



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2015  
TORNIAMO AI FONDAMENTI

# Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro”. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all’esistenza \*

di CHIARA TRIPODINA

# Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro”. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all’esistenza \*

di CHIARA TRIPODINA

*Professore associato di Diritto costituzionale - Università del Piemonte orientale*

## Abstract

In questo studio l’autrice si impegna nella ricostruzione dei fondamenti costituzionali dello *ius existantiae*: del diritto ad avere garantita una vita libera e dignitosa, anche quando si versi in condizione di povertà e disoccupazione. In particolare la questione che viene posta al centro dell’analisi è se, quando manchi alla promessa del “lavoro per tutti”, sulla Repubblica gravi il dovere di garantire a tutti, altrimenti, l’esistenza. La lettura sistematica della costituzione, illuminata

dall'intenzione originaria dei costituenti, conduce l'autrice a dare una risposta sicuramente positiva e a ritenere il reddito di cittadinanza – nella forma del reddito minimo garantito – uno strumento costituzionalmente necessario per la realizzazione di una democrazia realmente emancipante.

In this paper, the author reconstructs the fundamentals of *ius existantiae* in the Italian Constitution: the right to a free and dignified life, even in conditions of poverty and unemployment. The question is whether, when the Republic does not maintain the promise of “jobs for all”, it has a duty to ensure everyone the existence. The systematic interpretation of the Constitution, enlightened from the original intent, leads the author to give a positive answer and to consider the basic income - in the form of guaranteed minimum income - a means constitutionally necessary for a truly “emancipatory democracy”.

*Nessun uomo è un'isola, completo in se stesso;*

*ogni uomo è un pezzo del continente, una parte del tutto [...].*

*La morte di qualsiasi uomo mi sminuisce,*

*perché io sono parte dell'umanità.*

*E dunque non chiedere mai per chi suona la campana:*

*essa suona per te.*

(John Donne, *Devotions upon Emergent Occasions and Death's Duel*, XVII Meditation, 1624)

*Non la carità, ma un diritto,*

*non la generosità, ma la giustizia*

*è ciò che rivendico*

(Thomas Paine, *Agrarian Justice*, 1791)

**Sommario:** 1. *“Esistenza libera e dignitosa”*: diritto di alcuni o di tutti? - 2. La lettura ergocentrica della costituzione economica e il buco nella rete della protezione sociale - 3. L'intenzione costituente: il *“lavoro per tutti”* come garanzia universale di un'esistenza libera e dignitosa - 4. La promessa tradita - 5. La lettura sistematica della costituzione: la costituzione economica alla luce dei principi fondamentali e il diritto a un'esistenza libera e dignitosa, in ogni caso, per tutti - 6. *“Avere procurato un lavoro”* o *“avere garantita l'esistenza”*: i due corni dell'alternativa - 7. Il *«risarcimento per mancato adempimento dell'obbligo di procurare lavoro»* secondo Mortati - 8. Il *“reddito di cittadinanza”*: l'altra via - 9. - *Reddito minimo garantito: è l'Europa che ce lo chiede* - 10. Una misura conforme a costituzione - 11. Una misura costituzionalmente necessaria - 12. Il Jobs Act e la riforma degli ammortizzatori sociali: la svolta mancata - 13. *Contro il reddito di cittadinanza: quali argomenti* - 14. *Lavoro di cittadinanza vs reddito di cittadinanza* - 15. *Reddito di cittadinanza per consentire un'esistenza da “cittadini”*

### **1. *“Esistenza libera e dignitosa”*: diritto di alcuni o di tutti?**

Lo *ius existantiae*, da intendersi come *“diritto a un'esistenza libera e dignitosa”* - in inscindibile endiadi, giacché non v'è esistenza senza dignità e libertà -, è diritto solo di alcuni o di tutti?

È diritto solo di coloro che hanno un lavoro, retribuito in misura sufficiente a garantire a sé e la loro famiglia un'esistenza libera e dignitosa, o è diritto anche di coloro che un lavoro non l'hanno (o non retribuito in misura sufficiente)?

E - il retro della medaglia - è dovere della Repubblica garantire anche a costoro l'esistenza?

La questione si impone alla luce di un contesto economico e sociale, determinato anche - ma non solo - dalla *“grande crisi”*, in cui sempre meno si può dare per scontato che tutti abbiano o possano avere un lavoro (e che a non lavorare siano solo *“gli oziosi”*, come immaginavano i costituenti), e in cui si deve invece fare i conti con i bruti dati di realtà, che raccontano di un paese - il nostro - nel quale la disoccupazione è ai massimi storici<sup>[1]</sup>; nel quale anche chi lavora lo fa sempre più in modo precario e intermittente, e la *“flessibilità”* è spesso declinata in coppia con *“insicurezza”*, anche di vita<sup>[2]</sup>; nel quale molti sono i *working poors*, un tempo ossimoro oggi diffusa realtà, coloro che, pur lavorando, restano sotto la

soglia di povertà[3]; molti i “morti per crisi”, coloro che si tolgono la vita per mancanza di lavoro e smarrimento di dignità[4].

Tutto ciò interroga – deve interrogare - la nostra costituzione: è essa impotente, o peggio indifferente, rispetto al concretizzarsi di una vita senza libertà e senza dignità a causa della mancanza di lavoro, o ha qualcosa da dire al riguardo, e qualcosa di opposto rispetto alla rassegnazione impotente o indifferente? Divenuto sempre più remoto l'obiettivo della piena occupazione e saltato il rapporto biunivoco lavoro-garanzia dell'esistenza[5], che si fa: si lavora o si muore? Oppure diviene un problema sociale, una responsabilità collettiva, di fronte al lavoro che viene meno, assicurare comunque la sopravvivenza di tutti, evitare che si muoia di stenti e di umiliazione, recuperando, per altre e ulteriori vie rispetto al lavoro, la garanzia universale di un'esistenza libera e dignitosa?

## ***2. La lettura ergocentrica della costituzione economica e il buco nella rete della protezione sociale***

Di “diritto a un'esistenza libera e dignitosa” la costituzione italiana parla espressamente solo nella sua parte intitolata *Rapporti economici*: la c.d. “costituzione economica”[6].

In particolare, l'articolo 36 afferma che “il lavoratore” «ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia *un'esistenza libera e dignitosa*».

Accanto a questo, l'articolo 38, nel suo secondo comma, riconosce che “i lavoratori” «hanno diritto a che siano preveduti ed assicurati *mezzi adeguati alle loro esigenze di vita* in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria».

La lettura di questi articoli – insieme ad altri nei quali è evidente il *favor* della costituzione italiana per i lavoratori, intesi soprattutto come lavoratori subordinati – ha condotto a parlare della costituzione italiana come di una costituzione “lavorista”, “ergocentrica”, imperniata sull’“uomo lavoratore”[7]; disattenta, per converso, ai destini dell’“uomo non lavoratore”.

“Il non lavoratore”, infatti, non trova spazio nella costituzione italiana, se non nell’articolo 38, primo comma, nella specie dell’“inabile al lavoro”: l’«inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere» ha infatti «diritto al mantenimento e all’assistenza sociale». Inabile “e” sprovvisto di mezzi: tirannica congiunzione copulativa[8], che ha storicamente condotto in Italia a ritenere che, per avere accesso all’assistenza sociale, non sia sufficiente essere semplicemente poveri, ma occorra essere anche impossibilitati a lavorare per una qualche *inabilità soggettiva*; restando così esclusi da qualsiasi protezione sociale coloro che, poveri, non lavorano per l’*impossibilità oggettiva* di trovare un posto di occupazione, in ragione di contingenze di carattere generale di tipo economico, politico o sociale[9].

È la grande anomalia del sistema di protezione sociale italiano rispetto a quello degli altri paesi europei: manca in esso - pur nella pletora parcellizzata e categoriale degli interventi previdenziali e assistenziali previsti - «quella rete di sicurezza universale, quel “pavimento di protezione”», che consente di soccorrere anche il bisogno economico puro, la povertà *tout court*, non legata necessariamente all’inabilità al lavoro o ai rischi nei quali può incorrere il lavoratore. In altre parole, «chi non ha proprio niente, ma non ricade in una delle (pur numerosissime) categorie di bisogno specifico previste dalla normativa nazionale, regionale o comunale, rischia ancor oggi, in Italia, di cadere nel vuoto»[10].

La rete di protezione sociale ha, dunque, un vistoso buco, che la crisi economica non ha fatto altro che ampliare e mettere in risalto, e nel quale finiscono per cadere, a uno a uno, tutti coloro che non riescono a garantirsi un reddito adeguato con il proprio lavoro: gli inoccupati, i disoccupati di lungo corso, i lavoratori precari e intermittenti, i lavoratori poveri...

### ***3. L’intenzione costituente: il “lavoro per tutti” come garanzia universale di un’esistenza libera e dignitosa***

L’interpretazione ergocentrica della costituzione, benché storicamente consolidata, non è tuttavia la sola possibile. Essa può essere messa in discussione sia alla luce dell’intenzione che guidò i costituenti nel momento in cui redassero il testo costituzionale, sia alla luce di una sua lettura sistematica, tesa a tenere insieme la costituzione economica con i principi fondamentali.

Quanto all'intenzione dei costituenti, si può ritenere che la scrittura che essi impiegarono per indicare i soggetti ai quali la Repubblica doveva protezione, pur indubbiamente selettiva nelle parole ("i lavoratori", "gli inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi"), non fosse determinata dalla volontà di garantire un'esistenza libera e dignitosa solo a costoro e non ad altri.

Non si vuole con ciò dire che tali parole furono usate con leggerezza, senza coglierne la portata e i possibili esiti applicativi. Al contrario: la lettura degli Atti dell'Assemblea costituente<sup>[11]</sup> reca più di una testimonianza di come l'uso delle parole corrispose a una scelta lucida e consapevole.

Ad esempio, la discussione che avvenne in prima Sottocommissione tra Lucifero e Dossetti sul progetto di testo che sarebbe divenuto l'articolo 36. Per Lucifero, il diritto a un'esistenza libera e dignitosa avrebbe dovuto essere garantito non al solo lavoratore e alla sua famiglia, ma all'«uomo in quanto tale»; e riconoscerlo rispondeva a un «imperativo morale e giuridico». In ragione di ciò egli poneva una questione di «collocamento dell'articolo», che non era solo sistematica: per lui, il «diritto dell'uomo a una vita dignitosa» doveva essere posto come «prima affermazione», «premessa assoluta» alla formulazione degli articoli in materia economico-sociale, e non dopo la dichiarazione del diritto al lavoro, in quanto «il diritto all'esistenza appartiene anche a coloro i quali non possono lavorare»<sup>[12]</sup>. Ma la replica di Dossetti, confermata dal successivo voto della Sottocommissione, condusse a intraprendere la via più stretta: «il diritto ad avere i mezzi per una esistenza libera e dignitosa non deriva dal semplice fatto di essere uomini, ma dall'adempimento di un lavoro»; a meno che non si determinino condizioni da cui derivi l'impossibilità di lavorare, evenienze che però ricadono sotto gli articoli concernenti l'assistenza e la previdenza<sup>[13]</sup>.

Altresì dirimente la discussione che venne condotta in Assemblea costituente al momento di votare il testo definitivo di quello che sarebbe divenuto l'articolo 38. I progetti di questo articolo, tanto della prima<sup>[14]</sup> che della terza<sup>[15]</sup> Sottocommissione, erano decisamente inclusivi dal punto di vista dei soggetti garantiti: in entrambe le versioni – tramite l'uso della congiunzione disgiuntiva "o" – era riconosciuto il diritto all'assistenza sociale, e dunque all'esistenza, a chiunque si trovasse senza sua colpa nell'impossibilità di lavorare o a causa di un'inabilità o a causa di qualsiasi altra contingenza di carattere generale. Ma la formulazione che venne proposta al voto dell'Assemblea costituente da parte della Commissione dei Settantacinque – pressoché identica a quella poi approvata in via definitiva – prevedeva invece che «Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei

mezzi necessari alla vita ha diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale», con l'uso della congiunzione copulativa “e”, dai potenziali esiti selettivi che si sono detti. Ma anche ciò non fu per caso, ma frutto di scelta consapevole, come testimonia il fatto che, quando Medi fece un estremo tentativo per modificare l'articolo 38 in senso più inclusivo - proponendo l'emendamento sostitutivo: «Ogni cittadino che non abbia la possibilità di provvedere alla propria esistenza, conforme alla dignità umana, ha diritto ad adeguate forme di assistenza»[16] - e quando lo stesso tentò Colitto - con l'emendamento «Chiunque si trovi, senza sua colpa, per età, malattia, condizioni fisiche e mentali, congiunture economiche generali, nella incapacità di lavorare, ha diritto di avere assicurati dalla collettività i mezzi di sussistenza»[17] -, Ghidini, nel suo intervento in qualità di vicepresidente della Commissione per la costituzione, bocciò entrambe le proposte – poi bocciate anche dal voto contrario della maggioranza dei costituenti – proprio perché parlavano di “ogni cittadino”, di “chiunque”, «mentre l'articolo 34 proposto dalla Commissione parla di “ogni cittadino inabile al lavoro”». C'è una differenza: gli emendamenti sono più ampi. Ma proprio «questa maggiore ampiezza è in contrasto collo spirito e coll'oggetto della disposizione. Il Titolo III è il titolo “Lavoro”». Andavano, dunque, rigettati, in quanto avrebbero potuto cagionare «incertezze di interpretazione»[18], mentre non si voleva che il legislatore potesse intendere che aveva diritto all'assistenza ogni cittadino privo di mezzi.

