

14 SETTEMBRE 2018

“Reddito minimo”, contrasto
all’esclusione sociale e sostegno
all’occupazione tra Pilastro europeo dei
diritti sociali ed evoluzioni
dell’ordinamento italiano

di Filippo Scuto

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Milano



“Reddito minimo”, contrasto all’esclusione sociale e sostegno all’occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell’ordinamento italiano *

di Filippo Scuto

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. Premessa. 2. Contrasto all’esclusione sociale e forme di sostegno al reddito. 3. La direzione del Pilastro europeo dei diritti sociali nel sostegno al reddito e all’occupazione. 4. Sostegno al reddito e Costituzione: un tendenziale allineamento tra Pilastro europeo e impianto costituzionale. 5. Il nuovo “Reddito di Inclusione” (ReI) introdotto dal legislatore. 6. Lo stretto legame del ReI con la logica della condizionalità. 7. Criticità, prospettive del ReI e differenze rispetto al “reddito di cittadinanza” proposto dal M5S. 8. Da Bruxelles a Roma: andata e ritorno?

1. Premessa

Il contrasto alla povertà e all’esclusione sociale¹ e il sostegno all’occupazione riguardano, considerati singolarmente, tematiche significativamente ampie e oltremodo complesse sul piano giuridico, politico ed economico. Si tratta di questioni che hanno a che fare con alcune delle principali sfide di fronte alle quali si trovano oggi l’Europa e il mondo occidentale. Mettere in relazione, poi, queste due tematiche accentua le complessità, tanto più dopo un periodo di prolungata crisi economica a seguito del quale è stato seriamente messo a dura prova in numerosi Stati membri il tradizionale modello di stato sociale e di *welfare* nato con le Costituzioni rigide del Secondo Dopoguerra ed affermatosi nei decenni successivi. La complessità di questa relazione discende *in primis* da un dato forse banale ma certamente ineludibile se si vuole tentare in qualche modo di affrontare tale questione: è infatti evidente che, tanto le misure di lotta alla povertà, quanto quelle di sostegno all’occupazione, richiedono l’utilizzo di ingenti risorse pubbliche da parte degli Stati e che questo intervento sia stato pesantemente ridimensionato dalle politiche di *austerità* perseguite dall’Unione europea negli ultimi anni che hanno profondamente inciso sugli ordinamenti nazionali. I vincoli di bilancio derivanti dalle regole europee, il Fiscal Compact e la

* L’articolo è stato sottoposto a referaggio.

¹ In tema di povertà ed esclusione sociale e sul suo inquadramento sul piano costituzionale v. M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un’esistenza dignitosa*, in *Diritto pubblico*, fasc. 2/2011, pp. 391 ss.

golden rule dell'equilibrio di bilancio che l'Italia ha inserito in Costituzione nel 2012², la condizionalità degli aiuti agli Stati in difficoltà che sta alla base del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) hanno certamente influito negativamente sulle politiche e gli investimenti pubblici nazionali degli Stati con un più alto debito pubblico e, di conseguenza, sui loro impianti costituzionali orientati sulla base dei principi di solidarietà ed eguaglianza.

È del resto altrettanto evidente che, allo stato attuale, i tradizionali paradigmi con cui si sono affrontate per decenni le tematiche della povertà e dell'esclusione sociale, del lavoro e dell'occupazione, nonché, più in generale, dello stesso modello di *welfare*, necessitano di essere riconsiderati alla luce della grave crisi economica, dei cambiamenti radicali avvenuti negli ultimi anni nel mondo del lavoro, nonché, evidentemente, delle crescenti diseguaglianze nella distribuzione della ricchezza all'interno delle democrazie occidentali.

L'oggettiva complessità del rapporto esistente tra contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione appare, poi, ancora più rilevante in ragione di un quadro costituzionale come quello italiano che, come si cercherà di evidenziare più avanti, sembra collegare in maniera imprescindibile lavoro e lotta all'esclusione sociale non consentendo scelte di tipo univoco a favore dell'uno o dell'altra. In questo contesto, un elemento di interesse è rappresentato dall'"intreccio" che deriva dall'incontro tra le politiche dell'Unione europea e le recenti evoluzioni che hanno caratterizzato, da ultimo, l'ordinamento italiano. Sotto questo profilo, un approfondimento del contenuto del recente Pilastro europeo dei diritti sociali – solennemente proclamato nel novembre del 2017³ – appare necessario poiché può fornire alcune indicazioni sulle modalità con cui conciliare forme di sostegno alla povertà e lotta alla disoccupazione alla luce del quadro costituzionale italiano.

Il legame tra ordinamento europeo e dinamiche nazionali è poi certamente confermato se si analizzano, da un lato, l'origine delle problematiche attuali sul piano delle crescenti diseguaglianze e dell'esclusione sociale e, dall'altro, le possibili prospettive future. Come si accennava in precedenza, le politiche di *austerity* imposte dall'Unione in dieci anni di crisi economica hanno certamente influito negativamente sulla sostenibilità dei sistemi di *welfare* nazionali ed hanno reso più difficile per l'Italia e per altri Stati membri con un significativo debito pubblico adottare misure di sostegno al reddito e all'occupazione. Sul piano delle prospettive future, come si cercherà di evidenziare più avanti⁴, la soluzione per contrastare con efficacia disoccupazione, esclusione sociale e povertà non sembra possa essere fornita

² Mediante la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

³ Il Pilastro europeo dei diritti sociali è stato proclamato e firmato il 17 Novembre 2017 dal Consiglio dell'UE, dal Parlamento europeo e dalla Commissione durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg.

⁴ Si rinvia all'ottavo paragrafo.

dal solo livello di governo statale. Il che rende dunque necessario lo sviluppo di un proficuo connubio tra adeguate politiche nazionali ed interventi dell'Unione nell'ambito di una rinnovata *governance* dell'eurozona che, si auspica, divenga in tempi brevi un effettivo *governo* dell'eurozona⁵. Alla luce dei livelli raggiunti dal debito pubblico italiano, infatti, appare proibitivo per il nostro Paese adottare misure di lotta alla povertà e alla disoccupazione che siano al tempo stesso efficaci e sostenibili sul piano dei conti pubblici senza il sostegno dell'Unione. Un'Unione che, evidentemente, dovrebbe però invertire la propria rotta ed orientarsi anche nel senso di un deciso rafforzamento della sua dimensione sociale.

2. Contrasto all'esclusione sociale e forme di sostegno al reddito

Allo stato attuale, quando si fa riferimento a misure di contrasto a povertà ed esclusione sociale ci si riferisce, *in primis*, a forme di sostegno al reddito. In questo ambito le denominazioni – reddito di cittadinanza, reddito minimo, reddito di base – e le definizioni sono molte, forse troppe e in alcuni casi sfuggenti. Di conseguenza, pare opportuno prendere le mosse dalla distinzione di fondo esistente tra “reddito di cittadinanza” e “reddito minimo” e, successivamente, evidenziare le differenze esistenti tra diverse tipologie di reddito minimo.

Sintetizzando al massimo i termini di un ampio e approfondito dibattito scientifico e multidisciplinare che è andato sviluppandosi negli ultimi anni⁶, si può affermare che con il termine “reddito di cittadinanza” si fa riferimento a quella che è probabilmente la forma più espansiva e universale del *welfare state*. Il reddito di cittadinanza garantisce una forma di sostegno al reddito universale e incondizionata, a prescindere dalle condizioni economiche individuali e del nucleo familiare di appartenenza, dalla situazione individuale in termini di occupazione lavorativa e dalla disponibilità a cercare un lavoro⁷.

⁵ Questione su cui si rinvia a P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012.

⁶ Il dibattito scientifico sul tema del sostegno al reddito è stato affrontato da sociologi, politologi, economisti e giuristi. Senza pretesa di completezza si rinvia a G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza, Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, 2011; ID., *Il diritto a un reddito di base*, Torino, 2017; P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, Milano, 2006; ID., *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, 2017; AA.VV., *La democrazia del reddito universale*, Roma, 1997; J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano, 2017 (I ed. 1982, traduzione di A *Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1971); L. FERRAJOLI, *Il futuro dello stato sociale e il reddito minimo garantito*, in AA.VV., *Ai confini dello stato sociale*, Roma, 1995; F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004; BIN-ITALIA (a cura di), *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Torino, 2012; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari-Roma, 2012; C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Bologna, 2016; G. BUSILACCHI, *Welfare e diritto al reddito*, Milano, 2013; C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015; C. DEL BÒ, *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Como-Pavia, 2004; L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2007, pp. 75 ss.

⁷ Per un approfondimento delle questioni definitorie relative a reddito di cittadinanza, reddito minimo e reddito di base, si rinvia, tra i tanti, a S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, cit., pp. 7 ss., C. TRIPODINA,

È invece indubbiamente più “contenuta” la misura del reddito minimo che, in un certo senso, si contrappone al reddito di cittadinanza poiché destina le sue risorse solamente alle famiglie in condizione di indigenza economica ed introduce l’elemento decisivo della condizionalità. L’erogazione del beneficio economico, infatti, è in questo caso legata alla disponibilità da parte del beneficiario a cercare un lavoro e a partecipare ad attività di formazione professionale per potersi inserire o reinserire nel mondo del lavoro. Più in generale, la condizionalità può riguardare anche la disponibilità a partecipare a molteplici e diversificate attività di reinserimento sociale come il recupero dell’abbandono scolastico, di assistenza sociale come la cura dei minori e degli anziani e di protezione del patrimonio ambientale e culturale⁸. Com’è evidente, partendo da questa definizione è facile comprendere che le varianti nel campo delle misure riconducibili al c.d. reddito minimo possano essere molte in base all’utilizzo del fondamentale criterio della condizionalità che collega il beneficio alla disponibilità del beneficiario ad “attivarsi” e reinserirsi nel mondo del lavoro e che può essere declinato in molteplici e diverse forme. L’altro elemento dirimente riguarda le modalità con cui viene utilizzato il criterio della selettività che impone di scegliere la platea dei beneficiari del sostegno al reddito individuando i requisiti per l’accesso.

Va peraltro rilevato che il reddito di cittadinanza non ha trovato effettiva applicazione continuativa in nessuno Stato, ad esclusione dell’esperienza dell’Alaska dove ogni cittadino riceve un reddito ulteriore derivante dai proventi delle attività petrolifere. Assai diffuso, sia pur in diverse forme, è invece il reddito minimo che la quasi totalità dei Paesi dell’Unione europea ha da tempo inserito tra gli interventi nazionali di lotta alla povertà.

L’Unione si è da tempo attivata in questo ambito, pur limitandosi a un’azione di impulso sugli Stati membri che sono comunque liberi di scegliere se adottare o meno misure di sostegno al reddito. I primi “inviti” dell’Unione a introdurre misure strutturali riconducibili al reddito minimo risalgono al 1992⁹ e sono proseguiti – prima e durante la crisi economica – mediante l’adozione di Comunicazioni della Commissione e Risoluzioni del Parlamento europeo¹⁰, sino ad arrivare, da ultimo, alle indicazioni contenute nel Pilastro europeo dei diritti sociali.

Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro”. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all’esistenza, in [Costituzionalismo.it](#), Fasc. 1/2015.

⁸ Cfr., ancora, S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, cit., p. 7.

⁹ Mediante la Raccomandazione 92/441 CEE del Consiglio del 24 giugno 1992, in cui si definivano “i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale”.

¹⁰ Ci si limita a ricordare, in questa sede: la Comunicazione della Commissione del 1999 (COM. (98)774 def.) sui regimi nazionali di reddito minimo; la Comunicazione della Commissione del 12 dicembre 2003 – Relazione comune sull’integrazione sociale contenente una sintesi dei risultati dell’esame dei piani d’azione nazionali per l’integrazione sociale (20032005)[COM(2003)773]; la Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sulla promozione dell’inclusione sociale e la lotta contro la povertà, inclusa la povertà infantile, nell’Unione europea (2008/2034); la Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo

In Italia il dibattito pubblico attorno alle misure di sostegno al reddito si è sviluppato soprattutto a partire dalla campagna elettorale per le elezioni politiche del 2013 quando il MoVimento 5 Stelle propose l'introduzione di un non meglio specificato reddito di cittadinanza come radicale misura di lotta alla povertà legata anche alla crescente disoccupazione. Nel corso della XVII legislatura il tema è poi stato affrontato a livello di proposte parlamentari provenienti dallo stesso M5S che, in realtà, ha presentato un disegno di legge contenente misure riferibili non al reddito di cittadinanza bensì al reddito minimo poiché il sostegno era indirizzato soltanto alle persone che si trovassero al di sotto di una certa soglia di reddito¹¹. Nello stesso periodo, anche Sinistra Ecologia e Libertà (SEL) ha presentato una proposta di legge finalizzata ad introdurre una misura di reddito minimo¹². Successivamente, nell'ultima fase della legislatura, la maggioranza parlamentare e il Governo Gentiloni hanno introdotto nell'ordinamento italiano una nuova forma di reddito minimo, denominato Reddito di Inclusione (ReI). Il dibattito politico italiano di questi ultimi anni si è quindi concentrato su un erroneo riferimento al reddito di cittadinanza poiché neppure la proposta di legge del M5S era finalizzata ad introdurre nell'immediato una misura di questo tipo. Del resto, lo stesso M5S ha proseguito sulla strada di questa ambiguità terminologica nel "Contratto di governo" recentemente sottoscritto insieme alla Lega in vista della formazione del Governo Conte attualmente sostenuto in Parlamento dalle due forze politiche¹³.

I nodi cruciali attorno alle misure di sostegno al reddito sembrano dunque riguardare, essenzialmente, tre aspetti.

Il primo è relativo ai criteri scelti per la determinazione della platea dei destinatari delle misure di sostegno al reddito, dal momento che sembra esservi una sostanziale condivisione tra le forze politiche italiane sul fatto che le misure di sostegno non possano essere indirizzate indistintamente a tutti.

Il secondo nodo riguarda la condizionalità della prestazione. Su questo punto le divergenze sembrano invece più ampie dal momento che, come si vedrà meglio in seguito, la tendenza di alcune forze politiche è quella di porre l'accento, nel dibattito politico e nelle proposte presentate, sulle misure di sostegno al reddito mettendo in secondo piano il tema del reinserimento lavorativo e sociale del

del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039); e, da ultimo, la Risoluzione del Parlamento europeo del 27 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà (2016/2270(INI)).

¹¹ Si fa riferimento al d.d.l. n. 1148 presentato al Senato della Repubblica dal M5S il 29 ottobre 2013 e relativo a "Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario". Per un approfondimento della proposta del M5S si rinvia al settimo paragrafo.

¹² Si tratta del d.d.l. n. 1670 presentato presso il Senato nel 2014 da SEL (che riprendeva una precedente p.d.l. depositata presso la Camera dei deputati) che faceva riferimento a un "reddito minimo garantito".

¹³ Ci si riferisce al "Contratto per il governo di cambiamento" presentato dalle due forze politiche il 18 maggio 2018 nel quale si fa riferimento, a pag. 35, sin dalla titolazione al "reddito di cittadinanza" definendolo "una misura attiva rivolta ai cittadini italiani al fine di reinserirli nella vita sociale e lavorativa del Paese".

beneficiario, mentre altre forze politiche condizionano *in toto* l'erogazione della prestazione allo svolgimento dei programmi di reinserimento.

Un terzo aspetto di notevole rilevanza investe il tema della quantificazione delle risorse da impiegare per far fronte a questa nuova (per l'ordinamento italiano) tipologia di intervento sociale, quantomeno sotto due profili che vanno considerati di assoluto rilievo costituzionale, come si cercherà di evidenziare più avanti¹⁴. Da un lato, infatti, è necessario approfondire con attenzione il tema del *quantum* in relazione al beneficio da erogare poiché l'obiettivo dovrebbe consistere nella ricerca di un non facile punto di equilibrio attraverso l'adozione di misure che siano in grado di contrastare la povertà senza finire per disincentivare la ricerca di lavoro e influire quindi negativamente sulla ripresa dell'occupazione. Su un piano più generale e alla luce dei principi costituzionali, poi, è anche lecito domandarsi quante delle limitate risorse disponibili possano essere sottratte agli interventi pubblici per rilanciare l'occupazione ed essere, invece, indirizzate al sostegno al reddito.

