse la ricerca di un nuovo lavoro. La disoccupazione prolungata, invece, è sintomo di una disfunzionalità di mercato di tipo strutturale, che aumenta il rischio per il lavoratore di ritrovarsi in condizioni di povertà ed esclusione sociale⁷². Per questo, necessitava di politiche pubbliche strutturali di investimento, per la creazione di nuovi posti di lavoro e la ridefinizione del modello standardizzato di lavoro subordinato.

Dal punto di vista delle politiche sociali, pur presente il monito di evitare ogni tentazione all’assistenzialismo passivo, la Commissione spinse per la razionalizzazione dei trasferimenti monetari di tipo mutualistico, al fine di ottenere una prestazione economica di base di contrasto alla povertà denominata “assegno sociale”. La misura, con l’obiettivo di “fornire a tutti uno zoccolo minimo di reddito”⁷³, avrebbe preso la forma di una imposta negativa sul reddito, tal che coloro che avrebbero dichiarato di percepire un reddito inferiore ad un limite “minimo imponibile” avrebbero ottenuto un sostegno monetario diretto.

Il Rapporto della Commissione Gorrieri, in generale, aprì il ciclo di indagini sulla povertà. Le nuove misure di contrasto all’esclusione sociale, sul solco del dibattito sulla trasformazione dello Stato sociale keynesiano, oramai in difficoltà, vennero poste sotto la lente di ingrandimento del *social investment approach* e delle critiche neoliberali di fine secolo.

Ciò nondimeno, tali indagini si fecero sempre più importanti a causa del peggioramento delle congiunture economiche, dato dalla svalutazione della lira del 1992⁷⁴, e del conseguente aumento della povertà.

La necessità di un sostegno universale al reddito venne ribadita da un allegato al terzo Rapporto sulla povertà in Italia redatto dalla Commissione nel 1995, presieduta dall’on. Carniti. Accogliendo le istanze di coordinamento dei sistemi di protezione sociale presentate dal Consiglio dell’Unione Europea, essa propose la riforma del regime di contrasto alla povertà, evidenziando che le politiche di istruzione e di creazione di nuovi

⁷² Tale forma di disoccupazione assume ancora più rilevanza in un contesto sociale in cui la povertà si riproduce con le stesse caratteristiche della concentrazione territoriale e del carattere “eminente familiare”, tale per cui “il tasso di persistenza e persino la sua trasmissione da una generazione all’altra [sono] un fenomeno più generalizzato che in altri paesi”. C. Saraceno, *op. cit.*, pp. 93-94; Cfr. sul modello di “povertà integrata”: S. Paugam, *Le forme elementari della povertà*, Il Mulino, Bologna, 2013

⁷³ Commissione di Indagine sulla Povertà 1984, *op. cit.*, p. 32

⁷⁴ C. Saraceno, D. Benassi e E. Morlicchio, *cit.*, pp. 97-109

posti di lavoro dovevano essere accompagnate da forme di sostegno al reddito che agissero nell'immediatezza⁷⁵. Il regime italiano, a riguardo, si presentava notevolmente frammentato e inefficiente. Per tale motivo, la Commissione propose l'istituzione di due misure generalizzate e universali: l'assegno per i figli e il minimo vitale. Se la prima avrebbe sostenuto l'aumento delle spese familiari per la nascita e la crescita dei figli, la seconda avrebbe assunto le forme di un vero e proprio reddito minimo sullo stampo del "reddito minimo di inserimento" francese e del "aiuto sociale" tedesco dell'epoca, aventi il duplice scopo di sostenere il reddito e di reintegrare socialmente il beneficiario per mezzo di programmi di attivazione.

Un vero e proprio spartiacque per il reddito minimo in Italia fu dato dai lavori della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, presieduta dall'onorevole Onofri, e dalla relazione finale del 1997⁷⁶.

Nella riforma complessiva del *welfare state* italiano, eccessivamente sbilanciato a favore delle pensioni e delle misure previdenziali in genere, la Commissione propose di colmare il divario con gli altri ordinamenti europei relativamente all'assenza di "uno schema di reddito minimo per chi è totalmente sprovvisto di mezzi"⁷⁷, accogliendo la suggestione dell'Unione Europea di "rafforzamento della «selettività» rispetto ai mezzi negli schemi di integrazione al reddito ed un generale spostamento di risorse dalla tutela dei tradizionali rischi «standard» delle assicurazioni sociali alla protezione di nuovi bisogni (esclusione sociale, perdita dell'autosufficienza, ecc.) [...]"⁷⁸.

Organica e puntuale fu quindi la proposta dell'istituto di cosiddetto "Minimo vitale", riprendendo la nomenclatura delle proposte delle precedenti commissioni sulla povertà, il quale avrebbe dovuto fungere da "rete di protezione, a cui qualsiasi cittadino, indipendentemente dal genere, dalla classe sociale, dalla professione – in condizioni di indigenza, per ragioni non dipendenti dalla propria volontà – [potesse] accedere per trovare un sostegno economico"⁷⁹. Il "Minimo vitale" qui proposto consisteva in un

⁷⁵ Commissione di Indagine sulla Povertà e sull'Esclusione sociale 1995, *Verso una politica di lotta alla povertà. L'assegno per i figli e il minimo vitale*, Società e istituzioni, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1995. Cfr. G. Busilacchi, *Welfare e diritto al reddito*, cit., pp. 152-154

⁷⁶ C. Saraceno, D. Benassi e E. Morlicchio, cit., pp. 170-172. Cfr. G. Busilacchi, cit., pp. 155-156

⁷⁷ Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *Relazione finale*, 28 febbraio 1997, *op. cit.*, pp. 6-7

⁷⁸ Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *op. cit.*, pp. 9-10

⁷⁹ Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *op. cit.*, p. 18

sussidio riservato agli individui maggiorenni delle fasce più deboli della popolazione che, nel periodo di fruizione, e se abili al lavoro, avrebbero ricercato attivamente una nuova occupazione e partecipato corsi di formazione professionale e attività di lavoro socialmente utile.

Le istanze di universalizzazione, per rimediare all'iniquità di un sistema disorganico e frammentato, investirono anche il sistema degli ammortizzatori sociali e del sostegno al reddito in caso di perdita del lavoro, i quali dovevano intervenire prima dell'intervento assistenziale del Minimo vitale.

Dalle suggestioni della Commissione Onofri prese forma la L. n. 449/1997 con la quale il legislatore aprì alla sperimentazione di un "reddito minimo di inserimento" a decorrere dall'anno successivo, a favore dei cittadini, con o senza figli a carico, privi di reddito e "impossibilitati a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli", delegandone al Governo la disciplina specifica⁸⁰. Il decreto delegato D.lgs. n. 237/1998 istituì il "Reddito minimo di inserimento" (Rmi), quale misura di contrasto alla povertà con gli obiettivi dell'integrazione sociale e dell'autonomia economica dei beneficiari e delle loro famiglie, per mezzo di programmi personalizzati e di trasferimenti monetari diretti.

L'istituto prevedeva il trasferimento o l'integrazione del reddito disponibile dei cittadini più poveri, rilevati sulla base di una soglia minima e parametrata sul numero di componenti del nucleo familiare, data preferenza ai nuclei con minori o con figli con *handicap* grave. Il sussidio era erogato per dodici mesi, rinnovabili, ai soggetti legalmente residenti sul territorio italiano da più di dodici mesi, o da tre anni se cittadini extra-UE o apolidi.

Ai soggetti abili al lavoro e disoccupati veniva richiesta la disponibilità a lavorare o a frequentare corsi di formazione professionale. Tutti i componenti del nucleo, invece, erano tenuti a seguire un programma di reinserimento sociale personalizzato, che, nello specifico, prevedeva il coordinamento con altri servizi sociali del territorio e l'assolvimento dell'obbligo scolastico per i minori. Tutto l'*iter* amministrativo competeva al Comune e agli enti del territorio.

Il percorso di attuazione del Reddito minimo di inserimento ebbe un'accelerazione con la riforma dei servizi di assistenza sociale della Legge 328/2000. Infatti, la sperimentazione,

⁸⁰ Art 59 co. 47-48 L. n. 449/1997

inizialmente prevista per 39 comuni, fu estesa a 306 Comuni, sino alla “messa a regime” di una misura di reddito minimo alla conclusione della sperimentazione⁸¹.

L’ordinamento giuridico italiano, all’apertura del nuovo millennio, conobbe un’ulteriore riforma che fu di rilevante importanza per le politiche di sostegno al reddito e, nondimeno, per sancire la definitiva infruttuosità della sperimentazione del reddito minimo a livello nazionale.

La L. Cost. n. 3/2001 riformò il titolo V della Costituzione e la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, con una forza uguale e contraria alla prospettiva di armonizzazione sul territorio nazionale dei servizi di assistenza sociale data dalla L. n. 238/2000. La riforma riservò alla potestà legislativa nazionale soltanto i livelli essenziali delle prestazioni sociali, tali da doversi garantire su tutto il territorio nazionale. Ogni altra prestazione venne affidata al potere normativo regionale. Ciò produsse uno “sviluppo locale dell’assistenza sociale estremamente differenziato e diseguale”⁸² e, nello specifico, una evidente sperequazione nella attuazione della sperimentazione di cui al D.lgs. n. 237/1998.

Anche sul versante del sostegno al reddito, perciò, la spinta universalistica della sperimentazione del 1998 e della riforma dell’assistenza sociale del 2000 ebbe un arresto importante e fu rinviata a data da destinarsi.

Tuttavia, la ragione più rilevante del fallimento della sperimentazione, secondo gli osservatori, fu “l’incapacità degli enti pubblici di predisporre strumenti adeguati e credibili di reinserimento lavorativo”⁸³. Può dirsi che è storico e ricorrente l’argomento del dibattito odierno che concentra la critica delle misure di sostegno al reddito sulla “carenza di cultura amministrativa” e nella “insufficiente azione di controllo”⁸⁴, soprattutto “nei piccoli comuni che non [dispongono] di adeguate risorse organizzative per erogare i servizi di accompagnamento”⁸⁵.

Contestualmente alle novità istituzionali date dalle elezioni politiche del 2001 e l’Accordo interconfederale tra Governo e parti sociali del “Patto per l’Italia” sottoscritto

⁸¹ C. Saraceno, D. Benassi e E. Morlicchio, *op. cit.*, p. 172

⁸² C. Saraceno, D. Benassi e E. Morlicchio, *op. cit.*, p. 162. Tale sviluppo dell’assistenza sociale e della tutela, ad onor del vero, iniziò ben prima con la nascita delle Regioni e con gli interventi degli enti locali. Cfr. G. Busilacchi, *Welfare e diritto al reddito*, cit., pp. 148-149

⁸³ BIN Italia, *op. cit.*, p. 107

⁸⁴ S. Toso, *op. cit.*, 109

⁸⁵ C. Saraceno, D. Benassi e E. Morlicchio, *op. cit.*, p. 171

nel 2002, il Reddito minimo di inserimento non venne stabilizzato e venne dichiarato impraticabile.

La peculiarità dell'ordinamento italiano rispetto alla tendenza continentale, quindi, fu quella di ritardare l'implementazione di una tutela minima del reddito a livello statale. Complice la riforma costituzionale della ripartizione delle competenze legislative del 2001, l'ossatura dell'ordinamento fu il terreno fertile per la stagione degli schemi di reddito minimo regionale e locale, che tennero acceso il dibattito sul contrasto alla povertà sino alle crisi economiche del 2008 e del 2011⁸⁶.

Infatti, se a livello locale si è assistito al proliferare di istituti di sostegno al reddito, a livello nazionale i primi anni del nuovo millennio si caratterizzarono per il ritorno a un approccio di governo dell'assistenza sociale di stampo neoliberale, con la privatizzazione a favore degli enti del terzo settore e della riduzione della spesa sociale.

Ciò comportò la sequenza di una serie di interventi simbolici e disorganici, come l'ipotesi contenuta nel Libro Bianco sul Welfare del 2003 e il "Reddito di Ultima Istanza" (Rui), inizialmente previsto dalla manovra finanziaria per l'anno 2004 di cui alla L. n. 350/2003, ma poi investita dalla sentenza n. 423/2004 Corte Cost. La Corte Costituzionale, infatti, dichiarò fondata la questione di legittimità costituzionale presentata dalla Regione Emilia-Romagna relativamente alla disposizione istitutiva della misura, perché ritenuta una misura assistenziale, perciò di esclusiva competenza delle Regioni secondo il dettato costituzionale così come riformato. Inoltre, si evinceva che l'istituto non poteva rientrare tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di competenza legislativa statale ex art. 117 co. 2 lett. m Cost., dal fatto che L. n. 35/2003 lasciava alla potestà legislativa delle Regioni parte della disciplina dell'istituto e, così facendo, non prescriveva un eguale godimento della prestazione su tutto il territorio⁸⁷.

Ugualmente si dica dell'intervento emergenziale della "Social Card" del 2008, un *bonus* economico fisso per le spese alimentari e le utenze domestiche, di stampo categoriale, poiché previsto per i nuclei familiari poveri con ultrasessantacinquenni e figli di massimo tre anni, sul modello del *Food Stamps Program* statunitense del 1939.

⁸⁶ Cfr. C. Saraceno, D. Benassi e E. Morlicchio, cit., pp. 173-174. S. Toso, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, cit., pp. 112-121; BIN Italia, *Reddito minimo garantito*, cit., pp. 110-135; G. Bronzini, *Il diritto a un reddito di base*, cit., pp. 94-97; E. Granaglia e M. Bolzoni, *Il reddito di base*, cit., 122-124

⁸⁷ Si veda Corte Cost. sent. n. 423/2004, considerato in diritto 8.3

La politica dei *bonus*, insieme con il complesso e rattoppato sistema delle detrazioni e delle agevolazioni fiscali, ha contrassegnato l'azione di *welfare* nelle crisi economiche del nuovo millennio: la *social card* è simbolica per ciò che riguarda il contrasto alla povertà⁸⁸. I cosiddetti *bonus*, ovverosia aiuti in denaro di piccola entità, concessi periodicamente o più spesso *una tantum*, ha consentito al legislatore di intercettare istanze particolari e contemporaneamente razionalizzare la spesa sociale, senza intervenire in modo organico.

Aiuti in denaro contro la povertà, non riconducibili ad una forma strutturata di sostegno al reddito, si susseguirono anche nella XVII Legislatura (2013-2018). Il dibattito politico e giuridico sugli istituti di reddito minimo non ebbe sostanzialmente prosieguo dal tramonto del Reddito minimo di inserimento e l'annuncio del Reddito di Ultima Istanza. Le rivendicazioni inascoltate di una sicurezza economica minima, tuttavia, si fecero pressanti a causa delle recessioni economiche del 2008 e del 2011, posto che l'Italia poteva considerarsi “uno dei paesi europei meno efficaci nel contrastare il rischio di povertà”⁸⁹, dovuto anche alla “estrema dispersione categoriale” delle politiche di sostegno al reddito⁹⁰.

Ad onor del vero, la prima reazione di livello nazionale fu quella data dal d.l. n. 5/2012 convertito con L. n. 35/2012 che, riformando la Nuova Carta Acquisti nata nel 2010 come sperimentazione annuale delegata agli enti del terzo settore⁹¹, ne attribuì la gestione ai Comuni. Rappresentava una misura più generosa della prima *social card* ed era sostanzialmente universale, ma sulla base di una scala di priorità dovuta ai suoi limiti finanziari⁹². La sperimentazione della Nuova Carta Acquisti, ad ogni modo, non ebbe mai inizio e lasciò il tema sospeso, sino alla rinnovata attenzione ai mezzi di contrasto alla povertà della nuova Legislatura.

Dal 2013 in poi, quasi ogni gruppo parlamentare presentò per mezzo dei suoi componenti una proposta di legge riguardo all'istituzione di una misura di reddito minimo garantito, ivi compreso quello della nuova compagine politica del Movimento 5 Stelle che aveva

⁸⁸ Si veda altresì il *bonus* 80 euro introdotto nel 2014 per i lavoratori a basso salario introdotto per la prima volta con d.l. n. 66/2014 e poi definito con L. n. 190/2014.

⁸⁹ G. Busilacchi, *Contrastare le nuove povertà*, *op. cit.*, p. 467

⁹⁰ G. Busilacchi, *op. cit.*, p. 468

⁹¹ d.l. n. 225/2010. Cfr. S. Toso, *cit.*, p. 121

⁹² C. Saraceno, D. Benassi e E. Morlicchio, *cit.*, pp. 177-178

inserito nel proprio programma elettorale una forma di reddito di base universale e incondizionato, chiamata “Reddito di Cittadinanza”⁹³.

Le proposte di legge presentarono caratteristiche differenti, riguardo alle dotazioni finanziarie, ai meccanismi di accesso, agli obblighi richiesti dai beneficiari. Tutte, ad ogni modo, proposero l’implementazione di un sostegno al reddito “di base” elargito sulla base di una prova dei mezzi.

Come sottolineano Granaglia e Bolzoni, il minimo comun denominatore più rilevante di tutte le proposte di reddito minimo fu la previsione di “percorsi di attivazione assai stringenti come condizione per il trasferimento economico e forti responsabilità infra-familiari nel contrasto alle situazioni di povertà”⁹⁴.

L’accelerazione verso una forma di sostegno al reddito universale e selettiva avvenne nel 2013 con la proposta del Gruppo di lavoro sul reddito minimo istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con D.M. 13 giugno 2013 e il cosiddetto “Sostegno per l’inclusione attiva” (Sia). La misura, secondo gli osservatori, fu il primo esempio di una “moderna misura di contrasto alla povertà”⁹⁵ dopo il percorso sperimentale del 1998, prevedendo percorsi di reinserimento lavorativo affidati ai servizi sociali locali. Nel Rapporto finale del Gruppo di lavoro, il Sostegno per l’Inclusione attiva viene presentato come una misura nazionale, universale, di contrasto alla povertà, di inclusione e attivazione, a base familiare ma con attenzione agli individui, dedicato anche ai cittadini migranti legalmente residenti in Italia da almeno due anni. Esso fu progettato ma non inserito nella manovra finanziaria del 2014, tal che non fu mai messo a terra, pur favorendo la sperimentazione della Nuova Carta Acquisti di cui alla L. n. 35/2012. Tale sperimentazione partì nello stesso anno, dopo che il D.M. del 10 gennaio 2013 ne aveva definito le caratteristiche: dedicata ai nuclei familiari poveri con almeno un minorenne, interamente gestita dai Comuni, in particolare per ciò che riguarda la ricezione delle domande e i progetti di reinserimento.

⁹³ Si veda, ad esempio, il Reddito minimo di cittadinanza attiva (Rmca) di cui alla proposta di legge in quota Partito Democratico depositata ad aprile 2013; il Reddito minimo garantito (Rmg) di cui alla proposta di legge in quota Sinistra Ecologia e Libertà depositata ad aprile 2013; il Reddito di Cittadinanza (Rdc) della proposta di legge in quota Movimento 5 Stelle depositata ad ottobre 2013. Peraltro, proposte di riforma provenivano anche dalla società civile, tra cui quella del Reddito d’ Inclusione Sociale (Reis) presentata a luglio 2013 dalla Alleanza contro la povertà in Italia, la quale sintetizzò l’opinione di numerosi soggetti sociali e studiosi della materia. Cfr. C. Gori *et al.*, *Il Reddito d’inclusione sociale (Reis). La proposta dell’Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2016

⁹⁴ E. Granaglia e M. Bolzoni, *op. cit.*, p. 156

⁹⁵ S. Toso, *op. cit.*, p. 122

Il D.lgs. n. 22/2015 stabilì la sperimentazione dell'Assegno Sociale di Disoccupazione (ASDI), istituto misto tra gli ammortizzatori sociali e gli strumenti di contrasto alla povertà, riservata ai disoccupati che dopo aver percepito l'indennità di disoccupazione si ritrovavano ancora senza impiego e in condizioni di difficoltà economica, qualora appartenessero ad un nucleo familiare con componenti minori, o per disoccupati di età maggiore a 55 anni non ancora pensionabili. La prestazione era subordinata all'attivazione del beneficiario nella ricerca di lavoro e nella formazione.

La legge finanziaria per l'anno 2016, L. n. 208/2015, istituì il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, finalizzato all'attuazione della nuova *social card* che cambiò denominazione in "Sostegno di inclusione attiva" (Sia).

Di lì a poco, tuttavia, il Parlamento con L. n. 33/2017 delegò al Governo la definizione di un istituto di reddito minimo universale e selettivo, con il fine di inglobare le misure categoriali già esistenti e rispondere ai moniti che le istituzioni europee rivolgevano a quei pochi Stati membri, tra cui l'Italia, che non si erano ancora dotati di una misura in tal senso

L'ultimo Governo incaricato nella XVII Legislatura introdusse con il D.lgs. n. 147/2017 il cosiddetto "Reddito di Inclusione" (Rei), sostitutivo del Sostegno di inclusione attiva e dell'Assegno Sociale di Disoccupazione (ASDI)⁹⁶. Vero è che la misura, inizialmente, prevedeva i medesimi criteri di accesso del Sia, essendo quindi una misura categoriale dedicata ai nuclei familiari con minori, soggetti con disabilità grave, donne in stato di gravidanza o disoccupati sopra i 55 anni.

Ciò nondimeno, con la manovra finanziaria per l'anno 2018, il Reddito di Inclusione venne esteso a tutti i nuclei familiari al di sotto di una soglia prestabilita di povertà così da diventare il primo istituto italiano di reddito minimo garantito, universale e selettivo, basato su criteri di accesso soltanto economici.

L'istituto si presentava come una "misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale", ai sensi dell'art. 2, "condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione di un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa", componendosi di un trasferimento monetario e di una serie di servizi sociali dedicati per un

⁹⁶ Si rimanda, nell'ampia letteratura, alla completa analisi sociopolitica di M. Natili, *Il reddito minimo in Italia, dal Reddito di Inclusione al Reddito di Cittadinanza*, in F. Pizzuti a cura di, *Rapporto sullo Stato sociale 2019. Welfare pubblico e welfare occupazionale*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2019, pp. 367-380

totale di 18 mesi, rinnovabili per altri 12 mesi in seguito ad una sospensione di 6 mesi. L'unità di riferimento erano i nuclei familiari residenti in modo continuato sul territorio italiano da almeno due anni in condizione di difficoltà economica, verificata sulla base di parametri relativi ai redditi e al patrimonio immobiliare.

Il sussidio era quantificato sulla base della differenza tra i suddetti parametri e il reddito disponibile del nucleo⁹⁷, potendo essere speso liberamente per la sua metà, mentre la metà restante veniva vincolata al pagamento di determinate spese ritenute per legge indispensabili, in modo non difforme dalle esperienze precedenti di *social card*.

Delegato a presentare la domanda per il nucleo familiare era il "capofamiglia", il quale avrebbe sottoscritto il "progetto personalizzato" che l'articolo 6 del decreto divide in categorie generali di attivazione: "frequenza di contatti con i competenti servizi responsabili del progetto"; "atti di ricerca attiva di lavoro" e disponibilità alle attività di rafforzamento delle competenze e di formazione; "frequenza e impegno scolastico" e "comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute".

La critica più diffusa riguardava la carente generosità economica, la quale ha portato il legislatore ad escludere dalla potenziale platea quasi i due terzi dei nuclei familiari in condizione di povertà assoluta, nonché a stabilire un importo del sussidio a garanzia della "sussistenza"⁹⁸, non anche di un'esistenza dignitosa.

Critiche importanti riguardarono gli obblighi di attivazione e l'apparato sanzionatorio ad essi connesso, riguardo alle assenze ingiustificate alle convocazioni, ai corsi di formazione o di orientamento. Per di più, viene sanzionata con la decadenza dal beneficio una sola assenza ingiustificata ad iniziative di attivazione e di politica attiva del lavoro o nel caso in cui venga rifiutata in modo ingiustificato una "offerta di lavoro congrua", concetto che tornerà in auge nel dibattito nazionale negli anni a venire. Veniva definita "congrua" quella offerta di lavoro che, ai sensi dell'art. 25 del D.lgs. n. 150/2015 in materia di principi comuni delle politiche attive del lavoro, quando: risulta coerente con le esperienze e le competenze del soggetto, quando risulta adeguata in termini di distanza tra il luogo di lavoro e il domicilio del lavoratore; quando la retribuzione offerta è superiore del 20% all'indennità percepita nel mese precedente; in base alla durata del periodo di disoccupazione.

⁹⁷ Dal quale sottrarre le spese di locazione, il 20% del reddito da lavoro dipendente. Risulterà di €. 187,50 per i nuclei con un solo componente sino a €. 485,41 per i nuclei con cinque componenti

⁹⁸ G. Bronzini, *op. cit.*, p. 117. Allegri parla, a proposito, dell'istituzione del Reddito di Inclusione come di una "povera legge sui poveri". G. Allegri, *Dal contrasto alla povertà estrema alla necessità di un reddito garantito. Per un cambio di paradigma*, *op. cit.*, p. 49

Ad essere oggetto di critica, in sostanza, furono le procedure amministrative e le contropartite di attivazione, “poco plausibili e vessatorie”⁹⁹, che riprodussero un approccio ritenuto eccessivamente paternalistico. I critici della misura ritenevano che essa si concentrasse su una “*governance* amministrativa dei poveri, passando per la responsabilizzazione del capofamiglia come paternalistica figura da mettere al lavoro in cambio di una modesta retribuzione con la quale provvedere alla propria famiglia”¹⁰⁰.

L’impianto burocratico intorno alla misura avrebbe avuto bisogno di una “riorganizzazione dei servizi a livello locale”¹⁰¹, preso atto delle differenze territoriali e della scarsa efficienza delle politiche per il reimpiego.

Ciò posto, se lo schema normativo del Reddito di Inclusione non andò esente dalle critiche degli osservatori, su alcune questioni focali, vero è che gli venne riconosciuto il merito di essere la prima forma universale di sostegno al reddito per i nuclei familiari economicamente più deboli, tal che poteva dirsi iniziato il percorso verso un “diritto universale a un reddito minimo”¹⁰². Fu parimenti il “primo dei livelli essenziali delle prestazioni di assistenza previsti dalla riforma della Costituzione del 2001”¹⁰³.

L’istituto, per concludere, non ebbe il tempo di consolidare una prassi attuativa che fu subito sostituito nel corso della XVIII Legislatura, all’esito delle elezioni politiche del 2018.

2.3 La forma lieve di riconoscimento: il reddito minimo garantito nelle fonti europee

Il dialogo con il contesto internazionale e con l’ordinamento giuridico europeo hanno costituito già nel XX secolo uno degli elementi più rilevanti per il riconoscimento di un diritto fondamentale al reddito minimo garantito. Preliminarmente si sottolinea come il percorso del contesto sovranazionale si muova su un piano distinto e anticipato rispetto all’azione politica e giuridica dell’Italia, avendo su quest’ultimo una importante influenza.

Ad esempio, nel medesimo periodo del trentennio glorioso del *welfare*, di necessaria menzione è stato lo stretto rapporto tra lo Stato italiano e l’Organizzazione Internazionale

⁹⁹ G. Bronzini, *op. cit.*, p. 111

¹⁰⁰ G. Allegri, *ibidem*

¹⁰¹ C. Saraceno, D. Benassi e E. Morlicchio, *op. cit.*, p. 181

¹⁰² C. Saraceno, D. Benassi e E. Morlicchio, *ibidem*

¹⁰³ C. Saraceno, D. Benassi e E. Morlicchio, *ibidem*

del Lavoro, ancor prima del 1948 e sin dalla sua fondazione del 1919. Tra le convenzioni stipulate, fu la Dichiarazione di Filadelfia del 1944 a definire le norme di principio relativamente all'operato degli Stati e dell'OIL in tema di lavoro e povertà, trattati l'uno come l'opposto dell'altra.

Dopo aver stabilito le direttrici della de-mercificazione del lavoro e della lotta alla povertà e al bisogno come questioni sociali, l'Organizzazione sancì il proprio impegno ad implementare nei paesi aderenti programmi di salario minimo per tutti i lavoratori e, per quanto qui rileva, di estensione della sicurezza sociale “per assicurare un provento base a tutti i lavoratori”¹⁰⁴. Tale attività di *enforcement* portata avanti dall'OIL, per inciso, continuerà per tutto il XX secolo, rallentò nella decade del 1970 per l'ingresso nell'Organizzazione di paesi emergenti con bassi *standard* lavorativi e parimenti accelerò nuovamente a ridosso del nuovo millennio con la definizione dei famosi *core labour standards* del 1998, la *decent work agenda* degli anni successivi, per culminare nella Dichiarazione sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Giusta del 2008. In quest'ultima fonte internazionale, infatti, è raccomandato agli Stati di estendere i sistemi di sicurezza sociale e di reddito minimo garantito per proteggere i cittadini dalle nuove incertezze dei mercati¹⁰⁵. Parimenti, nella raccomandazione sui Piani di Protezione Sociale n. 202/2012, l'OIL raccomandava agli Stati di garantire una “sicurezza di base del reddito” per garantire ai minori l'accesso alla nutrizione, all'educazione, alle cure a ogni altro servizio; per garantire un minimo di reddito agli adulti in età attiva ma momentaneamente impossibilitati a guadagnare un reddito sufficiente in caso di malattia, disabilità, maternità o disoccupazione, o vecchiaia. Ciò era finalizzato a garantire di vivere una esistenza dignitosa¹⁰⁶

La logica della libertà e dell'uguaglianza nei diritti è a fondamento della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo proclamata dall'Assemblea Generale della Nazioni Unite nel 1948 delle sue disposizioni di cui agli artt. 22 e 23 co. 3. La prima sancisce il diritto

¹⁰⁴ Art. 3 lett. f della Dichiarazione riguardante gli scopi e gli obiettivi dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, Filadelfia, 10 maggio 1944

¹⁰⁵ Per un approfondimento sul tema, si rimanda a M. Borzaga, *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povertà*, in Lavoro e diritto, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 1, pp. 63-80.

¹⁰⁶ Si noti che l'OIL sia andata ben oltre della definizione dei classici strumenti di protezione sociale del XX secolo, e nel periodo più recente ha mostrato attenzione per le forme di reddito di base universale e incondizionato. Cfr. I. Ortiz, C. Behrendt, A. Acuna-Ulate, Q. Anh Nguyen, *Universal Basic Income proposals in light of ILO standards: key issues and global costing*, in Extension of Social Security, Working Paper no. 62, Social Protection Department, International Labour Organization, Ginevra, 2018

umano alla sicurezza sociale e alla realizzazione dei propri diritti economici, sociali e culturali a tutela della dignità e del “libero sviluppo della sua personalità” per mezzo delle risorse dello Stato. La seconda, dopo aver riconosciuto il diritto umano al lavoro e a una retribuzione eguale, equa e sufficiente a garantire a lui e alla famiglia un’esistenza dignitosa, afferma in chiusura che, in caso di necessità, devono essere previsti dei mezzi di integrazione del reddito proveniente dal lavoro.

Di pari rilevanza, nel contrasto alla povertà, è l’art. 25, istitutivo del diritto all’assistenza sociale e a beni o servizi che garantiscano tenore minimo di vita. Lo stesso articolo prevede, altresì, il diritto alla previdenza sociale e alla sicurezza – economica - nel caso si verificano i casi tipici di rischio sociale connesso al lavoro, ovverosia disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia, prevedendo altresì una clausola residuale presumibilmente aperta al concretizzarsi di nuovi rischi sociali.

La Dichiarazione ONU del 1948 aprì la strada per il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1966 e ratificato dall’Italia nel 1978, con il quale fu riconosciuto l’ideale di essere umano libero, in quanto libero dalla povertà. In particolare, all’art. 9 venne nuovamente riconosciuto il diritto di ogni individuo alla sicurezza sociale.

Parimenti, in seno al Consiglio d’Europa, fu sottoscritta la Carta Sociale Europea nel 1961, poi riveduta nel 1996 e ratificata dall’Italia nel 1999, oltre al Codice Europeo di Sicurezza Sociale nel 1964, ratificato dall’Italia nel 1977. Nel primo trattato i paesi firmatari riconoscevano, all’obiettivo n. 30, il diritto per ogni lavoratore alla protezione dalla povertà e dalla emarginazione sociale e all’art. 12 si impegnavano ad armonizzare i regimi di sicurezza sociale interni, il cui livello di tutela avrebbe dovuto essere progressivamente aumentato. Il secondo trattato prescriveva per gli ordinamenti giuridici dei paesi firmatari gli istituti dell’indennità di disoccupazione, dei trattamenti pensionistici per invalidità, vecchiaia, infortuni o malattia professionale, dell’assegno familiare.

In secondo luogo, il contesto sovranazionale influenzò il contrasto alla povertà nell’ordinamento italiano per il processo di integrazione europea sino al tentativo costituente del 2003 e al Trattato di Lisbona del 2009.

Se è vero che l’ordinamento europeo non ha mai avuto particolare rilevanza per le riforme dei modelli di protezione sociale degli Stati membri, limitandosi ad un ruolo di

coordinamento tra gli Stati soprattutto a partire dal Trattato di Amsterdam del 1997¹⁰⁷, è altrettanto vero che il contrasto alla povertà ha assunto un rilievo nell'agenda comunitaria dopo i progressi dati dalla nascita dell'Unione Europea con il Trattato di Maastricht del 1992¹⁰⁸. Le istituzioni europee hanno più volte incoraggiato l'armonizzazione dei regimi di *welfare* per mezzo di numerosi atti di *soft law* già prima delle fine del secolo, indirizzati all'azione governativa interna, pur se ripetutamente concentrati sulla figura del "lavoratore" piuttosto che su quella universale del "cittadino". Dall'armonizzazione si è passati, a cavallo tra i due millenni, a nuovi istituti – sempre di *soft law* - di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri¹⁰⁹.

Rilevano nello studio delle forme di sostegno al reddito gli atti non vincolanti delle Commissioni Europee presiedute tra il 1985 e il 1995 da Jacques Delors, il quale ebbe un'idea pionieristica di Europa sociale – accanto a quella "industriale" - e un approccio

¹⁰⁷ Con il quale venne istituito lo strumento del Metodo Aperto di Coordinamento per orientare l'azione delle politiche sociali degli Stati membri. Si veda O. De Schutter, *The implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination*, Jean Monnet Working Paper no. 7, New York University School of Law, New York, 2004. Cfr. S. Sciarra, *La costituzionalizzazione dell'Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di "soft law"*, in Quaderni Costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2004, n. 2, pp. 281-301; G. Martinico, *L'impatto del metodo aperto di coordinamento sulla "forma di unione"*, in Diritto Pubblico, Il Mulino, Bologna, 2009, n. 2, pp. 625-652

Altrettanto vero è che l'art. 153 lett. h del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea impone ad essa di sostenere e completare l'azione degli Stati membri, ai sensi dell'art. 153 lett. j, anche sul fronte della "adozione di trattamenti minimi per l'integrazione delle persone escluse nel mondo del lavoro". Cfr. BIN Italia, *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012, pp. 79-81.

Il contributo delle fonti di *hard law* dell'Unione Europea si limitano a definire i principi rientranti in quel "*acquis* comunitario" che dovrebbe guidare l'azione politica degli Stati membri. Si ricordi, ad esempio, l'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea che riconosce il "diritto all'esistenza", la dignità e il rispetto dei diritti umani, così come la giustizia e la solidarietà come valori fondanti la dimensione sociale dell'essere umano; così come l'art. 3 che sancisce l'economia sociale di mercato come strumento per combattere l'esclusione sociale e per promuovere la giustizia e la protezione sociale oltre che la "coesione economica, sociale e territoriale"

¹⁰⁸ Sin dalla nascita delle Comunità Economiche Europee con il Trattato di Roma del 1957, gli accordi tra gli Stati europei hanno previsto che la protezione sociale fosse di esclusiva competenza dei processi di *governance* interna, prevedendo solo norme descrittive degli obiettivi economici e sociali del nuovo scenario europeo che avrebbe riformato lo *status* giuridico dei lavoratori. L'affermazione dei diritti fondamentali in generale, e quindi anche dei diritti sociali, nell'ordinamento dell'Unione Europea sembra stia prendendo terreno grazie alle "tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri", definiti dal TUE come "principi generali del diritto comunitario", dando forza e giuridicità all'elenco di cui alla Carta Europea dinanzi alle Corti costituzionali e alla Corte di Giustizia dell'Unione. G. Silvestri, *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in Quaderni Costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2006, n. 1, pp. 7-24

¹⁰⁹ S. Giubboni, *Diritti e politiche sociali nella "crisi europea"*, Working Paper n. 30, C.S.D.L.E. "Massimo d'Antona", 2004

alle politiche di *welfare* nazionale evidentemente opposto rispetto a quello neoliberale di Thatcher¹¹⁰.

È la Commissione che propose al Consiglio Europeo l'adozione della Carta comunitaria dei diritti sociali dei lavoratori, avvenuta nel 1989. In tale documento, il Consiglio raccomandò agli Stati membri di intervenire con provvedimenti di attuazione e riconobbe all'art. 10 il diritto alla protezione sociale e a prestazioni sufficienti di sicurezza sociale per ogni lavoratore, nonché il diritto per le persone escluse, impossibilitate o non reinserite nel lavoro, di avere delle risorse per far fronte alla loro situazione personale di privazione di ogni sostegno.

Sul medesimo solco, la Commissione Delors II contribuì all'avvio dei lavori di riforma della Carta Sociale Europea.

Contestualmente, su proposta della stessa Commissione, il Consiglio definì i criteri comuni dei sistemi di protezione sociale con la Raccomandazione n. 441/1992 e invitò gli Stati membri a rivedere i propri sistemi di protezione sociale in forza del riconoscimento del “diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana”. Tale diritto si sarebbe dovuto concretizzare in un sostegno monetario minimo, accanto alle politiche fondamentali di reinserimento lavorativo, che coprisse i bisogni primari degli individui coinvolti, coniando il concetto di “*safety net*” per i più poveri, riprendendo la definizione del parere sulla povertà reso dal Consiglio Economico e Sociale nel 12 luglio 1989¹¹¹. Evidenziata la necessità di coordinare le politiche degli Stati membri in materia, il Consiglio emanò a distanza di un mese la Raccomandazione n. 442/1992 relativamente alle convergenze degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale, poi ripresa dalla Raccomandazione n. 639/2008, conosciuta per essere la fonte di *soft law* con la quale l'Unione Europea ha definito per ogni Stato membro la soglia del 60% del reddito mediano nazionale per definire l'adeguatezza delle misure di reddito minimo garantito.

¹¹⁰ L. Innocenti, *La 'dimensione sociale' nel processo europeo di integrazione economica. La Commissione Delors I (1985-1989)*, in *Impresa Sociale*, Iris Network – Istituti di ricerca sull'impresa sociale, Trento, 2021, n. 1

¹¹¹ Considerando n. 13 Raccomandazione UE n. 441/1992

Nel Libro Bianco del 1994, la Commissione tornò a proporre l'implementazione di politiche di lavoro accompagnate da strumenti residuali di "indennizzazione" dei disoccupati, nel caso in cui i mezzi di reinserimento sociale fossero esauriti¹¹².

Nel frattempo, sul fronte sovranazionale, le turbolenze costituenti del 2003 e l'approdo al Trattato di Lisbona del 2009 diedero importanti novità sul fronte del contrasto alla povertà per mezzo di misure di reddito minimo garantito. Dal 2009, infatti, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza nel 2000, assunse lo stesso grado di vincolatività dei trattati fondativi, "costituzionalizzando" principi e valori alla base dei diritti fondamentali in essa riconosciuti.

È per tale motivo che la dottrina, in modo perlopiù unanime, ritiene che l'art. 34 co. 3 costituisca il riconoscimento formale del diritto fondamentale a un reddito minimo negli Stati membri dell'Unione Europea¹¹³. La disposizione, inserito nel capo relativo alla "Solidarietà", sancisce il diritto del cittadino all'assistenza e alla sicurezza sociale e così recita al comma su menzionato:

"Al fine di lottare contro l'esclusione sociale, l'Unione Europea riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali".

