

## Rosa Casillo

### Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale\*

**Sommario:** **1.** L'attuale interpretazione legislativa, politica e sociale del contrasto assistenziale all'esclusione sociale. **1.1.** I termini di una riflessione nella prospettiva di diritto della sicurezza sociale. **2.** Protezione e sicurezza nel programma di dignità/partecipazione/cittadinanza sociale universale. **3.** L'art. 38, co. 1, Cost. Il bisogno: povertà, lavoro, inclusione sociale. **3.1.** La tutela: le prestazioni di mantenimento. **3.1.1.** Le prestazioni di assistenza sociale. **3.2.** I destinatari: l'inabilità al lavoro. **4.** Quale razionalizzazione per le misure assistenziali.

#### *1. L'attuale interpretazione legislativa, politica e sociale del contrasto assistenziale all'esclusione sociale*

La cifra delle misure assistenziali di contrasto all'esclusione sociale in Italia, come noto, è sempre stata la frammentazione.

Anzitutto locale, e già prima che le Regioni fossero abilitate in via esclusiva a legiferare in materia di assistenza sociale (l. cost. 23 gennaio 2001 n. 1), avvalendosi, a quell'epoca, della devoluzione in materia di beneficenza pub-

\* Mentre questo contributo era in stampa, è stata resa nota la bozza del d.l. sul Reddito di cittadinanza. L'istituto in fieri, che ha una struttura perfettamente sovrapponibile al Rei, non è suscettibile dei rilievi sull'inadeguatezza degli indicatori di povertà (par. 3) e sulla scarsa attenzione ai servizi sociali (par. 3.1.1.). Nella prospettiva sistematica, nella quale si conferma invece diverso dal Rei, esso, come nella versione di cui al d.d.l. 1148, rimane calibrato su una soglia di povertà superiore a quella assoluta, benché sia scomparso il riferimento al "rischio di povertà" (par. 3). Il beneficio economico, pure se rimodulato su 780 euro mensili come limite massimo, si conferma fuori dall'essenzialità del bisogno di mantenimento, e delicate questioni non solo permangono, essendo, la Pensione di cittadinanza prevista nello stesso d.l., una pura questione nominalistica; sono, di più, accentuate, per essere, l'istituto, dichiarato "livello essenziale delle prestazioni" (par. 3.1.).

blica (art. 117, co. 1, Cost., versione originaria) e, gli Enti locali minori, del decentramento amministrativo a partire dal d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616<sup>1</sup>. Poi, con la sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (Rmi: d.lgs. 18 giugno 1998 n. 237) l'iniziativa locale ha impulso decisivo, e si intensifica di fronte ai crescenti numeri della povertà dovuti alla crisi del 2008<sup>2</sup>, ai quali il legislatore ancora non reagiva con rimedi strutturali definitivi e, soprattutto, adeguati alla complessità del fenomeno da aggredire, perseguendo nell'approccio disorganico alla soluzione del tema sociale.

Qui è l'altro profilo della frammentazione della tutela. Per un tempo lungo le politiche sociali *post* costituzionali sono state orientate dalla prospettiva statica della povertà<sup>3</sup>: interpretata come indigenza o disagiate condizioni economiche, essa ha sollecitato misure in garanzia del mantenimento vitale e del godimento di singole prerogative fondamentali laddove impedito dalla povertà<sup>4</sup>. La prospettiva dinamica, che guarda al fenomeno e alle sue soluzioni inglobando nello stato di mera povertà gli effetti di esclusione sociale, emerge solo nel 1995, quando, oramai chiaro il mutamento della fisiologia della povertà delle persone e delle famiglie<sup>5</sup>, la Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione (CIPES)<sup>6</sup> ipotizzò l'introduzione, a livello nazionale, di una misura che combinasse integrazione al reddito e integrazione sociale attraverso il lavoro: l'assegno di minimo vitale<sup>7</sup>. L'istituto, perfezionato, fu poi riproposto due anni dopo dalla Commissione Onofri

<sup>1</sup> Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (c.d. Commissione Onofri), *Relazione finale*, 28 settembre 1997, p. 157 ss.

<sup>2</sup> V. la sintesi di: GRANAGLIA, BOLZONI, *Il reddito minimo di inserimento. Analisi e valutazione di alcune esperienze locali*, Quaderni CIES n. 3, 2010; GIUBILEO, *Qualche ragionamento sul reddito minimo: teoria, sperimentazione e problemi dello strumento*, in *RDSS*, 2013, p. 337 ss.; LA FORGIA, *Le politiche regionali di contrasto alla povertà e di inserimento lavorativo*, in *RGL*, 2016, p. 562 ss.; VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi dei Reddito di inclusione*, in *LD*, 2017, p. 302 ss.

<sup>3</sup> SGRITTA, *Assistenza sociale*, in *Enc. Scienze Soc.*, Ist. Enc. It., 1991, p. 370 ss.

<sup>4</sup> SANDULLI, *Disagiate condizioni economiche e sicurezza sociale*, in *DL*, 1989, p. 291 ss.

<sup>5</sup> Grazie ai lavori della Commissione di indagine sulla povertà (1984-1990), a cui si deve il primo Rapporto sulla povertà in Italia del 1985 (Rapporto Gorrieri).