Ma qual fu la ragione di questa – dunque intenzionale e consapevole – “scrittura selettiva”?

Non certo la volontà costituente di escludere da qualsiasi protezione una parte dei soggetti deboli. Una lettura siffatta sarebbe in evidente contrasto con il progetto di “democrazia emancipante” che sorregge tutta la costituzione (su cui, in modo più esteso, più oltre).

La ragione risiedeva in una convinzione che solo il senno di poi ha rivelato come ottimisticamente distorsiva: i costituenti – la maggior parte dei costituenti (non tutti: alcuni parlavano a questo proposito di «vera irrisione»[19], di «promessa sulla carta»[20]) – erano convinti che tutti sarebbe stati, se avessero voluto, lavoratori, e che dunque un'esistenza libera e dignitosa sarebbe stata assicurata a tutti attraverso il lavoro per tutti; attraverso, cioè, una condizione di piena e stabile occupazione adeguatamente retribuita. Assicurare il diritto al lavoro sarebbe stato, così, al tempo stesso, assicurare il diritto alla vita; e garantire i lavoratori sarebbe equivalso a garantire tutti. «Lavoratori tutti»[21]: questa



sarebbe stata la vera unica garanzia universale di un'esistenza libera e dignitosa[22].

Aveva un senso, in questa prospettiva, riservare all'assistenza un ruolo meramente residuale: solo chi, per un impedimento fisico o mentale, fosse stato inabile al lavoro andava assistito e mantenuto. Per tutti gli altri c'era – ci sarebbe stato – il lavoro.

Solo così possono spiegarsi le parole di alcuni costituenti: la frase di Dossetti per cui «la società non è tenuta a garantire un'esistenza libera e dignitosa a colui che, pur essendo cittadino, non esercita, per sua colpa, alcuna attività socialmente utile»; le parole di Simonini, che chiede che sia sancito il principio per cui «nessuno ha il diritto di vivere nella Repubblica se non lavora» (e Ghidini osserva: «su questo tutti sono perfettamente d'accordo»)[23]; o di Della Seta, che, riprendendo il detto paolino “chi non lavora non mangia”, rincara «chi non lavora non ha diritto alla vita»[24]. Solo se lette nella prospettiva per cui tutti coloro che vogliono lavorare lo potranno fare, e a non lavorare saranno solo gli “oziosi”, coloro che non esercitano, *per loro colpa*, alcuna attività socialmente utile - invisibili ai costituenti quanti altri mai, tanto da aver pensato di escluderli dal godimento dei diritti politici[25] -, queste parole si spiegano. Suonerebbero altrimenti crudeli e disumane.

#### **4. La promessa tradita**

Ma, calate nella realtà storica odierna, che suono assumono queste parole?

“Chi non lavora non ha diritto alla vita”.

Non intimidazione per gli oziosi, ma minaccia quotidiana per chi è senza lavoro. E non perché non vuole lavorare, ma perché la promessa è stata tradita: il “lavoro per tutti” non c'è.

L'obiettivo della piena occupazione e di una retribuzione adeguata a garantire un'esistenza libera e dignitosa per tutti è fallito, o comunque lontano. E non solo e non tanto per ragioni contingenti come “la grande crisi”[26], ma per ragioni strutturali profonde, come le trasformazioni della produzione industriale e del

mercato del lavoro - tecnologizzazione, globalizzazione, delocalizzazione, flessibilizzazione -, a esito delle quali la crescita economica e della produttività non si accompagna più alla crescita dell'occupazione, ma delle diseguaglianza (la *jobless growth*)[27]. Ma anche e soprattutto per l'inefficacia e la scarsa incisività delle politiche per l'occupazione poste in essere in Italia: soprattutto dopo i "trenta gloriosi", l'obiettivo della piena occupazione è divenuto mero richiamo di stile da parte della politica economica italiana, al raggiungimento del quale né più si crede, né più si lavora.

È in questo contesto storico che va oggi calata la scrittura selettiva della costituzione economica, ed è alla luce di questo contesto che va reinterpretata la sua vocazione lavorista. Al di là delle intenzioni storiche dei costituenti, infatti, il lavoro, da fattore di inclusione e di protezione sociale universale, corre il rischio di trasformarsi *di fatto* in elemento di privilegio per alcuni, e di potenziale esclusione sociale per tutti gli altri, che sono poveri, senza lavoro e privi di qualsiasi altra rete di protezione sociale[28].

### ***5. La lettura sistematica della costituzione: la costituzione economica alla luce dei principi fondamentali e il diritto a un'esistenza libera e dignitosa, in ogni caso, per tutti***

Di fatto.

Il secondo comma dell'articolo 3 della costituzione pone in capo alla Repubblica un compito: «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando *di fatto* la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese».

La breve locuzione "di fatto" fu oggetto di ampia discussione in Assemblea costituente; fortemente voluta e scientemente scritta, nella consapevolezza che l'introduzione di queste parole avrebbe conferito a tutto l'articolo «un più particolare e più pregnante significato, in quanto i limiti che sono posti oggi alla libertà e all'eguaglianza dei cittadini non sono limiti di ordine formale [...] ma sono appunto limiti di fatto che la Repubblica si impegna a superare»[29].

Cosa accade – cosa deve accadere – se *di fatto* oggi la piena occupazione non c'è: se non si può dire "c'è lavoro per tutti"; "non lavora solo chi non vuole lavorare";

“chi lavora ha assicurata un’esistenza dignitosa”? Cosa accade – cosa deve accadere – se *di fatto* oggi per alcuni la povertà, dovuta alla mancanza o alla precarietà del lavoro, rappresenta un ostacolo grande come un macigno alla libertà e dignità dell’esistenza, alla possibilità di pensare, parlare, agire, partecipare – esistere – “da cittadini”?

La costituzione è impotente, o peggio indifferente, rispetto al concretizzarsi *di fatto* di una vita senza libertà e senza dignità a causa della mancanza di lavoro, o i principi fondamentali della costituzione – il principio lavorista, il principio personalista, il principio di uguaglianza, il principio solidarista, saldati insieme a sistema nei primi quattro articoli per assicurare il «pieno sviluppo della persona umana» – dicono qualche cosa, e qualcosa di opposto alla rassegnazione indifferente e impotente, ponendo in capo alla Repubblica un preciso dovere – il primo dovere, il sacro dovere – di liberare *tutti* dall’oppressione del bisogno e garantire *a tutti* un’esistenza libera e dignitosa?

È sì vero che l’articolo 3, II comma, parla di “tutti i lavoratori” con riguardo a coloro ai quali deve essere assicurata l’eguaglianza sostanziale; ma dalla lettura degli atti dell’Assemblea costituente emerge senza spazi di ambiguità come nei principi fondamentali – a partire dall’articolo 1, I comma, che fonda la Repubblica italiana “sul lavoro” - per “lavoratore” non si intenda (solo) chi presti la sua opera in cambio di retribuzione, ma chiunque, in qualunque modo, a qualunque titolo, partecipi all’organizzazione politica, economica e sociale del paese, svolgendo, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società, (in una lettura integrata degli articoli 1, I comma, 3, II comma, e 4, II comma, della costituzione)[30]. Un significato dunque massimamente inclusivo, nel quale “lavoratore” è assunto come sinonimo di cittadino, non per dire che sono cittadini solo i lavoratori[31], ma, all’inverso, per dire che tutti i cittadini – qualunque attività o funzione svolgano - sono “lavoratori”: cittadinanza, lavoro, partecipazione sono impastati tra loro, sino a essere un tutt’uno. Se non vi è lavoro, non vi è partecipazione, non vi è cittadinanza e, in ultimo, non vi è democrazia[32].

Nei citati principi fondamentali, e nelle altre numerose disposizioni costituzionali che danno loro svolgimento fissando il volto sociale dell’Italia – basti pensare all’assistenza sanitaria e all’istruzione gratuita per tutti -, non può non vedersi, allora, una chiara aspirazione alla protezione universale dell’uomo in condizione di debolezza[33]; sintesi inequivocabile di un progetto di “democrazia emancipante”, teso a liberare tutti i cittadini dalla miseria e da ogni altro ostacolo

a una vita libera, dignitosa, piena[34]. La “rivoluzione promessa”[35], anche nell’intenzione costituente, proprio nell’intenzione costituente, riguarda *tutti*.

«Contribuire a che la vita di *ogni persona* rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana» è compito – ha detto la Corte costituzionale - «cui lo Stato non può abdicare *in nessun caso*»[36]. Neppure quando le dure repliche della storia abbiano reso di carta le promesse costituenti di un lavoro per tutti. Deve, allora, la Repubblica farsi carico delle nuove debolezze, delle nuove povertà che di fatto ostacolano l’eguaglianza sostanziale, declinando il suo dovere alla liberazione universale dal bisogno secondo modalità di protezione anche differenti da quelle immaginate dai costituenti.

Per dirla con le parole di Leopoldo Elia: «se i costituenti pensavano ai lavoratori dipendenti, alla classe lavoratrice, occorre oggi considerare i non occupati, altri gruppi sociali in stato di emarginazione»; e occorre «immaginare nuovi sacrifici collettivi, nuovi doveri se davvero non vogliamo rassegnarci a una società in cui i due terzi delle persone vivono dignitosamente e un terzo, invece, versa in gravi disagi» (ma la sproporzione è oggi ulteriormente aggravata). Perché «chi ha scelto i mezzi, ha scelto i fini; e se i mezzi sono impropri, gli obiettivi diventano inconsistenti. Questa è la lezione di razionalità pratica che in questi anni abbiamo potuto approfondire e che dobbiamo tenere sempre presente, se davvero crediamo nell’attuazione dello “stato sociale”».

«Senza fughe nell’utopia, ma anche senza rassegnarci all’esistente»[37].

Quando il lavoro per tutti non c’è, al fine di garantire comunque a tutti la libertà e la dignità dell’esistenza, *un’altra via* va allora esplorata, per non rassegnarsi all’esistente.

## **6. “Avere procurato un lavoro” o “avere garantita l’esistenza”: i due corni dell’alternativa**

L’“altra via” stava già nelle parole di alcuni costituenti, anche se rimasta implicita e sotterranea nel testo della costituzione: «il diritto al lavoro è un diritto vero e proprio», ma «se lo Stato non può garantirlo, deve provvedere a garantire altrimenti l’esistenza degli individui»[38].

Il diritto al lavoro e il diritto all'assistenza non sono, infatti, che «due aspetti di un unico diritto: del diritto alla vita, e quindi delle garanzie che lo Stato deve assumersi affinché di tale diritto ogni cittadino possa pienamente godere». Sicché la Repubblica deve riconoscere al cittadino «il diritto ad una occupazione continua e proficua o almeno ad un'assistenza che la surroghi»[39].

L'alternativa costruita su questi due corni - diritto al lavoro o, se non è possibile, diritto all'assistenza; con i reciproci doveri in capo alla Repubblica di perseguire la piena occupazione, ma di garantire in ogni caso l'esistenza a chi si trovi in condizione di povertà per mancanza di lavoro – non è per altro un'elaborazione originale dei costituenti italiani.

Già nella giacobina *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, premessa all'*Atto costituzionale francese del 24 giugno 1793*, viene sancito, all'articolo XXI, il dovere di garantire l'esistenza ai “cittadini disgraziati”: «I soccorsi pubblici sono un debito sacro. La società deve la sussistenza ai cittadini disgraziati, sia procurando loro del lavoro, sia assicurando i mezzi di esistenza a quelli che non sono in condizione di poter lavorare». Il medesimo dovere ricorre nell'articolo VIII del preambolo della *Costituzione francese del 4 novembre 1848*: «La Repubblica [...] deve, con un'assistenza fraterna, assicurare l'esistenza dei cittadini bisognosi sia procurando loro del lavoro nei limiti delle sue possibilità, sia dando, in mancanza della famiglia, dei sussidi a coloro che non sono in condizioni di lavorare». E ancora, con un salto ai primi del Novecento, la *Costituzione di Weimar* dell'11 agosto 1919, all'articolo 151 afferma che «L'ordinamento della vita economica deve corrispondere alle norme fondamentali della giustizia e tendere a garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo»; e all'articolo 163, II comma: «Ad ogni tedesco deve essere data la possibilità di provvedere al proprio sostentamento, con il suo lavoro produttivo. Ove non gli si possa procurare una occupazione adatta, deve essere provveduto a quanto necessario al suo sostentamento»[40].