Secondo Rodotà, tale disposizione apre il futuro dell'Unione a una "democrazia del reddito universale" che riconosca il nesso tra democrazia, lavoro ed esistenza, come tripartizione di elementi imprescindibili¹¹⁴. Scompare, infatti, il nesso tra il contrasto alla povertà e la figura divisiva del "lavoratore", così che il titolare del diritto di cui all'art. 34 è semplicemente il cittadino che, aldilà del ruolo assunto nel mercato del lavoro, riversi in "condizione attuale di rischio di esclusione sociale o di povertà"¹¹⁵.

Viene accolta, in sostanza, la necessità di prescindere dal concetto di protezione sociale come tutela della disoccupazione e dell'assenza di lavoro, facendo spazio alla protezione sociale come "diritto di cittadinanza" e diritto sociale all'integrazione. Segue, perciò

¹¹² Commissione Europea, *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro bianco*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo, 1994, p. 16

¹¹³ G. Bronzini, cit., pp. 48-53. Cfr. BIN Italia, cit., 82-90

¹¹⁴ S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, op. cit., p. 243. Cfr. AA.VV., *La democrazia del reddito universale*, manifestolibri, Roma, 2007

¹¹⁵ G. Bronzini, *Il diritto a un reddito di base*, op. cit., p. 52

detto, le suggestioni del Rapporto Supiot e del concetto di “cittadinanza sociale” già menzionato.

Nella Strategia di Lisbona e nella Strategia Europa 20-20, proposta dalla Commissione nel 2010, la pressione sugli Stati membri per l’adozione di misure di sostegno minimo al reddito si fece importante, avuto riguardo dell’adozione dei principi di “flexicurity” nella strategia politica europea. È per tale motivo che nei primi anni in cui si mostrarono le ricadute della crisi finanziaria globale, si susseguirono atti di *soft law* che raccomandavano agli Stati di implementare “misure universali di *welfare*, a presidio della sicurezza esistenziale delle persone, risolutive per eliminare il rischio di esclusione sociale”¹¹⁶. Ciò avvenne in risposta, inoltre, alla crescita economica senza crescita dell’occupazione avuta prima della crisi finanziaria, nonché alla diffusione di forme di lavoro flessibile, precario, parasubordinato e diffuso nella cosiddetta “gig-economy”.

La Raccomandazione del 2008 su richiamata è stata seguita dalla Risoluzione del Parlamento Europeo sulla “agenda sociale rinnovata” del 2009, per rafforzare il contenuto della prima e per ribadire l’urgenza degli interventi da questa sollecitati. Sottolineava, inoltre, la necessità di “debellare la povertà in una prospettiva di lungo periodo”, partendo da un “adeguato reddito minimo”¹¹⁷ che consentisse di “distinguere tra inclusione sociale e inclusione al lavoro”¹¹⁸.

In una risoluzione dell’anno successivo, il Parlamento parlò proprio di un diritto a un “reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa” per “sottrarre ogni bambino, adulto e anziano dalla povertà e garantire loro il diritto a una vita dignitosa”¹¹⁹.

Relativamente alla costruzione di un modello sociale europeo, peraltro, va ricordata la definizione del “Pilastro europeo dei diritti sociali”, che ebbe impulso dal documento che manifestò la comunità di intenti delle istituzioni dell’Unione, con la sottoscrizione del Consiglio, della Commissione e del Parlamento Europeo nel 17 novembre 2017¹²⁰. Tra i

¹¹⁶ BIN Italia, *op. cit.*, p. 94

¹¹⁷ Risoluzione Parlamento Europeo sull’Agenda Sociale rinnovata, punti 1-13, 06.05.2009

¹¹⁸ BIN Italia, *op. cit.*, p. 98

¹¹⁹ Risoluzione Parlamento Europeo sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa, punti 1-3, 20.10.2010

¹²⁰ Si veda il completo contributo European Parliament, *Minimum income policies in EU Member States*, Policy Department A - Economic and Scientific Policy, 2017. Si citano alcuni commenti all’esordio del Pilastro sociale europeo. S. Giubboni, *L’insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 4, pp. 557-578. Cfr. Fondazione Lelio e Lisli Basso, *Verso un pilastro sociale europeo*, a cura di G. Bronzini, Edizioni Fondazione Basso, Roma, 2018; A. Nato, *Il*

20 principi del documento, venne definito quello relativo al “Minimum income”, tale per cui “Chiunque ha risorse insufficienti ha il diritto a beneficiare di un adeguato reddito minimo per garantire una vita dignitosa in tutte le sue fasi, e un effettivo accesso al godimento di beni e servizi. Per coloro che sono abili al lavoro, i benefici devono essere combinati con incentivi al reinserimento nel mercato del lavoro”.

Esiste tuttavia un'altra visione interessante secondo la quale il Pilastro Europeo dei diritti sociali possa avere l'effetto contrario di indebolire la “pienezza normativa” della Carta Europea dei Diritti Fondamentali, per aver riportate in auge il “fallimentare” metodo di coordinamento delle politiche interne e per aver sovrascritto l'ennesimo elenco di diritti in materia sociale¹²¹.

Ciò ad ogni modo, i lavori relativi alla costruzione normativa dell'Europa sociale, d'altronde, si sono bruscamente arrestati con l'avvento dell'emergenza sanitaria. Ciò ha portato alla conversione delle priorità politiche europee sul finanziamento dei piani di investimento nazionale in tendenza anticiclica, con il Next Generation EU Fund approvato dal Consiglio Europeo nel luglio 2020¹²².

Tuttavia, dopo un primo periodo di stallo, l'ordinamento europeo ha mosso i primi passi di concretezza nell'alveo del Pilastro dei diritti sociali, con il proprio quadro finanziario pluriennale 2021-2027, il Piano di Azione di cui alla Comunicazione n. 102/2021 della Commissione Europea e la Dichiarazione del Consiglio dell'Unione Europea sottoscritta a Porto nel 8 maggio 2021.

Nella Comunicazione del 2021 la Commissione ha ribadito l'importanza del reddito minimo come politica strutturale dell'Unione Europea e degli Stati membri, oltre

ruolo dell'Unione Europea nel contrasto alla povertà: quale futuro per il reddito minimo garantito nell'ordinamento giuridico multilivello europeo?, in *La Cittadinanza Europea*, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 1, pp. 87-106

¹²¹ I problemi, riguarderebbero, la mancata giustiziabilità degli atti di *governance* del MAC e perciò la rinnovata “marginalizzazione della Corte di Giustizia” nella garanzia dei diritti stabiliti dalla Carta. A. Cozzi, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 2, pp. 516-518

¹²² Il discorso di presentazione al Parlamento Europeo della Presidente della nuova Commissione Europea nel 2019, infatti, aveva fatto immaginare un netto cambio di passo per definire la posizione dell'Europa sociale e quindi delle forme di reddito minimo nel continente. Per un commento sul Pilastro dei diritti sociali prima e dopo l'evento elettorali, si confronti M. Ferrera, *Si può costruire una Unione Sociale Europea*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 3, pp. 567-589. Cfr. E. Longo, *Il volto umano dell'Unione Europea: passato e futuro dei diritti sociali*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 3, pp. 651-664. Sulla relazione tra l'emergenza sanitaria e il processo di integrazione europea: C. Bergonzini, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 4, pp. 761-778

all'obiettivo di riduzione della povertà per un numero di 15 milioni di persone entro il 2030. Tra le azioni concrete in esso contenuto, vi fu la proposta di raccomandazione inviata al Consiglio nel 28 settembre 2022 su un "adeguamento reddito minimo per garantire l'inclusione attiva" che riprendesse il discorso della famosa Raccomandazione n. 441/1992, al fine di invitare gli Stati membri a rinnovare gli strumenti interni di contrasto alla povertà di sostegno minimo al reddito¹²³.

La Dichiarazione di intenti firmata a Porto, invece, ha mostrato l'apertura del Consiglio dell'Unione Europea e dei paesi membri all'azione politica proposta a più riprese dalla Commissione per rafforzare il Pilastro europeo dei diritti sociali a riduzione della povertà, delle disuguaglianze e delle difficoltà socioeconomiche.

Ciò premesso, gli ordinamenti dell'Unione Europea e degli Stati membri si aprono ad una nuova stagione nel contrasto alla povertà, dopo quella che ha avuto origine all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che rafforza la giuridicità dell'Europa sociale e della tutela dei diritti fondamentali, avuto riguardo della radicalizzazione delle forme di povertà nel continente europeo.

2.4 Il Reddito di Cittadinanza, obiettivi e risultati

Le conseguenze socioeconomiche delle crisi del nuovo millennio hanno riordinato nel tutto il continente europeo le priorità delle compagini politiche, di origine storica o di nuovo stampo, ivi comprese quelle che nella formazione della XVIII Legislatura del Parlamento italiano diedero nuova linfa al tema del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale per mezzo di misure di sostegno al reddito. Se questo, infatti, fu "preso sul serio"¹²⁴ con la sperimentazione del Reddito minimo di inserimento di cui al D.lgs. n. 237/1998, tornò nuovamente al centro del dibattito politico e parlamentare per le pressioni che l'ordinamento europeo muoveva nei confronti degli ultimi Stati membri che non si erano dotati di una forma di universalismo selettivo in contrasto alla povertà.

¹²³ C. Saraceno, *La proposta di raccomandazione sul reddito minimo della Commissione Europea*, Menabò n. 181, Etica ed Economia, 2022

¹²⁴ Il riferimento classico è alla concezione dei diritti come autolimitazione costituzionale dei pubblici poteri di R. Dworkin, *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna, 2010, ed. orig. 1982

L'accelerazione si ebbe, dopo il Reddito di Inclusione del 2017, quando una forma di reddito minimo garantito costituì la proposta “di bandiera” della compagine più votata dagli elettori nella competizione elettorale nazionale del 2018.

Il Movimento 5 Stelle, ad onor del vero, sin dalla sua fondazione proponeva - e propone tutt'ora¹²⁵ - l'istituzione di un reddito universale e incondizionato dato ad ogni cittadino, riconducibile alla categoria del *universal basic income (UBI)*, il quale fino ad allora aveva attirato soltanto l'attenzione della dottrina filosofica e degli studiosi di *welfare*. Tale movimento politico, simbolo della transizione a livello nazionale verso le tendenze *anti-establishment* globali che ha portato alla così definita “crisi dei partiti” tradizionali¹²⁶, nacque senza una collocazione dichiarata e raccolse le istanze sociali avverse al consolidato sistema politico-partitico, promuovendo una visione utopistica e positiva del ruolo della rete e del *web*, per lo sviluppo di nuove forme di democrazia diretta se non quando plebiscitaria¹²⁷. Entro tale cornice ideologica, fin troppo sintetica, si inserisce la proposta di un “reddito regolare pagato in denaro a ogni singolo membro di una società, indipendentemente da altre entrate e senza vincoli”¹²⁸, come “dividendo sociale” e come diretta conseguenza dell'automazione e della “introduzione massiccia di tecnologia *labour saving*”¹²⁹.

Si dica, quindi, ben oltre il *focus* del contrasto alla povertà, quale binario entro il quale tutte le proposte della XVII legislatura comunque si mantennero. Anche la proposta di legge n. 1148/2013¹³⁰, in quota Movimento 5 Stelle, riguardava l'istituzione di una forma di reddito minimo garantito, riservato alla fascia più povera della popolazione e condizionato ad alcune forme di attivazione.

Da segnalare della proposta richiamata furono la generosità e l'assenza di limiti di tempo. L'importo massimo era fissato ad €. 780 mensili, corrispondente alla soglia di povertà relativa Eurostat, per un nucleo familiare unipersonale, destinato ad aumentare se i

¹²⁵ Si vedano i recenti contributi nei mezzi di diffusione online riconducibili a uno dei fondatori di tale compagine: www.beppegrillo.it/reddito-universale-per-una-societa-migliore/; Cfr. www.beppegrillo.it/gooddollar-lesperimento-sulla-blockchain-per-dare-a-tutti-un-reddito-di-base/; www.beppegrillo.it/verra-il-reddito-universale/; www.beppegrillo.it/perche-abbiamo-bisogno-di-un-reddito-di-base-universale/

¹²⁶ S. Lieto, *La crisi dei partiti nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2012, n. 4

¹²⁷ C. Biancalana, *Il populismo nell'era di internet. Retorica e uso del web nel Movimento 5 Stelle*, in Il Mulino, Il Mulino, Bologna, 2014, n. 1, pp. 53-62

¹²⁸ P. Van Parijs e Y. Vanderborght, *op. cit.*, p. 12

¹²⁹ G. Bronzini, *Il diritto a un reddito di base*, *op. cit.*, p. 73

¹³⁰ Camera dei Deputati, XVII Legislatura, d.d.l. n. 1148 del 29.10.2013

componenti del nucleo sono maggiori. Veniva erogato fino al permanere dello stato di bisogno. Si trattava di uno schema fortemente individuale, che riconosceva ai componenti maggiorenni del nucleo familiare il diritto a ricevere l'erogazione diretta della propria quota in luogo dell'unico richiedente, oltre che la pari suddivisione tra i genitori della quota spettante ai figli minori¹³¹.

Il percorso di reinserimento formativo e lavorativo, comunque obbligatorio, in coerenza con "il profilo professionale del beneficiario, con le competenze acquisite in ambito formale, non formale e informale, nonché in base agli interessi e alle propensioni emerse"¹³² in sede di colloquio con i Centri per l'Impiego, sarebbe stato accompagnato ad attività di utilità sociale a livello comunale, solo nel caso in cui il beneficiario non provvedesse all'assistenza di un parente con disabilità.

In ordine alle cause di decadenza, tra le altre¹³³, il beneficiario sarebbe stato libero di non accettare offerte di lavoro ritenute non congrue, e di rifiutare un massimo di tre proposte congrue. Il requisito della congruità, peraltro, veniva stabilito per legge: era congrua quell'offerta di lavoro considerata attinente alle competenze, agli interessi e alle propensioni del beneficiario, salva la deroga prevista nel caso in cui sia già trascorso un anno di erogazione del Rdc; la retribuzione oraria era maggiore o uguale all'80% di quella relativa alle mansioni di provenienza e non era inferiore a quanto previsto dagli accordi sindacali nazionali; nel caso in cui il luogo di lavoro fosse entro i 50 chilometri dalla residenza e raggiungibile con mezzi pubblici in massimo ottanta minuti.

La proposta si preoccupava inoltre, del diritto all'abitazione e dell'erogazione di servizi integrativi al sostegno al reddito, riguardanti la frequenza scolastica e l'istruzione in genere; i servizi sociosanitari; l'uso dei trasporti pubblici e la partecipazione alla vita socioculturale. Deve essere sottolineato, d'altronde, il focus dell'art. 15 dedicato all'assistenza particolare di persone senza tetto o senza fissa dimora.

Era previsto inoltre, un sistema di premialità per lavoratore e impresa nel caso di incontro tra domanda e offerta di lavoro, oltre che un rigido sistema sanzionatorio in caso di dichiarazioni false e dolose per ottenere il beneficio. Singolare fu, inoltre, la corposa

¹³¹ Art. 3 co. 8-9 d.d.l. n. 1148/2013

¹³² Art. 9 co. 4 d.d.l. n. 1148/2013

¹³³ Il beneficiario sarebbe comunque decaduto in caso di inottemperanza agli obblighi di attivazione stabiliti per legge e in caso di palese ostruzione al proseguo del percorso di reinserimento ai sensi dell'art. 12 co. 1 lett. a,b,d,e.

riduzione del beneficio in caso di mancata frequenza dei corsi scolastici da parte del figlio minore, al fine di contrastare la dispersione scolastica.

Per completezza, è opportuno ricordare come lo stesso disegno di legge prevedesse l'istituzione di un salario minimo orario, a tutela delle condizioni minime dei lavoratori. In altri termini, il progetto di "tutela a cerchi concentrici" del Rapporto Supiot, che raccomandava l'istituzione di misure di *welfare* tanto a tutela del lavoratore che a tutela del cittadino in quanto tale, trovò piena corrispondenza nel progetto iniziale di reddito minimo garantito del Movimento 5 Stelle.

Nelle more della XVII Legislatura, invece, venne istituito il Reddito di Inclusione di cui al precedente paragrafo. La misura, come si è già detto, venne sostituita da uno dei più importanti interventi dell'esecutivo di coalizione in carica tra il 01.06.2018 e il 05.09.2019, ovverosia il decreto legge n. 4/2019¹³⁴.

Con tale decreto venne introdotto il Reddito di Cittadinanza, che fu oggetto di ripetute modifiche, a partire da quelle già contenute nella legge di conversione L. n. 26/2019¹³⁵. L'enfasi riversata nella proposta e nel dibattito parlamentare suscitò l'attenzione di numerosi studiosi e la vasta letteratura a riguardo ne consente una compiuta analisi, tanto in termini descrittivi che in termini critici.

È opportuno sottolineare in via iniziale come il Reddito di Cittadinanza entrato in vigore nel 2019 presentava forti differenze con le idee e le proposte della compagine di maggioranza che riconobbe in tale istituto il fulcro della propria azione politica. Esso, infatti, fu il risultato di un importante lavoro di sintesi tra le differenti sensibilità politiche all'interno del Governo di coalizione, costituendo secondo la maggior parte della letteratura un "disegno politico confuso"¹³⁶.

Per prima cosa, il Reddito di Cittadinanza introdotto con il d.l. n. 4/2019 si rivelava in termini finanziari più generoso del predecessore Reddito di Inclusione ma molto meno

¹³⁴ Si noti, infatti, che in tale decreto confluirono le proposte di riforma del *welfare state* presentate dalle compagini politiche di maggioranza, l'una relativa al pilastro della previdenza sociale e delle pensioni, con l'istituzione della cosiddetta quota 100, quale trattamento pensionistico anticipato per coloro che raggiungevano i 62 anni di età e 38 anni di contributi previdenziali, e l'altra relativa al nuovo schema di sostegno al reddito minimo e condizionato. Ciò dimostrerebbe la tendenza europea dei populismi di mostrare "un più accentuato interesse per le politiche di *welfare*". Cfr. M. Jessoula, M. Natili ed E. Pavolini, *Nuova destra, vecchio Welfare?*, in Il Mulino, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 3, *op. cit.*, p. 452

¹³⁵ S. Giubboni (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare europeo*, Giappichelli, Torino, 2020. Cfr. R. Casillo, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019 n. 4: precedenti, luci e ombre*, in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 3, pp. 557-574

¹³⁶ A. Vittoria, *La scomparsa dei poveri. Una prima valutazione di policy sul Reddito di Cittadinanza*, in Politiche Sociali, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 3, *op. cit.*, p. 530

ambizioso della proposta n. 1149/2013, la quale intendeva raggiungere tutti i soggetti in condizione di povertà assoluta al fine, ugualmente dichiarato nel 2019, di “abolire la povertà”. La comparazione con la proposta del 2013 dimostra la rilevante distanza tra teoria e pratica dello schema di reddito minimo: prendendo a riferimento un nucleo monopersonale il massimo di € 780 mensili proposto nel 2013, rappresentativo della soglia di povertà assoluta Istat¹³⁷, con i finanziamenti del 2019 si riduceva a €. 500. Il massimo di € 780 veniva erogato alle famiglie più numerose, con il beneficio già sottoposto alla scala di equivalenza, ivi compreso il sostegno per il canone di affitto o mutuo per l’abitazione.

In secondo luogo, la misura mantiene quale *nomen iuris* – Reddito di Cittadinanza – quello dell’idea originaria di un *universal basic income*, fondato sull’unico requisito soggettivo della cittadinanza, lontano dall’effettivo schema selettivo dell’istituto. A riguardo, come vedremo, il Reddito di Cittadinanza può definirsi al più come una forma di sostegno al reddito minimo finalizzato al reinserimento lavorativo dei componenti occupabili del nucleo familiare sostenuto¹³⁸. Nella più ampia ottica delle forme di reddito di base, il Reddito di Cittadinanza può ridursi in modo condivisibile ad una “mera riforma” del Reddito di Inclusione, più coraggiosa dal punto di vista finanziario, ma più restrittivo nell’accesso e con una impostazione maggiormente paternalistica e disciplinare¹³⁹. Ciò nonostante, si rilevano “più convergenze che profili di discontinuità”¹⁴⁰.

In terzo luogo, non ha ricevuto meritevoli riscontri la critica della dottrina costituzionale relativa all’inadeguatezza della fonte normativa della decretazione d’urgenza per istituire

¹³⁷ La quale, si ricorda, definisce la povertà assoluta come il valore monetario parametrato ai prezzi correnti per l’acquisto di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per il nucleo familiare, sulla base del numero e dell’età dei componenti, del luogo e della tipologia del comune di residenza.

¹³⁸ Altrettanto vero, tuttavia, è che il richiamo alla cittadinanza potrebbe “alludere ad un percorso di graduale evoluzione da una tutela dei soli bisognosi a meccanismi più larghi e inclusivi di promozione delle scelte individuali e collettive”, accogliendo la suggestione per la quale il riconoscimento di forme di sostegno al reddito minimo garantito aprano le porte dell’ordinamento a forme di reddito di base *tout court*. G. Bronzini, *La legge italiana sul reddito minimo garantito: una parentesi o la base di un diritto davvero universale?*, in G. Cavalca (a cura di), *op. cit.*, p. 246

¹³⁹ C. Saraceno, D. Benassi ed E. Morlicchio, *cit.*, pp. 182-186. Cfr. V. Casamassima, *Reddito “di cittadinanza” e politiche di contrasto alla povertà. Riflessione alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2020, n. 3, *op. cit.*, p. 6.; A. Somma, *Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime delle condizionalità*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 2, pp. 433-458

¹⁴⁰ E. Innocenti, *Continuità e discontinuità nel passaggio dal Reddito di Inclusione al Reddito di Cittadinanza*, in E. Innocenti, E. Rossi ed E. Vivaldi, *op. cit.*, p. 101

la misura, se non il rilievo politologico per il quale l'esecutivo sia stato spinto dall'esigenza di una rapida conferma del consenso ricevuto in sede elettorale¹⁴¹. L'approccio è quello per il quale “conta annunciare di aver rapidamente provveduto, più ancora di aver realmente risolto il problema”¹⁴². Ciò è confermato, inoltre, dalla composizione dell'intero provvedimento, diviso in due parti concettualmente autonome e distinte fra loro, rispettivamente dedicate alle proposte portanti dei due partiti che composero la maggioranza¹⁴³.

D'altro canto, la maggior parte delle analisi riconoscono il pregio a tale misura di aver centralizzato il dibattito sulla povertà¹⁴⁴, con l'implementazione di uno schema giuridicamente ed economicamente strutturale di sostegno al reddito a livello nazionale, affrontando il problema della frammentazione categoriale e territoriale del *welfare state* italiano¹⁴⁵. Altri importanti contributi, inoltre, pongono l'attenzione sul ruolo che l'istituto ha nella trasformazione del *welfare* dinanzi ai mutamenti dei sistemi produttivi¹⁴⁶.

Ciò premesso, negli obiettivi dichiarati della misura si rinviene la rinnovata tensione teleologica tra povertà e lavoro, sull'erroneo assunto per il quale la prima è causa dell'assenza del secondo, già espressa dallo schema precedente del Reddito di Inclusione. Il d.l. n. 4/2019 convertito in L. n. 26/2019, infatti, istituì il Reddito di Cittadinanza prima di tutto come “politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro” e poi come politica “di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale”, riproponendo

¹⁴¹ Si citano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i contributi di R. Bin, *Un nuovo problema per il Presidente Mattarella: si può introdurre il reddito di cittadinanza con un decreto-legge?*, in *laCostituzione.info*, 16.01.2019; E. Rossi, *Il «Reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto-legge n. 4 del 2019: prime considerazioni* ed E. Vivaldi, *La via italiana al contrasto alla povertà: una prima analisi della riforma che ha introdotto il reddito di cittadinanza* in E. Innocenti, E. Rossi e E. Vivaldi, cit. in E. Innocenti, E. Rossi ed E. Vivaldi, *Quale reddito di cittadinanza? Critica e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 19 e 53

¹⁴² G. Di Cosimo, *Aggiornamenti sul fronte della decretazione d'urgenza*, in Osservatorio sulle fonti, 2019, n. 2, www.osservatoriosullefonti.it

¹⁴³ Si fa riferimento al Reddito di Cittadinanza e alla riforma pensionistica denominata quota 100, autentico “cavallo di battaglia” della Lega alle elezioni politiche del 2018, alla quale è dedicato il capo II del medesimo decreto

¹⁴⁴ S. Giubboni, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in Working Paper n. 401, C.S.D.L.E. “Massimo d'Antona”, 2019

¹⁴⁵ G. Cavalca (a cura di), *Reddito di Cittadinanza: verso un welfare più universalistico?*, Franco Angeli, Milano, 2021, pp. 7-17. Cfr. S. Giubboni, *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica*, in *La Cittadinanza Europea*, cit., p. 105

¹⁴⁶ Su tutti, si vedano i contributi di G. Bronzini. Cfr. G. Bronzini, *La legge italiana sul reddito minimo garantito: una parentesi o la base di un diritto davvero universale?*, in G. Cavalca (a cura di), cit., pp. 241-259

l'obiettivo sancito per il Reddito di Inclusione¹⁴⁷, costituendo anch'esso livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che lo Stato garantisce a livello nazionale ai sensi dell'art. 117 co. 2 lett. m.

Il sostegno economico è, quindi, dedicato ai nuclei familiari a rischio di emarginazione parimenti sociale e lavorativa.

Tale strabismo negli obiettivi, di cui all'art. 1, si riproduce in uno schema normativo "ibrido"¹⁴⁸ ed espone l'istituto ad oscillazioni nelle pratiche e nell'attuazione, come poi effettivamente è accaduto, tal che il Reddito di Cittadinanza fu alternativamente una misura di sostegno economico al reddito o una politica attiva del lavoro dietro corrispettivo, a seconda dell'obiettivo prevalente.

Ciò espone, evidentemente, a due argute provocazioni riguardanti all'assiologia dell'istituto: la prima attenziona la circostanza per cui, se il Reddito di Cittadinanza è una misura di politica attiva del lavoro, dovrebbe essere riconosciuto anche a chi non è povero al fine di adempiere alla "logica di favorire l'esercizio dell'attività lavorativa"¹⁴⁹; la seconda, invece, si chiede per quale motivo, se il Reddito di Cittadinanza è una misura di contrasto alla povertà, non possa essere riconosciuto anche a chi non intende lavorare¹⁵⁰.

Il che, per quanto interessa al presente elaborato, equivale a sostenere che, se il linguaggio dei diritti fondamentali riconosce a chiunque il diritto di usufruire delle politiche attive del lavoro, da un lato, dall'altro lato sarebbe coerente riconoscere a chiunque il diritto ad essere sostenuto nel proprio reddito disponibile per non scivolare nella povertà. L'eccezione, al limite, potrebbe essere costituita dal ragionevole contributo di solidarietà che il beneficiario dovrà riconoscere alla collettività, il quale, tuttavia, non dovrebbe concorrere a definire gli obiettivi del sostegno al reddito. *A fortiori*, come vedremo, le disposizioni costituzionali non impongono che il carattere solidaristico dell'impianto di *welfare* debba necessariamente essere insito ad esso, ma potrebbe desumersi da un'interpretazione sistematica tanto delle norme quanto del loro funzionamento.

¹⁴⁷ Art. 1 d.l. n. 4/2019 convertito in L. n. 26/2019. Il D.lgs. n. 247/2017 definiva il Reddito di Inclusione come "misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale"

¹⁴⁸ M. Baldini e C. Gori, *Il reddito di cittadinanza*, in Il Mulino, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 2, *op. cit.*, p. 274

¹⁴⁹ E. Rossi, *Il «Reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto legge n. 4 del 2019: prime considerazioni*, in E. Innocenti, E. Rossi ed E. Vivaldi, *Quale reddito di cittadinanza? Critica e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 29

¹⁵⁰ E. Rossi, cit., p. 31

Quanto sopra apre alle questioni che andranno affrontate poi. Ad ogni modo, si anticipa sin d'ora che se nello schema normativo si evince la predominanza dell'impostazione lavoristica, complice la resistenza dell'approccio neoliberale alla povertà in seno all'esecutivo proponente, nella prassi l'istituto si comportò da sostegno contro alla povertà *tout court*, a causa dell'inefficienza amministrativa dei processi di reinserimento lavorativo e della sospensione delle condizionalità dovuta all'emergenza pandemica. Se il Reddito di Inclusione riconosceva il carattere strumentale dell'inclusione lavorativa, al fine di ottenere il primario obiettivo dell'inclusione sociale, il suo successore venne "primariamente finalizzato (nelle proclamazioni politiche dei sostenitori della misura) alla riduzione del livello di disoccupazione"¹⁵¹, come obiettivo dominante e a sé stante. Si è subito mostrato, in sostanza, quello che è stato definito come lo "scarto tra gli obiettivi di policy e impianto di policy"¹⁵².

Vi è altresì un terzo e ultimo obiettivo, ovverosia quello di "favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, alla cultura" che nella teoria dell'istituto dovrebbe concorrere ad "assicurare un livello minimo di sussistenza" in funzione di emancipazione e di incentivo alla crescita "personale e sociale" dell'individuo. Tale obiettivo, pur costituendo un'ambiziosa statuizione di principio, sembra costituire lettera già morta o al più un indirizzo dell'azione delle amministrazioni coinvolte, dato che le norme successive all'art. 1 non prevedono strumenti di attuazione, ad eccezione dei servizi di partecipazione al mercato del lavoro e dei servizi sociali¹⁵³.

Ciò ad ogni modo, la letteratura è intervenuta copiosamente già nell'analisi dello schema normativo. Esso, in primo luogo, prevede requisiti soggettivi e oggettivi per individuare i nuclei familiari ai quali la misura è destinata.

Relativamente ai requisiti soggettivi, l'art. 2 prevede che il Reddito di Cittadinanza sia riconosciuto ai nuclei familiari con componenti che soddisfino un requisito formale e uno

¹⁵¹ V. Casamassima, *op. cit.*, p. 7. L'autore riprende il concetto di "curvatura offeristica o lavoristica" di Giubboni, il quale la riconduce a una "comune matrice politica, che è profondamente europea". Cfr. S. Giubboni, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, *op. cit.*, p. 9

¹⁵² Nel 2019, infatti, la misura ha risposto ai bisogni di un elevato numero di nuclei familiari in stato di povertà, ma non ha raggiunto quel livello di take-up dell'85% degli eleggibili che si figurava. E anzi, ad aver avuto accesso al beneficio è stato solo il 61% delle famiglie da intercettare. A. Vittoria, *cit.*, pp. 532-542. La misura sembra essere "sovraccarica" di obiettivi, con una lettura non appropriata della povertà. G.B. Sgritta, *Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza*, in *Politiche Sociali*, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 1, p. 40. Cfr. G.B. Sgritta, *Il Reddito di Cittadinanza*, in *Politiche Sociali*, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 1, pp. 141-148; F. Di Nicola, *I poveri e il reddito di cittadinanza, quali relazioni?*, in *Menabò* n. 131, *Etica ed Economia*, 2020

¹⁵³ E. Rossi, *cit.*, pp. 34-36

di effettiva presenza sul territorio italiano. Il primo è soddisfatto dalla cittadinanza, italiana o di Stati membri dell'Unione Europea, ovvero di un familiare con diritto di soggiorno, ovvero da un permesso di soggiorno UE di lungo periodo per i cittadini di paesi terzi. Il secondo è soddisfatto dalla residente in Italia per almeno dieci anni di cui gli ultimi due in modo continuativo.

L'art. 2 co. 1 lett. *c-bis* prevede che il richiedente non debba essere sottoposto a misure cautelari personali e non sia stato condannato per reati che l'opinione pubblica, nel corso del dibattito sulla misura, ha fatto emergere come di particolare disvalore sociale, quali quelli di stampo terroristico o mafioso, né per reati di nuova introduzione che sanzionano condotte di falsificazione e malversazione nella percezione stessa del sussidio.

Dal punto di vista dei requisiti di cittadinanza e residenza decennale continuativa negli ultimi due anni, l'attuale schema penalizzerebbe i soggetti poveri stranieri, ai limiti della discriminazione e della illegittimità costituzionale¹⁵⁴. Preliminarmente, si sottolinea come nella proposta n. 1149/2013, ad esempio, il requisito della residenza si fermava ai due anni.

Anche quando sono in possesso di tali requisiti di soggiorno e residenza, tali richiedenti sono onorati dell'obbligo aggiuntivo di dimostrare i requisiti reddituali e la composizione del nucleo familiare con un'apposita certificazione rilasciata dallo Stato di provenienza, tradotto in italiano e autorizzato dal consolato italiano, quale ulteriore difficoltà burocratica ad essi obbligata.

Secondo alcuni autori, ciò apparirebbe simbolicamente come uno degli elementi del compromesso con l'ala conservatrice dell'esecutivo e della tendenza verso forme di protezione sociale di c.d. "solidarietà esclusiva", attivabile nei fatti soltanto dai cittadini e non dagli altri residenti che fanno parte delle comunità nel territorio¹⁵⁵. La discriminazione diretta dei cittadini stranieri già di per sé è ritenuta irragionevole e incostituzionale da molti studiosi¹⁵⁶. Tale meccanismo, peraltro, aziona una

¹⁵⁴ A. Morrone, *Reddito di cittadinanza, stranieri e sanzioni penali: profili costituzionali*, in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 4, pp. 774-795. Cfr. F. Biondi Dal Monte, *Quale cittadinanza per il «reddito di cittadinanza»?*, in E. Innocenti, E. Rossi ed E. Vivaldi, *cit.*, pp. 129-154

¹⁵⁵ Z. Lefkofridi e E. Michel, *Exclusive solidarity? Radical right parties and the Welfare State*, Eui Working Paper, 2014, in M. Jessoula, M. Natili ed E. Pavolini, *Nuova destra, vecchio Welfare?*, *cit.*, p. 452

¹⁵⁶ S. Giubboni, *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica*, *cit.*, pp. 101-105. Cfr. V. Casamassima, *cit.*, pp. 14-17; R. Casillo, *cit.*, pp. 568-569; A. Morrone, *cit.*, pp. 779-783

discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini italiani che non rispondono al requisito della residenza¹⁵⁷.

La Corte Costituzionale, che già si era espressa a favore della compatibilità del requisito soggettivo del permesso di soggiorno UE di lungo periodo e di quello della residenza decennale per accedere all'assegno sociale¹⁵⁸, la riafferma con la sentenza n. 19/2022 anche per ciò che concerne l'accesso al Reddito di Cittadinanza, come si evidenzierà nel capitolo successivo¹⁵⁹.

È la stessa “natura polifunzionale” del Reddito di Cittadinanza, come misura tanto di contrasto al bisogno e quanto di politica attiva del lavoro, che porta la Consulta ad escludere che esso costituisca una “provvidenza assistenziale” per soddisfare un “bisogno primario dell'individuo”. Tale elemento, in ipotesi, impedirebbe al legislatore di subordinare l'accesso al sussidio al rigido requisito del permesso di soggiorno UE di lungo periodo poiché illegittimamente escludente i cittadini extracomunitari nella tutela dei diritti fondamentali¹⁶⁰.

Relativamente ai requisiti oggettivi, essi si dividono in quelli inerenti alla situazione reddituale e patrimoniale del nucleo familiare e quelli inerenti al godimento di beni durevoli da parte del nucleo familiare povero. Riguardo a reddito e patrimonio familiari, l'istituto richiede un valore ISEE inferiore ad €. 9.360,00 e un reddito di €. 6.000,00, un valore del patrimonio immobiliare inferiore ad €. 30.000,00 ed esclusa la casa di abitazione, un valore del patrimonio mobiliare inferiore ad €. 6.000,00 aumentato sulla base del numero di componenti, di figli e di componenti in condizione di disabilità. Riguardo al godimento dei beni durevoli, quantomeno interessante è la disposizione di legge che preclude ai componenti del nucleo di avere la proprietà o la disponibilità di autoveicoli o motoveicoli, o di navi e imbarcazioni.

¹⁵⁷ U. Adamo, *Reddito di cittadinanza, profili di irragionevolezza della disciplina, fra discriminazioni, sanzioni e limitazioni*, in *La Cittadinanza Europea*, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 1, p. 148

¹⁵⁸ Corte Cost. n. 50/2019. Giubboni aveva presunto che l'eccessiva “tolleranza” mostrata dalla Corte per l'assegno sociale l'avrebbe portata a dichiarare la costituzionalità dello stesso requisito anche per il Reddito di Cittadinanza, come poi effettivamente accadde. S. Giubboni, *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica*, cit., pp. 102-104. Cfr. U. Adamo, cit., pp. 151-153

¹⁵⁹ Corte Cost. n. 19/2022. Tale decisione, nondimeno, si posiziona come ultimo arresto della Corte Costituzionale sul terreno tortuoso della protezione sociale dei non cittadini, tema ampiamente dibattuto in dottrina, e oltremodo fertile per le statuizioni di principio della Corte relativamente al sostegno al reddito e ai diritti sociali. Vedi *infra* pp. 160 e sg.

¹⁶⁰ Pur se, all'esito, riafferma quanto già ritenuto in Corte Cost. n.137/2021, cioè che resta dovere della Repubblica, “in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2,3 e 38 co. 1 Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla «sopravvivenza dignitosa» e al «minimo vitale». Cfr. Corte Cost. n. 137/2021

In aggiunta, la normativa stabilisce la compatibilità tra il Reddito di Cittadinanza e il godimento dei sussidi contro la disoccupazione involontaria, che andranno computati nella situazione reddituale del richiedente¹⁶¹.

Ai sensi dell'art. 3, il beneficio si compone di un sostegno economico suddiviso tra i componenti maggiorenni del nucleo che integra il reddito familiare nella differenza tra il reddito disponibile e la soglia di €. 6.000,00 moltiplicata secondo una scala di equivalenza data dal numero dei componenti e ritenuta in modo unanime poco generosa con i nuclei più numerosi¹⁶². A questo si affianca inoltre un contributo economico per il pagamento del canone di locazione o della rata mensile del mutuo per l'acquisto o la costruzione dell'abitazione di proprietà, per un massimo di diciotto mesi rinnovabili dopo un mese di sospensione.

Il beneficio è teoricamente definito come una integrazione differenziale del reddito disponibile del nucleo, compreso quello dei beneficiari, lavoratori poveri, che pur lavorando non raggiungono la soglia minima "di sopravvivenza"¹⁶³.

Si evince dalla disciplina della durata come le esigenze di bilancio abbiano ridotto gli obiettivi della protezione sociale, così che il Reddito di Cittadinanza attuale non è erogato fino al permanere dello stato di bisogno, come logicamente richiederebbe l'obiettivo della sua eliminazione, ma fino al limite massimo di diciotto mesi rinnovabili.

Sono previsti dalla normativa degli obblighi per il beneficiario di comunicare alle autorità e all'ente erogatore ogni variazione relativa alla condizione occupazionale, alla situazione reddituale e patrimoniale o alla composizione del nucleo familiare che dovesse incidere sul *quantum* o sulla fruizione del beneficio.

I requisiti reddituali e patrimoniali, infine, sono di gran lunga più rigidi di quelli iniziali, ma comunque delineano una platea più larga di quella del Reddito di Inclusione.

Come anticipato, il beneficio è subordinato all'espletamento di una serie di obblighi e condizioni da parte dei componenti del nucleo familiare interessato, focalizzati tanto sul

¹⁶¹ Così, d'altronde, come era per il Reddito di Inclusione del D.lgs. n. 147/2017, delineando come il tema del sostegno al reddito illustra come i due ambiti di protezione sociale, quello assistenziale e quello previdenziale, si stiano confondendo negli strumenti, nelle funzioni e nei parametri. Sul punto si veda la interessante riflessione di S. Nadalet, *Sicurezza sociale per i lavoratori poveri e coordinamento delle tutele*, in Lavoro e Diritto, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 8, pp. 633-656

¹⁶² La dottrina, sul punto, non si è risparmiata nelle critiche e nelle proposte di riforma, avuto riguardo del fatto che è pacifico che il fenomeno della povertà in Italia si concentri maggiormente nelle famiglie numerose e con minorenni. C. Saraceno, D. Benassi e E. Morlicchio, cit., pp. 139-150 e 182-186

¹⁶³ Si veda sul punto il recente contributo di M. Vincieri, *Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero*, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, Il Mulino, Bologna, 2022, n 1, pp. 29-49

loro reinserimento lavorativo da parte dei Centri per l'Impiego quanto sulla loro reintegrazione sociale da parte delle amministrazioni locali di residenza¹⁶⁴. Si deve far presente, anzitutto, che il disegno complessivo della misura si presenta pressoché incondizionato per i percettori di età pari o superiore ai 67 anni, della cosiddetta Pensione di Cittadinanza, e i percettori con carichi di cura di minori o disabili gravi, per i quali viene quindi recuperata la categorialità delle esperienze passate, questa volta per giustificarne la mancata subordinazione agli obblighi. Presenta, si direbbe, un impianto “che già trascende la logica del lavoro come unico strumento di reinserimento”¹⁶⁵, evidenziata la pari necessità per i cittadini “non occupabili” o impegnati in “lavori sociali” come la cura, ad avere uno zoccolo minimo di reddito.