<sup>6</sup> Così nel 1990 muta denominazione l'organismo ministeriale appena richiamato in nota, mantenendola sino alla l. 328/00, per la quale emblematicamente il fenomeno da osservare non è più la povertà e l'emarginazione bensì l'esclusione sociale. L'art. 27 della stessa l. 328/00 istituisce la Commissione per l'indagine sull'esclusione sociale (CIES), i cui compiti sono oggi demandati alla Direzione per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del lavoro (art. 12, co. 20, d.l. 6 luglio 2012).

<sup>7</sup> CIPES, *Verso una politica di lotta alla povertà. L'assegno per i figli e il minimo vitale*, 1995, p. 19 ss., in *www.sitiarcheologici.lavoro.gov.it*.

come Reddito minimo di inserimento (Rmi)<sup>8</sup>: subito sperimentato a livello locale (con il d.lgs. 237/98 per gli anni 1999-2000; con l. 23 dicembre 2000 n. 338 per gli anni 2001-2002)<sup>9</sup> e immaginato come strutturale nel sistema integrato di interventi e servizi sociali (art. 23, l. 8 novembre 2000 n. 328). Ma la sperimentazione, come noto, non superò il primo quadriennio<sup>10</sup>. Né seguì mai, ad essa, l'attuazione del Reddito di ultima istanza (Rui): proposto nel Libro Bianco sul *Welfare* (2003), previsto con l. 24 dicembre 2003, n. 205, art. 3, co. 101-103, ma censurato dalla Corte costituzionale rispetto all'autonomia anche finanziaria delle Regioni in materia di assistenza sociale<sup>11</sup>. Fu solo l'irrompere della crisi economica del 2008 a segnare, dopo un quinquennio, il riavvio degli interventi statali. Prima con la Carta acquisti (c.d. *social card*: d.l. 25 giugno 2008 n. 112), che, sollevando dal "bisogno estremo" di natura alimentare<sup>12</sup>, nuovamente aggrediva la mera povertà; poi con una misura che riaffermava la concezione multidimensionale del fenomeno affiancando la provvidenza economica a misure di inclusione sociale: la Carta Acquisti sperimentale (art. 60, d.l. 9 febbraio 2012 n. 5). Dopo un triennio di sperimentazione<sup>13</sup>, come già aveva anticipato la l. 27 dicembre 2013 n. 147, art. 1, co. 216, la misura, rinominata<sup>14</sup> Sostegno all'inclusione attiva (Sia), fu estesa a tutto il territorio nazionale (l. 28 dicembre 2015 n. 208, art. 387 e d.m. 26 maggio 2016 n. 166). In quello stesso anno, per i disoccupati (c.d. di lunga durata) già percettori di Naspi, *ultra* 55enni non pensionabili e privi di mezzi, si sperimentava, con il d.lgs. 4 marzo 2015 n. 22, un secondo livello di tutela in caso di disoccupazione, a metà tra assistenza e previdenza: l'Asdi<sup>15</sup>. Ma già dal

<sup>8</sup> Commissione Onofri, *op. cit.*, p. 152 ss.

<sup>9</sup> CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Anno 2010, Carocci, 2011, p. 189 ss.

<sup>10</sup> Per l'accordo tra governo e parti sociali del 7 luglio 2002 (il Patto per l'Italia): RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento dal rapporto Onofri ad oggi*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 2007, p. 17 ss.; VIVALDI, GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive di riforma*, in *DS*, 2014, p. 115 ss., p. 131 ss.

<sup>11</sup> C. cost. 29 dicembre 2004 n. 423: PIZZOLATO, *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, in *RDSS*, 2005, p. 258 ss.

<sup>12</sup> C. cost. 15 gennaio 2010 n. 10.V, par. 3.1.

<sup>13</sup> D'EMILIONE, RACITI, VIVALDI, *La Carta Acquisti Sperimentale come azione propedeutica all'implementazione del SIA: evidenze di una valutazione qualitativa della misura*, in *Quaderni INAPP*, 2017.

<sup>14</sup> Dal Gruppo di lavoro sul reddito minimo istituito con d.m. 13 giugno 2013: MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà*, 2013.

<sup>15</sup> V. BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, in *DLM*,

febbraio del 2016, nelle aule parlamentari si cominciò a discutere il d.d.l. delega AC 3584 (poi AS 2494), divenuto l. 15 marzo 2017 n. 33, a cui si deve, dopo meno di un anno, il d.lgs. 15 settembre 2017 n. 147 che ha introdotto il Reddito di inclusione (Rei) – che assorbe il Sia, la Carta acquisti e l’Asdi.

Il Rei è presentato come “misura unica nazionale di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale” (art. 2, co. 2, d.lgs. 147/17) e come “livello essenziale delle prestazioni” ai sensi dell’art. 117, co. 2, lett. m), Cost. (art. 2, co. 13), e completa il sistema integrato di interventi e servizi sociali, esso pure livello essenziale<sup>16</sup>, come definito dall’art. 22, co. 1, l. 328/00<sup>17</sup>. La tutela – si accennano solo, ora, temi dei quali si dirà dopo – è “riconosciuta ai nuclei familiari in una condizione di povertà” (co. 3), identificata per il profilo sociale in ciò che, secondo le misurazioni economico-statistiche, corrisponde alla soglia (Istat) di povertà assoluta (artt. 3, 9-11). Il beneficio si compone di due prestazioni legate da una severa condizionalità (art. 12): una economica e una di servizi sia sociali alla persona *ex* l. 328/00 (art. 7) sia finalizzati l’inserimento/reinserimento al lavoro *ex* d.lgs. 14 settembre 2015 n. 150 (art. 6, co. 4), secondo le necessità definite, con un’analisi multidimensionale del bisogno (art. 5), in un progetto personalizzato “di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa” (art. 2, co. 2; art. 6).