In tutti l'alternativa è tra l'aver procurato un lavoro (e non il semplice lavorare) e l'aver, altrimenti e comunque, garantita l'esistenza, intesi entrambi come diritti individuali e doveri pubblici.

### **7. Il «risarcimento per mancato adempimento dell'obbligo di procurare lavoro» secondo Mortati**

Sulla scorta di questi precedenti storici, Costantino Mortati – interprete

autentico della costituzione – leggeva l'articolo 38, II comma, nel tentativo di rendere esplicito ciò che nel testo era rimasto implicito.

Ne *Il lavoro nella Costituzione* egli pare, a prima lettura, assai netto nell'escludere dal mantenimento e dall'assistenza sociale «coloro che mancano di mezzi di sussistenza pur essendo abili al lavoro»: ad essi «non compete alcuna pretesa di fronte allo Stato»<sup>[41]</sup>, né di tipo previdenziale, né di tipo assistenziale. Ma dal prosieguo dello scritto risulta di assoluta evidenza come Mortati dedichi queste dure parole alla sola «categoria degli oziosi, volontariamente ed abitualmente tali», ai quali la costituzione riserva «una posizione differenziata di minorazione rispetto agli altri cittadini»: per essi «l'unica forma di assistenza che [...] deve ritenersi dovuta, secondo una interpretazione sistematica della costituzione, è *l'offerta al bisognoso abile di un posto di lavoro a lui adatto*»<sup>[42]</sup>.

Per Mortati vi sono dunque: coloro che sono sprovvisti dei mezzi necessari per vivere e che sono inabili al lavoro, ai quali l'articolo 38, I comma, garantisce espressamente il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale; e coloro che sono sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, abili al lavoro, e che tuttavia volontariamente non vogliono lavorare, ai quali l'articolo 4, I comma, garantisce “nulla più” che un lavoro a loro adatto (si noti: per Mortati, come già nella Costituzione di Weimar, non v'è la mera garanzia di un lavoro, ma di un “lavoro adatto”). Ma vi sono anche coloro che sono sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, abili al lavoro, e che tuttavia «per circostanze non dipendenti dalla loro volontà» sono disoccupati: a costoro vanno riconosciute le tutele previdenziali proprie dell'articolo 38, II comma, essendo anche essi “lavoratori”.

La corrispondenza che il sistema previdenziale pone tra salario e assistenza al lavoratore parrebbe «a prima vista giustificare l'esclusione dall'ordinamento ordinario della previdenza di quegli eventi di bisogno (come nel caso della disoccupazione involontaria) che si verificano in proporzione eccedente la norma (impossibilità di trovare nuovo lavoro entro il limite massimo considerato quale rischio coperto dall'assicurazione), o che si producono a carico di chi non è ancora stato soggetto di un rapporto di lavoro e non sia perciò incluso nel congegno assicurativo»; la logica contributiva parrebbe dunque “a prima vista” escludere dalla protezione dell'articolo 38, II comma, i disoccupati di lungo corso e gli inoccupati. Ma «un'interpretazione in questo senso porrebbe *il lavoratore* che si trovi nelle condizioni ora considerate in una posizione peggiore rispetto al non lavoratore [inabile al lavoro], in quanto per il fatto di essere abile al lavoro mancherebbe di ogni pretesa anche alla comune assistenza».

Ciò sarebbe, per Mortati, in evidente contrasto «non solo con la precisa dizione dell'art. 38 che considera la disoccupazione involontaria, in genere e senza limitazioni, come titolo ad una valida pretesa ad ottenere quanto è necessario alla vita», ma anche «con la più generale prescrizione dell'art. 4», che pone, sia pure implicitamente - a differenza della Costituzione di Weimar che lo fa esplicitamente -, «*l'alternativa fra l'obbligo di dare possibilità di lavoro oppure di provvedere al sostentamento del lavoratore non occupato senza sua colpa*»[43].

Sarebbe, dunque, il fallito soddisfacimento del primo corno dell'alternativa a dare luogo a un vero e proprio *diritto al «risarcimento per il mancato adempimento dell'obbligo di procurare lavoro»*[44], che lo Stato dovrebbe assicurare non solo ai “lavoratori” disoccupati involontari di breve e lungo corso, ma anche ai “lavoratori” in cerca di prima occupazione, «sorgendo nel cittadino il diritto alla speciale tutela di cui all'articolo 38 non appena egli raggiunga l'età ritenuta necessaria per essere assunto al lavoro»[45].

Tra le pretese direttamente azionabili, che discendono in via immediata dall'articolo 4, I comma, della costituzione – escluso «il conseguimento del posto di lavoro», e insieme alla «creazione delle predisposizioni o condizioni indirizzate a suscitare occasioni di lavoro, o l'imposizione a singoli datori dell'obbligo di assunzioni» –, Mortati include, dunque, espressamente «la determinazione delle provvidenze dirette a compensare del mancato conseguimento di un posto di lavoro», ponendo sullo stesso piano, quanto al perseguimento dell'«“effettività” del diritto al lavoro», «la pretesa al lavoro o quella al risarcimento per mancato conseguimento del medesimo»[46].

Per Mortati è, insomma, fuor di dubbio che la costituzione, «in armonia con il principio di tutela della libertà e della dignità della persona posti a base dello Stato», abbia garantito «a tutti i cittadini (con esclusione degli oziosi volontari) il diritto alla protezione sociale in caso di bisogno»[47]. Senza buchi nella rete, secondo questa autorevole ricostruzione.

## **8. Il “reddito di cittadinanza”: l'altra via**

Volendo raccogliere la preziosa eredità lasciata da Costantino Mortati, con

la sua interpretazione autentica e sistematica degli articoli 4, I comma, e 38, II comma, della costituzione, e volendo tradurre con lessico contemporaneo la sua idea di “risarcimento per mancato procurato lavoro”, lo si potrebbe fare con il concetto di “reddito di cittadinanza”[48].

Il “reddito di cittadinanza”, nonostante sia oggetto di riflessione non da poco tempo[49], è solo di recente entrato nel dibattito politico e nel discorso pubblico italiano, sia pure in modo intermittente e non omogeneo[50]. Di esso mancano ancora definizioni stipulative, essendo più un’area di discussione - nella quale si cimentano sociologi, economisti, politologi, storici, filosofi, qualche più raro giurista - che un concetto definito[51].

Volendo tentarne una definizione minima, meramente descrittiva, il reddito di cittadinanza può essere definito come “*il reddito garantito da una comunità politica per assicurare a tutti il diritto all’esistenza*”.

Le diverse versioni del “reddito di cittadinanza” discendono, poi, dal modo nel quale i termini qualificanti di questa definizione – “tutti” ed “esistenza” – vengono declinati, se in senso restrittivo o estensivo: “esistenza” come diritto alla mera sopravvivenza materiale, oppure come diritto a un’esistenza appagante anche sotto il profilo morale, culturale, sociale, politico; “tutti” tra coloro il cui reddito e patrimonio personale non garantisce da solo il diritto all’esistenza, oppure inclusi coloro che sono in grado di garantirsi autonomamente il diritto all’esistenza.

La versione minimalista del reddito di cittadinanza, che si ottiene declinando in senso restrittivo sia il diritto all’esistenza che i beneficiari, consiste nell’erogazione di un sostegno economico pari al “minimo vitale”, destinato a tutti coloro, ma solo a questi, che versino in condizioni di effettivo bisogno (*reddito minimo garantito*, nella denominazione più diffusa).

La versione massimalista (utopica e radicale), ottenuta declinando in senso espansivo i due termini, consiste invece nell’attribuzione da parte di un’autorità pubblica, a tutti gli appartenenti a una determinata comunità – siano essi ricchi o bisognosi, lavoratori o non lavoratori, cittadini o non cittadini –, di risorse monetarie sufficienti a garantire un’esistenza rispondente ai propri progetti di vita (*reddito di base* o *basic income*).

Tra le due versioni estreme, ne esistono altre, che si ottengono combinando diversamente i termini qualificanti della definizione di reddito di cittadinanza: ossia la possibilità di erogare, alle sole persone che si trovino in condizione di



debolezza economica e sociale, un reddito che consenta loro non la mera sussistenza materiale, ma un'esistenza piena anche sotto il profilo morale, culturale, sociale, politico; così come la possibilità di erogare universalmente a tutti, anche ai non bisognosi, un reddito appena sufficiente a garantire l'esistenza (in alcune versioni, che si pongono come transitorie verso il raggiungimento di un più pieno obiettivo, si prevede anche la possibilità di un reddito al di sotto del minimo vitale, sacrificando il diritto all'esistenza sull'altare dell'universalità).

Ulteriore elemento di variabilità è rappresentato poi dal porre o meno condizioni all'erogazione, chiedendo in cambio una prestazione lavorativa o altra attività di pubblica utilità: la versione minimalista di solito condiziona l'erogazione; la versione massimalista mai.

Naturalmente, dietro le diverse versioni del reddito di cittadinanza, stanno idee diverse – quando non antagoniste – di società, e vengono usati argomenti differenti a loro conforto.

### **9. Reddito minimo garantito: è l'Europa che ce lo chiede**

Nei paesi nei quali il reddito di cittadinanza ha già trovato attuazione, questo è avvenuto nella forma del *reddito minimo garantito*[52] (l'unico paese al mondo nel quale si riconosce un reddito di base è l'Alaska, dove a ogni cittadino viene erogato un dividendo sociale con i proventi delle attività petrolifere[53]).

Una qualche forma di reddito minimo garantito è prevista anche in quasi tutti i paesi dell'Unione Europea: ciò in attuazione dell'articolo 34, III comma, della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, nel quale espressamente si riconosce il diritto a «un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti»; e, più specificatamente, in ottemperanza alle numerose raccomandazioni e risoluzioni che indicano il reddito minimo garantito come «uno dei modi più efficaci per contrastare la povertà, garantire una qualità di vita adeguata e promuovere l'integrazione sociale»[54].

In questo quadro, Italia e Grecia spiccano per essere gli unici paesi dell'Unione europea a 28 privi di misure universali a tutela dei minimi vitali, nonostante gli ormai reiterati richiami dell'Europa a provvedere in tal senso[55].

E tuttavia, quando in Italia, nel dibattito politico o nella discussione pubblica, fa la sua comparsa il tema del reddito minimo garantito, esso viene immediatamente bollato con la parola “utopia”, nell’esibita ignoranza – o, peggio, nel colpevole occultamento – del contesto europeo. Come se l’austerità avesse avvinto non solo le esigenze di bilancio pubblico, ma anche l’immaginario politico collettivo..

Ma l’Europa non chiede solo austerità. A scorrere trattati, carte dei diritti, dichiarazioni, risoluzioni, raccomandazioni, l’Europa chiede *anche* solidarietà nei confronti dei cittadini in condizioni di bisogno tali da impedire una vita dignitosa; chiede *anche* l’introduzione di sistemi di reddito minimo garantito per superare la povertà e sostenere l’integrazione sociale.

Reddito minimo garantito: “è l’Europa che ce lo chiede”[56].

### **10. Una misura conforme a costituzione**

Ma anche e prima ce lo chiede la nostra costituzione.

Un reddito minimo garantito, finalizzato alla garanzia di un’esistenza libera e dignitosa per tutte le (sole) persone in condizione di fragilità sociale ed economica (secondo i principi dell’*universalismo selettivo*), appare infatti senz’altro conforme all’aspirazione costituente di liberazione universale dall’oppressione dal bisogno, e dunque *secundum constitutionem*. Si tratterebbe, infatti, di una misura che rientrerebbe in modo paradigmatico tra quelle tese a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la sua effettiva partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale del paese.

Un reddito di base garantito a tutti – come taluni autorevolmente auspicano[57] -, senza la condizione selettiva del bisogno (secondo il principio dell’*universalismo assoluto*), rappresenterebbe un livello di protezione ulteriore rispetto a quello preteso dalla costituzione. Il che, naturalmente, non lo renderebbe per ciò solo a essa contrario: si tratterebbe di un’estensione di tutela *praeter constitutionem*, simile a quella che portò alla previsione per via legislativa di un Servizio sanitario nazionale globale nelle prestazioni, universale nei destinatari, uguale nei trattamenti, nonostante la costituzione prescriva solo «cure gratuite agli indigenti»[58]. Ma diverrebbe *contra constitutionem* se, per garantire l’estensione della provvidenza (a tutti) oltre la sfera dei beneficiari individuabili sulla base della costituzione stessa (i deboli), andasse a incidere pesantemente sul *quantum* della misura, rendendola insufficiente a garantire un’esistenza libera e

dignitosa a coloro che si trovino sotto la soglia di povertà, nucleo essenziale di tutela costituzionalmente previsto[59].