Per altro verso, ai sensi dell'art. 4 del medesimo decreto, i componenti maggiorenni del nucleo, che non siano studenti o già occupati, e che non abbiano i carichi di cura già menzionati, debbono prestare dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e alla sottoscrizione di un patto di riqualificazione formativa e professionale al fine del reinserimento lavorativo, mutuato da quello che l'art. 20 del D.lgs. n. 50/2015 prevede tra i principi comuni in materia di politiche attive per i lavoratori disoccupati. La dichiarazione di disponibilità al lavoro è data automaticamente da parte del richiedente il Reddito di Cittadinanza per tutti i componenti del nucleo ed è trasmessa dall'INPS all'ANPAL.

Da lì in avanti il nucleo familiare è preso in carico dai Centri per l'Impiego e dai servizi sociali degli enti comunali, proseguendo nei due “canali comunicanti”¹⁶⁶ del lavoro e dell'integrazione sociale, ma subendo la cronica “debolezza istituzionale degli apparati amministrativi”¹⁶⁷ dinanzi a una misura complessa e con triplice finalità.

Infatti, i beneficiari sono tenuti a sottoscrivere anche un Patto per l'inclusione sociale, con i servizi sociali del territorio, che assume le forme e le caratteristiche del progetto personalizzato alla base del Reddito di Inclusione e alla cui normativa il d.l. n. 4/2019

¹⁶⁴ Gli obblighi e le fasi amministrative consentono di distinguere tre categorie “sottointese” di destinatari ai quali la misura è dedicata, a seconda che non abbiano obblighi perché aventi carichi di cura, che siano prioritariamente occupabili o che abbiano necessità primariamente sociali. E. Vivaldi, *La via italiana al contrasto alla povertà: una prima analisi della riforma che ha introdotto il reddito di cittadinanza*, in E. Innocenti, E. Rossi e E. Vivaldi, cit., p. 53

¹⁶⁵ G. Bronzini, *La legge italiana sul reddito minimo garantito: una parentesi o la base di un diritto davvero universale?*, in G. Cavalca (a cura di), *op. cit.*, p. 258

¹⁶⁶ Considerato in diritto n. 3, Corte Cost. n. 19/2022

¹⁶⁷ M. Persiani e M. D'Onghia, *Diritto della sicurezza sociale, op. cit.*, p. 242

rinvia. Esso si compone di tutti gli interventi sociali di contrasto alla povertà nella sua multidimensionalità, con esplicito richiamo alla L. n. 328/2000 da parte dell'art. 7 del D.lgs. n. 147/2017, oltre che gli interventi sanitari e sociosanitari, educativi, abitativi e altri interventi individuati come necessari dai servizi sociali all'esito della valutazione effettuata negli incontri propedeutici alla formazione del progetto.

Si sottolinea come tanto il Patto per il lavoro che quello per l'inclusione sociale costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili.

Ciò posto, descritte le condizionalità contestuali alla domanda, nella descrizione dello schema di *policy* sono altresì rilevanti gli obblighi da adempiere durante la fruizione del sussidio.

Infatti, i beneficiari durante tutto il periodo hanno l'obbligo di seguire le prescrizioni dei piani sottoscritti. Gli obblighi riguardo al Patto per il lavoro, in particolare, impongono ai beneficiari di ricercare attivamente lavoro, di sostenere colloqui psicoattitudinali o finalizzati all'assunzione, di accettare una delle due offerte di lavoro presentate e ritenute congrue ai sensi dell'art. 25 D.lgs. n. 150/2015 come integrato dall'art. 4 co. 9, o la prima dopo l'eventuale rinnovo. La norma originaria, in vigore sino alla riforma di cui alla legge di bilancio per l'anno 2022 L. n. 234/2021, prevedeva che le offerte di lavoro fossero tre. La stessa, parimenti, riformò in senso restrittivo i criteri per la valutazione delle congruità dell'offerta, comunque focalizzati sul progressivo aumento della distanza tra il luogo di residenza e il luogo di lavoro¹⁶⁸.

Al momento in cui si scrive, fermo restando che esso è uno dei temi più dibattuti e rimane suscettibile a modifiche anche nel prossimo futuro, è considerata congrua l'offerta che: ai sensi dell'art. 25 D.lgs. n. 150/2015, valutata la durata del periodo di disoccupazione, sia coerente con le esperienze lavorative e le competenze maturate, e che abbia una retribuzione non inferiore ai minimi salariali e un orario non inferiore al 60% dell'orario a tempo pieno così come stabilito dalla contrattazione collettiva. In ordine alla durata, che sia a tempo indeterminato, oppure determinato o di somministrazione non inferiore ai tre mesi.

¹⁶⁸ In particolare, la L. n. 26/2019 prevedeva che la prima offerta pervenuta nel periodo di fruizione fosse congrua in caso di una distanza di cento chilometri o di cento minuti con mezzi di trasporto pubblici. La distanza aumentava ai duecentocinquanta chilometri nel caso di seconda offerta e a tutto il territorio italiano nel caso di terza offerta. Dopo dodici mesi, il beneficiario perdeva il beneficio della distanza di cento chilometri relativamente alla prima offerta. In caso di rinnovo, era congrua ogni offerta sul territorio italiano.

Cumulativamente, l'art. 4 co. 9 della disciplina specifica del Reddito di Cittadinanza definisce congrua quell'offerta che, valutato altresì il numero di offerte già rifiutate, preveda il luogo di lavoro a una distanza di ottanta chilometri o di massimo cento minuti con mezzi di trasporto pubblici, nel caso di prima offerta, o in tutto il territorio italiano, nel caso di seconda offerta di un contratto a tempo indeterminato o nel caso di ogni offerta presentata nel periodo di rinnovo. Il criterio della distanza dal luogo di residenza è temperato nel caso il nucleo familiare presenti delle esigenze relative a minori o a componenti con disabilità grave, oltre che incentivi compensativi delle spese di trasferimento qualora vengano accettate offerte di lavoro distante oltre i duecentocinquanta chilometri¹⁶⁹.

Come incentivo al reinserimento, l'art. 8 prevede un periodo di esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali per l'impresa che assume e per il lavoratore assunto nel percorso di reinserimento lavorativo del Reddito di Cittadinanza. Tale meccanismo premiale, tuttavia, viene immediatamente mitigato: è prevista la restituzione degli incentivi per quel datore di lavoro che interrompe il rapporto entro i trentasei mesi dall'assunzione, salvo che per i casi di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo.

In sintesi, le critiche descrivono il percorso di formazione e ricerca di lavoro a cui sono sottoposti i beneficiari del sussidio come più vessatorio e monitorato, rispetto alle esperienze e alle proposte precedenti, trattasi dell'insieme delle norme di attivazione e reinserimento, definite dall'opinione pubblica come "norme anti-divano", per impedire che i poveri che usufruiscono del sussidio, per natura "pigri e opportunisti"¹⁷⁰, godano dell'ozio a spese della collettività, secondo una "logica disciplinare"¹⁷¹. Il Reddito di Cittadinanza, per tale motivo, sembra orientato al reinserimento lavorativo "ad ogni costo", i cui risvolti negativi rimangono a carico di chi ha richiesto aiuto allo Stato, senza evidenziare le lacune pubbliche nella tutela dei lavoratori e nell'incontro tra domande e

¹⁶⁹ Il nucleo, infatti, ai sensi dell'art. 4 co. 10 continuerà a percepire il sussidio nei tre mesi successivi – o nei dodici mesi successivi per i nuclei con minori e disabili - nonostante l'instaurazione del rapporto di lavoro

¹⁷⁰ C. Saraceno, D. Benassi ed E. Morlicchio, *op. cit.*, p. 185

¹⁷¹ G. Bronzini, *La legge italiana sul reddito minimo garantito: una parentesi o la base di un diritto davvero universale?*, in G. Cavalca (a cura di), *op. cit.*, p. 249

offerte di lavoro¹⁷². Esso, inoltre, è espressione di un “paternalismo legislativo forte”, distinto da quello pur presente nel precedente Reddito di Inclusione, poiché maggiormente limitativo della libertà di scelta del beneficiario nel corso della presa in carico¹⁷³.

Sul medesimo indirizzo è il mutamento dei parametri di congruità di quest’ultime, per i quali, nei casi più estremi, il cittadino dovrebbe accettare lavoro in un luogo qualsiasi del territorio italiano per evitare di decadere dal beneficio. Sembrano prevalere in tale circostanza la limitatezza delle risorse e i “bisogni del mercato” dinanzi al bisogno dei beneficiari di uscire dalla povertà¹⁷⁴.

È di pari rilevanza l’opinione secondo la quale lo schema delle condizionalità e delle decadenze sia ragionevole, e parimenti conforme a Costituzione, in ossequio al principio del dovere al lavoro di cui all’art. 4 Cost., pur se non debba scivolare verso il cosiddetto obbligo a lavorare¹⁷⁵.

Tale questione, a parere di chi scrive, torna in rilievo riguardo all’art. 4 co. 15, che impone di offrire la propria disponibilità, recita la norma, per progetti comunali di pubblica utilità per un numero di ore non inferiore ad otto, i quali siano compatibili con le professionalità, gli interessi e le propensioni emerse nei colloqui, a titolo gratuito e senza porre in essere un rapporto di lavoro. Vero è che tale obbligo è subordinato all’attivazione dei progetti da parte degli enti locali, costituendo in altri termini delle “condizioni condizionate” molto aleatorie¹⁷⁶ generando ad ogni modo trattamenti distinti per i beneficiari residenti in un comune che li ha attivato e i beneficiari residenti in comuni rimasti inerti.

Questi obblighi, nella interpretazione meno critica, rientrano in un “secondo tipo” di obblighi, non finalizzati al reinserimento lavorativo, quanto piuttosto a ricondurre lo schema entro il dovere di solidarietà di matrice costituzionale e parimenti entro il concetto di “corrispettivo” dell’etimologia di “reddito”¹⁷⁷. Anche tale elemento offre spunti per la riflessione del capitolo successivo, relativamente alla definizione di un diritto fondamentale al reddito nell’ordinamento italiano.

¹⁷² V. Alfano, L. Cicatiello e P. Maffettone, *Giano trifronte. Il Reddito di Cittadinanza: universal basic income, sussidio di disoccupazione o incentivo ad andar sommerso?*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 3-4, pp. 871-891

¹⁷³ E. Innocenti, *op. cit.*, p. 99

¹⁷⁴ V. Casamassima, *op. cit.*, p. 20

¹⁷⁵ U. Adamo, *op. cit.*, p. 145

¹⁷⁶ E. Rossi, *op. cit.*, p. 40

¹⁷⁷ E. Rossi, *cit.*, p. 20

Molto stringente risulta l'apparato sanzionatorio, di natura penalistica, che prevede fattispecie di reato specifiche e punite in modo grave, oltre ai meccanismi di revoca del beneficio¹⁷⁸.

Soltanto accessoria risulta la revoca con effetto retroattivo e la restituzione di quanto ingiustamente percepito in caso di condanna definitiva per i reati definiti dalla legge.

Sono previsti inoltre casi di decurtazione o decadenza nel caso di inottemperanza degli obblighi di formazione e reinserimento lavorativo, nel caso di svolgimento di attività lavorativa occulta, nel caso di semplici assenze immotivate agli incontri formativi e di orientamento, i quali nel complesso delineano un impianto sanzionatorio "più severo" di quello previsto per i sussidi di disoccupazione¹⁷⁹.

Viene altresì stabilita la sospensione dell'erogazione del beneficio nei confronti dei soggetti a cui è applicata una misura cautelare personale; è pronunciata sentenza di condanna non definitiva; è dichiarata la latitanza o la volontaria sottrazione all'esecuzione della pena. Tale sospensione riguarda gli stessi reati che impediscono l'accoglimento della domanda del beneficio.

In conclusione, sul punto, le scelte del legislatore nell'impianto complessivo sembrano riflettersi sulla previsione delle sanzioni, pur necessarie, le quali tuttavia appesantiscono le responsabilità del "*povero immeritevole*" per avere usufruito irregolarmente del sussidio¹⁸⁰, senza una visione di sistema dell'ordinamento giuridico e del sottosistema penale. Ciò comporta, ad esempio, punire un soggetto che dichiara il falso ai fini di percepire il sussidio molto più gravemente di un soggetto privato che dichiara il falso in un atto pubblico¹⁸¹.

Per ciò che riguarda altri elementi burocratici che incidono nella realizzazione degli obiettivi preposti, è opportuno sottolineare come l'erogazione del beneficio tramite la cosiddetta "Carta Rdc" si rifaccia alle esperienze delle carte acquisti degli anni precedenti. Caratteristica peculiare dell'erogazione del Reddito di Cittadinanza è che il beneficiario non possa effettuare prelievi di contante oltre il limite di €. 100,00, per ogni individuo e

¹⁷⁸ V. Casamassima, cit., pp. 29-32.

¹⁷⁹ E. Innocenti, *op. cit.*, p. 97

¹⁸⁰ "Come nella concezione stigmatizzante del *non-deserving poor* di vittoriana memoria". S. Giubboni, *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica*, *op. cit.*, p. 101. Si desidera ottenere, d'altronde, un effetto deterrente e di punizione esemplare, che tuttavia esula dalla funzione rieducativa della pena stabilita di cui all'art. 27 Cost. quando essa risulta sproporzionata rispetto alla gravità del fatto e rende altresì disorganico il sistema penale.

¹⁸¹ Articolo 483 codice penale e Art. 7 co. 1 d.l. n. 4/2019 convertito in L. n. 26/2019

moltiplicato secondo la scala di equivalenza, e possa effettuare un bonifico mensile al locatore o all'intermediario concedente il mutuo¹⁸².

Tutto quanto premesso riguardo allo schema normativo dell'istituto, sembra potersi concludere che questo, lungi da corrispondere alle intenzioni iniziali del legislatore, ha inoltre subito notevoli distorsioni date dal dibattito pubblico e politico sulla povertà e sul lavoro, sino all'emergenza sanitaria da Covid-19 e oltre.

Infatti, il Reddito di Cittadinanza, nato nei proclami dell'esecutivo come l'istituto che avrebbe inserito il contrasto alla povertà tra le priorità dell'ordinamento e del sistema di protezione sociale, si è trasformato già durante la sua definizione normativa in una nuova misura di politica attiva del lavoro, fortemente incentrata sul reinserimento lavorativo dei beneficiari.

Non è trascurabile, inoltre, l'impronta paternalistica e disciplinare che assume il maggior numero delle norme che la regolano, a conferma di quella "governance amministrativa dei poveri"¹⁸³ che guidava già le pratiche del Reddito di Inclusione, pur se in modo meno accentuato.

Il pregio del Reddito di Cittadinanza, senza dubbio, è avere confermato l'essenzialità organica e ordinamentale di una misura residuale di contrasto alla povertà, come "rete di ultima istanza" per coloro che, dopo aver perso il lavoro e aver usufruito degli ammortizzatori sociali, necessitano del sostegno della collettività per non scivolare in condizioni di esclusione economica e sociale¹⁸⁴.

Le conseguenze sociali concrete dell'entrata in vigore della misura, peraltro, confermano le lodi e le critiche sullo schema normativo che i commentatori non si sono risparmiati, a partire da una rinnovata "resistenza politica e culturale all'universalismo selettivo" delle misure di contrasto alla povertà¹⁸⁵.

¹⁸² È fatto, in ogni caso, divieto di utilizzo del beneficio per giochi d'azzardo che prevedano vincite in denaro o in altre utilità.

¹⁸³ G. Allegri, *Dal contrasto alla povertà estrema alla necessità di un reddito garantito. Per un cambio di paradigma*, op. cit., p. 49

¹⁸⁴ Fermo restando che, secondo gli esperti di politiche sociali, il Reddito di Cittadinanza dovrebbe assestarsi in un quadro complessivo e molteplice di politiche di contrasto alla povertà. E. Ranci Ortigosa, M. Baldini, C. Saraceno, C. Lucifora, T. Treu, A. Tosi, *Reddito di cittadinanza e oltre. Per contrastare la povertà combinare più politiche*, in *Il Punto di welforum*, supplemento di welforum.it, 2019, www.welforum.it/il-punto

¹⁸⁵ G. Busilacchi, G. Gallo e M. Luppi, *Qualcosa è cambiato? I limiti nella implementazione del Reddito di cittadinanza e il vincolo della path dependency*, in *Politiche Sociali*, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 3, op. cit., p. 557

L'ultimo report trimestrale ISTAT su Reddito di Cittadinanza e Pensione di Cittadinanza conferma *in primis* la necessità strutturale di una misura di sostegno al reddito, che ha coinvolto nel 2019 1,1 milioni di nuclei familiari, per un totale di 2,7 milioni di persone coinvolte; nel 2020 1,6 milioni di nuclei familiari, per un totale di 3,7 milioni di persone coinvolte; nel 2021 1,8 milioni di nuclei familiari, per un totale di circa 4 milioni di persone coinvolte. Nei primi mesi del 2022 i nuclei beneficiari sono stati leggermente in calo coinvolgendo circa 3,6 milioni di persone, per un importo medio mensile erogato progressivamente aumentato di € 552 nel 2022¹⁸⁶.

Dopo il primo anno di attuazione e dopo lo sforzo straordinario nell'emergenza sanitaria, il Reddito di Cittadinanza fu posto all'attenzione del Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, presieduto dalla Professoressa Chiara Saraceno, il quale produsse l'importante relazione di valutazione sulla misura che intese riprendere le proposte di riforma evidenziate nel biennio di attuazione¹⁸⁷.

La relazione, dopo aver evidenziato l'importante ruolo che il Reddito di Cittadinanza ha avuto nel proseguire la garanzia di un reddito minimo in Italia, allineandosi agli altri paesi europei, ne sistematizza le criticità già rilevate nel presente paragrafo e propone delle soluzioni di rilevante interesse.

Dapprima, relativamente alla definizione dei criteri di accesso e alla generosità del beneficio, propone di risolvere l'iniquità della misura nei confronti delle famiglie più numerose e delle famiglie con minorenni, a causa della scala di equivalenza utilizzata, e altresì, l'esclusione di un'ampia fascia dei poveri stranieri a causa del severo requisito della residenza decennale¹⁸⁸. La riforma dovrebbe riguardare l'aumento dei coefficienti e

¹⁸⁶ ISTAT, *Reddito/Pensione di Cittadinanza*, Report ottobre 2022, www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei-rdc

¹⁸⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, ottobre 2021, www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-valutazione-RdC-final.pdf. Si vedano anche gli interessanti contributi di L. Spampinato, *Il Reddito di Cittadinanza, questioni irrisolte*, Menabò n. 148, Etica ed Economia, 2021. Cfr. G. Pio D'Achille, M. De Paola e P. Naticchioni, *Reddito di Cittadinanza: chi lo riceve ha una carriera contributiva povera*, Menabò n. 155, Etica ed Economia, 2021; G. Pio D'Achille e M. De Paola, *Reddito di Cittadinanza e natalità*, Menabò n. 176, Etica ed Economia, 2022; C. Gori, G. Bertoluzza e L. Mazzucca, *Reddito di cittadinanza: un infuocato dibattito su una condizionalità apparente*, Menabò n. 176, Etica ed Economia, 2022

¹⁸⁸ G. Busilacchi, G. Gallo e M. Luppi, *Qualcosa è cambiato? I limiti nella implementazione del Reddito di cittadinanza e il vincolo della path dependency*, *cit.*, pp. 561-577

il tetto massimo della scala di equivalenza così da favorire le famiglie più numerose e di dimezzare il requisito della residenza.

Relativamente alla distribuzione territoriale, a parere dei membri del Comitato, vi è una sottorappresentazione del problema della povertà nelle regioni settentrionali, dovuto al fatto che la povertà assoluta è misurata da ISTAT sulla base dei consumi e su linee di povertà diversificate. Il Reddito di Cittadinanza, al contrario, non seleziona i propri beneficiari sulla base dei consumi, ma sugli altri indicatori del reddito, del patrimonio mobiliare e immobiliare. Ciò non gli consentirebbe di raggiungere i soggetti poveri residenti in territori, come quelli dell'Italia del Nord, in cui redditi e patrimoni potrebbero essere superiori ai massimi richiesti ma tali da non consentire al nucleo di uscire da una condizione di povertà assoluta, dovuta alle spese e ai consumi.

Secondo il Comitato, in altri termini, la “sovra-rappresentazione” dei poveri nel Mezzogiorno è dovuto non tanto a fattori individuali o riguardanti il nucleo familiare, quanto piuttosto “ad una maggiore concentrazione [...] di contesti locali caratterizzati da scarsità di risorse economiche (mercato del lavoro) e di capitale umano e sociale”¹⁸⁹. Per ovviare a ciò, viene proposto di differenziare un livello essenziale delle prestazioni dato da un beneficio di livello nazionale come “sostegno-base”, modificando la norma che ricomprende ogni integrazione di tipo locale o regionale come parte del reddito da valutare ai fini dell'accesso al Reddito di Cittadinanza e consentendo la co-esistenza di esso con sussidi territoriali.

Inoltre, per superare le iniquità nella determinazione del beneficio, viene proposto di evitare di ancorare la misura a valori patrimoniali, concentrandosi quindi sul dato reddituale e identificando il Reddito di Cittadinanza propriamente come “una sorta di capacità o potere di acquisto [minimo] che tutti dovrebbero avere”¹⁹⁰.

Per ciò che concerne le condizionalità del Patto del Lavoro, si pone all'attenzione del legislatore che il reinserimento lavorativo dei beneficiari, più che dipendere dallo schema dalla misura, riguarda piuttosto il funzionamento e l'efficacia amministrativa e dei servizi che accompagnano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Tantomeno, non riguarda il comportamento lascivo di chi percepisce il sussidio.

¹⁸⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, op. cit., pp. 6-7,

¹⁹⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, op. cit., p. 8,

Inoltre, il Comitato propone di risolvere il cortocircuito amministrativo dovuto al coinvolgimento duplice di Centri per l'impiego e servizi sociali e di circoscrivere l'obbligo della dichiarazione di immediata disponibilità a lavorare solo ai componenti maggiorenti del nucleo non esclusi dagli obblighi indirizzati ai primi o per coloro che dopo una valutazione dei servizi sociali siano re-indirizzati agli stessi Centri per l'impiego.

Riguardo alla definizione di "offerta di lavoro congrua", si propone una maggiore flessibilità relativamente alla durata dei rapporti di lavoro offerti e una riduzione del requisito, eccessivamente vessatorio, della distanza del luogo di lavoro dal luogo di residenza. Per incentivare l'accettazione dell'offerta sarebbe necessario la riduzione dell'aliquota marginale effettiva, così da aumentare la combinazione di ciò che resta del sussidio con il reddito dato dal nuovo lavoro, così da disincentivarne l'accettazione.

Sul fronte, invece, dei Patti per l'inclusione sociale, pare che il Reddito di Cittadinanza abbia messo a fuoco la strutturale incapacità delle amministrazioni locali, per carenza di organico, per disomogeneità territoriali e per modalità di governance e di coordinamento, di far fronte alle esigenze sociali delle classi più deboli. Questo, come si era già previsto, ha rallentato l'attuazione dei progetti di pubblica utilità da parte dei Comuni, che ha coinvolto una quota a dir poco irrisoria dei beneficiari del reddito.

È evidente, quindi, che se lo schema di *policy* presentava già un equilibrio precario tra obiettivi ed una sperequazione dei pesi tra collettività e classi più deboli, la prassi dell'istituto ha generato nuove iniquità.

Da un lato, le iniquità si sono ridotte all'accesso alla misura, così che una parte considerevole dei soggetti che avrebbe avuto necessità di un sostegno al reddito, non ne hanno usufruito per la rigidità dello schema nelle modalità di accesso.

Dall'altro, coloro che sono riusciti ad accedere e hanno percepito il sussidio, come contrasto alla povertà *tout court*, hanno dovuto subire soltanto le difficoltà amministrative delle condizionalità. Il reinserimento lavorativo si è manifestato problematico ed inefficiente, per questioni legate a dinamiche proprie del mercato del lavoro e all'inefficienza delle strutture amministrative. Come scrive il Comitato sulla valutazione, il quale ha avuto modo di tornare sulla questione nell'anno 2022, la misura ha nei fatti costituito "uno strumento di contrasto alla povertà sia perché integra redditi insufficienti, sia perché i Centri per l'impiego cui parte dei beneficiari viene indirizzata non sono

generalmente in grado di attuare adeguate misure di politica di politica attiva del lavoro”¹⁹¹. Ciò è dovuto anche al fatto che il profilo della maggior parte dei beneficiari, per questioni dovute al loro storico di “estrema lontananza” nel mercato del lavoro, non sono rioccupabili nel breve o medio periodo.

A ciò si aggiunga il dato rilevante che, del ridotto insieme dei rapporti avviati con i beneficiari del sussidio, il 63,6% sono a tempo determinato di cui quasi il 69% non supera la durata di tre mesi¹⁹². È lecito presumere, quindi, che l’intermittenza e la precarietà del lavoro potrebbe portare tali soggetti più deboli ad avere nuovamente bisogno degli ammortizzatori sociali e del Reddito di Cittadinanza per il proprio sostentamento, al termine dei contratti di lavoro, poiché le limitate esperienze lavorative e i ridotti profili professionali li espongono più degli altri al rischio della precarietà lavorativa.

I progetti di pubblica utilità, quale altro elemento controverso, non hanno avuto un peso effettivo, tal che la prassi del sussidio consente di descriverlo come maggiormente emancipatorio e incondizionato, o parimenti, carente dal punto di vista della solidarietà e della reciprocità nei confronti della collettività di appartenenza.

È opportuno rilevare come la L. n. 234/2021 non ha accolto le suggestioni del Comitato di valutazione, limitandosi alla riforma dello schema dell’istituto relativamente al numero dell’offerta di lavoro rifiutabili e alla congruità delle medesime, come sopra evidenziato. Allo stesso modo, ha introdotto nuovi meccanismi di verifica delle attività di ricerca del lavoro da parte dei beneficiari presi in carico dai Centri per l’Impiego, così come la verifica degli impegni assunti nei Patti per l’Inclusione sociale, ora concentrate su colloqui a cadenza mensile. Ha previsto, inoltre, un potenziamento dei progetti di pubblica utilità e l’obbligo per i Comuni di impegnare almeno un terzo dei beneficiari presenti sul territorio.

La riforma del 2021, inoltre, è stata rapidamente seguita dalle novità di cui alla legge di bilancio per l’anno 2023 L. n. 197/2022, la quale si appresta ad essere il primo intervento normativo della XIX Legislatura in tema di Reddito di Cittadinanza ed istituto di assistenza sociale. Su proposta del nuovo esecutivo contestualmente insediatosi, la

¹⁹¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Dieci domande e risposte sul Reddito di Cittadinanza. Per animare un dibattito pubblico basato su dati e argomentazioni*, giugno 2022, www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/Dieci-domande-e-risposte-sul-Reddito-di-cittadinanza.pdf, *op. cit.*, p. 3

¹⁹² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *ivi*, p. 10

normativa disciplina l'istituto in questione in senso fortemente limitativo, con l'ottica di procedere alla sua abolizione per l'anno 2024¹⁹³.

L'art. 1 co. 313 e seguenti dispone una misura transitoria per il 2023, disponendo la riduzione della durata del Reddito di Cittadinanza a un massimo di sette mesi di fruizione per tutti i nuclei familiari ad eccezione dei nuclei con componenti con disabilità, minorenni o con almeno settanta anni di età. La componente del beneficio relativa al canone di locazione, ai sensi dell'art. 1 co. 317, dovrebbe essere versata direttamente al locatore da parte dell'INPS, a pagamento totale o parziale del canone.

I beneficiari devono essere inseriti in un corso di formazione e riqualificazione professionale per un periodo di sei mesi, decadendo dal beneficio in caso di mancata frequenza del programma assegnato. L'art. 1 co. 316 dispone l'adempimento dell'obbligo scolastico per i componenti dei nuclei familiari beneficiari tra i diciotto e i ventinove anni. Al fine di favorire l'instaurazione di nuovi rapporti di lavoro stagionali o intermittenti, l'art. 1 co. 317 n. 3 stabilisce che il reddito da questi derivanti non venga computato, nel limite massimo di €. 3000, nella rideterminazione del beneficio.

Il beneficiario coinvolto nel percorso di reinserimento ha l'obbligo di accettare la prima offerta ritenuta congrua pena la decadenza del suo nucleo familiare dal beneficio. La norma richiama la disposizione del decreto n. 4/2019 relativa all'accettazione di una su tre offerte di lavoro¹⁹⁴, tuttavia, una sua interpretazione caritevole consente di riferire il richiamo alla sola definizione di "congruità" dell'offerta data dal combinato disposto della disciplina delle politiche attive del lavoro del 2015 e della normativa sulla distanza del luogo del lavoro dal luogo di residenza del 2019, definita per le offerte pervenute ai percettori del Reddito di Cittadinanza. Nulla statuendo, ad ogni modo, sul concetto di congruità, si presume che l'offerta che può pervenire ai beneficiari del Reddito di Cittadinanza nel 2023, e che questi hanno l'obbligo di accettare, segua la disciplina della "prima offerta congrua" di cui all'art. 4 co. 9 del d.l n. 4/2019 convertito in L. n. 26/2019¹⁹⁵.

¹⁹³ Camera dei Deputati, *La riforma del Reddito di Cittadinanza*, 14.01.2023, www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1365231.pdf?_1674148658426

¹⁹⁴ Art. 4 comma 8 lett. b) n. 5 d.l. n. 4/2019

¹⁹⁵ Perciò, che sia entro i cento chilometri o i cento minuti di distanza dal luogo di residenza nei primi dodici mesi di fruizione del beneficio, entro i duecentocinquanta chilometri decorsi dodici mesi, ovunque sul territorio italiano nelle more del rinnovo.

Torna, secondo i commentatori, la centralità della figura del “povero abile”, sorvolando sul contesto e sulle difficoltà strutturali delle dinamiche lavorative¹⁹⁶. Il “povero abile” è considerato occupabile, inoltre, è giuridicamente definito come colui che non ha componenti con disabilità, minorenni o con almeno settanta anni di età all’interno del suo nucleo familiare¹⁹⁷. Si ritorna, in altri termini, ad una spiccata concezione “categoriale”¹⁹⁸ del sostegno al reddito e, nelle intenzioni, al sostegno al reddito circoscritto ai soggetti con particolari fragilità¹⁹⁹.

Se la riforma del 2021 aveva proposto il potenziamento dei progetti di pubblica utilità e l’obbligo dei Comuni di impegnare almeno un terzo dei beneficiari residenti sul territorio di competenza, con la riforma del 2023 il legislatore obbliga i Comuni ad impegnarli tutti, nel tentativo di ritornare alla disciplina del 2019 che soltanto la prassi definirà più o meno influente.

Contestualmente, la L. n. 234/2021 ha istituito un nuovo fondo, denominato “Fondo per il sostegno alla povertà e per l’inclusione attiva”, su cui confluiranno i risparmi legati alla riduzione e abrogazione del Reddito di Cittadinanza.

Il disegno complessivo della riforma riporta l’ordinamento italiano ad un approccio neolibérale, che non si preoccupa della complessità sociale del fenomeno della povertà e della ricaduta che le difficoltà strutturali del mercato del lavoro hanno sulle classi più deboli. Ad una prima valutazione, quindi, sembrerebbe che il percorso iniziato nel 2017 abbia subito un rallentamento con la legge di bilancio per l’anno 2021, oltre che un vero e proprio arresto con la legge di bilancio per l’anno 2022. Quest’ultima, pur dichiarando l’abrogazione della misura dal 2024, ai sensi dell’art. 1 co. 318, è innegabile che apra ad un nuovo capitolo del contrasto alla povertà e del *welfare state* nell’ordinamento italiano, che in definitiva verrà scritto dall’indirizzo politico del nuovo esecutivo.

¹⁹⁶ S. Busso, *Cosa significa “poter lavorare”?*, in lavoce.info, 20.12.2022, www.lavoce.info/archives/99308/cosa-significa-poter-lavorare/.

¹⁹⁷ M. Baldini, *Riforma del reddito di cittadinanza: identikit degli “occupabili”*, in lavoce.info, 12.12.2022, www.lavoce.info/archives/99184/riforma-del-reddito-di-cittadinanza-identikit-degli-occupabili/; C. Gori, *Ma l’occupabilità non dipende dalla possibilità di trovare lavoro*, in lavoce.info, 12.12.2022, www.lavoce.info/archives/99189/ma-loccupabilita-non-dipende-dalla-possibilita-di-trovare-lavoro/

¹⁹⁸ S. Busso, *ibidem*

¹⁹⁹ M. Franzini e M. Raitano, *Dal Reddito di cittadinanza all’assegno di solidarietà: verso una società meno giusta*, Menabò n. 182, Etica ed Economia, 2022

2.6 L'emergenza da Covid-19: verso una rete di protezione universale

Il Reddito di Cittadinanza e il più ampio insieme di istituti di sostegno al reddito in Italia hanno fronteggiato la storica fase di stallo economico data dall'emergenza pandemica a livello globale. È di pubblico dominio, infatti, che l'emergenza sanitaria da Covid-19, oltre ad avere temporaneamente bloccato gli spostamenti delle merci e delle persone da uno Stato all'altro, costituendo un importante freno alle dinamiche del commercio transnazionale, ha rappresentato un fattore di *shock* per le stesse economie interne.

I legislatori europei, infatti, sia nel primo periodo di globalizzazione dei contagi che nel secondo periodo di stabilizzazione, sono dovuti intervenire con misure straordinarie che mantenessero l'ordine pubblico, sociale ed economico. Il legislatore italiano, in particolare, ha agito tra i primi per limitare la circolazione delle persone sul territorio nazionale, con l'uso di strumenti normativi dell'emergenza²⁰⁰.

Accanto alle misure limitative delle libertà dei cittadini, la legislazione dell'emergenza ha, nei suoi primi decreti, previsto meccanismi di conservazione dei rapporti economici precedenti alla pandemia e di tutela del reddito dei lavoratori e delle classi sociali più deboli in genere, con il fine pubblico di mantenere l'ordine democratico e con l'obiettivo individuale di fornire i mezzi economici per oltrepassare indenni lo *shock* economico-finanziario.

Si sottolinea come il legislatore avesse inteso le forme di sostegno del reddito come uno degli elementi essenziali della tutela economica nell'emergenza, destinando sempre maggiori risorse, accanto alle misure di sostegno alla liquidità per famiglie e imprese e al blocco *ex lege* dei licenziamenti²⁰¹. Ciò, tuttavia, ha stressato oltremodo la meccanica del *welfare state*, facendo emergere le iniquità storiche, la debolezza degli istituti di assistenza sociale e la forte categorialità degli istituti previdenziali.

²⁰⁰ Ampia è la dottrina pubblicistica relativa alle fonti del diritto dell'emergenza. Si veda, ad esempio, I.A. Nicotra, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2021, n. 1. Si è costretti a prescindere, per economia del testo, al ruolo delle Regioni, pur non secondario, per il quale si rimanda alle riflessioni di C. Buzzacchi, *Le Regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, in Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2021, n. 1

²⁰¹ F. Scarpelli, *Blocco dei licenziamenti e solidarietà sociale*, in Rivista italiana di diritto del lavoro, Giuffrè, Milano, 2020, n. 1. Cfr. G. Proia, *Divieto di licenziamento e principi costituzionali*, in Massimario di Giurisprudenza del Lavoro, Giappichelli, Torino, 2020, n. 3. Sia permesso un richiamo a M. Pignocchi, *Il blocco dei licenziamenti e la tenuta dell'ordine economico in Italia*, in G. Di Cosimo a cura di, *Curare la democrazia. Una riflessione multidisciplinare*, Cedam, Padova, 2022, pp.

Perciò, la funzione del sostegno al reddito nell'emergenza è stata ottemperata da un insieme vario di istituti, tra i quali: il Reddito di Cittadinanza, con altre misure finalizzate al contrasto alla povertà e alla tutela finanziaria in genere, nonché l'impianto degli ammortizzatori sociali, che sono stati l'oggetto dei primi decreti-legge dell'anno 2020 a partire dal D.L. n. 18/2020.

Preliminarmente, per ciò che rileva il presente elaborato, la caratteristica comune degli istituti assistenziali e previdenziali fu la straordinaria sospensione di ogni condizionalità ad essi legata, con il fine concreto di evitare la circolazione dei beneficiari e la diffusione del contagio. Ciò detto, il dato storico normativo è che il d.l. n. 18/2020 ha dedicato la specifica disposizione dell'art. 40 per sospendere ogni obbligo relativo alla fruizione del Reddito di Cittadinanza, degli assegni di disoccupazione e delle integrazioni salariali in corso di rapporto di lavoro. Il successivo decreto-legge, all'art. 76 del d.l. n. 34/2020, ha prolungato tale sospensione a quattro mesi.

Tra i molteplici obiettivi affidati al *welfare state* rimane la garanzia “dei mezzi necessari per vivere” o, di più, dei “mezzi adeguati alle esigenze di vita” dei lavoratori, ai sensi dell'art. 38 co. 1 e 2 Cost., svincolati dalle forme di reciprocità che li avevano sempre contraddistinti.

Una prima riflessione potrebbe portare a concludere che l'ordinamento giuridico italiano ha sperimentato per la prima volta un impianto, seppur emergenziale, di sostegno del reddito totalmente incondizionato, riconducendo la dimensione della solidarietà e del contributo individuale alla collettività, come costituzionalmente imprescindibile, a norme separate e dipendenti dal contesto economico e sociale di riferimento²⁰². Sarà lo sviluppo dei tempi futuri a stabilire se questa debba ridursi a una semplice parentesi o se invece abbia costituito un precedente rilevante l'ingiustizia di quei “vincoli pressanti di condizionalità [delle] prestazioni dirette al contrasto di quella forma di «emergenza», che

²⁰² Nel caso di specie, una lettura sistematica dell'ordinamento giuridico potrebbe ricondurre il dovere di solidarietà ai limiti alle libertà civili per la riduzione dei contagi. Sullo sviluppo di un reddito di base incondizionato oltre la pandemia, si richiama l'interessante contributo di G. Pisani, *Dal reddito di emergenza al reddito di base. Note sulla possibilità di un sostegno universale al reddito all'epoca del Covid-19*, in *Democrazia e diritto*, Franco Angeli, Milano, 2020, n. 1, pp. 79-95

è la povertà assoluta”²⁰³, consentendo di ridurre “gli effetti del *path dependency* del sistema italiano di *welfare*” e le resistenze politiche²⁰⁴.

Per ciò che riguarda il contrasto alla povertà, l’ordinamento si è distinto altresì in risposte “ordinarie” e “straordinarie”²⁰⁵.

Alla prima categoria appartiene il Reddito di Cittadinanza, con le lacune già descritte relativamente alla ristrettezza dei criteri di accesso e di iniquità per le famiglie più numerose.

Alla seconda categoria appartengono i sostegni di solidarietà alimentare, le indennità e gli interventi *una tantum* per i lavoratori esclusi dalla frammentazione del sistema degli ammortizzatori sociali, quale il Reddito di Ultima Istanza per i lavoratori autonomi e i sussidi per i lavoratori domestici e dei settori cultura, sport, agricoltura e turismo.