Al di là dell’idea che si ha sull’efficacia della misura, non si può negare che, così costruita, essa guarda alla povertà nel senso composito di esclusione sociale, e ne riporta l’azione assistenziale di contrasto tra i doveri di solidarietà pubblica (i compiti dello Stato sociale) e, perciò, tra i diritti sociali, la cui garanzia almeno essenziale non tollera né inazione del legislatore nazionale (inazione dello Stato sociale) né graduazioni territoriali nelle tutele (con un *vulnus* all’unità nazionale, che è anche coesione sociale). Il Rei, si vuol dire, senz’altro esprime un approccio non più frammentato al tema sociale.

La lentezza con cui ha avuto risposta giuridica l’istanza sociale, dovuta anche alle scelte politiche di allocazione delle risorse scarse, stride con la ra-

2015, p. 521 ss.; OCCHINO, *L’assegno sociale di disoccupazione involontaria: un nuovo strumento di politica assistenziale*, in BASENGHI, RUSSO (a cura di), *Flessibilità, sicurezza e occupazione alla prova del Jobs Act*, Giappichelli, 2016, p. 193 ss. Dal 2015, poi, anche misure pensionistiche sono state impiegate al fine sociale: la c.d. Ape sociale (art. 1, co. 179-186, l. 11 dicembre 2016).

<sup>16</sup> V. qui ALES, *Diritti di cittadinanza sociale e “livello essenziale di prestazione” nel nuovo disegno costituzionale: brevi considerazioni sull’“uguaglianza solidale”*, in RDSS, 2002, p. 549 ss.

<sup>17</sup> L’art. 23 prima richiamato, che disponeva la generalizzazione con successivo atto normativo del Rmi, è stato abrogato proprio dal d.lgs. 147/17 (art. 27).

pidità con cui l’iniziativa governativa del 2016 è stata accolta dal legislatore<sup>18</sup>. Una rapidità che molto deve alle ultime manifestazioni della *governance* persuasiva dell’Unione Europea. A partire dalla Raccomandazione del Consiglio 92/441/CE, l’Unione, come noto, ha sempre più esplicitamente declinato i principi di contrasto all’esclusione sociale delle sue fonti fondamentali, vincolanti e non, come garanzia di un reddito minimo<sup>19</sup>: sia nei programmi comuni *ex art. 5, n. 3, e art. 153 TFUE* (il Mac) – strategia di Lisbona 2000<sup>20</sup>; strategia Europa 2020 e sue basi condivise<sup>21</sup> – sia negli interventi *soft* emanati anche nell’ambito dei programmi medesimi<sup>22</sup>, costruendo nel tempo un quadro, oggi arricchito dalla Risoluzione del Parlamento Europeo del 24 ottobre 2017 e dal Pilastro Europeo dei diritti sociali (art. 14)<sup>23</sup>, in cui la misura si colloca non solo come *policy* europea ma come diritto “costituzionalizzato”, anche grazie al contributo della Cgue<sup>24</sup>. Un diritto che forse non è tecnicamente opponibile agli Stati membri, perché l’art. 34 della Carta di Nizza, che è il principio “giuridico” suo fondamento, vincola gli Stati nel fine, non nei mezzi<sup>25</sup>. Ma che sicuramente impone un’azione prescrittiva che definisca le linee di coordinamento delle scelte nazionali verso la misura “costituzionalizzata”. Un’azione nella forma di direttiva<sup>26</sup>, già ipotizzata più volte in passato<sup>27</sup> e che

<sup>18</sup> È trascorso un anno e mezzo tra l’avvio della discussione sul d.d.l. delega AC 3584 (febbraio 2016) e l’approvazione del d.lgs. 147/2017 (settembre 2017); ma ne sono trascorsi circa 20 da quando la Commissione Onofri (1997) proponeva il Rmi.

<sup>19</sup> Si rinvia per questo profilo a BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi giurisprudenziali*, in *DLRI*, 2011, n. 4, p. 499 ss., spec. p. 595 ss.

<sup>20</sup> V. GIUBBONI, *Diritto della sicurezza sociale e lotta all’esclusione: il caso italiano in prospettiva europea*, in CINELLI, GIUBBONI, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Giappichelli, 2005, p. 145 ss.

<sup>21</sup> Anche per questi aspetti, per ragioni di brevità, si rinvia a CARPARELLI, BERTI, *Europa 2020. Le politiche contro la povertà e l’esclusione nella strategia europea per il prossimo decennio*, in *RPS*, 2010, p. 53 ss.

<sup>22</sup> Tra i più espliciti: Raccomandazione della Commissione 2008/867/CE; Risoluzione del Parlamento europeo 2008/2330(INI) e 2010/2039(INI).

<sup>23</sup> Rispettivamente: Risoluzione del Parlamento europeo 2016/2270(INI); Comunicazione della Commissione, Bruxelles, 26.4.2017, COM(2017) 250 final.