Anche la condizionalità - ossia la possibilità di porre condizioni di tipo prestazionale al beneficiario del reddito minimo garantito, chiedendogli di accettare lavori o di svolgere altre attività di pubblica utilità -, se non viene concepita secondo una logica meramente contrattuale del *do ut des*, ma come misura promozionale di (re)inserimento sociale, diretta a rendere il soggetto attivo, autonomo e indipendente grazie al proprio lavoro, appare *secundum constitutionem*. In particolare, pare rispondente all'idea costituzionale di cittadinanza tanto sotto il profilo del diritto (ovvero il diritto, ex articolo 3, II comma, Cost., di partecipare effettivamente «all'organizzazione politica, economica e sociale del paese»), quanto sotto il profilo del dovere (ossia il dovere, ex articolo 4, II comma, Cost., «di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società»).

Anche se va sottolineato come il dovere di cui all'articolo 4, II comma, della costituzione non possa essere contratto nel “dovere di lavorare”. L'amplessima e combattutissima discussione in Assemblea costituente, volta a indicare come dovere repubblicano lo svolgimento non solo di “attività”, ma anche di “funzioni”, e non solo di tipo “materiale”, ma anche “spirituale” - e dunque «anche i lavori familiari delle donne di casa»[60], il lavoro «dello studioso [...], dell'archeologo, del bibliotecario»[61], «del sacerdote, del religioso, del missionario»[62], di coloro che si dedicano «ad un'attività spirituale o ad un'attività contemplativa»[63] - non può essere ignorata, riflettendosi chiaramente nel suo approdo testuale. E poi c'è l'inciso, anch'esso ineludibile, «secondo le proprie possibilità e la propria scelta»: l'eventualità che «La Repubblica [possa] richiedere ai cittadini la prestazione di un servizio del lavoro»[64] viene espressamente esclusa dai costituenti, con l'argomento che «nessuno può pensare oggi ad una coazione nei confronti del cittadino che vincoli la sua libertà, soprattutto nel campo in cui questa libertà gli è più peculiare come persona umana, e cioè nella scelta del lavoro»[65].

Allora, se il profilo del dovere non va trascurato, esso non può tuttavia dirsi soddisfatto dalle logiche del *workfare* che obbligano, in cambio di un sussidio, ad accettare *qualsiasi* lavoro, pena la decadenza dal beneficio al reddito. Anzi, questa prospettiva, che incentiva la diffusione di lavori con bassi salari e di bassa qualità, è da ritenersi in contrasto con la costituzione, oltre che con le norme di diritto internazionale che espressamente vietano il lavoro forzato od obbligatorio[66]. La

condizione, allora, va condizionata essa stessa, chiedendo sì la disponibilità ad accettare lavori, ma che siano il più possibile coerenti con la professionalità pregressa e le competenze acquisite (*principio di congruità del lavoro*). È se vero che spesso, pur di lavorare, ci si trova costretti a lavori che non corrispondono alle proprie aspirazioni e alle proprie capacità, questa è un'eventualità che è la vita – o più prosaicamente il mercato del lavoro – a imporre, ma che non può essere oggetto di imposizione da parte dello Stato<sup>[67]</sup>.

E ancora e in ogni caso, il lavoro retribuito, per quanto congruo, non deve esaurire lo spettro delle possibilità per soddisfare la condizione al reddito minimo garantito, ben potendo il contributo al progresso e al benessere sociale essere dato anche con attività e funzioni diverse, a partire dai lavori di cura delle persone, della comunità, del patrimonio ambientale e culturale.

### ***11. Una misura costituzionalmente necessaria***

Un reddito di cittadinanza universale ma selettivo rispetto al bisogno, condizionato alla disponibilità a un lavoro congruo o ad altra attività o funzione socialmente utile, nonché volto al reinserimento sociale del beneficiario, sarebbe dunque conforme alla costituzione italiana e all'idea di cittadinanza in essa inscritta.

Ma sarebbe anche costituzionalmente necessario?

Sì è detto come una lettura sistematica e integrata della costituzione economica con i principi fondamentali conduca a riconoscere come diritto universale l'aver garantita un'esistenza libera e dignitosa, corredato dal corrispondente dovere in capo alla Repubblica. Di tale diritto-dovere si può dire che il “mantenimento sociale” dei soggetti privi di mezzi costituisca il contenuto minimo essenziale: quel nucleo irriducibile che, se manca di tutela o viene aggredito, conduce irrimediabilmente alla violazione del diritto stesso.

Lo ha affermato anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 10 del 2010, nella quale ha qualificato il «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno» come «diritto fondamentale», «strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana». In quanto tale, per la Corte esso deve essere «garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo», e della

determinazione dei suoi livelli essenziali - inclusa «la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli» - «*deve farsi carico il legislatore nazionale*», alla luce, non solo dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), ma anche dei principi fondamentali enucleabili degli articoli 2, 3 II comma, e 38 della costituzione. Se ne ricava il dovere in capo al legislatore statale di tutelare, attraverso l'erogazione di «prestazioni imprescindibili», il «valore costituzionale insopprimibile» del diritto all'esistenza «in situazioni di estrema debolezza»[68].

La garanzia dell'esistenza è dunque “costituzionalmente necessaria”. Tuttavia a oggi manca in Italia una misura che l'assicuri in modo universale. È il già denunciato “buco nella rete” della protezione sociale, che in termini giuridici si chiama “lacuna”: il legislatore ha mancato di disciplinare qualcosa che, invece, avrebbe dovuto; una lacuna che, come tale, va politicamente rimediata (o giudizialmente dichiarata[69]).

Il reddito di cittadinanza, garantendo in modo universale il diritto costituzionale all'esistenza, sarebbe idoneo a colmare la lacuna e potrebbe così esso stesso essere definito *costituzionalmente necessario*[70] (non anche “a contenuto costituzionalmente vincolato”, come sarebbe se fosse l'unica misura atta a dare attuazione alla costituzione. Ma così non è: lo Stato potrebbe, ad esempio, porre in essere istituti per erogare direttamente cibo, vestiti, casa; oppure potrebbe predisporre erogazioni monetarie altre rispetto al reddito di cittadinanza, non universali, categoriali, ma in grado di coprire comunque tutte le situazioni di bisogno; oppure ancora – e come immaginavano i costituenti – potrebbe garantire a tutti un lavoro, e attraverso questo un reddito per vivere dignitosamente[71]).

Non un “nuovo diritto”, dunque. Al più una “nuova misura”, costituzionalmente necessaria, per garantire a tutti il diritto – antico quanto l'uomo – all'esistenza.

## **12. Il Jobs Act e la “*riforma degli ammortizzatori sociali*”: la svolta mancata**

Benché costituzionalmente necessario, tuttavia il discorso politico intorno all'introduzione di misure di reddito di cittadinanza langue ormai da tempo in

Italia – chiusa l'esperienza della metà degli anni Novanta del Novecento del “Reddito minimo di inserimento” e falliti i tentativi regionali dei primi anni Duemila[72] -, non andando mai oltre la presentazione di disegni di legge lasciati a giacere negli archivi parlamentari, senza mai approdare alla dignità di una discussione in aula.

Di fronte all'emergenza crisi, gli unici provvedimenti con i quali il legislatore nazionale ha saputo rispondere sono state misure di carattere settoriale e occasionale dai nomi fantasiosi (*bonus famiglia, bonus bebé, bonus elettrico, voucher baby-sitting, social card, nuova social card sperimentale, bonus Irpef 80 euro in busta paga...*), scarsamente efficaci sia negli esiti redistributivi che nel contrasto all'esclusione sociale per la loro estrema selettività e per l'esiguità delle misure stesse.

Occorrerebbe, invece, una reale e profonda riforma del sistema assistenziale, nel segno del superamento della sua frammentazione e alla ricerca di una misura di sostegno del reddito e di contrasto alla povertà veramente generale e universale.

Nonostante nel discorso con il quale chiedeva la fiducia alle Camere l'attuale Presidente del Consiglio Matteo Renzi avesse fatto intravedere la possibilità di una svolta in tal senso, promettendo l'introduzione di uno «strumento universale a sostegno di chi perde il posto di lavoro»[73], in realtà dalla lettura del complesso normativo noto con il nome di *Jobs Act*[74] - e particolarmente del decreto legislativo intitolato *Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (Naspi), nonché prestazioni ulteriori di sostegno al reddito*, nel quale si concentra la riforma del sistema di protezione sociale[75] -, emerge chiaramente come l'appuntamento con l'universalizzazione della protezione sociale sia stato ancora una volta mancato: ancora nessuna tutela per chi non è mai entrato nel mondo del lavoro; per chi non riesce a rientrarvi da troppo tempo; per chi non riesce a starvi abbastanza; per chi ha un lavoro ma è povero; per chi è povero è basta.

Ancora nessuna tutela universale.

## **12. Contro il reddito di cittadinanza: quali argomenti**

Quali sono gli argomenti che vengono portati a giustificazione di questa mancanza di volontà politica di provvedere all'istituzione di una misura di reddito di cittadinanza, a garanzia di un'esistenza libera e dignitosa per tutti?

Parte degli argomenti si rifà a mali endemici dell'Italia, che la renderebbero – a differenza degli altri paesi europei – specificamente inadatta a porre in essere una misura siffatta. Oltre al retro-pensiero di una particolare predisposizione antropologica dell'*homo italicus* a dedicarsi all'ozio, in ciò favorito dal mite clima mediterraneo[76], si avanzano “impedimenti strutturali” connessi alle peculiarità del contesto italiano: lavoro in nero, bassa legalità, forte disoccupazione, elevata evasione fiscale, corruzione, clientelismo, ridotta capacità amministrativa delle istituzioni... Si tratta di impedimenti reali, profondamente radicati in Italia, e che vanno presi molto sul serio. Eppure, l'uso fatto nel dibattito pubblico di tali ragioni appare sovente strumentale, «esclusivamente inteso a soffocare sul nascere le proposte miranti all'introduzione di un reddito minimo»[77]. Lungi dal costituire la base empirica e conoscitiva per azioni di politica pubblica volte a superarli, l'esistenza di tali nodi problematici «sembra acquisire uno statuto superiore, quello di una condizione immanente, che strutturalmente non può essere modificata nel nostro paese, quasi si trattasse della dotazione di materie prime», di cui si può solo prendere atto «al mero scopo di giustificare l'inazione»[78].

Ma le ragioni più forti, volte a stroncare sul nascere qualsiasi ipotesi di reddito di cittadinanza, sono sicuramente quelle dell'insostenibilità finanziaria. L'affermazione che dovrebbe essere la finanza a essere condizionata dai diritti e non viceversa non è ritenuta neppure degna di considerazione: in una congiuntura economica così duramente recessiva, in cui a crescere sono solo i tagli, immaginare di trovare risorse aggiuntive da dedicare alla spesa sociale appare impossibile, oltre che improponibile[79]. È il tema classico dei diritti sociali che costano. Il discorso sembra già chiuso con il solo porre la domanda: «Può permettersi una misura del genere uno stato super indebitato come l'Italia?». Anche se, in realtà, la questione andrebbe rovesciata: perché, «nonostante il fatto che il nostro debito pubblico sia largamente superiore a quello dei paesi nordeuropei, noi non abbiamo misure di reddito minimo garantito e gli altri invece sì»[80]?

Nelle proiezioni economiche di sostenibilità finanziaria, le stime di costo che sono state individuate per la realizzazione in Italia di una misura di reddito minimo garantito sono molto disomogenee tra di loro, oscillando tra i cinque e i

quindici miliardi di euro[81]. Si tratta in ogni caso di cifre indubbiamente rilevanti, e tuttavia non impossibili da recuperare, se si immagina di contestualizzare il reddito di cittadinanza all'interno dell'auspicata riforma complessiva del sistema di assistenza sociale, che preveda una semplificazione e razionalizzazione delle diverse, ad oggi parcellizzate e categoriali, prestazioni economiche, nel senso del loro progressivo assorbimento in un'unica misura di contrasto alla povertà[82]. Altre vie di finanziamento potrebbero provenire dal prelievo fiscale, attraverso un'accentuazione della progressività delle imposte, la tassazione dei grandi patrimoni e delle rendite finanziarie, l'imposizione di tasse ecologiche[83]; dal reimpiego dei proventi recuperati dalla lotta all'evasione fiscale; dalla razionalizzazione della spesa pubblica, destinando le (pur poche) risorse alla garanzia dei bisogni primari, e riducendo per converso le altre spese[84].

