



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2018

ROTTURE E CONTINUITÀ NELL'AVVIO DELLA XVIII LEGISLATURA

## Reddito: di inclusione, di cittadinanza, come diritto? (Profili costituzionali)

di ANTONIO IGNAZIO ARENA

**REDDITO: DI INCLUSIONE,  
DI CITTADINANZA, COME DIRITTO?  
PROFILI COSTITUZIONALI**

di *Antonio Ignazio Arena*  
*Dottore di ricerca in Scienze giuridiche*  
*Università degli Studi di Messina*

ABSTRACT

ITA

Il saggio è dedicato ai profili costituzionali del "reddito di cittadinanza". Nel secondo paragrafo si riflette sul modo in cui il tema delle misure di sostegno viene affrontato nella sfera pubblica. Si segnala il rischio di deriva demagogica della democrazia. Nel terzo e quarto paragrafo si analizzano la previgente normativa sul reddito di inclusione e la nuova sul reddito di cittadinanza. Il quinto paragrafo si riferisce al c.d. "diritto al reddito". Negli ultimi paragrafi si sostiene che, in base al principio dell'eguaglianza sostanziale, potrebbero essere giustificate molte e diverse politiche. Tuttavia - nell'interpretazione suggerita - questo principio non richiede politiche assistenzialiste (come le misure di sostegno al reddito approvate o il riconoscimento di un reddito di base), ma un altro tipo di politiche redistributive.

EN

The essay deals with the "citizen's wage" in a constitutional perspective. In the second paragraph the Author focuses on how the income support measures are discussed into the public sphere. He underlines the risk of demagogic drift of democracy. The paragraphs third and fourth concern the legislation on the "inclusion income" (previously in force) and the new one on "citizen's income". The fifth paragraph concerns the so called "right to a basic income". In the last

paragraphs it is shown that under the principle of substantial equality many and different policies could be justified. However - in the interpretation suggested - this principle doesn't require welfarist policies (as the income support measures approved or the recognition of a right to a basic income), but different redistribution policies.

# REDDITO: DI INCLUSIONE, DI CITTADINANZA, COME DIRITTO? PROFILI COSTITUZIONALI

di Antonio Ignazio Arena

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. Sfera pubblica e misure di sostegno al reddito: 2.1. Il rischio di manipolazione della opinione pubblica; 2.2. Un dibattito al buio; 3. La normativa previgente: il reddito di inclusione; 4. La disciplina del reddito di cittadinanza; 5. Il diritto al reddito come diritto inviolabile?; 6. Minimi spunti conclusivi sulla interpretazione del principio di eguaglianza sostanziale; 7. Segue: e sulla trasformazione della società che esso esige.

## 1. Premessa

Nelle pagine che seguono si propongono alcune brevi riflessioni sui profili costituzionali del c.d. “reddito di cittadinanza”: si scrive del modo in cui se ne è discusso nella sfera pubblica; se ne esaminano gli aspetti innovativi, tenendo anche conto della previgente normativa sul c.d. “reddito di inclusione”; si considerano criticamente le tesi che vorrebbero esso fosse il primo passo verso il riconoscimento di un “diritto al reddito”. Si tratta di temi altamente complessi che negli ultimi tempi hanno fatto molto dibattere gli studiosi di differenti discipline, non solo giuridiche. Senza pretesa alcuna di esaurirli, si vuole soltanto proporre qualche osservazione sugli aspetti che paiono essere di maggiore interesse per il costituzionalista.

Sembra utile sottolineare fin dall’inizio come le riforme da ultimo intervenute non possano non stimolare un rinnovato confronto sul significato da attribuire all’art. 3, comma II, Cost. Se ne prendono qui succintamente in esame diverse interpretazioni. E ciò perché è in nome di questo principio che esse trovano *giustificazione*. Con ciò, si vuole accennare alle particolari difficoltà inerenti all’interpretazione delle disposizioni giuridiche espressive di principi fondamentali e al modo in cui queste, in ragione del contesto storico, finiscano per pote-

re offrire “copertura” ad indirizzi politici anche molto lontani dai valori (dall’*original intent*) dei costituenti<sup>1</sup>.

## 2. Sfera pubblica e misure di sostegno al reddito.

### 2.1 Il rischio di manipolazione della opinione pubblica

La *querelle* sviluppatasi a partire dalla XVII Legislatura sul reddito di inclusione/di cittadinanza è stata spesso confusa e segnata da esternazioni poco “disciplinate” e “onorevoli” (per riprendere la lettera dell’art. 54, comma II, Cost.): poco disciplinate, in quanto non esatte in senso tecnico e/o non corrispondenti al vero; poco onorevoli, in quanto fondamentalmente incongrue, non appropriate al ruolo ricoperto entro il sistema istituzionale dall’organo esternante<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Come noto, nelle democrazie contemporanee esiste una corrente di pensiero denominata usualmente “originalismo”, per la quale l’interpretazione corretta della Costituzione è quella conforme all’*original meaning* del testo o all’*original intent* dei costituenti. Questa teoria vede nella Costituzione una realtà fondamentalmente statica ed è stata quindi criticata da quanti la intendono come realtà dinamica, “processuale”. Sulle critiche all’originalismo, v. part. G. ZAGREBELSKY, *Corti costituzionali e diritti inviolabili*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2006, p. 297; v. poi, sulla nozione di “Costituzione-processo”, almeno P. HÄBERLE, *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati nazionali*, trad. it. a cura di I. Schraffl, Milano, 2006, p. 51 ss., nonché ID., *La costituzione nella cultura: il processo culturale della costituzione*, nella raccolta di scritti dal titolo *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, trad. it. a cura di J. Luther, Roma, 2001, p. 31 ss. Non si tratta in questo scritto di difendere l’originalismo. Si vuole soltanto mettere in risalto come – pur rimanendo immutato il testo – il significato di un principio possa mutare “in via ermeneutica”, specialmente con il passare del tempo. Si v. anche, al riguardo, M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV., *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, 2014, p. 14, per il quale «poiché le costituzioni aspirano all’“eternità ordinamentale”, il loro interprete è tenuto ad assicurare una stabilità interpretativa ben maggiore di quella che è richiesta dalla legge e ad ancorarsi più robustamente alla *voluntas* del loro autore storico» e «tale ancoraggio non riguarda tanto i singoli contenuti dispositivi dei precetti costituzionali, quanto il loro più profondo *contenuto di valore*».

<sup>2</sup> Non è possibile approfondire la questione. Si deve, però, ricordare come delle parole “disciplina” ed “onore” siano state offerte molteplici interpretazioni [v., tra i molti, A. CERRI, voce *Fedeltà (dovere di)*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma, 1989, p. 4 ss. e L. VENTURA, *Rigore costituzionale ed etica repubblicana. Distorsione dei principi costituzionali in tema di democrazia e forma di governo*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, 2015, p. 2 ss.]. Sia consentito di rinviare anche al mio *L’esternazione del pubblico potere*, in *Gruppo di Pisa – Rivista*, 3/2017, p. 6.

Due esempi possono servire a rendere l'idea di quanto appena affermato.

In primo luogo, si è molto parlato della introduzione di un vero e proprio “diritto al reddito” (poi variamente qualificabile: “di base”, “minimo”, ecc.), senza che tuttavia nessuna concreta proposta di legge sia stata depositata a tal fine<sup>3</sup>. In secondo luogo, può farsi notare che gli organi politici hanno, in non rare occasioni, rilasciato dichiarazioni sul reddito di inclusione e sul reddito di cittadinanza come ragionando a partire da un presunto “vuoto normativo”<sup>4</sup> (e *gap* con gli altri Paesi europei) da colmare. E cioè senza curarsi delle numerose misure che – in attuazione dell’art. 38 Cost. – erano (già prima dell’introduzione del ReI), e in molti casi sono ancora, in vigore nel nostro Paese. Del resto, l’Italia – nei primi decenni della sua storia repubblicana – si è dotata di un ampio sistema di garanzie sociali, divenendo in alcuni settori (si pensi alla sanità) persino un modello. Benché negli ultimi tempi il quadro delle garanzie sociali sia stato complessivamente indebolito<sup>5</sup>, esternare sul reddito (di inclusione o) di cittadinanza come se non fossero mai esistite tutele, ad esempio, per gli inabili al lavoro o per i disoccupati involontari, sembra francamente criticabile. Non è possibile dilungarsi sul punto, ma è importante ricordare come la democrazia rischi sempre di degenerare in demagogia e per questo necessita di una sfera pubblica critica e informata, in grado di giudicare (anche) le esternazioni del pubblico potere<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Già nelle proposte finalizzate alla introduzione del c.d. “reddito di cittadinanza” della scorsa Legislatura, il beneficio era subordinato infatti al possesso di determinate condizioni economiche (es. reddito inferiore alla soglia di rischio povertà): cfr. A.S. 1148 (*Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l’introduzione del salario minimo orario*) nonché A.C. 2723 (*Istituzione e disciplina del reddito di cittadinanza, nonché delega al Governo per l’introduzione del salario minimo orario*). Non diversamente nel nuovo decreto-legge con il quale è stato poi introdotto il “reddito di cittadinanza” (ma su questo v. *infra*).