Alla seconda categoria, oltretutto, appartiene il “Reddito di Emergenza”, istituito ai sensi dell’art. 82 del d.l. n. 34/2020, a circa due mesi dall’inizio del cosiddetto *lockdown* sul territorio. Dallo schema si evince subito come il legislatore abbia preferito “tamponare alcuni limiti strutturali”²⁰⁶ del Reddito di Cittadinanza prevedendo un nuovo istituto e non integrando quello già esistente²⁰⁷.

Il Reddito di Emergenza, infatti, era rivolto ai nuclei familiari in condizione di difficoltà economica dovuta all’emergenza Covid-19 che avessero requisiti soggettivi e oggettivi decisamente più inclusivi dell’istituto ordinario. Rispondeva alle esigenze dei nuclei poveri che non percepissero altri aiuti pubblici e che dimostrassero la residenza in Italia, un valore di ISEE pari ad €. 15.000, un valore patrimonio mobiliare inferiore a €. 10.000 nel 2019. Il beneficio ammontava ad €. 400, aumentabile sulla base della scala di

²⁰³ M. Cinelli, *Il welfare al tempo della pandemia. Note a margine, pensando al dopo*, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 2, *op. cit.*, p. 313

²⁰⁴ P. Vesan, D. Garbardella, E. Morlicchio, *La crisi pandemica e gli istituti del sostegno al reddito in Italia: impatti e prospettive*, in Politiche Sociali, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 3, *op. cit.*, p. 450. Sullo stesso numero della rivista si veda M. Baldini e G. Scarchilli, *I trasferimenti monetari alle famiglie e la pandemia da Covid-19*, in Politiche Sociali, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 3, pp. 469-491; A. Brandolini, *La pandemia da Covid-19 e la disuguaglianza economica in Italia*, in Politiche Sociali, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 2, pp. 194-196

²⁰⁵ S. Busso, C. Gori, A. Martelli, A. Meo, *Misure economiche di contrasto alla povertà alla prova della pandemia. Tre chiavi di lettura*, in Politiche Sociali, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 3, pp. 537-540. Cfr. G. Busilacchi, *Le misure di contrasto alla povertà durante l’emergenza Covid-19*, in Politiche Sociali, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 2, pp. 325-329

²⁰⁶ P. Vesan, D. Garbardella, E. Morlicchio, *op. cit.*, p. 459

²⁰⁷ Come invece decisero di fare altri ordinamenti europei come quelli di Belgio, Francia e Germania. M. Natili, M. Jessoula ed E. Caizzi, *Di cittadinanza o di emergenza? Politiche e politica del reddito minimo nella pandemia*, in Politiche Sociali, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 3, pp. 513-517

equivalenza sino a €. 800, concesso per due mensilità dalla presentazione della domanda²⁰⁸.

Nel complesso, l'istituto consentì l'inclusione nel sostegno pubblico al reddito anche per i cittadini stranieri e per coloro che si trovavano in una condizione di povertà ma che non erano intercettati dallo schema del Reddito di Cittadinanza, aumentando le soglie massime e non considerando il patrimonio immobiliare. Tuttavia, la misura nei fatti ebbe una diffusione e un *take-up* "particolarmente contenuto"²⁰⁹. L'obiettivo, infatti, avrebbe dovuto essere quello di "garantire in maniera rapida l'accesso al reddito", cosa che il Reddito di Emergenza fece soltanto parzialmente mantenendo gli ostacoli amministrativi delle misure ordinarie²¹⁰.

I successivi decreti d.l. n. 104/2020 e d.l. 137/2020, rispettivamente ad agosto e ottobre dello stesso anno, ne finanziarono l'erogazione per il numero complessivo di altre tre mensilità, accogliendo l'invito del Consiglio dell'Unione Europea a rafforzare la protezione sociale per mezzo di misure di reddito minimo contro la povertà e l'esclusione sociale acuite dalla pandemia²¹¹. Le proroghe ripetute anche nell'anno 2021, di cui a decreti d.l. n. 41/2021 e d.l. n. 73/2021, hanno portato il Reddito di Emergenza ad un totale di cinque erogazioni mensili per il 2020 e sette per il 2021²¹².

Per ciò che riguarda, in secondo luogo, gli ammortizzatori sociali in corso e alla fine del rapporto di lavoro, la dottrina ha seguito con rinnovato interesse le novità adottate dal legislatore nelle more dell'emergenza sanitaria, la quale ha avuto notevoli influenze sulle scelte successive a partire da quelle assunte dalla legge di bilancio per l'anno 2022, L. n. 234/2021.

²⁰⁸ Non, quindi, una integrazione differenziale come quella del Reddito di Cittadinanza, ma bensì un importo fisso compatibile con le esigenze di liquidità durante l'emergenza sanitaria. M. Natili, M. Jessoula ed E. Caizzi, cit, p. 519

²⁰⁹ Ciò potrebbe essere dovuto alla mancata semplificazione dei meccanismi di domanda e di accesso, come invece fecero gli interventi emergenziali degli altri paesi europei. S. Busso, C. Gori, A. Martelli, A. Meo, *op. cit.*, p. 538. Cfr. G. Gallo e M. Raitano, *Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza, quale quadro di insieme (prima parte)*; Menabò n. 129, *Etica ed Economia*, 2020

²¹⁰ M. Natili, *Politica contro la povertà alla prova del Covid-19*, Menabò n. 131, *Etica ed Economia*, 2020

²¹¹ Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni sul rafforzamento della protezione del reddito minimo per combattere la povertà e l'esclusione sociale nell'ambito della pandemia da Covid-19 e oltre*, 09.10.2020. Tali conclusioni vennero poi richiamate da un altro documento della stessa istituzione europea al termine del 2022. Cfr. Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione 15540/2022 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva*, 19.12.2022

²¹² Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Il Reddito di emergenza a un anno dalla sua introduzione*, Flash n. 2, 18.06.2021, www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/06/Flash-2_2021-sul-REM.pdf

Il ricorso agli ammortizzatori sociali in corso di rapporto di lavoro fu reso burocraticamente più rapido grazie alla previsione della causale unica “emergenza Covid-19”²¹³, anche a categorie di lavoratori in precedenza escluse, ampliando la platea dei destinatari²¹⁴. Sugli ammortizzatori sociali di fine rapporto, il legislatore optò per la proroga degli assegni di disoccupazione quali Naspi e Dis-coll, oltre alle indennità straordinarie per i lavoratori esclusi da ogni altra misura²¹⁵.

Si premette anzitutto come il legislatore abbia deciso di tamponare l’impatto negativo dell’emergenza sanitaria sul lavoro con gli strumenti previdenziali già esistenti, i quali componevano un sistema di ammortizzazione sociale fortemente settoriale e categoriale²¹⁶.

Il secondo elemento da rilevare è che viene sospesa la contribuzione per il finanziamento degli ammortizzatori sociali, per i quali è fatto ricorso in via straordinaria alla fiscalità generale. In altri termini, anche gli strumenti previdenziali in corso di pandemia sono stati finanziati dallo Stato e dalla collettività in genere, come avviene per l’assistenza sociale, in luogo del meccanismo assicurativo e contributivo su cui si sono storicamente fondati. Ciò spiega, inoltre, perché il legislatore abbia riconosciuto tali trattamenti alle imprese solo in modo progressivo e con ripetute proroghe, al fine di tenere sotto osservazione lo sforzo finanziario e le risorse pubbliche.

Esso potrebbe rappresentare un ulteriore elemento che riconduce ad un’unica assiologia i distinti pilastri della protezione sociale di cui all’art. 38 Cost., assistenza e previdenza: la garanzia di un’esistenza dignitosa per mezzo della tutela del reddito, aldilà delle caratteristiche personali dei beneficiari e dei criteri di finanziamento. Muta, si dica, il *quantum* della tutela: dai mezzi necessari per vivere di cui al comma 1, ai mezzi adeguati alle esigenze di vita di cui al comma 2, altresì garantiti dagli ammortizzatori sociali in corso di pandemia.

²¹³ Per un approfondimento tecnico sulle misure, si vedano tra i molti contributi: R. Del Punta, *Note sugli ammortizzatori sociali ai tempi del Covid-19*, in Rivista Italiana di diritti del lavoro, Giuffrè, Milano, 2020, n. 1; G. Sigillò Massara, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 2, pp. 279-300

²¹⁴ M. Cinelli, *Da ammortizzatori sociali a attivatori sociali. Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?*, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 2, p. 246

²¹⁵ G. Sigillò Massara, *ivi*, pp. 292-296

²¹⁶ La dottrina ha parlato infatti di “ferri vecchi”. G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali e pandemia: quale equilibrio?*, in Massimario di Giurisprudenza del Lavoro, Giappichelli, Torino, 2021, n. 1

La confusione tra mezzo di finanziamento tipicamente assistenziale e garanzia di livello previdenziale, basata sulla retribuzione del lavoratore e non sullo stato di bisogno, ha portato parte della dottrina a parlare degli ammortizzatori sociali dell'emergenza come di una assistenza sociale rafforzata, con una generosità di secondo livello, data dal "ruolo integratore" dello Stato²¹⁷.

Anche su tale questione, soltanto gli avvenimenti del prossimo futuro potranno rispondere all'interrogativo costituzionale se sia o meno opportuno mantenere la classica separazione tra previdenza e assistenza sociale, avuto riguardo del fatto che, trattasi di strumenti con il comune obiettivo di tutela dai rischi sociali legati al sistema economico e al mercato del lavoro: dalla riduzione del lavoro come rischio minimo, passando per la perdita del lavoro, alla caduta in povertà come rischio massimo²¹⁸.

L'esposizione al rischio, inoltre, risulta ben maggiore in un mercato del lavoro de-standardizzato e flessibile²¹⁹.

Infatti, nel corso dell'emergenza sanitaria sono stati proprio i lavoratori *non-standard* a sottoporre gli stessi bisogni di tutela dei lavoratori *standard* ad un sistema di protezione sociale incapace di intercettarli, in un modo – assistenziale – o nell'altro – previdenziale –²²⁰. Perciò si spiega la costruzione di nuovi strumenti nell'emergenza, dando luogo ad un "sistema alluvionale di tutele"²²¹, per natura disorganico.

Ciò premesso, è per tali motivi che il legislatore ha riformato il sistema degli ammortizzatori al fine di ottenere una "copertura universale dai rischi dell'attività lavorativa"²²², con la legge L. n. 234/2021 di bilancio per l'anno 2022.

La riforma, infatti, ha previsto la copertura dell'integrazione salariale per tutti i lavoratori subordinati, ivi compresi quelli a tempo parziale, i lavoratori a domicilio e gli apprendisti, che abbiano un rapporto di lavoro con imprese aventi anche un solo dipendente. Viene sostanzialmente parificata la quantificazione dei trattamenti ordinari e straordinari. Sul

²¹⁷ G. Canavesi, *La specialità degli ammortizzatori sociali "emergenza Covid-19": intervento emergenziale o nuovo modello di tutela?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2020, n. 3, *op. cit.*, p. 770

²¹⁸ G. Canavesi, *cit.*, pp. 767-772; Cfr. E. Granaglia, *Previdenza e assistenza. Due mondi così diversi?*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 4

²¹⁹ Il riferimento è dovuto al saggio U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2021, ed. orig., 1999, pp. 199-218

²²⁰ La pandemia, si è detto, ha costituito il "detonatore" che ha portato alla luce, l'assenza di tutele per i lavoratori *non standard*. G. Canavesi, *op. cit.*, p. 752

²²¹ G. Sigillò Massara, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori social fra crisi e pandemia*, *op. cit.*, p. 289

²²² N. C. Salerno, *Le integrazioni salariali universali dopo la Legge di bilancio per il 2022*, in *Politiche Sociali*, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 1, *op. cit.*, p. 141

fronte della tutela dei lavoratori autonomi, invece, è prevista la sperimentazione della Indennità Straordinaria di Continuità Reddituale e Operativa (ISCRO) per il triennio 2021-2023.

La descrizione sin troppo riduttiva della riforma consente tuttavia di comprendere *ictu oculi* come grazie ad essa la rete di protezione del reddito, ridottosi in corso di rapporto di lavoro, ad oggi, “non presenta più macroscopici vuoti di tutela”²²³.

Lo stesso Ministero del Lavoro ha inteso chiarire gli obiettivi e la portata della riforma²²⁴: essa ha inteso costruire un sistema di protezione sociale guidato dai criteri dell’“universalismo differenziato” e della semplificazione, con politiche di sostegno al reddito connesse a forti e incisive politiche attive del lavoro. Tale orientamento, d’altronde, è in linea con il Piano di Ripresa e Resilienza presentato dall’Italia per l’accesso ai fondi europei del menzionato Recovery Fund, sintetizzabili in un ritorno al contrasto alla povertà per mezzo della “occupabilità” sul solco del *social investment approach*²²⁵.

A tali importanti novità sul fronte previdenziale si aggiungeva la riforma del Reddito di Cittadinanza nei termini già richiamati²²⁶ e, inoltre, l’entrata in vigore a marzo 2022 dell’Assegno Unico e Universale per i nuclei familiari con figli a carico, introdotto con il D.lgs. n. 230/2021 in attuazione delle delega conferita al Governo con L. n. 46/2021²²⁷. Per completezza, si rammenta come nell’anno 2022 l’impianto complessivo degli strumenti di sostegno al reddito non abbia visto interventi rilevanti ad eccezione delle modifiche operate dalla legge di bilancio per l’anno 2023 riguardo al Reddito di Cittadinanza²²⁸. Tale riforma, peraltro, sembra essere in linea con le novità di cui alla legge di bilancio per l’anno 2022 e gli obiettivi primari della missione 5 del PNRR italiano per contrastare la povertà e l’esclusione sociale: la formazione, la riqualificazione professionale, la “occupabilità” e il reinserimento lavorativo.

²²³ C. Carchio, *Gli strumenti di integrazione salariale tra emergenza sanitaria e legge di bilancio*, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 1, *op. cit.*, p. 60

²²⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *circolare n. 1*, 03.01.2022, in C. Carchio, *cit.*, pp. 57-58

²²⁵ Sul punto, si veda E. Granaglia, *Il welfare nel PNRR. Riconoscere quanto c’è, ma non trascurare i rischi*, Etica ed Economia, www.eticaeconomia.it/il-welfare-nel-pnrr-riconoscere-quanto-ce-ma-non-trascurare-i-rischi/

²²⁶ Vedi *supra* pp. 101

²²⁷ L’inciso merita l’approfonditi ivi contenuto: C. Saraceno, *L’assegno unico universale: che cosa cambia nel sostegno economico alle famiglie con figli*, in Politiche Sociali, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 1, pp. 135-139

²²⁸ Sulle modeste novità riguardanti gli ammortizzatori sociali, si veda INPS, *circolare n. 4*, 16.01.2023

In conclusione, la straordinarietà della crisi sanitaria ed economia non ha rivoluzionato i sistemi di protezione sociale così come li conosciamo. È ad ogni modo la causa di un'accelerazione verso un *welfare state* più propriamente universale e organico, che suscita nuove riflessioni relativamente alla bipartizione del sistema di protezione sociale in assistenza e previdenza e, perciò, la differenziazione del sostegno al reddito del semplice cittadino da quello del lavoratore. Tale distinzione, infatti, può considerarsi un portato storico del liberalismo del XIX secolo e del periodo corporativo, che l'ordinamento giuridico italiano ha recepito quasi in automatico²²⁹, nonostante le realtà dei processi economici e del lavoro, ivi compresa la pandemia, abbiano richiesto e richiedono un rinnovato approccio analitico.

²²⁹ G. G. Balandi, *L'eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiana di sicurezza sociale*, in *Lavoro e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2015, n. 2, pp. 313-326

III. Reddito di base e diritti sociali

3.1 Lo Stato sociale, confini e funzioni dei diritti sociali

3.2 La protezione di base al reddito nella Costituzione, tra il *workfare* del diritto al lavoro e il *welfare* dell'uguaglianza sostanziale

3.1 Lo Stato sociale, confini e funzioni dei diritti sociali

Le riflessioni precedenti descrivono entro quali elementi socioeconomici e all'esito di quali reazioni normative dell'ordinamento giuridico italiano poter trarre le prime conclusioni relativamente alla esistenza di un diritto fondamentale ad un reddito di base. Nella prima parte dell'elaborato, infatti, esse hanno evidenziato come Stato e mercato, come diritto ed economia in quanto sistemi normativi, abbiano orientato le relazioni sociali dall'origine dello Stato liberale e dell'economia capitalista, sino ai fenomeni socioeconomici del nuovo millennio, passando i mutamenti del XX secolo¹.

Nella seconda parte dell'elaborato, invece, l'attenzione si è concentrata su come l'ordinamento giuridico italiano abbia risposto, sia dal punto di vista storico che dal punto di vista delle recenti riforme post-pandemiche, ai bisogni individuali e alle pretese politiche emerse nel corso delle transizioni economiche, dei mutamenti e delle crisi della forma di Stato del benessere, entro i confini dei precetti costituzionali e del progetto di società dell'Assemblea Costituente².

Ciò premesso, un'indagine sul diritto al reddito come reazione giuridica merita che la complessità e l'interdisciplinarietà delle questioni affrontate vengano chiamate a sintesi entro il recinto logico concettuale dei diritti sociali e dello Stato sociale costituzionale.

L'ipotesi contenuta nel presente lavoro è che, nel corso della storia dell'ordinamento costituzionale, si sia progressivamente costituito un diritto fondamentale al reddito di base nel sistema giuridico italiano concernente i rapporti economici e sociali, così che ne vadano tracciate le caratteristiche essenziali e la posizione entro il mosaico del *welfare state*.

¹ Vedi *supra* cap. 1

² Vedi *supra* cap. 2

Dare una prima risposta alla questione presuppone avere, da un lato, richiamato il concetto di diritti sociali così come affrontato nel corposo dibattito dottrinale tra XX e XXI secolo, nel tentativo di favorirne l'incontro con le norme pre-giuridiche di distribuzione delle risorse così come tipicizzate in modo illuminante da Morton Deutsch³. Così facendo, potrà essere più chiaro concludere a favore o meno dell'ipotesi che il sostegno pubblico e universale a garanzia di una base di reddito sia un diritto sociale acquisito dalla tradizione giuridica europea e dall'ordinamento giuridico italiano.

Dall'altro lato, definita questa possibilità, è opportuno aver verificato se le posizioni nell'insieme dei diritti sociali riconosciuti dalla Costituzione, tema sul quale la dottrina si è già parzialmente espressa⁴. La traccia di tale interrogativo sottopone il reddito di base alla attenzione del disegno costituzionale, anche alla luce dei recenti sviluppi normativi, sugli architravi dell'uguaglianza dell'art. 3 Cost. e del diritto-dovere al lavoro dell'art. 4 Cost.

Del primo dilemma si occuperà il presente paragrafo, mentre il secondo verrà affrontato successivamente.

Al fine di delimitare l'oggetto dell'indagine, si sottolinea come le riflessioni seguenti poggiano su alcuni postulati essenziali, di cui si omette volutamente l'analisi e che imporrebbero un approfondimento al di là del campo dei dilemmi giuridici.

³ Vedi *supra* pp. 44-54.

⁴ C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013.

Per un riepilogo della dottrina costituzionale a riguardo: F. Pizzolato, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004; C. Tripodina, *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, cit.; Id., *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Futura Editrice, Roma, 2016, n. 4; V. Casamassima, *Reddito "di cittadinanza" e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, cit.; V. Casamassima ed E. Vivaldi, *Ius existantiae e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 1; F. Ravelli, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, Torino, 2018; A.I. Arena, *Reddito: di inclusione, di cittadinanza, come diritto? Profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, n. 3; G. G. Balandi, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *Lavoro e Diritto*, cit.; S. Giubboni, *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica*, cit.; C. Salazar, *"Reddito di cittadinanza", "reddito minimo garantito" e Costituzione: notazioni sparse (e qualche perplessità)*, in *La Cittadinanza Europea*, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 2; U. Adamo, *Reddito di cittadinanza: profili di irragionevolezza della disciplina, fra discriminazioni, sanzioni e limitazioni*, cit.

Altresì dovuto è il richiamo alle riflessioni più recenti di C. Buzzacchi, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, cit., pp. 35-88; E. Innocenti, E. Rossi ed E. Vivaldi, *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., pp. 1-128

Il primo, pur presunto in un'indagine sui diritti fondamentali dell'individuo, è che dal punto di vista epistemico tali riflessioni muovono da un paradigma individualistico per comprendere la natura della realtà sociale, ivi compresa la realtà del sistema giuridico. Ciò giustifica la decisione di indagare se e come le pretese e i bisogni individuali evidenziati nel primo capitolo possano essere oggetto di giuridicizzazione, afferendo ad un bene individuale meritevole di tutela.

In secondo luogo, lungi dall'approfondire la fisionomia dei processi di scelta e dell'agire dell'essere umano, basti qui assumere che le azioni degli individui riflettono la loro inclinazione etica e le proprie norme morali, le quali attribuiscono un valore alla scelta o all'azione intrapresa. Le regole morali, quindi, rilevano ai fini di tale indagine poiché sono legate intimamente, come etimologicamente, alla cultura della comunità dei consociati, in un determinato periodo storico.

Se quanto sopra affermato corrisponde a verità, la prima conseguenza è che il diritto, come insieme delle regole di comportamento garantite dal "impiego di qualche mezzo di coazione, fisica o psichica, che venga esercitata da un apparato coattivo"⁵, non è immune da influenze rispetto agli altri "ambiti di azione umana"⁶ e, pertanto, è in continua relazione con la moralità espressa dagli individui, come singoli o nelle formazioni sociali, nel corso dei processi politici e degli altri processi da cui esso trova origine. La seconda conseguenza è, quindi, che il rapporto tra sistema normativo giuridico e sistema normativo morale è di natura storica, quindi mutabile nel tempo.

Ora, il rapporto tra diritto e morale è stato a lungo approfondito dalla letteratura e non è intenzione riprenderne le fila del dibattito⁷. Ad ogni modo, sembra utile ricordare come gli studiosi hanno evidenziato un rapporto biunivoco tra i due sistemi normativi, descrivendo come le regole morali influenzano la norma giuridica e, viceversa, come il diritto contribuisce alla formazione delle regole morali. L'oggetto del presente contributo attenziona il primo processo, nella definizione delle norme giuridiche di riconoscimento

⁵ M. Weber, *Economia e società. Diritto*, Donzelli Editore, Roma, 2016, *op. cit.*, p. 25. Cfr. A. Sandulli, *Ordine giuridico e ordine economico in Max Weber*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2016, n. 4, pp. 949-956. Ugualmente si dica dei diritti soggettivi i quali possono definirsi ontologicamente come ripartizione di fonti di potere. M. Weber, *op. cit.*, p. 109

⁶ V. Ferrari, *Lineamenti di sociologia del diritto. I. Azione giuridica e sistema normativo*, Laterza, Roma-Bari, 2014, ed. orig. 1997, *op. cit.*, p. 282

⁷ La disamina di riferimento è quella che Bobbio titola "Politica, morale, diritto", in N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, cit., pp. 101-216

di diritti fondamentali, le quali rappresentano “il punto di incontro del diritto con la morale”⁸.

Le stesse età dei diritti di Bobbio, così come la visione diacronica di Peces-Barba, pur non andando esenti da critiche, hanno tuttavia il pregio di sottolineare come l’elemento di storicità dei diritti risieda nella loro essenza di “moralità legalizzata”, ovverosia di costrutti giuridici volti alla tutela di una sfera giuridica individuale che la comunità, per la propria cultura, ha considerato moralmente incompressibile.

L’approccio su menzionato, che si caratterizza per l’irriducibilità intrinseca alla definizione di un solo fondamento teorico dei diritti, bensì descrive un differente “appello ai valori ultimi”⁹ per ogni periodo storico, che, a parere di chi scrivere, potrebbe essere utile per interpretare tanto i periodi di ascesa che di riduzione della tutela dei diritti.

Diverso è, ad esempio, l’approccio pur sempre anti-riduzionista di Luigi Ferrajoli, che considera l’elemento “empirico-fattuale” o “storico-sociologico” soltanto uno dei fondamenti dei diritti fondamentali, insieme con il fondamento “teorico”, quello “assiologico”, quello “giuridico”¹⁰.

L’affermazione che ogni altro discorso sui diritti fondamentali dipenda dal fondamento storico-sociologico della loro giustificazione morale è il tentativo che Peces-Barba oppone al riduzionismo razionalista, al riduzionismo storicista e a quello della scienza giuridica pura. In altri termini, secondo il padre costituente spagnolo, non è centrato il dibattito sul fondamento dei diritti fondamentali se lo si riconduce alla loro dimensione teorica, e non alla storia della loro nascita e del loro riconoscimento come diritti giuridici. Lo diviene se si riconosce che “i diritti dell’uomo hanno la loro genesi nella storia ma sono il prodotto di una riflessione e di una ricostruzione razionali”. Tale razionalizzazione avviene quando determinate “esigenze morali” si fanno diritto “attraverso la loro positivizzazione ad opera del potere politico”¹¹. Secondo tale approccio, il diritto, infatti,

⁸ R. Treves, “Diritti umani e sociologia del diritto”, *Sociologia del diritto*, Franco Angeli, Milano, n. 1, 1989, *op. cit.*, p. 13. I diritti individuano “valori non tiranni, ma principi definiti attraverso processi storici che trovano nella costituzionalizzazione il loro esito”. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, *op. cit.*, p. 72

⁹ N. Bobbio, *L’età dei diritti*, *op. cit.*, p. 8. Cfr. R. Bin, *Critica alla teoria dei diritti*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 127-131

¹⁰ L’interpretazione di Ferrajoli, peraltro, mostra del dogmatismo nella definizione dei fondamenti e nella elencazione, si direbbe, rigida dei valori su cui possono fondarsi eticamente i diritti: la dignità, l’uguaglianza, la tutela dei soggetti più deboli, la pace. L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Gius. Laterza & Figli, Roma-Bari, 2001, ed. digitale

¹¹ N. Bobbio in G. Peces-Barba Martinez, *Teoria dei diritti fondamentali*, Giuffrè Editore, Milano, 1993, *op. cit.*, p. VII

è il mezzo privilegiato del potere politico “come forma di organizzazione sociale efficace e forte”: prima il valore morale si fa valore politico, poi il valore politico si fa valore giuridico e “azione concreta nella società e nello Stato”¹². Così facendo, le norme giuridiche “fissano relazioni provvisorie tra valori [e] individuano il provvisorio e continuo punto del loro bilanciamento”¹³.

Trattasi, in altri termini, di riconoscere il fondamento dei diritti nella storia della morale e del pensiero politico. Peraltro, tale impostazione metodologica e tale concezione dei diritti fondamentali è coerente con la tradizione culturale occidentale, di cui la tradizione costituzionale italiana fa parte, la quale tende a descrivere “la storia umana come liberazione progressiva dell’uomo dai vincoli ingiusti in favore di vincoli liberamente scelti e consacrati dallo Stato di diritto”¹⁴.

Torna, nella presente definizione, il dilemma che, con terminologie diverse ma rimandi simili, è stato chiamato “problema sociale del futuro”, “questione sociale di ogni tempo” o frutto della “armonia discorde” in sede costituente¹⁵: come coniugare la libertà dell’individuo con quella degli altri membri eguali della comunità, costituita per necessità dalla socialità. Tale dilemma, si dica, è al centro delle riflessioni politologiche sin dalla nascita dello Stato moderno e dell’orizzonte illuminista, proseguendo nel conflitto tra concezione liberale e concezione collettivista del rapporto tra individuo e società, tra cittadino e Stato. Nei confini della filosofia del diritto, esso è assunto ad oggetto delle teorie sul concetto di giustizia e del suo rapporto con il sistema giuridico¹⁶.

Come si è già detto, la letteratura prevalente ritiene pacifico che tale dilemma sia stato rielaborato in ambito economico in forza delle perentorie innovazioni tecnologiche e industriali nelle società occidentali del XIX secolo. Dalla nascita della produzione capitalista, dello scambio di mercato e della rivoluzione data dal paradigma

¹² G. Peces-Barba Martinez, *op. cit.*, p. 198

¹³ R. Bin, *op. cit.*, p. 128

¹⁴ V. Ferrari, “Il rilievo interdisciplinare dell’analisi di Peces-Barba”, in G. Peces-Barba Martinez, *Teoria dei diritti fondamentali*, *op. cit.*, p. 330

¹⁵ Vedi *supra* p. 7. Cfr. G. Razzano, *Lo “statuto” costituzionale dei diritti sociali*, in Rivista Telematica del Gruppo di Pisa, 2012, n. 3, *op. cit.*, p. 1

¹⁶ Relativamente al reddito di base, il dilemma tra libertà e dovere di solidarietà, ha originato il dibattito liberal-egualitario tra John Rawls e Philippe Van Parijs. Cfr. P. Van Parijs, *Why surfers should be fed. The liberal case for an unconditional basic income*, in *Philosophy and Public Affairs*, Wiley, New York, 1991, n. 20, pp. 101-131; P. Van Parijs, *Real freedom for all. What (if anything) can justify capitalism?*, Oxford University Press, Oxford, 1995; J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 2010, ed. orig. 1971; J. Rawls, *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Feltrinelli, Milano, 2002.

dell'economia politica, già menzionata, la tensione tra liberalismo e collettivismo muta e investe l'*homo oeconomicus*: il liberalismo e il socialismo economico rispondono, di lì in poi, all'interrogativo su come coniugare la libertà economica di accumulare risorse materiali con il dovere di solidarietà economica, al fine di garantire la libertà reale di tutti. Nell'ottica della giustizia, ci si è chiesto quale distribuzione delle risorse sia da considerare più giusta, preso atto dell'originario conflitto sul concetto di proprietà: a seconda che venga preferita la concezione liberale della proprietà privata, come risultato del lavoro personale di trasformazione delle risorse, o la concezione collettivista della proprietà comune ed eguale della terra¹⁷.

Per inciso, proprio sul concetto di pari partecipazione al godimento della proprietà privata si fondano alcune argomentazioni a favore di forme di reddito di base, inteso sia come tutela della libertà individuale sia come risarcimento per la diseguale distribuzione.

Se tale ragionamento è corretto, nel lungo *excursus* storico del suo rapporto con l'economia, il diritto ha autorizzato, rispettivamente, spazi di libertà e spazi di solidarietà nella distribuzione delle risorse, sulla base delle differenti concezioni di "giustizia distributiva".

Riassumendo, quest'ultima e le regole morali su come distribuire le risorse, sulla base dei criteri tipici delle società occidentali identificati da Deutsch, - merito, bisogno e uguaglianza -, sono influenzate dai processi economici del capitalismo nei loro connotati prettamente culturali e, parimenti, influenzano il sistema giuridico¹⁸.

Infatti, se la *lex mercatoria*, come sistema sociale normativo¹⁹, vede la propria *grundnorm* nella dinamica della competizione e nella naturale diseguaglianza di esito riguardo alla distribuzione del risultato²⁰, il diritto raccoglie nel XX secolo le prime istanze di

¹⁷ J. Locke, *Il secondo trattato sul Governo*, BUR Rizzoli, Milano, 1998, ed. orig. 1689. Cfr. T. Paine, *Agrarian Justice*, in *Rights of man, common sense and other political writings*, a cura di M. Philp, Oxford University Press, Oxford, 1995, ed. orig. 1796. Le teorie di Pain sono considerate tra le prime a teorizzare non solo i diritti sociali e il *Welfare State* ma anche le forme di reddito di base. T. Casadei, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, in Firenze University Press, Firenze, 2012, pp. 1-26.

¹⁸ I risvolti culturali dell'economia capitalista hanno da sempre interessato i processi politici e giuridici, tal che oggi la cultura neoliberale è vista altresì come vera e propria "cultura di governo". M. Barberis, *Liberalismo costituzionale. Fra neoliberalismo globale e liberalismo italiano*, in *Materiale per una storia della cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 2, *op. cit.*, p. 570

¹⁹ P. Kjaer, *The Law of political Economy. Transformation in the function of law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, pp. 1-88. Cfr. F. Galgano, *I caratteri della giuridicità nell'era della globalizzazione*, cit., pp. 7-17; L. Pannarale, *Il diritto che guarda. Rischi della decisione giuridica*, cit., pp. 53-72

²⁰ Qui, evidente, è il richiamo al "merito" come criterio di diseguaglianza nella distribuzione dei risultati economici. Vedi *supra* pp. 49-50

uguaglianza sostanziale spingendosi verso la sua attitudine sociotecnica di favorire un nuovo “ordine sociale”²¹, democratico e pluralista.

È per tale motivo storico che, di lì in poi, si tratterà il rapporto tra diritto ed economia come un rapporto tra sistemi normativi autopoietici e assiologicamente differenti: il primo basato sulla disuguaglianza e il secondo sull’uguaglianza²².

Peraltro, la distinzione tra i due sistemi risale all’età moderna, quando il diritto divenne prettamente statale ed espressione di quella forma di organizzazione politica²³. L’elemento territoriale del diritto pone nuove questioni anche in età contemporanea, dove si assiste alla forte espansione territoriale dell’economia e dei rapporti sociali di mercato aldilà del territorio dello Stato²⁴. Molti autori utilizzano oggi la felice definizione della *lex mercatoria* per descrivere un conflitto tutto interno al diritto e per definire il “diritto” della comunità globale economica, sempre più autonomo nella sua riproduzione, sovraordinato al sistema giuridico nazionale e alla “mediazione delle istituzioni politiche”, il che gli consente di essere rappresentativo dei valori e degli interessi delle sole classi dominanti²⁵.

Il rischio, per l’appunto, è che tale diritto dei mercati assuma i connotati di un “postdiritto”²⁶, per la natura “spoliticizzata” che gli consente di prescindere dalla democrazia come condivisione del potere e dalla politica come compromesso culturale²⁷.

²¹ A. Podgorecki, *A Sociological Theory of Law*, Giuffrè, Milano, 1991, in V. Ferrari, *Lineamenti di sociologia del diritto*, op. cit., p. 284

²² Sull’autoipotesi del diritto e dell’economia, i testi di riferimento sono N. Luhmann, *L’economia della società*, Franco Angeli, Milano, 2020. Cfr. G. Teubner, *Il diritto come sistema autopoietico*, a cura di A. Febbrajo e C. Pennisi, Giuffrè, Milano, 1996. In senso parzialmente contrario, in virtù del fatto che tanto il diritto che l’economia siano “politicizzabili dall’esterno”, quindi non del tutto riflessivi e autonomi, sembra essere l’opinione qui richiamata: M. Goldoni, *I limiti materiali e riflessivi alla sociologia costituzionale*, op. cit., p. 559

²³ L. Pannarale, cit., pp. 48 e sg.

²⁴ L’economia del testo impone di prescindere dalla trattazione del tema, per il quale, tuttavia, si rimanda tra i tanti a G. Teubner, *Nuovi conflitti costituzionali. Norme fondamentali dei regimi transnazionali*, Pearson Italia, Milano, 2012, ed. orig. 2012

²⁵ S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, op. cit., p. 67. Pannarale parla di una struttura oligarchica che non funziona secondo una “dialettica di tipo democratico”. L. Pannarale, op. cit., p. 64. Cfr. K. Pistor, *Il codice del capitale. Come il diritto crea ricchezza e disuguaglianza*, Luiss University Press, 2021, ed. orig. 2019; A. Sandulli, *Il diritto quale infrastruttura per i poteri privati? A proposito di un libro di Katharina Pistor*, in *Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 3, pp. 999-1013

²⁶ A. Somma, *Verso il postdiritto? Fine della storia e spoliticizzazione dell’ordine economico*, in *Politica del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 1, pp. 79-109

²⁷ Secondo Somma, questa tendenza costituirebbe un “ritorno al passato” dell’Ottocento, in cui i rapporti economici erano nettamente distinti dalla sfera politica e giuridica, diversamente dalla “risocializzazione dell’economia” avutasi nel XX secolo. A. Somma, cit., pp. 90-94

Se tale differenziazione funzionale potrà sembrare eccessivamente generica ad una attenzione filosofico-giuridica, sembra cogliere il segno se posta a premessa delle innovazioni relative alla forma di Stato contemporaneo e alle transizioni della sua “finalità prevalente”²⁸.

In questa ottica, i mutamenti economici del XIX e XX secolo hanno alterato anche le dinamiche di potere politico. Il rapporto tra diritto ed economia assume nell’orizzonte delle scienze sociali i connotati soggettivi del rapporto tra mercato e Stato.

La prima istituzione favorì l’affermazione culturale definitiva della proprietà privata, garantendole la “circolazione”, che l’ha trasformata in un potere individuale sulle cose che sfugge al potere sociale e all’autorità²⁹.

Il passaggio dalla concezione minima dello Stato liberale di diritto a quella dello Stato sociale di diritto, secondo la dottrina, si spiega in virtù dell’“allargamento della base sociale”, di riferimento dello Stato liberale, “ai gruppi sociali più deboli, come la classe operaia”³⁰. Il “conflitto sociale del novecento”³¹ ha trovato nelle dinamiche politiche dello Stato e nell’autorità del diritto uno strumento di bilanciamento del potere prodotto dal mercato e fondato sul controllo dei mezzi di produzione. Lo si evince, peraltro, dal fatto che le costituzioni “rigide” del XX secolo si differenziano da quelle flessibili per l’ambizione di “incorporare nella costituzione” il conflitto sociale, quindi “dentro alle istituzioni costituzionali”, non delegandolo al mantenimento dell’ordine con la forza pubblica come avvenne nel XIX secolo³².

Ciò consentì, in senso weberiano, il riconoscimento dei diritti sociali come “fonti di potere” derivate dalla positivizzazione da parte del potere politico delle pretese morali di “solidarietà ed uguaglianza”³³.

Infatti, se inizialmente lo Stato fu espressione dei valori e degli interessi della sola classe borghese che emerse con l’affermazione del mercato, in seguito alla partecipazione politica delle classi dei lavoratori venne corretta la posizione dei mezzi e dei fini dello Stato nei confronti del sistema economico, tra astensionismo e interventismo.

²⁸ R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, op. cit., p. 35

²⁹ Sul mercato come “fonte di diritto naturale”, si veda R. Bin, *Che cos’è la Costituzione*, op. cit., p. 46.

³⁰ R. Bin e G. Pitruzzella, op. cit., p. 46-47. Sulla sovrapposizione tra “legalità formale” e “legalità costituzionale” e le sue conseguenze, si veda Q. Camerlengo e L. Rampa, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in Quaderni Costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2015, n. 1, pp. 60-66

³¹ R. Bin e G. Pitruzzella, op. cit., p. 47

³² R. Bin, *Che cos’è la Costituzione*, op. cit., p. 16 e p. 20

³³ G. Peces-Barba Martinez, op. cit., p. 150

Lo Stato sociale di diritto, quindi, assunse una posizione “mista” nei confronti del mercato, prevedendo forme di intervento pubblico, a tutela pubblica dei bisogni dei cittadini e di quei beni per i quali la moralità generale richiedeva la gestione pubblica, al fine di sottrarli alle dinamiche commerciali.

In termini funzionali, esso si fece carico di una nuova “funzione promozionale”³⁴, sulla base del “compromesso politico” per mezzo del quale ottenere un “comune ordinamento democratico”: garantire allo stesso tempo le libertà dell’economia di mercato e l’inclusione delle classi sociali più deboli con la riduzione delle disparità materiali³⁵. Preso atto delle società esistenti, infatti, le costituzioni del XX secolo hanno inteso promuovere un nuovo tipo di società e proteggere l’individuo da “nuove minacce alla libertà” prescrivendo l’intervento dei pubblici poteri ed un “lungo” elenco normativo di diritti fondamentali³⁶. Anche tale mutamento di paradigma segna la distinzione tra le carte costituzionali flessibili del XX secolo e quelle su menzionate.

Peraltro, l’inclusione quale meccanismo sociale di coinvolgimento di tutti i membri della società ha portata storica e sorge in Europa con la dissoluzione della società stratificata dell’*ancien regime*³⁷. È tale meccanismo, divenuto politico, che ha progressivamente trasformato “la disparità di possibilità effettive”³⁸ in una questione di importanza pubblica, al fine di garantire l’effettiva partecipazione all’organizzazione del paese, dando origine allo Stato del benessere.

Il compromesso, giungendo a ritroso nella dimensione culturale, si ravvisò nell’incontro della cultura liberale con la cultura socialista e comunista avuto in seno all’Assemblea Costituente, le quali hanno rinnovato incontri e contrasti nelle fasi del *welfare state* del XX secolo e della prima parte del XXI³⁹.