Andrebbe inoltre considerato che impiegare risorse per garantire un reddito di cittadinanza a coloro che non hanno i mezzi per vivere in condizioni dignitose non costituirebbe solo una spesa, bensì anche una forma di investimento ai fini della crescita economica, civile e politica dell'intera società[85]. È di questo parere anche il Consiglio europeo, che, nella risoluzione n. 2039 del 20 ottobre 2010, ha espressamente riconosciuto come la misura del reddito minimo garantito non solo rappresenti un mezzo importante ed efficace «per superare la povertà sostenendo l'integrazione sociale e l'accesso al mercato del lavoro e consentendo alle persone di condurre una vita dignitosa», ma pure svolga «un ruolo di carattere anticiclico, soprattutto in tempi di crisi, fornendo risorse aggiuntive per rafforzare la domanda e i consumi nel mercato interno»[86]. Sicché non è peregrino, a fronte della domanda: «quanto costa il reddito di cittadinanza?», porre anche la questione: «quanto costa non averlo?»[87].

Dunque, ostacoli antropologici, strutturali, finanziari si frappongono all'introduzione del reddito di cittadinanza in Italia. Ma nessuno di questi pare davvero insormontabile. E, d'altra parte, il primo compito della Repubblica resta proprio quello di “rimuovere gli ostacoli” – siano essi di natura antropologica, strutturale, finanziaria, o di qualsiasi altro genere – che impediscono l'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale tra i cittadini.

#### ***14. Lavoro di cittadinanza vs reddito di cittadinanza***

Ma la più profonda ragione di avversione al reddito di cittadinanza in Italia



pare essere un'altra: il "tabù del lavoro".

Si tratta del radicato timore che il reddito di cittadinanza possa tradursi in «insoddisfacente succedaneo al diritto al lavoro»[88]; «salario della subalternità», «carità istituzionale», «oppio dei popoli»[89]; «"compensazione *ex post*" dei disagi derivanti dalla mancanza di lavoro», anziché «"promozione *ex ante*" del lavoro»[90]. In estrema sintesi, fuga dalla "costituzione del lavoro", piuttosto che suo rilancio.

Questo il radicato timore. Questo il vero tabù. Ed è alla luce di questo tabù che si parla di "lavoro di cittadinanza" come priorità della politica economica, da contrapporre al "reddito di cittadinanza".

Ma la dismissione delle politiche di sviluppo occupazionale non è nella logica del reddito di cittadinanza. Al contrario, sarebbe fortemente controproducente per il reddito di cittadinanza stesso, che rischierebbe di cadere «vittima di un sovraccarico funzionale», dal momento che, in assenza di politiche del lavoro, tale misura si troverebbe a «svolgere funzioni vicarie per le quali essa non è adatta, giacché non attrezzata in termini né infrastrutturali, né finanziari, neppure nel più virtuoso dei contesti», né per creare lavoro, né per reggere senza di esso[91].

Il reddito di cittadinanza non va dunque letto come giustificazione *ex post* delle politiche occupazionali che hanno condotto al tradimento della promessa del "lavoro per tutti", e neppure *pro futuro* in vista della rinuncia a qualsiasi impegno in quella direzione; ma piuttosto come un *j'accuse* nei confronti di simili politiche del passato e del futuro, giacché è evidente che uno Stato, quando è costretto a dare denaro al posto di lavoro, è uno Stato che ha fallito.

Non è dunque in discussione che la Repubblica non debba tralignare d'un filo nel suo impegno di promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro, come prescritto dall'articolo 4, I comma: il lavoro per tutti è - e resta - «un obiettivo costituzionale». Anzi l'obiettivo costituzionale, perché «non raggiungere la piena occupazione è comunque contrario a costituzione»[92].

Anzi, di più, "la piena e buona occupazione". Non è infatti appagata la vocazione lavorista della costituzione dal "lavoro ad ogni costo", se non è anche un lavoro dignitoso, "di qualità": il *decent work* di cui parlano i documenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro, e che riporta al tema dell'irriducibilità del lavoro a merce[93]. Ad esempio, andando nel senso del

“lavorare meno, per lavorare tutti”[94]; promuovendo e organizzando “lavori socialmente utili”[95]; semplificando le tipologie contrattuali di lavoro, fino al “contratto unico” per tutti con pari diritti e pari tutele[96]; incentivando le imprese che perseguono comportamenti socialmente responsabili[97]... Tutte misure da leggersi, per quanto possibile, non in alternativa, ma in combinazione tra di loro. E soprattutto non in alternativa, ma in combinazione con il reddito di cittadinanza.

Perché il lavoro – il lavoro dignitoso – è insostituibile nella vita di un uomo: fonte non solo di sussistenza, ma anche di elevazione intellettuale e morale, di dignità, identità, socialità, partecipazione, oltre che di progresso economico e sociale. Per citare ancora Costantino Mortati, il lavoro, prima e oltre che strumento di sostentamento, è «mezzo necessario all’esplicarsi della personalità»[98]: «nel lavoro ciascuno riesce ad esprimere la potenza creativa in lui racchiusa, ed a trovare nella disciplina e nello sforzo che esso impone, insieme allo stimolo per l’adempimento del proprio compito terreno di perfezione, il mezzo necessario per soddisfare il suo debito verso la società con la partecipazione all’opera costitutiva della collettività in cui vive»[99]. E, in quanto tale, esso non è «in nessun modo surrogabile» da alcun altra forma di sostegno al reddito che, pur «se provvede al diritto alla vita, lascia insoddisfatta quell’esigenza»[100].

Insomma, ancora attingendo alle parole dei costituenti, «assicurare ad ogni cittadino la libertà dal bisogno è una tappa, assicurargli il pieno sfruttamento della propria capacità di lavoro è la meta»[101].

### ***15. Reddito di cittadinanza per consentire un’esistenza da “cittadini”***

Tuttavia, quando non si può lavorare perché il lavoro non c’è, non si può, per non cadere nella trappola della resa al fallimento delle politiche occupazionali, far gravare per intero il fardello di quel fallimento sulle spalle dei cittadini che, senza loro colpa, sono rimasti tagliati fuori dall’occupazione (o da un’occupazione stabile), relegandoli nel “ghetto dei superflui”[102].

Per quanto si possa essere convinti che sia il lavoro di cittadinanza e non il reddito di cittadinanza il fattore decisivo per la realizzazione dell’individuo e per lo sviluppo della società, occorre prendere atto del dato di realtà per il quale la meta della piena occupazione è ancora (e sempre più) lontana. Occorre porsi come problema collettivo che la mancanza di un’occupazione stabile e dignitosa per tutti non si ripercuota sul diritto all’esistenza di alcuni. Occorre farsi carico delle

situazioni esistenziali sempre più numerose in cui il lavoro non c'è, non si trova, si perde o è precario, e bisogna pur vivere.

Perché è l'esistenza preconditione del lavoro, e non, all'inverso, il lavoro preconditione dell'esistere. Se il lavoro non c'è, non per questo il diritto all'esistenza viene meno<sup>[103]</sup>.

Il reddito di cittadinanza, nella sua essenza, è dunque questo: un reddito teso a garantire l'esistenza, anche quando il lavoro non c'è.

Per consentire a tutti (anche a chi formalmente cittadino non è<sup>[104]</sup>) un'esistenza "da cittadini". Non si vive – non si pensa, non si parla, non si agisce, non si partecipa - da cittadini, infatti, se non si ha garantita un'esistenza libera e dignitosa. Essendo libertà e dignità dell'esistenza contenuto minimo essenziale di cittadinanza.

Non una carità, ma un diritto.

Un "risarcimento per mancato procurato lavoro".

Per vivere liberamente e dignitosamente, nonostante la promessa tradita.

\* Questo scritto – in una versione più ridotta - è destinato anche agli "Studi in onore di Gaetano Silvestri".

[1] Sul punto sono sufficienti i bruti dati statistici, reperibili su *www.istat.it*: a dicembre 2014 il numero dei disoccupati è pari a 3 milioni 322 mila (in aumento del 2,9% su base annua). Il tasso di disoccupazione si attesta al 12,9% (in aumento di 0,3 punti percentuali rispetto all'anno prima). Si vedano anche Commissione di indagine sull'esclusione sociale (CIES), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, Anno 2010*, particolarmente Parte II, *Le dinamiche del mercato del lavoro*, p. 69 ss., su *www.governo.lavoro.it*: Idem, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, Anni 2011-2012*, part. § 2.1. *Il mercato del lavoro durante la crisi*, p. 9 ss., su *www.governo.lavoro.it*.

[2] U. Beck, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile* (1999), Torino, Einaudi, 2000; M. Castells, *L'età dell'informazione* (1996), Milano, Egea Università Bocconi Editore, 2004; A. Gorz, *Metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica* (1988), Torino,

Bollati Boringhieri, 1992; J. Rifkin, *La fine del lavoro* (1995), Milano, Baldini&Castoldi, 1995; R. Sennett, *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale* (1998), Milano, Feltrinelli, 2001; e, nella letteratura italiana, J. Arriola, L. Vasapollo, *L'uomo precario nel disordine globale*, Milano, Jaca Book, 2005; F. Berton, M. Richiardi, S. Sacchi, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, il Mulino, 2009; M. Delfino, *Diritti sociali e flexicurity*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2009, III, p. 29 ss.; R. De Luca Tamajo, *Flexicurity: un improbabile ossimoro o un'utile mediazione?*, in *Foro italiano*, 2009, p. 193 ss.; L. Gallino, *Il costo umano della flessibilità*, Roma-Bari, Laterza, 2001; A. Perulli, *Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2012, p. 247 ss.; L. Zoppoli, *Flex/insecurity*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012.

[3] Il rapporto *La povertà in Italia*, 17 luglio 2013, su [www.istat.it](http://www.istat.it), segnala che, «oltre che tra le famiglie di operai (dal 7,5% al 9,4%) e di lavoratori in proprio (dal 4,2% al 6%), la povertà assoluta aumenta tra gli impiegati e i dirigenti (dall'1,3% al 2,6%) e tra le famiglie dove i redditi da lavoro si associano a redditi da pensione (dal 3,6% al 5,3%)».

[4] Ha scosso la coscienza sociale, per la carica di denuncia del gesto di riporre le sue ultime parole tra le pagine della Costituzione, il suicidio, il 2 febbraio 2013, di Giuseppe Burgarella, operaio sindacalista disoccupato dal 2010. Aveva annotato scrupolosamente, nel suo ultimo biglietto, l'elenco dei “morti di disoccupazione” degli ultimi due anni, al termine del quale aveva scritto il suo nome, destinato a non restare l'ultimo.

[5] Per L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, II, p. 392, «all'epoca di Locke, quando ancora esisteva un rapporto diretto tra vita e natura, la sopravvivenza ben poteva essere affidata all'autonomia dell'individuo». Oggi non è più così (p. 405): «l'antico rapporto tra autonomia e sopravvivenza, assicurato dallo scambio [...] tra lavoro e salario si è rotto».

[6] Sulla c.d. “costituzione economica”, G. Bognetti, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, Giuffrè, 1993; Idem, *La Costituzione economica*, A. Vignudelli (a cura di), *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, Modena, Mucchi, 2011, p. 170 ss.; S. Cassese, *La nuova Costituzione economica. Lezioni*, Bari-Roma, Laterza, 1995; G. De Vergottini, *La Costituzione economica italiana: passato e attualità*, in *Diritto e società*, 2010, p.

333 ss.; M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Torino, Utet, 1990, p. 376 ss.; C. Pinelli, *La Costituzione economica a sessant'anni dalla Costituzione*, in C. Pinelli, T. Treu (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, il Mulino, 2010.

[7] E. Ales, *Il lavoro di scarsa qualità*, in C. Pinelli (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Libri di Astrid, Bagno a Ripoli (Firenze), Passigli Editore, 2012, p. 217; E. Pugliese, *Le prestazioni sociali*, in M. Ruotolo (a cura di), *La costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Atti del Convegno di Ascoli Piceno, 14-15 Marzo 2008, Quaderno n. 1 di Costituzionalismo.it, Napoli, Editoriale scientifica, 2008, p. 174; T. Treu, *La persistenza dell'impianto lavoristico categoriale*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, il Mulino, 2008.

[8] In realtà, dal punto di vista dell'interpretazione meramente letterale, questa non è l'unica interpretazione possibile: grammaticalmente, infatti, non sarebbe implausibile sostenere che la "e" dell'articolo 38, I comma, possa essere intesa non in senso copulativo ma disgiuntivo. In questo senso, C. De Santis, *Congiunzioni*, in *Enciclopedia dell'Italiano*, diretta da R. Simone, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana Treccani, 2010, che ammette l'uso disgiuntivo della congiunzione e, sostenendo che essa ha «un potere di codifica molto debole».