<sup>24</sup> V. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito nell’Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *DLRI*, 2011, p. 225 ss.; ID., *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitori ed esperienze applicative*, in *RDSS*, 2014, p. 1 ss.

<sup>25</sup> ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull’attuazione della legge n. 33/2017*, in *RDSS*, 2017, p. 419 ss., spec. 433 s.

<sup>26</sup> Con più di una base giuridica: ALAIMO, *op. ult. cit.*, p. 423.

<sup>27</sup> Comunicazione della Commissione COM(2000)379; Risoluzione del Parlamento europeo 2011/2052(INI); Parere del Comitato economico e sociale 2014/C 170/04. La stessa Rac-

oggi trova un rinnovato consenso<sup>28</sup>. Dell'assenza di una direttiva non ha però risentito l'azione dei Paesi membri, e schemi di reddito minimo sono presenti nel panorama europeo dal 1992<sup>29</sup>. Il nostro Paese, destinatario di Raccomandazioni specifiche sin dal 2014 e, infine, nel 2016<sup>30</sup>, ha disposto solo oggi, con il Rei.

Benché l'*iter* sia della l. 33/17 sia del d.lgs. 147/17 testimoniano che il Rei è il prodotto di un esecutivo aperto e collaborativo<sup>31</sup>, si può dire che esso riflette più le sollecitazioni della società civile<sup>32</sup> che quelle della classe politica<sup>33</sup>; tant'è che nell'attuale legislatura la nuova maggioranza di governo intende introdurre una misura diversa dal neonato Rei, proposta sin dal 2013 con d.d.l. A.S. 1148: il Reddito di cittadinanza (Rdc), la l. 30 dicembre 2018 n. 145 ne prevede finanziamento e successiva normativa di attuazione; i tratti essenziali dell'istituto tuttavia sono già noti, e conformi a quelli previsti con d.d.l. 1148, al quale perciò si farà riferimento.

È comune il rilievo che, nonostante la denominazione, questa misura, come il Rei, appartenga alla famiglia dei redditi minimi, che sono selettivi, non dei redditi universali, che invece, prescindendo dalla condizione economica dei beneficiari, non lo sono<sup>34</sup>. Il Rdc è però regolato in modo diverso dal Rei. A partire dai destinatari: cittadini, italiani ed europei, residenti (art. 4, d.d.l. 1149), in condizioni economiche inferiori alla "soglia di povertà relativa", verificata con un "reddito netto medio mensile" inferiore ai "6/10 del reddito mediano equivalente familiare" definito nel rispetto delle indicazioni UE sulla quantificazione del rischio di povertà (art. 2, co. 1, lett. h).

comandazione del 1992 era, in origine, una proposta di direttiva: Rapporto CER, *Verso schemi di reddito minimo europei?*, 2017, n. 2, p. 55.

<sup>28</sup> Nella Risoluzione del Parlamento Europeo del 24 ottobre 2017 (ma non anche nel PES: GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *QCost.*, 2017, p. 953 ss.

<sup>29</sup> V. il rapporto CER, *op. cit.*

<sup>30</sup> Raccomandazione del Consiglio Europeo all'Italia, (2016/C 299/01).

<sup>31</sup> MACCABIANI, *Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà: portata, iter e profili di rilievo costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2017.

<sup>32</sup> Esattamente del *network* Alleanza contro la Povertà, autore di una proposta (il Reis) le cui linee sono confluite nel *Memorandum* d'intesa sottoscritto dal Governo il 14 aprile 2017, in parte considerevole riprodotto nel Rei.

<sup>33</sup> Da tempo sensibile al tema: i primi progetti e disegni di legge compaiono già nella 13<sup>o</sup> legislatura (v. Commissione Onofri, *op. cit.*), poi divenuti numerosi nelle ultime due (2013-2018: v. Banche dati del Senato).

<sup>34</sup> Sulla nota distinzione: RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, 2018, p. 35 ss.; BRONZINI, *Il reddito minimo*, cit., p. 227.

Tale soglia è indicata (per il 2014) in 780 euro mensili: somma assicurata con il Rdc al nucleo familiare unipersonale e, elevata in proporzione, ai nuclei di più componenti (art. 3, co. 1-3), legata essa pure alla “partecipazione attiva” del beneficiario (art. 9).

Nel dibattito sociale e scientifico, poi, è sempre coltivata la proposta di una soluzione all’esclusione sociale molto diversa sia dal Rei sia dal Rdc. Varie ne sono le configurazioni: reddito di base, di esistenza, di dignità, minimo vitale, reddito di cittadinanza in senso proprio. Le si può riassumere, con la dottrina prevalente, come Reddito minimo universale (Rmu): una misura economica senza barriere all’ingresso che non siano riferibili alla cittadinanza politica o alla residenza e senza connessione tra corresponsione del beneficio e attivazione del destinatario. Con ciò, secondo i suoi sostenitori<sup>35</sup>, la misura elimina in radice il rischio di povertà ed esclusione sociale assicurando, a tutti, i beni sociali con garanzia di libertà di scelta del lavoro.