<sup>4</sup> Per esempio, il 30 aprile 2018 l’on. Di Maio, in un video pubblicato sulla sua pagina *facebook*, ha dichiarato (in risposta a delle dichiarazioni dell’on. Renzi, che aveva affermato come il M5S volesse dare “un sussidio a tutti per non fare niente”): «Per lui un padre di famiglia che perde il lavoro va lasciato solo dallo stato, senza alcun reddito. Ha detto che bisogna dargli un lavoro, certo, ma mentre cerca un lavoro cosa dai da mangiare ai suoi figli? Non li manda più a scuola? Se ci mette 6 mesi a trovare un lavoro, come vivono per 6 mesi una famiglia con 2 figli in cui l’unico reddito era quello del padre?».

<sup>5</sup> Di «solidarietà negata» discorre quanto al nostro Paese L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, parte I, p. 57.

<sup>6</sup> Il rischio di manipolazione della sfera pubblica (sul quale v. il fondamentale J. HABERMAS, *Storia e critica dell’opinione pubblica*, trad. it. a cura di A. Illuminati, F. Masini,

## 2.2 Un dibattito al buio

A seguito della introduzione del reddito di inclusione, anziché placarsi, le dispute sulla necessità di riconoscere il reddito di cittadinanza si sono ulteriormente infuocate. Quanti si ritenevano insoddisfatti per le nuove misure, dichiaravano di volere: 1) estendere la platea dei beneficiari, rivedendo ma non eliminando le condizioni di accesso; 2) rendere meno onerosi gli obblighi per i beneficiari stessi. Di contro, si faceva presente come simili misure avrebbero trasformato il nostro sistema di assistenza (nonostante le condizioni non floride dell'economia) nel più generoso d'Europa<sup>7</sup>. Ovviamente ciò destava perplessità, anzitutto in ragione della esigenza di reperire le necessarie coperture finanziarie; in secondo luogo, per via della incertezza che un nuovo intervento legislativo, a distanza di così poco tempo dal precedente, avrebbe potuto determinare, anche (sebbene non sia di un argomento decisivo) per le difficoltà pratiche che l'amministrazione è chiamata in circostanze del genere ad affrontare (elevato numero di istanze, revisione in corso d'opera dei criteri di accesso al beneficio, ecc.)<sup>8</sup>.

Per molto tempo non è stato possibile conoscere i dettagli relativi al “reddito di cittadinanza”: dalla *Nota di aggiornamento al DEF* si apprendeva soltanto che la misura avrebbe dovuto essere finalizzata a sostenere il reddito di chi si trova al di sotto della soglia di povertà relativa (780 euro mensili) e a fornire un incentivo a rientrare nel mercato del lavoro; ciò attraverso un percorso formativo vincolante (in verità, qualcosa di non troppo diverso da quanto già previsto) e l'obbligo

---

W. Peretta, Roma-Bari, 2006, part. p. 189 ss.) è tanto più avvertito oggi per effetto dello sviluppo di *internet*: sui rischi della democrazia telematica v. F.P. CASAVOLA, *Alle radici della democrazia*, in *Arch. giur.*, CCXX, 2-3/2000, p. 244; nonché, tra i più recenti contributi, P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, 2/2018, spec. p. 8.

<sup>7</sup> Così l'Osservatorio Conti Pubblici Italiani dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nel *report* a cura di S. GATTESCHI, *Reddito di cittadinanza: un confronto con l'Europa*, 23 giugno 2018, disponibile sul sito *Osservatorio CPI* (part. 7).

<sup>8</sup> Per il Centro Studi di Confindustria (v. la *Nota* del 2 maggio 2018, a cura di G. LABARTINO, F. MAZZOLARI, M. QUAGLIA, disponibile sul sito internet *Confindustria.it*), «affrettarsi a sostituire uno strumento appena partito [significa] creare incertezza e allungare i tempi di implementazione».

di accettare almeno una delle prime tre proposte di lavoro, eque e non lontane dal luogo di residenza del lavoratore. Si capiva dunque che il successo di un meccanismo del genere sarebbe stato legato alla capacità dei centri di impiego di procurare in tempi brevi simili opportunità di lavoro. Non era chiaro il peso che il patrimonio immobiliare avrebbe avuto sulla concessione del sussidio, se e quale sarebbe stata la durata del beneficio (diciotto mesi? Tre anni?), con quali modalità sarebbe stato materialmente attribuito (carta bancomat?) e per l'acquisito di quali beni (solo beni alimentari e di prima necessità?).

Nel complesso, dalla lettura della *Nota di aggiornamento al DEF*, la manovra sembrava più prudente di quanto non si potesse immaginare (soprattutto per via della revisione degli obiettivi di *deficit*), ma continuava a generare apprensione il ricorso all'indebitamento, soprattutto perché in larga misura finalizzato alla erogazione di sussidi. Il Governo ribadiva, però, di ritenere «lo strumento del reddito di cittadinanza [...] necessario per assicurare un più rapido ed efficace accompagnamento al lavoro dei cittadini [...] garantire la necessaria mobilità del lavoro e un reddito per coloro che nelle complicate fasi di transizione, determinate dai processi di innovazione, si trovano in difficoltà [ed eliminare] al tempo stesso sacche di povertà non accettabili nel settimo paese più industrializzato del mondo»<sup>9</sup>. Evidente la preoccupazione di contrastare l'idea che si trattasse di mero assistenzialismo: attraverso alcune esternazioni, esponenti del Governo preannunciavano severi controlli e dure sanzioni, rispettivamente per prevenire e reprimere qualsiasi abuso<sup>10</sup>.

Dopo lunghe “trattative” con le istituzioni europee (per evitare la procedura di infrazione) e senza consentire al Parlamento di incidere in misura significativa sul punto, la legge di bilancio (30 dicembre 2018, n. 145) ha infine previsto (art. 1, comma 255 ss.) gli stanziamenti necessari per la nuova misura (i cui contenuti, al momento della

---

<sup>9</sup> Cfr. *Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018* (presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri Conte e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Tria, deliberata dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2018), disponibile sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, p. V.

<sup>10</sup> Cfr. A. TIROCINO, *Di Maio: in cella chi trufferà sul reddito*, ed E. MARRO, “Verranno controllati proprietà e introiti di tutti i richiedenti. Servirà pure al Nord” (le parole sono del sottosegretario all'Economia, on. Laura Castelli), entrambi in *Corriere della sera*, 5 ottobre 2018, p. 8.

approvazione della manovra finanziaria rimanevano comunque sconosciuti ai più).

### 3. La normativa previgente: il reddito di inclusione

Il reddito di inclusione è stato introdotto mediante la approvazione della legge di delegazione 15 marzo 2017, n. 33, cui è seguita la emanazione del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (i principi e criteri direttivi sono stati quindi individuati dal Parlamento, differentemente da quanto si è verificato per l'introduzione del reddito di cittadinanza)<sup>11</sup>. Al pari di molte altre, anche questa legge di delega subordinava l'adozione del decreto da parte del Governo alla previa richiesta del parere delle commissioni parlamentari competenti per materia. Questa consultazione (che, come noto, ove la durata della delega ecceda i due anni, è obbligatoria<sup>12</sup>) è da riguardare positivamente perché consente che il "dialogo" tra Parlamento e Governo, iniziato al momento della definizione del contenuto della legge di delega, prosegua anche a seguito della approvazione della stessa, prima della definitiva emanazione del decreto<sup>13</sup>.

La legge n. 33 del 2017 conteneva anche delle deleghe ulteriori, per consentire al Governo di intervenire nuovamente e modificare il contenuto dell'atto avente forza di legge in precedenza adottato. Ciò si riscontra molto frequentemente e si spiega in una logica efficientista, ma anche per evitare eventuali dubbi circa la legittimità del nuovo esercizio della funzione legislativa da parte del Governo (sulla base

---

<sup>11</sup> A sua volta, il ReI è stato preceduto dal SIA (Sostegno per l'inclusione attiva), misura che prevedeva l'erogazione di un beneficio economico (Carta SIA) alle famiglie in condizioni di povertà nelle quali un componente fosse minorenni, disabile o in stato di gravidanza. Anche in tal caso il nucleo familiare doveva aderire ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa. In alcune regioni erano state sperimentate forme di implementazione del SIA, come il c.d. "reddito di dignità" in Puglia: cfr. A. SALVATI, *Dai Cantieri di Cittadinanza al Reddito di dignità. Prove di contrasto alla povertà in Puglia*, in *Pol. soc.*, 2/2017, p. 245 ss.

<sup>12</sup> O, meglio, lo sarebbe: infatti l'obbligo è contemplato da una comune legge ordinaria, cui quindi la stessa legge di delega può derogare. Rilievi critici sulla previsione di "meta-norme" in atti equiordinati a quelli il cui procedimento di formazione dovrebbero disciplinare (sulla scia dell'insegnamento di Kelsen) spec. in A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009, p. 71 ss.

<sup>13</sup> In tal senso, v. part. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, Bologna, 2013, p. 249 ss. (v. anche le considerazioni in tema di deleghe integrative e correttive).

della stessa legge di delega). In linea teorica il Governo può esercitare la funzione legislativa a più riprese, frazionando l'oggetto della delega (v. art. 14, comma III, l. 400 del 1988), ma è controverso che possa adottare su di uno stesso oggetto (o su di una stessa frazione di esso) due (o più) decreti differenti (e, di certo, non può adottarli oltre il termine stabilito dalla legge di delega)<sup>14</sup>. In presenza di una delega accessoria, invece, il Governo può essere autorizzato ad intervenire entro o *anche* oltre il termine previsto nella delega "principale" (e cioè entro un nuovo termine stabilito dalla delega accessoria)<sup>15</sup>. La prassi di conferire deleghe ulteriori, però, rischia di determinare continui aggiustamenti della normativa (che, pur quando venissero giudicati favorevolmente nel merito, striderebbero in ogni caso con il principio della certezza del diritto).