In ogni caso, dopo decenni di prolungata disattenzione, nel più recente dibattito politico italiano si sta registrando una tendenziale convergenza tra le forze politiche, quantomeno a parole e nei programmi presentati agli elettori per il governo del Paese, nel ritenere opportuni interventi di sostegno al reddito finalizzati alla lotta alla povertà. Questa tendenza sembra essersi affermata in particolare nella campagna elettorale per le elezioni politiche del 4 marzo 2018. Le divergenze, non di poco rilievo, riguardano le modalità con cui realizzare questi interventi. Del resto, il legame tra contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione che, come si cercherà di evidenziare, traspare molto chiaramente sia nel Pilastro europeo dei diritti sociali sia nei più recenti interventi legislativi italiani, tocca alcune delle questioni cruciali di ieri, di oggi e probabilmente anche di domani per il nostro Paese.

3. La direzione del Pilastro europeo dei diritti sociali nel sostegno al reddito e all'occupazione

La solenne proclamazione, nel novembre 2017, del Pilastro europeo dei diritti sociali da parte di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione testimonia indubbiamente l'intento di rafforzare la dimensione sociale dell'Europa¹⁵. Il contenuto del Pilastro, però, conferma al tempo stesso tutti i limiti che l'Unione ha sino ad oggi incontrato nella sua azione in materia. Limiti che sono peraltro anche

¹⁴ Si rinvia, in questo senso, al sesto e al settimo paragrafo di questo lavoro.

¹⁵ Il Pilastro europeo dei diritti sociali è stato proclamato e firmato il 17 Novembre 2017 dal Consiglio dell'UE, dal Parlamento europeo e dalla Commissione durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg. In precedenza la Commissione europea aveva presentato una Comunicazione, nell'aprile del 2017, relativa all'istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali (cfr. Commissione europea COM(2017) 250 final, 26.4.2017. Per un approfondimento del contesto attorno al quale ha visto la luce il Pilastro europeo e delle criticità legate all'effettivo sviluppo della dimensione europea dei diritti sociali, si veda P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in questo numero.

riconducibili ai Trattati che non le assegnano una reale ed effettiva competenza nel campo dei diritti sociali.

Indubbiamente, al di là delle singole questioni affrontate, il limite principale del Pilastro risiede nella stessa natura giuridica che, come è stato osservato¹⁶, rimanda di fatto più che altro agli strumenti del *soft law* e non consente un effettivo ampliamento dei diritti sociali dal punto di vista della loro diretta applicabilità. Come è stato evidenziato dalla Commissione europea, principi e diritti in esso contenuti non sono direttamente applicabili e devono essere tradotti in azioni specifiche condotte, però, essenzialmente a livello statale¹⁷. Il Pilastro non è dunque dotato di valore giuridico vincolante, non è in grado di incidere su diritti e principi già contenuti nel diritto dell'Unione e non comporta un ampliamento delle competenze dell'Unione stabilite dai Trattati¹⁸.

I limiti di questo nuovo intervento dell'Unione in campo sociale sono del resto confermati in pieno in tutti i passaggi della Comunicazione della Commissione dell'aprile del 2017 relativa all'istituzione del Pilastro europeo¹⁹. Nella Comunicazione si ammette esplicitamente che la maggior parte degli strumenti necessari per realizzare il Pilastro dei diritti sociali è nella competenza degli Stati e che l'operatività dell'Unione in questo campo si può limitare solo a “definire il quadro, dando orientamenti, nel pieno rispetto delle specificità delle circostanze e delle strutture istituzionali nazionali”. Abbastanza desolante, sotto questo profilo, può essere considerato il passaggio in cui la Commissione evidenzia che l'obiettivo del Pilastro in riferimento ai diritti in esso richiamati sia soltanto quello di “renderli più visibili, più comprensibili e più espliciti per i cittadini e per gli attori a tutti i livelli” (pag. 6).

Del resto, permangono due rilevanti limiti di fondo dell'Unione in questo campo che il Pilastro, da solo, non è in grado di superare: innanzitutto gli Stati membri hanno competenze primarie, se non esclusive, nei settori del diritto del lavoro, della retribuzione minima, dell'organizzazione dei sistemi di protezione sociale, dell'istruzione e dell'assistenza sanitaria; inoltre, la quasi totalità dei finanziamenti nei settori di intervento individuati dal Pilastro proviene dagli Stati membri.

¹⁶ Cfr. S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 4/2017, pp. 953 ss. che evidenzia come, data la natura giuridica del Pilastro, i suoi principi e diritti non sono direttamente applicabili e, di conseguenza, poiché il livello di intervento appropriato, nel rispetto delle competenze attribuite dall'Unione in materia sociale e del principio di sussidiarietà, è essenzialmente quello degli Stati membri (dei governi nazionali), ciò spiega la grande prudenza e la parsimonia con cui la Commissione intraprende nuove iniziative legislative in questo campo.

¹⁷ La richiamata Comunicazione COM(2017) 250 final specifica, a pag. 7, che “data la natura giuridica del pilastro, tali principi e diritti non sono direttamente applicabili: devono essere tradotti in azioni specifiche e/o atti normativi distinti, al livello appropriato”. La stessa Commissione sottolinea, poi, che “l'attuazione del pilastro sarà principalmente di competenza dei governi nazionali, delle autorità pubbliche e delle parti sociali a tutti i livelli”.

¹⁸ Come viene evidenziato molto chiaramente nel Pilastro stesso (pag. 9).

¹⁹ Commissione europea COM(2017) 250 final, 26.4.2017.



Indubbiamente le criticità e i difetti del Pilastro europeo in relazione alla sua effettiva possibilità di incidere sui diritti sociali e sul *welfare* sono numerose e forse difficilmente superabili con questo assetto dell'UE. Non bisogna però dimenticare che l'art. 3.3 TUE individua nel modello di “*economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale*” uno dei suoi obiettivi principali²⁰. Un'economia sociale di mercato che, come richiede il medesimo articolo, promuova la protezione sociale, “*la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri*”. I trattati già da tempo in vigore, dunque, richiamano i principi di solidarietà e coesione sociale che stanno alla base delle tradizioni costituzionali comuni di molti Stati membri e indicano una possibile nuova direzione, maggiormente orientata in senso sociale, per gli interventi dell'Unione. Questi principi, peraltro, vengono anche richiamati in diverse parti del TFUE in relazione alla definizione e attuazione delle politiche dell'Unione e, in particolare, negli artt. 9 e 151 dove si evidenziano con ancora maggiore forza gli obiettivi di un elevato e duraturo livello di occupazione nonché la necessità di garantire un'adeguata protezione sociale e di contrastare l'esclusione sociale²¹.

Considerata dunque in un'ottica meno pessimistica, la proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali potrebbe anche essere letta come uno *step* intermedio nel lungo (anche se eccessivamente lento) percorso europeo finalizzato a realizzare il modello contenuto nei Trattati di un'economia sociale di mercato competitiva ma al tempo stesso orientata alla coesione e al progresso sociale da realizzarsi anche mediante l'obiettivo della piena occupazione.

Nel Pilastro europeo sono presenti numerosi riferimenti a principi e diritti riconducibili all'intreccio di misure riguardanti il contrasto all'esclusione sociale e alla povertà e il sostegno all'occupazione che peraltro, come si è visto, trovano un fondamento giuridico anche nei Trattati dell'UE.

Per quanto riguarda il lavoro e l'obiettivo della piena occupazione, il Pilastro si muove su più fronti. Il Capo I fa riferimento ad un “*sostegno attivo all'occupazione*” in cui emergono alcuni elementi di interesse. Innanzitutto, spicca il diritto a ricevere sostegno nella ricerca di un impiego che si deve tradurre nel diritto a un supporto personalizzato e calibrato sulle caratteristiche della persona (un'assistenza “tempestiva e su misura”) per migliorare le prospettive individuali di occupazione. Ai disoccupati va garantito non soltanto un sostegno personalizzato ma anche un accompagnamento “continuo e coerente” e per i disoccupati di lungo periodo si fa riferimento a un diritto ad una valutazione

²⁰ Si veda, sul punto, P. BILANCIA, *The social market economy model between the Italian Constitution and the European Treaties*, in *The European Union Review*, n. 1-2-3/2013, 97 ss.

²¹ L'art 9 del TFUE, stabilisce che l'UE nell'attuazione delle sue politiche e azioni tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale. L'art 151 TFUE stabilisce che l'UE e gli Stati membri hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

individuale che sia anche “approfondita”. I diritti individuati si concentrano dunque su tre elementi fondamentali: intervento tempestivo; assistenza personalizzata e sostegno al miglioramento della formazione individuale. Quest’ultimo risulta decisivo, evidentemente, poiché fa riferimento al diritto a ricevere sostegno per la formazione o per l’ottenimento di nuove qualifiche in un contesto in cui appare sempre più necessario l’adattamento del lavoratore a un mercato del lavoro in continua e rapida evoluzione²². Per quanto riguarda la problematica della disoccupazione giovanile, particolarmente grave nel nostro Paese, il Pilastro individua un diritto al tirocinio, all’apprendistato e a un’offerta di lavoro entro quattro mesi dall’uscita dal sistema di istruzione o dalla perdita del lavoro.

In relazione alle condizioni di lavoro, il Capo II, oltre a fare riferimento al diritto dei lavoratori ad accedere alla protezione sociale e alla formazione, mette in luce l’impostazione politica dell’Unione rispetto alle caratteristiche del mercato del lavoro. Si parla infatti di “necessaria flessibilità” del lavoro e agevolazione della mobilità professionale alle quali si accompagna la promozione del passaggio verso forme di lavoro a tempo indeterminato viste come punto di approdo di un percorso che comunque, si specifica, dovrebbe prevedere periodi di prova di durata “ragionevole”, scoraggiare il lavoro precario e vietare l’abuso dei contratti atipici. Di rilievo, inoltre, è il riferimento alla garanzia di retribuzioni minime adeguate che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia.

Per quanto riguarda la questione della protezione sociale e della lotta alla povertà, il Capo III appare chiaramente orientato nel senso di affrontare il tema del *welfare* connettendo in maniera profonda protezione sociale, inclusione e occupazione. Emerge, nella sostanza, il legame tra misure di contrasto all’esclusione sociale e politiche di sostegno all’occupazione. Per i c.d. disoccupati involontari si fa riferimento a un diritto a un adeguato “*sostegno all’attivazione*” da parte dei servizi pubblici per l’impiego al fine di agevolare l’inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro, nonché a un diritto ad adeguate prestazioni di disoccupazione di durata ragionevole. Il reinserimento e l’attivazione lavorativa delle persone non occupate può quindi essere letta come una delle più importanti forme di protezione e inclusione sociale nell’ottica del Pilastro. Ed è in questo contesto che devono di conseguenza rientrare le forme di sostegno al reddito cui fa esplicito riferimento il Pilastro mediante il richiamo a un “*diritto a un adeguato reddito minimo*” finalizzato a garantire un’esistenza dignitosa in tutte le fasi della vita. Per i disoccupati involontari la misura del reddito minimo dovrebbe dunque accompagnarsi a un percorso di sostegno pubblico finalizzato al (re)inserimento nel mercato del lavoro. Reinserimento lavorativo e sostegno al reddito devono dunque andare di pari passo e non possono procedere autonomamente l’uno dall’altro. Viceversa, coloro che non sono nelle condizioni di poter svolgere un lavoro dovranno

²² Questo aspetto viene giustamente messo in rilievo nel Documento di lavoro dei servizi della Commissione (cfr. p. 20) Bruxelles SWD (2017) 201 final, 26.4.2017, documento che accompagna la già richiamata Comunicazione COM(2017) 250 final.

ricevere forme di tutela attraverso il sostegno al reddito senza che sia evidentemente richiesta, in questo caso, la disponibilità all'attivazione o alla riattivazione lavorativa. Come ha inoltre evidenziato la Commissione nel suo documento di lavoro allegato alla Comunicazione relativa al Pilastro europeo²³, è comunque necessario che l'introduzione del reddito minimo sia coerente con gli incentivi a svolgere un lavoro e non renda meno conveniente per i disoccupati accettare un posto di lavoro. Le misure di sostegno al reddito devono dunque evitare il pericolo che i beneficiari del reddito minimo restino intrappolati in situazioni di inattività.

Si tratta di un insieme di diritti e garanzie che, come si è evidenziato, non sono direttamente applicabili e la cui portata non può quindi essere enfatizzata eccessivamente. Al tempo stesso però, i diritti del Pilastro e, tra questi, il diritto a un reddito minimo, possono essere letti come un tentativo di porre le basi per sviluppare il contenuto dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, quantomeno richiedendo agli Stati membri di orientarsi nella direzione da esso tracciata. Tale richiesta dovrebbe rappresentare soltanto una prima fase in vista di una auspicabile partecipazione attiva dell'Unione sul piano delle risorse finanziarie. L'art. 34 riconosce infatti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'UE e dalle legislazioni e prassi nazionali, il diritto all'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale anche nei casi di perdita del posto di lavoro. Previsione quest'ultima, piuttosto scarna che il Pilastro provvede dunque a integrare. Letto in quest'ottica, il Pilastro accresce il livello di tutela contenuto nella Carta di Nizza per quanto riguarda le questioni legate alla lotta all'esclusione sociale e al sostegno all'occupazione. Appare abbastanza evidente, infatti, il tentativo di arricchire di contenuto non soltanto l'art. 34 della Carta, ma anche l'art. 14 relativo al diritto all'istruzione e alla formazione professionale continua e l'art. 29 riguardante il diritto di accedere a un servizio di collocamento gratuito.

L'approccio del Pilastro rispetto alla questione del contrasto alla disoccupazione richiede quindi di affrontare questa sfida cruciale per l'Europa (e per l'Italia) anche attraverso l'impiego di risorse pubbliche finalizzato a garantire un sostegno al reddito delle persone in maggiore difficoltà economica che sia tendenzialmente condizionato alla disponibilità da parte del beneficiario a reinserirsi nel mondo del lavoro. Il che significa, di conseguenza, che le misure per rilanciare l'occupazione non si traducono, nell'ottica dell'Unione, soltanto in investimenti pubblici e privati, in incentivi fiscali e nella ricerca di un'efficace disciplina delle regole relative al mercato del lavoro, ma anche nell'impiego di risorse pubbliche a sostegno del reddito per i bisognosi nell'ottica di un loro reinserimento lavorativo e sociale. Come si accennava in precedenza, la portata del contenuto del Pilastro è pesantemente ridimensionata dal fatto che la sua implementazione viene affidata *in toto* alla responsabilità degli Stati. Sotto questo profilo, può essere considerato di interesse il passaggio del Documento tecnico della Commissione in

²³ Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Bruxelles SWD (2017) 201 final, 26.4.2017.

cui si fa riferimento alla possibilità di “sfruttare” il semestre europeo, nell’ambito del coordinamento delle politiche economiche degli Stati da parte dell’UE, per il monitoraggio delle azioni sul piano nazionale in riferimento a punti qualificanti del Pilastro come il reddito minimo e il sostegno all’occupazione²⁴. Il semestre europeo, dunque, potrebbe teoricamente rappresentare l’occasione per le Istituzioni europee per acquisire un margine di manovra su queste materie esercitando “pressioni” sugli Stati affinché diano concreta attuazione a principi e diritti del pilastro. Il che non consentirebbe, però, in ogni caso, di risolvere le problematiche nazionali relative all’effettiva applicabilità e sostenibilità di queste misure che richiedono l’utilizzo di ingenti risorse finanziarie non facilmente reperibili nei Paesi con un alto debito pubblico come l’Italia²⁵.