Pur lontana dalla tradizione del nostro Stato sociale, che, per quanto attiene alla sfera assistenziale, ha conosciuto e conosce soluzioni all’esclusione sociale esclusivamente legate alla povertà, una tale misura non è più solo un’ipotesi teorica. Sperimentazioni in diversi Paesi già ve ne sono<sup>36</sup>, e nel nostro, benché non sia stata formalizzata in proposte di legge, essa è vista come “ideale da raggiungere” nella presentazione del d.d.l. sul Rdc.

### 1.1. I termini di una riflessione nella prospettiva di diritto della sicurezza sociale

Non è facile condurre una riflessione giuridica sulle tre soluzioni che rimanga ancorata al dato positivo e al suo retroterra meta-positivo (dei valori

<sup>35</sup> Oltre ai richiami dei par. 1.1. e 2, v. BIEN ITALIA (a cura di), *Oltre il Reddito di inclusione. Un reddito garantito come diritto di base*, 2018; SARACENO, *Povertà ed esclusione sociale oggi in Italia: cause e possibili rimedi*, in *RGL*, 2016, n. 4. p. 717 ss.; GRANAGLIA, BOLZONI, *Il reddito di base*, Ediesse, 2016; GNESUTTA (a cura di), *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, e-book sbilanciamoci.info, 2013; FERRAJOLI, *Manifesto per l’eguaglianza*, Laterza, 2018; BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l’Italia e per l’Europa*, EGA, 2011 e, ora, ID, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell’era dell’innovazione*, EGA, 2017; TRIPODINA, *Povertà e dignità nella costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *RGL*, 2016, p. 732 ss.

<sup>36</sup> MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *RIDL*, 2017, I, 399 ss. Non è Rmu la nota misura dell’Alaska, perché non deriva dalla solidarietà sociale ma dalla distribuzione, tra i consociati, della ricchezza petrolifera del Paese.

giuridici) senza scivolare anche sul piano meta-normativo (dei valori etici) risentendo delle personali preferenze sul significato di solidarietà, giustizia e libertà sottesi a ciascuna. Né è possibile liberarsene acquisendo, di questi valori, la concezione oggettiva: essa manca, perché il processo di storicizzazione ha riguardato solo l'assunzione di questi beni come valori etici, non anche il loro significato<sup>37</sup>.

Peraltro, le giustificazioni valoriali delle tre soluzioni di universalità/selettività/condizionalità sono, in astratto, tutte condivisibili.

Lo è quella che fa da sfondo al Rei, che espone tutta la collettività per eliminare il *deficit* nelle condizioni essenziali alla “conquista” della libertà sociale<sup>38</sup>. È la più vicina alla tradizione dello Stato sociale<sup>39</sup> e, per questo, espressione di valori più di altri condivisi nella morale sociale<sup>40</sup>. Rimanda all'idea che la dimensione sociale individuale segue solo al “merito”, in un consorzio sociale che però, avendo nella solidarietà il collante valoriale, accoglie l'ideale di giustizia sociale (giustizia distributiva) finalizzata all'eguaglianza nel godimento (nella distribuzione) dei beni che danno opportunità di accesso alla vita comunitaria – mediante redistribuzione secondo equità (diseguale ripartizione del sacrificio solidale) per ragioni di coesione sociale<sup>41</sup>.

I medesimi valori tradizionali di merito e giustizia li condivide il Rdc, che pure sottende un contratto sociale che assicura il sacrificio collettivo solo a beneficio di chi non gode di libertà sociale. Qui, però, le condizioni materiali

<sup>37</sup> Il quale, in una cultura che fa della democrazia un bene fondamentale, è aperto al pluralismo, che non ammette tirannie, né anarchie, di valori: BARBERIS, *La strana coppia: relativismo etico e pluralismo dei valori*, in VILLA, MANIACI, PINO, SCHIAVELLO, *Il relativismo. Temi e prospettive*, Aracne, 2010, p. 251.

<sup>38</sup> Assenza di impedimenti materiali alla partecipazione alla vita comunitaria, nel senso etico, e, nel senso giuridico (art. 3 Cost.), alla vita politica, economica e sociale: BALDASSARRE, *Libertà I) Problemi generali*, cit., p. 8.; D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Cedam, 2002, p. 94 ss.; PACE, *Eguaglianza e libertà*, in PD, 2011, p. 115 ss.

<sup>39</sup> V. RIMOLI, *Stato sociale (dir. Costituzionale)*, voce, in EGT, Agg., 2005, p. 1 ss.; BALDASSARRE, *Lo stato sociale: una formula in evoluzione*, in AA.VV., *Critica dello Stato sociale*, Laterza, 1982, p. 25 ss.

<sup>40</sup> In tema: MAFFETTONE, *Etica pubblica. La moralità delle istituzioni nel terzo millennio*, Il Saggiatore, 2001; MORI, *Biodiritto e pluralismo dei valori*, in RODOTÀ, TALACCHINI (a cura di), *Ambito e fonti del biodiritto*, Giuffrè, 2010, p. 437 ss.