Su questo solco teorico, la democrazia costituzionale ha redistribuito potere e libertà con la definizione della sfera giuridica della “cittadinanza” per mezzo dei diritti fondamentali.

³⁴ N. Bobbio, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, Giuffrè, Milano, 1969, n. XXIII, pp. 1312-1329.

³⁵ R. Bin e G. Pitruzzella, *op. cit.*, p. 54. Cfr. T.H. Marshall, *cit.*, pp. 51

³⁶ N. Bobbio in G. Peces-Barba Martinez, *Teoria dei diritti fondamentali*, *op. cit.*, p. 176

³⁷ N. Luhmann, *Teoria politica nello Stato del benessere*, Franco Angeli, Milano, 1983, ed. orig. 1981, pp. 41-65

³⁸ N. Luhmann, *ivi*, *op. cit.*, p. 60

³⁹ Peces-Barba in particolare distingue tre ideologie che hanno fondato il terreno culturale dei diritti fondamentali: il modello liberale, il modello democratico e il modello socialista. All’ultima ideologia, la quale ha prodotto tanto l’ala comunista che quella riformista, fanno riferimento i diritti sociali, aventi la funzione di creare le condizioni minime per l’eguale godimento dei diritti civili e politici risalenti agli altri due modelli. G. Peces-Barba Martinez, *cit.*, pp. 178-182.

La cittadinanza, infatti, rappresenta una “identità costituzionale”⁴⁰, ovvero sia una dimensione giuridica dell’uguaglianza accanto alla dimensione sociale della classe, che “possa offrire a tutti la possibilità d’essere riconosciuti come cittadini, e non d’essere confinati nella condizione di sudditi, clienti, vittime”⁴¹.

È del celebre contributo del britannico Marshall quella visione evoluzionistica della società secondo la quale essa abbia sottratto al libero meccanismo del contratto una serie di prerogative dell’individuo da riconoscere secondo uguaglianza, in termini civili, politici ed economici⁴². Ciò ha generato uno *status* giuridico della “cittadinanza paritaria” in contrapposizione alla cittadinanza di ceto dell’*ancien regime*⁴³, alla distinzione sociale del fallito Stato corporativo⁴⁴, prodotta dalla “libera volontà delle parti”.

Peraltro, secondo l’autore, lo *status* della cittadinanza si mostra in continuo mutamento accogliendo progressivamente le istanze sociali per una diversa distribuzione delle risorse materiali rispetto alle “concrete disuguaglianze prodotte dal sistema capitalistico”⁴⁵.

La dimensione della cittadinanza, in altri termini, si sviluppa in ogni epoca storica con il fine di ottenere quella “omogeneità sociale” minima, necessaria al mantenimento dell’ordine democratico, il quale presuppone intrinsecamente il sostegno delle classi più deboli e il limite al potere delle classi dominanti.

Ciò, si dica, viene richiesto anche sull’orizzonte economico. Lo Stato sociale costituzionale italiano, nella sua dimensione di “progetto” per la trasformazione della società del secondo dopoguerra, delimita autoritativamente la sfera economica del cittadino con la definizione delle libertà economiche e dei diritti sociali. Questi ultimi costituiscono la dimensione della “cittadinanza economica” in contemperamento alle differenze di classe economica. Cittadinanza e classe “si sono trovate in guerra tra loro”⁴⁶, poiché la prima prescriveva “un minimo di benessere e sicurezza economica”⁴⁷ al posto della seconda.

⁴⁰ R. Dworkin, *I diritti presi sul serio*, p. 291, in S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, op. cit., p. 69

⁴¹ S. Rodotà, op. cit., p. 75

⁴² T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, cit. Per un’analisi critica, si rimanda a M.M. Burgalassi, *Sul concetto di cittadinanza nella riflessione sociologica*, in Studi di Sociologia, Vita e Pensiero, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 1994, n. 1, pp. 71-88

⁴³ S. Mezzadra, *Diritti di cittadinanza e Welfare State. “Citizenship and social class” di Tom Marshall cinquant’anni dopo*, in T.H. Marshall, op. cit., p. XXXII

⁴⁴ Thornill in M. Goldoni, cit., p. 552-553

⁴⁵ S. Mezzadra, *ibid.*, op. cit., p. XXXII

⁴⁶ T.H. Marshall, op. cit., p. 32

⁴⁷ T.H. Marshall, op. cit., p. 13

Il progetto della cittadinanza sociale, secondo Marshall, sarebbe arrivato a garantire “un diritto universale a un reddito reale non misurato sul valore di mercato del soggetto”⁴⁸, proprio per essere nato come *status* giuridico tendente all’estremo opposto della classe sociale prodotta anche dalle relazioni economiche.

Riassumendo, a seconda delle profondità dell’oggetto preso a riferimento, si rilevano i connotati contemporanei dell’interazione tra diritto ed economia, tra Stato e mercato, tra cittadinanza e classe sociale, infine tra diritti sociali e libertà economiche.

Come interagiscono è dovuto al sistema di valori morali prevalenti, tutti rilevanti nel diritto degli Stati costituzionali contemporanei, che, alternativamente, si mostra come frutto di un compromesso o come interiorizzazione del conflitto politico nell’economia.

In particolare, il compromesso-conflitto si rinviene nei precetti costituzionali che disciplinano la proprietà privata e i confini dei processi economici definiti dal “grado di libertà contrattuale”⁴⁹ nella distribuzione delle risorse data dal mercato.

In secondo luogo, si rinviene nei precetti costituzionali che disciplinano l’intervento redistributivo dello Stato del *welfare* dinanzi al risultato di mercato. È questa l’assiologia prettamente morale e politica della Costituzione economica e, ciò detto, dei diritti sociali, tanto come “naturale completamento”⁵⁰ della democrazia liberale quanto come elemento di “discontinuità con il passato”⁵¹ costituzionale italiano.

Da tali considerazioni è possibile interpretare il dibattito dottrinale, per esempio, sul fondamento dei diritti sociali, sul suo rapporto con le libertà economiche e con i diritti delle altre generazioni. In seconda battuta, sarà possibile evidenziarne una compatibilità con le istanze contemporanee di sostegno al reddito di base e le corrispettive resistenze.

Ciò premesso, per la dottrina storicistica su menzionata, è comune riconoscere il fondamento dei diritti sociali nell’emersione culturale della “esigenza di scendere dall’ipotesi razionale all’analisi della società reale e della sua storia”⁵². Ciò ha prodotto una “coscienza etica” che assegnò la priorità del diritto alla persona nel suo essere “concreta”⁵³.

⁴⁸ M.M. Buralassi, *op. cit.*, p. 76

⁴⁹ M. Weber, *op. cit.*, p. 110.

⁵⁰ N. Bobbio, *Sui diritti sociali*, 1996, in N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, *op. cit.*, p. 459

⁵¹ G. Razzano, *Lo “statuto” costituzionale dei diritti sociali*, *op. cit.*, p. 12

⁵² N. Bobbio, *L’età dei diritti*, *op. cit.*, p. 75

⁵³ N. Bobbio, *Sui diritti sociali*, 1996, in N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, *cit.*, pp. 458. È il momento storico in cui gli autori sanciscono l’inizio dell’incessante e permanente lotta per i diritti. R. Bin, *Critica della teoria dei diritti*, Franco Angeli, Milano, 2018, *cit.*, p. 24

La conseguenza di tale movimento fu riconoscere all'individuo "non soltanto il diritto a vivere [...] ma anche il diritto di avere il minimo indispensabile per vivere", non soltanto il diritto di non essere ucciso ma anche il diritto di non essere ucciso dalla fame⁵⁴. Al fine di garantire tale diritto, lo Stato sociale è chiamato a predisporre "interventi di politica economica ispirati a un qualche principio di giustizia distributiva"⁵⁵, che può essere più o meno generoso a seconda dei valori politici prevalenti in ogni periodo storico.

Secondo Peces-Barba, i valori che vengono in rilievo con l'affermazione del *welfare state* e dei diritti sociali sono: la libertà "promozionale", la sicurezza giuridica in relazione alla società, comunemente detta sicurezza sociale, l'uguaglianza materiale, la solidarietà⁵⁶.

La libertà promozionale rappresenta una modalità di applicazione della "libertà sociale, politica e giuridica"⁵⁷ che viene distinta dalla libertà psicologica e dalla libertà morale. La prima, che costituisce i diritti fondamentali, orienta l'individuo verso la seconda, definita come libertà di agire "nella vita sociale e nelle relazioni con il potere"⁵⁸. La libertà o autonomia morale, intesa come libertà di scelta, infatti, rappresenta l'obiettivo ultimo dell'individuo, nel mezzo dell'alienazione e della precarietà dell'esistenza. Trattasi in sostanza del valore morale assoluto per il quale l'essere umano è fine in sé medesimo e non un mezzo, per il raggiungimento di altri fini⁵⁹.

La libertà promozionale, in sintesi, rappresenta il fondamento dei diritti sociali come strumento del diritto per il raggiungimento dell'autonomia morale.

La sicurezza sociale rappresenta, invece, l'importante di creare una condizione di certezza data ai più deboli per non abbandonarli "alla mercè dei più forti"⁶⁰ e per dare potenza alla libertà.

⁵⁴ N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, op. cit., p. 457

⁵⁵ N. Bobbio, *ibidem*

⁵⁶ G. Peces-Barba, cit, pp.

⁵⁷ G. Peces-Barba Martinez, op. cit., p. 196

⁵⁸ G. Peces-Barba Martinez, op. cit., p. 197

⁵⁹ Tale definizione, compiutamente kantiana, è data da Ferrajoli al valore della "dignità" umana, che Peces-Barba ammette solo come condizione relazionale e metro di misura della libertà morale. G. Peces-Barba Martinez, cit., p. 196. In senso conforme, si veda S. Civitarese Matteucci, *La dignità umana come principio "autonomo" per giustificare la tutela dei diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 1, pp. 45-77. Cfr. L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, cit., edizione digitale.

⁶⁰ G. Peces-Barba Martinez, op. cit., p. 235. Ferrajoli parla di "tutela dei soggetti più deboli". L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, op. cit., edizione digitale.

L'uguaglianza materiale rappresenta il "complemento della libertà"⁶¹ e "il criterio per decidere i contenuti delle norme"⁶² dei diritti sociali. È il valore dell'uguaglianza che, in una società diseguale, li rende "funzionalmente redistributivi"⁶³.

La solidarietà è definita come "la forma per realizzarli"⁶⁴ e come "sentimento repubblicano" che dovrebbe manifestarsi continuamente, nelle dinamiche democratiche, e non soltanto nei momenti di emergenza⁶⁵. In altri termini, il contenuto della solidarietà andrebbe ricercato nel "comune senso delle tradizioni, dei bisogni e delle aspirazioni" di tutti i consociati⁶⁶.

Essa rappresenterebbe ciò che realmente distingue i diritti sociali da quelli civili e politici, afferendo *in primis* alla "co-responsabilità di tutti" affinché avvenga la "mutualizzazione dei rischi connessi alla vita sociale"⁶⁷.

L'uguaglianza e la solidarietà sono riconosciuti come i valori morali più vicini alle correnti socialiste, che hanno fortemente spinto per la loro consacrazione costituzionale. Vi furono alcuni tentativi di costituzionalizzazione già alla nascita dello Stato di diritto e nel corso del XIX secolo, i quali, tuttavia, fallirono⁶⁸. I diritti sociali dovettero attendere le Carte costituzionali del primo XX secolo e l'avvento delle Costituzioni rigide dello Stato democratico. È qui che ebbe inizio l'intenso rapporto, si dica, normativo tra i diritti sociali, le libertà economiche dello "statuto costituzionale dell'economia"⁶⁹, i diritti civili e politici.

La dottrina si interrogò al fine di definire uno statuto autonomo dei diritti sociali, ponendo in secondo piano l'attenzione sui mutamenti relativi alla loro assiologia e alla loro

⁶¹ G. Peces-Barba Martinez, *op. cit.*, p. 188

⁶² G. Peces-Barba Martinez, *op. cit.*, p. 236. La solidarietà, in particolare, secondo l'autore nasce nei termini moderni come "dissenso rispetto ad un modo di interpretare l'economia", quello razionalistico dell'economia politica, il quale ha generato una classe di esclusi dalla ricchezza, perciò giustificando la morale della solidarietà. G. Peces-Barba Martinez, *op. cit.*, p. 245. Cfr. S. Rodotà, *Solidarietà*, cit.; S. Giubboni, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022

⁶³ M. Benvenuti, *Diritti sociali*, Utet, Milano, 2013, *op. cit.*, pp. 10-11

⁶⁴ G. Peces-Barba Martinez, *ibidem*

⁶⁵ S. Rodotà, *Solidarietà*, cit., pp. 3-10

⁶⁶ La solidarietà contemporanea, infatti non sarebbe solo una solidarietà per divisione del lavoro sociale, di origine storica e strutturale, ma è composta di una seconda componente: la solidarietà per affinità. L. Duguit, *Solidarietà sociale e coscienza nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 1, *op. cit.*, p. 21

⁶⁷ M. Goldoni, *La materialità dei diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 1, *op. cit.*, p. 154

⁶⁸ Per le riflessioni a seguire, si veda M. Benvenuti, cit., pp. 1-24 e pp. 44-83

⁶⁹ M. Goldoni, cit., pp. 52-56

fenomenologia⁷⁰. Ad onor del vero, infatti, numerosi studi fondarono il discorso sui diritti sociali sulla base dei mutamenti sociopolitici, evidenziandone la loro natura paritaria, sussidiaria o secondaria rispetto ai diritti delle altre generazioni. Parimenti di rilievo fu l'opinione, molto legata alla loro origine storica, che definì i “diritti sociali” come preconditione per l'eguale godimento dei diritti civili e politici da parte di tutte le classi sociali.

Il dibattito si concentrò, in termini generali, sulla distinzione tra continuità o discontinuità dei diritti sociali rispetto ai diritti civili e politici⁷¹. Secondo il primo orientamento, essi dovrebbero distinguersi soltanto per la loro origine storica e per i valori fondanti le diverse categorie, avendo la medesima struttura giuridica. L'altro orientamento, invece, ne ha piuttosto sottolineato le differenze, “tanto per ragioni normative che strategiche”⁷².

Perciò premesso, essi sono stati definiti come diritti a prestazioni positive il cui destinatario principale è lo Stato, a differenza dei diritti a prestazioni negative dei diritti civili⁷³. Venne loro assegnata la qualifica di “diritti costosi”, presupponendo uno sforzo finanziario delle risorse pubbliche per essere garantiti e che i diritti non costosi, invece, non avrebbero. In modo parzialmente connesso, fu controversa la loro giustiziabilità e la azionabilità in caso di violazione del precetto costituzionale posto a loro riconoscimento. Venne sostenuta una loro categorialità naturale, ritenuta l'universalità una caratteristica esclusiva dei diritti di libertà.

La riflessione del presente elaborato prescinde tanto per una questione analitica che per economia del testo dall'affrontare nel dettaglio il dibattito relativo allo statuto teorico e formale dei diritti sociali⁷⁴. Si ritiene infatti che esso stesso non sembri suscitare interesse

⁷⁰ Sugli avanzamenti e gli arretramenti dell'esperienza dei diritti sociali, ad esempio, il testo di riferimento è G. Di Cosimo, *La parabola dei diritti. Vent'anni di tensione crescenti sul fronte della tutela dei diritti umani*, cit., pp. 83-102. Cfr. M. Cinelli, *L'«effettività» delle tutele tra utopia e prassi*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, cit., pp. 21-40. Si veda altresì l'interessante contributo della teoria empirica sui diritti sociali in M. Ferrera, *Teoria empirica della politica e diritti sociali*, in *Ragion pratica*, Il Mulino, Bologna, 2016, n. 2, pp. 475-494

⁷¹ M. Goldoni, *La materialità dei diritti sociali*, cit., pp. 141-171

⁷² M. Goldoni, *op. cit.*, p. 145

⁷³ Per il periodo a seguire, si veda E. Diciotti, *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: una prospettiva di filosofia analitica*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2004, n. 4, pp. 733-762. Cfr. Q. Camerlengo e L. Rampa, *I diritti sociali tra istituti giuridici e analisi economica*, cit., pp. 68-75; F. Sciacca, *I diritti sociali alla prova*, in *Rivista di Filosofia del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 1, pp. 181-192.

⁷⁴ Secondo Bin, la definizione di diverse generazioni di diritti e le contrapposizioni tra diritti sociali e altri diritti sembrano “prive di alcuna forza analitica” e fortemente ideologiche. Se, infatti, allo Stato di diritto liberale veniva pretese prestazioni positive e costose a tutela delle libertà economiche, della proprietà e

se non come elemento storico nelle sue fasi di transizione, poiché evidenzia “modi diversi, succedutisi nel tempo, di concepire le funzioni dello Stato e i rapporti tra individuo e autorità”⁷⁵.

Ad esempio, la questione della sostenibilità economica e dei “limiti di bilancio” dei diritti fondamentale, tra cui i “più costosi” diritti sociali⁷⁶, sono il sintomo di qualcosa di più ampio, che attiene all’ordine di priorità morale e politica di ogni periodo storico. Tale ipotesi sembra essere una conseguenza logica della prassi della “somma zero” dei diritti, individuali ma tutti profondamente sociali, e tali per cui “ogni progresso nella tutela di un diritto ha un suo contrappeso, provoca cioè la regressione della tutela di un altro diritto o di un altro interesse”⁷⁷.

I “limiti di bilancio” non sono altro che una parte fenomenologica dei diritti sociali e dei loro meccanismi sociali. Così come la concreta attuazione di tutti i diritti costituzionali, che sconta la distanza fisiologica tra diritto e prassi.

La prassi storica della “somma zero”, quindi, è manifesta anche per ciò che riguarda i diritti sociali, tra loro, e il rapporto tra questi e le libertà nel mercato⁷⁸. Se è quella liberal economica la concezione prevalente nel compromesso-conflitto culturale, o, che dir si voglia, tra le risposte al dilemma della conciliabilità di libertà e uguaglianza, essa impone che il mercato sia il più libero possibile. Lo Stato è “assorbito” nel garantirlo⁷⁹. Sul fronte dei diritti, ciò presuppone che siano garantite le libertà di chi opera nel mercato che, inevitabilmente, “finiscono per scontrarsi con altri diritti e libertà” i quali “devono cedere il passo”⁸⁰. Tale meccanismo, se così è, sembra ribaltare “la relazione fra scarsità e diritti sociali”⁸¹, tale per cui la scarsità è abbondanza per altri diritti e libertà. Ciò comporta che la scarsità di risorse non è più un elemento fondante dei diritti della socialità, ma torna oggetto della tensione tra questi e gli altri diritti e libertà.

della sicurezza, lo Stato sociale presuppone la tutela dei diritti sociali, che si compongono tanto di una prestazione positiva che di una libertà “negativa”. R. Bin, *Critica della teoria dei diritti*, cit., pp. 10-22

⁷⁵ R. Bin, *ivi*, op. cit., p. 11

⁷⁶ La critica di rimando è il famoso contributo di C. Sunstein e S. Holmes, *Il costo dei diritti*, Il Mulino, Bologna, 2000

⁷⁷ R. Bin, op. cit., p. 33-34

⁷⁸ Entrambi, secondo Bin, sono costruzioni giuridiche e dipendono dal diritto, in questo senso, costituzionale. R. Bin, cit., pp. 74-81

⁷⁹ Sul neoliberalismo come cultura dell’“assorbimento dello Stato nel mercato”: M. Barberis, *Liberalismo costituzionale*, op. cit., p. 571

⁸⁰ R. Bin, op. cit., p. 78

⁸¹ M. Goldoni, op. cit., p. 163

Se ciò è corretto, altresì giustifica che gli studi sulla fenomenologia dei diritti sociali abbiano ad oggetto il conflitto politico nell'economia e "il ruolo della ragionevolezza" nel bilanciamento tra diritti costituzionali⁸², oltre che nella possibilità concreta che un nuovo diritto venga riconosciuto come fondamentale.

Tale possibilità, infatti, andrebbe valutata alla luce dell'odierno "rallentamento del moto di espansione dei diritti", dopo un secolo di rilevanti avanzamenti⁸³.

Peraltro, sembra intuitiva la sintonia tra i valori fondanti i diritti sociali, così come storicamente descritti sopra, e le rivendicazioni politico culturali affinché ad ogni cittadino sia garantito un minimo di denaro per mantenere il proprio reddito e la propria condizione sociale al di sopra dell'esclusione⁸⁴.

I fenomeni socioeconomici evidenziati, tra i quali, si rammenta, le disuguaglianze nell'esercizio dei diritti economici, civili e politici; la povertà come incapacità di garantire un benessere sociale minimo a sé e alla sua famiglia; e la caduta del lavoro come principale strumento di emancipazione economica, costituiscono nodi rilevanti della società contemporanea.

Aldilà del giudizio, negativo o positivo, fisiologico o patologico, che si possa avere su di essi, rilevano ai fini di una riflessione giuridica perché hanno causato l'emersione di queste pretese e, infine, la reazione normativa dell'ordinamento già descritta al secondo capitolo.

Perciò posto, sembrerebbe che la forbice delle disuguaglianze data dall'esercizio delle libertà individuali, ed economiche, sia talmente ampia da incidere nell'uguaglianza e nella omogeneità sociale, necessarie al mantenimento della comunità democratica. Ciò potrebbe in astratto giustificare ogni intervento del diritto che tenda a limitare le libertà individuali al solo fine di redistribuire il benessere materiale, "tendendo" verso quella uguaglianza.

Aldilà di tale premessa, la redistribuzione, anche se intesa in senso liberale e non collettivista, è tale se redistribuisce libertà. Per definirsi liberi è necessario poter soddisfare alcuni bisogni primari. Se le transizioni storiche hanno visto innovazioni giuridiche che hanno delegato allo Stato la soddisfazione di parte di essi, come ad esempio

⁸² G. Di Cosimo, *La parabola dei diritti*, op. cit., p. 95

⁸³ G. Di Cosimo, op. cit., p. 7

⁸⁴ Sul concetto sociologico di denaro, come *medium* e come essenziale istituzione degli odierni sistemi sociali, si veda l'interessante contributo di M.T. Consoli, *Il diritto al denaro. Trasferimenti monetari e politiche sociali*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 1-62

la salute e l'istruzione, è vero anche che la soddisfazione di alcuni bisogni primari è stata lasciata alle libere relazioni sociali del mercato. Ciò, si dica, è accaduto tanto per cosciente quanto per incosciente concessione del diritto. Si pensi ad esempio all'opinione emergente alla fine del XX secolo per la quale la produzione privata dei servizi pubblici a soddisfazione dei bisogni primari dei cittadini sia più efficiente dell'intervento pubblico, quindi più giusta⁸⁵.

In primo luogo, la soddisfazione dei bisogni primari, delegata al mercato, presuppone concettualmente che lo Stato, quando non se ne assume il costo, dia la possibilità ai propri cittadini di partecipare ugualmente al mercato stesso, ovverosia di avere potere di spesa. Se ciò è vero, il reddito di base costituirebbe la redistribuzione del potere minimo di spendere per soddisfare quei bisogni primari sull'arena del mercato, alla pari dei propri consociati.

Peraltro, non tutti i bisogni primari vengono riconosciuti dal sistema giuridico sin dal momento della loro emersione sociale. In una società di mercato, tuttavia, essi compaiono e si sviluppano nel mercato stesso, sino all'avvento della loro disciplina giuridica. Se quanto è affermato corrisponde al vero, il diritto a un reddito di base consentirebbe di partecipare al "mercato dei bisogni primari emergenti" in attesa dell'intervento del potere politico e giuridico. In termini teorici, consentirebbe a questi bisogni dell'individuo di essere riconosciuti come fondamentali ed essere sottratti dalla patrimonialità⁸⁶, nonostante il loro assoggettamento al meccanismo di prezzo, definendo un diritto fondamentale nello spazio dei diritti patrimoniali.

Vero è, e meriterebbe un'indagine a parte, che tale opinione verrebbe criticata da chi considera "la società delle merci" un problema sociale *in re ipsa*, tal che l'inclusione in questa non sarebbe emancipatorio delle classi più deboli, attualmente escluse in tutto o in parte, ma il contrario. È altrettanto vero, tuttavia, che la visione più o meno distopica del mercato e dei processi di mercificazione e consumismo conosce soluzioni intrinseche a tale problema, che non prevedono l'esclusione forzata della fascia più povera della società.

⁸⁵ Q. Camerlengo e L. Rampa, *I diritti sociali tra istituti giuridici e analisi economica*, cit., pp. 78-80

⁸⁶ Sulla fondamentale distinzione tra diritti patrimoniali e diritti fondamentali: L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, cit., ed. digitale. Cfr. Q. Camerlengo e L. Rampa, *I diritti sociali tra istituti giuridici e analisi economica*, cit., pp. 66-68

In secondo luogo, in un momento storico nel quale le libere azioni sociali, *in primis* quelle economiche, comportano la spinta della classe dei più poveri ai confini dell'inclusione sociale, queste limitano la loro libertà sociale, politica e giuridica e quindi l'autonomia morale. Se ciò è vero, le premesse di una teoria liberal-egualitaria giustificano la pari attenzione che il diritto dovrebbe avere alla libertà e alla autonomia morale di chi ha più e chi ha meno. Una forma di reddito di base impedirebbe, perciò premesso, l'escludibilità sociale dei più poveri, la ricattabilità e l'assoggettabilità di essi a qualsiasi altro sistema che orienti l'azione umana secondo la legge del più forte o del più meritevole⁸⁷. In particolare, se è vero che "è dalla benevolenza di chi detiene ed esercita potere di mercato che il resto della società si aspetta di ricevere i mezzi per vivere", questo potrebbe costituire uno dei meccanismi per evitare di affidarsi all'oramai tramontata *trickle down theory*⁸⁸.

L'argomentazione a favore del riconoscimento del diritto sociale al reddito di base contro la povertà sembra orientare l'ordinamento giuridico verso una rinnovata attenzione al bisogno come criterio di ripartizione delle risorse, perciò all'universalismo selettivo e al sostegno ad un "minimo vitale"⁸⁹ riservato ai più poveri.

Una forma universale *tout court* di reddito di base, infatti, non potrebbe che basarsi sul criterio della distribuzione uguale delle risorse, esprimendo un legame assiologico con le concezioni collettiviste. Se non altro, rivelerebbe un nuovo compromesso tra il sociale e l'individuo, tra il socialismo e la culturale liberale. Se, infatti, la distribuzione di un minimo di risorse a tutti apparirebbe quanto di più socialista, l'anti-paternalismo di poter spendere i propri soldi secondo libertà – sociale, politica, e giuridica – rappresenterebbe il liberalismo nel suo più nobile fine della libertà della scelta.

In terzo luogo, la perdita dell'effetto protettivo del reddito dato dal lavoro assume rilevanza nel nostro ordinamento costituzionale che fonda sul lavoro come diritto-dovere l'impianto dell'organizzazione economica, sociale e politica del paese. La rilevanza che

⁸⁷ Redistribuirebbe, cioè, potere economico, il che rileva tanto nel sistema normativo economico che in altre azioni sociali dell'individuo.

⁸⁸ R. Tamborini, *Adam Smith capovolto. Potere economico e benevolenza*, Menabò n. 120, Etica ed Economia, 2020, *op. cit.*, p. 1

⁸⁹ Su tali premesse il "minimo vitale" è stato dichiarato come diritto fondamentale dal Tribunale Costituzionale tedesco nel 2010. G. Razzano, *Lo statuto costituzionale dei diritti sociali*, cit., pp. 45-57

la “caduta del lavoro” ha nella fondazione di un diritto al reddito di base è affrontata nel paragrafo successivo⁹⁰.

Riguardo, invece, alla possibilità concreta, l’attenzione sul concetto di diritti sociali presuppone uno sguardo d’insieme, e le osservazioni sulle reazioni normative ne seguono il percorso.

L’arretramento della politica, quindi del diritto statale, dinanzi alle dinamiche di mercato, sembra ripetersi nelle crisi economiche del nuovo millennio, come conseguenza dei dettami della cultura liberale nel campo economico⁹¹. Lungi dallo specificare le cause di un rinnovato rapporto neoliberale tra diritto ed economia, basti qui prendere atto che questo è focalizzato, come sopra ribadito, alla tutela dei diritti e delle regole del mercato, nonché alla costruzione di spazi di libertà economica transnazionale. Ciò causa l’arretramento dei diritti sociali, per ragioni puramente morali o per necessità del sistema economico, prima che per motivi giuridici. Di arretramento si potrebbe parlare anche relativamente ai fenomeni delle “spettanze” e dello “scivolamento distributivo” del *welfare state*, causate dalla logica dello scambio politico ed elettorale nella formazione degli stessi diritti sociali, svuotando la cittadinanza di un metro di giustizia a favore di quello clientelare⁹².

Vero è, tuttavia, che dopo le difficoltà economiche del 2008, del 2011 e dell’emergenza pandemica, tanto le istituzioni politiche nazionali quanto le istituzioni dell’ordinamento europeo hanno attenzionato nuovamente le pretese di giustizia sociale e gli strumenti di intervento nell’economia. Solo il prossimo futuro potrà confermare se lo Stato sociale del XXI secolo stia subendo o meno la stessa influenza politico-economica della fine del secolo precedente, sotto il “ricatto catastrofista del *there is no alternative*”⁹³.

Ciò posto, la resistenza nei confronti dello Stato sociale o dell’Europa sociale si è riversata nelle resistenze politiche alle misure di reddito minimo garantito. È già di per sé emblematico il ritardo con cui l’ordinamento italiano si è dotato di una misura universale di sostegno al reddito dei più poveri e abbia riformato in senso universale il sistema degli

⁹⁰ Vedi *infra* pp. 151 e sg.

⁹¹ G. Razzano, *cit.*, pp. 19-37

⁹² M. Ferrera, *Teoria empirica della politica e diritti sociali*, *cit.*, pp. 479-489. La dimensione pubblica dei diritti sociali sembrerebbe “tematizzata proprio a partire dalla logica del mercato e non da quella politica e sociale”. M. Goldoni, *op. cit.*, p. 160

⁹³ G. Provasi, *Dai Trenta Gloriosi all’affermazione del neoliberalismo: forme di integrazione e grandi trasformazioni*, *op. cit.*, p. 207

ammortizzatori sociali. Oltretutto, gli interventi politici in contrasto alla povertà, ad eccezione del Reddito di Cittadinanza del d.l. 4/2019, sembra che non abbiano preso sul serio le questioni morali e politiche su menzionate.

Tra il 2017 e il 2019, le disuguaglianze, la povertà, e la “fine del lavoro” hanno acquisito priorità politica, quindi finanziaria. Ciò nonostante, e complici le vicissitudini legate alle maggioranze parlamentari della XVII e XVIII Legislatura, le resistenze non hanno tardato ad incidere sulla disciplina normativa e sugli obiettivi degli strumenti di sostegno al reddito.

Ciò fu legato alla asserita incompatibilità di tali istituti con l’impianto lavoristico della Costituzione italiana e con i doveri di solidarietà sociale dei beneficiari. Queste rappresentano due false questioni, che verranno trattate nel prossimo paragrafo e nascondono piuttosto una velata “aporofobia”⁹⁴ di ottocentesca memoria.

3.2 La protezione di base al reddito nella Costituzione, tra il *workfare* del diritto al lavoro e il *welfare* dell’uguaglianza sostanziale

La prima valutazione sulla compatibilità della protezione di base al reddito con il concetto di diritti sociali consente, in secondo luogo, di valutare l’istituto e la sua costruzione all’interno della struttura dei diritti sociali riconosciuti dalla Costituzione italiana, tanto come insieme di diritti costitutivi degli obblighi dello Stato del benessere, quanto nelle singole disposizioni costituzionali.

Nondimeno, è dovuta una distinta e breve premessa metodologica delle riflessioni che seguono. Il percorso argomentativo del paragrafo precedente poggia su di un approccio giuridico e sociologico, in ultima istanza storico, che ha definito i diritti sociali sulla base del suo intenso rapporto con le culture politiche, e le costituzioni come “una emanazione intrinseca all’ordine sociale”⁹⁵.

⁹⁴ C. Tripodina, *Aporofobia. Paura e povertà*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, n. 1

⁹⁵ M. Goldoni, *I limiti materiali e riflessivi della sociologia costituzionale*, *op. cit.*, p. 541. Cfr. G. Zagrebelsky, *Premessa*, in C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1998, ed. orig. 1940, cit., p. XVIII

Sarebbe intuitivo presumere che una postura di questa specie si riferisca all'autorevole dottrina sul carattere materiale del testo costituzionale⁹⁶. Ciò è senza dubbio vero, ma non esaurisce la descrizione, data la riscoperta complessità del concetto di “costituzione materiale”, che è stato ripetutamente sottoposto a revisione da parte della dottrina contemporanea.

Infatti, pur prescindendo dal dibattito del XX secolo tra la posizione materialista e quella del positivismo normativistico, basti qui ricordare che le nuove riflessioni sul tema evidenziano la possibilità di superare posizioni monolitiche, al fine di approdare a visioni per così dire complete, accogliendo le antitesi sviluppatesi nel corso degli anni per l'una o per l'altra posizione.

Per ciò che qui interessa, si sta discutendo in altri termini di accogliere l'importanza, anche minima, del ruolo normativo del testo costituzionale entro una visione materialista⁹⁷.

Essa risponde all'esigenza, immutata, di mantenere fermo il carattere rigido della Costituzione, di fonte normativa gerarchicamente superiore, al di là del suo contenuto materiale, in modo tale da limitare le istituzioni politiche per mezzo di valori, principi e interessi ritenuti superiori. Inoltre, tale funzione mantiene “l'esigenza di distinzione tra politica e diritto che è consustanziale allo Stato di diritto”⁹⁸, e che nell'ottica del principio personalista della Carta costituzionale tutela l'individuo con il diritto stesso, che è contemporaneamente strumento e limite per il potere politico.

La normatività della Costituzione, quindi, evitando di restringere il legislatore entro i confini di un programma essenzialmente politico, risiede nella definizione di un programma di limiti e di istruzioni di guida. Quest'ultimo, “in senso negativo”, limita il comportamento del potere politico, intriso della sua conflittualità culturale; “in senso positivo”, lo guida verso fini costituzionali comuni⁹⁹.

⁹⁶ Un rimando obbligato alla celebre opera C. Mortati, *La costituzione materiale*, cit.; Cfr. G. Bognetti, *Costantino Mortati e la Scienza del diritto*, in Quaderni Costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2011, n. 4, pp. 814-849; M. Goldoni e M.A. Wilkinson, *The Cambridge Handbook on the Material Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023

⁹⁷ Si fa riferimento alla impostazione di un “normativismo minimale” in R. Bin, *Che cos'è la Costituzione*, cit., pp. 38-43

⁹⁸ R. Bin, *op. cit.*, p. 39

⁹⁹ Secondo una illuminante metafora, la Costituzione non imporrebbe al legislatore di “seguire rotte prestabilite” né di navigare senza indicazioni. La normatività della Costituzione indicherebbe zone di navigazione, ammesse o vietate. Anche nelle zone ammesse, tuttavia, la navigazione non è del tutto libera: la normatività impone che il legislatore attenzi, per così dire, le condizioni del cielo e del mare durante la navigazione, ovvero sia “le circostanze di fatto e di diritto” che definiscono il “contesto istituzionale e

Così facendo, vero è che il senso normativo del limite restringe la concezione della Costituzione “politica”. Nondimeno, mantiene di rilevanza costituzionale il ruolo dei valori morali sui quali il compromesso costituente ha costruito i fini dell’ordinamento. Questi, infatti, “non vivono di forza propria, come le idee platoniche; poggiano sulle spalle di soggetti collettivi egemoni”¹⁰⁰ e per di più di forze politiche “di nuova generazione”¹⁰¹ che quel programma l’hanno ereditato. Ecco, quindi, che con il mutare della società esso stesso si trasforma dando ad ogni periodo storico la sua sintesi dei valori entro i fini costituzionali¹⁰².

Tale concezione, peraltro, sembra essere accolta anche dall’orientamento neo-istituzionalista, che definisce il concetto di “ordinamento costituzionale” al fine di rispondere al medesimo dilemma del materialismo costituzionale¹⁰³. Secondo tale orientamento, in effetti, il dato normativo della Costituzione si trova in una “relazione sistemica”, tanto con gli orientamenti delle forze culturalmente egemoni che con altri testi normativi ordinari di rilevanza costituzionale¹⁰⁴.

Ciò premesso, la presente indagine, così come ha dato esplicita espressione ai diritti sociali costituzionali nella loro materialità, sia nel loro contenuto eminentemente individualistico che nella loro sfera costitutiva del *Welfare state*, così si appresta a coniugarne l’elemento normativo.

normativo” della legge e del comportamento istituzionale, ovverosia della rotta. È il contesto che lo renderà idoneo o meno “alle esigenze di equilibrio” e al raggiungimento della destinazione. Cfr. R. Bin, *op. cit.*, p. 41

¹⁰⁰ A. Barbera, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in Quaderni Costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2010, n. 2, *op. cit.*, p. 326. È recuperato il concetto di “differenziazione” nella società tra “dominati e dominanti”, costruita tanto su basi materiali che su basi ideologiche, così che la classe governante determina l’ordine costituzionale. G. Zagrebelsky, *Premessa*, in C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, *op. cit.*, p. XXIX

¹⁰¹ R. Bin, *cit.*, pp. 32-34

¹⁰² Si mantengono, perciò, i binari della teoria di Mortati: “costituzionalizzazione della politica”, pur se come limite; “politicizzazione della costituzione e del diritto”, al fine di indagare le transizioni. G. Zagrebelsky, *Premessa*, in C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, *op. cit.*, p. XXXI

Un’indagine a parte meriterebbe di verificare l’ipotesi per la quale tale impostazione della questione costituzionale sia affine e coerente con il concetto luhmanniano della Costituzione come conquista evolutiva. Cfr. N. Luhmann, *La costituzione come conquista evolutiva*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro e J. Luther a cura di, *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, pp. 83-128.

¹⁰³ Il concetto di “ordinamento costituzionale” consentirebbe di evitare che il testo costituzionale venga ridotto a pura forma dalla materialità della Costituzione e, contemporaneamente, che questa non abbia forza direttamente prescrittiva e si inserisca “nel sistema delle fonti legali. A. Barbera, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, *cit.*, pp. 311-358, in particolare p. 330

¹⁰⁴ A. Barbera, *op. cit.*, p. 358

Infatti, in prima istanza, la riflessione a seguire intende descrivere come stia procedendo l'attuazione del programma costituzionale e come sia declinato il rapporto tra cittadino e Stato in costanza dell'equilibrio tra principio comunitario e principio personalista¹⁰⁵.

Il referente delle sue metamorfosi, a chiusura dell'indagine, sono i fatti sociali evidenziati nel primo capitolo¹⁰⁶.

Ciò porterà l'analisi nell'alveo del principio del lavoro come diritto, dovere e collante sociale. Si evidenzierà come la concezione della sicurezza sociale di cui all'art. 38 Cost., come pilastro della "cittadinanza" fondata sul lavoro, stia virando verso una concezione di "cittadinanza" più eminentemente sociale e fondata su di un "diritto all'esistenza libera e dignitosa" a prescindere dalla posizione che ogni cittadino occupi sul mercato¹⁰⁷.

All'esito, sarà possibile tanto interpretare costituzionalmente i recenti sviluppi normativi del Reddito di Cittadinanza, e le relative riforme, quanto improntare una prima interpretazione di sistema sugli strumenti di sostegno al reddito presenti nell'ordinamento.

Ora, è dato per assunto che il fine ultimo delle intenzioni costituenti fu quello di far convivere libertà e uguaglianza in una società formata da classi sociali differenti. Tale fine emerge tanto nella costruzione dello Stato che in quella del cittadino, secondo il principio personalista.