Come si è osservato in apertura, il reddito di inclusione era concepito come una misura attuativa del principio fondamentale di eguaglianza sostanziale. Emblematico, in tal senso, era il contenuto della legge n. 33 del 2017, a partire dall'art. 1 che espressamente riprendeva l'art. 3, comma II, Cost. L'enunciato costituzionale, però, era richiamato letteralmente soltanto a metà, con elisione (sembra non casuale) dell'ultima parte che correla la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale alla effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione sociale, economica e politica del Paese<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Soprattutto perché i decreti legislativi verrebbero piegati a future modifiche da parte di altri decreti delegati: in tema di decreti "correttivi" o "integrativi" v., tra i molti, M. CARTABIA, *I decreti legislativi "integrativi e correttivi": il paradosso dell'effettività*, in *Rass. parl.*, 1997, p. 45 ss.; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, p. 167 ss.; A. IANNUZZI, *Osservazioni sulla delega "tagli-inattuazione", per la modifica e l'abrogazione delle leggi che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella legge Madia*, in G. GRASSO, R. PERRONE (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, part. p. 151 ss.; M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in AA.VV., *La delega legislativa*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, Milano, 2009, p. 41 ss.; A. SPADARO, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un Fehlerkalkül all'italiana? Ovvero il "calcolo dei vizi" come previsione di riforme...riformande*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2001, p. 567 ss.

<sup>15</sup> L'espressione "delega accessoria" è ambigua perché può anche essere usata per indicare quelle deleghe «che si hanno allorché una legge, che di per sé non sia di "delega", contenga anche talune disposizioni di delega» (A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 160).

<sup>16</sup> L'esercizio della funzione legislativa viene delegato dal Parlamento al Governo «al fine di contribuire a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e

Il ReI era inserito in un piano nazionale di lotta alla povertà e alla esclusione sociale. Ciò appariva molto significativo, in quanto uno dei principali problemi della politica economica contemporanea risiede proprio nella difficoltà di conferirle, se così si può dire, un orizzonte di lungo periodo<sup>17</sup>. Coerente con questo obiettivo era anche l'istituzione di un organismo di coordinamento per consentire al Governo di recepire le istanze provenienti dai territori e dalla società civile (con il coinvolgimento di rappresentanti degli enti locali nonché dell'INPS, delle parti sociali e degli organismi rappresentativi del "terzo settore").

Il reddito di inclusione era uno strumento "nazionale", preordinato ad assicurare "uno stile di vita dignitoso" ai beneficiari: in qualche modo, il riferimento era quindi all'art. 36 Cost.; tuttavia, mentre i costituenti associarono l'idea di una esistenza libera e dignitosa alla retribuzione del lavoratore (nel contesto familiare) – in coerenza con l'idea di ciò che essi consideravano la fisiologica dinamica sociale – gli atti legislativi in commento la riprendevano con riguardo allo scopo di un provvedimento assistenziale pensato per far fronte ad una situazione patologica, quale appunto la assoluta povertà.

La attribuzione del reddito di inclusione era legata al possesso da parte del beneficiario di alcuni requisiti. In primo luogo, doveva trattarsi di una persona residente in Italia da almeno due anni. Pertanto non era necessario essere cittadini italiani. Nei mesi che hanno preceduto la introduzione del reddito di cittadinanza si è paventata l'ipotesi che la nuova misura potesse escludere i non cittadini<sup>18</sup>. Questo – come

---

l'eguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona, di contrastare la povertà e l'esclusione sociale e di ampliare le prestazioni fornite dal sistema delle politiche sociali per renderlo più adeguato rispetto ai bisogni emergenti e più equo e omogeneo nell'accesso alle prestazioni».

<sup>17</sup> Politiche economiche e regole giuridiche pensate solo avendo riguardo al "breve periodo" hanno concorso significativamente a determinare la crisi economica iniziata nel 2008: v., per tutti, J. STIGLITZ (*Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, trad. it. a cura di D. Cavallini, Torino, 2010, p. 19 ss.), specialmente con riferimento alle retribuzioni dei *manager* basate non sugli utili di lungo periodo, ma sul prezzo di mercato delle azioni.

<sup>18</sup> Si legge nel c.d. "contratto" di governo (reperibile su diversi siti internet: v., per esempio, [Repubblica.it](http://Repubblica.it)): «Il reddito di cittadinanza è una misura attiva rivolta ai cittadini italiani al fine di reinserirli nella vita sociale e lavorativa del Paese. Garantisce la dignità dell'individuo e funge da volano per esprimere le potenzialità lavorative del nostro Paese, favorendo la crescita occupazionale ed economica» (p. 33). Successivamente il Governo ha

vedremo – si è verificato soltanto in parte (sarebbe utile comunque una più ampia ed approfondita riflessione sulla possibilità di escludere i non cittadini dal godimento dei diritti sociali<sup>19</sup> e sulla esigenza di concepire i diritti sociali come diritti inviolabili dell'uomo<sup>20</sup>).

Il reddito di inclusione era poi subordinato alla considerazione dei mezzi economici (punto di riferimento l'ISEE; così già nella legge di delegazione, art. 1, comma II). Non si tratta di esaminare in dettaglio la soglia di povertà al di sotto della quale era possibile accedere al beneficio, ma di rimarcare il fatto stesso della esistenza di una siffatta condizione.

Tuttavia il semplice possesso dei requisiti non era ritenuto da solo sufficiente: serviva infatti l'impegno del beneficiario in un progetto "personalizzato" orientato al reinserimento nel mondo del lavoro e, più ampiamente, nel contesto sociale. Si richiedeva – il che pare senza dubbio condivisibile – che i progetti (sottratti ad una logica di standardizzazione) fossero calibrati sulle specifiche esigenze della persona "da includere". A tal fine, si prevedeva che gli uffici competenti tenessero conto del "nucleo familiare" e, in generale, della concreta situazione della persona (art. 3, d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147), prendendo tra l'altro in esame il grado di istruzione della stessa e la sua situa-

---

manifestato l'intenzione di estendere il reddito di cittadinanza anche ai non cittadini, purché residenti in Italia da *dieci* anni – ma su questo v. *infra*.

<sup>19</sup> La condizione dello straniero regolarmente residente è prossima a quella del cittadino quanto alle prestazioni sociali in concreto offerte dall'ordinamento (v., tra gli altri, A. LOLLO, *Il principio di eguaglianza e le sue declinazioni tra ordinamento costituzionale e ordinamento europeo*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi fondamentali*, Milano, 2015, p. 413 s.). Tuttavia lo stesso non vale per gli stranieri non regolarmente residenti, ai quali alcuni diritti sociali (tra cui il diritto alla salute!) andrebbero secondo la giurisprudenza costituzionale garantiti soltanto nel loro "nucleo duro" (v., tra le altre, la sent. n. 61 del 2011). Nonostante questo non significhi che essi rimangano privi di tutele, ben si comprendono i rilievi critici della dottrina (v., per tutti, A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, III, Torino, 2016, p. 2095 ss., che ha discusso a tal riguardo di «dignità... a scomparsa»).

<sup>20</sup> Benché la questione sia discussa, pare che un diritto possa definirsi inviolabile se ogni tentativo di cancellarlo dall'ordinamento può dirsi illegittimo: e ciò in quanto tale diritto "risponde" ad interessi fondamentali della persona umana. La sua garanzia è quindi indispensabile per assicurare alla persona umana un'esistenza libera e dignitosa: in tal senso, v. part. A. RUGGERI, *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XX, Torino, 2017, p. 99 ss.

zione (non solo lavorativa, ma anche) abitativa. Dirimente, in tal senso, la valutazione “multidimensionale” affidata – ai sensi dell’art. 5 del decreto – ad operatori sociali, che doveva precedere una vera e propria “negoziazione” del contenuto del progetto. Era richiesto poi che quest’ultimo fosse chiaro, così da poter essere efficacemente compreso dal beneficiario – in una logica di accompagnamento della persona nel reinserimento in società.

#### 4. La disciplina del reddito di cittadinanza

Con il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, il Governo ha introdotto il reddito di cittadinanza (a partire da aprile 2019 quest’ultimo sostituisce il ReI)<sup>21</sup>. Non diversamente dal reddito di inclusione, anche il reddito di cittadinanza è concepito come espressione del principio di eguaglianza sostanziale. È definito quale «misura unica di contrasto alla povertà, alla diseguaglianza e all’esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all’informazione, all’istruzione, alla formazione, alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all’inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro» (art. 1, comma I)<sup>22</sup>.

Dal punto di vista formale, non si può non rilevare come il ricorso alla decretazione d’urgenza sia di dubbia legittimità per mancanza dei presupposti indicati dall’art. 77 Cost. Il decreto-legge non dovrebbe essere impiegato per riforme strutturali che aspirano a ridisegnare aspetti salienti del sistema di *welfare* del Paese. L’obbligo di motivazione circa la sussistenza dei presupposti va scrupolosamente adempiuto da parte del Governo (ed eventualmente del Parlamento in sede di conversione)<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Per i nuclei familiari in condizioni di povertà composti esclusivamente da persone con più di 67 anni di età (l’età minima in origine doveva essere più bassa) il reddito di cittadinanza prende la denominazione di “pensione di cittadinanza”, anch’essa integrativa rispetto ai redditi della famiglia stessa (art. 1, comma II).