<sup>41</sup> Queste considerazioni prendono spunto da: RAWLS, *Una teoria della giustizia*, trad. it. a cura di S. Maffettone, 2008, Feltrinelli, p. 25 ss., p. 32 ss.; SANDEL, *Giustizia. Il nostro bene comune*, Milano, 2010, p. 27; GRANAGLIA, *La giustizia distributiva*, in AA.VV., *Le prospettive del welfare in Europa*, Viella, 2011, p. 43 ss.; HOFFE, *Teorie della giustizia*, in *Enciclopedia del novecento*, Treccani, 1998; D'ALOIA, *Giustizia e società. Il “progetto” della Costituzione italiana*, in *www.dirittifondamentali.it*, 5 maggio 2012, p. 13 ss.

necessarie all'attivazione individuale ai fini partecipativi (che l'intervento garantisce) sono quantificate nella povertà c.d. relativa, cioè ad un livello più elevato della povertà c.d. assoluta, presupposta dal Rei – lo si dirà dopo.

Il Rmu, invece, è giustificato in base a costruzioni valoriali<sup>42</sup> in cui libertà, giustizia e solidarietà hanno fisionomie (le prime due) e legittimazioni (la solidarietà) diverse da quelle tradizionali; ma non per questo le tesi sono meno suggestive e meno desiderabili sono gli effetti delle misure che ne derivano. Alcune sostengono il Rmu all'interno di un ideale di giustizia<sup>43</sup>. Talvolta giustizia distributiva, la quale, secondo queste tesi, nella società della "produzione simbolica" in cui viene meno l'equazione "tempo libero/tempo di non lavoro" e nessuno è davvero escluso dal processo produttivo, richiede *ab origine* un riequilibrio in senso paritario della distribuzione della ricchezza "naturalmente" generata da ciascuno e che ricade a beneficio di tutti. A questo fine, l'attribuzione patrimoniale incondizionata remunera il valore (la ricchezza) generato dall'esistenza individuale – per questo è un bio-reddito, o reddito di esistenza – e si atteggia a "variabile distributiva primaria" (che remunera fattori di produzione), non "secondaria" (la visione tradizionale della giustizia distributiva, che rimedia alle disegualianze): e tale è la legittimazione della solidarietà generale che sostiene la misura<sup>44</sup>. Altra volta è un ideale di giustizia correttiva che fonda il Rmu, configurato come preventivo risarcimento (indennizzo) per il mancato godimento dei "beni esterni ereditati" (risorse naturali o prodotte dalle generazioni precedenti) alle quali tutti hanno "diritto" pro-quota, ma il cui sfruttamento segue percorsi non egualitari<sup>45</sup>. Al di fuori delle teorie della giustizia, poi, in una prospettiva contigua a quella in cui si muovono Rei e Rdc, il fondamento del Rmu si rinviene in una costruzione valoriale che pure pone al centro la li-

<sup>42</sup> Le riepiloga VAN PARIJS, *Reddito di base: ragioni a confronto*, in BIEN ITALIA (a cura di), *La democrazia del reddito universale*, Manifestolibri, 1997, p. 117 ss.

<sup>43</sup> DEL BÒ, *Il reddito di cittadinanza tra mito e realtà*, in *Il Mulino*, 2013, p. 790 ss.

<sup>44</sup> Gli incisi riportati sono di FUMAGALLI, *Il reddito di base come reddito primario. Alcuni elementi per una teoria della libertà*, in BIEN ITALIA (a cura di), *Un reddito garantito ci vuole! Ma quale? Strumento di libertà o gestione della povertà*, Quaderni del reddito, n. 3, 2016, p. 156 ss. V. anche ID., *Teoria economica, postfordismo e reddito di cittadinanza*, in BIEN ITALIA (a cura di), *La democrazia*, cit., p. 47 ss.

<sup>45</sup> L'idea originaria è di PAINE (*La giustizia agraria*, ora in ID. *I diritti dell'uomo... e altri scritti politici*, Editori Riuniti, 2016, p. 393 ss.) della quale risente molto il dibattito moderno sul Rmu: CASADEI, *Oltre lo Stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul "reddito di cittadinanza*, in *Quaderni Fiorentini*, 2017, n. 3, p. 141.

bertà individuale, ma in un'accezione che combina il profilo sociale con quello dell'autodeterminazione (c.d. libertà reale). L'ideale perseguito è l'espressione della dimensione sociale secondo le aspirazioni soggettive, con una misura che, indiscriminata e incondizionata, non impone il "ricatto del bisogno", il "ricatto del lavoro" qualunque<sup>46</sup>. Ed è desiderabile anche una tale circostanza, specie nel contesto socioeconomico attuale, in cui l'assenza di libertà sociale è sempre meno legata al de-merito individuale.

La prospettiva pragmatica, si deve riconoscere, influenza molto il ragionamento su queste misure, e, all'estremo, può anche contaminarne la verifica giuridica, con forzature del dato positivo alla ricerca di conformità del singolo sfondo valoriale con l'idea di Stato sociale, di rapporto tra cittadini e comunità solidale, accolto nel nostro ordinamento.

Per queste ragioni si sceglie di condurre l'osservazione seguendo un metodo forse poco originale ma utile a minimizzare il rischio di contaminazioni tra i piani. Non si muoverà dagli istituti – attuale (Rei), *in fieri* (Rdc) o solo potenziale (Rmu) – per costruirvi intorno la cornice di fondamento e, sulla sua base, verificarne legittimità e regolazione. Si muoverà, invece, dalla (ri)costruzione della base di fondamento comune: che non è il sistema preordinato alla "finalità" di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, che tecnicamente attiva solo il Rei e il Rdc, non anche l'ipotesi Rmu. È, invece, il più ampio sistema preordinato all'effettiva universalità della partecipazione sociale, che è la "funzione" di tutte e tre le misure, ricavando, da esso, struttura e elementi necessari a misure strumentali a quel fine, sovrapponendovi poi i caratteri identitari del Rei, del Rdc e l'ipotesi di Rmu.

