

E. INNOCENTI, E. ROSSI ED E. VIVALDI (A CURA DI), *QUALE REDDITO DI CITTADINANZA?*, IL MULINO, BOLOGNA, 2020

RECENSIONE

REDDITO DI CITTADINANZA E POLITICHE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ.
RIFLESSIONI ALLA LUCE DEL VOLUME *QUALE REDDITO DI CITTADINANZA?* A CURA DI ELENA INNOCENTI, EMANUELE ROSSI ED ELENA VIVALDI*

VINCENZO CASAMASSIMA**

SOMMARIO: 1. Quale reddito di cittadinanza? Un utile traccia per riflettere sulle politiche di contrasto alla povertà. – 2. Reddito “di cittadinanza” o reddito “minimo”? – 3. Finalità del Rdc e contesto normativo (ed economico) in cui la misura si colloca. – 4. Profili soggettivi e oggettivi del Rdc. – 5. Il contrasto alla povertà nella normativa sul Rdc e i limiti di un impianto incentrato sul principio di condizionalità. – 6. Prospettive comparatistiche in tema di misure di sostegno al reddito: tra esperienze e sperimentazioni. – 7. Brevi considerazioni conclusive.

1. Quale reddito di cittadinanza? Un utile traccia per riflettere sulle politiche di contrasto alla povertà

Se, come è stato affermato da un autorevole giuslavorista, «non possiamo oggi non riconoscere che con il RdC la lunga marcia verso una rete protettiva di base a vocazione universalistica compia un oggettivo salto di qualità» e che «il RdC è la prima vera misura generale fondamentale di contrasto della povertà di cui si sia dotata la Repubblica italiana per onorare l’impegno che le affida – sempre e prima di tutto – l’art. 3, comma 2, della Costituzione»¹, risulta doveroso approfondire l’analisi della

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Professore associato di Diritto costituzionale nell’Università degli studi del Sannio di Benevento.

¹ S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – n. 401/2019, 23.

normativa che, secondo l'opinione appena riportata, ha consentito di raggiungere tale obiettivo. Il volume *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna, 2019, a cura di Elena Innocenti, Emanuele Rossi ed Elena Vivaldi offre al lettore un'utilissima bussola per orientarsi tra le questioni che ruotano intorno al "Reddito di cittadinanza" (d'ora in poi Rdc), istituito introdotto nell'ordinamento italiano dal d.l. 28 gennaio 2019 n. 4, convertito in legge ad opera della l. 28 marzo 2019 n. 26.

I contributi di cui si compone il succitato volume, in buona parte frutto dell'approfondimento e aggiornamento delle riflessioni che hanno animato il convegno "Reddito e pensione di cittadinanza: criticità e prospettive nelle politiche di contrasto della povertà", svoltosi il 30 maggio 2019 a Pisa, presso la Scuola Superiore Sant'Anna, presenta infatti ai lettori un'analisi molto articolata, caratterizzata da apporti provenienti da diversi ambiti disciplinari, delle questioni concernenti la misura di contrasto alla povertà recentemente introdotta. L'opera rappresenta peraltro molto più che un mero commento al sopracitato decreto-legge. Se l'esame dei contenuti dell'atto normativo che ha introdotto il Rdc costituisce infatti la parte centrale e più corposa degli approfondimenti scientifici operati dai saggi raccolti nel libro, la prospettiva analitica si amplia molto al di là di quanto necessario al perseguimento di questo, pur rilevante, obiettivo.

Innanzitutto, l'innovazione rappresentata dal Rdc viene studiata inquadrandola all'interno di quella che possiamo definire la storia italiana degli interventi specificamente finalizzati a contrastare la povertà e, più latamente, del sistema di welfare riguardato dal punto di vista della lotta alla povertà. Oggetto di specifico approfondimento sono le questioni poste dalla natura "selettiva" dell'universalismo di cui un istituto come il Rdc è portatore: per un verso, rileva la necessità di focalizzare l'attenzione sulla scelta di non accogliere l'approccio pienamente universalistico (nonostante il ricorso ad un *nomen*, reddito «di cittadinanza» che a tale approccio si richiama); per un altro verso, la constatata opzione per la prospettiva della "selettività" impone di analizzare la maniera in cui essa si realizza, e, in particolare, i "criteri di selezione", alla luce delle finalità dell'intervento (e del loro fondamento costituzionale), nonché di approfondire lo studio delle logiche e dei valori che paiono ispirare gli interventi finalizzati a contrastare la povertà e incidere sulla loro stessa efficacia.

In secondo luogo, il volume colloca la scelta di introdurre il Rdc nel contesto delle scelte di politica economica e sociale sostanzialmente contestuali, sul piano temporale, all'introduzione del succitato istituto. Ciò avviene non senza accordare la dovuta attenzione ai profili concernenti il complessivo funzionamento del sistema economico. L'obiettivo dei curatori dell'opera è, evidentemente, quello di consentire al lettore di ampliare lo sguardo verso gli elementi di un contesto, tanto normativo quanto "fattuale", il quale concorre, da una parte, a produrre (o a non limitare adeguatamente) il fenomeno (la povertà) che interventi specifici (come il Rdc) mirano a contrastare e, dall'altra, a incidere, condizionandone la capacità di conseguire le finalità individuate, sul modo di operare di questi medesimi interventi.

Infine, il volume, che anche per questo si rivela un prezioso strumento di approfondimento delle conoscenze e di stimolo alla riflessione, dedica uno spazio significativo al punto di vista del diritto comparato, concentrandosi su alcune esperienze europee e sull'interessante caso dell'India. In questo modo, il dibattito sui temi evocati dai *nomina* "reddito minimo" e "reddito di cittadinanza"/"basic income" può essere esplorato avvalendosi dell'importante contributo che deriva dall'osservazione di realtà diverse dalla nostra, teatro, in alcuni casi, di interessanti "sperimentazioni", che, pur non prive di limiti, offrono utili spunti di riflessione in ordine ad una pluralità di questioni e in vista della progettazione ed attuazione di futuri interventi normativi.

2. Reddito "di cittadinanza" o reddito "minimo"?

Nel significato ampio a tale locuzione assegnato da Elena Granaglia e Magda Bolzoni, «per reddito di base [...] intendiamo un trasferimento monetario, finanziato dalla collettività attraverso le imposte, e volto ad assicurare a tutti uno zoccolo di reddito, liberamente spendibile sulla base delle preferenze dei beneficiari, senza vincolo di destinazione»². Risulta indispensabile operare poi una distinzione all'interno di questo insieme. Mi riferisco, naturalmente, alla distinzione tra quello solitamente definito, in senso proprio, "reddito di cittadinanza" (o anche "reddito di base" *stricto sensu*) e quello che si è soliti definire "reddito minimo".

Il primo è «un trasferimento erogato a ciascun cittadino, a intervalli regolari, durante l'intero corso della vita, prescindere dalle risorse detenute, nonché dallo *status* lavorativo o da altre condizioni comportamentali»³. Il secondo, invece, si configura come «un trasferimento di ultima istanza, erogato a intervalli regolari, e finalizzato alla protezione dalla povertà» e che è specificamente connotato dalla previsione della «prova dei mezzi, ossia la verifica che le risorse dei beneficiari siano sotto la soglia di povertà»⁴. In concreto, quest'ultimo, la cui disciplina può variare sensibilmente, non solo con riguardo al *quantum* dell'erogazione, ma anche a diversi altri profili della sua architettura, è molto spesso contraddistinto, oltre che dalla previsione della prova dei mezzi (volta a verificare, nell'ottica dell'"universalismo selettivo", la sussistenza in concreto di una condizione di povertà), da quella di programmi di reinserimento nel mondo del lavoro (e della c.d. "attivazione" quale condizione di accesso alla misura di sostegno al reddito).

Calandoci nel contesto italiano, premesso che il *nomen* "reddito di cittadinanza" evoca il concetto di un'erogazione monetaria a beneficio di tutti i componenti di una determinata comunità, sappiamo che, oltre a costituire un'idea al centro di un ampio

² E. GRANAGLIA-M. BOLZONI, *Il reddito di base*, Roma 2016, 9, ove si afferma che «è questa una definizione più generale e al contempo più stringente rispetto a molte definizioni presenti nella letteratura e nel discorso pubblico».

³ E. GRANAGLIA-M. BOLZONI, *Il reddito di base*, cit., 33. Cfr. anche S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Bologna 2016, 14.

⁴ E. GRANAGLIA-M. BOLZONI, *Il reddito di base*, cit., 16.

dibattito scientifico in cui sono reperibili posizioni fortemente favorevoli alla introduzione di un istituto di questo tipo⁵, la nozione di reddito di cittadinanza (o, meglio, la corrispondente locuzione) è entrata con forza nel dibattito pubblico italiano a partire dagli anni in cui è divenuta una delle “parole chiave”, per così dire, del programma di una forza politica, il Movimento Cinque Stelle (M5S) sin dal momento del suo ingresso sulla scena politica nazionale, momento a partire dal quale il riferimento ad una misura definita “reddito di cittadinanza” ha peraltro scontato un elevato tasso di ambiguità semantica.

Tale definizione veniva utilizzata infatti con riguardo ad un istituto che, una volta discesi dal livello delle generali enunciazioni politico-programmatiche a quello delle proposte concrete, si rivelava distante dal figurino di una misura operante secondo i principi di un universalismo pieno. La misura delineata, per esempio, nel disegno di legge, presentato nell’autunno 2013, A.S. 1148 (di iniziativa dei senatori Catalfo e altri), recante nel titolo *Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l’introduzione del salario minimo orario*, si qualificava infatti quale strumento contraddistinto, tra l’altro, dalla natura “selettiva” (avendo come destinatari i soli poveri e non tutti i componenti della comunità) e da una evidente collocazione nell’area delle misure finalizzate (anche) all’inserimento lavorativo, come attestato dalla prevista condizione, tra le altre, di «fornire immediata disponibilità al lavoro» (art. 9). Previsioni, queste, che lasciavano sullo sfondo di un lontano orizzonte l’idea di un vero e proprio «reddito di cittadinanza universale e incondizionato»⁶. Universalismo selettivo e “condizionalità” costituivano connotati essenziali di quella proposta, insieme ad un’opzione in favore di un accesso circoscritto a cittadini italiani e di altri Paesi dell’Unione europea, con un’apertura limitata nei confronti degli stranieri extra-UE⁷. La previsione di uno stanziamento finanziario molto consistente (di quasi 17 miliardi di euro) lasciava intendere che si volesse introdurre una misura finalizzata a contrastare la povertà “relativa” e non, esclusivamente, quella “assoluta”. Un altro aspetto significativo era dato, dall’adozione di «una visione monodimensionale della povertà, considerata esclusivamente come una conseguenza della mancanza di occupazione»⁸. Ciò emerge dalle disposizioni di cui agli artt. 9, 11 e 12 del d.d.l., esclusivamente attinenti, quanto agli obblighi dei beneficiari della misura, al reinserimento lavorativo, salva la previsione, come vedremo sostanzialmente riprodotta nella normativa sul Rdc, secondo cui «il beneficiario è tenuto ad offrire la propria disponibilità per la partecipazione a progetti gestiti dai

⁵ Cfr., per tutti, P. VAN PARIJS-Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, II ed., Milano 2013.

⁶ Per una sintetica panoramica delle proposte di legge presentate nel periodo a cui risale quella del M5S, cfr. E. VIVALDI-A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, in *Diritto e Società*, 1/2014, 115 ss., in partic., 137-143. Per un approfondimento sul dibattito italiano in materia di misure di contrasto alla povertà e sulle proposte susseguitesi nel corso dell’ultimo ventennio, cfr. M. ALTIMARI, *Tra assistenza e solidarietà: la liberazione dal bisogno nel recente dibattito politico parlamentare*, in AA.VV., *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, a cura di M. Ferraresi, Torino 2018, 101 ss.

⁷ L’art. 4 del ddl prevedeva che ad accedere alla misura, oltre ai cittadini italiani e a quelli di altri Paesi dell’U.E., fossero i «soggetti provenienti da Paesi che hanno sottoscritto convenzioni bilaterali di sicurezza sociale».

⁸ M. BALDINI-C. GORI, *Il reddito di cittadinanza*, in *il Mulino*, 2/2019, 270.

comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni» (art. 9, comma 4).

3. Finalità del Rdc e contesto normativo (ed economico) in cui la misura si colloca

Se quella brevemente descritta nel precedente paragrafo era la sostanza della proposta iniziale del M5S, a quale “reddito di cittadinanza” ci pone di fronte il d.l. n. 4/2019? Al fine di rispondere a questa domanda, senza trascurare il dato di un significativo incremento dell’investimento finanziario dedicato rispetto a quello relativo al Reddito di inclusione (ReI)⁹, non si può che partire dalla definizione che il succitato atto normativo fornisce del Rdc «quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all’esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all’informazione, all’istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all’inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro» (art. 1, comma 1).