Relativamente alla prima, la forma di governo e il sistema politico avrebbero dovuto costruirsi intorno al principio democratico e a quello del pluralismo dei valori, non eterei, bensì fortemente radicati nel contesto sociale, riconducibili prevalentemente alla cultura liberale, a quella socialista, a quella del cattolicesimo politico. Dal punto di vista culturale, è rifiutata una impostazione assolutista in cui la società sprofondi nell'individuo, o l'individuo nella società. Interpretata in termini di teoria del potere, l'art. 1 Cost. definisce lo Stato come motore della condivisione del potere nella società, per mezzo della garanzia

¹⁰⁵ Valutato il "programma costituzionale" sulla base del contesto di fatto e di diritto, poiché "le costituzioni non restano sempre se stesse, il loro significato muta e mutano anche i criteri ermeneutici con cui è opportuno affrontarne l'interpretazione". R. Bin, *Che cos'è la Costituzione*, cit., pp. 32-38

¹⁰⁶ Vedi *supra* cap. 1

¹⁰⁷ C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, cit., pp. 127-150

del pluralismo e della democraticità del dialogo e del conflitto¹⁰⁸. Ciò, esplicitamente, conduce il diritto ad imporre nella società il rifiuto di ogni potere oligarchico¹⁰⁹.

Il libero dialogo tra culture politiche, parimenti, è possibile qualora il rapporto tra lo Stato e il mercato garantisca una minima omogeneità sociale, intesa in termini economici, tale da garantire a tutti l'esercizio del potere politico, che nella sua essenza deve essere democratico e pluralista¹¹⁰. In termini individuali, i diritti sociali avrebbero dovuto garantire l'esercizio effettivo dei diritti civili e politici, per mezzo di "quel minimo di «giustizia sociale», ossia di benessere economico, che appare indispensabile per liberare i non abbienti dalla schiavitù del bisogno e a metterli in condizione di potersi avvalere anche di fatto di quelle libertà politiche che di diritto sono proclamate come uguali per tutti"¹¹¹.

Ciò posto, il concetto di minima omogeneità sociale sembra essere una delle finalità prevalenti dell'impianto costituzionale, per e con il fine ultimo del pluralismo democratico¹¹². Il concetto di omogeneità, infatti, dista dall'uguaglianza tanto quanto dista dalla libertà. Costituisce, quindi, un compromesso entro tali valori, come espressione delle culture politiche dominanti.

Si può perciò dedurre che l'omogeneità sociale, come fine, non indica al potere politico e al legislatore quale debba essere il grado di distanza tra una classe sociale e l'altra, né quale debba essere la distribuzione giusta delle risorse.

Queste paiono costituire questioni socioeconomiche che la Costituzione non intende sottrarre al conflitto tra le culture politiche. Da ciò se ne ricava che la Costituzione abbia ammesso la possibilità di conoscere periodi storici di forte omogeneità sociale, in cui il potere politico sia costituito dalla dominanza dei valori collettivisti e socialisti, così come

¹⁰⁸ Sul pluralismo come "meta-valore", si veda R. Bin, *Che cos'è la Costituzione*, cit., pp. 22.25. Cfr. G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992

¹⁰⁹ Aristotele, *Politica*, in C. Tripodina, *Aporofobia*, cit., pp. 4-6

¹¹⁰ H. Heller, *Democrazia politica ed omogeneità sociale*, in Quaderni Piacentini, Fae, Milano, 1983, n. 10, pp. 141-152. Cfr. L. Carlassare, *Conversazione sulla Costituzione*, op. cit., p. 87; G. Peces-Barba Martinez, *Diritti sociali*, op. cit., p. 40

¹¹¹ P. Calamandrei, *L'avvenire dei diritti di libertà*, Galaad Edizioni, Teramo, 2018, ed. orig. 1946 op. cit., p. 80

¹¹² C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., pp. 12-13. Sui risvolti politici dell'omogeneità sociale, che il presente elaborato è impossibilitato ad affrontare, si richiama A. Cervio, *Gli assenti e i lontani. Omogeneità sociale, "coscienza del noi" e crisi della democrazia politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, n. 3; Cfr. A. Scalone, *Comunità, identità e omogeneità fra Schmitt, Heller e Kelsen*, in *Nomos*, Roma, rivista telematica, 2019, n. 1

di forte differenziazione sociale, in cui il potere politico risponde perlopiù alla tutela delle libertà individuali.

Tuttavia, l'azione politica non può essere arbitraria, nemmeno in campo economico. Piuttosto, la Costituzione sancisce l'incompatibilità strutturale tra la propria concezione storica dell'esercizio del potere pubblico e un grado di diseguaglianze economiche e sociali che rendesse la società eccessivamente disomogenea.

L'eccessiva disomogeneità sociale definisce l'esistenza di un limite costituzionale, imprescindibile e vincolante, ad una diseguaglianza tra classi tale da creare una dominante, il cui potere economico-sociale sia sovraordinato, quindi sovversivo del potere democratico. Quanto rilevato induce a concludere, quindi, che il contrasto a quelle diseguaglianze, che rompono il limite del "tetto massimo" della ricchezza dominante e del "pavimento minimo" della povertà e dell'esclusione sociale, sia ontologicamente finalizzato ad impedire la costruzione di un ordine sociale gerarchico, oligarchico, perciò antidemocratico.

Stabilite tali destinazioni, sarebbe compito della politica definire la rotta di navigazione, valutate le "condizioni di fatto e diritto"¹¹³.

Se quanto premesso è ragionevolmente vero, si sottolinea come i fini politici della Costituzione siano intimamente connessi con i suoi fini sociali. Potrebbe dirsi a buon diritto che "lo stato costituzionale si identifica con lo stato sociale"¹¹⁴.

Lo si evince, in ottica sistemica, dal fatto che il testo costituzionale riconosce la tutela dei diritti sociali come "interesse della collettività" o come compito espressamente riservato alla Repubblica, nella forma del *welfare state*, e non come mero interesse individuale.

Lo si evince, inoltre, dal principio di uguaglianza dell'art. 3 e dalla definizione dell'ordinamento giuridico come vettore verso l'uguaglianza sostanziale, a correzione dello "stato di radicale disuguaglianza" data dalla "lotteria naturale"¹¹⁵.

In termini simili, De Giorgi afferma che la "costituzione giuridica è anche costituzione della società", disponendo che le diseguaglianze sociali possono essere "superate" ed essere oggetto del sistema giuridico¹¹⁶. Da qui deriva la possibilità per il legislatore, o per

¹¹³ R. Bin, *Che cos'è la Costituzione*, cit., p. 41

¹¹⁴ A. Morrone, *Stato sociale e disuguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, op. cit., p. 713

¹¹⁵ M. Dogliani e C. Giorgi, *Costituzione italiana: articolo 3*, Carocci, Roma, 2017, op. cit., p. 13

¹¹⁶ Tale concezione di uguaglianza risponde alla definizione della destinazione della "omogeneità sociale", vietando "l'arbitrarietà" del sistema politico, che è tenuto giustificare le diseguaglianze di trattamento. R. De Giorgi, *Modelli giuridici dell'uguaglianza e dell'equità*, op. cit., p. 21

il custode della Costituzione, di “trattare” la disuguaglianza e non soltanto di risolverla, entro i binari del giudizio costituzionale di ragionevolezza¹¹⁷.

La dottrina costituzionale si è ripetutamente interrogata sulla portata del principio di uguaglianza, distinguendo tra l’uguaglianza formale dell’art. 3 primo comma e l’uguaglianza sostanziale dell’art. 3 secondo comma¹¹⁸. Parimenti, il principio di uguaglianza è stato talvolta descritto come indivisibile, quando “la storia riunifica le due eguaglianze”¹¹⁹ come “sfida lanciata alla storia”¹²⁰.

È insita nello stesso articolo 3 l’idea di una “democrazia sostanziale” che estende il concetto di partecipazione per legittimare il potere costituito¹²¹.

Nella disposizione di principio, è intima la connessione dell’uguaglianza con la “pari dignità sociale” e con la “libertà eguale” dei cittadini, a cui per l’appunto è indirizzata la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale. Con la definizione di libertà eguale, la Costituzione intende dire che l’uguaglianza nei diritti “non basta”, poiché la libertà “è (deve essere) uguale”¹²², in modo effettivo e reale.

Per essere eguale, quindi effettiva, la libertà deve essere sociale: fa altrimenti sorgere sia il dovere dello Stato di intervenire a garanzia della libertà eguale di tutti i cittadini sia il dovere di questi alla solidarietà, politica, economica e sociale di cui all’art. 2 Cost.¹²³. La solidarietà sociale dell’art. 2 è assiologicamente correlata all’intervento dello Stato sociale definito all’art. 3 secondo comma, in netta contrapposizione con l’intervento dello Stato liberale a tutela delle sole esigenze “di polizia, di preservazione dell’ordine pubblico e dagli attentati derivabili dal pauperismo”¹²⁴.

Peraltro, tali doveri costituiscono solo una parte di solidarietà, distinta dalla solidarietà ispirata al “sentimento di fraternità” derivato dal pensiero sociale cristiano in sede costituente¹²⁵.

¹¹⁷ R. Bin e G. Pitruzzella, cit., pp. 515-521

¹¹⁸ M. Dogliani e C. Giorgi, cit., pp. 9-70

¹¹⁹ M. Luciani, *Sui diritti sociali*, p. 111 in A. Morrone, *Stato sociale e disuguaglianze*, op. cit., p. 718

¹²⁰ M. Dogliani e C. Giorgi, op. cit., p. 21

¹²¹ M. Dogliani e C. Giorgi, cit., pp. 116-120

¹²² A. Morrone, op. cit., p. 719

¹²³ Il rapporto tra solidarietà e uguaglianza, peraltro, solleva l’interessante tema riguardo alla loro coniugazione con il merito, anche e soprattutto come criterio di distribuzione delle risorse nel mercato. Vedi *supra* pp. 44-54. Si veda l’interessante riflessione sul “merito solidale” di Q. Camerlengo, *Costituzione e merito, tra solidarietà e pari dignità sociale*, Menabò n. 176, Etica ed Economia, 2022

¹²⁴ C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, op. cit., p. 9

¹²⁵ L. Carlassare, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 1

Questa è intimamente connessa con l'asse personalista dei diritti fondamentali, che si tratterà a breve, così che l'omogeneità sociale è assunta a scopo non soltanto del potere pubblico ma anche di ogni individuo e di ogni formazione sociale¹²⁶.

Affermato quanto sopra, può spiegarsi per quale motivo la funzione redistributiva della Repubblica ai sensi dell'art. 3 secondo comma, nella forma del *welfare*, abbia come riferimento il personalismo della libertà, il criterio dell'uguaglianza, la forma della solidarietà. Tale compromesso tra valori riporta espressamente al fondamento che Peces-Barba teorizza per i diritti fondamentali di ogni società occidentale¹²⁷.

Si badi che l'universalità dell'art. 3 secondo comma, che qui si sostiene, è tuttavia messo in discussione da un'interpretazione letterale del testo costituzionale, tale per cui la rimozione degli ostacoli sia finalizzata alla partecipazione dei "lavoratori", non di tutti i "cittadini". Ciò ha consentito a molti autori di riconfermare la forza del principio lavorista, tale per cui il testo costituzionale *ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit*, così che la funzione redistributiva dovesse essere riferita soltanto ai lavoratori.

Ciò mostra ragioni storiche e sociologiche: è la classe dei lavoratori a subire maggiormente gli ostacoli di ordine economico e sociale. Per di più, è proprio nel progetto costituente l'obiettivo di estendere la condivisione del potere a quella classe sociale, per concretizzarne la transizione democratica.

Tale interpretazione, tuttavia, porterebbe il principio di uguaglianza a fondarsi su un'esclusione, dei non lavoratori, non compatibile con gli altri principi costituzionali. È per tale motivo che si è diffusa la visione che considerasse i lavoratori soltanto come "priorità" dello Stato sociale. È vicina, inoltre, la visione di chi ha sostenuto che la portata universale dell'uguaglianza e della dignità avrebbero obbligato l'interprete a sostituire la parola "lavoratori" con "cittadini"¹²⁸.

È lo stesso presupposto sul quale in sede costituente si preferì definire la Repubblica fondata "sul lavoro" e non "sui lavoratori"¹²⁹.

¹²⁶ Tripodina riconosce la solidarietà come perno della "democrazia emancipante" e la liberazione dal bisogno come "dovere inderogabile nei confronti di ogni essere umano" da parte degli altri uomini, sulla scorta del celebre pensiero di Simon Weil. C. Tripodina, *Aporofobia*, cit., pp. 8-18

¹²⁷ Vedi *supra* pp. 128-129

¹²⁸ U. Rescigno, *Lavoro e Costituzione*, in *Diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2009, n. 1, p. 38

¹²⁹ *Ex multis* M. Benvenuti, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia Giuridica, Aggiornamento XVIII*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2010, n. XX, *op. cit.*, p. 3

La dottrina politica, invece, ha indagato quale fosse la attuale concezione di uguaglianza più affine a quell'art. 3 e meriterebbe tra l'altro un interessante approfondimento interdisciplinare in un'indagine a parte¹³⁰.

Ciò premesso, l'elaborato non si spinge fino ad una nuova esegesi dei principi costituzionali dell'uguaglianza e della solidarietà. In un'indagine sui diritti fondamentali, ciò che rileva è l'importanza che l'ordinamento riconosce a tali principi inerenti all'organizzazione politica, economia e sociale.

La prima conseguenza è che un ordinamento giuridico uniformato ai principi della uguaglianza, della solidarietà e della dignità, trasforma le diseguaglianze economiche e la povertà da questioni sociali, o questioni private, in questioni costituzionali¹³¹.

La seconda conseguenza è che questi non disegnano soltanto un "futuro di società", inteso come "un progetto performativo dell'esistente"¹³², ma costruiscono altresì la sfera giuridica dell'individuo, proprio nella concretizzazione della persona per mezzo dei diritti sociali.

In altri termini, l'ordinamento mostra la sua direzione rivolta ai fini costituzionali anche e soprattutto nel suo asse personalista, quindi nel rapporto tra Stato e cittadino.

La sfera giuridica del cittadino è in primo luogo definita dal principio-valore della dignità umana, ricondotto all'art. 2 e riconosciuto nella sua polisemia e polivalenza¹³³. Questo, per prima cosa, manifesta il dialogo dell'ordinamento giuridico italiano con l'*acquis* internazionale e le dichiarazioni universali dei diritti sancite nel XX secolo¹³⁴.

Per quanto qui rileva, la "dignità sociale" dell'art. 3 primo comma, che del principio di dignità ne è una dimensione, sancisce la norma principale dell'antropologia dell'*homo*

¹³⁰ E. Granaglia, *Uguaglianza di opportunità. Sì, ma quale?*, cit.; Cfr. E. Granaglia, *Quale idea di uguaglianza per lo stato sociale? In difesa della vecchia idea di uguaglianza di condizioni*, in *Politiche Sociali*, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 1, pp. 19-37

¹³¹ Il contrasto alla povertà non assume più i connotati della carità, ma del "diritto all'esistenza (dei poveri)" che si fonda sull'"obbligo di solidarietà (dei ricchi)", come peraltro viene sancito più specificamente all'art. 53 co. 1 e 2 sul principio di progressività in materia tributaria. Cfr. C. Tripodina, *Aporofobia*, cit., p. 20

¹³² A. Morrone, *op. cit.*, p. 715

¹³³ P. Veronesi, *La dignità umana tra teoria dell'interpretazione e topica costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2014, n. 2, *op. cit.*, p. 315.

Il rigore metodologico imporrebbe di premettere una distinzione tra i concetti di valore, principio, diritto e i loro rapporti, per i quali si rimanda al contributo di P. Veronesi, *La dignità umana tra teoria dell'interpretazione e topica costituzionale*, cit., pp. 317-339

¹³⁴ Sul punto, si richiama G. Repetto, *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, in *Diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2016, n. 1, pp. 247-306

dignus, quale “sintesi di libertà e uguaglianza, rafforzate nel loro essere fondamento della democrazia”¹³⁵.

Tale moto individualistico concretizza l’esistenza del cittadino e porta la giuridicità dell’individuo dal “cielo dei concetti giuridici”¹³⁶ al terreno dei rapporti sociali, definendolo persona moralmente libera quando “moralmente emancipata dai bisogni e dai desideri”¹³⁷.

In tale innovazione sociale Marshall riconosceva l’istituzione di un “diritto universale a un reddito reale non misurato sul valore di mercato del soggetto”¹³⁸, il quale tuttavia non era misurato in termini monetari, ma di beni e servizi.

Il costituzionalismo del XX secolo, quello tedesco ed italiano in particolare, introduce i diritti sociali nello *status* della cittadinanza, tal che la funzione del nuovo *welfare state* è garantire un *minimum core* di dignità del cittadino grazie all’assistenza dello Stato nella liberazione dai bisogni primari¹³⁹. Si direbbe, in altri termini, che i diritti sociali impegnano lo Stato a garantire un tenore minimo di vita, con beni e servizi essenziali garantiti ad ognuno ed esclusi dalle dinamiche di mercato.

Ecco che il limite minimo della dignità assume, in termini costituzionali, la natura di “canone ermeneutico” per il contenuto dei diritti sociali, oltre che “controlimite alla possibilità di limitazione dei diritti”¹⁴⁰.

Vero è che inizialmente la Corte Costituzionale italiana non ritenne giustiziabile il limite minimo della dignità qualora il cittadino ravvisasse una violazione dei propri diritti sociali, così che al legislatore non potesse essere lamentato alcun inadempimento.

Ciò posto, tale elemento è interessante per rilevare come già all’origine del progetto costituzionale il principio della dignità definisse un limite minimo alla disomogeneità sociale, al di sotto del quale nessun individuo sarebbe dovuto finire, tanto per la tutela della persona quanto per la tenuta del pluralismo democratico.

¹³⁵ È un modello di cittadino che, secondo Rodotà, si distingue da quello precedente, fondato sul legame della libertà e dell’uguaglianza con il concetto di proprietà e dell’individualismo proprietario. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, *op. cit.*, p. 185

¹³⁶ Il richiamo è voluto al celebre R. Von Jhering, *Nel cielo dei concetti giuridici*, in R. Von Jhering, *Serio e faceto nella giurisprudenza*, in F. Calasso a cura di, *I classici del diritto*, Sansoni, Firenze, 1954, III, ed. orig. 1884

¹³⁷ A. Apostoli, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell’ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, n. 3, *op. cit.*, p. 2

¹³⁸ T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, *op. cit.*, p. 50

¹³⁹ S. Zullo, *La dimensione normativa dei diritti sociali. Aspetti filosofico-giuridici*, *op. cit.*, p.

¹⁴⁰ A. Apostoli, *op. cit.*, p. 3

Come scrive Repetto, la connessione tra la dignità e altri valori ha la capacità di “stimolare visioni trasformative di quel “patto di convivenza”¹⁴¹ che è stato sancito nella Costituzione, definendo nel corso del tempo il contenuto minimo e concreto della sfera giuridica dell’essere umano.

Si direbbe, quindi, che lo Stato è tenuto a garantire forme diverse di “esistenza libera e dignitosa”¹⁴² e a contrastare “situazioni di povertà e di vulnerabilità”¹⁴³.

Per ottenere ciò, il compromesso democratico dei diritti sociali garantisce dei livelli minimi di soddisfazione del bisogno¹⁴⁴, tutelando con il diritto dei beni giuridici non esposti al mercato, o quanto meno non del tutto. Sembra essere questa la *ratio* secondo la quale, ad esempio, la Costituzione sancisce i diritti sociali alla salute, all’istruzione, e recentemente dell’ambiente¹⁴⁵.

Dalla trattazione si è volutamente escluso il diritto al lavoro dell’art. 4 e i diritti sociali ad esso collegato, poiché sin dalla sua origine ha avuto un percorso più complesso, che si riconosce tanto nel più generale principio lavorista, quanto nel principio dignitario come ogni diritto sociale.

Infatti, la sfera giuridica del cittadino si fonda altresì sul principio costituzionale del lavoro di cui all’art. 4, descritto come attività essenziale tanto per l’individuo che per la società¹⁴⁶.

¹⁴¹ G. Repetto, *op. cit.*, p. 302

¹⁴² Assume subito rilievo il punto di vista di C. Tripodina, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, cit. Anche per il concetto di esistenza libera e dignitosa, infatti, si pone un problema della definizione di concettuale di principi, valori e diritti. Mentre infatti, Tripodina lo indica come un vero e proprio diritto, la questione è più controversa: “il diritto, per così dire, generale, all’esistenza, tende a nascondersi dietro altri diritti sociali settoriali (diritto ad una retribuzione adeguata, diritti previdenziali, diritto alla salute, diritto all’istruzione, ecc.)”. V. Casamassima ed E. Vivaldi, *Ius existantiae e politiche di contrasto alla povertà*, *op. cit.*, p. 116

¹⁴³ G. Repetto, *op. cit.*, p. 259

¹⁴⁴ La definizione di un “livello essenziale delle prestazioni” in materia di contrasto alla povertà, infatti, si è avuto solo con le recenti riforme istitutive delle misure di reddito minimo garantito a livello nazionale nel 2017 e nel 2019. Cfr. A. Mazzitelli, *Il Reddito di Cittadinanza, tra luci e ombre, strumento di rinnovato welfare e di uguaglianza sostanziale. I “livelli essenziali delle prestazioni” quale parametro ulteriore correlato*, in *La Cittadinanza Europea*, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 1, pp. 129-142

¹⁴⁵ L. Cost. n. 1/2022. Cfr. R. Bin, *Il disegno costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 1, pp. ; B. Vimercati, *Il diritto ai beni vitali*, in *Rivista telematica del Gruppo di Pisa*, 2016, n. 2

¹⁴⁶ La disposizione dell’art. 4 quindi attua tanto il principio personalista che quello della “trasformazione sociale”, aprendo agli interventi dello Stato nell’economia. C. Buzzacchi, *Il lavoro da diritto a bene*, Franco Angeli, Milano, 2019, *op. cit.*, p. 18. Sul ruolo e i mutamenti del principio del lavoro, si veda G.G. Balandi e G. Cazzetta a cura di, *Diritti e lavoro nell’età repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2009. Cfr. M. Benvenuti, *Lavoro (principio costituzionale del)*, cit.; pp. 1-19; M. Cavino, *Il diritto-dovere al lavoro*, in *Rivista telematica del Gruppo di Pisa*, 2018, n. 3

Per l'individuo, secondo l'etica lavorista, il lavoro costituisce un bene giuridico meritevole di tutela in sé e allo stesso modo uno strumento per garantire uno spazio individuale di libertà e di dignità. Tale fine sociale era raggiunto, nel complesso, da due elementi: grazie alla emancipazione e alla realizzazione personale del lavoro, che consentiva al lavoratore di esprimere il proprio ruolo nella società; grazie alla stretta connessione tra lavoro e reddito personale del lavoratore, data dal salario, il quale riconosceva il valore economico – quindi sociale – del lavoratore, garantendogli un minimo di potere di spesa e di partecipazione alla società.

È qui che la lettera della Costituzione sancisce l'origine dignitaria del lavoro, ai sensi del celebre art. 36, per il quale il principio della dignità ha imposto il concetto di limite minimo nella retribuzione, affinché il diritto al lavoro si sostanzi nella effettività del lavoro degno¹⁴⁷.

La Costituzione, inoltre, sottrae agli operatori politici e culturali la definizione di lavoro degno: è tale quello la cui retribuzione sia proporzionata alla quantità e qualità del lavoro, e garantisca al lavoratore e alla sua famiglia quella esistenza libera e dignitosa di cui si trattava poc'anzi.

Il lavoro della Costituzione italiana non è più merce, o fattore di produzione, ma attività di emancipazione dell'individuo e della comunità.

Tale punto potrà sembrare scontato, ma non dovrebbe esserlo: la dignità del lavoro, secondo l'interpretazione dei principi costituzionali, consente di identificarlo come diritto fondamentale. Il che non implica, che nei rapporti socioeconomici sia ammessa l'esistenza soltanto del fenomeno del lavoro degno, ma che solo questo possa essere considerato come diritto dell'individuo.

Una indagine giuridica sulla metamorfosi del lavoro, che qui non è possibile, dovrebbe interrogarsi, postulata una scissione tra diritto al lavoro e dovere al lavoro, se anche quest'ultimo debba essere o non essere degno ai fini della sua compatibilità con l'ordinamento¹⁴⁸.

¹⁴⁷ G.M. Flick, *Lavoro, dignità e Costituzione*, in Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2018, n. 2

¹⁴⁸ Indagine che già svolgono gli illuminanti contributi di E. Dermine e D. Dumont, *Activation policies for the unemployed, the right to work and the duty to work*, Peter Lang S.A, Editions Scientifiques Internationales Berna, 2014; E. Dermine, *Droit au travail et politiques d'activation des personnes sans emploi*, Bruylant, Bruxelles, 2017; E. Dermine, *Limitation of welfare to work: the prohibition of forced labour and the right to freely chosen work*, in A. Eleveld, T. Kampen e J. Arts a cura di, *Welfare to work in contemporary european welfare state*, Cambridge University Press, Camdrige, 2021

Qui è sufficiente sottolineare come l'orizzonte della socialità pervada la concezione del lavoro nel dibattito costituente, al fine di costituirlo come "il diritto dei diritti" all'art. 4 primo comma.

Per la stessa importanza sociale, al lavoro è conferito il compito di dare concretezza al dovere di solidarietà, come dovere di concorrere al progresso spirituale e materiale della società, ai sensi dell'art 4 secondo comma. Il rapporto tra cittadino e società è, nella teoria costituzionale, reciproco e biunivoco, tanto che l'individuo è tenuto a concorrere al progresso generale, così come la società è tenuta a garantirgli libertà e dignità. Il progresso della società sembra essere dovere per tutti i cittadini, così che "tutti devono lavorare, ricchi e poveri, indipendentemente dal bisogno personale di trarre dal lavoro il proprio sostentamento"¹⁴⁹.

Il lavoro come dovere, inteso come pretesa dello Stato nei confronti dei cittadini, sembra non fare differenze sociali di tipo economico. Al contrario, l'orizzonte delle pretese economiche dei cittadini nei confronti dello Stato è ben distinto: tra i cittadini ricchi prevale la pretesa di difesa della proprietà privata, tra i cittadini poveri ha prevalso la pretesa del lavoro, più come fonte di sostentamento che di emancipazione. Tali pretese costituiscono, secondo Balandi, la dicotomia del progetto costituzionale: "il lavoro e la proprietà come alternative fonti di reddito"¹⁵⁰. Se ciò è vero, la prassi conferma che "il binomio repubblicano del cittadino lavoratore"¹⁵¹, in verità, non ha mai sostituito fino in fondo il cittadino proprietario dello Stato liberale.

Ciò nonostante, da questa spinta assiologica e dalla spinta politica a difesa del lavoro, l'ordinamento costituzionale si costruisce sul principio lavorista, sul ruolo dello Stato sociale nella tutela del lavoro e sui diritti sociali di cosiddetto "*workfare*" afferenti ai rapporti economici¹⁵².

Già in termini generali, il modello di "*workfare*" ha assunto nella letteratura una connotazione positiva e negativa, per una deriva eccessivamente vessatoria e paternalistica dei soggetti tutelati, a seconda della "quantità e qualità del lavoro" che gli

¹⁴⁹ C. Esposito, *La Costituzione italiana*, in A. Apostoli, *op. cit.*, p. 14

¹⁵⁰ G.G. Balandi, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, *op. cit.*, p. 577

¹⁵¹ C. Buzzacchi, *Il lavoro da diritto a bene*, *op. cit.*, p. 14

¹⁵² Una lettura d'insieme porta ad evidenziare come sia costituzionalmente riconosciuto il rapporto di interazione continua tra quei diritti e le libertà economiche che seguono il riconoscimento della libera proprietà privata all'art. 41 co. 1. Cfr. V. Bavaro, *Lineamenti sulla costituzione materiale dei diritti sociali del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 2, pp. 243-268

istituti prendono a riferimento. Si pensi, ad esempio, agli obblighi di reinserimento lavorativo “ad ogni costo” per coloro che hanno beneficiato nell’ultimo periodo dei benefici di sostegno al reddito in contrasto alla povertà.

I diritti sociali del *workfare* tutelano una serie di beni giuridici tutti afferenti al lavoro, quali ad esempio la formazione professionale, l’organizzazione sindacale, lo sciopero, la libertà di emigrare, il lavoro di donne e minori, il riposo e le ferie, la retribuzione.

Tra essi la dottrina è solita ricomprendere, nondimeno, uno degli assi della presente riflessione: il diritto alla sicurezza sociale, che viene definito all’art. 38, in quella suddivisione interna tra primo e secondo comma. Tale distinzione è tipica di un modello cosiddetto “ergocentrico”, ripetutamente richiamato nel corso dell’elaborato¹⁵³.

La disposizione mostra ancora oggi la propria origine storica e riconosce l’intervento dello Stato sociale nei fenomeni riconducibili alle “patologie”, o “rischi”¹⁵⁴, dei rapporti di lavoro: infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, assenza di lavoro o disoccupazione volontaria. In tali casi, in cui lo Stato si impegna a prevedere delle misure di *workfare* che mantengano i livelli di vita del lavoratore, è definito come l’asse previdenziale della sicurezza sociale, di bismarckiana memoria.

Nei casi, invece, di impossibilità a lavorare, il primo comma riconosce il diritto di ogni cittadino all’assistenza e al mantenimento, parametrato sui “mezzi necessari per vivere”. Tale disposizione riconosce l’asse assistenziale della sicurezza sociale, in cui il referente non è il lavoro, ma in via eccezionale “la condizione di bisogno”¹⁵⁵.

La Costituzione, in origine, riconobbe una differenza soggettiva e due oggettive: se l’assistenza era destinata agli cittadini inabili al lavoro, la previdenza era riservata ai lavoratori. Inoltre, l’assistenza prevede il finanziamento della fiscalità generale, mentre la previdenza quello dell’obbligo contributivo degli attori economici. Sul fronte quantitativo, le tutele previdenziali prevedono forme di sostegno quantitativamente vicine al salario perduto per la presenza delle patologie del lavoro, mentre le tutele assistenziali si limitano alla minor quota dei “mezzi necessari per vivere”¹⁵⁶.

La dottrina ha insistito sulla definizione di due differenti diritti, non tanto sulla base del bene giuridico protetto quanto sulla base delle differenze soggettive e oggettive su

¹⁵³ Vedi *supra* pp. 55-65

¹⁵⁴ È sul concetto di “rischio sociale” che si sono fondati i modelli di welfare novecentesco. G.G. Balandi, *cit.*, pp. 581-584

¹⁵⁵ G.G. Balandi, *op. cit.*, p. 578

¹⁵⁶ Corte Cost. n. 31/1986, considerato in diritto n. 3

menzionate¹⁵⁷. In termini teorici, una maggiore attenzione a quale bene giuridico venga effettivamente tutelato potrebbe far ritenere che la previdenza e l'assistenza costituiscano due forme di attuazione del più ampio diritto alla sicurezza sociale, a tutela del bene della sicurezza di poter essere liberi dal bisogno. Sembra di trovarsi di fronte, infatti, ad un equivoco prima teorico che pratico: tali diritti sono stati riconosciuti non tanto sul bene protetto, ma piuttosto sulle differenti modalità pratiche con le quali lo proteggono.

Ad ogni modo, a causa della crescita esponenziale di forme previdenziali di tutela a discapito della costruzione di un vero e proprio asse assistenziale universale, il XX secolo è stato luogo dello sviluppo distorsivo del modello di protezione sociale italiano, in palese contrasto con il testo costituzionale dell'art. 38¹⁵⁸. Nei fatti, perciò, venne preferito il modello bismarckiano, pur se l'art. 38 primo comma intese definire un primo orizzonte di tutela universale, per tutti i cittadini, limitatamente ai mezzi per sopravvivere.

Su tale modello, la Corte Costituzionale ha avuto modo di intervenire, tanto nel periodo del trentennio glorioso quanto, e soprattutto, in seguito all'affermazione del *welfare state* neoliberale. È di rilevante importanza ancora oggi quanto affermato dalla Corte con sentenza n. 31/1986, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale sulla differente perequazione automatica della pensione minima tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi, di cui alla L. n. 160/1975.

In quell'occasione, infatti, non mancò di ribadire l'esistenza di un acceso dibattito, tra un orientamento prevalente che distingueva due differenti modelli, quello dell'assistenza e della previdenza sociale, e un orientamento minoritario che riconduceva l'art 38 ad un modello unitario di sicurezza sociale finalizzato all'unico obiettivo di liberare i cittadini dal bisogno, nel caso di mancanza di lavoro o di impossibilità a lavorare. Ciò nonostante, da un lato riaffermò le differenze di tutela tra "cittadini in genere" e "cittadini particolarmente qualificati" dal lavoro, dall'altro ammise la possibilità che il legislatore definisse istituti "ibridi", come il minimo pensionistico¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Si veda sul punto, la disamina del dibattito costituente, compiutamente descritta in C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., pp. 67-81

¹⁵⁸ R. Pessi, *La tutela previdenziale e assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 1, pp. 41-42. Cfr. G.G. Balandi, *L'eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiano di sicurezza sociale*, cit.

¹⁵⁹ Il quale, tuttavia, doveva ricondursi *in toto* al secondo comma dell'art. 38 come misura previdenziale, fungendo come integrazione ad eventuali redditi da lavoro o ad altre forme pensionistiche, e non è condizionato alla verifica della situazione di bisogno come avviene per gli istituti riconducibili al primo comma. Corte Cost. n. 31/1986, considerato in diritto n. 4-5

Tutto quanto premesso, la riduzione delle diseguaglianze e della povertà, come si è già visto nel primo e nel secondo capitolo, sono stati obiettivi politico-costituzionali di ogni epoca della Repubblica. Ad ogni modo, nei primi anni del XXI secolo hanno riconquistato l'attenzione della dottrina costituzionale in virtù del fatto che si conferma rilevante la distanza tra i fini sociali individuati in sede costituente e l'ordine sociale¹⁶⁰. Le crisi economiche e l'emergenza pandemica hanno portato tali tensioni all'estremo, sottoponendo il testo costituzionale a nuove sfide.

Nelle riflessioni che costituiscono il presente elaborato si sono evidenziati i dilemmi e la loro rilevanza. Qui si sottolinea come tali fatti sociali allontanino sempre di più il fine sociale dell'omogeneità aumentino “il divario tra dover essere ed essere”¹⁶¹ ed esponano la democrazia pluralista a nuove spinte oligarchiche, rappresentative del potere economico.

A maggior ragione, si dica, quando il potere politico non ha chiare le strategie per affrontarle. Infatti, lucide erano le intenzioni dei padri costituenti e gli strumenti dati al potere politico del secondo dopoguerra: crescita economica e piena occupazione, al fine di eliminare la disoccupazione, quindi la povertà. Per tale motivo, il lavoro costituisce ancora oggi uno degli strumenti essenziali dell'ordinamento costituzionale.

Ora, sembra che la complessità delle sfide odierne sia data anche dall'incapacità, storica, di aver cercato nuove strategie politiche ed economiche, rispondenti ai fini costituzionali su menzionati, nel momento in cui limpidi erano il tramonto dell'obiettivo della piena occupazione e la crisi dello strumento del lavoro.

In prima battuta, l'aumento della povertà e di fenomeni di esclusione sociale ha evidenziato l'atrofia dell'asse dell'assistenza sociale e la concentrazione della protezione sociale del disoccupato, “escludendo una protezione economica per l'inoccupato in cerca del primo inserimento sul mercato del lavoro”¹⁶².

In seconda battuta, ha assunto un carattere strutturale la cosiddetta “caduta del lavoro”¹⁶³, come fonte di sostentamento e di protezione del reddito per tutti i lavoratori. Se ciò può

¹⁶⁰ Secondo Bin, nella lotta per la costituzione diventano sempre più rilevanti i difetti della “società economica”, ovvero sia “l'incapacità a provvedere la piena occupazione e la distribuzione arbitraria e iniqua delle ricchezze e dei redditi”. R. Bin, *Che cos'è la Costituzione*, cit., pp. 48-52;

¹⁶¹ A. Morrone, *Stato sociale e disuguaglianze*, cit., pp. 708-712 e 727-742; Cfr. G.M. Flick, cit., pp. 7-9

¹⁶² R. Pessi, *op. cit.*, p. 48

¹⁶³ Vedi *supra* pp. 33-44. Cfr. C. Buzzacchi, *Reddito e Costituzione*, cit., pp. 48-55

considerarsi vero, si tratta qui di indagare le conseguenze giuridiche e costituzionali di tale fenomeno.

La prima conseguenza, se è data per assunta la caduta del lavoro come mezzo di protezione del reddito, quindi come mezzo per garantire un'esistenza libera e dignitosa, è che il lavoro abbia perso le premesse sociali e politiche per il quale fu riconosciuto come diritto fondamentale in sede costituente.

Si può discutere, sul punto, se la sola funzione etica ed emancipatoria del lavoro sia sufficiente a mantenerlo come diritto fondamentale, posto che possa prendere un percorso diverso dalla sua funzione di sostentamento¹⁶⁴.

Si può discutere, in secondo luogo, della possibilità più o meno concreta di fare ritorno al XX secolo del lavoro come diritto, anche nel contesto politico ed economico attuale. Una valutazione deontologica proporrebbe al potere politico di rifondare lo statuto del lavoro in termini di sicurezza della sua durata, della sua retribuzione, delle sue tutele¹⁶⁵.

Allo stato attuale, tuttavia, parte della dottrina costituzionale affronta il lavoro non più come un diritto, ma piuttosto come un bene¹⁶⁶. Il mercato del lavoro lo ha restituito all'insieme delle merci, dal quale le intenzioni costituenti lo avevano parzialmente allontanato.

È complice, si dica, la globalizzazione dei mercati, i quali si nutrono delle forti differenze nazionali nelle tutele del lavoro e nella competitività. Come si è già visto, inoltre, lo sviluppo dei mercati finanziari e i progressi tecnologici separano la crescita economica dalla creazione di posti di lavoro. Detto altrimenti, quindi, “il lavoro non c'è; il lavoro che c'è non basta a garantire un'esistenza libera e dignitosa”¹⁶⁷.

Peraltro, la deregolamentazione e la precarizzazione dei rapporti di lavoro ha portato il diritto del lavoro contemporaneo a disconoscere “che una delle parti del rapporto fosse più debole”, che costituì la *ratio* essenziale della disciplina del XX secolo, tornando diritto

¹⁶⁴ Una prima indagine, sul punto, si è riferita a G. Mari, *Libertà nel lavoro. La sfida della rivoluzione digitale*, Il Mulino, Bologna, 2022; 2019, pp. 51-169. Cfr. G. Mari, *Adam Smith aristotelico. Etica e lavoro nella Teoria dei sentimenti morali e nella Ricchezza delle nazioni*, in Iride, Il Mulino, Bologna, 2013, n. 1, pp. 103-131; G. Mari, *Libertà nel mercato e libertà nel lavoro. Per un Reddito di opportunità*, in Iride, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 2, pp. 339-350

¹⁶⁵ Si richiama sul punto A. Apostoli, *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n. 1

¹⁶⁶ Il testo di riferimento è l'importante contributo di C. Buzzacchi, *Il lavoro da diritto a bene*, cit., pp. 33-75

¹⁶⁷ G.M. Flick, *op. cit.*, p. 3

propriamente contrattuale¹⁶⁸. Ciò comporta che “il mercato come valore”¹⁶⁹ torna prevalente anche nel diritto, prediligendo una crescita economica che, tuttavia, è oggettivamente involutiva nei confronti del lavoro.

La concezione del progresso economico “come scopo”, quindi, non è più orientata, in tutto o in parte, allo sviluppo della personalità dei lavoratori e della società, ai sensi degli artt. 2,3,4 Cost.¹⁷⁰. Se così è, è ragionevole concludere che il diritto del lavoro e dei mercati abbia assunto una posizione estrema, se non quando estranea, rispetto al disegno costituzionale della Costituzione economica.

L’impianto del diritto alla sicurezza sociale nel lavoro, il cosiddetto *workfare*, ha assunto connotati e dinamiche vessatorie e disfunzionali, esse stesse generative di “disuguaglianze capricciose”¹⁷¹. È per tale motivo che la dottrina ha posto l’accento sulla differenza tra l’attuale *workfare*, focalizzato acriticamente sulle forme di lavoro contemporaneo, e il *welfare* dell’originario disegno costituzionale della funzione redistributiva, così come riconosciuta all’art. 3 secondo comma¹⁷².