Al di là dei suoi evidenti limiti, il Pilastro europeo dei diritti sociali è comunque sufficientemente chiaro nell’indicare una direzione per le politiche di contrasto all’esclusione sociale. Tra le misure individuate, una posizione di rilievo è assegnata all’utilizzo di risorse pubbliche per il sostegno al reddito delle persone in difficoltà: un “*sostegno all’attivazione*” condizionato e finalizzato al (re)inserimento del beneficiario nel mercato del lavoro.

4. Sostegno al reddito e Costituzione: un tendenziale allineamento tra Pilastro europeo e impianto costituzionale

Com’è evidente, affrontare sul piano costituzionale le questioni relative al sostegno al reddito, al contrasto alla disoccupazione e all’esclusione sociale significa doversi confrontare con l’essenza più profonda della Costituzione repubblicana. Si tratta, evidentemente, di tematiche strettamente legate al principio personalista e al principio solidarista dell’art. 2 Cost., al principio di eguaglianza sostanziale dell’art. 3, secondo comma Cost. e alla declinazione della forma di Stato sociale delineata dalla nostra Costituzione, nonché al principio lavorista dell’art. 4 Cost. e al suo riferimento al lavoro come diritto e come dovere²⁶. Del resto, le attuali questioni, complesse e problematiche, del sostegno all’occupazione e

²⁴ Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Bruxelles SWD (2017) 201 final, 26.4.2017, p. 4.

²⁵ Aspetto, quest’ultimo, su cui si tornerà più avanti nell’ottavo paragrafo.

²⁶ Sulla concezione del lavoro come dovere si rinvia a M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lavoro (dir. Cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1973, che evidenzia come il riferimento al dovere dell’art. 4 vada inteso sì come un dovere, benché prevalentemente morale: infatti l’espressione usata, “dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società”, esclude l’applicabilità di qualsiasi sanzione come d’altronde risulta, sia dal fatto che per sanzionare tale dovere lo Stato dovrebbe stabilire esso quali siano le attività o funzioni socialmente utili, il che, in un ordinamento ispirato a principi liberali come il nostro, appare impossibile, sia dall’espressa volontà dei Costituenti. Come mette inoltre in luce l’A., «la disposizione di cui si tratta non intende costringere il cittadino a lavorare, bensì esprime soltanto l’ovvia esigenza che, per aver diritto a vivere a spese della collettività, occorre essere in condizioni tali da non poter sostentarsi, né con i propri beni, né con il proprio lavoro. (...) Viceversa, sembra che una sanzione indiretta del dovere di lavorare possa configurarsi in ciò che, essendo la Repubblica fondata sul lavoro, chi non si rende socialmente utile con la propria attività resta privo di tutti i vantaggi che l’ordinamento vi ricollega, attraverso le norme che, come si è visto, pongono i cittadini che esercitano attività concorrenti al progresso della

del contrasto all'esclusione sociale riguardano da vicino quel che è il fondamento stesso su cui poggia la Repubblica italiana che, come prescrive l'art.1, è fondata sul lavoro. L'osservazione può apparire ovvia e scontata ma spesso si tende a trascurarne la portata sia nel dibattito politico che in quello scientifico quando viene affrontato il tema del sostegno al reddito. Un'analisi sugli aspetti legati al "reddito minimo", al contrasto all'esclusione sociale e alla disoccupazione deve dunque necessariamente mettere in rilievo la "specialità" della Costituzione italiana rispetto alle altre costituzioni europee che, con il suo art. 1, dà vita a un ordinamento giuridico in cui il lavoro è posto a fondamento della Repubblica²⁷.

Per rintracciare un percorso costituzionale soddisfacente partendo dalle questioni che pone il reddito minimo l'art. 38 Cost. fornisce alcune indicazioni preziose distinguendo gli inabili al lavoro dai lavoratori²⁸. Per i primi è previsto un diritto al mantenimento e all'assistenza sociale nel caso in cui siano sprovvisti dei mezzi necessari per vivere. Ai lavoratori, invece, è riconosciuto un diritto ad avere assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita in casi specifici e, tra questi, nel caso di "disoccupazione involontaria". La questione potrebbe quindi essere affrontata anche oggi in termini non dissimili rispetto alle conclusioni cui giungeva Costantino Mortati nel suo saggio sul lavoro nella Costituzione del 1954: la Costituzione, in armonia con il principio di tutela della libertà e della dignità della persona deve garantire a tutti, con l'esclusione delle persone in grado di lavorare che non sono attive nella ricerca di un'occupazione, il diritto alla protezione sociale in caso di bisogno²⁹.

società in una posizione di vantaggio». Sul fatto che il 2° co. dell'art. 4 Cost. non ponga una vera e propria norma giuridica assistita da una corrispondente sanzione e alluda piuttosto ad un contenuto etico minimo senza il quale nessun ordinamento sociale potrebbe sussistere si veda, inoltre, A. CARIOLA, *Art. 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 114 ss. secondo cui il 2° co. dell'art. 4 Cost. con il suo amplissimo riferimento alle possibilità ed alle inclinazioni finisce per costituire più un limite per l'azione statale, che non un obbligo per il soggetto privato.

²⁷ Sulla peculiarità italiana legata alla scelta della Costituzione di porre il lavoro a fondamento della Repubblica, v. C. PINELLI, *I diritti sociali nello spazio europeo (sistemi di valore a confronto)*, in L. CORAZZA, L. ROMEI (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, 2014, p. 212; M. CAVINO, *Il lavoro politico come fondamento della Repubblica*, in M. CAVINO, I. MASSA PINTO, *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, 2013, pp. 35 ss.

²⁸ Fa riferimento ad una sorta di doppia anima dell'art. 38 Cost., ad impianto sia solidaristico sia mutualistico, che resta presente - pur con alterne vicende normative e giurisprudenziali - fino ai giorni nostri L. VIOLINI, *Art. 38*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006. Come rileva l'A., delle due partizioni ideali che lo compongono, la prima è dedicata all'enunciazione dei diritti del singolo mentre la seconda delinea l'assetto organizzativo del sistema della sicurezza sociale. E, invero, al 1° co., che sancisce il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale del cittadino inabile al lavoro e indigente, fa seguito, nel 2° co., il diritto alla previdenza, garantito ai "lavoratori" ed avente per oggetto non il solo mantenimento, ma "mezzi adeguati alle loro esigenze di vita", secondo un elenco non tassativo di eventi, tutti peraltro riferibili *lato sensu* alla categoria degli "ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana" di cui all' art. 3, 2° co., Cost.

²⁹ In riferimento all'art. 38 Cost. a giudizio di C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, p. 242 ss. (ora ID in *Raccolta di scritti*, Milano, 1972, III, pp. 237 ss). «l'unica forma di assistenza che nell'ipotesi considerata deve ritenersi dovuta, secondo una interpretazione sistematica della costituzione, è l'offerta al bisognoso abile di un posto di lavoro a lui adatto»; e, in relazione all'art. 38, co. 2, Cost., «il dovere di procurare un posto di lavoro rientra fra le prestazioni incontrovertibili (alla pari di quella rivolta ad imporre l'occupazione degli invalidi, o, nella categoria delle prestazioni a carico del cittadino, l'obbligo del servizio militare), poiché il

La premessa di questo percorso è rinvenibile nell'art. 4, secondo comma, Cost. in base al quale il lavoro³⁰ si configura anche come un dovere se si considera che esso è l'espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale ed è con il lavoro (nella sua ampia accezione dell'art. 4) che la persona restituisce alla società quello che riceve in termini di diritti e servizi, contribuendo a rinsaldare il comune vincolo sociale³¹. Anche alla luce dell'art. 4, gli interventi di sostegno al reddito possono quindi essere compatibili con il quadro costituzionale e sono da considerare ammissibili in quanto legati al reinserimento lavorativo delle persone in grado di lavorare che siano involontariamente disoccupate. Il beneficiario riceve una forma di assistenza sociale tramite il sostegno al reddito a condizione che sia disposto a (ri)attivarsi per restituire lavoro alla società e contribuire a rafforzare il vincolo sociale.

In altri termini, appare dubbia la legittimità costituzionale di misure di sostegno al reddito non rigorosamente vincolate a programmi finalizzati al reinserimento lavorativo delle persone in grado di svolgere attività lavorative³². Questo limite potrebbe peraltro trovare una conferma anche nell'art. 3, secondo comma, Cost. laddove si fa esplicito riferimento non ai cittadini, bensì ai lavoratori. Se è certamente vero che per la Costituzione è il cittadino, prima del lavoratore, al centro della

bene che si vuole assicurare non è solo la sussistenza ma una sussistenza ottenuta con il lavoro produttivo». Per Mortati, pertanto, «coloro che mancano di mezzi di sussistenza pur essendo abili al lavoro» non possono avanzare «alcuna pretesa di fronte allo Stato». Il riferimento dell'A. è in questo caso diretto alla «categoria degli oziosi, volontariamente ed abitualmente tali», ai quali la costituzione riserva «una posizione differenziata di minorazione rispetto agli altri cittadini».

³⁰ Inteso come un diritto e come un dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso della società. Sulla concezione ampia ed estesa di lavoro alla luce dell'art. 4 Cost. che consente di ricomprendere sotto il termine lavoro diverse nozioni che hanno riguardo ora al lavoro subordinato, ora a questo e al lavoro autonomo, altre volte a qualsiasi attività relativa allo scambio di beni e servizi, e ancora a qualsiasi attività socialmente utile, v. A. CARIOLA, *Art. 4*, cit. pp. 144 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lavoro (dir. Cost.)*, cit.

³¹ Cfr. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 3/2010, p. 637 che, partendo dal presupposto per cui «La valenza egualitaria ed eguagliatrice del riferimento al lavoro come fondamento della Repubblica sottintende la centralità antropologica del lavoro, inteso come tratto tipico della condizione umana», evidenzia che «Se si è scelto di costruire il lavoro (anche) come un dovere, dunque, è perché si è ritenuto che, laddove la sua centralità antropologica venisse a mancare, soccorrerebbe la sua centralità etica: il lavoro è l'espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale ed è attraverso il lavoro che ciascuno restituisce alla società (in termini di progresso generale) ciò che da essa ha ricevuto e riceve in termini di diritti e di servizi, contribuendo a costruire e rinsaldare il comune vincolo sociale». A tale riguardo, propone invece di superare l'obiezione ad un reddito universale incondizionato derivante dagli artt. 38 e 4 Cost. M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri*, cit., pp. 411 ss. che ritiene che tale obiezione si fondi sull'equivoco per cui il dovere dell'art. 4, secondo comma, sarebbe mero risvolto del diritto al lavoro del primo comma: in realtà, a giudizio dell'A., il secondo comma fa riferimento alla necessità di svolgere una attività o una funzione e dunque non necessariamente una prestazione lavorativa, costituendo semmai il fondamento del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost.

³² Giungono a diversa conclusione e ritengono invece che, alla luce del dettato costituzionale, sia necessario allontanarsi dalla prospettiva di un coinvolgimento dei beneficiari che sia ispirato alla rigida logica della condizionalità, V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existentiae e politiche di contrasto della povertà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, pp. 119 ss.

partecipazione politica³³, il riferimento all'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese può essere letto come una conferma della funzione essenziale del lavoro anche considerato come strumento di consolidamento del vincolo sociale.

Peraltro, la mancanza dell'elemento della condizionalità rispetto all'erogazione del beneficio, ma anche una sua disciplina non adeguatamente dettagliata e pregnante, rischierebbero di aumentare la platea dei non occupati, in questo caso non dei disoccupati involontari bensì "volontari", in ragione del fatto che potrebbe risultare conveniente non lavorare percependo comunque un reddito. Il che rende ancora più lontane dalla Costituzione forme di sostegno al reddito incondizionate o anche "debolmente" condizionate – ancorché destinate a soggetti effettivamente bisognosi in grado di svolgere attività lavorative – poiché rappresenterebbero un ulteriore ostacolo al primario obiettivo costituzionale della piena occupazione³⁴.

Anche il riferimento all'art. 36 Cost. da cui potrebbe teoricamente derivare la garanzia di un reddito minimo ai più bisognosi, a prescindere dall'elemento decisivo della condizionalità della prestazione, come misura urgente legata alla necessità di garantire un'esistenza libera e dignitosa, sembra in realtà condurre ancora una volta alle conclusioni cui si è giunti in precedenza. Non è casuale che anche l'art. 36 faccia riferimento al lavoro che deve garantire al lavoratore e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Il lavoro, non il reddito minimo svincolato dal reinserimento lavorativo. La Costituzione richiede certamente interventi a sostegno di un'esistenza libera e dignitosa, tanto più nei periodi di crisi economica, ma al tempo stesso essa dovrebbe configurarsi come un diritto del lavoratore, non dell'"assistito" (con l'esclusione, com'è ovvio, degli inabili al lavoro sprovvisti di mezzi necessari per vivere di cui all'art. 38, primo comma, Cost.). Non a caso, in questo percorso logico si inserisce l'art. 38, secondo comma, Cost. in base al quale i lavoratori hanno diritto che siano assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria.

Lo "spirito" della Costituzione sembra dunque richiedere che i possibili interventi di sostegno al reddito nell'ordinamento italiano debbano essere condizionati alla disponibilità, da parte del beneficiario, ad accettare un percorso di reinserimento lavorativo. Peraltro, non va trascurato il pericolo che forme di sostegno al reddito prive dell'elemento della condizionalità finiscano per riportare indietro a logiche in qualche modo riconducibili a quelle dello stato liberale ottocentesco. Gli interventi discrezionali del legislatore potrebbero infatti in questo caso risultare assimilabili ai concetti di "carità" e beneficenza pubblica. Si tratterebbe, infatti, di interventi ben lontani dal realizzare quelle forme di emancipazione in

³³ Cfr. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, cit., p. 644 secondo cui, però, ciò «non intacca in alcun modo quella triplice centralità costituzionale (antropologica, etica, economica) del lavoro» derivante dalla Carta fondamentale.

³⁴ Che Mortati considerava come un «vero e proprio obbligo giuridico dello Stato» (cfr. C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 250).

senso ampio della persona e di partecipazione alla vita politica sociale ed economica del Paese che sono alla base del modello di Stato sociale previsto dalla nostra Costituzione a partire dall'art. 3 Cost. e dall'art. 2 nella sua duplice dimensione del principio personalista e del principio solidarista.

La necessità di forme di condizionalità per l'accesso al beneficio relativo al sostegno al reddito può anche essere ricondotta agli stessi doveri inderogabili di solidarietà cui fa riferimento l'art. 2 Cost.³⁵ che, nell'esprimere l'assoluta centralità costituzionale dei diritti inviolabili della persona, richiama tali doveri a cui si ricollegano, peraltro, i diritti sociali³⁶. Il dovere inderogabile di solidarietà sociale può quindi essere collegato anche all'art. 4, secondo comma, Cost. in riferimento al dovere verso il lavoro per la fondamentale funzione sociale che esso riveste per la persona. In questo senso, sembra dunque corretto ricollegare l'elemento della condizionalità nelle possibili tipologie di sostegno al reddito al dovere di solidarietà e al dovere verso il lavoro in riferimento a coloro che possono svolgere attività lavorative.

Il percorso sin qui seguito per verificare il fondamento costituzionale ma anche i limiti delle forme di sostegno al reddito nell'ordinamento italiano si presta, comunque, ad essere discusso e anche contestato in considerazione dell'assoluto rilievo che la Costituzione italiana assegna al lavoro. A tale riguardo, si è fatto riferimento alla necessità di ricostituzionalizzare il diritto del lavoro rimettendolo al centro dell'azione politica e, di conseguenza, alla necessità che i poteri pubblici agiscano non per garantire reddito, bensì lavoro³⁷. La questione chiama in causa, evidentemente, il tema cruciale dell'utilizzo delle risorse pubbliche disponibili che, dopo un decennio di crisi economica e in ragione dell'enorme debito pubblico italiano, sono sempre più limitate. Il contesto italiano rende oggettivamente reale il rischio che, per dotare di risorse adeguate gli interventi relativi al reddito minimo, sia necessario effettuare una scelta tra politiche pubbliche di sostegno alla crescita e all'occupazione o, in alternativa, interventi su larga scala di sostegno al reddito contro la povertà e l'esclusione sociale.