Emanuele Rossi, nel suo contributo, il quale apre il volume recensito¹⁰, considera la definizione sopra richiamata inadeguata a tracciare un chiaro profilo della misura, sembrando – afferma – che «l’intento del legislatore sia di «sparare nel mucchio», indicando una serie di obiettivi – costituzionalmente rilevanti – che si intendono perseguire, senza indicare puntualmente la corretta finalizzazione dell’istituto¹¹. Si tratta di una valutazione sostanzialmente condivisibile. Sul piano definitorio (e dell’individuazione delle finalità), il tasso, per così dire, di polifunzionalità della misura risulta infatti accentuato rispetto a quello proprio del ReI.

In primo luogo, infatti, non trovava spazio negli atti normativi istitutivi del ReI il riferimento alla finalità di «favorire il diritto all’informazione, all’istruzione, alla formazione e alla cultura», la quale, salvo naturalmente quel che concerne i profili connessi alla formazione professionale (strettamente connessi al lavoro), appare di carattere puramente ipotetico ed esemplificativo, e dunque – rileva Emanuele Rossi – in sostanza inutile¹². In secondo luogo, è vero che anche in riferimento al ReI le due macro-finalità più sopra indicate convivevano, essendo esso definito «una misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all’adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all’affrancamento dalla condizione di povertà» (art. 2, comma 2, del d.lgs. n.

⁹ Costituisce il precedente immediato del Rdc, introdotto nel 2017 con il d.lgs 15 settembre 2017 n. 147, in attuazione della l. 15 marzo 2017 n. 33.

¹⁰ E. ROSSI, *Il «reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto-legge n. 4 del 2019: prime considerazioni*, in AA.VV., *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi ed E. Vivaldi, Bologna 2019, 19 ss.

¹¹ E. ROSSI, *Il «reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto-legge n. 4 del 2019*, cit, 25.

¹² E. Rossi, *Il «reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto-legge n. 4 del 2019*, cit, 35.

147/2017). In quel caso, però, lo scopo del contrasto alla povertà appariva l'unica finalità complessiva della misura, mentre i riferimenti all'attivazione e all'inclusione (sociale e) lavorativa erano configurati espressamente come strumentali, nel quadro del «progetto personalizzato», alla succitata finalità. Nel caso del Rdc, invece, la natura di misura di politica attiva del lavoro è affiancata a quella di misura di contrasto alla povertà, in vista del perseguimento di una finalità distinta e che tende, peraltro, ad acquisire una posizione di preminenza. Tale configurazione della misura pare espressiva di una concezione molto riduttiva della povertà, vista quale condizione determinata preminentemente, se non esclusivamente, da mera carenza di opportunità lavorative e non anche, e molto spesso soprattutto, da ulteriori fattori che collocano le persone povere ai margini della società e, quindi, anche del mondo del lavoro. Si vedrà più avanti, seguendo il percorso analitico tracciato dal volume qui oggetto di attenzione, come tale approccio sia foriero di significative criticità.

Innovativa rispetto ai contenuti dei più diretti antecedenti del Rdc è stata la decisione di affiancare a quest'ultimo, «quale misura di contrasto alla povertà delle persone anziane», la «Pensione di cittadinanza» (d'ora in poi Pdc), «per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni». La Pdc, la cui disciplina contiene alcune previsioni derogatorie (in senso per lo più favorevole) rispetto a quella del Rdc, «può essere concessa anche nei casi in cui il componente o i componenti del nucleo familiare di età pari o superiore a 67 anni [...] convivano esclusivamente con una o più persone in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza [...] di età inferiore al predetto requisito anagrafico» (art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 4/2019). L'introduzione della Pdc ha comportato senza dubbio un rafforzamento del sistema delle misure di contrasto alla povertà delle persone anziane, peraltro già in precedenza destinatarie di interventi molto più numerosi e consistenti di quelli diretti ai giovani¹³, consentendo di colmare alcuni precedenti vuoti di tutela, quali, come notato da David Natali nel volume recensito, quelli lasciati aperti dalla normativa sull'integrazione al trattamento minimo pensionistico¹⁴. Lo stesso David Natali nota peraltro che, senza accompagnarsi ad un loro riordino, la Pdc «si aggiunge al sistema di misure assistenziali già in vigore e dunque rischia di aumentarne il grado di complessità», constatando, per altro verso, che, a dispetto dei toni trionfalistici con cui la misura era stata annunciata, i criteri restrittivi effettivamente previsti hanno determinato una platea di suoi potenziali fruitori di dimensioni molto ridotte (quantificata in circa 150.000 persone)¹⁵.

¹³ Così E. RANCI ORTIGOSA, *Contro la povertà. Analisi economica e politiche a confronto*, Milano 2018, 70-71, il quale rileva che «i giovani, e le giovani famiglie con figli risultano pressoché esclusi oltre che dagli ammortizzatori sociali, anche dalle più ingenti e continuative misure di sostegno al reddito» (70), questi risultando «gli esiti di una selettività basata essenzialmente sull'età e su pregressi percorsi lavorativi formalizzati, non sul reddito e sul patrimonio familiare, quello assunto dall'Isee, ma sul reddito individuale del beneficiario e del suo coniuge, ignorando comunque l'aspetto patrimoniale».

¹⁴ D. NATALI, *Pensione di cittadinanza, «quota 100» e tagli alle «pensioni d'oro»: come cambiano le politiche pensionistiche*, in AA.VV., *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 209.

¹⁵ Come notato da D. NATALI, *Pensione di cittadinanza, «quota 100» e tagli alle «pensioni d'oro»*, cit., 212.

Ampliando lo sguardo verso il complesso dei più recenti interventi normativi variamente incidenti sul sistema di welfare, non se ne trae l'impressione di orientamenti univocamente intesi a perseguire finalità coerenti con l'obiettivo di lottare contro la povertà o, comunque, di incidere in maniera rilevante sugli elevati livelli di disuguaglianza riscontrabili nel nostro Paese. David Natali concentra, a tal proposito, la sua attenzione, innanzitutto, sulla c.d. "quota 100", cioè sulla possibilità, introdotta dall'art. 14 del decreto-legge n. 4/2019 (lo stesso che ha introdotto Rdc e Pdc), di accedere, «in via sperimentale per il triennio 2019-2021», al trattamento pensionistico «con almeno 62 anni di età e 38 anni di contributi» e, in secondo luogo, al c.d. "contributo di solidarietà" (si è parlato in proposito, enfaticamente, di "taglio delle pensioni d'oro"), che l'art. 1, comma 261, della l. 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio per il 2019) ha previsto sia prelevato, con aliquote crescenti, sui trattamenti pensionistici di importo superiore ai 100.000 euro lordi su base annua, mentre il comma 260 dello stesso articolo ha previsto che per le pensioni di importo superiore al triplo di quello minimo la rivalutazione automatica del trattamento (la c.d. "indicizzazione") avvenga in maniera ridotta (e sempre più ridotta al crescere dell'importo del trattamento pensionistico).

Per quanto riguarda il provvedimento sulla "quota 100", lungi dal contribuire ad affrontare, per esempio, l'importante questione dei trattamenti pensionistici delle giovani generazioni, esso ha risposto ad una, certo legittima, esigenza di flessibilità nell'uscita dal mondo del lavoro, a prezzo di un elevato dispendio di risorse finanziarie. Si tratta, però, di un intervento che, come rilevato anche in questo caso da David Natali, «ha toccato una platea tutto sommato limitata di lavoratori prossimi alla pensione», peraltro «con un effetto potenzialmente regressivo», dal momento che «la misura agevola l'uscita di lavoratori con diritti pensionistici elevati, carriere continue e redditi alti», a cui si aggiunge, data la sua natura temporanea, la possibilità di introdurre nuove forme di differenziazioni tra categorie di lavoratori¹⁶. Quanto agli altri interventi sopra richiamati, il contributo di solidarietà tocca una piccola parte dei pensionati, con effetti modesti sulla spesa pensionistica, mentre l'intervento sull'indicizzazione dei trattamenti pensionistici, pur di impatto finanziariamente non trascurabile, ha un impatto molto limitato sulla capacità redistributiva del sistema previdenziale.

Tali innovazioni producono i propri scarsi effetti di limitazione delle disuguaglianze socio-economiche nell'ambito di un contesto in cui si sono determinate, nel corso di diversi lustri, profonde trasformazioni dei meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro e del sistema economico in generale. Si tratta delle trasformazioni su cui si concentra, all'interno del volume oggetto di recensione, il contributo degli economisti Dosi, Virgillito e Roventini¹⁷.

Il saggio appena richiamato, ponendo sotto uno sguardo critico l'approccio economico *mainstream* ai temi del funzionamento del mercato del lavoro, evidenzia

¹⁶ D. NATALI, *Pensione di cittadinanza, «quota 100» e tagli alle «pensioni d'oro»*, cit., 315-216.

¹⁷ G. DOSI-M.E. VIRGILLITO-A. ROVENTINI, *Rebalancing labour power for an innovation-fuelled sustainable inclusive growth*, in AA.VV., *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 219 ss.

gli effetti negativi dell'indebolimento del potere contrattuale dei lavoratori collettivamente considerati (con conseguente, tendenziale, riduzione dei salari) e di alcuni pilastri del modello "fordista" di regolazione del sistema economico. Quanto a tali effetti, si tratterebbe sia di incremento dei tassi di diseguaglianza, sia di riduzione della domanda aggregata, la quale a sua volta disincentiverebbe il reinvestimento produttivo dei profitti prodotti dalle imprese. A fronte di ciò e del rilevato fallimento delle strategie basate sulle politiche di *austerity*, viene prospettato un percorso finalizzato a modificare radicalmente la rotta, incardinato, tra l'altro, sul ricorso a politiche redistributive che rafforzino il peso dei salari rispetto a quelli di rendite e profitti e la progressività del sistema fiscale, sull'armonizzazione delle politiche del lavoro a livello europeo, sul ripensamento delle politiche della formazione (liberandole dalla logica del necessario appiattimento sulle esigenze immediate delle imprese), così da renderle più adeguate alle continue trasformazioni tecnologiche, da orientare, queste ultime, a loro volta nel senso della promozione di «*human-enhancing innovations*», cioè di innovazioni non finalizzate a rimodellare settori a basso tasso di produttività, bensì a veicolare cambiamenti capaci di sgravare le persone dai lavori più rischiosi e pesanti e di produrre un impatto positivo sulla società¹⁸.

4. Profili soggettivi e oggettivi del Rdc

La prima domanda a cui una normativa che introduce una misura di contrasto alla povertà deve fornire una risposta riguarda evidentemente la definizione dell'ambito dei suoi destinatari, di coloro, cioè, che possono considerarsi "poveri" ai fini dell'accesso al sussidio. Come già si desume da quanto sinora detto, si sta parlando di una misura che, a dispetto del suo nome, prende le distanze dal modello del reddito "di cittadinanza", arrivando a far affermare in dottrina, a tal proposito, che «la via italiana al reddito di cittadinanza pare *ictu oculi* un inganno lessicale»¹⁹.

Per quanto riguarda l'individuazione dei nuclei familiari beneficiari (come il ReI, il Rdc è misura che ha come destinatarie le famiglie e non gli individui) e del *quantum* della misura (si vedano gli artt. 2 e 3 del d.l. n. 4/2019), dai contributi in cui questi profili sono affrontati emerge, nel complesso, una valutazione articolata. Da una parte, si rilevano evidenti progressi rispetto alla normativa sul ReI. Basti pensare, tra l'altro, all'incremento dei valori di riferimento dell'ISEE e del reddito familiare annuo validi, ai fini dell'accesso e della determinazione dell'erogazione monetaria percepita, e alla previsione, accanto ad una componente della misura volta ad integrare il reddito di tutti i nuclei familiari destinatari, una componente, di importo ridotto, che può aggiungersi alla prima, finalizzata integrare il reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione o in abitazione di proprietà per il cui

¹⁸ G. DOSI-M.E. VIRGILLITO-A. ROVENTINI, *Rebalancing labour power*, cit., 232-233.

¹⁹ G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – n. 402/2019, 4.

acquisto è stato contratto un mutuo, a copertura, entro i limiti previsti dalla legge, delle spese connesse al canone di locazione o alla rata mensile del mutuo. A fronte di indubbi passi avanti rispetto al suo immediato precedente normativo dal punto di vista dell'entità del beneficio erogabile, non si può però dire che, approfondendo l'esame della normativa, non emergano anche significative criticità.

Il riferimento è, innanzitutto, al funzionamento della scala di equivalenza mediante la quale si tiene conto della composizione del nucleo familiare ai fini della determinazione della soglia di reddito familiare oltre la quale l'accesso alla misura risulta precluso (e dell'entità del beneficio economico). Si tratta di una scala che, considerando poco (e meno di quanto si facesse in rapporto al ReI) l'impatto sulle condizioni di un nucleo familiare del numero dei suoi componenti (e, in particolare, dei minorenni) penalizza le famiglie numerose, cosa che, come rilevato da Francesca De Michiel nel suo contributo al volume che si recensisce, «se riguardato alla luce della *ratio* del d.l. n. 4/2019, pare irragionevole, poiché è proprio tra i nuclei familiari numerosi che si concentrano livelli maggiori di povertà in termini assoluti, quelli che il Reddito di cittadinanza si propone, appunto, di contrastare»²⁰.