Alla sua nascita, il nuovo modello di “*welfare* occupazionale”¹⁷³ intendeva mirare alla reintegrazione lavorativa e sociale, definendo una declinazione del *welfare* in cui sono prevalenti “le forme di intervento sociale dello stato ritenute più coerenti con l’esigenza di un efficiente funzionamento del mercato del lavoro”.

Con la rottura del “nesso tra lavoro e dignità”, l’orientamento più diffuso fu quello che riteneva l’intervento dello Stato sociale “come ostacolo al buon funzionamento del mercato”, non invece come “precondizione sociale dello sviluppo del capitalismo democratico”¹⁷⁴. Una aprioristica visione del lavoro ha giustificato la riduzione dell’azione pubblica all’assistenza selettiva e alla gestione burocratica dei più poveri.

¹⁶⁸ C. Buzzacchi, *Il lavoro da diritto a bene*, op. cit., p. 38

¹⁶⁹ C. Buzzacchi, *ivi*, pp. 48-54

¹⁷⁰ C. Buzzacchi, *ivi*, p. 108

¹⁷¹ M. Dogliani e C. Giorgi, op. cit., p. 69

¹⁷² S. Giubboni, *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica*, cit.; A. Somma, *Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime delle condizionalità*, cit., pp. 433-458; G. Allegri, *Il reddito di base nell’era digitale*, cit.; G.M. Scala, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, Working Paper n. 402, C.S.D.L.E. “Massimo d’Antona”, 2019; E. Brini, *Welfare o Workfare: esperienze e prospettive a confronto*, in *Sociologia del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 153, pp. 235-242

¹⁷³ Distinto per l’appunto dal modello di *welfare* universalistico. M. Ferrera, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 1993, in S. Rodotà, *Solidarietà*, op. cit., p. 61

¹⁷⁴ S. Giubboni e A. Pioggia, *Lo Stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2015, n. 2, op. cit., p. 298

Su questo binario si pone la questione del sostegno al reddito. Esso è oggi considerato un diritto sociale fondamentale, ontologicamente finalizzato all'inclusione sociale e all'emancipazione della "libertà sociale, politica e giuridica"¹⁷⁵, o deve soltanto considerarsi un elemento collaterale delle politiche attive del lavoro?

Se il lavoro non funge più, o funge solo in parte, da fondamentale strumento di raggiungimento dei fini costituzionali dell'omogeneità sociale e della esistenza libera e dignitosa per ogni cittadino, è da una lettura sistematica del testo costituzionale che dovrebbero emergere nuovi strumenti.

Ora, già nei casi della inabilità o della assenza del lavoro la Costituzione ha previsto l'intervento dello Stato sociale, poiché ha ritenuto che in un sistema economico di mercato fosse fondamentale la sicurezza di essere liberi dal bisogno, per chi fosse impossibilitato a lavorare.

Un orientamento che riaffermi la centralità del principio lavorista in Costituzione porterebbe a concludere che la caduta del lavoro, ampliando la platea delle "patologie", accresce per logica i casi in cui sia la sicurezza sociale a dover intervenire per garantire l'esistenza. Rientra nella stessa categoria l'opinione secondo la quale è lo stesso principio del lavoro che impone allo Stato sociale prevedere forme di risarcimento "per mancato procurato lavoro"¹⁷⁶.

Discenderebbe, infatti, dal mancato adempimento della Repubblica delle prescrizioni di cui all' art. 4 primo comma, relativamente al diritto di ogni lavoratore a poter lavorare, così che l'art. 38 è riconosciuto come dovere alternativo di garantire altrimenti la protezione sociale¹⁷⁷.

Un secondo orientamento, che invece consideri tramontato il lavoro come diritto, non può che sostituire la sua centralità storica con la centralità della sicurezza sociale, come mezzo funzionale alla tutela del reddito.

¹⁷⁵ Vedi *supra* pp. 128

¹⁷⁶ Vedi *supra* p. 57. C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., pp. 59-65. Cfr. C. Tripodina, *Reddito di cittadinanza come risarcimento per mancato procurato lavoro. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, cit.; S. Gambino, *Costituzione, reddito minimo garantito, pilastro europeo dei diritti sociali: osservazioni introduttive*, in *La Cittadinanza Europea*, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 1, pp. 37-49

¹⁷⁷ Tale opinione si fonda sul celebre assunto per il quale coloro che non hanno i mezzi necessari per vivere pur essendo abili al lavoro non possono avere alcuna pretesa nei confronti dello Stato se non quella della "offerta al bisogno abile di un posto di lavoro a lui adatto". C. Mortati, *op. cit.*, p. 20

In entrambe le prospettive, muterebbe l'ontologia della sicurezza sociale definita all'art. 38 primo e secondo comma, il quale "rivela tutta la sua obsolescenza"¹⁷⁸. Nel primo caso, essa acquisterebbe la natura di strumento concorrente e complementare per il raggiungimento dei fini costituzionali, accanto ad un lavoro sempre più patologico. Nel secondo caso, la sicurezza sociale assumerebbe direttamente il rango di strumento primario, con evidenti conseguenze innovative nell'ambito del progetto costituzionale¹⁷⁹. In entrambe le prospettive, la sicurezza sociale assumerebbe una natura ontologica distinta dal lavoro, ricongiunta al reddito per la liberazione del "bisogno" .

Come prima conseguenza, la caduta del ruolo del lavoro in Costituzione coinvolgerebbe la distinzione tra assistenza sociale e previdenza sociale¹⁸⁰, definendo piuttosto una tutela minima e una tutela "aumentata" del reddito, la prima come diritto di ogni cittadino a vedersi garantita una dignità economica minima, la seconda come diritto ad un tenore di vita superiore e affine al ruolo assunto nei processi economici. Trattasi, quindi, di un unico diritto al reddito, tornando ad una "comprensiva concezione" della sicurezza sociale, universale ed essenziale, come altresì previsto dall'art. 34 co. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e che sembra evincersi da una lettura sistematica del testo costituzionale¹⁸¹.

Come seconda conseguenza, il bene costituzionale della "esistenza libera e dignitosa", non più connessa alla retribuzione del lavoro ai sensi dell'art. 36 ma ai principi della dignità e della libertà eguale dei cittadini¹⁸², verrebbe assolto dallo Stato sociale per mezzo non tanto del lavoro come fonte di reddito ma dal suo sostegno diretto.

Per inciso, vero è che, proprio nell'esegesi dell'art. 36, un'opinione considerevole della dottrina costituzionale considera il reddito di base non come un nuovo diritto, ma bensì come una forma di sostegno "costituzionalmente necessaria, per garantire il diritto – antico quanto l'uomo – all'esistenza"¹⁸³. In altri termini, tale orientamento sembra sostenere che dalla Costituzione si evince come lo Stato sia tenuto a garantire il diritto all'esistenza, e può farlo per mezzo del reddito di base, inteso come erogazione monetarie

¹⁷⁸ G.G. Balandi, *op. cit.*, p. 585

¹⁷⁹ AA.VV., *La democrazia del reddito universale*, cit.

¹⁸⁰ Se la povertà è un "rischio" così come i rischi protetti dalla previdenza sociale, perde il senso della distinzione tra assistenza e previdenza. E. Granaglia, *Assistenza e previdenza. Due mondi così diversi*, cit.

¹⁸¹ C. Buzzacchi, *Reddito e Costituzione*, *op. cit.*, p. 60

¹⁸² V. Casamassima ed E. Vivaldi, cit., p. 120

¹⁸³ C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, *op. cit.*, p. 243. Sul punto, si veda altresì l'opinione di S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, cit., pp. 232-238

a copertura delle situazioni di bisogno, o per mezzo di servizi o erogazioni in beni, come alimenti e casa. Un'altra opinione recente parla del diritto "generale" all'esistenza e di "altri diritti sociali settoriale" come quello alla retribuzione, all'istruzione, alla salute, alla tutela previdenziale¹⁸⁴.

Ciò detto, l'art. 3 secondo comma segnerebbe così una "interpretazione dell'art. 38 Cost. che richiede l'estensione delle garanzie dello *ius existentiae* al di là dell'area occupata dai diritti dei lavoratori strettamente intesi e da quelli degli inabili al lavoro in condizioni di povertà"¹⁸⁵. È d'altronde ciò che ha cominciato a costruire la Corte Costituzionale con il celebre *obiter dictum* della sentenza n. 10/2010, statuendo sulla legittimità costituzionale del Fondo speciale per le esigenze alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti, in relazione alla disciplina del reparto di competenze tra Stato e Regioni¹⁸⁶. La Corte, infatti, riconobbe la legittimità di un intervento che assicurasse una tutela ai cittadini estremamente bisognosi, i quali nei confronti dello Stato vantavano un diritto costituzionale "a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno", prescrivendo uniformità sul territorio nazionale, tempestività e adeguatezza. Tale diritto trovava il suo fondamento nel limite minimo del "nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana"¹⁸⁷. È la stessa fondazione nel principio dignitario, altresì, a legittimare "un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli", ovvero sia un sostegno al reddito¹⁸⁸.

Parimenti, con sentenza n. 187/2010 la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimità la norma della L. n. 338/2000 che subordinava l'assegno di invalidità alla carta di soggiorno per stranieri, accogliendo l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo per la quale il "soddisfacimento dei bisogni primari" costituisce un diritto fondamentale della persona.

¹⁸⁴ V. Casamassima ed E. Vivaldi, *op. cit.*, p. 116

¹⁸⁵ V. Casamassima ed E. Vivaldi, *ibidem*

¹⁸⁶ Corte Cost. n. 10/2010, considerato in diritto n. 6.3-6.4

¹⁸⁷ È molto interessante, peraltro, l'affinità tra questa decisione e quella del Tribunale Costituzionale Tedesco del medesimo anno, il quale, statuendo sulla misura di reddito minimo garantito Hartz IV, ha riconosciuto sulla base del principio dignitario l'esistenza di un diritto alle prestazioni costitutive di un *Existenzminimum* – G. Repetto, *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, cit., pp. 272-284

¹⁸⁸ Corte Cost n. 10/2010, considerato in diritto n. 6.4

Vero è che la Corte Costituzionale, nelle recenti pronunce in tema di assegno sociale e Reddito di Cittadinanza, ha inteso a mantenere la distinzione tra assistenza e previdenza sociale, pur evidenziando la necessità di estendere la portata del primo comma dell'art. 38 e della categoria dei cittadini che in assenza di lavoro “sono sprovvisti dei mezzi necessari per vivere”. Si pensi ad esempio alla sentenza n. 137/2021 in cui è dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme della L. n. 92/2012 che prescrivevano la revoca di prestazioni del sostegno al reddito nei confronti dei condannati in regime alternativo alla detenzione in carcere¹⁸⁹. Si sottolinea come l'estensione soggettiva di un “diritto a un minimo vitale di sussistenza”, in questo caso, riguardava tanto istituti tanto previdenziali che assistenziali, come l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione di invalidità, tutti ispirati a un “dovere di solidarietà sociale”¹⁹⁰. Seguendo la logica del costituzionalismo dei diritti fondamentali, la cittadinanza assumerebbe i contorni della cittadinanza sociale e universale già menzionata nel Rapporto Supiot del 1999 e nelle altre teorie che hanno costituito il riferimento di questo elaborato¹⁹¹.

Da tale interpretazione del testo costituzionale troverebbe origine un autonomo diritto fondamentale al reddito nell'ordinamento giuridico italiano.

Secondo il primo orientamento, a divenire diritto sarebbe il reddito di base nella forma di universalismo selettivo comunemente riconosciuta nel reddito minimo garantito. Ad adempiere ai fini costituzionali sarebbe la protezione da ogni rischio di povertà ed esclusione, anche quella data dal lavoro non degno, come ad esempio il lavoro povero. Il secondo orientamento potrebbe ammettere persino il diritto a un reddito di base *tout court*, garantito a tutti, indipendentemente dalla loro condizione di bisogno.

Ciò premesso, il sostegno universale al reddito da parte dello Stato sociale è un mezzo di tutela dello *ius existantiae*, il quale, contrariamente al lavoro, non presenta *in re ipsa* elementi di reciprocità. Se, infatti, il lavoro nella sua dimensione di dovere costituzionale dell'art. 4 secondo comma concorre allo sviluppo della società, ciò non è per il diritto fondamentale al reddito¹⁹².

¹⁸⁹ I quali, non essendo a carico delle istituzioni penitenziarie, potrebbero correre il rischio di non disporre di “sufficienti mezzi per la propria sussistenza”. Corte Cost. n. 137/2021, considerato in diritto n. 8.3

¹⁹⁰ Corte Cost. n. 137/2021 considerato in diritto n. 8.2

¹⁹¹ Vedi *supra* pp. 37 e 52

¹⁹² Interessante, sul punto, sono le riflessioni di A. Somma, *Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime delle condizionalità.*, cit., pp. 446-458.

Tale caratteristica ontologica non pone, in verità, particolari problemi, posto che il sostegno al reddito minimo potrebbe inserirsi in un ordinamento giuridico equilibrato e parametrato su doveri sociali a sé stanti. In particolare, le riflessioni storiche hanno focalizzato l'attenzione sulla possibilità, lontana dal nostro testo costituzionale, di allargare la concezione del dovere al lavoro, promuovendo le forme del “lavoro sociale”¹⁹³ o della più generica “partecipazione”, per mantenere “un messaggio positivo di reciprocità”¹⁹⁴.

Li pone e li ha posti, invece, dal punto di vista della pratica e della “sostenibilità” politica in un contesto sociale in cui rimane forte la presenza dell’etica del lavoro¹⁹⁵. Ad esempio, il dibattito pubblico delle recenti riforma del sostegno al reddito, nel 2017 e nel 2019, ha concentrato le proprie critiche sugli obblighi dei beneficiari, i quali hanno assunto la funzione di elemento retributivo della società per l'aiuto ai poveri, piuttosto che di loro emancipazione. Altrettanto vero è che le condizioni al sostegno hanno avuto la funzione di limite finanziario, più che di limite politico e morale, a causa del problema della sostenibilità economica delle prestazioni in materia di diritti sociali¹⁹⁶.

Ciò detto, il progetto costituzionale di sintesi tra libertà e uguaglianza impone, nel suo asse personalista, di tutelare il cittadino in quanto *homo dignus* per il fine della libertà. È intuitivo concludere che, nel caso dovessero essere previsti degli obblighi di reciprocità per rendere effettivo tale diritto fondamentale, questi debbano essere focalizzati sulla emancipazione e sulla capacitazione di coloro che si trovano in un momento di bisogno. Nel caso il beneficiario si trova in condizione di esclusione, l’obiettivo degli obblighi sarà, verosimilmente l’inclusione sociale per una strutturale e duratura liberazione dal bisogno.

La Corte Costituzionale, peraltro, è già intervenuta nell’ultimo ventennio sui requisiti di accesso e di permanenza dei beneficiari degli istituti di erogazione monetaria, come ad esempio l’assegno sociale, che sono destinati a “fornire alla persona un minimo di

Cfr. F. Polacchini, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 5, pp. 16-31.; T. Salvino, *Reddito minimo tra principio lavorista ed uguaglianza sostanziale: alla ricerca di una ‘giustificazione costituzionale’*, in *La Cittadinanza Europea*, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 1, pp. 167-175

¹⁹³ P. Van Parijs e Y. Vanderborght, cit., pp. 32-33

¹⁹⁴ A. Atkinson, *Diseguaglianza, che cosa si può fare?*, op. cit., p. 226

¹⁹⁵ Sul problema della sostenibilità politica di forme di reddito di base, si veda P. Van Parijs e Y. Vanderborght, cit., pp.

¹⁹⁶ G. Di Cosimo, *La parabola dei diritti*, cit., pp. 83-102

«sostentamento» atto ad assicurarne la sopravvivenza”, tali per cui hanno una funzione “essenziale” nell’ordinamento giuridico¹⁹⁷. Per ciò, può concludersi che le caratteristiche di tali misure, ivi compresi gli obblighi e le condizionalità, debbano essere non irragionevoli, vessatori, irrazionali o arbitrari rispetto alla funzione di tutela di una esistenza libera e dignitosa.

Invero, il paternalistico reinserimento lavorativo prescritto per i beneficiari dei nuovi istituti in contrasto alla povertà, per quanto contengano lo sforzo finanziario dello Stato sociale, come si è visto nel secondo capitolo, si mostrano vessatorie e colpevolizzanti, finalizzate al reinserimento di soggetti scarsamente occupabili in un mercato del lavoro flessibile. I rapporti di lavoro precari, sottopagati e poveri di tutele, il cui profilo di dignità meriterebbe una critica approfondita, non consentono né una forma di *social investment* o *capability approach* fondato sulla professionalizzazione o sull’acquisizione di nuove competenze, né una liberazione duratura dal bisogno, né tantomeno una rottura della catena intergenerazionale della povertà a favore delle generazioni future. È dal presente equivoco che può evidenziarsi una paradossale “paura dei poveri”¹⁹⁸, presumendo che essi stessi siano i principali responsabili delle loro condizioni e vadano quindi trattati di conseguenza. Tale concezione, alla luce di quanto emerso, parrebbe estranea all’ordinamento costituzionale.

Infatti, a parziale conclusione della presente riflessione, l’interpretazione costituzionalmente orientata del modello di sicurezza sociale italiana degli istituti di erogazione monetaria in contrasto alla povertà e alla disoccupazione, nelle nuove forme universali, costituiscono le misure di attuazione di un diritto fondamentale al reddito per la garanzia di uno *ius existantiae*. Ciò è stato di gran lunga più evidente nell’emergenza sanitaria da Covid-19, durante la quale vennero sospesi tutti gli elementi di condizionalità delle misure di contrasto alla povertà e venne stabilita la competenza sostanzialmente pubblica degli ammortizzatori sociali dell’emergenza.

¹⁹⁷ Corte Cost. n. 187/2010, considerato in diritto n. 2. Cfr. Corte Cost. n. 306/2008 considerato in diritto n. 9 relativamente all’assegno di accompagnamento. Cfr. Corte Cost. n. 11/2009 sulla pensione di invalidità; Corte Cost. n. 106/2018; n. 107/2018; n. 166/2018 sul diritto all’abitazione e all’istruzione d’infanzia. Si noti che la maggior parte delle sentenze della Consulta che statuiscono sugli istituti di protezione sociale riguardano criteri di accesso e di erogazione che ha progressivamente impedito la fruizione a stranieri extracomunitari. Cfr. V. Ferrante, *È incostituzionale l’esclusione dei cittadini extra-UE dai benefici sociali: si apre la via all’eguaglianza sostanziale?*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 4

¹⁹⁸ C. Tripodina, *Aporofobia*, cit., pp. 10-16

Peraltro, tanto la dottrina che la giurisprudenza hanno approfondito il rapporto tra l'istituto del Reddito di Cittadinanza e la Costituzione, anticipando buona parte delle riflessioni del presente paragrafo.

Preliminarmente, si sottolinea come la Corte Costituzionale sia intervenuta soltanto su questioni di legittimità relative ai requisiti di accesso o di mantenimento del beneficio¹⁹⁹, portando, nondimeno, nuovi spunti di riflessione sull'istituto nel suo complesso. Infatti, è stata chiamata a decidere sull'asserita illegittimità costituzionale dell'art. 7-ter co. 1 del d.l. n. 4/2019 convertito in L. n. 26/2019, poi abrogato con la legge di bilancio per l'anno 2023 L. n. 197/2022, il quale prevedeva la sospensione dal beneficio per i soggetti sottoposti ad una sopravvenuta misura cautelare personale o condanna in via non definitiva. Sul punto, le sentenze n. 122/2020 e n. 126/2021 ne hanno dichiarato la legittimità costituzionale, poiché ritenuta una libera scelta del legislatore la cui discrezionalità può stabilire i criteri di accesso ad un "semplice" beneficio economico. Tale requisito di sospensione, in particolare, è coerente con i requisiti di accesso, così che la scelta del legislatore si presentò razionale e ragionevole. Al Reddito di Cittadinanza, perciò, non fu applicato l'orientamento su menzionato di cui alla sentenza n. 10/2010 che la Corte Costituzionale intese riservare agli istituti a tutela di uno *ius existantiae*, o di un minimo vitale, tutt'ora ricondotti all'art. 38 primo comma. La Corte sembra indotta a ricondurre il Reddito di Cittadinanza ad una misura ibrida di natura previdenziale, finalizzata a percorsi di reinserimento lavorativo, in forza della natura e degli obiettivi prettamente lavoristici dell'istituto "dovendosi arrestare davanti alle scelte effettuate da un legislatore"²⁰⁰.

Tale orientamento fu chiaro nella successiva sentenza n. 126/2021, in cui la Consulta ribadì la costituzionalità dell'art. 7-ter co. 1 del medesimo decreto proprio perché "la disciplina del reddito di cittadinanza definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica", differendo da quegli istituti che si fondano "sul solo stato di bisogno"²⁰¹. Per tale motivo, la sospensione del beneficio

¹⁹⁹ Inoltre, con ordinanza di rimessione del 30 maggio 2022 la Corte d'Appello di Milano ha proposto una nuova questione di legittimità costituzionale relativamente al requisito della residenza decennale del Reddito di Cittadinanza, asseritamente in contrasto con l'art. 3, art. 11 e art. 117 co 1 in relazione agli artt. 21 e 34 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e alla normativa europea relativa alla parità di trattamento dei cittadini UE in materia di protezione sociale. Al momento in cui si scrive, si è ancora in attesa della decisione della Consulta.

²⁰⁰ C. Buzzacchi, *Reddito e Costituzione*, op. cit., p. 86-87

²⁰¹ Corte Cost. n. 126/2021, considerato in diritto n. 6.2

non avrebbe una funzione punitiva nei confronti di indagati e imputati, ma bensì è coerente con la circostanza per la quale la causa della sospensione impedisce di adempiere agli obblighi finalizzati alla realizzazione del diritto al lavoro²⁰².

Da tali pronunce può evincersi che la Consulta abbia accolto l'opinione generale della dottrina, tale per cui lo schema normativo del Reddito di Cittadinanza ripercorre i tratti tipici di una misura di *workfare*, per quanto accolga la finalità del contrasto alla povertà e la fiscalità generale come criterio di finanziamento²⁰³.

In secondo luogo, con le sentenze n. 19/2022 e 34/2022 la Corte Costituzionale hanno definito la legittimità costituzionale del permesso di soggiorno UE di lungo periodo come requisito di accesso al Reddito di Inclusione e al Reddito di Cittadinanza sulla base della medesima *ratio decidendi*: poiché tali misure rientrano tra le politiche attive del lavoro, queste non si esauriscono in misure orientate “al soddisfacimento dei «bisogni primari» inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana” le quali, secondo la Corte, attuano “un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto”²⁰⁴. In altri termini, poiché costituiscono una tutela del reddito che poco fa si è definita come “aumentata”, ciò consente al legislatore maggiori margini di discrezionalità. La Corte, ad ogni modo, tenne a precisare che ciò non esclude il dovere della Repubblica di garantire “il diritto di ogni individuo alla «sopravvivenza dignitosa» e al «minimo vitale»²⁰⁵.

L'attenzione della Corte Costituzionale al Reddito di Cittadinanza come politica attiva del lavoro, valutato lo schema normativo, è senza dubbio corretta e consente di rilevarne la natura *workfaristica*. Vero è, tuttavia, che tale interpretazione rischia di essere parziale, trascurando l'obiettivo del contrasto alla povertà e la funzione di sostegno al reddito contro il bisogno che, nella prassi, la misura ha effettivamente svolto²⁰⁶.

²⁰² Corte Cost. n. 126/2021, considerato in diritto n. 6.3

²⁰³ Ciò ha origine da quella confusione negli obiettivi per la quale si veda *supra* pp. 91-93. Parimenti la Corte ha statuito riguardo al Reddito di Inclusione, dichiarando che “i due istituti hanno in comune le caratteristiche che questa Corte ha valorizzato nella sentenza n. 19/2022”. Corte Cost. n. 34/2022, considerato in diritto n. 4

²⁰⁴ Corte Cost. n. 187/2010 in Corte Cost. n. 19/2022 e n. 34/2022

²⁰⁵ Il richiamo è, infatti, al precedente di cui alla sentenza n. 137/2021. Corte Cost. n. 19/2022, considerato in diritto n. 4

²⁰⁶ Simili sono i motivi per i quali Giubboni critica il “situazionismo” della Corte. S. Giubboni, *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso agli stranieri alla sicurezza sociale*, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 2, pp. 229-252. Cfr. A. Garilli e S. Bologna, *Migranti e lotta alla povertà. La Corte costituzionale nega il reddito di cittadinanza ai titolari del permesso di soggiorno per ricerca di un'occupazione*, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 1, pp. 75-94

Nel complesso, l'istituto del Reddito di Cittadinanza, che ha alimentato il dibattito sul sostegno pubblico al reddito nell'ordinamento italiano, sembra simbolico di un interregno di gramsciana memoria in cui le decisioni politiche del prossimo futuro dovranno responsabilmente decidere se far prevalere il principio di uguaglianza e di libertà eguale dei cittadini ai sensi dell'art. 3 co. 2 oppure il principio lavorista dell'art. 4. In ogni caso, è verosimile che si avranno nuove turbolenze riguardo al ruolo dello Stato sociale e dell'intervento pubblico nell'economia, a favore della liberazione degli individui dal bisogno.

Osservazioni conclusive

Al termine del lavoro, è opportuno distinguere tra le questioni che hanno sperabilmente ricevuto una risposta e i dilemmi che, invece, necessitano di ulteriori approfondimenti, sul solco del rapporto tra diritto ed economia. Infatti, le questioni socioeconomiche descritte nel presente elaborato mostrano delle similitudini a livello globale e delle particolarità a livello locale, tali che il giurista, così come ogni altro scienziato sociale, è tenuto a focalizzare il suo sguardo su entrambi gli orizzonti.

Parimenti, la reazione dell'ordinamento giuridico italiano ha avuto un percorso originale, nella sua discontinuità e nel suo ritardo, assumendo come propri gli strumenti di contrasto alla disoccupazione e alla povertà dalla tradizione europea e occidentale.

È tangibile che le crisi economiche e globali che hanno colpito l'Italia negli anni 2008 e 2011 abbiano accelerato l'emersione delle pretese delle classi più povere. È altresì evidente come l'emergenza sanitaria da Covid-19 abbia posto l'ordinamento giuridico costituzionale dinanzi a una sfida del tutto nuova: garantire la sopravvivenza dei consociati, entro i confini di un'economia di mercato, in un momento di emergenza in cui la circolazione e lo scambio libero non potevano essere garantiti.

Per quanto, come si è visto, la protezione del reddito nell'emergenza abbia mostrato notevoli ritardi e lacune, è stato altresì rilevabile come lo Stato sociale abbia recuperato in tale circostanza il potere autoritativo di redistribuire il benessere e di mantenere stabile il reddito dei lavoratori. Dal punto di vista del ruolo dello Stato e delle politiche economiche per il progresso, la pandemia non dovrebbe essere considerata soltanto una "parentesi dell'emergenza" ma piuttosto un primo esperimento di uno Stato sociale del XXI secolo, forte e maturo, a favore della realizzazione di una "libertà sociale, politica e giuridica" di tutti gli individui.

Data tale premessa, è importante sottolineare alcuni punti fermi che sono emersi dal presente lavoro.

Il primo, è che il reddito di base costituisce teoricamente una delle sintesi possibili tra i valori della libertà e dell'uguaglianza, quindi delle culture politiche che, *mutatis mutandis*, hanno contraddistinto la nascita e la crescita delle democrazie occidentali.

Esso, infatti, mantiene la natura di misura redistributiva, derivante dal potere autoritativo dello Stato nella imposizione fiscale, con il fine dell'uguaglianza. Parimenti, è mantenuta

la sfera di libertà del cittadino, a cui non deve essere impartito autoritativamente dallo Stato, ma semmai dalle stesse aspettative sociali e culturali, come spendere il proprio denaro per far fronte alla propria sussistenza. Tale concezione presenta ad un rinnovato riconoscimento della persona come fulcro del diritto e della società, e come tale sembra coerente con la tradizione giuridica europea e occidentale.

Inoltre, se è importante condividere che non debbano essere immaginate delle “alternative tiranne” dell’uno o dell’altro valore, è pur essenziale sottolineare come l’attuale rapporto tra diritto ed economia non consenta a tutti i cittadini di poter godere in modo ottimale tanto della libertà che dell’uguaglianza, pur se la crescita economica avrebbe dovuto produrre sviluppo e progresso sociale in modo trasversale.

Il reddito di base, come sostegno pubblico per innalzare il limite minimo della partecipazione socioeconomica, consentirebbe al criterio dell’uguaglianza nel bisogno o dell’uguaglianza *tout court* di recuperare terreno nei confronti dell’asserito merito della distribuzione di mercato. Permetterebbe al diritto di riposizionarsi nei confronti del sistema economico, posto che, come si è visto, non può esimersi dalla propria funzione distributiva, che oggi è in modo prevalente a vantaggio delle libertà nel mercato.

A differenza di ciò che potrebbe sembrare, le forme del reddito minimo garantito e del reddito universale hanno le medesime radici assiologiche, tal che sarebbe lecito presumere che queste costituiranno due nuove fasi del rapporto tra cittadino e Stato sociale.

Come si è visto, gli istituti di reddito minimo garantito sono già parte della storia contemporanea e, recentemente, parte dell’ordinamento giuridico italiano, ad attuazione delle disposizioni costituzionali sui diritti sociali.

Ciò non è per un *universal basic income*. che si fonda sulla redistribuzione di una somma uguale di denaro a tutti i cittadini. In ipotesi, è lecito sostenere che tale forma si potrebbe presentare nei sistemi di *welfare state* quando il fattore di produzione del lavoro fordista sarà definitivamente tramontato e la questione sociale diverrà il controllo sull’automazione e la redistribuzione del profitto delle nuove forme di produzione²⁰⁷.

Chiarito ciò, la trattazione dei capitoli secondo e terzo ha consentito di evidenziare l’emersione, nello sviluppo del disegno costituzionale del 1948, di un diritto

²⁰⁷ G. Bronzini, *Il diritto al reddito di base nell’era digitale.*, cit.; Cfr. G. Bronzini, *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 4, pp. 701-709

fondamentale al reddito nell'ordinamento giuridico italiano che, secondo quanto è emerso nell'ultimo capitolo, ha un suo autonomo statuto.

In particolare, lo statuto di tale diritto sociale può essere così descritto²⁰⁸.

L'attuale diritto al reddito in Italia si fonderebbe sull'obiettivo di un'esistenza libera e dignitosa, che fu il referente per il salario del cittadino lavoratore ai sensi dell'art. 36 Cost. Sarebbe attuato, in linea teorica e generale, da schemi di universalismo selettivo, che redistribuiscono le risorse secondo l'uguaglianza nel bisogno e in modo individuale, riservando l'attenzione ai soggetti di più poveri e a rischio esclusione sociale. In secondo luogo, il sistema di protezione sociale potrebbe prevedere soltanto in via sussidiaria schemi di sostegno contro la disoccupazione e gli altri rischi del lavoro, in ossequio all'accettazione di una forma di cittadinanza sociale complementare alla cittadinanza del lavoro.

Il fine sociale sarebbe costituito dal recupero del dovere di solidarietà e delle condizioni di omogeneità sociale che consentano alle classi più deboli di essere inclusi nella democrazia pluralista.

Il fine individuale sarebbe quello di tutelare l'autonomia dell'individuo, dentro e fuori dal mercato, come soggetto meritevole di avere del potere di spesa per il solo fatto di esistere. Tale fine dovrebbe essere perseguito dal sistema nel suo complesso senza limiti di durata e fino al miglioramento delle condizioni dei beneficiari.

Un approccio multidimensionale alla povertà, inoltre, presupporrebbe un'azione corale, data tanto dalle erogazioni monetarie che da trasferimenti in beni e servizi.

Le misure di attuazione, verosimilmente, prevederebbero forme di condizionalità connesse al diritto al lavoro di cui all'art. 4, così che, come già anticipato, andrebbe recuperato uno statuto del lavoro dignitoso, al fine di garantire un'esistenza libera e dignitosa, tanto dallo Stato sociale che dal mercato. Se tale obiettivo è ancora possibile, pur se è lecito dubitarne, il legislatore che intenda essere erede del progetto costituzionale del 1948 dovrebbe pensare ad una riforma dei rapporti di lavoro, secondo una logica di dignità, definendo un limite minimo alla flessibilità di retribuzione, durata e tutele secondarie.

Gli obblighi dovrebbero, perciò, tendere ad una uguaglianza delle "capacità", sulla scorta del pensiero di Amartya Sen e Martha Nussbaum, formando emancipazione e autonomia

²⁰⁸ BIN Italia, *Reddito minimo garantito*, cit., pp. 181-222

individuale, come obiettivo di giustizia²⁰⁹. Infatti, l'approccio della *flexicurity* e del *social investment* possono interpretarsi tanto in modo positivo che negativo. Se le premesse di partenza di entrambi i modelli di Stato sociale erano valide ed assimilabili a forme innovative di tutela, nella prassi si sono risolte in evidenti iniquità e incongruenze, sempre a discapito delle più poveri.

È pur vero che, come si è anticipato, la riflessione giuridica sul dovere di reciprocità andrebbe approfondita e rivista. Gli schemi di reddito minimo garantito e gli obblighi per i beneficiari, infatti, poggiano su di una sensibilità politica distorta relativamente al rapporto tra diritti e doveri, la quale, ad ogni modo, necessita di una rinnovata lettura dei giuristi, e dei costituzionalisti in particolare.

Tale necessità, per inciso, è data dalla relazione tra diritto e lavoro. La giuridicizzazione del lavoro come diritto-dovere, avvenuta nel XX secolo, sembra entrata in crisi. È il diritto che deve restituire una nuova visione dei rapporti tra diritti e doveri del cittadino, a maggior ragione in ambito economico e, se necessario, al di là del lavoro.

Se quanto sopra poc' anzi affermato è vero nella teoria, la prassi del sostegno al reddito in Italia, come si è visto, è passata da una impronta *in toto* lavoristica alla implementazione di forme di sostegno al reddito in contrasto alla povertà. Dal D.lgs. n. 147/2017 e dal d.l. n. 4/2019 poi, il sostegno al reddito, aldilà del lavoro e in modo universale, è diventato un obiettivo strutturale dell'ordinamento giuridico italiano.

A ciò si aggiunga, peraltro, il percorso di universalizzazione degli ammortizzatori sociali, nella sua tappa fondamentale della L. n. 234/2021, intende eliminare le differenze nella tutela "aumentata" del reddito dei cittadini che lavorano.

Ciò premesso, se tali conclusioni rispondono al vero, è ragionevole dedurre che nel prossimo futuro l'ordinamento giuridico italiano non potrà prescindere da un sostegno universale e selettivo al reddito, pur in presenza di un prevedibile ritorno ad un approccio lavoristico, come emerge dalle restrizioni e dalla futura abrogazione del Reddito di Cittadinanza, di cui agli ultimi interventi normativi in tema di programmazione finanziaria.

²⁰⁹ Si veda, ad esempio, A. Sen, *The idea of Justice*, Penguin, London, 2011. Tale approccio è ripreso da Granaglia nell'individuare quale uguaglianza di opportunità fosse più coerente, da un punto di vista non giuridico, con il dettato costituzionale dell'art. 3 co. 2 Cost. E. Granaglia, *Uguaglianza di opportunità. Si ma quale?*, cit., pp. 136-147

Sullo sfondo di tale contributo scientifico sono rimasti due temi di rilievo, relativi alla fenomenologia dei diritti sociali, che emergono dalla dottrina costituzionalistica e sociologica di riferimento ma che si sono volutamente omessi per concentrare il lavoro sullo statuto assiologico del diritto al reddito.

Il primo dilemma riguarda l'accesso dibattito sulla sostenibilità finanziaria dei diritti sociali. Infatti, tutte le forme di sostegno al reddito, contro la povertà e contro i rischi del lavoro, sono le prime ad essere criticate per lo sforzo finanziario che richiedono alla collettività. Ciò apre, in prima istanza, ad una considerazione.

È di rilievo scientifico, dal punto di vista giuridico, apprendere quali sia stato il percorso storico, nella politica e nella giurisprudenza costituzionale, del tema dell'onerosità dei diritti sociali e del costo dell'intervento pubblico a tutela dei diritti. Tale elemento assume rilevanza perché la sostenibilità finanziaria è uno dei fattori che ancora oggi influenzano lo schema normativo degli istituti di *welfare state*, *a fortiori* in un sistema di tutele – ancora - frammentato come quello italiano.

Il secondo dilemma riguarda l'internazionalizzazione del diritto e la perdita di autorità dello Stato nazionale, che ha notevoli conseguenze nell'azione del *welfare*. È altrettanto intuitivo, infatti, che il dibattito relativo all'ipotesi di un "nuovo" *Welfare State* postuli la possibilità dello Stato nazione di uscire rafforzato dalle sfide globali del XXI secolo. Ciò, come è risaputo, è più che messo in discussione, sottoponendo il giurista ad una visione necessariamente interdisciplinare e multilivello.

È altresì il sistema economico, fondato sulla progressiva globalità e sulla distribuzione diseguale, a porre rilevanti questioni interne al diritto come sistema immunitario delle diseguaglianze, posta la sua persistente territorialità nazionale, orientando "l'azione pubblica verso l'uguaglianza" entro i confini nazionali.

La "società del mondo", o società economica globale, sembra sottratta alla politica e perciò non ha diritto. O viceversa, come si è detto, ha un diritto a uso e consumo dei rapporti internazionali di mercato, fondato sull'incontro di interessi e sulla legge della produzione più efficiente. Questo non presuppone una minima previsione di norme giuridiche, a favore dell'uguaglianza, o a tutela del più debole, o per il raggiungimento di obiettivi altri che siano stati stabiliti con processi democratici e pluralisti, come ad esempio la sostenibilità ambientale o la sanzionabilità dello sfruttamento del lavoro.

L'internazionalizzazione dell'autorità del diritto, e dell'autorità dei diritti²¹⁰, è sentito come il centro di gravità dell'epoca a venire.

Una riflessione interdisciplinare sul punto, perciò, dovrebbe partire proprio dalle norme di diritto internazionale attualmente cogenti per gli Stati nazionali, così da comprendere quali potrebbero essere le prossime tappe verso una vera e propria "Costituzione della terra", di kantiana memoria²¹¹.

Se così fosse a livello globale e a livello europeo, rivedere il sostegno al reddito non potrà prescindere da una comparazione degli schemi di reddito minimo già implementati e delle sperimentazioni di *universal basic income* già presenti in tutto il mondo.

Per i primi, sarà necessario uno studio del contrasto alla povertà e alle disuguaglianze sociali nel continente latino-americano, che ha conosciuto forme di reddito minimo garantito con notevole anticipo rispetto all'ordinamento italiano. Si pensi, ad esempio, alla Bolsa Familia introdotta nel 2004 nell'ordinamento giuridico brasiliano²¹².

In conclusione, il reddito di base ha storicamente assunto un consenso trasversale proprio perché la sua ontologia sollecita il nervo scoperto tanto del sistema economico che di quello giuridico²¹³.

Del sistema economico, evidenzia il conflitto interno al concetto di proprietà e il percorso storico della distribuzione delle risorse. Del sistema giuridico, riconosce l'impossibilità di essere neutrale nella distribuzione della ricchezza e del benessere materiale, pur nascendo sulla base del principio di uguaglianza. Inoltre, porta all'estremo il suo rapporto con la concezione costituzionale del lavoro, da merce a diritto, poi di nuovo a merce.

Per entrambi, solleva una nuova concezione di giustizia sociale, tra libertà e uguaglianza, che potrebbe prendere forma nel prossimo futuro. Se le forme di reddito minimo garantito, universale e selettivo, riusciranno a consolidare una nuova sintesi dei valori morali di libertà e uguaglianza per la democrazia, "al di là del lavoro" ma in ossequio agli altri

²¹⁰ G. Palombella, *L'autorità dei diritti. I diritti fondamentali tra istituzioni e norme*, Laterza, Bari-Roma, 2002, pp. 60-96

²¹¹ L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della terra. L'umanità al bivio*, Feltrinelli, Milano, 2022

²¹² Di essenziale importanza costituirebbe la comparazione tra la Bolsa Familia e gli istituti di reddito minimo in Europa e in Italia. Tuttavia, si è ritenuto che l'approfondimento meritasse, per il suo contenuto descrittivo e prescritto, un'indagine separata e organica.