³⁵ Più in generale, fa riferimento al fondamento della richiesta di prestazione corrispettiva, collegandolo all'art. 2 Cost. e ai doveri inderogabili di solidarietà, E. ROSSI, *Prestazioni sociali con "corrispettivo"? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, in *Consulta online*, 2012, pp. 9 ss.

³⁶ Evidenzia E. ROSSI, *Prestazioni sociali con "corrispettivo"?*, cit., p. 9, che «come coerente applicazione di questa prospettiva la Costituzione qualifica alcune situazioni alla stregua di diritti ed al contempo di doveri: si pensi al lavoro, affermato come diritto dal primo comma dell'art. 4 e sancito come dovere dal secondo comma dello stesso articolo; all'istruzione, configurata come diritto costituzionale ma al contempo fondamento dell'obbligo di istruirsi di cui all'art. 34 comma 2; al voto, che l'art. 48 sancisce come diritto per tutti i cittadini al primo comma e come dovere civico al secondo; alla salute, "fondamentale diritto dell'individuo" per l'art. 32, ma anche causa giustificatrice del dovere imposto a tutti di accettare trattamenti sanitari obbligatori sul proprio corpo quando previsti dalla legge (dovere che sulla base del principio di solidarietà *sociale* dovrebbe essere interpretato con riferimento a quei trattamenti necessari per tutelare la salute "come interesse della collettività", ancorché non essenziali per garantire la salute del singolo individuo cui essi si riferiscono)».

³⁷ Cfr. M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati* – 2/2016, p. 199, da cui discenderebbe la sollecitazione «a sperimentare, in opposizione alla proposta di un reddito di cittadinanza, forme nuove e concrete di un "lavoro di cittadinanza"».

La questione appare oggettivamente molto complessa. Un'interpretazione complessiva dei principi costituzionali sembrerebbe richiedere l'introduzione di misure sociali di sostegno al reddito contro la povertà, in particolare nei periodi di crisi economica e in attesa che i destinatari di quell'intervento di sostegno siano nelle condizioni di "riattivarsi" e (ri)entrare nel mercato del lavoro in termini ragionevolmente brevi. Seguendo questo percorso si potrebbe teoricamente ritenere che, se si tiene dritta la barra sulla funzione primaria che è assegnata al lavoro nella Costituzione, si dovrebbe trattare di una misura da considerare non strutturale sul lungo periodo: non strutturale nel senso che potrebbe essere accantonata o comunque ridimensionata nel *quantum* nei periodi di significativa ripresa della crescita economica e dell'occupazione stabile.

Il reddito minimo potrebbe quindi essere considerato un intervento costituzionalmente non obbligato ma costituzionalmente opportuno e, forse, necessario³⁸, in particolare nei periodi di crisi economica e di crescente sviluppo delle disuguaglianze economiche che rischiano di ridimensionare pesantemente la portata del principio di eguaglianza sostanziale, del principio solidarista e del principio lavorista. Non potendosi sostituire al lavoro, il reddito minimo va necessariamente inquadrato come una misura temporanea di accompagnamento al reinserimento lavorativo. Letto in quest'ottica, l'intervento di sostegno al reddito potrebbe anche essere considerato, in ragione della presenza di un incentivo per il reinserimento lavorativo, uno strumento utile per ridurre i tassi di disoccupazione e contribuire all'obiettivo costituzionale della piena occupazione. Va infatti considerato che, specialmente negli ultimi anni, una platea sempre più ampia di persone non occupate ha rinunciato a cercare un lavoro. Di conseguenza, potrebbe essere più utile l'attivazione di un percorso personale di reinserimento lavorativo accompagnato dall'incentivo del reddito minimo piuttosto che il "solo" intervento pubblico finalizzato a sostenere la crescita economica e l'occupazione stabile. Inoltre, considerando il quadro costituzionale³⁹, non sembra possibile ignorare l'esigenza di contrastare la povertà e l'esclusione sociale in nome del principio lavorista, pur riconoscendo la centralità del lavoro nella Costituzione italiana.

Ad ogni modo, dall'analisi dei principi costituzionali sembrano emergere alcuni punti fermi. Il reddito di cittadinanza inteso come misura di sostegno al reddito incondizionata ed estesa a tutti non appare

³⁸ Ritiene "costituizionalmente necessario" il reddito minimo nella forma di una misura di sostegno condizionata all'attivazione del beneficiario C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., p. 240.

³⁹ Soprattutto in riferimento ai principi fondamentali e, in particolare, agli artt. 2 e 3 della Costituzione. Del resto, la dottrina ha da tempo messo in rilievo la primaria necessità di contrastare le disuguaglianze che deriva dalla Costituzione italiana in un contesto in cui la libertà, come sottolineato da V. CRISAFULLI, *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Diritto del lavoro*, 1954, p. 74, si traduce «in capacità e possibilità di libera scelta e di reale autodeterminazione in ciascun soggetto ed implica (...) il concetto della sicurezza, intesa come libertà dal bisogno e dal timore». A tale riguardo L. ELIA, *Si può rinunciare allo "Stato sociale"?*, in R. ARTONI, E. BETTINELLI, *Povertà e Stato*, Roma, 1987, p. 112., prefigurava la necessità di far fronte a nuovi doveri e sacrifici collettivi per non rassegnarsi a una società in cui una parte della popolazione versasse in gravi disagi, sacrifici che l'A. riteneva necessari non per motivi di compassione, bensì in ragione di «precise direttive costituzionali».

conforme con la Costituzione. Il reddito minimo, inteso come intervento di sostegno al reddito indirizzato alle persone in grado di svolgere un lavoro che si trovino in condizioni di povertà appare invece coerente con l’impianto costituzionale, purché sia strettamente condizionato alla disponibilità del beneficiario a partecipare a un percorso di reinserimento lavorativo e abbia le caratteristiche di una misura temporanea e non permanente.

Seguendo questo percorso, inoltre, è possibile individuare un tendenziale allineamento tra l’indirizzo del Pilastro europeo dei diritti sociali e l’impianto costituzionale. Gli interventi volti a introdurre misure di sostegno al reddito sono ammissibili e probabilmente necessari nei periodi di crisi economica e di aumento delle diseguaglianze, ma devono andare di pari passo con la finalità di reinserimento lavorativo e, dunque, con l’obiettivo della piena occupazione che è certamente più forte e stringente nella Costituzione italiana ma che possiede un suo fondamento giuridico anche nei Trattati europei.

5. Il nuovo “Reddito di Inclusione”(ReI) introdotto dal legislatore

L’Italia si è contraddistinta a lungo per l’adozione di discipline frammentate e non strutturali per quanto riguarda le misure di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale. In relazione agli interventi di sostegno al reddito, il nostro Paese è stato per lungo tempo, sino al recente intervento del 2017, l’unico Stato membro dell’Unione insieme alla Grecia a non aver introdotto un intervento strutturale di sostegno al reddito riconducibile alla tipologia del reddito minimo⁴⁰.

Il carattere episodico e non strutturale e la limitatezza degli interventi anche dal punto di vista della platea dei destinatari, ha caratterizzato tutte le misure susseguitesi negli ultimi vent’anni in Italia, dal Reddito minimo di inserimento (RMI) la cui sperimentazione prevista per il biennio 1999-2000 si è poi protratta sino al 2007, al reddito di ultima istanza del 2003 mai reso effettivamente applicativo, sino alla Carta acquisti (“social card”) del 2008 e alla nuova Carta acquisti prevista dal legislatore nel 2012 successivamente rinominata Sostegno per l’inclusione attiva (SIA) con D.M. 26 maggio 2016⁴¹. Al problema dei limiti, anche sotto il profilo dell’impegno delle risorse destinate, che caratterizzavano questi interventi si è poi aggiunta la criticità di una diffusione a macchia di leopardo delle misure di sostegno al reddito dovuta al progressivo intervento delle leggi regionali in materia che, per sua natura, non poteva essere distribuito in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. A partire dagli anni duemila, infatti, sono state approvate alcune leggi regionali e negli ultimi anni si è poi assistito a un

⁴⁰ Come evidenziato dal Rapporto del Parlamento europeo, *Minimum income policies in EU member states*, april 2017. Come avvenuto in Italia, anche la Grecia ha da ultimo introdotto una disciplina sperimentale del reddito minimo.

⁴¹ Per una ricostruzione degli interventi frammentati operati nell’ultimo ventennio in Italia v. M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l’ipotesi del reddito di inclusione*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2/2017, p. 308 ss.; e sull’intreccio di queste misure con gli interventi normativi rientranti nel Jobs Act, si rinvia a C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro”*, cit., M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un’esistenza libera e dignitosa?*, cit., pp. 179 ss.

incremento della produzione legislativa regionale in materia che è evidentemente ricollegabile all'aumento della povertà conseguente alla crisi economica⁴².

La prolungata mancanza di un intervento statale di tipo strutturale in questo ambito non può essere considerata una casualità. Sin dagli anni dell'aumento incontrollato del debito pubblico italiano e di una gestione “allegra” delle finanze dello Stato certamente favorevole alla spesa pubblica e, in seguito, negli anni precedenti alla crisi economica, l'Italia non ha introdotto nessuna forma strutturale di lotta alla povertà e di reddito minimo. A differenza di quel che invece è avvenuto nei principali Paesi europei: a partire dagli anni '80 la Francia e il Regno Unito e, ancora prima, la Germania negli anni '60⁴³, hanno infatti introdotto misure assimilabili al reddito minimo. L'Italia, invece, non ha proceduto in questa direzione e questa scelta non sembra frutto del caso: è probabile che in questo prolungato immobilismo abbia giocato un ruolo la forza del principio lavorista della Costituzione che, nella sua specialità, ha fondato la Repubblica sul lavoro. Allo stato attuale, peraltro, sembra necessario rileggere la questione alla luce degli eventi dell'ultimo decennio e, in particolare, della durissima crisi economica e dei profondi cambiamenti del lavoro umano generati dagli sviluppi delle tecnologie e dalla digitalizzazione che, inevitabilmente, stanno trasformando e sono destinati a trasformare sempre di più il mercato del lavoro. Questo ripensamento, pur necessario, va comunque condotto continuando ad avere come riferimento, senza snaturarlo, l'impianto profondamente “lavorista” della Costituzione italiana da cui derivano, inevitabilmente, alcuni limiti per il legislatore per quanto riguarda le modalità di erogazione di misure di sostegno al reddito.

L'introduzione da parte del legislatore del “Reddito di Inclusione” (ReI) con la legge di delega n. 33 del 2017, seguita dal decreto legislativo n. 147 del settembre 2017⁴⁴, rappresenta indubbiamente un

⁴² Si richiamano, innanzitutto, ad esempio, Friuli Venezia Giulia, l. r. n. 6/2006; Lazio, l. r. n. 4/2009; Campania, l. r. n. 2/2004; Basilicata, l. r. n. 3/2005; Provincia autonoma di Trento, l. r. n. 13/2007; e, più di recente, Friuli Venezia Giulia l. r. n. 15/2015; Emilia Romagna l. r. n. 24/2016; Sardegna l. r. n. 18/2016; Valle d'Aosta, l. r. n. 18/2015; Puglia, l. r. n. 3/2016 Lazio. Interventi finalizzati al sostegno al reddito sono inoltre stati adottati negli ultimi anni anche in Lombardia, Basilicata e Molise. La produzione normativa regionale in materia ha probabilmente avuto un ruolo di stimolo nei confronti del legislatore statale. Si tratta, nel complesso, di misure assimilabili tra loro poiché hanno riguardato interventi sperimentali che spesso si sono interrotti, si sono caratterizzate come forme di reddito minimo di cui hanno beneficiato soprattutto le persone anziane e hanno invece rappresentato un intervento poco tempestivo per le persone senza reddito e per coloro che hanno perso un lavoro. Va inoltre segnalato che, in generale, le risorse messe a disposizione sono state piuttosto esigue che si sono tradotte in concreto in benefici per numeri ristretti di persone (in relazione alla legge Campana, nella città di Napoli ha avuto accesso al sostegno economico il 12% degli aventi diritto). Per un approfondimento si rinvia a S. TOSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., pp. 112 ss. e a M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, cit., pp. 312 ss.; in particolare sulla legge pugliese, v. E. MONTICELLI, *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2/2017; A BONOMI, *Brevi osservazioni sul “Reddito di dignità” introdotto dalla l. r. n. 3/2016 della Regione Puglia: aspetti positivi e punti di criticità sotto il profilo della compatibilità costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2016.

⁴³ Per un approfondimento v. S. TOSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., pp. 82 ss.

⁴⁴ Si tratta, rispettivamente, della Legge 15 marzo 2017, n. 33 “Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali”, e del Decreto legislativo 15

passaggio di rilievo poiché il legislatore sembra essersi orientato verso misure di contrasto all'esclusione sociale che si pongono in discontinuità rispetto all'approccio parziale e frammentario che aveva caratterizzato i decenni precedenti.

Si tratta di una misura di contrasto alla povertà a carattere universale finalizzata ad introdurre un sostegno al reddito per i nuclei familiari in condizione di bisogno e che poggia su di una “doppia condizionalità”: l'erogazione del beneficio è infatti condizionata alla valutazione della situazione economica familiare e all'accettazione da parte del beneficiario di partecipare ad un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa. La legge di bilancio del 2018 ha introdotto, poi, importanti novità riguardo alla portata di questo intervento. La legge istitutiva del ReI, infatti, aveva ancora un carattere categoriale nel senso che individuava uno specifico e ristretto *target* di famiglie al di sotto della soglia di povertà ma anche in possesso di determinati requisiti⁴⁵. Grazie alle modifiche contenute nella legge di bilancio 2018⁴⁶, il ReI può essere considerato un intervento non più categoriale ma a carattere universale, rientrando nel c.d. universalismo selettivo poiché, a partire dal 1° luglio 2018, sono venuti meno i requisiti familiari e i destinatari sono individuati soltanto sulla base dei requisiti economici calcolati sul nucleo familiare⁴⁷.

Il sostegno è indirizzato a cittadini italiani ed europei e a cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornati che siano in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Viene inoltre previsto il requisito, valido sia per cittadini italiani ed europei che per cittadini stranieri, della residenza

settembre 2017, n. 147, recante “Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà”. Per un commento sull'*iter*, sul contenuto della delega e del relativo decreto legislativo, v. N. MACCABIANI, *Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà: portata, iter e profili di rilievo costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3/2017; A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, fasc. 3/2017, pp. 419 ss.;

⁴⁵ Per richiedere il beneficio il nucleo familiare doveva infatti trovarsi in almeno una delle seguenti condizioni: presenza di un minorenne; presenza di persona con disabilità; donna in stato di gravidanza, presenza di un disoccupato di età maggiore ai 55 anni.

⁴⁶ Si fa riferimento all'art. 1, commi 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, Legge 27 dicembre 2017, n. 205 che hanno modificato il contenuto del d. lgs. n. 147 del 2017 con cui si era data attuazione alla delega relativa all'introduzione del ReI.