Un altro aspetto da tenere presente è costituito dall'attenzione rivolta dalla normativa sul Rdc alla condizione delle persone con disabilità, condizione, come è noto, specificamente considerata dalla Costituzione all'art. 38.

A fronte di norme, come quelle relative all'accesso alla Pdc, all'articolazione della scala di equivalenza e (come si accennerà più avanti) alla declinazione degli obblighi ricadenti sui beneficiari del Rdc, finalizzate ad assicurare specifica tutela alle persone con disabilità, colpisce invece negativamente il disposto di cui all'art. 2, comma 6, del d.l. n. 4/2019, ai sensi del quale i trattamenti assistenziali, salvo quelli (come l'indennità di accompagnamento) non sottoposti alla prova dei mezzi siano considerati ai fini della determinazione del reddito familiare. Conseguentemente, i nuclei familiari a cui appartengano persone disabili risultano significativamente penalizzati in relazione all'importo della componente monetaria del Rdc rispetto a ogni altro nucleo familiare che versi in condizioni di povertà, come notato e stigmatizzato nel suo contributo da Alessandro Candido, il quale afferma infatti che «risulta poco oculata la scelta di considerare reddito tutti quei supporti erogati dallo Stato alle persone disabili e non autosufficienti, trattandosi di emolumenti riconosciuti a titolo meramente compensativo e/o risarcitorio a favore delle situazioni di disabilità, che certo non possono rientrare nella nozione di reddito»²¹.

Non mancano poi criticità connesse ai requisiti di accesso al Rdc relativi alla cittadinanza, alla residenza e al soggiorno sul territorio nazionale. In proposito, l'art. 2, comma 1, del d.l. n. 4/2019 stabilisce che il componente del nucleo familiare che

²⁰ F. DE MICHIEL, *Il reddito di cittadinanza: beneficiari, requisiti oggettivi, principio di condizionalità*, in AA.VV., *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 178.

²¹ A. CANDIDO, *Uguali tra diseguali. Reddito di cittadinanza e persone disabili*, in AA.VV., *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 169. In generale, sullo sguardo riservato dalla nostra Costituzione alla condizione delle persone disabili, cfr. C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011 e, con un'attenzione specifica anche ai più recenti sviluppi normativi, A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale*, Milano 2017.

richiede il Rdc deve essere «in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare [...] che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo», nonché, in aggiunta, «residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo».

Un primo profilo di criticità riguarda lo iato che può determinarsi tra il vivere di fatto in un determinato luogo e il “risiedervi” giuridicamente, ai sensi della legislazione sull'iscrizione nei registri anagrafici dei Comuni. Tale discrepanza può determinarsi in relazione alle persone senza dimora o senza fissa dimora. Il rischio concreto, segnalato da Francesca De Michiel nel suo contributo al volume recensito, è che, in ragione di ciò, possa risultare precluso l'accesso al Rdc proprio a persone che si trovano a vivere in condizioni di povertà estrema e di emarginazione sociale, in evidente contraddizione con la *ratio* della misura in esame e con le istanze sottese al principio personalista e a quello di eguaglianza sostanziale e di pari dignità sociale (artt. 2 e 3 Cost.). Limitandosi a richiamare uno dei punti critici evidenziati nel saggio, dato lo scarso ricorso da parte dei Comuni all'istituto della “residenza fittizia” al fine di consentire comunque l'iscrizione anagrafica, con riguardo ai senza dimora non accolti da organizzazioni che si occupino di venire incontro alle loro esigenze, si deve constatare che, «in mancanza di una dimora abituale o del domicilio, l'unica strada astrattamente percorribile sembrerebbe quindi essere quella dell'iscrizione anagrafica nel Comune di nascita, che tuttavia presuppone la permanenza stabile sul territorio e quindi non risolve la questione della continuità biennale di cui all'art. 2, comma 1, lett. b)»²².

Quanto alle norme applicabili ai cittadini stranieri, non mancano previsioni discutibili e di dubbia compatibilità, oltre che, sotto alcuni aspetti, con il diritto euro-unitario, con la Costituzione, come interpretata all'interno di un'ampia giurisprudenza costituzionale in materia di prestazioni sociali. Focalizzando l'attenzione su quest'ultima, constatiamo che diverse sono le decisioni della Corte con cui è stata dichiarata illegittima la previsione del necessario possesso del permesso di soggiorno UE per lungo soggiornanti ai fini dell'accesso a misure ritenute dal giudice delle leggi attinenti a «bisogni primari» della persona umana (tra le altre, la pensione di invalidità civile per sordi, l'indennità di accompagnamento per non vedenti, la pensione di inabilità civile, l'assegno mensile di invalidità). In riferimento alla normativa sul Rdc, è vero che, come rilevato da Francesca Biondi Dal Monte nel suo contributo²³, la sovrapposizione tra natura di misura di contrasto alla povertà e di misura di politica del lavoro potrebbe ingenerare qualche incertezza sulla connessione con la garanzia di bisogni primari della persona. Anche se non si volesse considerare (come ritengo invece doversi fare) il Rdc finalizzato ad assicurare tutela a un diritto

²² F. DE MICHEL, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 178.

²³ F. BIONDI DAL MONTE, *Quale cittadinanza per il «Reddito di cittadinanza?»*, in AA.VV., *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 137-138.

inviolabile della persona, la previsione, però, ai fini dell'ottenimento del permesso per lungo-soggiornanti, tra l'altro, oltre al soggiorno regolare sul territorio nazionale per almeno cinque anni, della disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e di un alloggio dotato dei requisiti di idoneità legislativamente previsti, finisce comunque per precludere irragionevolmente l'accesso proprio ai più poveri tra i poveri, salvo che non si tratti di persone che abbiano visto deteriorarsi la propria situazione socio-economica in un tempo successivo a quello (in cui non erano povere o lo erano meno) dell'ottenimento del suddetto titolo di soggiorno, valido a tempo indeterminato.

Non si può peraltro trascurare – e non lo fa Francesca Biondi Dal Monte – che, a fronte di decisioni in cui la Corte ha censurato la previsione del requisito di cui si parla, il giudice delle leggi ha di recente adottato la sentenza n. 50/2019, con cui, sul presupposto che non si tratterebbe, secondo l'impostazione adottata, di misura volta a soddisfare un bisogno primario della persona, la Consulta ha “salvato” la norma che subordina al possesso del permesso UE per lungo-soggiornanti l'accesso all'assegno sociale, misura di contrasto alla povertà delle persone anziane (ultrasessantasettenni). Sul presupposto che la misura di cui adesso si discute appartenga, secondo la Corte, al numero delle provvidenze ulteriori rispetto a quelle connesse con bisogni primari della persona, pare conferirsi così rilievo ad un concetto di solidarietà declinata sotto forma di corresponsività tra quanto si può richiedere e quanto in precedenza si è contribuito al progresso materiale o spirituale della società al quale si riferisce l'art. 4 Cost. (con una focalizzazione, parrebbe, in verità solo su quello materiale). Il giudice delle leggi, ammettendo l'esclusione dall'ambito della tutela di chi non si sia impoverito ma sia sempre stato povero²⁴, pare richiamarsi ad «un'idea di solidarietà ‘contro’, che esclude più (o prima) che includere, e la decisione sembra far propria una severa “condizionalità” nell'accesso alle prestazioni, riconducibile a una “ricostruzione produttivista della solidarietà” che richiede “attivazione” e “meritevolezza” al potenziale destinatario delle misure di *welfare*, specie di quelle agganciate alla condizione di lavoratore, e tanto più se il destinatario è extracomunitario»²⁵.

Se le sopra richiamate argomentazioni risultano molto discutibili in ordine all'assegno sociale, destinato a contrastare una povertà reale, sebbene misurata prendendo a riferimento solo il reddito (e non anche il patrimonio)²⁶, le stesse risulterebbero, a mio parere, ancora più difficilmente accettabili in rapporto al Rdc (e

²⁴ Tale irragionevolezza è rilevata anche da F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte fa un passo indietro e uno di lato*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3/2019, 262, e da A. LACCHEI, *Cittadini, stranieri e reddito di cittadinanza*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2020, 208-209.

²⁵ G. BASCHERINI, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali in favore degli stranieri extracomunitari, ma per l'assegno sociale ci vuole il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo*, in *Giur. cost.*, 2/2019, 765-766.

²⁶ Così anche F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale*, cit., 259, il quale sostiene che «pare difficile negare che l'assegno sociale configuri una prestazione oggetto di un diritto fondamentale, e precisamente dall'art. 38, co. 1, Cost.», dal momento che «l'assegno sociale [...] è prestazione assistenziale – come ha ricordato da ultimo la sent. n. 12 del 2019 della Corte costituzionale – «erogata agli ultrasessantacinquenni, istituita in attuazione dell'art. 38 Cost. per far fronte “al particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza [...]».

alla Pdc). Quest'ultimo, per configurazione normativa, parrebbe qualificarsi in modo difficilmente equivocabile, nonostante la sua evidenziata "doppiezza" quanto agli scopi indicati, come sussidio finalizzato a rispondere a "bisogni primari" della persona, non diversamente da quanto la Corte ha avuto modo di affermare – è cosa notissima – nella sentenza n. 10/2010, a proposito della c.d. *social card*, ritenuta in quella occasione strumentale alla tutela di un diritto fondamentale «strettamente inerente alla tutela irrinunciabile della dignità della persona umana»²⁷.

Francesca Biondi Dal Monte, che nel suo contributo evidenzia ulteriori criticità delle norme sull'accesso degli stranieri al Rdc, su cui qui non ci si sofferma, sottolinea poi la dubbia compatibilità con la Carta costituzionale della previsione della necessaria residenza ultradecennale, anche qualora non la si ritenga riconducibile alla tutela del nucleo essenziale di un diritto fondamentale. Se, come è stato recentemente ribadito dalla Consulta pronunciandosi in ordine ad una legge della Regione Lombardia in materia di accesso all'edilizia residenziale pubblica, «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio» (punto 3.1. del Considerato in diritto della sentenza n. 44/2020)²⁸, credo sia difficile, alla luce di natura e finalità della misura, non considerare incongruo rispetto all'accesso al Rdc, e perciò illegittimo, il requisito della residenza ultradecennale in Italia, di molto dubbia compatibilità, peraltro, anche con il diritto euro-unitario²⁹. E non si può inoltre dimenticare – lo nota ancora Francesca Biondi Dal Monte – che, alla luce di consolidati orientamenti della Corte costituzionale, «devono certamente considerarsi sospetti (e potenzialmente incostituzionali) tutti quei criteri (o titoli preferenziali) di accesso fondati su una residenza eccessivamente prolungata sul territorio o richiesta esclusivamente per i non cittadini»³⁰.

5. Il contrasto alla povertà nella normativa sul Rdc e i limiti di un impianto incentrato sul principio di condizionalità

L'impostazione di impronta marcatamente "lavoristica" dell'impianto

²⁷ Cfr., in questo senso, oltre a F. BIONDI DAL MONTE, *Quale cittadinanza per il «Reddito di cittadinanza»?*, cit., 140, S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., 22, secondo il quale «poiché il RdC – che lo stesso art. 1 della legge n. 26/2019 assume come misura fondamentale di contrasto alla povertà, volta al sostegno economico e all'inserimento dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro – è, per l'appunto, ben più dell'assegno sociale, prestazione essenziale-esistenziale, che attiene al nucleo duro incompressibile della tutela della dignità della persona, anche in nome della *Realpolitik* e del *self-restraint* difficilmente la Corte costituzionale potrebbe ripetere gli stessi argomenti usati dalla sentenza n. 50/2019 per sancire la conformità a Costituzione dell'assai esigente requisito, richiesto ai cittadini di Paesi terzi, del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

²⁸ Si veda per un commento a tale decisione C. PADULA, *Uno sviluppo della saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in www.giurcost.org, 1/2020, 173 ss.

²⁹ Come evidenziato da S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., 21.

³⁰ F. BIONDI DAL MONTE, *Quale cittadinanza per il «Reddito di cittadinanza»?*, cit., 143.

normativo del Rdc trova un risvolto “operativo” nella collocazione dei profili organizzativi e gestionali della misura all’interno dell’area di pertinenza primaria dei Centri per l’Impiego. Coerenti con tale impostazione di carattere generale risultano le previsioni, di cui all’art. 4 del decreto-legge n. 4/2019, le quali condizionano l’accesso al «alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni [...]» e «all’adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all’inserimento lavorativo e all’inclusione sociale», che risulta però significativamente sbilanciato verso il primo versante. Fatti salvi infatti coloro i quali sono esclusi dagli obblighi di attivazione connessi alla fruizione del Rdc, in ragione delle peculiari condizioni in cui si trovano e coloro che possono, eventualmente, esserne esonerati, chi richiede la misura e gli altri componenti del nucleo familiare beneficiario della stessa tenuti agli obblighi e in possesso di requisiti che li collochino nel novero dei soggetti già variamente entrati in precedenza in contatto con i servizi competenti per le politiche attive per il lavoro devono dunque rendere dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e sono chiamati a stipulare un Patto per il lavoro, contenente una serie di obblighi e di impegni da rispettare in coerenza con le previsioni legislative.