²¹³ Sul rapporto tra il reddito di base e il concetto rawlsiano di "consenso per intersezione", al fine di implementare politiche pubbliche condivise anche in società pluraliste come quelle odierne, si veda E. Murra, *Ragioni differenti per una proposta condivisa. Reddito di base e consenso per intersezione*, in Laboratorio di politica comparata e filosofia pubblica, Working Paper n. 3, Centro Einaudi, 2014

principi della Carta costituzionale, la strada del reddito di base incondizionato sembrerebbe già tracciata.

Bibliografia

AA.VV., *La democrazia del reddito universale*, manifestolibri, Roma, 2007

Acciari P., Manzoli E., Mocetti S. e Viviano E., *La vulnerabilità finanziaria: un'analisi per classi di reddito*, Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, 2014

Action Aid e CGIL a cura di, Neet. *Tra disuguaglianze e divari. Alla ricerca di nuove politiche pubbliche per i giovani*, Futura, Roma, 2022

Adamo U., *Reddito di cittadinanza, profili di irragionevolezza della disciplina, fra discriminazioni, sanzioni e limitazioni*, in *La Cittadinanza Europea*, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 1

ADP e The European House – Ambrosetti, *Come la digitalizzazione e l'automazione cambiano il modo di lavorare*, 2017

Alaimo A., *Il lavoro autonomo fra nuove debolezze e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 2

Albertini M. e Ballarino G., *Reddito, ricchezza e classi sociali. Venticinque anni di disuguaglianze in Italia, 1991-2016*, in *Stato e Mercato*, Il Mulino, Bologna, 1, 2019

Alfano V., Cicatiello L. e Maffettone P., *Giano trifronte. Il Reddito di Cittadinanza: universal basic income, sussidio di disoccupazione o incentivo ad andar sommerso?*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 3-4

Allegrì G., *Il reddito di base nell'era digitale*, Fefè Editore, Roma, 2018

Allegrì G., *Dal contrasto alla povertà estrema alla necessità di un reddito garantito. Per un cambio di paradigma*, QR – Quaderni per il Reddito, n. 8, febbraio 2018

Apostoli A., *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, n. 3

Apostoli A., *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n. 1

Arena A.I., *Reddito: di inclusione, di cittadinanza, come diritto? Profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 2018

- Aristotele, *Etica Nicomachea*, Laterza, Bari-Roma, 2015, ed. orig. 1999
- Atkinson A., *Per un nuovo welfare state. La proposta di reddito minimo/imposta unica*, Laterza, Bari-Roma, 1998, ed. orig. 1995
- Atkinson A., *Diseguaglianza, che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina, Milano, 2015
- Ayala A., *Las rentas minimas en la reestructuracion de los estados de bienestar*, CES, Madrid, 2000
- Balandi G.G. e Cazzetta G. a cura di, *Diritti e lavoro nell'età repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2009
- Balandi G.G., *L'eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiana di sicurezza sociale*, in *Lavoro e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2015, n. 2
- Balandi G.G., *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *Lavoro e Diritto*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 4
- Baldini M. e Gori C., *Il reddito di cittadinanza*, in *Il Mulino*, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 2
- Baldini M. e Scarchilli G., *I trasferimenti monetari alle famiglie e la pandemia da Covid-19*, in *Politiche Sociali*, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 3
- Baldini M., *Riforma del reddito di cittadinanza: identikit degli "occupabili"*, in *lavoce.info*, 12.12.2022, www.lavoce.info/archives/99184/riforma-del-reddito-di-cittadinanza-identikit-degli-occupabili/
- Bannò M., Filippi E. e Trento S., *Rischi di automazione delle occupazioni: una stima per l'Italia*, in *Stato e Mercato*, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 3
- Barbera A., *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2010, n. 2
- Barberis M., *Liberalismo costituzionale. Fra neoliberalismo globale e liberalismo italiano*, in *Materiale per una storia della cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 2

Barbieri P., *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *Lavoro e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 1

Bavaro V., *Lineamenti sulla costituzione materiale dei diritti sociali del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 2

Bauman Z., *Le nuove povertà*, Castelvecchi, Roma, 2018, ed. orig. 2004

Beck U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2021, ed. orig. 1999

Benvenuti M., *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia Giuridica, Aggiornamento XVIII*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2010, n. XX

Benvenuti M., *Diritti sociali*, Utet, Milano, 2013

Bergonzini C., *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 4

Bertolini S. e Moiso V., *Lavoro atipico, discontinuità di reddito, welfare e accesso al credito: il modello italiano in Europa*, in *Stato e Mercato*, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 2

Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna, 2009

Biancalana C., *Il populismo nell'era di internet. Retorica e uso del web nel Movimento 5 Stelle*, in *Il Mulino*, Il Mulino, Bologna, 2014, n. 1

Bin R. e Pitruzzella G., *Diritto costituzionale, XX edizione*, Giappichelli, Torino, 2019

Bin R., *Che cos'è la Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, n. 1, 2007

Bin R., *Un nuovo problema per il Presidente Mattarella: si può introdurre il reddito di cittadinanza con un decreto-legge?*, in *laCostituzione.info*, 16.01.2019

Bin R., *Critica alla teoria dei diritti*, Franco Angeli, Milano, 2018

Bin R., *Il disegno costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2022

BIN Italia, *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012

- Bobbio N., *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Giuffrè, Milano, 1969, n. XXIII
- Bobbio N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, ed. 2014, op. cit., p. XV
- Bobbio N., *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 2009, prima ed. 1999
- Bognetti G., *Costantino Mortati e la Scienza del diritto*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2011, n. 4
- Borzaga M., *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povertà*, in *Lavoro e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 1
- Bowles S., *What markets can – and cannot – do*, in *Challenge*, vol. 34, Taylor&Francis, London, 1991, n. 4
- Brandolini A., Gambacorta R. e Rosolia A., *Inequality and income stagnation: Italy over the last quarter of century*, Banca d'Italia, 2018
- Brandolini A., *La pandemia da Covid-19 e la disuguaglianza economica in Italia*, in *Politiche Sociali*, in ----, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 2
- Bregman R., *Utopia per Realisti. Come costruire davvero il mondo ideale*, G. Feltrinelli Editore, Milano, 2017, ed. orig. 2016
- Brini E., *Welfare o Workfare: esperienze e prospettive a confronto*, in *Sociologia del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 153
- Brynjolfsson E. e McAfee A., *Race against the machine: how the digital revolution is accelerating innovation, driving productivity, and irreversibly transforming employment and the economy*, MA: Digital Frontier Press, Lexington, 2011
- Bronzini G., *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, in *Diritti, lavori, mercati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, n. 3
- Bronzini G., *Il diritto a un reddito di base*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2017
- Bronzini G., *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 4

Bunker B.B. e Rubin J.Z., *Conflict, cooperation and justice: essay inspired by the work of Morton Deutsch*, Jossey-Bass, San Francisco, 1995

Burgalassi M.M., *Sul concetto di cittadinanza nella riflessione sociologica*, in Studi di Sociologia, Vita e Pensiero, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 1994, n. 1

Busemeyer M.R., *Digitalizzazione, automazione e il futuro del welfare democratico: profili per un'agenda di ricerca*, in Rivista italiana di politiche pubbliche, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 1

Busilacchi G., *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli, Milano, 2013

Busilacchi G., *Le misure di contrasto alla povertà durante l'emergenza Covid-19*, in Politiche Sociali, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 2

Busilacchi G., *Combattere le nuove povertà*, in Il Mulino, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 3

Busilacchi G., Gallo G. e Luppi M., *Qualcosa è cambiato? I limiti nella implementazione del Reddito di cittadinanza e il vincolo della path dependency*, in Politiche Sociali, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 3

Busso S., *Cosa significa "poter lavorare"?*, in lavoce.info, 20.12.2022, www.lavoce.info/archives/99308/cosa-significa-poter-lavorare/

Buzzacchi C., *Le Regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, in Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2021, n. 1

Buzzacchi C., *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Franco Angeli, Milano, 2022

Calamandrei P., *L'avvenire dei diritti di libertà*, Galaad Edizioni, Teramo, 2018, ed. orig. 1946

Camera dei Deputati, *La riforma del Reddito di Cittadinanza*, 14.01.2023, www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1365231.pdf?_1674148658426

Camerlengo Q. e Rampa L., *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in Quaderni Costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2015, n. 1

Camerlengo Q., *Costituzione e merito, tra solidarietà e pari dignità sociale*, Menabò n. 176, Etica ed Economia, 2022

Canavesi G., *La specialità degli ammortizzatori sociali “emergenza Covid-19”: intervento emergenziale o nuovo modello di tutela?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2020, n. 3

Cantillon B. e Vandenbroucke F. a cura di, *Reconciling work and poverty reduction*, Oxford University Press, Oxford, 2014

Carchio C., *Gli strumenti di integrazione salariale tra emergenza sanitaria e legge di bilancio*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 1

Caritas Italiana, *L’anello debole. Rapporto 2022 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Palumbi, Teramo, 2022

Carlassare L., *Conversazione sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 2011

Carlassare L., *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 1

Carta F. e De Philippis M., *Una crisi diseguale: il ruolo degli ammortizzatori sociali durante la pandemia*, Etica ed Economia, Menabò n. 146, 2021

Cartabia M., *La fabbrica della costituente: Giuseppe Dossetti e la finalizzazione delle libertà*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, n. 2, 2017

Casadei T., *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, in Firenze University Press, Firenze, 2012

Casamassima V. ed Vivaldi E., *Ius existantiae e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 1

Casamassima V., *Reddito “di cittadinanza” e politiche di contrasto alla povertà. Riflessione alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2020, n. 3

Casillo R., *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019 n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 3

Cavalca G. (a cura di), *Reddito di Cittadinanza: verso un welfare più universalistico?*, Franco Angeli, Milano, 2021

Cavaliere A., *L'invenzione della povertà. Dall'economia della salvezza ai diritti sociali*, La scuola di Pitagora, Napoli, 2019

Cavino M., *Il diritto-dovere al lavoro*, in Rivista telematica del Gruppo di Pisa, 2018, n. 3

Cervio A., *Gli assenti e i lontani. Omogeneità sociale, "coscienza del noi" e crisi della democrazia politica*, in Costituzionalismo.it, 2021, n. 3

Cinelli M., *L'«effettività» delle tutele sociali tra teoria e prassi*, in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Il Mulino, Bologna, 2016, n. 1

Cinelli M., *Il welfare al tempo della pandemia. Note a margine, pensando al dopo*, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 2

Cinelli M., *Da ammortizzatori sociali a attivatori sociali. Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?*, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 2

Civitarese Matteucci S., *La dignità umana come principio "autonomo" per giustificare la tutela dei diritti sociali*, in Diritto Pubblico, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 1

Commissione di Indagine sulla Povertà 1984, *La povertà in Italia*, in Prospettive Sociali e Sanitarie, Istituto per la ricerca sociale, Cis Editore, Milano, 1986, n. 8-9

Commissione di Indagine sulla Povertà e sull'Esclusione sociale 1995, *Verso una politica di lotta alla povertà. L'assegno per i figli e il minimo vitale*, Società e istituzioni, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1995

Commissione Europea, *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro bianco*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo, 1994

Conen W.S., *In-work poverty among self-employed and non-standard workers in Europe: working multiple jobs as a survival strategy*, in Politiche Sociali, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 1

Consoli M.T., *Il diritto al denaro. Trasferimenti monetari e politiche sociali*, Giuffrè, Milano, 2004

Cozzi A., *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in Quaderni Costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 2

D'Alessandro R., *La diseguaglianza programmata. Capitale, Stato e società nel pensiero di Claus Offe*, Carocci, Roma, 2015

D'Antona M., *La metamorfosi della subordinazione*, in *Rivista Critica Dir. Lav. Quaderni, A 25 anni dallo statuto: quale futuro per il diritto del lavoro*, F. Amato e G. Bronzini a cura di, Inchiostro Rosso, Milano, 1996

Deaton A., *La grande fuga. Salute, ricchezza e origini della diseguaglianza*, Il Mulino, Bologna, 2015, ed. orig. 2013

De Carlo L., *Il contrasto alla povertà in Italia dall'Unità al Rei e al RdC*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2020, n. 4

De Giorgi R., *Modelli giuridici dell'uguaglianza e dell'equità*, in *Sociologia del diritto*, Franco Angeli, Milano, 1991, n. 1

De Schutter O., *The implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination*, Jean Monnet Working Paper no. 7, New York University School of Law, New York, 2004

Del Punta R., *Note sugli ammortizzatori sociali ai tempi del Covid-19*, in *Rivista Italiana di diritti del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2020, n. 1

Dermine E. e Dumont D., *Activation policies for the unemployed, the right to work and the duty to work*, Peter Lang S.A, Editions Scientifiques Internationales Berna, 2014

Dermine E., *Droit au travail et politiques d'activation des personnes sans emploi*, Bruylant, Bruxelles, 2017

Dermine E., *Limitation of welfare to work: the prohibition of forced labour and the right to freely chosen work*, in Eleveld A., Kampen T. e Arts J. a cura di, *Welfare to work in contemporary european welfare state*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021

Deutsch M., *Equity, Equality and Need: what determines which value will be used as the basis of distributive justice*, in *Journal of Social Issues*, Wiley-Blackwell, Hoboken, 1975, vol. 31

Diciotti E., *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: una prospettiva di filosofia analitica*, in Quaderni Costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2004, n. 4

Di Cosimo G., *Aggiornamenti sul fronte della decretazione d'urgenza*, in Osservatorio sulle fonti, 2019, n. 2, www.osservatoriosullefonti.it

Di Cosimo G., *La parabola dei diritti. Vent'anni di tensione crescenti sul fronte della tutela dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2020

Di Cosimo G. (a cura di), *Curare la democrazia. Una riflessione multidisciplinare*, Cedam, Padova, 2022

Di Nicola F., *I poveri e il reddito di cittadinanza, quali relazioni?*, in Menabò n. 131, Etica ed Economia, 2020

Dixon J. e Macarov D., *Poverty: a persistent global reality*, Routledge, London, 1998

Dogliani M. e Giorgi C., *Costituzione italiana: articolo 3*, Carocci, Roma, 2017

Durkheim E., *Le regole del metodo sociologico. Sociologia e filosofia*, Einaudi, Torino, 2008

Dworkin R., *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna, 2010, ed. orig. 1982

Erllich E., *La sociologia del diritto*, in Rivista internazionale di filosofia del diritto, Premiata Tipografia Sociale, Genova, n. 2, 1922

Esping-Andersen G., *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, Oxford, 2002

Eurofund, *In-work poverty in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017

European Parliament, *Minimum income policies in EU Member States*, Policy Department A - Economic and Scientific Policy, 2017

Fantacci L. e Cavalli N., *Produzione ed estrazione di valore: identificare la rendita per contrastare la disuguaglianza*, in Polis, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 3

Ferrante V., *Il cumulo dei "lavoretti": quali tutele per le attività discontinue e saltuarie?*, in Lavoro e diritto, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 4

Ferrajoli L., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Gius. Laterza & Figli, Roma-Bari, 2001, ed. digitale

Ferrajoli L., *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, Bari-Roma, 2018

Ferrajoli L., *Per una Costituzione della terra. L'umanità al bivio*, Feltrinelli, Milano, 2022

Ferrante V., *È incostituzionale l'esclusione dei cittadini extra-UE dai benefici sociali: si apre la via all'eguaglianza sostanziale?*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 4

Ferrari V., *Giustizia e diritti umani. Osservazioni sociologico-giuridiche*, Franco Angeli, Milano, 1997

Ferrari V., *Diritto e società. Elementi di sociologia del diritto*, Laterza, Bari-Roma, 2004

Ferrari V., *Lineamenti di sociologia del diritto. I. Azione giuridica e sistema normativo*, Laterza, Roma-Bari, 2014, ed. orig. 1997

Ferrera M., *Teoria empirica della politica e diritti sociali*, in *Ragion pratica*, Il Mulino, Bologna, 2016, n. 2

Ferrera M., *Si può costruire una Unione Sociale Europea*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 3

Flick G.M., *Lavoro, dignità e Costituzione*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2018, n. 2

Fondazione Lelio e Lisli Basso, *Verso un pilastro sociale europeo*, a cura di G. Bronzini, Edizioni Fondazione Basso, Roma, 2018

Fontana G., *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, in *La Cittadinanza Europea*, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 1

Fracaroli F. e Barbieri I., *Le ricadute del "lavoro povero" sul benessere della persona e delle organizzazioni*, in *Lavoro e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2019

Franzini M., *Lavoro e disuguaglianza*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, Ediesse, Roma, 2012, n. 2

Franzini M. e Raitano M., *Il mercato rende diseguali? La distribuzione dei redditi in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2018

Franzini M. e Pianta M., *Disuguaglianze. Quante sono, come combatterle*, Laterza, Bari-Roma, 2016

Franzini M. e Raitano M., *Dal Reddito di cittadinanza all'assegno di solidarietà: verso una società meno giusta*, Menabò n. 182, Etica ed Economia, 2022

Frey C.B. and Osborne M.A., *The Future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, University of Oxford, Oxford (UK), September 17, 2013

Friedman M.L., *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna, 1978, ed. orig. 1975

Fumagalli A., *Lavoro male comune*, Mondadori, Milano, 2013

Furia A. e Zullo S. a cura di, *La vulnerabilità come metodo. Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*, Carocci, Roma, 2020

Gaeta L. a cura di, *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Giuffrè, Milano, 2005

Galbraith J.K., *La società opulenta*, Edizioni di Comunità, Milano, 2014, ed. orig. 1958

Galgano F., *I caratteri della giuridicità nell'era della globalizzazione*, in *Sociologia del diritto*, Franco Angeli, Milano, n. 1, 2003

Gallino L., *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Bari-Roma, 2000

Gallo G. e Raitano M., *Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza, quale quadro di insieme (prima parte)*; Menabò n. 129, Etica ed Economia, 2020

Gambino S., *Costituzione, reddito minimo garantito, pilastro europeo dei diritti sociali: osservazioni introduttive*, in *La Cittadinanza Europea*, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 1

Garilli A. e Bologna S., *Migranti e lotta alla povertà. La Corte Costituzionale nega il reddito di cittadinanza ai titolari del permesso di soggiorno per ricerca di un'occupazione*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 1

- Giddens A., *The Third Way. The renewal of Social Democracy*, Polity, Cambridge, 1998
- Giddens A., *The Third Way and its critics*, Polity Press, Cambridge, 2000
- Giorgi C. e Pavan I., *Storia dello Stato sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2021
- Giubboni S., *Diritti e politiche sociali nella "crisi europea"*, Working Paper n. 30, C.S.D.L.E. "Massimo d'Antona", 2004
- Giubboni S., *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 4
- Giubboni S., *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in Working Paper n. 401, C.S.D.L.E. "Massimo d'Antona", 2019
- Giubboni S., *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica*, in *La Cittadinanza Europea*, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 2
- Giubboni S. a cura di, *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare europeo*, Giappichelli, Torino, 2020
- Giubboni S., *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso agli stranieri alla sicurezza sociale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 2
- Giubboni S., *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022
- Giubboni S. e A. Pioggia, *Lo Stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2015, n. 2
- Goldoni M., *I limiti materiali e riflessivi della sociologia costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, n. 3, 2016
- Goldoni M., *La materialità dei diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 1
- Goldoni M. e Wilkinson M.A., *The Cambridge Handbook on the Material Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023
- Gori C. et al., *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2016

Gori C., Martelli A., Meo A., *Misure economiche di contrasto alla povertà alla prova della pandemia. Tre chiavi di lettura*, in Politiche Sociali, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 3

Gori C., Bertoluzza G. e Mazzucca L., *Reddito di cittadinanza: un infuocato dibattito su una condizionalità apparente*, Menabò n. 176, Etica ed Economia, 2022

Gori C., *Ma l'occupabilità non dipende dalla possibilità di trovare lavoro*, in lavoce.info, 12.12.2022, www.lavoce.info/archives/99189/ma-loccupabilita-non-dipende-dalla-possibilita-di-trovare-lavoro/

Gorz A., *La metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992, ed. orig. 1988

Graeber D., *Bullshit Jobs*, Garzanti, Milano, 2018, ed. orig. 2018

Granaglia E. e Bolzoni M., *Il reddito di base*, EdiEsse, Roma, 2016

Granaglia E., *Quale idea di uguaglianza per lo stato sociale? In difesa della vecchia idea di uguaglianza di condizioni*, in Politiche Sociali, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 1

Granaglia E., *Previdenza e assistenza. Due mondi così diversi?*, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 4

Granaglia E., *Uguaglianza di opportunità. Sì, ma quale?*, Laterza, Bari-Roma, 2022

Granaglia E., *Il welfare nel PNRR. Riconoscere quanto c'è, ma non trascurare i rischi*, Etica ed Economia, www.eticaeconomia.it/il-welfare-nel-pnrr-riconoscere-quanto-ce-ma-non-trascurare-i-rischi/

Guarascio D. e Sacchi S., *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, INAPP, Roma, 2017

Guarascio D. e Sacchi S., *Cambiamento tecnologico e preferenze degli italiani per schemi di sostegno al reddito*, Etica ed Economia, Menabò n. 150, 2021

Guetzevich B.M., *Modernas tendencias en el Derecho Constitucional*, Reus, Madrid, 1934

Habermas J., *La nuova oscurità. Crisi dello Stato sociale ed esaurimento delle utopie*, Edizioni Lavoro, Roma, 1998, ed. orig. 1985

H. Heller, *Democrazia politica ed omogeneità sociale*, in Quaderni Piacentini, Fae, Milano, 1983, n. 10

Hofacker D., Schadow S. e Kletzing J., *Long-term socioeconomic consequences of insecure labour market positions*, Tallinn University Press, Tallinn, 2017

ILO, *Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects*, International Labour Office, Ginevra, 2016

Innocenti L., *La 'dimensione sociale' nel processo europeo di integrazione economica. La Commissione Delors I (1985-1989)*, in *Impresa Sociale*, Iris Network – Istituti di ricerca sull'impresa sociale, Trento, 2021, n. 1

Innocenti E., Rossi E. e Vivaldi E., *Quale reddito di cittadinanza? Critica e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Il Mulino, Bologna, 2019

IRPET, *Distanti e diseguali. Il lockdown e le diseguaglianze in Italia, note sugli effetti economici del Covid-19*, nota n. 6, 2020

Jaegger W., *Paideia. Los ideales de la cultura griega*, Fondo de cultura economica, Mexico, 1967

Jessoula M., Natili M. ed Pavolini E., *Nuova destra, vecchio Welfare?*, in *Il Mulino*, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 3

Kjaer P., *The Law of political Economy. Transformation in the function of law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020

Lieto S., *La crisi dei partiti nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2012, n. 4

Locke J., *Il secondo trattato sul Governo*, BUR Rizzoli, Milano, 1998, ed. orig. 1689

Longo E., *Il volto umano dell'Unione Europea: passato e futuro dei diritti sociali*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 3

Luhmann N., *Teoria politica nello Stato del benessere*, Franco Angeli, Milano, 1983, ed. orig. 1981

- Luhmann N., *La costituzione come conquista evolutiva*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro e J. Luther a cura di, *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino, 1996
- Luhmann N., *Il diritto della società*, a cura di Lucia Avitabile, Giappichelli, Torino, 2013
- Luhmann N., *L'economia della società*, Franco Angeli, Milano, 2020
- Mari G., *Adam Smith aristotelico. Etica e lavoro nella Teoria dei sentimenti morali e nella Ricchezza delle nazioni*, in *Iride*, Il Mulino, Bologna, 2013, n. 1
- Mari G., Mori L. e Fadini U., *La nuova rivoluzione delle macchine di Erik Brynjolfsson e Andrew McAfee*, in *Iride*, Il Mulino, Bologna, 2016, n. 2
- Mari G., *Libertà nel lavoro. La sfida della rivoluzione digitale*, Il Mulino, Bologna, 2019
- Mari G., *Libertà nel mercato e libertà nel lavoro. Per un Reddito di opportunità*, in *Iride*, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 2, pp. 339-350
- Marra R., *Scienza giuridica e sociologia. Kelsen e Weber a confronto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, n. 1, 2016
- Marshall T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di Sandro Mezzadra, Laterza, Bari-Roma, 2002
- Martinico G., *L'impatto del metodo aperto di coordinamento sulla "forma di unione"*, in *Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2009, n. 2
- Mason P., *Postcapitalismo. Una guida al nostro futuro*, Il Saggiatore, Milano, 2016, ed. orig. 2015
- Mastrolia N. e Sanna T. a cura di, *Reddito di cittadinanza. Una antologia*, Licosia, Salerno, 201
- Mazzitelli A., *Il Reddito di Cittadinanza, tra luci e ombre, strumento di rinnovato welfare e di uguaglianza sostanziale. I "livelli essenziali delle prestazioni" quale parametro ulteriore correlato*, in *La Cittadinanza Europea*, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 1
- Mazzuccato M., *Il valore di tutto. Chi lo produce e chi lo sottrae nell'economia globale*, Laterza, Bari-Roma, 2018

- Milanovic B., *Capitalismo contro capitalismo*, Laterza, Bari-Roma, 2020, ed. orig. 2019
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Progetto 80: rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, Feltrinelli, Milano, 1969
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, ottobre 2021, www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-valutazione-RdC-final.pdf
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Dieci domande e risposte sul Reddito di Cittadinanza. Per animare un dibattito pubblico basato su dati e argomentazioni*, giugno 2022, www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/Dieci-domande-e-risposte-sul-Reddito-di-cittadinanza.pdf
- Modica Scala G., *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, Working Paper n. 402, C.S.D.L.E. “Massimo d’Antona”, 2019
- More T., *Utopia*, Feltrinelli, Milano, 2016
- Morlicchio E., *Le occasioni politiche mancate nella lotta alla povertà*, Etica ed Economia, Menabò n. 177, 2022
- Morrone A., *Reddito di cittadinanza, stranieri e sanzioni penali: profili costituzionali*, in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 4
- Mortati C., *La costituzione materiale*, Giuffrè, Milano, 1940, ed. 1998
- Mortati C., *Il lavoro nella Costituzione*, ed. orig. in Il diritto del lavoro, 1954, n. 1
- Munger M.C. e Villareal-Diaz M., *The road to Crony Capitalism*, in The Independent Review, Vol. 23, Independent Institute, Oakland CA, 2019
- Murra E., *Ragioni differenti per una proposta condivisa. Reddito di base e consenso per intersezione*”, in Laboratorio di politica comparata e filosofia pubblica, Working Paper n. 3, Centro Einaudi, 2014
- Nadalet S., *Sicurezza sociale per i lavoratori poveri e coordinamento delle tutele*, in Lavoro e Diritto, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 8
- Natili M., *Politica contro la povertà alla prova del Covid-19*, Menabò n. 131, Etica ed Economia, 2020

Natili M., Jessoula M. e Caizzi E., *Di cittadinanza o di emergenza? Politiche e politica del reddito minimo nella pandemia*, in *Politiche Sociali*, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 3

Nato A., *Il ruolo dell'Unione Europea nel contrasto alla povertà: quale futuro per il reddito minimo garantito nell'ordinamento giuridico multilivello europeo?*, in *La Cittadinanza Europea*, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 1

Nicotra I.A., *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2021, n. 1

OECD, *The future of social protection: what works for non-standard workers?*, Policy brief on the future of work, 2018

Offe C., *Lo Stato nel capitalismo maturo*, Etas, Milano, 1977

Oxfam GB per Oxfam International, *Ricompensare il lavoro, non la ricchezza*, trad. it. Cristina Diamanti, Oxford, 2018, www.oxfamitalia.org/documento/ricompensare-lavoro-non-la-ricchezza

Ortiz I., Behrendt C., Acuna-Ulate A. e Anh Nguyen Q., *Universal Basic Income proposals in light of ILO standards: key issues and global costing*, in *Exstension of Social Security*, Working Paper no. 62, Social Protection Department, International Labour Organization, Ginevra, 2018

Paine T., *Agrarian Justice*, in *Rights of man, common sense and other political writings*, a cura di M. Philp, Oxford University Press, Oxford, 1995, ed. orig. 1796

Palombella G., *L'autorità dei diritti. I diritti fondamentali tra istituzioni e norme*, Laterza, Bari-Roma, 2002

Pannarale L., *Il diritto che guarda. Rischi della decisione giuridica*, Franco Angeli, Milano, 2008

Paugam S., *Le forme elementari della povertà*, Il Mulino, Bologna, 2013

Peces-Barba Martinez G., *Teoria dei diritti fondamentali*, Giuffrè Editore, Milano, 1993

Peces-Barba Martinez G., *Diritti sociali: origini e concetto*, in *Sociologia del diritto*, Franco Angeli, Milano, n. 1, 2000

Persiani M. e D'Onghia M., *Diritto della sicurezza sociale*, Giappichelli, Torino, 2022

Pessi R., *La tutela previdenziale e assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 1

Piketty T., *Diseguaglianze*, Egea, Milano, 2018, ed. orig. 1997

Piketty T., *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2014

Piketty T., *Una breve storia dell'uguaglianza*, La Nave di Teseo, Milano, 2021

Pio D'Achille G., De Paola M. e Naticchioni P., *Reddito di Cittadinanza: chi lo riceve ha una carriera contributiva povera*, *Menabò* n. 155, *Etica ed Economia*, 2021

Pio D'Achille G. e De Paola M., *Reddito di Cittadinanza e natalità*, *Menabò* n. 176, *Etica ed Economia*, 2022

Pisani G., *Dal reddito di emergenza al reddito di base. Note sulla possibilità di un sostegno universale al reddito all'epoca del Covid-19*, in *Democrazia e diritto*, Franco Angeli, Milano, 2020, n. 1

Pistor K., *Il codice del capitale. Come il diritto crea ricchezza e disuguaglianza*, Luiss University Press, 2021, ed. orig. 2019

Pizzolato F., *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004

Pizzuti F. (a cura di), *Rapporto sullo Stato sociale 2019. Welfare pubblico e welfare occupazionale*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2019

Pogge T. (a cura di), *Freedom from poverty as a human rights*, Oxford University Press, Oxford

Polacchini F., *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 5

Polanyi K., *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino, 2010, ed. orig. 1944

Possieri A., *La storia dello Stato sociale in Italia*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 4

Proia G., *Divieto di licenziamento e principi costituzionali*, in Massimario di Giurisprudenza del Lavoro, Giappichelli, Torino, 2020, n. 3

Provasi G., *Dai Trenta Gloriosi all'affermazione del neoliberalismo: forme di integrazione e grandi trasformazioni*, in Stato e mercato, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 2

Raitano M., *Il lavoro persistentemente povero e le conseguenze sulle pensioni future*, Etica ed Economia, Menabò n. 174, 2022

Raitano M., *I pensionati poveri, di oggi e di domani*, Etica ed Economia, Menabò n. 177, 2022

Ranci Ortigosa E., Baldini M., Saraceno C., Lucifora C., Treu T. e Tosi A., *Reddito di cittadinanza e oltre. Per contrastare la povertà combinare più politiche*, in Il Punto di welforum, supplemento di welforum.it, 2019, www.welforum.it/il-punto

Ravagli L., Maitino M.L., Sciclone N. e Brunori P., *Il lockdown e la disuguaglianza in Italia*, Etica ed Economia, Menabò n. 125, 2020

Ravelli F., *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, Torino, 2018

Razzano G., *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, in Rivista Telematica del Gruppo di Pisa, 2012, n. 3

Rawls J., *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Feltrinelli, Milano, 2002.

Rawls J., *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 2010, ed. orig. 1971

Raworth K., *L'economia della ciambella. Sette mosse per pensare come un economista del XXI secolo*, Edizioni Ambiente, Milano, 2017 ed. orig. 2017

Repetto G., *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, in Diritto pubblico, Il Mulino, Bologna, 2016, n. 1

Rescigno U., *Lavoro e Costituzione*, in Diritto pubblico, Il Mulino, Bologna, 2009, n. 1

Rodotà S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari-Roma, 2012

Rodotà S., *Solidarietà*, Laterza, Bari-Roma, 2014

Rossi E., *Abolire la miseria*, Laterza, Bari-Roma, 2002, ed. orig. 1946

Sacchi S., Guarascio D. e Vannutelli S., *Esposizione al rischio di disoccupazione tecnologica e politiche redistributive*, in Stato e Mercato, Il Mulino, Bologna, 2019

Salazar C., “*Reddito di cittadinanza*”, “*reddito minimo garantito*” e *Costituzione: notazioni sparse (e qualche perplessità)*, in La Cittadinanza Europea, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 2

Salerno N.C., *Le integrazioni salariali universali dopo la Legge di bilancio per il 2022*, in Politiche Sociali, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 1

Salvino T., *Reddito minimo tra principio lavorista ed uguaglianza sostanziale: alla ricerca di una ‘giustificazione costituzionale’*, in La Cittadinanza Europea, Franco Angeli, Milano, 2019, n. 1

Sandel M.J., *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e di perdenti*, Feltrinelli, Milano, 2021, ed. orig. 2020

Sandulli A., *Ordine giuridico e ordine economico in Max Weber*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, Giuffrè, Milano, 2016, n. 4

Sandulli A., *Il diritto quale infrastruttura per i poteri privati? A proposito di un libro di Katharina Pistor*, in Diritto Pubblico, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 3

Saraceno C., *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano,

Saraceno C., *La proposta di raccomandazione sul reddito minimo della Commissione Europea*, Menabò n. 181, Etica ed Economia, 2022

Saraceno C., *L’assegno unico universale: che cosa cambia nel sostegno economico alle famiglie con figli*, in Politiche Sociali, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 1

Saraceno C., Benassi D. e Morlicchio E., *La povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2022, ed. orig. 2021

Scalone A., *Comunità, identità e omogeneità fra Schmitt, Heller e Kelsen*, in Nomos, Roma, rivista telematica, 2019, n. 1

- Scarpelli F., *Blocco dei licenziamenti e solidarietà sociale*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2020, n. 1
- Scheidel W., *La grande livellatrice. Violenza e diseguaglianza dalla preistoria a oggi*, Il Mulino, Bologna 2019, ed. orig. 2017,2015
- Schwab K., *La Quarta Rivoluzione Industriale*, Franco Angeli, Milano, 2016, ed. orig. 2016
- Sciacca F., *I diritti sociali alla prova*, in *Rivista di Filosofia del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2022, n. 1
- Sciarra S., *La costituzionalizzazione dell'Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di "soft law"*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2004, n. 2
- Sen A., *The idea of Justice*, Penguin, London, 2011
- Sgritta G.B., *Il Reddito di Cittadinanza*, in *Politiche Sociali*, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 1
- Sgritta G.B., *Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza*, in *Politiche Sociali*, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 1
- Sigillò Massara G., *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori social fra crisi e pandemia*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 2
- Sigillò Massara G., *Ammortizzatori sociale e pandemia: quale equilibrio?*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, Giappichelli, Torino, 2021
- Silvestri G., *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2006, n. 1
- Somma A., *Verso il postdiritto? Fine della storia e spoliticizzazione dell'ordine economico*, in *Politica del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 1
- Somma A., *Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime delle condizionalità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Il Mulino, Bologna, 2019, n. 2
- Spampinato L., *Il Reddito di Cittadinanza, questioni irrisolte*, Menabò n. 148, *Etica ed Economia*, 2021

Srnicek N. e Williams A., *Inventare il futuro. Per un mondo senza lavoro*, Nero, Roma, 2018, ed. orig. 2015

Standing G., *Precari, la nuova classe esplosiva*, Il Mulino, Bologna, 2015

Stuart Mill J., *Autobiografia*, a cura di Franco Restaino, Laterza, Roma-Bari, 1976, ed. orig. 1870

Struffolino E., *La povertà lavorativa in Italia: nuove prospettive di analisi dei lavoratori vulnerabili*, Etica ed Economia, Menabò n. 155, 2021

Supiot Report for EU Commission, *Transformation of labour and future of labour law in Europe*, 1998

Supiot A., *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, Paris, 1999, ed. it. A. Supiot, *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma, 2003

Sunstein C. e Holmes S., *Il costo dei diritti*, Il Mulino, Bologna, 2000, ed. orig. 1999

Tamborini R., *Adam Smith capovolto. Potere economico e benevolenza*, Menabò n. 120, Etica ed Economia, 2020

Teubner G., *Il diritto come sistema autopoietico*, a cura di A. Febbrajo e C. Pennisi, Giuffrè, Milano, 1996

Teubner G., *Nuovi conflitti costituzionali. Norme fondamentali dei regimi transnazionali*, Pearson Italia, Milano, 2012, ed. orig. 2012

Toso S., *Reddito di cittadinanza o reddito minimo*, Il Mulino, Bologna, 2016

Treves R., *Il diritto come componente della cultura*, in *Sociologia del diritto*, Franco Angeli, Milano, 1979

Treves R., *“Diritti umani e sociologia del diritto”*, *Sociologia del diritto*, Franco Angeli, Milano, n. 1, 1989

Treves R., *Sociologia del diritto*, Einaudi, Torino, 2002

Tripodina C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013

Tripodina C., *Reddito di cittadinanza come risarcimento per mancato procurato lavoro. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, n. 1, www.costituzionalismo.it/articoli/497

Tripodina C., *Povert  e dignit  nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Futura Editrice, Roma, 2016

Tripodina C., *Aporofobia. Paura e povert *, in *Costituzionalismo.it*, 2019, n. 1

Tufo M., *I working poor in Italia*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2020, 1

Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Il Reddito di emergenza a un anno dalla sua introduzione*, Flash n. 2, 18.06.2021, www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/06/Flash-2_2021-sul-REM.pdf

Van Parijs P., *Why surfers should be fed. The liberal case for an unconditional basic income*, in *Philosophy and Public Affairs*, Wiley, New York, 1991, n. 20

Van Parijs P., *Real freedom for all. What (if anything) can justify capitalism?*, Oxford University Press, Oxford, 1995

Van Parijs P. e Vanderborght Y., *Il reddito di base, una proposta radicale*, Il Mulino, Bologna, 2017

Veca S., *Sulla disuguaglianza*, in *Iride*, Il Mulino, Bologna, 2016

Veronesi P., *La dignit  umana tra teoria dell'interpretazione e topica costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2014, n. 2

Vesan P., Garbardella D., Morlicchio E., *La crisi pandemica e gli istituti del sostegno al reddito in Italia: impatti e prospettive*, in *Politiche Sociali*, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 3

Vimercati B., *Il diritto ai beni vitali*, in *Rivista telematica del Gruppo di Pisa*, 2016, n. 2

Vincieri M., *Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2022, n 1

Vitale E., *Eguaglianza ed egualitarismo oggi. Da Bobbio a Babeuf e ritorno*, in *Teoria Politica*. Nuova serie Annali, online, n. 9, 2019

Vittoria A., *La scomparsa dei poveri. Una prima valutazione di policy sul Reddito di Cittadinanza*, in *Politiche Sociali*, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 3

Vives J.L., *L'aiuto ai poveri. De Subventionem pauperum*, Serra editore, Pisa-Roma, 2008

Volpato C., *Le radici psicologiche della disuguaglianza*, Laterza, Bari-Roma, 2019

Von Jhering R., *Nel cielo dei concetti giuridici*, in R. Von Jhering, *Serio e faceto nella giurisprudenza*, in F. Calasso a cura di, *I classici del diritto*, Sansoni, Firenze, 1954, III, ed. orig. 1884

Voza R., *Nuove sfide per il welfare: la tutela del lavoro nella gig economy*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, Bologna, 2018, n. 4

Weber M., *Economia e società*. Diritto, Donzelli Editore, Roma, 2016

World Inequality Lab, *World Inequality Report 2022*, a cura di L. Chancel, T. Piketty, E. Saez, G. Zucman, <https://wir2022.wid.world/>

Zagrebelsky G., *Premessa*, in C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1998, ed. orig. 1940

G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992

Zullo S., *La dimensione normativa dei diritti sociali. Aspetti filosofico-giuridici*, Giappichelli, Torino, 2013