Per le stesse ragioni, questa cornice non si ricostruirà a partire dai diritti e/o libertà in cui è giuridicamente declinata la dimensione sociale della persona che più traggono alimento da queste misure – diritti inviolabili e dignità (art. 2), libertà individuale (sociale o di autodeterminazione: art. 2 e 3, co. 2, Cost.), diritto al lavoro (art. 4 Cost.), all'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost. e non solo), all'assistenza e/o alla previdenza (art. 38). Questa prospettiva condurrebbe a risultati ancora viziati da un'opzione di valore, perché il carattere universale o selettivo dei diritti e libertà presi a riferimento già orienta verso l'una o l'altra misura (universale o selettiva). Ciò che forse si può evitare

<sup>46</sup> È la tesi di VAN PARIJS, VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, Università Bocconi Editore, 2013 (trad. it. a cura di Tallarico). Tra i più autorevoli sviluppi: RODOTÀ, *Il diritto ad avere diritti*, Laterza, 2015, p. 232 ss.; FERRAJOLI, *op. cit.*, e, prima, ID, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, 2007, p. 408.

se lo scenario sistematico di fondo si compone, come detto, a partire dal principio che, nel nostro ordine costituzionale<sup>47</sup>, è l'origine di tutte le prerogative funzionali all'effettività della partecipazione universale: il (poco frequentato) principio di protezione sociale<sup>48</sup>.

2. *Protezione e sicurezza nel programma di dignità/partecipazione/cittadinanza sociale universale*

Esso è un elemento di struttura dell'ordinamento come lo è il principio repubblicano e democratico (art. 1) e quello, connesso, della universalmente pari dignità di contare nella (di partecipare alla) definizione dei percorsi politici, economici e sociali della comunità, di essere "socialmente cittadini" (art. 3, co. 1); come lo è il principio del lavoro unico veicolo della libertà cui segue la partecipazione (art. 1, 3, co. 2, e 4 Cost.) e quello della solidarietà, collante per la coesione sociale e l'eguaglianza (art. 2, e 3, co. 2, Cost.)<sup>49</sup>. È il principio che governa l'effettività del progetto costitutivo del 1948, perché traduce sul piano positivo l'ideale che assegna alla comunità organizzata (la Repubblica) la responsabilità delle "condizioni pratiche di sicurezza contro tutti i rischi della vita associata"<sup>50</sup>: i presupposti materiali della libertà neces-

<sup>47</sup> L'identità dello Stato: DICKMANN, *La ricchezza della Costituzione. Democrazia e persona umana*, Rubettino, 2012, p. 142 ss.

<sup>48</sup> Il tema è importante per la ricostruzione dei diritti sociali, in particolare dell'art. 38 Cost., perché "sistema" gli ambiti della previdenza, assistenza e sicurezza sociale. Quando non intesa come sinonimo di quest'ultima, la protezione sociale è vista come la sua parte relativa alla tutela degli esclusi dal lavoro (GUARINO, *Brevi osservazioni in tema di Costituzione e previdenza sociale*, in *RIPS*, 1955, p. 695 ss.); come termine in cui si annullano le distinzioni tra previdenza e assistenza e altre misure sociali per far posto alla bipartizione tra protezione sociale in senso stretto e in senso ampio (LA SPINA, *La protezione sociale*, in *Ti. Cassese, Diritto amministrativo speciale*, 2003, p. 824 ss.); infine, e condivisibilmente (*infra* nel testo), come comprensiva dell'assistenza, previdenza (sicurezza sociale nell'insieme) e ogni altra misura di carattere sociale (CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *ID, La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, 1952, p. 115 ss.; ALES, *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per un "sistema integrato di microsistemi"*, in *ADL*, 2001, p. 981 ss., spec. p. 991; MIANI CANEVARI, *Costituzione e protezione sociale*, Torino, 2007; BENVENUTI, *Diritti sociali, voce*, in *DDP*, agg.V., 2012, p. 220 ss., spec. p. 257.

<sup>49</sup> V. ZOPPOLI L., *Solidarietà e diritto del lavoro: dissolvenza o polimorfismo?*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona" - IT*, 356/2018, spec. pp. 1-4.

<sup>50</sup> CRISAFULLI, *op. cit.*, p. 141.

saria alla dignità/partecipazione/cittadinanza sociale, affinché, ricadendo essa in sovranità e governo universale, si inveri per il profilo sostanziale il tratto repubblicano e democratico dello Stato.

Con questa identità l'osservazione dei diritti fondamentali sociali restituisce il principio di protezione sociale. Esso ne è la trama, ben visibile se si considera che i beni primari per l'opportunità di accesso alla dignità/partecipazione/cittadinanza sociale sono garantiti non solo per il profilo formale, con attribuzione di prerogative universali – i diritti sociali<sup>51</sup> al lavoro e alla formazione professionale (art. 4 e 35 Cost.); all'educazione scolastica e all'istruzione (art. 33 e 34); alla salute (art. 32). Sono garantiti anche per il profilo sostanziale, per tre vie – le vie che disegnano il principio di protezione sociale.