⁴⁷ In base a quanto previsto dall'art. 3, primo comma, del d. lgs. n. 147 del 2017 che individua i seguenti requisiti: un valore ISEE (indicatore situazione economica equivalente) non superiore a 6 mila euro; un valore ISRE (indicatore situazione reddituale equivalente) non superiore a 3 mila euro; un valore del patrimonio immobiliare (diverso dalla casa di abitazione) non superiore a 20000 euro; un patrimonio mobiliare non superiore a 10000 euro e 8mila per la coppia e 6mila per la persona sola; un valore non superiore alle soglie di cui ai numeri 1 e 2 relativamente all'ISEE e all'ISRE riferiti ad una situazione economica aggiornata nei casi e secondo le modalità di cui agli articoli 10 e 11. Inoltre, con riferimento al godimento di beni durevoli e ad altri indicatori del tenore di vita, il nucleo familiare deve trovarsi congiuntamente nelle seguenti condizioni: nessun componente intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di autoveicoli, ovvero motoveicoli immatricolati la prima volta nei ventiquattro mesi antecedenti la richiesta, fatti salvi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente; nessun componente intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171.

in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda⁴⁸. Condivisibile appare, per ragioni di equità, la scelta di individuare nei destinatari del ReI i nuclei familiari anziché le singole persone non limitandosi all'utilizzo del dato del reddito individuale ma considerando la condizione economica complessiva sul piano dei redditi e dei patrimoni dei nuclei stessi. L'entità del beneficio varia in misura crescente sulla base del numero dei componenti del nucleo familiare: l'importo medio per la persona sola è di 187,50 euro mensili e raggiunge la cifra di 539 euro per un nucleo composto da 6 o più persone⁴⁹. L'importo del beneficio economico viene erogato attraverso una Carta di pagamento elettronica per un massimo di diciotto mensilità, rinnovabile a determinate condizioni per altre dodici mensilità⁵⁰. Quest'ultimo elemento conferma la natura del ReI, non qualificabile come misura assistenziale permanente di sostegno al reddito fine a se stessa, bensì come intervento temporaneo per affrontare un'emergenza e accompagnare il nucleo familiare verso il reinserimento sociale e lavorativo.

Oltre alla suo carattere "universale", un secondo elemento di interesse è rappresentato dal fatto che il ReI aspira a superare la frammentarietà degli interventi sino a oggi previsti nel campo del sostegno alle fasce più deboli della popolazione. Nell'ottica di introdurre una misura in grado di accorpate ed incanalare in un'unica direzione gli interventi in questo settore, infatti, il legislatore ha previsto che a partire dal 2018 il ReI debba sostituire il SIA (Sostegno per l'inclusione attiva) e l'ASDI (Assegno di disoccupazione).

Il ReI può dunque essere considerato come una tipologia di reddito minimo che ha introdotto, per la prima volta nell'ordinamento italiano, una misura a carattere universale volta a un riordino e a una tendenziale unificazione degli interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale indirizzati alla popolazione in età lavorativa. Si tratta, evidentemente, di un universalismo di tipo selettivo poiché l'erogazione del beneficio è subordinata alla verifica della condizione economica dei beneficiari.

L'ambizione di questo intervento è confermata dalla scelta del legislatore di inquadrarlo come nuova misura resa necessaria per garantire il mantenimento delle caratteristiche essenziali della nostra forma di Stato sociale adeguandole, come evidenziato dall'art. 1 della legge n. 33 del 2017, "ai bisogni emergenti"

⁴⁸ In base alle previsioni contenute nell'art. 3 del D. Lgs.147 del 2017. Sui rischi di una possibile irragionevolezza del criterio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e del criterio della residenza di due anni in rapporto alla finalità della legge e alla luce della giurisprudenza costituzionale relativa all'accesso al welfare dei non cittadini v. N. MACCABIANI, *Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà: portata, iter e profili di rilievo costituzionale*, cit., pp. 27 ss.; , V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existientiae e politiche di contrasto della povertà*, cit., p. 136; e, su tale giurisprudenza, sia consentito il rinvio a F. SCUTO, *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2013, pp. 57 ss.

⁴⁹ I dati sono forniti dall'Osservatorio statistico sul ReI dell'INPS e sono reperibili nel sito web dell'INPS. L'importo del beneficio per un nucleo di due persone è di 294.50 euro e di 382.50 euro per tre persone.

⁵⁰ L'art. 4, quinto comma del D. Lgs. n. 147 del 2017 prevede che al termine dei diciotto mesi di erogazione il ReI non possa essere rinnovato se non sono trascorsi almeno sei mesi da quando ne è cessato il godimento. In caso di rinnovo, la durata è fissata, in sede di prima applicazione, per un periodo non superiore a dodici mesi.

e alla necessità di introdurre forme di protezione più eque e omogenee nell'accesso alle prestazioni. Coerentemente, l'art. 1 individua la finalità dell'intervento nell'obiettivo di contribuire a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e uguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona, nonché di contrastare la povertà e l'esclusione sociale, in attuazione dell'art. 3 Cost. L'altro elemento di rilievo che caratterizza in maniera forte, quantomeno nei suoi intenti, la nascita del ReI, riguarda la sua qualificazione come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente sul territorio nazionale. Il legislatore ha quindi utilizzato una competenza esclusiva statale finalizzata a garantire un intervento omogeneo su tutto il territorio che evitasse livelli di tutela difformi⁵¹, come è avvenuto sino ad oggi con l'azione limitata soltanto ad alcune leggi regionali di diverso contenuto. Una volta introdotta una misura uniforme a livello nazionale, il legislatore regionale potrà, comunque, intervenire in questo ambito innalzando i livelli di tutela.

Nelle intenzioni del legislatore, il ReI può dunque essere considerato come un dei nuovi ambiti di intervento dello Stato sociale italiano che appare inevitabilmente in via di trasformazione, in particolare dopo gli eventi dell'ultimo decennio. Si tratta di una misura che viene saldamente ancorata all'eguaglianza sostanziale e che appare in questo senso dotata di una sua coerenza complessiva rispetto all'impianto costituzionale, nel suo configurarsi come un "nuovo" ma al contempo "classico" intervento sociale finalizzato all'attuazione dell'art. 3, secondo comma, Cost.

6. Lo stretto legame del ReI con la logica della condizionalità

Sulla base delle sue caratteristiche "strutturali", il ReI segue un approccio saldamente legato alla logica della condizionalità e, come tale, lontano da un modello di reddito minimo indirizzato principalmente alla lotta alla povertà ma non al reinserimento lavorativo. Questa finalità è perseguita mediante la previsione di una necessaria adesione del beneficiario ad un progetto personalizzato di attivazione indirizzato all'inclusione sociale e lavorativa e predisposto in seguito a una "valutazione

⁵¹ Come noto, in base all'art. 117, quarto comma, Cost., la materia dei servizi sociali è rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni. Di conseguenza, l'introduzione del ReI come "livello essenziale delle prestazioni" ex art. 117, secondo comma, lett. m, Cost., ambito di competenza esclusiva statale rende costituzionalmente legittimo l'intervento statale che non può essere considerato come eccessivamente limitativo delle competenze regionali nell'ambito dei servizi sociali. Va peraltro ricordato che la Corte costituzionale nella sent. n. 10/2010 ha legittimato (nella sentenza sulla c.d. "carta acquisti") interventi del legislatore statale finalizzati a garantire, tanto più in un contesto di crisi economica, la «protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana» e come tali, legittimati a limitare l'autonomia legislativa regionale per assicurare un livello uniforme del godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione. Impostazione peraltro confermata nella sent. n. 275 del 2016. V., sul punto, A. RUGGERI, "Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010), in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010. In generale, sulle possibili criticità di interventi legislativi sul reddito minimo alla luce del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, v. C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., pp. 210 ss.; P. BOZZAO, *I primi passi del Jobs acts*, in *Federalismi.it*, fasc. 7/2015, p. 4.



multidimensionale” orientata ad identificare gli effettivi bisogni del nucleo familiare che comprende, oltre al *focus* sulla situazione economica, l’esame delle condizioni sociali, abitative di istruzione e formazione⁵². Le azioni da mettere in campo sulla base del piano personalizzato riguardano, dunque, non solo gli interventi relativi all’ambito del lavoro e della formazione, ma anche quelli riconducibili alle politiche sanitarie, educative e abitative⁵³. Il progetto personalizzato individua, in tal senso, gli impegni da parte dei componenti del nucleo familiare a svolgere specifiche attività cui il beneficio economico è condizionato⁵⁴. Impegni che si traducono nella frequenza di contatti con i competenti servizi responsabili del progetto e nell’impegno attivo nella ricerca di lavoro. In particolare, rimandando al decreto legislativo n. 150 del 2015 (uno dei decreti del “Jobs Act”)⁵⁵, si prevede che il piano personalizzato debba includere le modalità con cui il beneficiario dimostri al responsabile delle attività il suo impegno nella ricerca di lavoro e confermi la disponibilità a partecipare ad iniziative formative per il rafforzamento delle proprie competenze. Soprattutto, è richiesta al beneficiario la disponibilità ad accettare “un’offerta di lavoro congrua”⁵⁶. L’elemento della “congruità” dell’offerta di lavoro è questione centrale per la determinazione, in concreto, della condizionalità della misura di sostegno al reddito. Nella declinazione di reddito minimo prevista dal ReI il sostegno al reddito risulta strettamente e severamente legato alla disponibilità “incondizionata” del beneficiario ad accettare offerte di lavoro, purché si tratti di offerte congrue così come sono state definite dal legislatore nel 2015 che ha previsto una serie di criteri per stabilire la congruità di un’offerta di lavoro quali, ad esempio, la coerenza con le esperienze e le competenze lavorative maturate in precedenza e la durata della disoccupazione⁵⁷. Oltre alla temporaneità che caratterizza questa tipologia di sostegno al reddito, l’altro elemento centrale è dunque rappresentato dalla necessità di accettare la prima offerta di lavoro (congrua) che viene proposta: in caso contrario è subito prevista l’automatica cessazione del beneficio⁵⁸. Entrambi gli

⁵² Questa impostazione è conforme rispetto alla scelta che appare corretta di intendere il concetto di povertà in senso ampio e quindi di misurarla, come evidenzia M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri*, cit., p. 398, secondo un indicatore “multidimensionale” che tenga conto sia della situazione occupazionale che della fragilità e dell’esclusione sociale. Sul legame, derivante dal D. Lgs. n. 147/2017, tra sostegno al reddito e valutazione multidimensionale v. G. GRASSO, *Appunti su reddito di inclusione, assistenza socio-sanitaria e vincoli sulle risorse disponibili*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3/2017.

⁵³ Art. 6, quarto comma, D. Lgs. n. 147 del 2017.

⁵⁴ Art. 6, secondo comma, D. Lgs. n. 147 del 2017.

⁵⁵ D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 150, “Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”.

⁵⁶ Come prescritto dall’art. 12, quinto comma, del D. Lgs. n. 147 del 2017.

⁵⁷ Il D. Lgs. n. 150 del 2015, all’art. 25, definisce congrua un’offerta di lavoro sulla base dei seguenti principi: a) coerenza con le esperienze e le competenze maturate; b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; c) durata della disoccupazione; d) retribuzione superiore di almeno il 20 per cento rispetto alla indennità percepita nell’ultimo mese precedente.

⁵⁸ Come prevede l’art. 12, quinto comma, D. Lgs. n. 147 del 2017. Nell’articolo sono indicati i meccanismi sanzionatori e, in particolare, i casi di sospensione e decadenza della prestazione.

elementi contribuiscono dunque a caratterizzare il ReI come misura di sostegno al reddito strettamente legata alla logica della condizionalità e al reinserimento lavorativo.

L'approccio delineato nel dettaglio dal decreto legislativo n. 147 risulta indubbiamente ambizioso ma al tempo stesso condivisibile nella scelta di individuare un piano personalizzato sulla base delle esigenze del nucleo familiare. Un piano che sia finalizzato non soltanto al reinserimento lavorativo ma anche all'effettiva inclusione sociale, come prevede l'art. 7 che individua interventi e servizi sociali (tirocini, sostegno socio-educativo, servizi di pronto intervento sociale) indirizzati all'inclusione sociale. Si tratta di obiettivi che, evidentemente, non sono raggiungibili con la sola erogazione di prestazioni standardizzate e uguali per tutti. In presenza di obiettivi così ambiziosi, è certamente utile e necessaria la continua interazione tra soggetto erogante e beneficiario delineata dal legislatore delegato⁵⁹.

Questo complesso insieme di azioni ed interventi richiede il coinvolgimento di Regioni ed enti locali per dare concreta applicazione a questa misura di sostegno al reddito. Il suo funzionamento in concreto, infatti, chiama in causa direttamente il ruolo cruciale dei Comuni, in forma singola o associata, che vengono individuati, congiuntamente con l'INPS, quali soggetti attuatori del ReI e di tutte le azioni ed iniziative ad esso collegate⁶⁰. I Comuni sono innanzitutto responsabili di creare punti per l'accesso al ReI in grado di offrire informazioni, consulenza e orientamento ai nuclei familiari. Ai Comuni che devono operare insieme ai centri per l'impiego e al terzo settore, è poi affidata la regia per la concreta attuazione delle numerose misure di integrazione sociale e lavorativa previste dal legislatore delegato. Anche le Regioni sono chiamate a svolgere un ruolo di rilievo nell'applicazione delle misure previste, a partire dalla loro competenza in materia di formazione e programmazione delle politiche sociali. Il decreto legislativo, peraltro, si spinge oltre, indicando alle Regioni il compito di adottare un Piano regionale triennale per la lotta alla povertà quale atto fondamentale di programmazione dei servizi necessari per l'implementazione del ReI come livello essenziale delle prestazioni⁶¹. Viene dunque promossa la partecipazione attiva delle Regioni nella loro decisiva funzione di programmazione delle politiche sociali di contrasto all'esclusione sociale, programmazione che deve esplicarsi mediante il confronto con le autonomie locali e la consultazione delle parti sociali e degli enti del terzo settore operanti nell'ambito della lotta alla povertà.

⁵⁹ Sottolinea l'importanza di una continua interazione con il beneficiario di prestazioni sociali E. ROSSI, *Prestazioni sociali con "corrispettivo"? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, cit. pp. 16 – 17 secondo cui sarebbe necessario che il soggetto fosse attivamente coinvolto, sia al fine di individuare il migliore apporto che egli potrebbe offrire alle esigenze della società, sia allo scopo di meglio motivarlo in relazione alle finalità della richiesta di una prestazione di pubblica utilità. A tal fine, la continua interazione tra soggetto erogante e destinatario della prestazione appare come la via più corretta da seguire.

⁶⁰ Art. 13 D. Lgs. n. 147 del 2017.

⁶¹ Art. 14 D. Lgs. n. 147.



Il necessario coinvolgimento di Regioni ed enti locali rischia di scontrarsi, evidentemente, con il nodo irrisolto dei rapporti tra Stato e Autonomie in Italia anche a seguito della riforma incompiuta del Titolo V della Costituzione del 2001. Per poter funzionare, il ReI necessita indubbiamente di un soddisfacente livello di cooperazione tra Stato ed enti territoriali. È poi essenziale che funzionino anche le politiche attive di inclusione, ambito in cui i Comuni sono chiamati a svolgere un ruolo importante. Inoltre, l'attività di coordinamento e programmazione delle Regioni appare di vitale importanza per la realizzazione delle complesse attività connesse a questa misura di inclusione sociale. Alla luce della grandezza di questa sfida, viene naturale nutrire un certo pessimismo sull'efficace realizzazione in concreto di queste misure se si riconosce che, complessivamente, sia pur con alcune eccezioni, in questo periodo le autonomie territoriali e il regionalismo italiano non versano affatto in buone condizioni, soprattutto nelle aree del Paese in cui maggiori sono i livelli di disoccupazione e in cui dovrebbero dunque concentrarsi con più forza gli interventi delineati dal legislatore. Al tempo stesso, però, l'applicazione del ReI potrebbe rappresentare una nuova occasione per un rilancio del ruolo delle autonomie nel nostro Paese, a partire dall'acquisizione di una più decisa consapevolezza da parte delle Regioni dell'importanza del loro ruolo di enti di programmazione.