I nuclei familiari beneficiari del Rdc non immediatamente avviabili, per carenza dei necessari requisiti, alla stipula del Patto per il lavoro sono, per parte loro, reindirizzati verso i competenti servizi comunali per il contrasto alla povertà, i quali procedono ad una «valutazione multidimensionale» finalizzata ad identificarne i bisogni: qualora tali bisogni, all’esito di una valutazione preliminare, risultino prevalentemente (non esclusivamente, come previsto dalla normativa sul ReI) connessi alla situazione lavorativa, i beneficiari sono riposizionati sui binari lavoristici (con connessa sottoscrizione del Patto per il lavoro); se, invece, il bisogno risulta essere «complesso e multidimensionale», «i beneficiari sottoscrivono un Patto per l’inclusione sociale» (art. 4, comma 12), il quale assume di norma le caratteristiche del «progetto personalizzato» di cui al d.lgs. n. 147/2017 sul ReI, sopravvissuto, limitatamente ad alcune sue parti, alla riforma del 2019.

A parte quanto sopra accennato a proposito dei sottoscrittori del Patto per l’inclusione sociale, centrale risulta, nell’ambito del percorso normativamente disegnato per i beneficiari del Rdc, l’impegno ad accettare almeno una di tre offerte di lavoro «congrue», accordandosi rilievo essenziale al parametro della distanza dal luogo di residenza, che si fa più stringente, progredendo dalla prima verso la terza offerta (o il rinnovo del Rdc), allorquando, per non perdere il beneficio, è necessario accettare un’offerta congrua, da qualunque parte del territorio nazionale essa provenga (salvo qualche attenuazione di tale rigidità per i nuclei familiari di cui facciano parte minorenni o persone con disabilità).

Emerge dunque la nodalità della previsione di un’ampia disponibilità a rispondere ai “bisogni del mercato” (se e nelle forme in cui tali bisogni dovessero in concreto manifestarsi), coerentemente con una tendenza, che pare consolidata nella normativa lavoristica più recente, a definire il lavoro essenzialmente come “bene” di

cui si è individualmente “proprietari” (e che si vende e si compra sul mercato)³¹. Emanuele Rossi, nel suo saggio, evidenzia come le previsioni che delineano il volto della condizionalità contribuiscano a produrre un appiattimento della valutazione di congruità dell’offerta sugli indicatori concernenti la distanza dalla residenza e una oggettiva svalutazione della rilevanza delle competenze e delle aspirazioni personali³². Pare emergere, più in generale, una concezione del lavoro come mero oggetto di un obbligo da adempiere rigorosamente, cosa che rischia di metterne in ombra la qualità di attività che, solo in quanto connotata da uno stretto legame con i valori personalistico-egualitari che improntano il tessuto costituzionale, può dirsi riconducibile a quel lavoro che l’art. 1 ha individuato quale fondamento della Repubblica democratica³³. Dalla lettura sistematica dei primi quattro articoli della Costituzione emerge infatti il volto di un lavoro inteso (non come puro e semplice impiego di energie fisiche e mentali in vista di una contropartita economica, ma) come via maestra attraverso cui la persona può “svilupparsi”, esprimendo se stessa e le proprie potenzialità, e, al contempo, partecipare pienamente alla vita del Paese, in coerenza con l’idea di relazione persona-società ben delineata dall’art. 3, comma 2, Cost. È questo, e soltanto questo, il lavoro di cui si è voluto fare la pietra angolare del nostro edificio costituzionale.

Non si ignora che la Costituzione apre lo sguardo ad una dimensione del lavoro inteso, oltre che come diritto, (anche) come dovere. Si tratta di una dimensione che si rivela alla lettura dell’art. 4, comma 2, Cost., ai sensi del quale «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», previsione che, letta insieme all’art. 3, comma 2, Cost., lascia emergere l’immagine di un lavoro quale «espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale»³⁴. Non bisogna però dimenticare che, in ideale contrapposizione, nell’ottica generale dell’art. 1 Cost., con quella del lavoratore si pone la figura del *rentier*, di chi vive, in quanto tale, senza lavorare, contando sul potere che deriva dalla ricchezza improduttiva (potere in grado di proiettare la sua forza anche sulla sfera pubblica)³⁵, non, *tout court*, quella di chi non corrisponde, per le più variegata ragioni, alla definizione di lavoratore *stricto sensu*.

Ecco che risulta dunque evidente come il significato dell’art. 4, comma 2, Cost. debba enuclearsi, leggendo tale disposizione alla luce del nesso inestricabile tra principi solidarista e personalista, illuminato da quella “logica della concretezza” ben delineata dall’art. 3, comma 2, Cost., che esige dalla Repubblica, in tutte le sue

³¹ Così C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, Milano 2019, 37, la quale pone in evidenza «una crescente “rimercantilizzazione” delle attività lavorative, che accentua il valore di scambio delle stesse».

³² E. ROSSI, *Il «reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto-legge n. 4 del 2019*, cit, 28.

³³ Come rilevato da M.A. GLIATTA, *Le misure di sostegno al reddito nel sistema costituzionale di garanzia sociale*, in AA.VV., *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, a cura di F. Marone, Napoli 2019, 234, «il significato della nozione di lavoro va [...] ricercata a partire da quel nucleo di senso comune rappresentato dall’indivisibile triade degli artt. 1, 2 e 3, secondo comma, Cost.».

³⁴ F. POLACCHINI, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in www.federalismi.it, 5/2019, 23.

³⁵ Così A. LASSANDARI, *Democrazia, antifascismo, lavoro*, in AA.VV., *La Costituzione, 70 anni dopo*, a cura di C. Smuraglia, Roma 2019, 46.

articolazioni, attenta considerazione per le potenzialità e l'intrinseco "valore" di ciascuna persona, nella sua unicità di "*homme situé*". Inoltre, se è vero che, nella Costituzione, il lavoro è «il punto di equilibrio fra soggettività e socialità, fra libertà e responsabilità, fra diritti e doveri»³⁶, non deve giungersi alla conclusione che la responsabilità possa esercitarsi soltanto attraverso (la disponibilità al)l'inserimento nel "mercato" del lavoro. È necessario infatti riconoscere che il secondo comma dell'art. 4 Cost. non si riferisce (esclusivamente) al lavoro *stricto sensu*, bensì, più ampiamente, «all'impegno del *politēs* per le sorti della *politéia*, non in termini di rapporto sinallagmatico, di necessaria corresponsività tra prestazione e controprestazione, per cui a un fare o un dare deve corrispondere necessariamente un avere», dal momento che «il concorso al progresso della società può ben realizzarsi [...] attraverso lo svolgimento di un'attività o una prestazione che non si traduca, necessariamente, in rapporto lavorativo»³⁷, non essendo casuale il mancato utilizzo del termine "lavoro" nella disposizione in esame³⁸.

Alla luce di tali riflessioni, in rapporto ai disoccupati, per così dire, "ordinari", può risultare (costituzionalmente) accettabile l'operatività di previsioni che raccordino l'accesso ad un'erogazione monetaria con la predisposizione di percorsi ispirati alla logica dell'"attivazione", purché declinata in senso, il più possibile, incentivante e promozionale. Ciò al fine di non compromettere l'accesso a prestazioni – non bisogna dimenticarlo – qualificate come livelli essenziali dei diritti ex art. 117, comma 2, lettera m) e di prendere le distanze da un approccio marcatamente workfaristico alle politiche occupazionali, criticato da Paolo Bianchi nel suo contributo al volume recensito, approccio che ad un atteggiamento moralistico, «che intende chiaramente colpevolizzare l'inoccupato per la situazione in cui si trova»³⁹ associa l'intento di ridurre il costo degli interventi⁴⁰.

Se poi spostiamo l'attenzione sull'area delle politiche di contrasto alla povertà, entro cui la normativa sul Rdc si colloca, l'obiettivo del reinserimento lavorativo, a cui deve senz'alto riconoscersi pregio costituzionale, deve essere collocato entro una prospettiva attenta al dato che, in questo caso, destinatari delle misure non sono disoccupati "ordinari", ma appunto persone disoccupate/inoccupate/sottooccupate in

³⁶ Così P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in AA.VV., *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana. Materiali dall'incontro di studio. Ferrara 24 ottobre 2008*, a cura di GG. Balandi e G. Cazzetta, Milano 2009, 30. Analogamente, A. CANTARO, *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella costituzione europea*, Torino, 2007, 27, afferma che nel testo costituzionale italiano «il lavoro è considerato non come una qualsiasi attività dell'uomo ma come strumento di realizzazione della personalità e di adempimento del dovere di solidarietà».

³⁷ M. RUOTOLO, *Eguaglianza e pari dignità sociale: Appunti per una lezione*, in *Revista jurídica de los Derechos Sociales*, 2/2013, 17. Si veda anche, sul punto, M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2011, 411-412.

³⁸ Il fatto che il lavoro (strettamente inteso) costituisca un sottoinsieme dell'insieme più ampio ricomprensivo tutte le attività con cui si può concorrere al progresso materiale e spirituale della società è evidenziato da G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, in *Dir. Pubbl.*, 1/2009, 25-26.

³⁹ P. BIANCHI, *Contrasto alla povertà e reddito di cittadinanza: spunti critici*, in AA.VV., *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 118.

⁴⁰ P. BIANCHI, *Contrasto alla povertà e reddito di cittadinanza*, cit., 118. Analogamente, C. BUZZACCHI, *Il lavoro*, cit., 94.

condizioni di povertà. Si tratta di condizioni alle quali può connettersi (e molto spesso si connette) una pluralità di criticità e molti di quegli «ostacoli» a cui si riferisce l'art. 3, comma 2, Cost., come ben evidenziato da Pier Antonio Varesi nel suo contributo pubblicato nel volume che sta orientando la mia riflessione, il quale rileva che «il target dei cittadini a cui il Governo dichiara di voler rivolgere primariamente il Reddito di cittadinanza presenta problematiche complesse, nel cui ambito la mancanza di occupazione è solo una delle cause della condizione di povertà»⁴¹. E aggiunge che, in ragione di ciò, l'impianto normativo predisposto dal d.l. n. 4/2019, il quale prevede tra l'altro incentivi economici per le imprese e il rafforzamento dei servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, «è idoneo a dispiegare i suoi effetti essenzialmente in favore di un segmento (probabilmente limitato) dei destinatari» del Rdc⁴².

È vero che, come si è visto, lo stesso d.l. n. 4/2019 mostra consapevolezza della eterogeneità interna dell'insieme dei possibili beneficiari della misura, nella parte dell'art. 4 in cui individua un percorso, differente da quello incentrato sul Patto per il lavoro, destinato ad operare proprio a favore dei beneficiari del Rdc meno corrispondenti alla *species* dei disoccupati "ordinari". Non ha mancato di evidenziare l'apprezzabilità di una simile scelta, che ha attenuato il rischio di confondere contrasto alla povertà e politiche attive per il lavoro, tra gli altri, la Corte dei conti, la quale ha avuto modo di notare che «ai fini del successo delle politiche avviate è cruciale tenere distinti i due aspetti, promuovendo, quando necessario, la dovuta interazione, ma essendo consapevoli, al contempo, che si tratta di problemi dalle separate sfaccettature per i quali occorrono strumenti diversi»⁴³. Diversi restano cionondimeno i limiti evidenziati dalla normativa in esame nella prospettiva dell'efficacia del contrasto alla povertà, che si aggiungono a quelli già evidenziati.

Un limite di carattere generale, da considerare in via preliminare, si evidenzia nella forma di una carente effettività della garanzia del diritto costituzionale ad una vita libera e dignitosa che le disposizioni in esame mirano a tutelare anche attraverso la qualifica degli interventi disciplinati come livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, co. 2, lett. m). A tal proposito, Elena Vivaldi nota infatti, nel suo contributo, che i livelli essenziali sono assoggettati ad «una condizionalità "doppia"». Si tratta del condizionamento, da una parte, al limite delle risorse finanziarie disponibili; si tratta, dall'altra, del condizionamento «rispetto alla predisposizione di una serie di risorse organizzative, professionali, umane»⁴⁴. E l'attenzione di Elena Vivaldi si concentra inoltre sulla questione, non completamente slegata da quella appena accennata, del funzionamento del sistema di *governance* delle politiche di contrasto alla povertà. Come messo bene in evidenza, con il d.l. n. 4/2019 sono state abrogate le disposizioni

⁴¹ P.A. VARESI, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro, tra ambizioni e gracilità*, in AA.VV., *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 241.

⁴² P.A. VARESI, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro*, cit., 255.

⁴³ CORTE DEI CONTI. SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma 2019, 163.

⁴⁴ E. VIVALDI, *La via italiana al contrasto alla povertà: una prima analisi della riforma che ha introdotto il Reddito di cittadinanza*, in AA.VV., *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 68.

del d.lgs. n. 147/2017 relative al Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, nonché quelle riguardanti le funzioni di Comuni, ambiti territoriali, Regioni e Province, procedendosi, altresì, alla sostituzione, nelle vesti di «organismo permanente tra i diversi livelli di governo», del «Comitato per la lotta alla povertà» con una più modesta «cabina di regia», con conseguente dequotazione del ruolo delle autonomie territoriali al rango di attori di processi decisionali di rilevanza tecnico-operativa, piuttosto che eminentemente politico-programmatica⁴⁵.