<sup>22</sup> Nella proposta esaminata dal Consiglio dei ministri il Rdc era definito anche come una misura «a garanzia del diritto al lavoro, della libertà scelta del lavoro» (ma il riferimento è scomparso nella versione definitiva).

<sup>23</sup> Tra i molti, v. L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, 1995, p. 195 ss.

Il testo contiene alcune novità significative; benché molto note, sia consentito di ricordarle brevemente. Senza entrare nel dettaglio, può essere utile sottolineare anzitutto il diverso peso del Rdc rispetto al ReI sul piano degli oneri per le casse dello Stato. La platea dei beneficiari del Rdc (art. 2) è più ampia (diversa è la soglia ISEE al di sotto della quale si rientra tra i possibili beneficiari; questi ultimi possono inoltre essere proprietari di una prima casa e anche di altri immobili entro la soglia catastale dei 30 mila euro)<sup>24</sup>. Il Rdc è poi più “generoso” del ReI (art. 3)<sup>25</sup>; possono esserci ulteriori integrazioni se la famiglia vive in una casa in affitto o in una casa di proprietà per il cui acquisto o per la cui costruzione sia stato contratto un mutuo da parte di componenti del nucleo familiare. Poiché ha una durata temporale limitata, il reddito di cittadinanza in alcuni casi finisce con il sovrapporsi all’attuale indennità di disoccupazione<sup>26</sup>: il Rdc ha, però, come destinatari anche quanti abbiano perso il lavoro da molto tempo o non abbiano mai lavorato, mentre l’indennità di disoccupazione è erogata dopo la perdita del lavoro. Anche gli stranieri possono accedere alla misura di sostegno, purché abbiano un permesso di lungo soggiorno e siano residenti in Italia da almeno *dieci anni* (gli ultimi due in modo continuativo) al momento della presentazione della domanda<sup>27</sup>. La sfera soggettiva di applicazione è dunque più estesa per i cittadini ita-

---

<sup>24</sup> Si noti come anche il Rdc sia quindi una misura di sostegno “condizionata”, cioè legata alla situazione economico-sociale in cui la persona si trova; pertanto la sua denominazione è per questo aspetto ingannevole: cfr. G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 1/2014, p. 2, che segnala la «confusione di termini» tra misure di sostegno al reddito e reddito di cittadinanza (che appunto dovrebbe avere la cittadinanza come unica “condizione”).

<sup>25</sup> Tuttavia se i sussidi messi in pagamento dovessero prefigurare in corso d’anno una spesa superiore allo stanziamento, l’importo minimo erogabile del Rdc dovrebbe essere abbassato.

<sup>26</sup> L’art. 2, comma VIII, prevede espressamente che «il Rdc è compatibile con il godimento della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l’Impiego (NASpI) [...] e di altro strumento di sostegno al reddito ove ricorrano le condizioni di cui al presente articolo».

<sup>27</sup> Pertanto l’espressione “reddito di cittadinanza” è impropria anche perché non ne beneficiano i soli cittadini: cfr. A. DE OTO, *La cittadinanza nella prospettiva del diritto al reddito minimo garantito*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 1/2014, p. 68 ss., che distingue tra reddito minimo di cittadinanza e «welfare di comunità». Ai cittadini italiani sono equiparati i cittadini di altri Paesi UE, i familiari di cittadini, italiani o comunque europei, titolari del diritto di soggiorno permanente ovvero i cittadini di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

liani, meno per i non cittadini (per il reddito di inclusione erano infatti sufficienti due anni di residenza in Italia).

Il reddito viene riconosciuto per diciotto mesi e può essere rinnovato dopo la sospensione di un mese. In una fase di prima applicazione, i beneficiari che non siano stati convocati dai centri per l'impiego, decorsi 30 giorni dalla data di liquidazione della prestazione, avranno diritto all'assegno di ricollocazione (da utilizzare presso centri per l'impiego o agenzie per il lavoro accreditate: art. 9). Essi devono, però, firmare un "patto per il lavoro" (art. 4), ovvero dichiarare la «immediata disponibilità al lavoro» ed aderire ad un «percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale» (per questo aspetto, ReI e Rdc sono simili)<sup>28</sup>; devono fare formazione, ricercare attivamente un lavoro, presentarsi ai colloqui e accettare almeno una di tre offerte di lavoro. L'offerta di lavoro deve essere congrua e la congruità dell'offerta nello spazio è relativa al tempo: nei primi dodici mesi di fruizione è congrua una offerta entro cento chilometri dalla residenza; decorsi dodici mesi entro duecentocinquanta chilometri, in caso di rinnovo del beneficio è congrua una offerta su tutto il territorio nazionale (escluse le famiglie con minori o disabili). La nozione di offerta congrua sembra incorporare l'idea che trovare un lavoro vicino al luogo di residenza sia un valore, il che pare condivisibile. Tuttavia è amaro dover constatare come questo principio sia solo in apparenza accolto (visto che col passare del tempo è messo da parte) e per giunta in un contesto economico nel quale, tanto nel settore privato quanto nel pubblico, il rispetto per la vita di relazione (inevitabilmente legata ai luoghi) è interamente sacrificato sull'altare della efficienza del mercato. Viene da chiedersi se non sia da includere nel patrimonio del costituzionalismo contemporaneo il «diritto a restare»<sup>29</sup> (che tuttavia non dovrebbe essere garantito tramite misure assistenzialistiche). Ad ogni modo, sembra concreto

---

<sup>28</sup> In alcuni casi «in cui il bisogno sia complesso e multidimensionale, i beneficiari sottoscrivono un Patto per l'inclusione sociale», con le caratteristiche di base del progetto personalizzato di cui al d.lgs. n. 147 del 2017. Si prevede poi che il beneficiario del Rdc sia tenuto ad offrire la propria disponibilità (per non più di otto ore alla settimana) per lo svolgimento di lavori di pubblica utilità nel comune di residenza (art. 4, comma XV).

<sup>29</sup> R. PATEL, *Il valore delle cose e le illusioni del capitalismo*, trad. it. a cura di A. Oliveri, Milano, 2010, p. 141.

il pericolo che il Rdc risulti funzionale «alle logiche e prassi dominanti ormai da tempo»<sup>30</sup>.

I beneficiari riceveranno una carta dalla quale solo in parte potranno prelevare contanti (da un minimo di cento euro). Non potranno usare quanto ricevuto per il gioco d'azzardo (art. 5, comma VI)<sup>31</sup>. Per evitare abusi (art. 6), si stabilisce che il patrimonio mobiliare del beneficiario non possa superare una certa cifra, variabile in ragione dei componenti del nucleo familiare; nessun componente della famiglia deve essere intestatario di un'automobile acquistata sei mesi prima della richiesta del Rdc. Comunque non potrà avere un veicolo superiore a 1.600 c.c. o un motoveicolo di cilindrata superiore a 250 c.c. immatricolati nei due anni antecedenti la richiesta (con l'eccezione dei mezzi per persone con disabilità). Non potrà neppure essere intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di navi o imbarcazioni da diporto (*ex art. 3, d.lgs. 18 luglio 2005, n. 171*).

Per chi conosce la realtà italiana, è impossibile non cogliere in queste puntigliose norme una dolorosa ammissione delle difficoltà dello Stato nella lotta al lavoro nero e alla evasione. A tal proposito, si stabilisce che chi «al fine di ottenere indebitamente il beneficio [...] rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute, è punito con la reclusione da due a sei anni» (art. 7, comma I). Non potrà inoltre richiedere nuovamente il Rdc per i successivi dieci anni (le sanzioni sono previste anche nel caso in cui un membro della famiglia svolga attività di lavoro irregolare per effetto del cui reddito, nel caso fosse stato dichiarato, avrebbe perso il diritto al beneficio). Basterà ad evitare che il Rdc finisca per avvantaggiare chi evade?

Il sussidio potrebbe anche essere considerato parte di una politica di *welfare* positivo, ma è lecito dubitare che lo sarà veramente. Come è stato autorevolmente osservato, «i servizi di *welfare* devono essere

---

<sup>30</sup> Cfr. A. LASSANDARI, *Il reddito, il salario e la "mossa del cavallo" (a proposito di un recente convegno su reddito di cittadinanza e salario minimo)*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 1/2014, p. 61. L'Autore avvertiva della inadeguatezza di misure come il reddito di cittadinanza ad incidere sui «rapporti di forza» che caratterizzano la dimensione economica contemporanea.

<sup>31</sup> Com'è facile intendere, il controllo può avvenire solo con riferimento alle movimentazioni sulla carta, messe a disposizione di apposite piattaforme informatiche (artt. 5, comma VI e 6, comma I). L'acquisto di beni che pure creano dipendenza è invece ammesso.

disegnati, ogni volta che sia possibile, in modo da aiutare le persone ad aiutare se stesse. Non va sottovalutato il fatto che in alcuni casi, o in alcuni contesti, lo Stato sociale ha avuto risultati controproducenti proprio per quelle categorie di cittadini che avrebbe dovuto aiutare. *I sussidi possono creare passività*»<sup>32</sup>.