[9] Il diritto al mantenimento e l'assistenza sociale è garantito in Italia in favore delle persone, cittadini e non, prive dei mezzi necessari per vivere, stabilmente residenti in Italia, con più di sessantacinque anni di età (il c.d. "assegno sociale": l. n. 153/1969; l. n. 335/1995) o che si trovino in condizione di inabilità al lavoro in quanto mutilati o invalidi civili (l. n. 118/1971). Un'impostazione universalistica dell'assistenza sociali si ritrova nella l. 328/2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), che predispone un sistema integrato di interventi e servizi sociali con «carattere di universalità» (sulla legge 328/2000, *ex multis*, E. Balboni, A. Mattioni, G. Pastori, B. Baroni (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328/2000 e provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2003; L. Violini, *Assistenza sociale* (voce), in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 463 ss.). Sull'articolo 38, I comma, *ex multis*, U. De Siervo, *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, vol. I, 1987, p. 449 ss.; L. Violini, *Art. 38*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di),

*Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, vol. I, 2006).

[10] Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *Relazione finale*, 28 febbraio 1997, su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 6.

[11] Gli *Atti dell'Assemblea costituente* si trovano, nella versione ufficiale, sul sito della Camera dei Deputati, [www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it), ordinati per data delle sedute; si trovano ordinati per articoli della Costituzione sul sito a cura di F. Calzaretti, *La nascita della Costituzione*, su [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it).

[12] Lucifero (Blocco Nazionale della Libertà), prima Sottocommissione, seduta dell' 8 ottobre 1946.

[13] Dossetti (gruppo Democratico Cristiano), prima Sottocommissione, seduta dell' 8 ottobre 1946.

[14] «Chiunque è inabile o per qualsiasi ragione, e senza sua colpa, è incapace di lavoro, ha diritto ad avere la sua esistenza assicurata dallo Stato».

[15] «Ogni cittadino che, a motivo dell'età, dello stato fisico o mentale, o di contingenze di carattere generale, si trovi nell'impossibilità di lavorare, ha diritto di ottenere dalla collettività mezzi adeguati di assistenza».

[16] Medi (gruppo Democratico Cristiano), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 6 maggio 1947.

[17] Colitto (gruppo dell'Uomo Qualunque), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 10 maggio 1947.

[18] Ghidini (gruppo Socialista dei Lavoratori Italiani), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 10 maggio 1947.

[19] Colitto (gruppo dell'Uomo Qualunque), terza Sottocommissione, seduta del 10 settembre 1946.

[20] Nitti (gruppo dell'Unione Democratica Nazionale), Assemblea costituente, seduta dell' 8 maggio 1947.

[21] Della Seta (gruppo Repubblicano), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 7 maggio 1947, «in una vera democrazia non v'è che una classe, la classe dei lavoratori. Lavoratori del braccio o della mente, ma lavoratori tutti».

[22] Nello stesso senso F. Pizzolato, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 18.

[23] Simonini (gruppo Socialista dei Lavoratori Italiani), terza Sottocommissione, seduta del 26 luglio 1946.

[24] Della Seta (gruppo Repubblicano), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 7 maggio 1947.

[25] Così avrebbe dovuto essere in base al III comma dell'articolo 4, poi soppresso, che prevedeva l'adempimento del dovere di lavorare come «presupposto per l'esercizio dei diritti politici».

[26] Sull'impatto della crisi economica sulla tenuta dei diritti sociali, *ex multis*, F. Angelini, M. Benvenuti, *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012; I. Ciolli, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012; A. D'Aloia, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, in *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Atti del convegno del Gruppo di Pisa tenutosi a Trapani, l'8-9 giugno 2012, su [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it); A. Ruggeri, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, su [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC, in *Rivista AIC*, n. 4/2013; A. Spadaro, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale, sostenibile)*, in *I diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il caso italiano. Il diritto del lavoro fra riforme delle regole e vincoli di sistema*, Atti del convegno tenutosi a Reggio Calabria il 5 novembre 2011, su *Rivista AIC*, n. 4/2011.

[27] M. D'Antona, *Le metamorfosi della subordinazione*, in F. Amato, G. Bronzini (a cura di), *A 25 anni dallo Statuto: quale futuro per il diritto del lavoro?*, in *Rivista critica di diritto del lavoro*, n. 1/1996, p. 23; L. Ferrajoli, *Principia iuris*, cit., II, p. 68; T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo* (2013), Milano, Bompiani, 2014.

[28] E. Ales, *Il lavoro di scarsa qualità*, cit., p. 222; G. Prosperetti, *Dall'art. 3 agli artt. 35 e seguenti della Costituzione*, in E. Ghera, A. Pace, *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene, 2009.

[29] Laconi (gruppo Comunista), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 24 marzo 1947. La Commissione dei Settantacinque aveva portato in discussione e

in votazione all'Assemblea costituente un testo privo delle parole "di fatto", nonostante queste fossero presenti nel testo licenziato dalla Prima Sottocommissione per la Costituzione, nella seduta dell'11 settembre 1946. Proprio questa omissione, nella seduta pomeridiana del 24 marzo 1947 dell'Assemblea costituente, fu oggetto di specifico emendamento aggiuntivo, sottoscritto da costituenti dei gruppi Democratico cristiano, Comunista e Socialista, con le motivazioni esplicitate da Laconi.

[30] In modo emblematico, Fanfani (gruppo Democratico Cristiano), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947: dicendo che la Repubblica è fondata sul lavoro, «si esclude che essa possa fondarsi sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria, sulla fatica altrui e si afferma invece che essa si fonda sul dovere, che è anche diritto ad un tempo per ogni uomo, di trovare nel suo sforzo libero la sua capacità di essere e di contribuire al bene della comunità nazionale». Questo significato dell'articolo 1 è per altro posto in evidenza dai molti commentatori del articolo primo della Costituzione italiana; *ex multis*, V. Crisafulli, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione italiana*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1951, p. 161 ss.; M. Dogliani, *La parola lavoro. La costituzione come nefas alle razionalità aggressive nei confronti del lavoro perché sistematicamente autodistruttive*, su [www.spaziofilosofico.it](http://www.spaziofilosofico.it), n. 1/2011; L. Elia, *Il primo articolo della Costituzione repubblicana*, in Aa.Vv., *Città dell'uomo. Una repubblica fondata sul lavoro*, Atti del convegno del 12-13 dicembre 1986, Roma, Ave, 1988, p. 8 ss.; C. Esposito, *Commento all'art. 1 della Costituzione (1948)*, in C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 1 ss.; G. Ferrara, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in G. Casadio (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, Ediesse, 2006, p. 199 ss.; E. Ghera, A. Pace (a cura di), *L'attualità dei principî fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene, 2009; M.S. Giannini, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1949, p. 3 ss.; M. Luciani, *Il lavoro nella Costituzione*, in B. Pezzini, M. Baronchelli (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana. Le radici, il cammino*, Bergamo, Istituto Bergamasco per la Storia della Resistenza e dell'Età Contemporanea, 2007, p. 139 ss.; M. Mazziotti, *Lavoro (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 338 ss.; C. Mortati, *Commento all'art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, 1975, p. 1 ss.; M. Olivetti, *Commento all'art.1*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di),



*Commentario della Costituzione*, cit., vol. I, p. 5 ss.; C. Pinelli, «Lavoro» e «progresso» nella Costituzione, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2009, p. 401 ss.; G.U. Rescigno, *Lavoro e Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2009, p. 21 ss.; G. Silvestri, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in Aa.Vv., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, Ediesse, 1997, p. 76 ss.; G. Zagrebelsky, «Fondata sul lavoro». *La solitudine dell'articolo 1*, Torino, Einaudi, 2013.

[31] Come riteneva, per esempio, Mastrojanni (gruppo dell'Uomo Qualunque), Assemblea costituente, seduta del 5 marzo 1947: «se è vero che l'Italia è definita Repubblica democratica, è innegabile che in essa hanno diritto di asilo solamente coloro che sono lavoratori».

[32] Basso (gruppo Socialista), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 6 marzo 1947: la Repubblica italiana «trae il suo senso e il suo significato solo dalla partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale». E questa partecipazione «è appunto il lavoro». «Finché non sarà garantito a tutti il lavoro, non sarà garantita a tutti la libertà; finché non vi sarà sicurezza sociale, non vi sarà veramente democrazia politica; o noi realizzeremo interamente questa Costituzione, o noi non avremo realizzata la democrazia in Italia».

[33] In questo senso, *ex multis*, M. Ainis, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in A. Pace (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, I, p. 11 ss.: nella Carta del '47 «c'è come una ricognizione delle molteplici situazioni di sofferenza sociale, di disagio, che oggi come ieri ci circondano, e al contempo c'è un programma di emancipazione, un disegno di giustizia sociale [...] in favore dei più deboli, dei diseredati, o comunque poste a tutela di chi incolpevolmente versò in una condizione di minorità sociale», con (p. 33) «un raggio d'escursione che trascende la semplice categoria dei lavoratori. Li comprende, ma non si esaurisce in essi».

[34] A. Di Giovine, M. Dogliani, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in *Questione giustizia*, n. 2/1993, p. 321 ss. Per gli Autori, la «democrazia emancipante» è quella, propria delle costituzioni del secondo dopoguerra, «in cui il principio di eguaglianza in senso sostanziale è assunto come fondamentale principio normativo, ed in cui all'idea di cittadinanza è fortemente collegata la pretesa ad un intervento attivo dello Stato in chiave di politiche redistributive (e dunque – appunto – «emancipante» nei confronti dei settori più

deboli della società)».

[35] È questa la famosa formula coniata da P. Calamandrei, *Cenni introduttivi sulla Costituente e i suoi lavori*, in P. Calamandrei, A. Levi (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, G. Barbera Editore, 1950, p. XXXV, per descrivere in sintesi la Costituzione italiana.

[36] Corte cost., sent. n. 217/1988, con riferimento al diritto all'abitazione.

[37] L. Elia, *Si può rinunciare allo "Stato sociale"?*, in R. Artoni, E. Bettinelli, *Povert  e Stato*, Roma, Fondazione Adriano Olivetti, 1987, p. 107 s.

[38] Giua (gruppo Socialista), seduta del 9 settembre 1946.

[39] Fanfani (gruppo Democratico Cristiano), terza Sottocommissione, sedute del 9 e 10 settembre 1946. Nello stesso senso, nella seduta del 10 settembre 1946, sempre in terza Sottocommissione, Taviani (gruppo Democratico Cristiano): «Lo Stato provvede a porre le condizioni economiche e sociali per assicurare a tutti i cittadini il lavoro, oppure, ove questo non sia possibile, una assistenza che lo surroghi»; Merlin Angelina (gruppo Socialista): «Lo Stato riconosce il diritto ed il dovere dei cittadini al lavoro ed   tenuto a promuovere i piani economici che assicurino il minimo necessario alla vita, e se non   possibile, l'assistenza».

[40] Per questi documenti si veda *Archivio delle costituzioni storiche*, su [www.dircost.unito.it](http://www.dircost.unito.it).

[41] C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, p. 242 s.

[42] *Ibidem*, p. 243.

[43] *Ibidem*, p. 243.

[44] *Ibidem*, p. 294.

[45] *Ibidem*, p. 295 s.

[46] *Ibidem*, p. 149 ss.

[47] *Ibidem*, p. 296.

[48] L'idea del «risarcimento per equivalente» in caso di mancato procurato lavoro da parte della Repubblica si trova raccolta e sviluppata anche in G.U.

Rescigno, *La distribuzione della ricchezza socialmente prodotta*, in M. Ruotolo (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Atti del Convegno di Ascoli Piceno, 14-15 Marzo 2008, Quaderno n. 1 di Costituzionalismo.it, Napoli, Editoriale scientifica, 2008, p. 300, che afferma che dovrebbe essere garantito «a qualunque cittadino maggiorenne che ha cercato lavoro e non lo ha trovato senza sua colpa un reddito sostanzialmente equivalente a quello che mediamente viene offerto da un lavoro retribuito». L'Autore è tuttavia scettico rispetto alla misura del reddito di cittadinanza, che concepisce «solo come rimedio temporaneo e transitorio [...] in quei brevi periodi nei quali, per motivi pratici, qualcuno sta cercando lavoro e non lo trova» (p. 301, nt. 3).

[49] Almeno dagli anni Settanta del Novecento, con il passaggio dal fordismo al post-fordismo, ma i presupposti storici sono assai più risalenti. Sia consentito il rinvio a C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013, cap. I, *Contesti, definizioni e argomenti*, e bibliografia ivi citata.