Se si torna poi a focalizzare l'attenzione specificamente sull'articolazione e sul funzionamento del Rdc, emergono diversi spunti di riflessione in ordine alla coerenza della normativa con l'impianto dei principi fondamentali della Costituzione italiana. Oltre alla persistente inattuazione dell'art. 3, comma 7, del d.l. n. 4/2019, relativo alla disciplina delle modalità di suddivisione del Rdc tra i componenti maggiorenni del nucleo familiare beneficiario, la quale lede, tra l'altro, il diritto di entrambi i genitori ad accedere, in posizione di parità, a risorse indispensabili a fare fronte, oltre che alle proprie esigenze personali, alle necessità dei figli, va richiamata la discutibile previsione di una necessaria sospensione per un mese dell'erogazione del Rdc, alla scadenza della sua durata massima di diciotto mesi, prima di un eventuale rinnovo. Come rilevato anche da Emanuele Rossi⁴⁶, tale previsione desta molte perplessità. In caso di sussistenza di tutti i presupposti per il rinnovo, pare infatti incongruo prevedere una sospensione. Sembra quasi che, oltre ad ottenere un risparmio di spesa, si miri così in sostanza a “sanzionare” chi, pur avendo ottenuto il Rdc, “si sia ostinato a restare povero” (e a pretendere la tutela di un diritto costituzionalmente protetto).

Altrettanto discutibile sembra la previsione, di cui all'art. 7, comma 11, del d.l. n. 4/2019, a norma della quale, salvo casi per cui la disciplina prevista è differente, «il Rdc può essere richiesto dal richiedente ovvero da altro componente il nucleo familiare solo decorsi diciotto mesi dalla data del provvedimento di revoca o di decadenza». Tale sorta di “sanzione accessoria” a carico del destinatario della sanzione principale della decadenza da o della revoca del Rdc in conseguenza dell'inadempimento, in alcuni casi anche solo *una tantum*, di una amplissima gamma di obblighi pare di dubbia compatibilità con le istanze sottese al principio personalista e con la garanzia della dignità della persona: non sembra accettabile che il mancato rispetto di un impegno, oltre a poter, già molto discutibilmente, condurre alla perdita completa del sussidio a fronte della permanente sussistenza dei requisiti di accesso allo stesso, possa altresì comportare una prolungata esclusione dal novero dei potenziali beneficiari.

Ciò è tanto più vero se si considera che, tra i comportamenti così sanzionati, al quarto richiamo formale (dopo una progressiva decurtazione dell'erogazione monetaria), vi è anche il «mancato rispetto degli impegni previsti nel Patto per l'inclusione sociale relativi alla frequenza dei corsi di istruzione o di formazione da parte di un componente minorenni ovvero impegni di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari». In altri termini, la sanzione

⁴⁵ E. VIVALDI, *La via italiana al contrasto alla povertà*, cit., 60-61.

⁴⁶ E. ROSSI, *Il «reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto-legge n. 4 del 2019*, cit., 33.

della decadenza dal beneficio risulta comminabile anche ai sottoscrittori del Patto per l'inclusione sociale in conseguenza della violazione di impegni relativi all'istruzione dei minori e alla tutela della salute, la quale rivela con particolare forza la gravità della situazione in cui versa il nucleo familiare, nonché la sua esigenza di (continuare ad) essere supportato in un percorso di inclusione sociale. E le criticità appena evidenziate risultano aggravate dal fatto che l'art. 7 fa derivare da comportamenti tenuti anche da un solo componente del nucleo familiare conseguenze sanzionatorie a carico di tutti i componenti dello stesso. Come in proposito sottolineato da Elena Innocenti, «se i beneficiari sono una pluralità di persone, come nella maggior parte dei casi, alcune delle quali magari in condizioni di maggiore vulnerabilità, come i figli minori, non sembra opportuno né ragionevole privare di un sostegno economico l'intero nucleo per il comportamento omissivo o negligente di un suo solo membro, soprattutto alla luce degli obiettivi posti a fondamento dell'intervento assistenziale complessivamente inteso»⁴⁷.

Da previsioni di tale tenore pare emergere, secondo la stessa Elena Innocenti, che il legislatore, nell'introdurre il Rdc, pur avendo avuto il merito di «promuovere una visione del contrasto alla povertà non limitato al solo intervento assistenziale», avrebbe, però, al contempo, «proposto una visione forse eccessivamente semplificata, se non semplicistica, del fenomeno della povertà, come limitatezza di mezzi economici, mancato contributo alla produzione della ricchezza e al consumo di beni e servizi»⁴⁸. Una visione corredata dai tratti distintivi di un «paternalismo legislativo», ancora più accentuato di quello proprio della previgente normativa sul ReI, che caratterizza anche il regime delle modalità di prelievo e di utilizzo della componente monetaria del Rdc, accreditata sulla Carta Rdc, della quale è fortemente limitata sia la fruibilità mediante prelievo di contanti sia l'utilizzo in relazione all'acquisto di una lunga serie di beni e servizi, con conseguente marcata restrizione degli spazi di autodeterminazione dei beneficiari⁴⁹.

In continuità con orientamenti già presenti nel nostro ordinamento, si è in sostanza finito per fare proprio un atteggiamento di diffidenza preconcepita nei confronti dei poveri, paternalisticamente considerati fortemente a rischio di fare un uso cattivo del sussidio riconosciuto e sottoposti ad un rigido regime di obblighi e sanzioni, con il fine di evitare che possano “adagiarsi” o variamente “approfittare” della situazione, forse sull'implicito presupposto che la condizione in cui versano sarebbe da addebitarsi in buona parte alla “cattiva volontà” degli stessi poveri⁵⁰.

⁴⁷ E. INNOCENTI, *Continuità e discontinuità nel passaggio dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza*, in AA.VV., *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 98. Cfr. anche G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT – n. 389/2019, 27, il quale nota che «dietro queste numerose disposizioni, in cui la legge esige un comportamento conforme e orientato all'osservanza della norma da parte del singolo, ma con sanzioni a carico di tutti i familiari, si nasconde una forma di condizionamento e di repressione affidata alla famiglia dei comportamenti individuali trasgressivi o devianti».

⁴⁸ E. INNOCENTI, *Continuità e discontinuità*, cit., 103.

⁴⁹ E. INNOCENTI, *Continuità e discontinuità*, cit., 99.

⁵⁰ Sull'intensità della presenza di questo tipo di approccio nel discorso pubblico, con ricadute sul piano normativo, cfr. M. ANSELMO-E. MORLICCHIO-E. PUGLIESE, «Poveri e imbroglioni». *Dentro il Reddito di cittadinanza*, in *il Mulino*, 1/2020, *passim*. Cfr. anche S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla*

Mentre peraltro è superfluo evidenziare quanto tale approccio sia distante dalle istanze sottese ai principi della Costituzione italiana e, *in primis*, al principio personalista, se consideriamo, tra l'altro, soprattutto la carenza di concrete opportunità di lavoro dignitoso, tanto più a vantaggio dei poveri e i limiti delle nostre politiche attive del lavoro, la prospettiva del funzionamento, nei fatti, del Rdc come una misura di carattere esclusivamente assistenziale, a dispetto di tutto lo sforzo profuso al fine di costruire un impianto normativo incentrato sul principio di condizionalità, è di tutt'altro che improbabile realizzazione.

Alla luce di ciò, in molti casi, l'unico "lavoro" a cui essere effettivamente chiamati (e, per la precisione, obbligati, a pena di decadenza dal beneficio) potrebbe risultare, per i fruitori del Rdc, quello consistente, ai sensi dell'art. 4, comma 15, del decreto-legge n. 4/2019, nella «partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza», per un numero di almeno otto ore settimanali, incrementabili sino ad un massimo di sedici. In considerazione del fatto che «l'esecuzione delle attività e l'assolvimento degli obblighi del beneficiario di cui al presente comma sono subordinati all'attivazione dei progetti», Emanuele Rossi ha ricondotto l'adempimento dell'obbligo di partecipare alle attività connesse alla realizzazione dei suddetti progetti nel novero delle «condizioni condizionate (o, se si vuole, *condizioni alla seconda*), che potranno diventare reali soltanto al prodursi di eventi del tutto aleatori»⁵¹ e dunque estremamente fragili e suscettibili, perciò, di non essere mai (o molto a lungo) assistite dai propri presupposti. Cionondimeno, il riferimento alla partecipazione ad attività connesse all'attuazione di progetti «utili alla collettività» evoca apprezzabilmente la dimensione entro cui si collocano attività poste in essere al servizio della società e finalizzate al suo «progresso materiale o spirituale» (volendo usare le parole dell'art. 4, comma 2, Cost.), senza essere attività per il e nel "mercato" del lavoro.

Ad essere richiamata alla mente è la prospettiva del "welfare generativo", nella delineazione della quale molto si è spesa negli ultimi anni la Fondazione Emanuela Zancan, con il contributo di numerosi studiosi di varia afferenza disciplinare. Si tratta di una prospettiva incardinata sull'idea di corresponsabilità del destinatario di una misura di welfare nel processo di uscita dalla condizione di bisogno, attraverso lo svolgimento, su base non obbligatoria ma fortemente incentivata e promossa, di "azioni a corrispettivo sociale" produttive di valore per i destinatari della stessa (e dunque accrescitive del bene comune) e insieme per la persona (il beneficiario della misura di welfare) che la pone in essere. Come evidenziato ancora una volta da Emanuele Rossi nel volume la cui lettura sta guidando la mia riflessione, «rispetto a

disciplina del reddito di cittadinanza, cit., 20, il quale nota che la rigida articolazione di un duro sistema sanzionatorio «desta notevoli perplessità alla luce dell'art. 3 Cost., nella misura in cui sembra scaricare sul povero "immeritevole" (come nella concezione stigmatizzante del *non-deserving poor* di vittoriana memoria) un sovraccarico di responsabilità certamente degno di miglior causa, in un Paese che spicca nelle classifiche internazionali per le dimensioni abnormi di corruzione ed evasione fiscale».

⁵¹ E. ROSSI, *Il «reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto-legge n. 4 del 2019*, cit., 40.

tale prospettiva, tuttavia, la soluzione normativa ora adottata si differenzia per una serie di ragioni, e in primo luogo per la diversa finalità della misura introdotta, relativa non all'efficacia della misura assistenziale quanto invece al suo stesso *mantenimento*⁵².

In altre parole, quanto al nesso tra accesso alla misura di sostegno al reddito e svolgimento di attività nell'ambito di progetti comunali utili alla comunità, per i quali non sono peraltro neanche stanziati risorse certe e consistenti né prefigurato il tipo di relazione da instaurarsi tra soggetti pubblici ed enti del terzo settore, si resta sostanzialmente in un'ottica vicina a quella propria del *workfare*⁵³, tanto da far considerare la previsione dell'obbligo in oggetto come interna ad un sistema di duplice condizionamento (al bisogno e all'adempimento di obblighi giuridici) della fruizione della provvidenza che confliggerebbe con un modello costituzionale di assistenza sociale, «in cui né la solidarietà né il dovere al lavoro possono fondare obblighi (per di più sanzionati con la decadenza dal beneficio) di prestazioni corrispettive a fronte del godimento di diritti sociali»⁵⁴.

Paiono quindi molto lontani i percorsi di innovazione sociale prospettati da Tiziano Vecchiato nel suo contributo al volume qui recensito⁵⁵. Sulla scorta di una riflessione di taglio storico, Vecchiato avanza, come prospettiva valida per l'oggi, in grado di tenere insieme “assistenza” e “promozione umana”, quella dell'integrazione negli interventi di welfare (e, in particolare, di contrasto alla povertà) di fattori di generatività, che, come già accennato, si traducono in forme di coinvolgimento, su base volontaria (ma in presenza di forti sollecitazioni “etiche”), dei destinatari delle prestazioni nel conseguimento del risultato dell'intervento, attraverso lo svolgimento di attività produttive di valore, anche economicamente valutabile, per la collettività (oltre che per la persona che le compie)⁵⁶. Si tratta di una prospettiva che, evocando, oltre all'approccio delle capacità di Amartya Sen, quell'idea di «etica dell'operosità», come diversa dall'«etica del lavoro» (inteso come lavoro per il mercato) di cui troviamo tracce nel pensiero di Zygmunt Bauman⁵⁷, risulta, al contempo, pienamente coerente con il portato dei principi della Carta costituzionale⁵⁸ e, a ben vedere,

⁵² E. ROSSI, *Il «reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto-legge n. 4 del 2019*, cit., 37-38.

⁵³ Così anche E. INNOCENTI-E. VIVALDI, *Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza*, in AA.VV., *La lotta alla povertà è innovazione sociale. La lotta alla povertà. Rapporto 2020*, a cura della Fondazione Emanuela Zancan, Bologna 2020, 101.