## 5. Il diritto al reddito come diritto inviolabile?

Il Rdc non equivale, in ogni caso, alla introduzione di un vero e proprio “diritto al reddito”<sup>33</sup>. Eventualità che tuttavia si deve pure prendere in esame, dal momento che essa è stata da taluno salutata con favore, quale “nuova” frontiera dello Stato sociale. Tra le “politiche che mancano”, autorevole dottrina include proprio quella volta ad introdurre il diritto ad un reddito minimo, «che garantisca un livello di vita dignitoso a tutti i cittadini, come parte integrante dei loro diritti civili e sociali». Solo con questa misura «verrebbe meno quella discriminazione che consiste nel far dipendere l’accesso a varie forme di sostegno del reddito dal tipo di contratto di lavoro di cui si è stati o si è titolari, oppure dalla storia lavorativa»<sup>34</sup>. Qualcuno si è spinto fino a ritenere il reddito minimo garantito una misura «costituzionalmente necessaria»: «Il diritto che interroga la Costituzione è lo *ius existantiae*, il diritto di vivere in modo libero e dignitoso. La prospettiva del reddito minimo garantito è la prospettiva della dignità umana e quindi del diritto di vivere in modo libero e dignitoso»<sup>35</sup>. E ancora si è scritto che «il reddito di base sta diventando un principio di organizzazione sociale intuitivo e irrinunciabile così come lo sono diventati, in altre

---

<sup>32</sup> A. GIDDENS, *L’Europa nell’età globale*, trad. it. a cura di F. Galimberti, Roma-Bari, 2007, p. 116 (mio il corsivo).

<sup>33</sup> Secondo S. PONZI (*Reddito di cittadinanza e salario minimo: un punto di vista sindacale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 1/2014, p. 88) «entrambi gli strumenti hanno in comune l’obiettivo di consentire un’esistenza “libera e dignitosa”, oltre la tradizionale sfera lavorativa». Il Rdc potrebbe dunque essere considerato un primo passo verso il riconoscimento di un diritto al reddito.

<sup>34</sup> M. PIANTA, *Diseguaglianze: le ragioni del loro aumento, le politiche che mancano*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2017, parte I, p. 48.

<sup>35</sup> M. CRISTOFARO, *La Costituzione e il reddito minimo garantito*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, fasc. n. 6/2018, p. 23.

epoche storiche, l'abolizione della schiavitù o il voto alle donne»<sup>36</sup>. Il diritto al reddito renderebbe effettiva la libertà di scelta del lavoro<sup>37</sup>.

Si è giustamente osservato che – in assenza di opportunità di lavoro – l'uomo non può essere abbandonato a se stesso: «Diviene un problema sociale, una responsabilità collettiva, di fronte al lavoro che viene meno, assicurare comunque la sopravvivenza di tutti»<sup>38</sup>. E se ne è ricavato quanto segue: «Occorre [...] prendere atto del dato di realtà, per il quale l'obiettivo della piena occupazione è ancora (e sempre più) lontano, e pensare *anche* – non in alternativa, ma in combinazione – a misure di sostegno sociale non organizzate, come è ora in prevalenza in Italia, come corollari funzionali della sfera produttiva e lavorativa, ma del mero esistere, facendosi 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 l'esistenza è precondizione del lavoro, e non, all'inverso, il lavoro precondizione dell'esistere. Se il lavoro non c'è, non per questo il diritto all'esistenza viene meno»<sup>39</sup>. E questo deriverebbe da una interpretazione dei principi fondamentali (e particolarmente del principio di eguaglianza sostanziale) «adeguata ai tempi»<sup>40</sup>.

Tanto le misure di integrazione del reddito quanto il vero e proprio diritto al reddito sarebbero accomunate dalla «idea di una partecipazione democratica effettiva»<sup>41</sup>. Per di più, si sostiene che il reddito garantito dovrebbe essere concepito come un compenso forfettario del lavoro sociale: «Se la produttività del lavoro contemporaneo è irriducibile a somma di unità di tempo omogeneo, se il lavoro erogato nel

---

<sup>36</sup> G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito base*, Torino, 2017, p. 7.

<sup>37</sup> Si v. le osservazioni critiche di V. BAVARO (*Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2/2014, p. 186) per il quale «la dottrina della libertà di scelta del lavoro sembra rinunciare a risolvere il problema della libertà nel lavoro, là dove c'è la soggezione al potere»; il reddito garantito «finisce per essere funzionale non solo (e non tanto) al rafforzamento del potere contrattuale del lavoro (individuale e collettivo) grazie alla minore soggezione al ricatto, quanto (e piuttosto) a lubrificare le transizioni dei lavoratori nel mercato del lavoro, in linea con l'ideologia della *flexicurity*».

<sup>38</sup> C. TRIPODINA, *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa: sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, p. 10.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>40</sup> Sulla introduzione di simili misure in altri Paesi, v. part. P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, trad. it. a cura di C. Bertolotti, Bologna, 2017, p. 31 ss.

<sup>41</sup> G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, cit., p. 3.

tempo della vita non è misurabile in termini orari, allora la forma salario risulta insufficiente, poiché retribuisce soltanto un segmento del lavoro sociale produttivo di valore-utilità»<sup>42</sup>.

Più realisticamente, per Offe, poiché «la scelta è tra il recupero della “piena” occupazione e il tentativo di rendere la non occupazione tollerabile attraverso il controllo delle sue conseguenze in termini di precarietà», «occorrerà abituarsi con umiltà (e adeguarsi di fatto) all’evidenza che un’ampia quota della popolazione adulta di entrambi i sessi non troverà collocazione e sussistenza in occupazioni “normali”, cioè ragionevolmente sicure, adeguatamente tutelate e retribuite in modo accettabile»<sup>43</sup>. Di qui la – a suo avviso – inevitabile introduzione di un reddito di cittadinanza.

## 6. Minimi spunti conclusivi sulla interpretazione del principio di eguaglianza sostanziale

Che cosa significa “eguaglianza sostanziale”? Davvero oggi, alla luce di questo principio, il diritto ad un reddito di cittadinanza deve essere necessariamente riconosciuto e garantito? Le due domande, com’è facile intendere, sono strettamente connesse fra loro: è impossibile rispondere alla seconda senza avere risposto alla prima.

Senza dubbio gli stessi diritti di matrice ottocentesca ricevono nuova luce nel contesto democratico<sup>44</sup>: nella formula di cui all’art. 3, comma II, Cost., in particolare, si condensano alcune delle più ambiziose aspirazioni del costituzionalismo contemporaneo: «Si deve essere liberi per essere eguali e si deve essere eguali per essere liberi. Libertà ed eguaglianza, in sintesi, si rafforzano vicendevolmente. Questo approdo storico del costituzionalismo moderno è ben riassunto nel famoso secondo comma dell’art. 3 della Costituzione italiana [...] Da tale norma costituzionale si trae in modo evidente la necessità della considerazione simultanea e integrata della libertà e dell’eguaglianza, entrambe condizioni indispensabili per la democrazia, che può avere

<sup>42</sup> F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2/2014, p. 201 s.

<sup>43</sup> C. OFFE, *Il reddito di cittadinanza: una strategia inevitabile per contrastare la disoccupazione*, in *Stato e mercato*, 2/1999, p. 224.

<sup>44</sup> Per tutti, v. O. CHESSA, *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Milano, 2002, p. 333 ss.

un senso soltanto in una società di liberi e uguali»<sup>45</sup>. Tuttavia sono esistite ed esistono molte diverse interpretazioni dei due valori, eguaglianza e libertà (tanto sul piano della filosofia politica quanto su quello della interpretazione costituzionale). Così ciò che per uno realizza la sintesi perfetta dei due valori, per un altro è una violazione di entrambi.

A titolo esemplificativo, se per eguaglianza sostanziale si intende che tutti gli uomini, per essere effettivamente liberi, devono avere pari opportunità, allora il diritto al reddito non è costituzionalmente necessario. È piuttosto una misura assistenzialistica che – in nome del principio di eguaglianza sostanziale stesso – si deve considerare inaccettabile. Lo Stato non deve assicurare un reddito a tutti (né deve garantire la stabilità del posto di lavoro<sup>46</sup>), ma deve garantire a tutti l'opportunità di trovare una occupazione<sup>47</sup>. Se, invece, per eguaglianza

---

<sup>45</sup> G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, p. 73.

<sup>46</sup> M. CAVINO, *art. 4*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, 2018, p. 37 (ma si ricordi il pensiero di V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 295 ss., per il quale dall'art. 4 è dato desumere il diritto a conservare il proprio posto di lavoro). Portata all'estremo, questa idea ("opportunità" piuttosto che "stabilità" del lavoro) ha condotto Ministri della Repubblica ad affermare che «stabilire che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro non significa assolutamente nulla [...] la parte valoriale della Costituzione italiana ignora temi e concetti fondamentali, come quelli del mercato, della concorrenza e del merito» [così il Ministro della Funzione pubblica Renato Brunetta, in una intervista rilasciata al quotidiano *Liberò*, il 2 gennaio 2010; v. i rilievi critici di P. MARSOCCI, *Aspetti giuridici del controllo pubblico. Verso il default del costituzionalismo democratico?*, in G. ALLEGRI, M.R. ALLEGRI, A. GUERRA, P. MARSOCCI (a cura di), *Democrazia e controllo pubblico dalla prima modernità al web*, Napoli, 2012, p. 65; v. anche M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, V, Torino, 2010, 2015, 2032].