Considerato nelle sue caratteristiche essenziali, come si è visto, l'impianto di fondo del ReI è ben lontano da misure di tipo assistenziale che diano luogo a forme di reddito minimo slegate dalla logica e dalla finalità primaria del reinserimento lavorativo. L'obiettivo del reddito minimo, infatti, non dovrebbe essere quello di assistere, quanto piuttosto, come indicato in una Risoluzione del Parlamento europeo, di "sostenere i beneficiari a passare da situazioni di esclusione sociale a una vita attiva"⁶². Del resto, come si è evidenziato in precedenza, l'impianto costituzionale non appare conforme a modelli di tipo meramente assistenziale. Inoltre, come precisava la stessa Risoluzione, "la lotta alla povertà presuppone la creazione di posti di lavoro dignitosi e durevoli per le categorie sociali svantaggiate". Quest'ultimo aspetto può senz'altro essere considerato centrale e dirimente. La lotta all'esclusione sociale e le misure a essa connesse, infatti, richiedono come elemento imprescindibile di contrasto alla povertà l'obiettivo di mettere al centro dell'azione il lavoro e l'occupazione stabile, tanto più alla luce dell'impianto costituzionale. Il che, peraltro, mette in evidenza ulteriori nodi problematici italiani dell'ultimo ventennio come l'alto tasso di disoccupazione giovanile e le difficoltà relative al consolidamento dell'occupazione stabile e duratura. In ogni caso, la natura temporanea ed "emergenziale" del ReI e l'utilizzo di un severo criterio di condizionalità rendono questo tipo di

⁶² Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010. È tornata con decisione sulla questione anche la più recente Risoluzione del Parlamento europeo sul reddito minimo del 2017 (per i riferimenti v. nota successiva) in cui il Parlamento ritiene che "il reale obiettivo dei regimi di reddito minimo non sia semplicemente assistere, ma soprattutto accompagnare i beneficiari nel passaggio da situazioni di esclusione sociale a una vita attiva, evitando così una dipendenza a lungo termine".

intervento senz'altro conforme all'obiettivo di contrastare la povertà mediante la (ri)attivazione lavorativa.

Il percorso tracciato dal legislatore con il “progetto personalizzato” basato su una “valutazione multidimensionale” delle esigenze del beneficiario, inoltre, appare conforme anche rispetto all'indirizzo indicato dal Pilastro europeo dei diritti sociali. Come si ricorderà, il Pilastro, oltre a indicare l'introduzione di forme di reddito minimo collegate alla disponibilità a una “(ri)attivazione”, pone l'accento sul necessario sostegno personalizzato, sull'accompagnamento “continuo e coerente”, sulla valutazione individuale “approfondita” e sul sostegno al miglioramento della formazione individuale. Sul punto, peraltro, merita di essere evidenziata la coerenza dell'intervento del legislatore anche rispetto alle indicazioni contenute in una recente Risoluzione del Parlamento europeo sul reddito minimo in cui risulta particolarmente accentuata la necessità di collegare forme di sostegno al reddito a un intervento parallelamente orientato all'integrazione sociale dei beneficiari⁶³.

Peraltro, se si considera l'introduzione di una forma di reddito minimo in Italia come una nuova tipologia di intervento di *welfare*, essa potrebbe teoricamente essere considerata non soltanto come un nuovo costo sociale, ma anche come un investimento⁶⁴ sotto un duplice profilo: da un lato, potrebbe contribuire allo sviluppo dell'inclusione e della coesione sociale; dall'altro, sarebbe in grado di incrementare le entrate statali derivanti da reddito da lavoro. Più in generale, rappresenterebbe un buon esempio di maggiore sostenibilità per un *welfare* rinnovato se davvero riuscisse a riassorbire in un'unica misura e in via strutturale le varie forme di intervento nel campo dell'assistenza per le persone bisognose in età lavorativa.

7. Criticità, prospettive del ReI e differenze rispetto al “reddito di cittadinanza” proposto dal M5S

L'analisi delle caratteristiche del ReI introdotto dal legislatore si presta dunque ad una lettura che consente di evidenziarne le potenzialità sotto diversi profili. Al tempo stesso, non si possono

⁶³ Si fa riferimento alla Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 “sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà” (2016/2270(INI)), in cui si evidenzia (punto 25) “che i regimi di reddito minimo dovrebbero essere integrati in un approccio strategico orientato all'inclusione e all'integrazione sociale, che preveda sia politiche generali sia misure mirate in materia di alloggi, assistenza sanitaria, istruzione e formazione, servizi sociali e altri servizi di interesse generale, che aiutino le persone a combattere la povertà, fornendo nel contempo un sostegno personalizzato, nonché assistenza nell'accesso al mercato del lavoro per chi può lavorare.

⁶⁴ Rileva a tale riguardo E. ROSSI, *Prestazioni sociali con “corrispettivo”? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, cit. p. 19 che l'ipotesi di prevedere una prestazione corrispettiva in relazione all'erogazione di prestazioni sociali consente di superare la logica del servizio prestato dall'ente pubblico in termine di costo per considerarlo alla stregua di un investimento.

nascondere i problemi e le difficoltà che l'implementazione di una misura come questa rischia di incontrare nel contesto italiano.

Innanzitutto, la classica obiezione generale che viene mossa agli interventi di sostegno al reddito, vale a dire che rischierebbero di disincentivare l'attivazione lavorativa dei beneficiari, è dotata di una sua logicità. Questo rischio è certamente presente in Italia dove una certa tendenza a privilegiare logiche di tipo assistenziale è reale, al di là dell'immagine caricaturale che viene spesso proposta in alcuni Stati del Nord Europa di un Paese naturalmente portato all'ozio per il suo clima mediterraneo e per le bellezze naturali. Sul piano concreto, però, il ReI sembra scongiurare questo pericolo per due motivi. Innanzitutto, come si è visto, l'erogazione del beneficio è strettamente condizionata all'accettazione di un percorso di (ri)attivazione lavorativa che non ammette forme di assistenza che consentano l'"ozio". Inoltre, l'esiguità in concreto del sostegno economico predisposto per i beneficiari - anche in ragione delle difficoltà nel reperire le risorse necessarie per far fronte ai costi del reddito minimo - limita di per sé la tendenza a logiche assistenziali nel senso che le cifre erogate dal ReI non sono in grado di coprire le esigenze di vita di un nucleo familiare. Quest'ultimo è comunque un profilo molto delicato in relazione alle misure di sostegno al reddito nell'ordinamento italiano. Il *quantum* del beneficio economico è uno degli elementi decisivi per la valutazione di questa tipologia di politiche sociali che, alla luce dell'impianto costituzionale e, quindi, a prescindere dalla disponibilità delle risorse da poter impiegare, non sembrano comunque legittimate a introdurre forme di sostegno al reddito troppo "generose" e, come tali, disincentivanti rispetto alla ricerca di un lavoro.

Un ulteriore rischio per una buona implementazione del ReI, in questo caso, purtroppo, molto concreto alla luce della realtà italiana, è ricollegabile ad alcune delle piaghe strutturali del nostro Paese. Oltre a una certa tendenza al clientelismo e all'assistenzialismo, il riferimento va, *in primis*, alla larga diffusione del lavoro nero e dell'evasione fiscale. Questi fenomeni, evidentemente, rischiano non soltanto di ostacolare la buona attuazione del ReI ma di minarne alle fondamenta il suo obiettivo di misura di *welfare* finalizzata a contrastare le crescenti disuguaglianze e a dare effettiva tutela all'eguaglianza sostanziale prefigurata dall'art. 3.2 Cost. È infatti evidente che, in assenza di interventi seri e strutturali di lotta al lavoro nero e all'evasione fiscale, ogni misura di sostegno al reddito, per quanto ben organizzata, rischia di essere indirizzata a destinatari il cui reddito effettivo si collochi ben al di sopra delle soglie di povertà individuate. Un beneficio assegnato a coloro che non rientrino effettivamente tra i bisognosi potrebbe escludere altre persone indigenti e finirebbe per dar vita a nuove forme di disuguaglianze.

Un ulteriore ostacolo, poi, come si è rilevato in precedenza, può derivare dal cattivo stato di salute delle autonomie territoriali italiane il cui ruolo essenziale nell'applicazione di questa tipologia di sostegno al reddito rischia di scontrarsi con alcuni nodi di fondo della forma di Stato italiana. Sono certamente

evidenti, infatti, i difetti del nostro regionalismo e le problematiche ancora irrisolte della riforma del Titolo V del 2001 a cui si è aggiunto il ridimensionamento delle entrate per gli enti territoriali negli anni della crisi che si è tradotto in una maggiore difficoltà a svolgere le funzioni loro assegnate. Come si è visto, a Comuni e Regioni è affidato un ruolo centrale nell'implementazione del ReI ma, allo stato attuale, sembra difficile che tutti gli enti territoriali siano in grado di portare avanti i progetti personalizzati di reinserimento sociale oltre che lavorativo previsti dal legislatore. Un recente studio ha messo in rilievo alcune delle difficoltà che potrebbe comportare l'applicazione del ReI⁶⁵. Si stima che in cinque Regioni – Sicilia, Campania, Calabria, Puglia, Basilicata – dovrebbe concentrarsi circa il 50% della platea dei beneficiari. Si tratta delle Regioni che incontrano le maggiori difficoltà nella gestione associata dei servizi sociali da parte dei Comuni, che hanno una percentuale più bassa di assistenti sociali sul territorio, un numero maggiore di Comuni in *default* e una minore competenza nell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione che sono essenziali per dare attuazione alle misure previste. Se a questi dati si aggiungono le difficoltà complessive nel funzionamento dei Centri per l'impiego che andrebbero potenziati su tutto il territorio e un ancora scarso livello di collaborazione di questi ultimi con gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS)⁶⁶ si comprende facilmente come l'implementazione del ReI richieda tempo, impegno e investimenti affinché sia in grado di realizzare le sue potenzialità.

Più in generale, poi, la sfida ambiziosa del ReI nel suo porsi come strumento per il reinserimento lavorativo si scontra oggettivamente con le gravi difficoltà epocali del mondo del lavoro che, per le sue evoluzioni dovute a molteplici fattori – economia digitale, delocalizzazione, sviluppo dei *robot* – rende ancora più difficile e forse irrealizzabile l'obiettivo della piena occupazione. Non è un caso che nel dibattito scientifico e politico sulle forme di sostegno al reddito vi siano correnti di pensiero che sottolineano l'esigenza di tipologie di reddito minimo svincolate dal tema del lavoro⁶⁷, poiché il lavoro non è più “disponibile” né si sa dove “ritrovarlo” e si pensa che in futuro il quadro tenderà a

⁶⁵ Cfr. Alleanza contro la povertà, *Rapporto di valutazione: dal SLA al REI. Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del programma di contrasto della povertà – sostegno per l'inclusione attiva*, 8 novembre 2017.

⁶⁶ Come noto, in base a quanto previsto dalla legge 328/2000, la legge quadro “per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” l'Ambito Territoriale Sociale è una aggregazione intercomunale che ha il compito di pianificare e programmare i servizi sociali dei Comuni. Evidenziando il ruolo dei Comuni nell'ambito dei servizi sociali, la legge ha previsto il metodo della pianificazione e programmazione in forma associata e in relazione con altri soggetti del territorio, sia pubblici che privati.

⁶⁷ A tale riguardo M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, cit., pp. 320-321, facendo riferimento a parte della dottrina francese che si sta orientando nel senso di introdurre un sistema universale di tutela svincolato dalla logica della condizionalità, ritiene che lo scenario europeo si stia progressivamente spostando sul fronte della sperimentazione del reddito di base incondizionato. A livello di iniziative concrete in tale direzione, recentemente, a partire dal 2017, la Finlandia ha sperimentato una forma di reddito minimo non condizionato su un campione di 2000 disoccupati (cfr. A. TARQUINI, *Finlandia, gli effetti di 560 euro di reddito garantito: meno ansia e più voglia di trovare lavoro*, in *Repubblica.it*, 17 febbraio 2018). Si tratta comunque, allo stato attuale, di un esperimento piuttosto unico che è stato portato avanti in un Paese di piccole dimensioni e su un numero ridotto di beneficiari, ragioni per cui sembra difficile potersi pronunciare sui suoi effetti.

peggiorare. Con questa impostazione, però, si smarrisce la funzione primaria del lavoro come strumento di integrazione sociale ed emancipazione individuale che è così forte nella Costituzione e nel principio lavorista. Ed è con questa caratteristica di fondo della Costituzione che è necessario ancora oggi confrontarsi e che rende di stringente attualità il pensiero di Costantino Mortati nel suo Commento all'art. 1 nel Commentario alla Costituzione: il lavoro va considerato non soltanto come mezzo di sostentamento ma anche come strumento di emancipazione necessario all'esplicarsi della personalità, lavoro che in quanto tale non può essere «in nessun modo surrogabile» da altre forme di sostegno al reddito che «pur se provvedono al diritto alla vita lasciano insoddisfatta quell'esigenza»⁶⁸. Sembra dunque necessario affrontare in questi termini la questione, sia che si scelga di inquadrare il sostegno al reddito come misura riconducibile a un diritto fondamentale collegato alla garanzia di un «minimo vitale» per alleviare situazioni di bisogno e tendenzialmente svincolato dall'elemento della condizionalità⁶⁹, sia che lo si consideri principalmente come una nuova misura di *welfare* legata a una logica di condizionalità.

Con queste difficoltà «strutturali» derivanti da alcuni nodi irrisolti in Italia ma anche da questioni epocali per il mondo occidentale nel suo insieme, il ReI previsto dal legislatore si è messo in cammino in questi mesi. Secondo le stime dell'ISTAT in Italia vivono sotto la soglia di povertà 5 milioni di persone, circa l'8 per cento della popolazione, e 1 milione e 800mila famiglie. Si tratta di dati evidentemente preoccupanti che testimoniano il sensibile aumento delle diseguaglianze negli ultimi anni. Il ReI introdotto dal legislatore nel 2017 era indirizzato a cinquecentomila famiglie e, dopo

⁶⁸ Cfr. C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in G. BRANCA (a cura di). *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 16.

⁶⁹ Sulla garanzia di un minimo vitale come diritto fondamentale si rinvia a M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, cit., p. 404 secondo cui dai principi di dignità umana e dello Stato sociale si ricava che la garanzia di un minimo vitale costituisce un diritto fondamentale rivolto ad assicurare le condizioni materiali indispensabili all'esistenza e a un minimo di partecipazione alla vita sociale, culturale e politica. Va peraltro ricordato che la Corte costituzionale con la già richiamata sent. n. 10/2010 ha fatto riferimento, ricavandolo dai «principi fondamentali degli artt. 2 e 3, co. 2, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, co. 2, lett. m, Cost.» a un «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare alimentare». In riferimento alla questione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di politiche sociali, in questa sentenza la Corte ha ritenuto ammissibile l'intervento statale in quanto «necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantano un diritto fondamentale» che, ha sottolineato la Corte, soprattutto in presenza di una congiuntura economica eccezionalmente negativa, deve potere essere garantito uniformemente su tutto il territorio nazionale in maniera appropriata e tempestiva. Sulla prospettiva di un diritto a un reddito di base tendenzialmente svincolato dall'elemento della condizionalità v., inoltre, L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari-Roma, 2018, p. 176 ss.; G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base*, cit. Sulla questione dell'ammissibilità dell'imposizione di un obbligo (condizionalità) in relazione alla previsione di una prestazione riguardante un diritto alla luce dei doveri derivanti dal principio solidarista v. E. ROSSI, *Prestazioni sociali con "corrispettivo"? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, cit. pp. 15-16 e, in riferimento al sostegno al reddito, A. BONOMI, *Brevi osservazioni sugli aspetti più problematici del delicato bilanciamento fra universalismo selettivo, diritti fondamentali e vincoli di bilancio: alla ricerca dell'universalismo selettivo temperato*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018, pp. 35 ss.



l'estensione prevista dalla legge di bilancio del 2018, è ora in grado di raggiungere settecentomila famiglie, all'incirca 2,5 milioni di persone. Il primo elemento da tenere in considerazione è dunque che, allo stato attuale, il ReI non raggiunge tutte le famiglie sotto la soglia di povertà, bensì meno della metà. Evidentemente, le misure fino ad oggi destinate al sostegno al reddito sono ancora ampiamente insufficienti per attenuare le condizioni di bisogno di un numero così rilevante di persone.