⁵⁴ M.A. GLIATTA, *Le misure di sostegno al reddito*, cit., 227

⁵⁵ T. VECCHIATO, *Lotta alla povertà e innovazione sociale: criticità e potenzialità*, in AA.VV., *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 261 ss.

⁵⁶ T. VECCHIATO, *Lotta alla povertà e innovazione sociale*, cit., 277.

⁵⁷ Z. BAUMAN, *Le nuove povertà*, Roma 2018, 177, afferma che «l'«istinto di operosità» (diversamente dall'etica del lavoro, che è un'invenzione moderna) è una predisposizione naturale della nostra specie» e, a proposito degli esseri umani, che «credere che, se non incentivati dal denaro, preferirebbero restare oziosi lasciando inaridire la loro immaginazione, significherebbe avere una bassa considerazione della natura umana».

⁵⁸ Particolarmente fruttuosa risulta, in quest'ottica, la prospettiva entro cui si muove la riflessione di E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, n. 2/2017, 222, il quale, enucleando quello che viene indicato come il fine dei diritti sociali, complessivamente considerati, ha affermato che «tali diritti non mirano esclusivamente a garantire l'erogazione di un bene connesso alla vita (sia un servizio o una merce), ma “la partecipazione ad un

nonostante la sua carica apparentemente “utopica”, più radicata in evidenti dati di realtà rispetto alla prefigurazione di percorsi di uscita dalla povertà incentrati preminentemente sul funzionamento di meccanismi che dovrebbero favorire l’incontro tra domanda e offerta di lavoro, percorsi che, stando ai dati recentemente forniti dalla Corte dei conti (in occasione della cerimonia di parificazione del Rendiconto generale dello Stato del 24 giugno 2020), stanno producendo, come era d’altronde prevedibile (anche senza considerare l’impatto delle conseguenze dell’emergenza pandemica da Covid-19, che ha investito il nostro Paese), risultati poco confortanti, se è vero che solo il 2 per cento dei beneficiari del Rdc è riuscito ad instaurare un rapporto di lavoro.

6. Prospettive comparatistiche in tema di misure di sostegno al reddito: tra esperienze e sperimentazioni

Il volume curato da Elena Innocenti, Emanuele Rossi ed Elena Vivaldi consente di aprire lo sguardo anche oltreconfine, concentrando l’attenzione su alcune esperienze interessanti, attraverso l’analisi sia di misure introdotte, sia del dibattito intorno a proposte soltanto delineate oppure anche “sperimentate”.

Il saggio di Paolo Addis⁵⁹ si sofferma sull’ordinamento portoghese e su quello spagnolo, di particolare interesse per il lettore italiano, trattandosi di ordinamenti che, oltre ad aver avuto la nostra Costituzione tra i principali punti di riferimento nell’ambito dei propri processi costituenti degli anni ’70 del XX secolo, sono collocati, insieme all’Italia, con riferimento all’articolazione del sistema di welfare, all’interno della medesima “famiglia”, quella dei c.d. sistemi “mediterranei”⁶⁰. Dal contributo appena richiamato emerge la rilevanza di alcuni elementi che accomunano i due contesti analizzati, così come di aspetti peculiari di ciascuno di essi.

Sul primo versante, Paolo Addis pone in evidenza un’analogia rivelata dalla presenza nel dibattito culturale e politico di riferimenti all’idea di un reddito di cittadinanza inteso come reddito di base di natura pienamente universalistica, con una forza che si è andata intensificando negli ultimi tempi, sotto la spinta degli effetti della crisi economico-finanziaria esplosa alla fine del primo decennio del XXI secolo. Se l’idea di un reddito di base universale non ha mai varcato la soglia della traduzione in interventi normativi, in entrambi gli ordinamenti iberici si riscontra, nel corso del trentennio alle nostre spalle, l’introduzione di misure riconducibili al tipo del “reddito minimo”, con evidente tendenza ad accentuarne il profilo di misure finalizzate all’“attivazione” e contraddistinte da elementi di marcata “condizionalità” (non diversamente da quanto si è constatato in ordine al Rdc italiano). È il caso, per il

valore di vita che richiede attività cooperative”, così che gli stessi possono definirsi «uno strumento necessario per la costruzione delle relazioni umane all’interno della società».

⁵⁹ P. ADDIS, *Reddito di cittadinanza e reddito minimo in due ordinamenti mediterranei: Portogallo e Spagna*, in AA.VV., *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 285 ss.

⁶⁰ Così M. FERRERA, *L’analisi delle politiche sociali e del welfare state*, in AA.VV., *Le politiche sociali*, a cura di M. Ferrera, Bologna 2012, in part., 42-45.

Portogallo, dell'introduzione, nel 1996, di un *Rendimento mínimo garantido (Rmg)*, nella cui configurazione ad una erogazione monetaria di carattere temporaneo si accompagnava il necessario adempimento da parte del beneficiario di determinate prestazioni (accettare un'offerta lavorativa o la partecipazione a corsi di formazione professionale o ad attività di altro tipo), e della sua successiva sostituzione, nel 2001, con un *rendimento social de inserção (Rsi)*, ancora più marcatamente orientato a sottolineare il profilo dell'indispensabile attivazione dei beneficiari. È il caso, con riferimento alla Spagna, dell'adozione a livello statale, nel 2006, di un provvedimento introduttivo di una *Renta activa de inserción (Rai)*, quale misura comunque contraddistinta da alcuni tratti di categorialità, affiancata da altre misure più chiaramente qualificate come interventi anti-disoccupazione (e non anche specificamente contro la povertà).

Sul secondo versante, cioè quello delle differenze, Paolo Addis non manca innanzitutto di sottolineare la rilevanza che, anche in vista della eventuale introduzione di un reddito "di cittadinanza", potrebbero giocare in Spagna le norme costituzionali sul riparto di competenze Stato-Comunità autonome, le quali attribuiscono agli statuti delle Comunità autonome il potere di assegnare alle stesse la competenza in materia, tra l'altro, di «assistenza sociale». Ciò, oltre a costituire il fondamento di numerosi interventi locali, realizzati nel corso del tempo, in materia di contrasto alla povertà, potrebbe richiedere una riforma costituzionale quale fondamento della introduzione mediante legge statale di un reddito di base universale. Accanto a questa peculiarità dell'ordinamento spagnolo (rispetto a quello portoghese), emergono poi differenze attinenti a struttura e contenuti delle disposizioni relative ai profili "sostanziali" delle prescrizioni costituzionali rilevanti ai fini della formulazione di proposte di introduzione di un reddito "di cittadinanza" propriamente detto. Mentre la Costituzione portoghese contiene un lungo catalogo di "diritti" sociali, cosa che – rileva Addis – dovrebbe spingere ad approfondire la riflessione intorno al significato e alle implicazioni di progetti che, mirando ad introdurre il diritto ad un reddito di base universale, possano rischiare di erodere dall'interno diritti sociali espressamente enunciati dal testo costituzionale, quella spagnola contiene invece la statuizione di "principi", a cominciare da quello generale insito nella definizione della Spagna come «Stato sociale e democratico», i quali devono guidare l'azione del legislatore, ma paiono lasciare al medesimo maggiori margini di autonomia quanto alla definizione degli interventi normativi. Per altro verso, – aggiunge lo stesso Addis – non va comunque trascurato il significato della espressa e specifica rilevanza conferita dalla Costituzione spagnola al lavoro, chiaramente sulla scia di quella italiana del 1948. Una rilevanza suscettibile di produrre effetti anche nel campo delle politiche di contrasto alla povertà, mentre si deve, per altro verso, rilevare come «l'*Estado social* delineato dalla carta costituzionale, pur potendo fungere da base per l'adozione di una *Renta básica universal*, non consenta di considerare assorbite nel Reddito di cittadinanza svariate altre prestazioni costituzionalmente doverose»⁶¹.

⁶¹ P. ADDIS, *Reddito di cittadinanza e reddito minimo*, cit., 300.

Oltre agli ordinamenti dei due Stati iberici, nel volume qui recensito vengono esaminate l'esperienza finlandese e quella indiana, la cui analisi permette di considerare la prospettiva dell'introduzione di forme di reddito di base collocandola, rispettivamente, nel contesto di un piccolo Stato europeo, caratterizzato da un tenore di vita medio molto elevato e dalla presenza di un sistema di welfare evoluto, e in quello di uno Stato di rilevante estensione geografica e di dimensioni demografiche imponenti, contraddistinto, altresì, da squilibri socio-economici molto accentuati e dalla sussistenza di rilevanti livelli di diffusione e di intensità del fenomeno della povertà.

Per quanto riguarda la Finlandia, Alessandro Nardo, nel suo contributo al volume *Quale reddito di cittadinanza?*⁶², evidenzia, in primo luogo, la peculiarità delle dinamiche evolutive del sistema di welfare finlandese, il quale, sebbene, per generosità e articolazione, risulta comunque riconducibile al c.d. “modello scandinavo” (o “social-democratico”), ha integrato al suo interno nel corso del tempo tratti evidenti di un'impostazione workfaristica, affermatasi, in materia di sussidi contro la disoccupazione, a partire dalla fase, nel corso dell'ultimo decennio del XX secolo, in cui la Finlandia conobbe un rilevante incremento del tasso di disoccupazione.

Come notato da Nardo, lo stesso esperimento finlandese, di durata biennale (2017-2018), finalizzato a valutare la possibilità di introdurre una forma di reddito di base universale è stato caratterizzato dall'incontro di un'idea che affonda le radici nel terreno dell'universalismo puro con gli elementi di un contesto permeato anche da approcci workfaristici e dall'orientamento a focalizzare fortemente l'attenzione sul comportamento tenuto dai beneficiari dei sussidi⁶³. E non può, d'altronde, sottovalutarsi il fatto che la sperimentazione sia stata delineata nei suoi tratti organizzativi e funzionali da un Governo di centro-destra, composto da forze politiche che non erano mai state tra le principali sostenitrici dell'idea del reddito di base (*basic income*). L'obiettivo principale della sperimentazione era stato individuato nella verifica circa l'efficacia di un reddito di base in vista della riduzione dei disincentivi al lavoro e della possibilità di cadere in c.d. “trappole della povertà”.

La scelta governativa era peraltro caduta non su un *full basic income*, di importo tale da consentire allo stesso di rimpiazzare tutto lo spettro dei vari sussidi anti-disoccupazione, bensì su un *partial basic income*, di importo limitato, non adeguato, a liberare i beneficiari dal rischio di povertà. Pur trattandosi poi di esperimento volto a valutare la fattibilità di un reddito di base universale, il “gruppo di trattamento” e il “gruppo di controllo” erano stati selezionati esclusivamente all'interno della platea di disoccupati i quali percepivano i sussidi che il reddito di base era finalizzato a sostituire. E deve altresì rilevarsi che la misura sperimentata affiancava le altre, le quali dovevano essere appositamente richieste anche da parte dei soggetti coinvolti nella sperimentazione. Con l'effetto di precludere il

⁶² A. NARDO, *The basic income experiment in Finland: nothing new under the finnish sun?*, in AA.VV., *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 307 ss.

⁶³ A. NARDO, *The basic income experiment in Finland*, cit., 313.

conseguimento di una delle auspiccate finalità dell'introduzione di un reddito di base, cioè la riduzione di costi burocratico-amministrativi.

Al termine del biennio previsto per la sperimentazione, i suoi risultati, valutati soprattutto in rapporto agli effetti sul livello di occupazione e di disponibilità ad iniziare un'attività lavorativa, furono considerati insoddisfacenti da parte del Governo e tali da imporre la chiusura delle prospettive di una possibile prosecuzione dell'esperimento. A tal proposito, Alessandro Nardo sottolinea la rilevanza, quali fattori che hanno concorso a determinare un esito non positivo di quest'ultimo, della limitatezza delle risorse finanziarie dedicate e della durata stessa della sperimentazione, nonché delle criticità strutturali sopra accennate⁶⁴. E non manca di evidenziare, tra i risultati, due dati positivi comunque non trascurabili. In primo luogo, era emersa una significativa differenza, a favore dei destinatari del reddito di base, quanto a benessere percepito, in termini di capacità di concentrazione, senso di soddisfazione rispetto alla propria condizione, auto-stima e fiducia nelle proprie possibilità. In secondo luogo, se non si era riscontrato con riguardo ai destinatari dell'esperimento un incremento del tasso di propensione ad intraprendere nuove attività lavorative, non può sottovalutarsi, d'altro canto, il mancato decremento dello stesso, ciò potendo fornire un buon argomento utile al fine di confutare le argomentazioni di chi sostiene che la fruizione di un reddito di base incondizionato renderebbe meno attivi nella ricerca di un'occupazione.