<sup>47</sup> Secondo questa concezione dello Stato bisogna avere fiducia nel mercato che, ragionevolmente disciplinato, è in grado di garantire in larga misura opportunità di lavoro; bisogna poi avere fiducia nel progresso tecnologico, che pur trasformando l'economia (e quindi il mondo del lavoro) creerà – si sostiene – nuove opportunità di impiego. Conseguentemente, sempre secondo tale impostazione, il principio di eguaglianza sostanziale esige che tutte le persone abbiano le stesse (e quante più possibili) opportunità. Compito dello Stato è favorire le dinamiche del libero mercato attraverso la regolamentazione. Gli interventi assistenzialistici devono essere limitati e mirati, anche perché altrimenti rischiano di determinare effetti negativi sullo stesso mercato del lavoro (disincentivando la ricerca di un lavoro, o di un lavoro in regola, per esempio). Questa concezione della eguaglianza sostanziale è in armonia con alcune tendenze di lungo periodo: la globalizzazione dell'economia (poiché in un mercato globale, o per quanto ci riguarda, in un mercato europeo, le opportunità si ritiene siano maggiori); l'*outsourcing*, che lo Stato deve contrastare

sostanziale si intende che tutti gli uomini, per essere effettivamente liberi, devono avere un reddito (anche se non lavorano), allora il riconoscimento di un diritto al reddito è una misura costituzionalmente necessaria<sup>48</sup>. Lo Stato dovrebbe quindi tracciare “una *linea*” al di sotto della quale nessuno possa scendere e al di sopra della quale si possa agire liberamente<sup>49</sup>.

In passato, il principio di eguaglianza è stato declinato ancora diversamente: l’effettiva libertà della persona si reputava dipendere principalmente dalla complessiva distribuzione delle risorse. La partecipazione effettiva di tutti alla organizzazione sociale, economica e politica del Paese si giudicava quindi raggiungibile solo entro una comunità non segnata da troppo profonde diseguaglianze<sup>50</sup>. A ragionar

rendendo conveniente assumere entro i suoi confini; il *robot sourcing*, che si sostiene possa non avere gli effetti catastrofici che taluno invece ad esso ricollega. Ovviamente anche l’idea delle eguali opportunità può essere declinata diversamente (ed essere coniugata con interventi pubblici di contrasto alla estrema povertà): per approfondimenti, v. almeno il fondamentale A. SEN, *La libertà individuale come impegno sociale*, trad. it. a cura di C. Scarpa, V. Zamagni, F. Crespi, Roma-Bari, 2007, p. 43 ss.

<sup>48</sup> Secondo questa impostazione il mercato è destinato a fallire, anche se regolamentato nel senso di favorire la ricerca di nuove occupazioni (le politiche che perseguono questo fine sono illusorie, tutelano una libertà di cui solo una *élite* può godere); posto che tutte le persone sono libere di lavorare, quindi di accettare liberamente un lavoro, il principio di eguaglianza sostanziale esigerebbe che, per rendere effettiva tale libertà, il “popolo” sia affrancato dalla “schiavitù” del lavoro. Sarebbe pertanto necessario introdurre un reddito legato alla sola cittadinanza, cosicché il lavoro sia effettivamente frutto di una libera scelta.

<sup>49</sup> Mediante l’introduzione del reddito di inclusione si è cercato di spostare il discorso dal “se” al “come” tracciare “la linea”: l’immagine è di Winston Churchill (che la usò in un discorso tenuto a Glasgow del 1906, riferendosi al complesso delle garanzie sociali): v. M. GILBERT, *Churchill. La vita politica e privata*, trad. it. a cura di D. Panzieri, Milano, 2012, p. 99.

<sup>50</sup> La concentrazione del potere in ambito sociale ed economico sarebbe – nell’ottica costituzionale – un male per il solo fatto che *potrebbe* consentire ad alcuni uomini di dominarne altri (non è necessario cioè che il dominio si concretizzi). A tal riguardo, si è osservato, sul piano teorico, che «secondo la concezione repubblicana, la libertà del cittadino muore per la semplice esistenza di un potere arbitrario o enorme»: così M. VIROLI, *La libertà dei servi*, Roma-Bari, 2012, p. 8. Infatti la limitazione del potere economico riguarda non solo la distribuzione della ricchezza, ma ciò che la ricchezza può comprare. Anzi, quanto alla dimensione economica, nell’ottica democratica, la domanda relativa alla giusta distribuzione della ricchezza è – a sviluppare questa linea di pensiero – seconda solo a quella relativa a ciò che il denaro può legittimamente comprare. Ogni comunità politica deve affrontare entrambe le questioni, ma quest’ultima è prioritaria: M. WALZER, *Sfere di giustizia*, trad. it. a cura di G. Rigamonti, Roma-Bari, 2008, p. 102.

così, il fine dell'azione statale non deve essere – è chiaro – la rimozione “indiscriminata” delle diseguaglianze economiche, ma solo di quelle che costituiscono un ostacolo alla effettiva partecipazione<sup>51</sup>. Lo Stato – ancora a seguire questa impostazione – ha il compito di porre in essere una attività di *programmazione* volta a rimuovere le situazioni incompatibili con la dignità e la libertà (anche e soprattutto “positiva”) della persona<sup>52</sup>. Non si tratta quindi di “tracciare una linea” – per riprendere l'immagine di cui sopra – ma di definire una *cornice* entro la quale ciascuno possa esercitare la propria libertà in condizioni di effettiva eguaglianza con gli altri (ed entro la quale anche l'autonomia del sistema economico nel suo complesso, e dei singoli che vi operano, sia effettivamente garantita)<sup>53</sup>.

Il principio di eguaglianza sostanziale è stato interpretato differenzialmente nel corso delle legislature che si sono succedute dal 1948 ad oggi<sup>54</sup>. Una interpretazione più vicina a quella da ultimo proposta ha

---

<sup>51</sup> In questo senso il costituzionalismo, non accontentandosi del *self-restraint* (che pure ha la sua importanza), esigerebbe la limitazione di ogni “potere”: non solo del potere pubblico, ma di ogni eccessiva concentrazione di forze che sia incompatibile con la libertà e l'eguaglianza di tutti: cfr. A. HAMILTON o J. MADISON, *Il Federalista n. 51*, in A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *Il Federalista. Commento alla Costituzione degli Stati Uniti*, trad. it. a cura di G. Ambrosini, Pisa, 1955, p. 351.

<sup>52</sup> Si ricordino le riflessioni di A. PREDIERI (*Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963, p. 17), che nelle norme relative alla “attività di programmazione” vedeva una delle caratteristiche precipue della Costituzione italiana. Tra i presunti ostacoli alla pianificazione si annoverano il processo di integrazione europea e la crisi dello Stato; la diversità dei valori comuni europei rispetto ai valori costituzionali; l'incompatibilità della pianificazione stessa con la garanzia delle libertà della persona. Nessuno di questi argomenti sembra essere dirimente: cfr. S. CASSESE (*Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, part. p. 17 s.), per il quale «tutte le crisi, contrariamente all'impressione che il termine può dare, hanno rafforzato lo Stato»; M. LUCIANI (*L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., p. 3), che ricorda come scaricare la responsabilità delle crescenti iniquità sociali sulla dimensione europea è una soluzione «di comodo»; N. BOBBIO (*Eguaglianza e libertà*, Torino, 2009, p. 63), secondo il cui magistrale insegnamento le libertà civili non possono essere pienamente godute se non sono riconosciuti ed effettivamente garantiti i diritti politici e sociali; E. PAZÉ (*Giustizia, roba da ricchi*, Roma-Bari, 2017, già p. 5, ma *passim*), per la quale lo Stato non può abdicare al proprio compito nella sfera economica, come invece sembra sia sempre più accaduto negli ultimi anni.

<sup>53</sup> Sul punto v. L. D'ANDREA, *Democrazia e potere economico: la “forma” del primato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2018, p. 1005.

<sup>54</sup> Secondo l'insegnamento di autorevole dottrina la legge è la forma prima e necessaria di realizzazione del «programma costituzionale»: v., in tal senso, F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II, *Teoria dell'atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale*, Milano, 1970, spec. p. 343 ss. Questo, però, non significa che essa dipenda *in toto* “dal legislatore”. Deve poi rimanere fermo il rispetto della discrezionalità legislativa non come esigen-

animato riforme attuate nei primi due/tre decenni della storia repubblicana<sup>55</sup>. La Corte costituzionale, la cui giurisprudenza è complessivamente plasmata dai valori della eguaglianza e della solidarietà<sup>56</sup>, ha invece fatto un uso prudente del principio di eguaglianza sostanziale, intendendolo soprattutto come volto a garantire le pari opportunità<sup>57</sup>.

Sarebbe fin troppo semplice presentare come oggettiva una qualsiasi delle predette concezioni politiche: sembra piuttosto opportuno ri-

za esterna al discorso sui diritti fondamentali, ma ad esso interna: lo spazio della politica è lo spazio dei diritti politici. Su questi temi, e in particolare sul delicato equilibrio da ricercare tra rispetto della discrezionalità politica e interpretazione delle disposizioni costituzionali relative a principi e diritti/doveri fondamentali, ci si limita a rinviare alla magistrale sintesi di A. PIZZORUSSO, *Il controllo sull'uso della discrezionalità legislativa*, in Aa.Vv., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, p. 71 ss.

<sup>55</sup> Nessun periodo storico deve essere mitizzato, ma v. le considerazioni di M.L. SALVADORI (*Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari, 2009, p. 54 ss.) su quello che egli definisce «secondo sistema liberaldemocratico»; v. anche ID., *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà. Dall'antica Grecia al mondo globalizzato*, Roma, 2015, p. 492, dove si legge dei «governi a legittimazione popolare passiva».