Il trasferimento medio mensile del ReI è di 297 euro per famiglia e risulta variabile a livello territoriale dal momento che, complessivamente, le Regioni del Sud hanno un valore medio del beneficio più alto di quelle del Nord e del Centro⁷⁰. Recenti stime hanno evidenziato che il beneficio economico attualmente erogato dal ReI copre all'incirca la metà del fabbisogno per i consumi di beni di prima necessità di una famiglia che si trovi al di sotto della soglia di povertà⁷¹. Anche sul piano dell'entità del beneficio, dunque, sarebbe opportuno aumentare i valori medi per disporre di una misura che sia effettivamente in grado di contrastare le situazioni di povertà. In considerazione di quel che si è già evidenziato, però, bisognerebbe anche porre attenzione a non rendere più conveniente beneficiare del sostegno piuttosto che ricercare un lavoro.

Il ReI è sostenuto dal fondo contro la povertà il cui stanziamento è stato rafforzato con la legge di bilancio del 2018. Sono previsti 2 miliardi di euro per il 2018, 2,5 miliardi per il 2019, e 2,7 miliardi dal 2020: l'obiettivo è quindi quello dell'espansione di questa misura per raggiungere più beneficiari investendo maggiori risorse pubbliche. Il legislatore ha previsto di destinare il 15% dei fondi messi a disposizione (dunque, all'incirca 250 milioni di euro all'anno) per realizzare gli ambiziosi percorsi di inclusione sociale e lavorativa previsti dal ReI. Data l'importanza di queste misure per l'attuazione degli importanti obiettivi perseguiti dal legislatore che necessitano un ingente investimento di risorse, tanto sul piano applicativo, quanto su quello altrettanto decisivo dei controlli, recenti studi hanno dimostrato che la cifra attualmente stanziata è troppo bassa e dovrebbe essere innalzata quantomeno al 20% della misura annuale contro la povertà⁷². L'obiezione è pienamente condivisibile dal momento che le azioni connesse al ReI sono oggettivamente molto estese e ambiziose e quindi la loro realizzazione, unita alla necessità di controllarne l'implementazione, richiede inevitabilmente risorse e investimenti piuttosto significativi. Complessivamente, sarebbe dunque necessario un investimento ben più consistente di

⁷⁰ Si rinvia all'Osservatorio Statistico sul Reddito di inclusione, Documento pubblicato dall'INPS e riferito al trimestre gennaio-marzo 2018. Il documento è disponibile sul sito web dell'INPS. L'importo medio mensile varia da 225 euro per i beneficiari della Valle d'Aosta a 328 euro per la Campania. Complessivamente le regioni del Sud hanno un valore medio del beneficio più alto di quelle del Nord (+20%) e del Centro (+14%). L'importo medio varia sensibilmente, per costruzione della misura, per numero dei componenti il nucleo familiare, passando da 177 euro per i nuclei monocomponenti a 429 euro per i nuclei con 6 o più componenti.

⁷¹ Cfr. F. PERALI, *Reddito di inclusione: cosa serve perché funzioni*, in *lavoce.info*, 05.01.2018.

⁷² M. BALDINI, C. GORIM, *Reddito d'inclusione: non deve essere una riforma incompiuta*, in *lavoce.info*, 8.9.2017.

risorse pubbliche rispetto a quelle attualmente destinate al ReI per completare questa misura estendendola alle famiglie bisognose e per renderne più efficace l'applicazione⁷³.

In questo contesto, nel primo trimestre del 2018, in attesa dell'ampliamento dei destinatari previsto a partire dal 1° luglio, sono stati erogati benefici economici a 110 mila nuclei familiari raggiungendo 317 mila persone e, com'era prevedibile, la maggior parte di essi riguarda le Regioni del Sud⁷⁴.

A pochi mesi dalla nascita del ReI, dunque, appare evidente l'esigenza di un aumento delle risorse da destinare a questa misura di contrasto all'esclusione sociale. Nel caso in cui non sia possibile stanziare nell'immediato tutti i fondi necessari, si potrebbe procedere secondo un ordine di priorità di questo tipo: raggiungere un numero più alto di famiglie estendendo progressivamente il beneficio alla totalità dei nuclei familiari al di sotto della soglia di povertà; rafforzare il sostegno per realizzare gli ambiziosi percorsi di inclusione sociale e reinserimento lavorativo previsti dal ReI – anche attraverso il potenziamento dei centri per l'impiego – nonché le attività di controllo e di verifica sui beneficiari e sulla corretta applicazione della misura; accrescere “ragionevolmente” l'entità del beneficio da erogare.

Negli ultimi mesi, contestualmente all'avvio dell'implementazione del ReI introdotto dai governi di centro-sinistra a guida PD e dalla maggioranza parlamentare della XVII Legislatura, la campagna elettorale, prima, e le vicende successive alle elezioni del 4 marzo 2018, poi, hanno riproposto con forza il tema del reddito minimo. In particolare Forza Italia e MoVimento 5 Stelle hanno avanzato proposte relative all'introduzione di forme di sostegno al reddito diverse dal ReI. Alcune ricerche hanno analizzato principalmente sul piano quantitativo le misure proposte in campagna elettorale dalle due forze politiche. In base alle stime effettuate, il “reddito di dignità” nella versione di Forza Italia e il reddito di cittadinanza del M5S costerebbero circa 30 miliardi di euro all'anno⁷⁵. In entrambi i casi si allargherebbe di molto la platea dei beneficiari e l'importo assegnato. In base alla proposta di Forza Italia, sarebbero destinatarie del beneficio 2 milioni di famiglie cui andrebbe un trasferimento medio mensile di 1200 euro. Il reddito di cittadinanza proposto dal M5S sarebbe invece rivolto ad una platea ancora più ampia di 4.9 milioni di famiglie vale a dire il 19% dei nuclei familiari, ben al di là del numero

⁷³ Secondo le stime fornite da M. BALDINI, C. GORIM, *Reddito d'inclusione: non deve essere una riforma incompiuta*, cit. servirebbero, a regime, almeno 7 miliardi di euro l'anno.

⁷⁴ In particolare, il 72% dei benefici (con un interessamento del 76% delle persone coinvolte) ha riguardato le Regioni del Sud. Campania, Calabria e Sicilia sono le Regioni con il maggiore numero di nuclei beneficiari (insieme rappresentano il 60% del totale dei nuclei familiari e il 64% del totale delle persone coinvolte). Si rinvia nuovamente all'Osservatorio Statistico sul Reddito di inclusione pubblicato dall'INPS.

⁷⁵ Si vedano le cifre fornite da M. BALDINI, F. DAVERI, *Garantire la dignità costa*, in *lavoce.info*, 9 gennaio 2018 che stimano il costo in 29 miliardi di euro. Secondo le stime del Presidente dell'INPS Tito Boeri, il reddito di cittadinanza proposto dal M5S avrebbe un costo anche superiore, toccando una cifra compresa tra i 35 e i 38 miliardi di euro (cfr. A. GAGLIARDI, *INPS, reddito di cittadinanza M5S costerebbe fino a 38 miliardi*, in *ilSole24 ore*, 28 marzo 2018. Non concorda con queste stime il M5S che ritiene invece che la cifra complessiva si aggirerebbe intorno ai 15 miliardi di euro.

di famiglie che, come si è visto, in base alle stime dell'ISTAT vivono sotto la soglia di povertà (1 milione e 800mila famiglie, circa il 6% del totale dei nuclei familiari).

Data l'importanza che la proposta del “reddito di cittadinanza” ha avuto in questi anni per il M5S, divenuto nel frattempo forza di governo, appare necessario un breve approfondimento del suo contenuto anche confrontando questa misura con il ReI.

Al di là dell'erroneo richiamo al reddito di cittadinanza⁷⁶, si tratta di una forma di reddito minimo che possiede alcune peculiarità, a partire dalla già segnalata ampia estensione delle famiglie destinatarie che va ben al di là della soglia di povertà individuata dall'ISTAT. Il M5S ha presentato nella passata legislatura un disegno di legge relativo all'introduzione di questa tipologia di sostegno al reddito il cui impianto generale è stato sostanzialmente confermato, di recente, nel “Contratto di governo” stipulato insieme alla Lega in vista della formazione di un Governo sostenuto in Parlamento dalle due forze politiche, con l'aggiunta del riferimento a una “pensione di cittadinanza”⁷⁷. La proposta prevede un sostegno al reddito indirizzato ai soli cittadini italiani maggiorenni, con l'esclusione dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti⁷⁸, che varia in funzione della composizione del nucleo familiare e del reddito già percepito e che può raggiungere la cifra di 780 euro mensili nel caso di una singola persona⁷⁹. Comparare i benefici massimi mensili previsti dal ReI con quelli contenuti nella proposta del M5S rende già chiara la differenza di approccio dei due interventi: il ReI prevede per la persona singola un massimo di 188 euro a fronte dei 780 euro previsti dal M5S; a un nucleo di quattro persone sono destinati, nel primo caso, fino a 461 euro, nel secondo 1638 euro⁸⁰. Come si è già segnalato, i benefici attualmente erogati dal ReI andrebbero rivisti al rialzo per attenuare maggiormente le condizioni di povertà. Il *quantum* ipotizzato dalla proposta del M5S suscita però alcune perplessità in relazione al rischio che una tale misura possa disincentivare la ricerca di lavoro.

⁷⁶ Si rimanda, sul punto, alle distinzioni tra reddito minimo e reddito di cittadinanza richiamate nel secondo paragrafo.

⁷⁷ Si fa riferimento, *in primis*, al d.d.l. n. 1148 presentato al Senato della Repubblica dal M5S il 29 ottobre 2013 e relativo a “Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario”. Per quanto riguarda invece il “Contratto per il governo del cambiamento” presentato insieme alla Lega nel maggio 2018, in esso è presente un'apposita sezione denominata “Reddito di cittadinanza e pensione di cittadinanza”. In riferimento alla “pensione di cittadinanza” ci si limita ad inquadrarla come “una proposta di un'integrazione per un pensionato che ha un assegno inferiore ai 780,00 euro mensili, secondo i medesimi parametri previsti per il reddito di cittadinanza”.

⁷⁸ A meno che non siano provenienti da Paesi che hanno sottoscritto accordi di reciprocità sulla previdenza sociale, secondo quanto previsto dal d.d.l. presentato dal M5S nella passata legislatura.

⁷⁹ Agli artt. 2 e 3 il disegno di legge del M5S prevedeva che il reddito di cittadinanza fosse stabilito in ordine alla composizione del nucleo familiare ed all'indicatore ufficiale di povertà monetaria dell'Unione europea (*at risk of poverty*), di valore pari ai 6/10 del reddito mediano equivalente familiare (reddito entro il quale rientra la metà delle famiglie italiane), quantificato per la persona singola nell'anno 2014 in euro 9.360 annui e euro 780 mensili. La misura era quindi riferita al valore mediano del reddito che in Italia era stato fissato nel 2013 da Eurostat a euro 15.514.

⁸⁰ Per una visione delle tabelle relative alle cifre del reddito di cittadinanza in relazione ai benefici erogabili si veda F. BINI, *Reddito di cittadinanza, che cos'è e come funziona*, in *Repubblica.it*, 7 marzo 2018.

Ai beneficiari del “reddito di cittadinanza” verrebbe richiesto di iscriversi ai centri per l’impiego e di dare la disponibilità a partecipare a percorsi di formazione e a progetti di utilità sociale gestiti dai Comuni. Il sostegno al reddito cesserebbe di essere erogato nel caso in cui il beneficiario sostenesse “più di tre colloqui di selezione con palese volontà di ottenere esito negativo”⁸¹ o rifiutasse più di tre proposte di lavoro ritenute congrue e ottenute tramite i centri per l’impiego. Oltre ad una certa indeterminatezza in ordine alla verificabilità della prima causa di decadenza del beneficio, emerge in ogni caso anche sotto questo profilo la distanza che separa questa proposta dal ReI. Quest’ultimo, infatti, cessa di essere erogato secondo criteri indubbiamente più rigidi che ne accentuano il profilo di misura strettamente legata alla logica della condizionalità: in caso di mancata partecipazione ai progetti personalizzati derivanti dalla “valutazione multidimensionale”, alle iniziative di carattere formativo o, si noti bene, come si è già visto, nel caso di mancata accettazione anche di una sola offerta di lavoro “congrua”⁸². Il diverso livello di collegamento alla logica della condizionalità è peraltro anche desumibile dalla durata prevista del beneficio: nel caso del ReI, essendo il sostegno chiaramente collegato all’obiettivo primario di una (ri)attivazione lavorativa in tempi brevi, la misura ha carattere temporaneo⁸³; nella proposta del M5S, invece, l’intervento ha carattere strutturale ed è garantito senza limiti temporali ai beneficiari il cui reddito sia inferiore ai livelli individuati nella proposta di legge⁸⁴. Anche sotto questo profilo, dunque, la proposta del M5S sembra assumere più il carattere di una misura di sostegno al reddito di tipo strutturale che non un intervento strettamente legato all’obiettivo di un reinserimento lavorativo nel breve periodo.

Al di là della questione della sostenibilità finanziaria, su cui è lecito nutrire diversi dubbi, delle misure presentate in campagna elettorale da M5S e Forza Italia, si tratta di proposte di reddito minimo che suscitano alcune perplessità poiché potrebbero scoraggiare la ricerca di un lavoro. Inoltre, le stime di spesa sarebbero teoricamente destinate a crescere se si verificasse un effetto a catena derivante dall’aumento delle persone che potrebbero ritenere non più “conveniente” lavorare potendo invece ricevere sussidi generosi. Il principale elemento di perplessità sul piano costituzionale deriva dal fatto che nelle proposte del M5S l’elemento della condizionalità non sembra adeguatamente stringente e

⁸¹ Secondo la formulazione contenuta nell’art. 12 del d.d.l. n. 1148 del 2013 presentato dal M5S.

⁸² Secondo quanto previsto dall’art. 12 del D. Lgs. n. 147 del 2017. Nel caso di mancata partecipazione ai progetti personalizzati derivanti dalla “valutazione multidimensionale” effettuata sul nucleo familiare o alle iniziative di carattere formativo, la sanzione prevista dall’art. 12 è crescente nel senso che prevede, nel primo caso, una decurtazione della mensilità alla prima e alla seconda mancata partecipazione e la decadenza della prestazione in caso di ulteriore assenza, nel secondo caso la decurtazione alla prima assenza e la decadenza della prestazione già alla seconda assenza.

⁸³ Come si è visto in precedenza, l’art. 4, quinto comma del D. Lgs. n. 147 del 2017 prevede che il beneficio economico del ReI è riconosciuto per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi e, superati tali limiti, non può essere rinnovato se non trascorsi almeno sei mesi da quando ne è cessato il godimento. In caso di rinnovo, la durata è fissata, in sede di prima applicazione, per un periodo non superiore a dodici mesi.

⁸⁴ Come previsto dall’art. 8 del d.d.l. n. 1148 del 2013.

appare, invece, piuttosto attenuato. In altri termini, non è chiaro quanto queste tipologie di reddito minimo siano effettivamente finalizzate al reinserimento sociale e lavorativo o non si configurino, piuttosto, come misure di sostegno al reddito di fatto slegate dalla logica della condizionalità, con tutte le criticità che da ciò derivano rispetto al quadro costituzionale e ad alcune problematiche strutturali del nostro Paese richiamate in precedenza⁸⁵.

Allo stato attuale, l'unica, relativa, certezza è che nell'ordinamento italiano è stata introdotta una forma di sostegno al reddito – il ReI – riconducibile all'universalismo selettivo. Si tratta di un intervento strutturale nelle intenzioni, com'è testimoniato dalla messa a regime di un'azione pluriennale. Il legislatore ha dunque tracciato una strada indicando un percorso. L'elemento di rilievo primario del ReI sembra essere non tanto il beneficio in denaro – invero limitato – quanto, piuttosto, il percorso di inclusione sociale e reinserimento lavorativo del nucleo familiare. Elemento decisivo, quest'ultimo, che lo fa preferire, alla luce della sua conformità con i principi fondanti della Costituzione, alle altre proposte attualmente in campo nel dibattito politico italiano. Non è chiaro, al momento, se il Governo Conte e l'attuale coalizione “giallo-verde” (M5S-Lega) che lo sostiene in Parlamento, al di là delle dichiarazioni, intendano effettivamente indirizzarsi verso sostanziali modifiche all'impianto del ReI. Alla luce delle considerazioni svolte, la strada migliore da percorrere sembrerebbe piuttosto quella di aumentare le risorse da destinare al sostegno al reddito senza però snaturare le caratteristiche portanti della misura di reddito minimo introdotta dal legislatore nel 2017.