Se nel contesto finlandese la questione della possibile introduzione di un reddito di base incondizionato pare essere stata affrontata prevalentemente dal punto di vista della sua capacità di produrre cambiamenti nei livelli di occupazione e, per altro verso, nei comportamenti dei destinatari della misura (in un'ottica, per così dire, funzionalistica), in un contesto, come quello indiano, socialmente, oltre che giuridicamente, molto diverso, essa si è posta in più immediata relazione con il tema della garanzia della dignità della persona umana, come emerge dal contributo di Punsara Amarasinghe e Sanjay K. Rajhans⁶⁵. Sullo sfondo di essenziali riferimenti alle coordinate filosofiche del dibattito sulla definizione di povertà e ai tratti di particolare gravità con cui il fenomeno si presenta in India, gli autori rilevano che la dignità, come concetto connesso con il diritto di condurre una "vita buona", è emersa nella giurisprudenza della Corte Suprema Indiana nella sua dimensione "sociale"⁶⁶. Di tale dimensione la tutela dei diritti sociali è essenziale componente costitutiva, in correlazione con la tutela del «diritto alla vita», interpretato dalla succitata Corte in un senso più ampio di quello strettamente correlato all'affermazione del divieto di soppressione dell'esistenza di una persona, sulla base di una disposizione, quale l'art. 21 della Costituzione indiana, che testualmente statuisce che «*no person shall be deprived of his life or personal liberty except according to procedure established by*

⁶⁴ A. NARDO, *The basic income experiment in Finland*, cit., 327-328.

⁶⁵ P. AMARASINGHE-S.K. RAJHANS, *Creating universal basic income as a right: indian perspective*, in AA.VV., *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 333 ss.

⁶⁶ Quella stessa dimensione il cui rilievo è stato evidenziato, anche in rapporto alla questione del contrasto alla povertà, da S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari 2012, 155-156 e, in rapporto al tema della povertà, 233.

law».

Amarasinghe e Rajhans, anche alla luce di sviluppi giurisprudenziali che hanno investito diritti sociali tra i quali il diritto alla salute, configurano l'eventuale introduzione del diritto ad un reddito di base come strumentale al godimento di una «*real freedom*» di condurre la vita in conformità dei valori propri di ciascuno, forti di una rete di protezione la quale è presupposto per un pieno esercizio di ogni altro diritto⁶⁷. In risposta alle principali critiche dei contrari alla prospettiva dell'introduzione di un reddito di base (reddito di base come disincentivo al lavoro e asserito rischio che un reddito di base possa promuovere il diffondersi tra i poveri di stili di vita contraddistinti da spese censurabili e controproducenti per gli stessi poveri, quale quelli legati al consumo di alcool e al gioco d'azzardo), accanto al richiamo dell'argomento fondamentale dell'afferenza del diritto ad un reddito di base alla definizione di una dignità umana intesa in senso "sostanziale" (e fondata sull'affermazione del diritto costituzionale alla vita), vengono avanzate ulteriori argomentazioni.

In particolare, per quanto riguarda il possibile effetto di scoraggiamento dall'intrapresa di un'attività lavorativa, si fa presente, da una parte, che tali effetti non si realizzerebbero se il reddito di base fosse quantificato in termini tali da non coprire integralmente le esigenze dei beneficiari, ma da risultare «*a supplementary form which would assist the poor in terms of increasing their capabilities*»⁶⁸ e, dall'altra, che il rafforzamento del potere contrattuale dei lavoratori derivante dalla garanzia di una minima sicurezza sul piano reddituale deve essere valutato positivamente, ciò concorrendo, nell'ampliare i margini di autonomia della persona, anche a determinare le condizioni per una più equo e giusto accesso alle occupazioni retribuite. Contro l'argomento critico, di impronta paternalistica, basato sulla propensione a spese per alcolici, gioco d'azzardo e simili che la garanzia di un reddito di base asseritamente potrebbe promuovere tra le persone povere, Amarasinghe e Rajhans, invece, richiamano i risultati di un "esperimento" condotto, per tre anni a partire dal 2010, su iniziativa di due organizzazioni non governative (l'indiana Sewa e l'Unicef), in un'area dell'India (lo Stato di Madhya Pradesh), nel cui ambito era stata prevista l'erogazione ad una porzione limitata, ma statisticamente significativa, della popolazione di una somma di denaro mensile in maniera incondizionata. Non solo, al termine del periodo coperto dalla sperimentazione della misura, non si era registrato alcun aumento, per esempio, nel tasso di diffusione dell'alcolismo, ma era stato, per contro, riscontrato, dato evidentemente molto apprezzabile, un miglioramento generalizzato delle condizioni di vita delle persone, nei termini, tra l'altro, di un miglioramento significativo della spesa per alimenti e della condizione alimentare dei bambini, di livelli di maggiore propensione a frequentare la scuola e delle famiglie a curare l'istruzione anche delle bambine, nonché di una maggiore propensione dei beneficiari della misura ad effettuare investimenti, finalizzati all'intrapresa di piccole

⁶⁷ P. AMARASINGHE-S.K. RAJHANS, *Creating universal basic income as a right*, cit., 342.

⁶⁸ P. AMARASINGHE-S.K. RAJHANS, *Creating universal basic income as a right*, cit., 350.

attività imprenditoriali⁶⁹.

7. Brevi considerazioni conclusive

Dalla analisi del caso indiano, in termini ancora più chiari che da quella del caso finlandese, emerge come un reddito di base incondizionato, quantificato in maniera tale da non introdurre significativi disincentivi allo svolgimento di un'attività lavorativa retribuita, possa contribuire in maniera rilevante a contrastare la povertà, garantendo il diritto a condurre un'esistenza dignitosa. Tanto più ponendosi dal punto di vista di una Costituzione, quale quella italiana, che pone al centro dell'architettura dei suoi principi fondamentali il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, comma 2, Cost.), in una dimensione tanto individuale quanto relazionale, non può sottovalutarsi il significato che ad un intervento di natura incondizionata (destinato, se non a tutti, secondo il modello “puro” del reddito “di cittadinanza”, quanto meno a tutti i poveri assoluti) deve essere riconosciuto, in vista della garanzia del conseguimento del minimo necessario ad una vita dignitosa. Una vita che tale possa essere non solo in termini materiali, ma anche, in ragione, per quanto possibile, di un incremento del “benessere” declinato come senso di inclusione in una comunità e di apertura verso il futuro, come tempo in cui poter esprimere se stessi. Ecco perché non possono disinvoltamente sottovalutarsi, tra le risultanze dell'analisi dei dati relativi alle sperimentazioni, quelle attinenti all'impatto positivo sul piano dello stesso atteggiamento mentale dei suoi destinatari nei confronti della propria esistenza, in grado peraltro di porre le basi per un atteggiamento concretamente più attivo (anche) in campo socio-economico, come pure emerge dall'analisi dei dati.

Risulta, dunque, arduo mettere in dubbio, l'ammissibilità e, a mio parere, anche l'indispensabilità, dal punto di vista costituzionale, di un intervento finalizzato al contrasto alla povertà assoluta che sia, almeno entro certi limiti, incondizionato. Non sembra infatti in alcun caso accettabile l'indifferenza rispetto a condizioni di povertà estrema, in quanto tali lesive della dignità umana e preclusive della possibilità di partecipare effettivamente alla vita sociale e politica (artt. 2 e 3 Cost., alla luce dei quali va letto anche l'art. 38)⁷⁰, non diversamente da altre condizioni

⁶⁹ P. AMARASINGHE-S.K. RAJHANS, *Creating universal basic income as a right*, cit., 346-347.

⁷⁰ Fondano su un'interpretazione sistematica dell'art. 38 Cost., alla luce dei principi fondamentali della Carta del 1948, il dovere dei pubblici poteri di intervenire in vista della garanzia del diritto ad una vita dignitosa attraverso specifiche misure di contrasto alla povertà, con differenti sfumature, tra gli altri, F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano 2004, *passim*, C. TRIPODINA, *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino 2013, *passim*, F. RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino 2018, in *partic.*, 81-100 e, volendo, V. CASAMASSIMA-E. VIVALDI, *Ius existantiae e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quad. cost.*, 1/2018, 115 ss. e, in *partic.*, 117-124. *Contra* M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino 2018, 443, il quale non ritiene che da una lettura degli artt. 36 e 38 Cost. alla luce delle norme costituzionali di principio e, in particolare, dei principi desumibili dall'art. 3, comma 2, Cost., derivi un obbligo costituzionale ad integrare le misure categoriali, radicate nella lettera di specifici disposti costituzionali, con una misura universalistica di contrasto alla povertà, ma afferma che «dall'art. 3.2 si può al più desumere una abilitazione costituzionale al legislatore ad operare una di queste scelte – indicando, ex art. 81.4 Cost., i mezzi con cui farvi fronte [...]».

costituzionalmente rilevanti⁷¹. In quest'ottica, a fronte della limitatezza delle risorse disponibili, mi pare da accogliere senz'altro, a garanzia dell'impegno orientato alla tutela dei diritti, l'invito di Lorenza Carlassare a valorizzare la scala di priorità desumibile dalla Costituzione, tenuto naturalmente conto dell'elasticità connaturata all'interpretazione costituzionale (e della difficoltà di censurare in sede di giudizio di costituzionalità le "omissioni pure" del legislatore), in vista dell'assunzione delle decisioni relative alla destinazione delle risorse pubbliche⁷².

Non si può, per altro verso, non considerare il significato del dinamismo intrinseco alla clausola di cui all'art. 3, comma 2, Cost., che orienta verso l'adozione di interventi, anche in materia di contrasto alla povertà, che, finalizzati a rimuovere gli ostacoli «di fatto» alla libertà e all'eguaglianza tra le persone, devono essere articolati in modo da tenere conto delle differenze concretamente riscontrabili tra situazioni differenti. Ciò rende costituzionalmente necessari interventi diversamente articolati e strutturati nell'ampio ambito delle misure di contrasto alla povertà e alla disoccupazione, considerando nella maniera più opportuna anche le prescrizioni di cui all'art. 4, comma 2, Cost., in connessione con l'affermazione del principio solidarista di cui all'art. 2 Cost..

Risulta, in altri termini, necessario che sia costantemente posta la dovuta attenzione sull'esigenza di articolare (e graduare) gli interventi finalizzati al sostegno di persone in condizioni di provvisoria difficoltà occupazionale o, più gravemente, di povertà (con connesso rischio di esclusione sociale) in maniera tale da tenere conto, il più possibile, delle differenze «di fatto» sussistenti tra le condizioni dei potenziali beneficiari degli interventi, in coerenza, a ben vedere, con lo stesso significato che deve attribuirsi al riferimento al «pieno sviluppo della persona umana»⁷³. Mi pare che sia opportuno, in particolare, distinguere, in vista della formulazione (o riformulazione) degli interventi normativi, senza che ciò significhi trascurare specificità come quelle connesse, tra l'altro, alla disabilità e alla presenza in famiglia di minori di età, tra la condizione di quelli che già in precedenza abbiamo definito disoccupati "ordinari" (non poveri) dalla condizione delle persone in condizioni di povertà assoluta (eventualmente anche prive di un'occupazione).

In riferimento ai primi, può risultare ammissibile un certo tasso di "condizionalità" *stricto sensu*, quanto meno qualora si tratti di misure che, per

⁷¹ Il riferimento è, tra le altre, a condizioni quali quella di chi non vedesse soddisfatto il proprio diritto alla salute o della persona con disabilità che fosse lasciata senza misure di sostegno e forme di assistenza, rispetto alle quali, come è noto, numerosi sono stati gli interventi della Corte costituzionale che hanno censurato provvedimenti legislativi variamente lesivi dei corrispondenti diritti costituzionali.

⁷² L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in www.costituzionalismo.it, 1/2013, 10.

⁷³ Come rilevato da M. DOGLIANI-C. GIORGI, *Costituzione italiana: articolo 3*, Roma 2017, 114, richiamando anche il contenuto delle riflessioni di Beniamino Caravita (di cui sono i passaggi virgolettati all'interno del brano qui riportato) «si tratta di un "principio-valvola" o [...] "clausola generale" tramite la quale la Costituzione "richiama, rimette in circolo e chiede di utilizzare i dati della singola esperienza umana" [...], di ciascuna esperienza umana riconducibile a tutte le irripetibili e irriducibili soggettività», dal momento che «vi è un'indeterminatezza riconducibile alla singolarità/differenza di ciascuno/a e al carattere dinamico proprio del libero e pieno sviluppo della condizione umana, della personalità (nominata all'art. 2)».

consistenza e durata dell'erogazione monetaria, oltrepassino i limiti di una ragionevole corrispondenza con i presupposti contributivi di provvidenze comunque di durata limitata e di natura previdenziale, dal momento che, ove si resti, invece, entro tali limiti, mi parrebbe corretto configurare il sistema degli istituti propri delle politiche attive del lavoro un articolato sistema di opportunità e strumenti con la funzione di contribuire, insieme ad altri interventi afferenti all'ampia area della politica economica ed occupazionale, a promuovere «le condizioni che rendano effettivo» il diritto al lavoro, senza nulla concedere alla logica della stretta condizionalità.