<sup>56</sup> Sul punto v., in tal senso, A. RUGGERI (*Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in *RivistaAIC*, 2/2017, p. 21); per questo Autore «solidarietà ed eguaglianza, unite saldamente insieme, costituiscono la prima e la più efficace risorsa di cui l'ordinamento dispone al fine di potersi trasmettere integro nel tempo, alle generazioni future».

<sup>57</sup> La Corte ha fatto uso della nozione di “effettiva partecipazione” per: 1) tutelare il diritto dei lavoratori (specie per il tramite dei sindacati) a prendere parte alla vita economica del Paese (anche sul versante istituzionale: v. sentt. n. 38 del 1960; n. 290 del 1974; n. 15 del 1975; n. 138 del 1984; n. 334 del 1988); 2) garantire le pari opportunità tra uomo e donna ed evitare discriminazioni indirette: v. sentt. n. 137 del 1986, n. 109 del 1993, n. 422 del 1995, n. 163 del 1993; 3) favorire l'attività di volontariato: v. part. sent. n. 500 del 1993; 4) tutelare la partecipazione degli interessati ai procedimenti pubblici che li riguardano: v. sent. n. 341 del 1999, ma v. già sentt. n. 9 del 1982 e n. 10 del 1993; in questo senso anche successive pronunce della Corte costituzionale: *ex plurimis*, sentt. n. 342 del 1999 e sent. n. 317 del 2009; 5) garantire la conoscibilità dei candidati alle elezioni: v. sentt. n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. Secondo autorevole dottrina, l'art. 3, comma II, Cost. avrebbe dovuto essere «determinante [...] nell'interpretazione del restante ordinamento» [così L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 546], ma non è sempre stato così. Sulle difficoltà di leggere insieme I e II comma dell'art. 3, v. part. M. AINIS, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 596 ss., nonché ID., *Sette profili di diritto pubblico*, Napoli, 2013, p. 95 ss. Di «atteggiamento rinunciatorio [e] mediocrità del ruolo giocato dal 2° comma dell'art. in esame», ha scritto U. ROMAGNOLI [*Art. 3*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 167], per il quale esso «non a caso appare nettamente sovrachiato, nell'elaborazione dottrinale e nell'applicazione giurisprudenziale, dal 1° comma della stessa norma», nonché – si può aggiungere – nell'attività di indirizzo politico: la tempesta mutata in bonaccia, per dirla con Corneille.

conoscere il carattere polisenso del principio di eguaglianza sostanziale, perché in definitiva pronunciando le stesse parole noi non intendiamo la stessa cosa.

Ciò nondimeno, pare opportuno chiarire, in conclusione, quale concezione (tra le tante giustificabili secondo la lettera della Carta costituzionale) ci sembra preferibile e per quali ragioni. A nostro avviso, l'art. 3, comma II, Cost. dovrebbe essere inteso come norma volta ad indicare il modo democratico di concepire la libertà e la eguaglianza e quindi ad evitare la degenerazione della democrazia in autocrazia o in plutocrazia.

Perché uno Stato possa dirsi democratico è necessario che l'eguaglianza nel godimento dei diritti politici da un lato non sia una eguaglianza nella nullità<sup>58</sup>, dall'altro non sia falsata da condizioni economiche e sociali con essa incompatibili.

In un sistema autocratico i sudditi si trovano in una condizione di eguaglianza nella nullità dei loro diritti politici: il potere pubblico può operare in astratto per una qualsiasi distribuzione dei "beni sociali" o, se si vuole, dei "diritti", e quindi anche per una distribuzione massimamente egualitaria (quanto alla condizione dei sudditi tra loro), ma quale che sia tale distribuzione, essa è inaccettabile in una prospettiva democratica, perché incompatibile con la eguale dignità politica di tutti i membri della comunità. Nell'epoca contemporanea, in molti Paesi autocratici la legittimazione delle istituzioni riposa sul fatto che esse hanno garantito il raggiungimento di un tenore di vita migliore rispetto a quello passato<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Scriveva MONTESQUIEU (*Lo spirito delle leggi*, trad. it. a cura di B. Boffito Serra, Milano, 2004, I, p. 224): «Gli uomini sono tutti uguali nel governo repubblicano; sono uguali nel governo dispotico: nel primo, perché sono tutto, nel secondo perché non sono niente».

<sup>59</sup> «There are two types of happiness: personal happiness, which is its own science, and the happiness of society as a whole, which is what we seek to achieve through our public services. We have global studies within government about how we can achieve citizens' happiness. It is about feeling safe and secure in your surroundings and the society in which you live. It concerns the availability of decent housing and the infrastructure and facilities that provide a comfortable lifestyle. It entails the provision of healthcare, and the necessary opportunities and education to equip people for the future», scrive l'Emiro MOHAMMED BIN RASHID AL MAKTUM (*Reflections on Happiness & Positivity*, Dubai, 2017, p. 14). E ancora (p. 92 ss.): «The government is staffed by people, it works to improve people's lives, and its main goal is to promote the happiness of its people [...] For example, a positive government would not draft legislation and laws simply as a means to an end, but rather to serve its people and ease their lives. If the proposed law is against people's interest, the government should amend it, which goes without saying».

In un sistema plutocratico, i diritti politici sono formalmente riconosciuti, ma il loro esercizio è falsato da condizioni economiche e sociali con essi incompatibili. La possibilità di incidere sulle decisioni pubbliche è subordinata alla disponibilità di ingenti capitali privati, di cui coloro che ricoprono cariche pubbliche dispongono personalmente o tramite l'appoggio di finanziatori privati. Qualsiasi beneficio possa aversi sul piano dello sviluppo tecnologico e della qualità della vita in un sistema del genere, non vale nella prospettiva democratica a compensare la perdita di dignità entro la sfera politica. In plutocrazia la legittimazione delle istituzioni risiede nel riconoscimento di particolari meriti ai più ricchi e quindi, nel mondo contemporaneo, nella esaltazione della libertà per ciascuno di “fare fortuna”<sup>60</sup>. Pertanto tutte le asimmetrie che conseguono al “successo” di alcuni (e al “fallimento” di altri), quanto all'effettivo godimento dei diritti politici, sono accettate non solo come parte, ma come presupposto fondamentale del gioco sociale<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Alcune indagini (che hanno coinvolto elettori non solo repubblicani, ma anche democratici) mostrano che la stragrande maggioranza dei cittadini americani crede sia l'impegno nel lavoro, non la fortuna o le dotazioni sociali e naturali di partenza (per usare l'espressione rawlsiana), a determinare il successo. E siccome il successo economico è considerato figlio del merito, la maggioranza degli americani – sempre secondo questo studio – ritiene che i ricchi meritino di avere maggiori possibilità, in concreto, nella corsa alle cariche pubbliche e maggiore peso nelle decisioni politiche: cfr. A. ALESINA, E. GLAESER, B. SACERDOTE, *Why Doesn't the US Have a European-Style Welfare State?*, in *Brookings Papers on Economic Activity* 32, 2/2001, p. 187 ss.

<sup>61</sup> Può ricordarsi come la Corte Suprema, pur ritenendo legittima la legge federale che limitava la quantità di denaro attribuibile da parte di ciascun cittadino ad un candidato, ha vietato l'apposizione di limiti di spesa al candidato stesso (*Buckley v. Valeo*, 1976; decisione confermata, in relazione alla nuova legge sulle campagne elettorali del 2002, nel caso *McConnell v. FEC*, 2003). Non si può nascondere, però, che – come osservato da R. DWORKIN (*La democrazia possibile. Principi per un nuovo dibattito politico*, trad. it. a cura di L. Cornalba, Milano, 2007, p. 98 e 132 s.) – «i dati relativi alla distribuzione della ricchezza e del reddito negli Stati Uniti sono impressionanti. Nel 2001 l'1 per cento della popolazione possedeva più di un terzo della ricchezza nazionale, il 10 per cento ne possedeva il 70 per cento e il 50 per cento ne possedeva solo il 2,8 per cento [...] Sappiamo che il denaro è la maledizione della nostra politica. I candidati e i partiti politici raccolgono enormi somme di denaro per finanziare le campagne elettorali e questa pratica corrompe la politica e il governo per parecchi motivi ben noti [...] Con l'ingresso del denaro in politica sparisce non solo l'equità, ma anche la possibilità di un dibattito serio». Negli anni successivi, le cose non sono molto cambiate: «I cinque figli (più una nuora) di Sam e Bud Walton (i fondatori di Walmart) sono più ricchi dell'ultimo 30 per cento degli americani» (così A. GORE, *Il mondo che viene. Sei sfide per il nostro futuro*, trad. it. a cura di D. Didero, Milano, 2013, p. 43). Una situazione economica di tal fatta è non solo incompatibile con l'ideale della effettiva partecipazione democratica, ma con la stessa effettiva libertà del mercato.

Tanto in un sistema autocratico quanto in un sistema plutocratico possono essere previste misure assistenzialistiche come il “reddito di inclusione” o il “reddito di cittadinanza”. Il che dimostra che queste misure non hanno direttamente a che vedere con il principio di eguaglianza sostanziale quale previsto nella Costituzione della Repubblica italiana. Esso esige certo politiche di redistribuzione del reddito (in quanto il sistema tributario deve complessivamente essere informato a criteri di progressività), ma tali politiche non costituiscono un fine in sé. E ciò in quanto «non basta allo Stato retto dalla Costituzione italiana affermare e garantire [...] la redistribuzione del prodotto sociale, la ripartizione della ricchezza, reddito o beni, operata dai poteri pubblici», in quanto è chiamato a realizzare, per il tramite di essa, la «modificazione della struttura sociale [...] anche e ulteriormente e soprattutto, come diversa articolazione di partecipazione dei cittadini consociati al potere sociale»<sup>62</sup>.