Si tratta, del resto, di un percorso che ha appena avuto inizio nel nostro Paese e che appare tutt'altro che scontato negli esiti. Sullo sfondo, peraltro, rimane concreto il pericolo dell'irrealizzabilità di efficaci e strutturali misure di sostegno al reddito in ragione delle scarse risorse a disposizione e dell'enorme debito pubblico italiano.

⁸⁵ Non va dimenticato, infatti, che gli interventi di sostegno al reddito si concentrano in misura maggiore nel Mezzogiorno che è da sempre l'area più problematica del nostro mercato occupazionale per numerose ragioni che hanno le loro radici nella storia economica, sociale e culturale delle Regioni del Sud. Si pone quindi nuovamente il tema della necessità primaria, in particolare per questa area del Paese, del lavoro e del rilancio dell'occupazione. Come evidenzia M. FERRERA, *Stimoli, non sussidi per chi cerca lavoro*, in *Corriere.it*, 28 giugno 2018, «La sfida non è certo quella di «inserire» le persone, ma quella di creare nuovi posti di lavoro. I confronti internazionali segnalano che l'economia del Mezzogiorno è incapace di assorbire personale in aree chiave dei servizi: turistici, ricreativi, culturali, sociali, sanitari, educativi. Fatte le debite proporzioni, mancano centinaia di migliaia di posti. Prima di subsidiare chi cerca lavoro, bisogna stimolarne la domanda. Ciò richiede investimenti infrastrutturali e sociali, incentivi fiscali, una sostanziosa riduzione del costo del lavoro. Secondo alcune stime, circa il 70% dei venti miliardi del reddito di cittadinanza andrebbero al Sud. È probabile che si crei così un circolo vizioso: più spesa pubblica assistenziale, meno disponibilità di bilancio per investimenti e incentivi, persistenza o aggravamento del sottosviluppo, più spesa assistenziale».

8. Da Bruxelles a Roma: andata e ritorno?

Anche alla luce delle oggettive difficoltà cui si è appena fatto cenno, se il nostro Paese intende adottare misure adeguate e strutturali di sostegno al reddito per le famiglie in difficoltà sembra necessario “tornare a Bruxelles”. Il tema degli interventi di contrasto all’esclusione sociale e alla disoccupazione dovrebbe infatti necessariamente essere affrontato in maniera congiunta tra ordinamenti nazionali e governo dell’eurozona, anche in ragione delle gravi difficoltà che sta attraversando da tempo il processo di integrazione europea.

La prolungata assenza dell’Unione europea rispetto al tema delle politiche sociali che hanno un impatto facilmente percepibile dal cittadino nella vita quotidiana, è certamente una delle principali cause dello scarso sentimento di appartenenza europea registrato negli ultimi anni⁸⁶. È questo uno dei nodi di fondo della crisi che sta attraversando il progetto di integrazione europea, in particolare in questi anni di grave crisi economica. Se, nei decenni passati e, sostanzialmente, sino agli anni ’90, l’Unione europea era vista dai cittadini europei come una fonte di ulteriori opportunità e garanzie rispetto alla tradizionale dimensione statale, con la crisi economica il quadro è radicalmente cambiato. Il nascente governo comune dell’eurozona si è affermato all’insegna dell’introduzione di rigide regole di bilancio, peraltro scarsamente legittimate da un punto di vista democratico⁸⁷, che hanno imposto politiche nazionali di rigore che a loro volta hanno impattato negativamente sui sistemi di *welfare* e protezione sociale nazionale. Ciò ha ovviamente contribuito ad accentuare il distacco, se non l’ostilità, dei cittadini europei nei confronti dell’Unione ritenuta la principale responsabile di scelte che hanno reso più difficile la vita delle persone a causa della mancata crescita, degli alti tassi di disoccupazione e della contrazione delle spese per le protezioni sociali che hanno ampliato le diseguaglianze. L’Unione è stata considerata, in ultima istanza, come la principale responsabile della riduzione del livello di tutela dei diritti sociali e dei servizi sociali che hanno contraddistinto, sino ad oggi, le forme di Stato sociale dei principali Paesi europei.

Per queste ragioni appare necessario, se si vuole salvare il progetto comune europeo, introdurre in tempi brevi, nell’ambito del rafforzamento e del completamento dell’Unione economica e monetaria (UEM), interventi orientati ad affrontare l’attuale emergenza sociale e garantire il futuro del modello sociale europeo avviando investimenti comuni nei sistemi di *welfare* e nei servizi essenziali. È dunque

⁸⁶ Si veda, sul punto, H. VOLLAARD, H. VAN DE BOVENKAMP, D. SINDBJERG MARTINSEN, *The Making of a European Healthcare Union: A Federalist Perspective*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n. 2/2016.

⁸⁷ Sul noto problema del deficit democratico dell’Unione e sul ricorso al metodo c.d. intergovernativo si vedano P. BILANCIA, *La nuova governance dell’Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012.; P. BILANCIA, *Il governo dell’economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014. Sulla crisi economica ed il suo impatto negli ordinamenti nazionali che ha generato una crisi costituzionale e messo in discussione il significato della democrazia pluralista si veda F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *KoreEuropa*, 2014.

necessario cambiare la prospettiva in base alla quale l'UEM è considerata, oggi, la fonte dei tagli al *welfare* e, invece, assegnarle dei compiti in questa materia consentendole di intervenire con misure significative di contrasto alle disuguaglianze e di sostegno al *welfare* basate anche sulla solidarietà tra i territori dell'Unione⁸⁸.

Sebbene alcuni Stati membri tra cui l'Italia abbiano presentato, negli ultimi anni, alcune proposte evolutive finalizzate a rafforzare il bilancio dell'UEM anche per utilizzare risorse da destinare al *welfare* e ai diritti sociali⁸⁹, la risposta dell'Unione è stata, sino ad oggi, insoddisfacente. Oltre al Fondo Sociale Europeo, “tradizionale” strumento utilizzato dall'Unione per sostenere l'occupazione attraverso il finanziamento di progetti locali, regionali e nazionali, un ulteriore intervento ha riguardato l'iniziativa per l'occupazione giovanile mediante il sostegno finanziario all'attuazione dei progetti della “garanzia per i giovani” nelle regioni in cui è più alto il tasso di disoccupazione giovanile (sopra il 25%). Avviata a partire dal 2013, si tratta di un'iniziativa senz'altro positiva la cui dotazione complessiva, però, non è in grado di affrontare con forza il problema della disoccupazione giovanile che infatti è rimasta elevata in diversi Stati membri⁹⁰. Anche il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) – intervento finalizzato a coadiuvare gli Stati membri nel sostegno a compiere i primi passi per uscire dalla povertà fornendo agli indigenti assistenza materiale (generi alimentari, abiti, ecc.) – è certamente utile ma non può essere

⁸⁸ Per un approfondimento di questi aspetti sia consentito il rinvio a F. SCUTO, *Il governo dell'economia nello stato regionale italiano tra riforme costituzionali e crisi economica: l'indissolubile legame con i principi di solidarietà, eguaglianza e tutela dei diritti sociali : possibili "spunti" per una costruzione federale europea*, in F. BALAGUER CALLEJÓN; M. AZPITARTE SANCHEZ; E. GUILLEN LOPEZ; J.F. SANCHEZ BARILLAO (a cura di), *The reform of the European Union economic governance and the progress of political integration - La reforma de la gobernanza económica de la Unión Europea y el progreso de la integración política*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 300 ss. Sottolinea la necessità di progredire verso un'"Unione sociale europea" come condizione necessaria per un'Unione politica M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, Bari, 2016, pp. 103 ss. L'A. mette in evidenza la necessità di sviluppare una solidarietà pan-europea in termini di reciprocità superando l'attuale politica sociale UE di tipo allocativo che è sotto finanziata, limitata e poco visibile. L'attuale sistema, infatti, limitandosi alla libertà di circolazione e di accesso ai sistemi nazionali di welfare, non ha prodotto una sicurezza sociale pan-europea (p. 143).

⁸⁹ Sotto questo profilo, sembrava andare nella giusta direzione il documento elaborato dal Governo italiano nel maggio 2015 e contenente alcune proposte per il rafforzamento dell'UEM (Governo italiano, *Un'Unione Economica e Monetaria da completare e rafforzare. Contributo italiano*, maggio 2015). Nel documento si proponeva, innanzitutto, l'individuazione di diritti sociali come “diritti di cittadinanza europea”, con l'obiettivo di rafforzare l'identità europea e dare alle giovani generazioni buone ragioni per intendere l'Unione come fonte di opportunità e non di minaccia per i sistemi di protezione sociale, come è di frequente percepita. Tra gli strumenti per procedere in questa direzione si proponeva l'introduzione di un meccanismo comune di assicurazione contro la disoccupazione come strumento per smussare le contrazioni del ciclo economico, strumento da finanziare tramite un *Fondo europeo di assicurazione contro la disoccupazione* ricavabile da una parte delle risorse attualmente utilizzate per le azioni condotte a livello nazionale. Significativa, in tal senso, anche la proposta del documento in ordine all'adozione di misure comuni contro la povertà estrema e la marginalità sociale destinando risorse dal bilancio UEM da gestire, poi, a livello nazionale secondo linee guida comuni.

⁹⁰ La dotazione complessiva dell'iniziativa per l'occupazione giovanile (per tutti gli Stati membri dell'UE ammissibili) è pari a 8,8 miliardi di euro per il periodo 2014-2020. A conferma dell'insufficienza dei fondi destinati il livello di disoccupazione giovanile è rimasto molto elevato e per questa ragione nel giugno 2017 il Consiglio e il Parlamento hanno convenuto un aumento di 2,4 miliardi di euro per il periodo 2017-2020 a favore degli Stati membri ammissibili, cifra che appare, evidentemente, ancora insufficiente.

considerato un intervento strutturale e di rilievo primario nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alla disoccupazione, anche in considerazione delle scarse risorse di cui è dotato⁹¹. Un discorso simile vale pure per il Programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI), tanto ambizioso negli intenti (promuovere un elevato livello di occupazione sostenibile e di qualità, garantire una protezione sociale adeguata, combattere l'emarginazione e la povertà e migliorare le condizioni di lavoro), quanto scarsamente dotato nelle risorse (circa 920 milioni di euro per il periodo 2014-2020). Si tratta dunque di iniziative certamente utili ma, nel complesso, ampiamente insufficienti per realizzare gli interventi che sarebbero necessari.

Dato il difficile contesto attuale, l'Unione dovrebbe invece procedere speditamente nella direzione di un intervento strutturale e significativo in questo campo, superando le resistenze e gli egoismi nazionali e dando vita ad un nuovo e cospicuo fondo europeo contro la povertà e a sostegno dell'occupazione. Anche alla luce di queste brevi considerazioni sulle carenze dell'Unione sul piano sociale, il principale difetto del Pilastro europeo dei diritti sociali sembra risiedere non tanto nella sua incapacità di estendere il livello di tutela dei diritti o di adottare atti vincolanti in questo ambito, né nell'idea che esso finisca per assecondare una sorta di «neoliberismo progressista»⁹², quanto, piuttosto, nella sua incapacità quantomeno di prefigurare un salto di qualità decisivo mediante l'individuazione di un nuovo fondo europeo dotato di risorse significative per intervenire nel contrasto alla povertà e alla disoccupazione. Alcuni segnali sono giunti di recente dalla Commissione Europea che, in vista del prossimo bilancio dell'UE, ha proposto di migliorare e rafforzare il Fondo sociale europeo per il periodo 2021-2027. Nelle intenzioni della Commissione, il nuovo “Fondo sociale europeo Plus (FSE+), al quale si dovrebbe aggiungere un (modesto nelle cifre) Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) indirizzato ai lavoratori che hanno perso il lavoro, dovrebbe riunire in sé i fondi già esistenti richiamati in precedenza ed essere indirizzato in particolare al contrasto della disoccupazione giovanile e all'inclusione sociale destinando specifiche risorse ed impegnando gli Stati ad utilizzarle con queste finalità⁹³. Si tratta, però, soltanto di timidi segnali e di proposte che non affrontano con coraggio le

⁹¹ Per il periodo 2014-2020 sono stati stanziati per il FEAD circa 3,8 miliardi di euro.

⁹² Secondo quanto sostiene S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., p. 961 che utilizzando questa espressione in relazione al Pilastro europeo fa riferimento a N. FRASER, *Il neoliberismo progressista contro il populismo reazionario: una scelta di Hobson*, in H. GEISELBERG (a cura di), *La grande regressione. Quindici intellettuali da tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*, Milano, 2017, pp. 61 ss. Facendo risalire questo “neoliberismo progressista” all'elezione di Bill Clinton alla presidenza degli Stati Uniti nel 1992, l'A. ne individua la caratteristica principale nello sviluppo di politiche che identificano il progresso con la meritocrazia (al posto dell'eguaglianza) e con l'ascesa di donne e minoranze in un sistema gerarchico basato sul modello del vincitore; un sistema che, a giudizio dell'A., ha rafforzato un nuovo modello di capitalismo che ha eliminato i poteri regolatori degli Stati consentendo alla finanza mondiale di subordinare governi e popoli agli interessi degli investitori privati.

⁹³ Cfr. Commissione europea, Comunicato stampa del 30 maggio 2018, “*Bilancio dell'UE: un nuovo Fondo sociale, un nuovo fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione e un nuovo Fondo Giustizia, diritti e valori*”. Per il periodo 2021-



questioni sul tavolo e non colgono l'urgenza di interventi che andrebbero invece adottati nell'immediato. Ci si limita, infatti, a rimandare al futuro bilancio e, quindi, al 2021.

Nel contesto di una prolungata incapacità dell'Unione di procedere con più decisione nell'ambito del *welfare* e verso l'Europa sociale, molti Stati membri e, tra questi, certamente l'Italia in ragione del suo debito pubblico, non sembrano in grado di far fronte da soli alle enormi sfide che derivano dall'aumento delle diseguaglianze, dal profondo cambiamento dei mercati del lavoro e dall'emergere della questione della povertà e dell'esclusione sociale. I tempi sono quindi certamente maturi per introdurre nel breve periodo interventi di solidarietà sociale e territoriale mediante azioni comuni dell'UEM che siano indirizzate con decisione e con risorse adeguate al sostegno all'occupazione e al contrasto alla povertà mediante l'istituzione di un adeguato fondo comune. Non bisogna dimenticare che attualmente la quasi totalità dei finanziamenti nei settori di intervento individuati dal Pilastro europeo dei diritti sociali proviene dagli Stati membri. Sarebbe dunque necessario che l'Unione si concentrasse in questa direzione, magari estendendo anche i meccanismi di flessibilità a favore degli investimenti pubblici nazionali per sostenere l'occupazione, senza limitarsi a richiedere agli Stati sacrifici dettati da esigenze di bilancio e contenimento della spesa pubblica. Si tratta di un percorso che appare obbligato se si vuole recuperare il consenso (significativamente eroso da dieci anni di crisi economica mal governata dall'Unione) delle opinioni pubbliche nazionali e dei cittadini europei riguardo al processo di integrazione euro-unitaria.

2027 il valore del Fondo sociale europeo Plus ammonterà a 101,2 miliardi di euro, mentre quello del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione a 1,6 miliardi di euro. In base alle intenzioni della Commissione, gli Stati membri che presentano un tasso elevato di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione dovranno destinare almeno il 10% dei finanziamenti dell'FSE+ al sostegno dell'occupazione giovanile. Inoltre, almeno il 25% dei finanziamenti dell'FSE+ dovrebbe essere assegnato alle misure che promuovono l'inclusione sociale e che vanno a beneficio delle persone più bisognose.