Con riguardo, invece, alla condizione delle seconde, cioè dei poveri, mi pare particolarmente fruttuosa la prospettiva del welfare “generativo”, già richiamata in precedenza. Una prospettiva la quale prenda le distanze dalla logica della condizionalità (e dalle sue facili derive workfaristiche) per fare proprio un orientamento che valorizzi, per contro, forme di coinvolgimento (su base non obbligatoria, ma adeguatamente stimolata e promossa) dei destinatari delle misure, attraverso lo svolgimento di attività a vantaggio della collettività (le c.d. “azioni a corrispettivo sociale”), con l'indispensabile contributo di progettualità e professionalità di soggetti tanto pubblici quanto privati (e, in particolare, del terzo settore), in vista del conseguimento degli obiettivi delle misure stesse. Nel quadro di politiche di lotta alla povertà integranti percorsi di welfare generativo, quella della condizionalità è chiamata a cedere il passo ad una logica che declini i doveri di solidarietà (art. 2 Cost.) e lo specifico dovere di cui all'art. 4, comma 2, Cost. in una maniera che sappia, però, evitare anche una connotazione meramente assistenziale dell'intervento. Se infatti, come è stato affermato con lo sguardo rivolto alla storia del welfare, «il modo migliore per difendersi dai poveri era ed è anche oggi assisterli, gestendo il rapporto di potere tra chi aiuta e chi è aiutato in questo modo»⁷⁴, è proprio dall'ottica dell'esercizio del potere che è necessario uscire, che si tratti di un potere che “concede” o di un potere che “pretende” senza riconoscere le condizioni e valorizzare le “capacità” di ciascuna persona. Tale risultato mirano a contribuire a raggiungere, coordinate con la componente monetaria degli interventi, le pratiche di welfare generativo, nell'ambito delle quali «la soluzione invece nasce dal riequilibrio di questo rapporto che rende possibile agire in “concorso al risultato”, con esiti misurabili a vantaggio delle persone, del loro spazio di vita, con indici di impatto sociale che si espandono a vantaggio delle comunità dove si opera in questo modo», ferma la necessità, affinché un'impostazione di questo tipo possa funzionare, di «una adeguata logistica umana», in grado di promuovere l'intrapresa da parte di ciascuno di fruttuosi cammini di emancipazione dalla propria condizione di povertà, in coerenza, in ultima analisi, con l'idea di cittadinanza sottesa all'art. 3, comma 2, Cost.⁷⁵.

⁷⁴ T. VECCHIATO, *Lotta alla povertà e innovazione sociale*, cit., 280.

⁷⁵ T. VECCHIATO, *Lotta alla povertà e innovazione sociale*, cit., 280.

REPLICA

ELENA INNOCENTI, EMANUELE ROSSI, ELENA VIVALDI*

La lunga e approfondita recensione di Vincenzo Casamassima evidenzia innanzitutto il fatto che siamo riusciti a centrare uno degli obiettivi che ci eravamo proposti nel curare il volume: siamo partiti dal presupposto che le questioni relative alla lotta della povertà, all'introduzione del reddito di cittadinanza e alla tutela dei diritti non possano essere analizzate esclusivamente a partire da una prospettiva giuridica. Rileviamo dunque con soddisfazione che il tentativo di innescare una riflessione di carattere interdisciplinare sia stato condiviso e apprezzato, perché siamo convinti che l'analisi di un tema come questo dal punto di vista del diritto costituzionale imponga di seguire un siffatto percorso di ricerca.

Risulta infatti necessario tenere in dovuta considerazione una dimensione che metta a sistema saperi diversi (da cui la presenza, nel libro, di contributi di economisti e studiosi di scienza politica), in modo anche da cogliere e valorizzare alcuni profili di intersezione di vulnerabilità differenti: vulnerabilità che sommandosi si moltiplicano, richiedendo una attenzione ancora maggiore da parte del decisore politico (si pensi, ad esempio, alle persone migranti e a quelle con disabilità).

Un punto importante, che percorre l'intero volume e che è debitamente sottolineato dal recensore, è quello dei limiti dell'idea di *condizionalità* per l'accesso al reddito di cittadinanza: è condivisibile il rilievo circa la svalutazione del lavoro che emerge da molti degli interventi normativi in materia di lotta alla povertà, e dalla riforma del RdC in particolare. Per chi cerca di definire il lavoro in una prospettiva costituzionale¹ non è certo consolante constatare come questo sia inquadrato quale mero adempimento di un obbligo, di fatto scevro di legami con i principi personalistico-egualitari costituenti il fondamento del nostro patto di cittadinanza.

Vincenzo Casamassima, riprendendo quanto esposto da più di un Autore, sottolinea molto opportunamente come le cause della povertà vengano spesso ed erroneamente ridotte alla mancanza di una occupazione. Si tratta di un approccio a tali problematiche assai semplicistico, che guarda solo o prioritariamente alla limitatezza di mezzi economici, al mancato contributo alla produzione della ricchezza e al consumo di beni e servizi. Come ben noto, infatti, non avere un lavoro, spesso, non è la causa della povertà, ma una delle cause di essa. E, allo stesso tempo, l'aver un lavoro non è più una garanzia sufficiente per evitare di cadere in povertà, soprattutto se il lavoro è precario e mal pagato: ed il fenomeno, crescente, dei *working poors* ne è una prova.

* Elena Innocenti è ricercatrice presso la Fondazione "E. Zancan", Padova; Emanuele Rossi è professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa; Elena Vivaldi è ricercatrice di Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

¹ Cfr. per tutti M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *ADL*, 3/2010, 628-652.

Peraltro, proprio nel momento in cui stiamo scrivendo queste righe, la pandemia in corso ha alterato, in modo anche drammatico, gli equilibri economici e sociali di moltissime famiglie. Non possiamo, infatti, non tenere presenti situazioni di profonda esclusione sociale che caratterizzano quei nuclei familiari in cui vi sono persone che non hanno la possibilità di lavorare, per condizioni personali o per oneri assistenziali verso altri componenti il nucleo familiare.

Come evidenziato da Casamassima, l'approccio alla povertà come mancanza di una occupazione, si accompagna ad una visione sovente 'paternalistica' del fenomeno, che spiega la presenza di forme di controllo sull'utilizzo delle risorse economiche percepite dai beneficiari del reddito di cittadinanza. Attività e preoccupazioni che prendono indebitamente il posto di altri interventi, che potrebbero essere più opportunamente finalizzati al rafforzamento della consapevolezza delle proprie potenzialità, oltre che all'aumento delle competenze spendibili dai singoli. Per rendere molti beneficiari 'occupabili', infatti, sono necessari percorsi di accompagnamento finalizzati alla fuoriuscita da dipendenze o da situazione di disagio sociale.

Si tratta di un aspetto che, almeno in parte, non era sfuggito al legislatore, visto che, come scrive il recensore, "lo stesso d.l. n. 4/2019 mostra consapevolezza della eterogeneità interna dell'insieme dei possibili beneficiari della misura, nella parte dell'art. 4 in cui individua un percorso, differente da quello incentrato sul Patto per il lavoro, destinato ad operare proprio a favore dei beneficiari del Rdc meno corrispondenti alla *species* dei disoccupati *ordinari*." Ma, a nostro avviso, un elemento di eccessiva rigidità della riforma è costituito proprio dalla separazione netta tra il percorso lavorativo (finalizzato alla stipula del Patto per Lavoro) ed il percorso assistenziale (finalizzato, invece, alla sottoscrizione del Patto di Inclusione). Una separazione che si gioca sulla presenza di pochi elementi che il legislatore fissa in maniera statica, senza la possibilità di tenere in debita considerazione contesti, reti sociali, risorse personali e territoriali presenti ed attivabili.

Ciò che in questo lavoro ci preme mettere in evidenza è, dunque, da un lato la complessità delle cause della povertà, ma anche, e forse prima, quello del "senso della Costituzione" per essa²: nell'ottica di una piena attuazione del disegno costituzionale, occorre provare ad allargare lo sguardo ad *altre* forme di povertà, spesso meno visibili ma, nel lungo periodo, capaci di produrre effetti drammatici. Si pensi, ad esempio, alla povertà relazionale, che scaturisce dal sommarsi della mancanza di relazioni umane alle deprivazioni materiali; o, ancora, alla povertà educativa, che colpisce in primo luogo i minori, e che svuota di senso quanto previsto dall'art. 34 della Costituzione. Proprio in riferimento ai minori, peraltro, vi è una netta sottovalutazione dei loro bisogni: ai bambini, infatti, viene attribuito nella scala di equivalenza un coefficiente dimezzato rispetto ad un adulto. Come se del minore si cogliesse esclusivamente la dimensione del (peraltro da dimostrare) "minor costo" rispetto ad un adulto, in termini di *quantum* necessario per sfamarsi o per vestirsi, senza che altre esigenze vengano in adeguato rilievo.

² Si veda, in proposito, Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio AIC*, 1-2/2019, 7-32.

Se allarghiamo lo sguardo al senso della Costituzione per la povertà un aspetto che emerge, implicitamente, dalla recensione di Vincenzo Casamassima è che il quadro che abbiamo tentato di dipingere, assieme agli autori dei singoli contributi, non è affatto statico, ma è – anzi – in costante e rapido mutamento.

Come rilevato da chi ha recensito il volume, nei pochi mesi passati fra i momenti in cui il libro è stato pubblicato e quello in cui scriviamo queste righe, si sono avuti numerosi mutamenti, tanto di carattere puntuale, quanto di carattere macroscopico. Fra i primi, ad esempio, possono essere enumerati i mutamenti del diritto positivo, tra cui anche le sentenze della Corte costituzionale incidenti sulla tutela dei diritti sociali (e Casamassima richiama opportunamente la sentenza n. 44/2020); si tratta di elementi che arricchiscono continuamente l'affresco a cui abbiamo tentato di dar vita e colore.

Il cambiamento macroscopico cui si allude, invece, è ovviamente segnato dalla pandemia causata dal diffondersi del CoVid19: come è stato evidenziato da più parti, l'emergenza sanitaria che ha colpito l'Europa nei mesi scorsi ha innescato anche una crisi economico-sociale, le cui conseguenze saranno ben chiare solo nel corso dei prossimi mesi ma che fin da ora possono rilevarsi. Il legislatore italiano, pur con le incertezze legate alle possibilità di reperire le risorse necessarie, nel contesto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e all'Eurozona, ha iniziato ad adottare strumenti con l'obiettivo di mitigare gli effetti di questa nuova ondata di crisi, potenzialmente in grado di innescare rischi anche per la sicurezza pubblica³. Fra tali misure figura anche il c.d. Reddito di Emergenza, istituito con l'art. 82 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Decreto Rilancio), attualmente in corso di conversione. Si tratta di una misura in favore dei nuclei familiari in difficoltà a causa dell'emergenza epidemiologica, subordinata al possesso di determinati requisiti socio-economici e incompatibile con il Rdc. In altri ordinamenti (ad esempio, quello spagnolo⁴) sono stati varati strumenti permanenti, utili per fronteggiare una (nuova) crisi dagli strascichi potenzialmente pesanti e duraturi. L'impressione è che il CoVid19 darà nuovi lineamenti alla povertà, ridefinendo il concetto di rischio sociale e il contesto in cui i rischi tradizionali che hanno portato all'edificazione del *Welfare state* hanno finora operato. Pensiamo, infatti, a come si è modificata la nostra dimensione relazionale: come è stato efficacemente osservato “in assenza di un vaccino, l'unico strumento di protezione è stato assumere di fatto i comportamenti antisociali del distanziamento e dell'isolamento: una solitudine forzata e assunta a norma, in cui l'altro rappresenta un pericolo e la relazione sociale, che per l'individuo era arricchimento e strumento contro i rischi sociali, oggi diviene rischio essa stessa”⁵.

Quando questo libro è stato dato alle stampe, il CoVid19, forse, aveva già iniziato a circolare, senza che nessuno se ne rendesse ancora conto. Ci pare – e molti aspetti della recensione di Casamassima paiono andare in questa direzione - che la crisi che il

³ Lo scorso 10 luglio, il quotidiano La Stampa, ad esempio, riprendendo le dichiarazioni dell'attuale ministra degli interni, titolava “*L'allarme della ministra Lamorgese: “Troppa povertà. L'Italia rischia un autunno caldo”*”.

⁴ Si veda il *Real Decreto-ley* 20/2020, del 29 maggio 2020, con cui si istituisce un “*ingreso mínimo vital*”.

⁵ Cfr. G. BUSILACCHI, *Contrastare le nuove povertà*, in *Il Mulino*, 3/2020, 465-473.

CoVid19 ha innescato, per quanto differente da quelle che l'hanno preceduta, non faccia altro che accrescere l'attualità di molte delle domande poste: il volume in oggetto non nasceva infatti dalla volontà di tracciare un bilancio dell'esistente, quanto piuttosto di affrontare, con strumenti concettuali ancora più affilati, le sfide poste da una società in continuo mutamento. Da questo punto di vista, riteniamo non più differibile un maggiore coinvolgimento del sistema delle autonomie (enti locali e Regioni): non solo nell'ottica di una valorizzazione delle esperienze e delle peculiarità locali, ma anche per lo sviluppo delle progettualità e delle sinergie tra istituzioni, enti del terzo settore e attori produttivi. Siamo convinti, infatti, che la costruzione dal basso delle politiche sociali sia in grado di offrire una maggiore adeguatezza ed efficacia degli interventi, anche e soprattutto nei momenti di emergenza, superando al contempo logiche assistenzialistiche e valorizzando le risorse dei singoli.