[50] Un'esperienza di "Reddito minimo di inserimento" (Rmi), si era avuta, sia pure in via sperimentale, temporalmente e geograficamente limitata, verso la metà degli anni Novanta, sotto il governo Prodi (art. 59, l. n. 449 del 1997, *Legge finanziaria 1998*, e d. lgs. n. 237 del 1998), e poi negli anni Duemila, in qualche esperienza di livello regionale (particolarmente rilevanti quella della Regione Campania, Legge regionale 19 febbraio 2004, n. 2, *Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza*, e quella della Regione Lazio, Legge regionale 20 marzo 2009, n. 4, *Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati*). Dopo un lungo silenzio, il "reddito di cittadinanza" è stato uno dei protagonisti nell'ultima campagna elettorale nei programmi di diversi partiti e movimenti politici (tra i più espliciti: Sinistra Ecologia e Libertà; Movimento 5 Stelle), ed è oggetto di alcune proposte di legge nell'attuale XVII legislatura: Leva (PD) e altri, *Istituzione del reddito minimo di cittadinanza attiva* (C 720); iniziativa popolare, *Istituzione del reddito minimo garantito* (C 751); Migliore (SEL) e altri, *Istituzione del reddito minimo garantito* (C.1683); Pesco (M5S), *Disposizioni per l'introduzione del reddito di cittadinanza* (C 1750); Pesco (M5S) e altri, *Istituzione e disciplina del reddito di cittadinanza, nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario* (C 2723); Catalfo (M5S) e altri, *Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario* (S 1148); De Petris (Misto, SEL) e altri, *Istituzione del reddito minimo*

*garantito* (S.1670). Anche i “saggi” del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica, nella loro *Agenda possibile* del 12 aprile 2013, su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it), tra le *Proposte con effetti prevalenti sulla dimensione sociale*, avevano affermato (p. 10, e più nel dettaglio p. 24) che occorre «valutare le diverse ipotesi relative all'eventuale introduzione di un reddito minimo di inserimento, da inserire in un quadro complessivo di revisione dell'assistenza».

[51] In alternativa a reddito di cittadinanza, si parla variamente di reddito minimo garantito, reddito minimo universale, reddito minimo di inserimento, reddito minimo di attivazione, reddito di autonomia, reddito di partecipazione, reddito di esistenza, sussidio unico di disoccupazione, reddito sociale minimo, dividendo sociale, reddito di base... a seconda dei profili che più si vogliono mettere in risalto.

[52] Fuori dall'Europa, particolarmente rilevante l'esperienza del Brasile, dove, in una complessiva politica di estensione della protezione sociale, nell'ottobre del 2003 è stata approvato un programma denominato *Bolsa familia*, per il quale tutte le famiglie con un reddito pro capite sotto un certo livello hanno diritto a un supplemento di reddito, più ulteriori incrementi per i figli a carico fino ai sedici anni.

[53] Nel 1976, con un emendamento costituzionale, è stato creato l'*Alaska Permanent Fund Dividend*, al quale affluiscono le *royalties* del petrolio e del gas, e da cui viene tratto un dividendo annuale per tutti i residenti dell'Alaska dai sei mesi in su ([www.pfd.alaska.gov](http://www.pfd.alaska.gov)).

[54] *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI))*, nella quale - ribadito che è diritto fondamentale della persona «disporre di risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana» e che «la povertà e l'esclusione sociale costituiscono violazioni della dignità umana e dei diritti umani fondamentali» - si afferma esplicitamente che «per garantire sistemi di sicurezza e di protezione sociale di qualità» occorre che trovi riconoscimento «un reddito minimo garantito individualmente a livello nazionale», al fine di «garantire l'inclusione sociale e assorbire le conseguenze sociali della crisi economica». *Ex multis, Raccomandazione del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione*

sociale (92/441/CEE); *Raccomandazione della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro* (2008/867/CE); *Risoluzione del Parlamento europeo concernente la lotta contro la povertà nella Comunità europea* del 1988; *Risoluzione del Parlamento europeo sulla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale nella Comunità europea* del 1993; *Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sulla promozione dell'inclusione sociale e la lotta contro la povertà, inclusa la povertà infantile, nell'Unione europea* (2008/2034(INI)); *Risoluzione del Parlamento europeo del 6 maggio 2009 sull'agenda sociale rinnovata* (2008/2330(INI)). Per un'analisi delle politiche di reddito minimo garantito in Europa, a livello di Unione europea e nei singoli stati, sia consentito il rinvio a C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., cap. III, *Reddito minimo garantito in Europa*, e bibliografia ivi citata.

[55] A partire da *Comunicazione della Commissione del 25 gennaio 1999 sui regimi nazionali di reddito minimo* [Com (98) 774 def.], che sottolinea le eccezioni di Italia e Grecia carenti di questo strumento; eccezioni rimarcate e stigmatizzate in tutti i documenti successivi (*Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni. Progetto di relazione congiunta sull'integrazione europea, del 10 ottobre 2001* [Com(2001) 565 def.]; *Comunicazione della Commissione del 12 dicembre 2003 – Relazione comune sull'integrazione sociale contenente una sintesi dei risultati dell'esame dei piani d'azione nazionali per l'integrazione sociale (2003-2005)* [COM(2003)773]; *Rapporto sul rispetto dei social rights previsti dalla Carta sociale Europea*, redatto dal Comitato europeo sui diritti sociali del Consiglio d'Europa nel 2010, per il 2009).

[56] Così anche Perazzoli G., *Reddito minimo garantito: ce lo chiede l'Europa!*, in *Micromega*, n. 3/2013.

[57] G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2011, p. 15; L. Ferrajoli, *Principia iuris*, cit., II, p. 407 (Idem, *Il futuro dello stato sociale e il reddito minimo garantito*, in Aa.Vv., *Ai confini dello Stato sociale*, Roma, Manifestolibri, 1995); S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 245.

[58] Il riferimento è naturalmente alla l. 23 dicembre 1978, n. 833, *Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale*.

[59] Nello stesso senso F. Pizzolato, *Il minimo vitale*, cit., p. 80.

[60] Moro (gruppo Democratico Cristiano), prima Sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946.

[61] Lucifero (Blocco Nazionale della Libertà), prima Sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946.

[62] Tupini (gruppo Democratico Cristiano), prima Sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946.

[63] Dossetti (gruppo Democratico Cristiano), prima Sottocommissione, seduta del 4 ottobre 1946.

[64] Secondo il testo dell'emendamento presentato da Foa (gruppo autonomista), Assemblea costituente, seduta del 8 maggio 1947.

[65] Laconi (gruppo Comunista), Assemblea costituente, seduta dell' 8 maggio 1947.

[66] Per tutte, *Convenzioni Oil n. 29/1930 (Sul lavoro forzato od obbligatorio)*, e *n. 105/1957 (Sull'abolizione del lavoro forzato)* e art. 4, comma 2, *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (con formulazione riprodotta identica nell'art. 5, comma 2, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*), per il quale «Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio».

[67] In questo senso anche M. Cavino, *Il lavoro politico come fondamento della Repubblica*, in M. Cavino, I. Massa Pinto, *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 38. I imiti del *workfare* vengono evidenziate anche da European Anti-Poverty Network (Epan), *Adequacy of Minimum Income in the EU*, in *Epan Explainer*, n. 2/2010 che, circa l'obbligatorietà del lavoro, scrive: «pare che l'unico scopo sia quello di ridurre le percentuali statistiche dei tassi di disoccupazione e diminuire i costi dell'intervento sociale».

[68] La Corte costituzionale era stata chiamata a risolvere una questione di legittimità costituzionale instaurata in via principale dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria, che lamentavano l'intervento da parte dello Stato nella materia "politiche sociali", di competenza esclusiva regionale *ex art. 117, IV comma*, della Costituzione, attraverso la previsione della *Social card*, introdotta

dall'art. 81 (commi 29, 30 e dal 32 al 38 bis) del d.l. n. 112 del 2008, recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito con modifiche con l. n. 133 del 2008. La Corte, nella sentenza 10/2010, ha giudicato infondata la questione alla luce dell'articolo 117, II comma, lettera m) della Costituzione.

[69] Il problema che si pone, in questo caso, è quello di non facile soluzione della sanzionabilità delle omissioni legislative in materia di diritti sociali. Si potrebbe immaginare l'uso, da parte dei giudici comuni, di procedimenti cautelari e, da parte della Corte costituzionale, di sentenze additive di principio che dichiarino parzialmente incostituzionali le misure categoriali attualmente previste, al fine di estendere la platea dei beneficiari e dotarli di strumenti per l'esigibilità del diritto, almeno nel suo contenuto minimo essenziale. Ma la via della tutela del diritto fondamentale all'esistenza attraverso il controllo di costituzionalità per omissione, pur invocata in via residuale, non appaga appieno. Si tratta di una decisione politica fondamentale, che, come tale, dovrebbe spettare alla rappresentanza politica che siede in Parlamento: lo sforzo di riequilibrare le posizioni di svantaggio per edificare una società più giusta e più libera «è uno sforzo immane perché va contro natura, perché la vita stessa è fonte perenne di diseguaglianze. Tuttavia questo compito spetta alla politica, non alla Corte costituzionale; un organo di garanzia come la Corte ha per vocazione di razionalizzare l'ordinamento vigente, ma non gli si può chiedere di progettare il futuro» (M. Ainis, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 52).

[70] Così anche F. Pizzolato, *Il minimo vitale*, cit., p. 108; A. D'Aloia, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1104.

[71] L'elaborazione della classificazione tra leggi a contenuto costituzionalmente vincolato (il cui nucleo normativo non può venire «alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti dalla Costituzione stessa», in quanto ne rappresentano l'unica modalità possibile di attuazione) e quelle costituzionalmente obbligatorie o necessarie (la cui esistenza è imposta in vista dell'attuazione di un diritto o di un istituto costituzionale, pur potendosi esse dotare di contenuti diversi al fine di realizzare il diritto o l'istituto stesso), come è noto, si deve principalmente alla giurisprudenza costituzionale in materia di referendum abrogativo, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978.

[72] Si veda nt. 50. Sia consentito il rinvio a C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., cap. IV, *Esperienze di reddito minimo garantito in Italia*, e bibliografia ivi citata.

[73] Dal discorso al Senato della Repubblica, 24 febbraio 2014.

[74] “*Jobs Act*” è anglicismo che non compare nelle intitolazioni ufficiali delle disposizioni normative, ma che è stato scelto dal Presidente del Consiglio Renzi per presentare ai cittadini il “piano lavoro”: si veda *Comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2014*, su [www.governo.it](http://www.governo.it). Con il *Jobs Act*, il governo Renzi ambisce a trovare la quadratura del cerchio per dare soluzione contestuale a disoccupazione e povertà nel nostro paese, attraverso politiche di *flexsecurity*, volte, secondo la retorica del governo, a “garantire le persone e non i posti di lavoro”: spingendo, da un lato, per la flessibilità nel mercato del lavoro, sia in entrata che in uscita - attraverso la liberalizzazione dei contratti a termine; la previsione di agevolazioni con riguardo all'apprendistato; la revisione del regime delle tutele in caso di licenziamento -; tessendo contestualmente, dall'altro, una rete di protezione sociale nelle intenzioni più ampia, resistente e con meno buchi rispetto all'attuale, volta a sostenere con un “reddito di transizione” le persone anche nei tempi di non-lavoro, dovuti proprio alla maggiore flessibilità e mobilità. In particolare il *Jobs Act* si compone di: 1) un decreto legge 20 marzo 2014, n. 34 (convertito con legge n. 78 del 2014) recante *Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*, in materia di contratti a termine e apprendistato (per la parte “*flex-*” in entrata); 2) una legge delega 10 dicembre 2014, n. 183, recante *Deleghe al governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, alla quale è stata data attuazione con due decreti legislativi, approvati dal Consiglio dei ministri il 20 febbraio 2015: 3) l'uno intitolato *Contratto di lavoro a tempo indeterminato e a tutele crescenti*, che reca la nuova disciplina in materia di licenziamento (per la parte “*flex-*” in uscita); 4) l'altro *Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (Naspi), nonché prestazioni ulteriori di sostegno al reddito*, che reca la nuova disciplina in materia di ammortizzatori sociali (per la parte “*-security*”). Per un commento del *Jobs Act* nel suo complesso M. Miscione, “*Jobs Act*” con un primo decreto legge ed un ampio disegno di legge-delega, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n.4/2014, 305 ss.; M.



Cataldi, *Jobs Act: L'incerto equilibrio tra flessibilità e sicurezza*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2014.