## **7. Segue: e sulla trasformazione della società che esso esige**

Una seria politica redistributiva che, nel chiamare tutti i cittadini al dovere inderogabile di concorrere alle spese pubbliche, sia pensata in funzione della entità reale delle concentrazioni di potere economico oggi esistenti, può essere definita un primo passo verso la piena attuazione dell’art. 3, comma II, Cost. In una simile prospettiva, il sistema tributario non dovrebbe essere mezzo di redistribuzione, in una qualsiasi misura (anche minima), della ricchezza, ma strumento per la rimozione delle diseguaglianze incompatibili con la democrazia. Solo così il principio di progressività diviene strumento di trasformazione della dinamica sociale, specificazione del principio di eguaglianza sostanziale<sup>63</sup>. Nella società contemporanea l’erogazione di sussidi (in disparate le criticità di cui si è detto) non è una misura significativa di contrasto alla diseguaglianza. Per capire perché bisogna considerare quale sia oggi la distribuzione della ricchezza e chiedersi se il sussidio possa

---

<sup>62</sup> A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 48.

<sup>63</sup> Cfr. P. BORIA, art. 53, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Comm. alla Cost.*, Torino, 2006, p. 1070, che, pur ascrivendogli una «portata essenzialmente programmatica», definisce il principio di progressività «una vera e propria specificazione del principio c.d. dell’eguaglianza sostanziale».

servire a garantire i presupposti sociali della democrazia<sup>64</sup>. In altre parole, la Costituzione non solo richiede una politica redistributiva, ma le assegna un fine che dovrebbe ispirare l'attività politica e condizionare anche la allocazione del carico fiscale e le modalità di impiego delle risorse nell'interesse della collettività.

Epperò a questa politica dovrebbero affiancarsi altri interventi: basti ricordare l'esigenza di una riforma del sistema di finanziamento dei partiti politici, che rimuova le asimmetrie esistenti tra i cittadini causate dalla disparità di risorse economiche (consentendo a tutti di partecipare alla vita politica del Paese) e che si accompagni ad un efficace, indispensabile controllo sulla gestione finanziaria dei partiti stessi. Bisognerebbe insomma evitare i due estremi dei "partiti-azienda" o integralmente dipendenti da gruppi di pressione e dell'uso a fini privati di risorse sostanzialmente pubbliche in frode alle stesse organizzazioni politiche<sup>65</sup>.

L'art. 3, comma II, Cost. è anticipato, nei suoi contenuti, dall'art. 1 Cost., nella misura in cui esso definisce l'Italia una Repubblica democratica *fondata sul lavoro*. Già nell'art. 1 Cost. si esprime infatti «la volontà di fondare la Repubblica su un elemento profondamente egualitario e addirittura universalistico, su un dato insuperabilmente umano. La fondazione sul lavoro, insomma, non si collega solamente al riconoscimento del diritto al lavoro da parte del successivo art. 4 [...] ma anticipa il riconoscimento del principio di eguaglianza da parte dell'art. 3 [anche] per il profilo dell'eguaglianza sostanziale di cui al secondo comma (perché è solo con l'emancipazione dei lavoratori che il progetto di società "nuova" disegnato dalla Costituzione può essere realizzato)»<sup>66</sup>.

La stabilità del lavoro (che nasce dalle garanzie per i lavoratori) genera cittadini forti. Un uomo inserito stabilmente nel mondo del lavoro è messo nelle condizioni di vivere come persona effettivamente

---

<sup>64</sup> Le stesse che impressionarono A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, trad. it. a cura di G. Candeloro, Milano, 2015.

<sup>65</sup> Come osservato da G. AZZARITI (*Finanziare la politica*, in *Costituzionalismo.it*, 23 aprile 2012): «Anzitutto, il finanziamento deve favorire la partecipazione politica dei cittadini e non invece garantire la conservazione del potere da parte dei partiti attualmente prevalenti. [In secondo luogo,] il finanziamento della politica deve rappresentare un mezzo per favorire la partecipazione e la democrazia politica, non può diventare una fonte di guadagno o arricchimento».

<sup>66</sup> M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, cit., p. 2020 s.

autonoma. Specialmente se, per propria scelta, lavora nel luogo in cui è nato e cresciuto, è in grado di suscitare indignazione e muovere consensi con relativa naturalezza: la stabilità del lavoro e degli affetti sono la condizione per la sua partecipazione democratica effettiva. Non è difficile immaginarlo entro una trama fitta di relazioni che lo sostengono e che, al di là del livello più o meno alto del reddito (ma pur sempre in un contesto non segnato da troppo profonde diseguaglianze), ne consentono a pieno lo svolgimento della personalità. Viceversa, senza lavoro, o senza lavoro stabile, privo di autonomia, lontano dal suo ambiente, dagli affetti, o privo (di nuovo, non per scelta!) di affetti stabili, l'uomo vive in una condizione incompatibile con la partecipazione democratica effettiva: la sua condizione è quella della insicurezza sociale. A questa insicurezza non è possibile rimediare con i sussidi, specialmente se essi vengono concessi in contesti nei quali la diseguaglianza cresce<sup>67</sup>.

Si è osservato a tal riguardo: «Poiché le difese assicurate dallo Stato contro i tremori esistenziali sono state progressivamente smantellate [...] è rimasto a carico dell'individuo cercare, trovare e attuare soluzioni individuali ai disagi prodotti a livello sociale, e farlo attraverso azioni individuali, intraprese singolarmente e in solitudine, con strumenti e risorse posseduti e utilizzati individualmente e chiaramente inadeguati al compito. I messaggi che arrivano dal potere politico, proponendo più flessibilità come unico rimedio a un livello già intollerabile di insicurezza, prospettano ulteriori sfide e una maggiore privatizzazione dei disagi: in un'ultima analisi un'incertezza ancora maggiore, e non minore»<sup>68</sup>. A questa insicurezza i principi costituzionali offrono una risposta tipicamente moderna: non è né la prospettiva di una realizzazione individuale (libertà senza eguaglianza), per altro illusoria per i più, né la promessa di una eguaglianza assoluta a qualsiasi costo (magari nel reddito minimo), a ben vedere irrealizzabile e indesiderabile, ma la graduale costruzione di una società di eguali nella libertà, fine costituzionale incompatibile con la “gabbia d'acciaio” costituita del capitalismo senza regole<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> R. DAHL, *Sull'uguaglianza politica*, trad. it. a cura di A. Cesarini Patrono, Roma-Bari, 2007, p. 3.

<sup>68</sup> Z. BAUMAN, *Paura liquida*, trad. it. a cura di M. Cupellaro, Roma-Bari, 2008, p. 169.

<sup>69</sup> Si riprende qui l'immagine usata da M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione*, in *Costituzionalismo.it*, parte I, 2/2017, p. 22.

Non esistono risposte originali alla domanda posta da Beck: «Come si può condurre nella società moderna una vita sensata, anche quando non si trova lavoro?»<sup>70</sup>. La risposta è, puramente e semplicemente, che non si può. Infatti, «la libertà senza sicurezza [sociale ed economica] appare non meno paurosa e ingrata della sicurezza [sociale ed economica] senza libertà»<sup>71</sup>. L'effetto principale del precariato e della mobilità è questo: rendere deboli le persone, incapaci di progettare una società più giusta. Tuttavia l'introduzione di sussidi non pare essere la risposta al problema. Non c'è dubbio che «il diritto di sopravvivere che precede e condiziona ogni scelta è proprietà inalienabile di tutti gli esseri umani»<sup>72</sup>, ma da questo non discende affatto l'esigenza di riconoscere un diritto al reddito minimo garantito. Per di più, è dubbio che questo “diritto”, ove pure fosse riconosciuto, avrebbe realmente una cruciale importanza per la comunità politica<sup>73</sup>; non si capisce infatti come possa realisticamente considerarsi idoneo a consentire la partecipazione effettiva alle dinamiche politiche ed istituzionali in una società segnata da così profonde diseguaglianze economiche. Il “lavoro senza reddito” (senza retribuzione proporzionata, più in generale senza garanzie) e il “reddito senza lavoro” sono entrambi da evitare.

In conclusione, l'art. 3, comma II, implica qualcosa di diverso dall'assistenzialismo; esige «di proiettare sulla società la strutturazione concettuale che identifica il costituzionalismo», riconoscendo (e proteggendo) il mercato effettivamente libero, ma senza piegare alla sua logica la disciplina di tutti gli aspetti della vita in comunità; così perseguendo *davvero* «un'idea di democrazia che investa l'universo dei rapporti umani secondo i principi di libertà e di eguaglianza»<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> U. BECK, *Conditio Humana. Il rischio nell'età globale*, trad. it. a cura di C. Sandrelli, Roma-Bari, 2008, p. 344.

<sup>71</sup> Z. BAUMAN, *op. cit.*, p. 171.

<sup>72</sup> Z. BAUMAN, *La solitudine del cittadino globale*, trad. it. a cura di G. Bettini, Milano, 2008, p. 182.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 183.

<sup>74</sup> G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006, p. 251.



# *Costituzionalismo.it*

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

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Marco

**GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura

**RONCHETTI**, Ilenia

**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

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

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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