[75] La “Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l’Impiego” (NASpI), indennità mensile di disoccupazione, è volta a garantire «una tutela di sostegno al reddito» unica e uniforme per tutti i «lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione» (art. 1), purché «possano far valere, nei quattro anni precedenti l’inizio del periodo di disoccupazione, almeno tredici settimane di contribuzione», e «diciotto giornate di lavoro effettivo o equivalenti, a prescindere dal minimale contributivo, nei dodici mesi che precedono l’inizio del periodo di disoccupazione» (art. 3). Non si tratta, tuttavia, di un sostegno al reddito su cui fare stabile affidamento: a partire dal quarto mese «l’indennità è ridotta progressivamente» (art. 4) e, lungi dall’essere assicurata fino a quando persiste lo stato di disoccupazione, si prevede che la NASpI sia corrisposta «per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni» ed «è in ogni caso limitata a un massimo di 78 settimane» (art. 5): la durata dell’indennità viene dunque proporzionata alla storia contributiva del lavoratore, a tutto danno dei lavoratori precari e intermittenti, che si vorrebbe invece apparentemente tutelare. L’erogazione è inoltre subordinata, a pena di decadenza, a una serie di condizioni, come «la regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa, nonché ai percorsi di riqualificazione personale»; si prevede, inoltre, la determinazione di un «sistema di sanzioni» ulteriori in caso di inottemperanza agli obblighi di partecipazione alle azioni di politica attiva (art. 7).

Oltre alla NASpI è istituito, in via sperimentale, per l’anno 2015, anche l’“Assegno di disoccupazione” (ASDI), avente la «funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori precettori della NASpI», che abbiano fruito di questa misura per l’intera sua durata «senza trovare occupazione e si trovino in condizione di bisogno» attestata da valori ridotti dell’Indicatore di situazione economica equivalente (ISEE) (art. 15.1). Il decreto legislativo prevede dunque un sussidio di disoccupazione di secondo livello, destinato ai soli disoccupati poveri che abbiano prima goduto, poi perso il diritto alla indennità di disoccupazione standard senza aver trovato una nuova occupazione, restando ancora una volta esclusi da qualsiasi protezione “gli altri poveri”, «coloro che hanno carriere lavorative troppo frammentate per fruire del Naspi, o per fruirne per il massimo periodo possibile, e soprattutto coloro che sono poveri perché non hanno mai avuto la possibilità di avere un rapporto di lavoro regolare» (C. Saraceno, *La povertà*

*continua a non essere in agenda*, su *www.lavoce.info*). Ma anche tra gli “ex-lavoratori poveri” la misura si rivela categoriale e non universale, essendo prevista come «prioritariamente riservata ai lavoratori appartenenti a nuclei familiari con minorenni e quindi ai lavoratori in età vicina al pensionamento». Al termine del primo anno di applicazione, «*possono* essere stabilite modalità di estensione sino *eventualmente* a coprire l’intera platea dei beneficiari», ma in ogni caso la misura è subordinata a un vincolo di risorse (art. 15.2). Il godimento è inoltre condizionato, pena la perdita del beneficio, «all’adesione ad un progetto personalizzato redatto dai competenti servizi per l’impiego» contenete «specifici impegni in termini di ricerca attiva di lavoro, disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione, accettazione di *adeguate* proposte di lavoro» (art. 15.6). In ogni caso l’impegno attivo e volenteroso non basta ad essere comunque garantiti, in quanto «l’ASDI è erogato per una durata massima di sei mesi» (art. 15.3); dopo di ciò, non c’è più alcuna rete di protezione.

In via sperimentale, per l’anno 2015, è prevista anche una “Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e a progetto” (DIS-COLL), destinata ai c.d. “co.co.co” «non pensionati e privi di partita IVA, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione» (art. 16.1). È questa l’“universalizzazione” in caso di disoccupazione, secondo il governo: certo, si tratta di un’importante estensione dell’indennità di disoccupazione (sia pure in via sperimentale e per la durata di un anno) che va a tutelare i “collaboratori a progetto”; ma ne restano comunque tagliati fuori la più parte delle figure di precari, nonché, ancora una volta ed esplicitamente, i lavoratori autonomi, il c.d. “popolo delle partite IVA”.

Quanto al principio indicato nella legge delega di «eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l’accesso a servizi di carattere assistenziale» (Art.1.2, lett. b.6 della legge delega 183 del 2014), esso non è svolto nel decreto legislativo nel senso di assicurare una protezione reddituale anche ai *working poors*, che, pur non in stato di disoccupazione, hanno redditi al di sotto della soglia di povertà. Il decreto applica il principio limitatamente al caso di quei lavoratori, già beneficiari di una delle misure di sostegno al reddito previste per il caso di disoccupazione, che poi trovino un lavoro, subordinato o autonomo, ma con reddito inferiore all’importo della misura stessa: in tal caso il sostegno è mantenuto, anche se opportunamente ridotto in ragione dell’integrazione con il reddito (artt. 9 e 10).

[76] Resta memorabile la frase dell’allora Ministro del lavoro e delle politiche

sociali Elsa Fornero: «l'Italia è un paese ricco di contraddizioni, che ha il sole per nove mesi l'anno e con un reddito di base la gente si adagerebbe, si siederebbe e mangerebbe pasta al pomodoro». Nel dicembre 2011, il Ministro, rispondendo a una domanda circa le misure che il governo intendeva attuare per sconfiggere la povertà dilagante, affermò che il reddito minimo garantito «rappresenta[va] una direzione verso la quale il Governo [avrebbe lavorato]» (la notizia sulla stampa quotidiana del 1 e 2 dicembre 2011); ma pochi mesi dopo, sollecitato nuovamente da una domanda sull'argomento, diede la risposta riportata (la notizia sulla stampa quotidiana del 12-14 marzo 2012).

[77] Commissione di indagine sull'esclusione sociale (Cies), *Rapporto sulle politiche contro la povertà, Anno 2010*, cit., p. 179.

[78] *Ibidem*, p. 179.

[79] Lo denunciano in senso critico L. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, *Costituzionalismo.it*, 1/2013, p. 2; F. Gabriele, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile") della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3/2013, p. 3. Contro l'assunto che il *welfare* sia un lusso, da ridimensionare in tempo di crisi, F. Rampini, *"Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale". Falso!*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

[80] Così, acutamente, G. Perazzoli, *Reddito minimo garantito: ce lo chiede l'Europa!*, cit., p. 175 ss.

[81] Ad esempio, Basic Income Network, *Bella, disarmante e semplice: l'utopia concreta del reddito garantito*, documento conclusivo del meeting organizzato a Roma il 9-10 giugno 2011, in G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza*, cit., p. 140, parla di «un costo complessivo, al netto dei sussidi al reddito già esistenti, pari a 5,2 miliardi per garantire un reddito minimo coincidente con la soglia di povertà relativa (euro 600 al mese). Per assicurare mezzi di sostentamento più elevati (superiori al 20% rispetto alla soglia di povertà relativa) la simulazione ha evidenziato la necessità di un impegno finanziario più consistente, pari a 15,7 miliardi di euro».

[82] D. Mesini, E. Ranci Ortigosa, *Le politiche di contrasto all'esclusione sociale: una proposta*, in C. Pinelli (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, cit., p. 377 ss.; G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza*, cit., p. 107.

[83] Nella duplice versione della *Energy tax*, tassa su tutte le attività inquinanti, e dell'*Earth Basic Incom (Ebi)*, tassa sulle emissioni dei gas serra, per finanziare un reddito di base per tutti gli abitanti del pianeta (G. Busilacchi, *Dai rifiuti può nascere un fiore: un reddito di base per salvare il pianeta*, in Basic Income Network Italia (a cura di), *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, Roma, Manifestolibri, 2009, p. 168 ss.; E. Christensen, *Un'argomentazione ecologica e globale a favore del basic income*, *ibidem*, p. 97 ss.).

[84] Per una panoramica di alcune proposte per il finanziamento del reddito minimo garantito, A. Fumagalli, *Relazione sulla sostenibilità, costo e finanziamento di un reddito di base incondizionato in Italia*, su [www.bin-italia.org](http://www.bin-italia.org); A. Travaglini, *Reddito minimo, come si potrebbe fare*, su [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info).

[85] Così anche L. Ferrajoli, *Principia iuris*, cit., II, p. 70 e p. 397.

[86] *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI))*, punti Y e Z.

[87] Pone in questi termini la questione A. Travaglini, *Reddito minimo, come si potrebbe fare*, cit.

[88] D. Bifulco, *Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato*, in L. Chieffi, *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999, p. 32.

[89] A. Gorz, *Metamorfosi del lavoro*, cit., p. 223 (anche se il suo pensiero subisce successivamente un'esplicita revisione in favore del reddito di cittadinanza in A. Gorz, *Miserie del presente, ricchezze del possibile*, (1997), Roma, Manifestolibri, 1998).

[90] L. Pennacchi, *Lavoro, e non reddito, di cittadinanza*, su [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info), p. 1 (la sua critica, tuttavia, è circoscritta al reddito di base, e non anche al reddito minimo garantito). Nello stesso senso G. Lughini, *Reddito sì, ma da lavoro*, su [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info), p. 3.

[91] Commissione di indagine sull'esclusione sociale (Cies), *Rapporto sulle politiche contro la povertà, Anno 2010*, cit., p. 179.

[92] G.U. Rescigno, *La distribuzione della ricchezza socialmente prodotta*, cit., p. 299. Nella giurisprudenza costituzionale, *ex multis*, Corte cost., sent. n. 105/1963, nella quale si afferma che l'articolo 4, I comma, impone allo Stato la determinazione e il mantenimento «di una situazione di fatto tale da aprire concretamente alla generalità dei cittadini la possibilità di procurarsi un posto di lavoro».

[93] L. Gallino, *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Roma, Laterza, 2007.

[94] Tema ricorrente nel dibattito italiano è quello della riduzione dell'orario di lavoro come strategia per ridisegnare il mercato del lavoro e far tornare a crescere l'occupazione, sintetizzato nello slogan *d'antan* "lavorare meno, lavorare tutti". Il nodo problematico della proposta resta la garanzia della parità di salario, a fronte di una diminuzione delle ore lavorate. Sul tema della riduzione dell'orario di lavoro, G. Aznar, *Lavorare meno, per lavorare tutti. Venti proposte* (1993), Torino, Bollati Boringhieri, 1994; A. Caillé, *Tempo scelto e reddito di cittadinanza. Oltre il lavoro salariato universale*, in Aa.Vv. *La democrazia del reddito universale*, Roma, Manifestolibri, 1997, p. 107 ss.; A. Gorz, *Metamorfosi del lavoro*, cit.; G. Mazzetti, *Quel pane da spartire. Teoria generale della necessità di redistribuire il lavoro*, Torino, Bollati Boringhieri, 1997; G.U. Rescigno, *La distribuzione della ricchezza socialmente prodotta*, cit., p. 301.

[95] C. Lughini, *Reddito sì, ma da lavoro*, cit.

[96] In questo senso, tra gli altri, T. Boeri, P. Garibaldi, *Un nuovo contratto per tutti*, Milano, Chiarelettere, 2008.

[97] A. Pasetto, *Tra reddito e lavoro, il terzo settore*, su [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info).

[98] C. Mortati, *Commento all'art. 1*, cit., p. 16.

[99] C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 149 ss. Nella giurisprudenza costituzionale, *ex multis*, Corte cost., sent. n. 60/1991: «il cittadino, nel luogo di lavoro, dove si svolge tanta parte della sua vita di quasi tutti i giorni, non percepisce solo retribuzione contro prestazione, ma afferma e sviluppa la sua personalità nel complesso dei rapporti e dei valori che il mondo del lavoro sa esprimere».

[100] C. Mortati, *Commento all'art. 1*, cit., p. 16.

[101] Colitto (gruppo dell'Uomo Qualunque), terza Sottocommissione, seduta del 9 settembre 1946.

[102] U. Beck, *I giovani "superflui" delle periferie*, in *La Repubblica*, 3 gennaio 2006.

[103] Nello stesso senso L. Ferrajoli, *Principia iuris*, cit., II, p. 405.

[104] Secondo un'idea di sostanziale e non formale di *cittadinanza sociale*, inclusiva anche di quei "non cittadini" che in Italia stabilmente risiedono. Benché, infatti, la Costituzione faccia espresso richiamo ai "cittadini" nell'attribuire il diritto all'assistenza, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che, dal novero dei beneficiari delle prestazioni assistenziali, anche nella misura eccedente i limiti dell'"essenziale", non possono essere esclusi stranieri e apolidi (*ex multis*, Corte cost., sent. n. 432/2005).



# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**  
Giuditta **BRUNELLI**  
Paolo **CARETTI**  
Lorenza **CARLASSARE**  
Elisabetta **CATELANI**  
Pietro **CIARLO**  
Claudio **DE FIORES**  
Alfonso **DI GIOVINE**  
Mario **DOGLIANI**  
Marco **RUOTOLO**  
Aldo **SANDULLI**  
Massimo **VILLONE**  
Mauro **VOLPI**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)

## Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Marco **BETZU**, Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**, Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**, Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**, Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano **PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**, Ilenia **RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**, Chiara **TRIPODINA**