In primo luogo, impegnando la Repubblica a promuovere, in ogni contesto economico-sociale, le condizioni che rendono effettivi questi diritti: con le politiche per il lavoro, per la sicurezza sul lavoro, la formazione, l'istruzione, la salute, la famiglia.

In secondo luogo, attribuendo prerogative soggettive che calano l'eguaglianza sostanziale direttamente nei rapporti privati: affinché il lavoro sia veicolo partecipativo anche quando le relazioni soffrono di squilibri di fatto – i diritti sociali c.d. di libertà<sup>52</sup> o di eguaglianza commutativa<sup>53</sup>: alla retribuzione proporzionata e sufficiente (art. 36) e l'eguaglianza retributiva di genere (art. 37), la libertà sindacale (art. 39), il diritto di sciopero (art. 40); e affinché il diritto al lavoro non sia frustrato da diversità soggettive – il diritto all'educazione e l'avviamento professionale per gli inabili e i minorati (art. 38, co. 3).

In terzo luogo, declinando in diritti quel patto costituzionale irrinunciabile che (anche) informa l'art. 3, co. 2, Cost., per il quale la Repubblica tutta, chiamata a solidarietà (art. 2 Cost.), rimuove il bisogno (generato da

<sup>51</sup> E sul legame tra socialità dei diritti e finalità partecipativa non c'è più dubbio, come sul fatto che allo stesso fine concorrono i diritti e libertà civili: BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *EGT*, vol. XI, Roma, 1989, p. 29; CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali della Costituzione italiana*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto, Studi in onore di Luigi Mengoni*, III, Giuffrè, 1995, p. 1772 ss.; GROSSI, *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, 2° ed., Cedam, 2008, p. 13 ss. HABERLE, *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Giuffrè, 2003, p. 193; LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *DD*, 1994, p. 551 ss. Sul rapporto tra lavoro, diritti sociali e cittadinanza oggi: ZOPPOLI A., *Costituzione, cittadinanza, organizzazione sindacale*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona" – IT*, 131/2011.

<sup>52</sup> BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 13 ss.

<sup>53</sup> GIORGIS, *op. cit.*, p. 208 ss.; ZOPPOLI L., *Giustizia distributiva, giustizia commutativa e contratti di lavoro*, in questa rivista, 2017, p. 279 ss.

ostacoli economici e/o sociali) che impedisce o limita la fruizione dei diritti che danno opportunità di partecipazione, con *vulnus* alla parità e universalità nel concorso alla costruzione sociale<sup>54</sup>. Un patto (idea politica) dal quale germina la declinazione dell'eguaglianza sostanziale più espressiva della vocazione sociale dello Stato: il principio di sicurezza sociale<sup>55</sup>. È questo principio, che concorre alla protezione sociale ma non la esaurisce, che fonda i diritti sociali di eguaglianza sostanziale nella partecipazione sociale, rappresentati emblematicamente all'art. 38 Cost.<sup>56</sup>. Sono i diritti del co. 1, che guardano ai margini della partecipazione (all'esclusione sociale), dove non vi è lavoro adeguato (e quindi non vi è libertà sociale) e vi è bisogno economico (la povertà), e assicurano, con il mantenimento e l'assistenza, la condizione che è il primo presupposto per la decisione individuale di (accesso ai diritti di) partecipazione: le prerogative, selettive, di assistenza sociale (ma v. par. 3.1). Sono, poi, i diritti che eliminano il *deficit* di partecipazione dei già lavoratori, assicurandone continuità in caso di eventi che limitano la capacità di lavoro o di guadagno: i diritti previdenziali, pure selettivi, del co. 2<sup>57</sup>. Sono, infine, i diritti che danno effettività alle prerogative di opportunità di partecipazione quando il bisogno economico ne impedisce il godimento: le cure gratuite per gli indigenti (art. 32, co. 1) e l'istruzione per i privi di mezzi (art. 34, co. 3), essi pure diritti di assistenza sociale (v. par. 3.1.1).

Ulteriori rilievi non sono necessari per formulare, ai nostri fini, tre prime conclusioni.

Non appare conforme all'etica repubblicana la promozione della dignità/partecipazione universale con una misura che, altra dall'indirizzo delle

<sup>54</sup> Ciò che, non è banale precisarlo, non esaurisce le declinazioni dell'eguaglianza *ex* art. 3, co. 2, Cost., che si attiva anche in assenza di bisogno, quando volta a prevenirlo eliminando gli ostacoli che ne sono causa (es.: i diritti sociali dei lavoratori, già richiamati; la legislazione di pari opportunità). Si attiva cioè oltre la sicurezza sociale (*infra* nel testo).

<sup>55</sup> Che si rifrange nei soli diritti che sollevano da un bisogno ostativo di pari dignità sociale: PERSIANI, *Diritto della sicurezza sociale*, in *ED*, 2011, p. 450 ss.

<sup>56</sup> Sebbene i diritti sociali siano tradizionalmente sistemati tutti come diritti di eguaglianza sostanziale (MAZZIOTTI, *op. cit.*; MENGONI, *Diritti sociali*, in *ADL*, 1998, p. 8; BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., pp. 10 ss.; GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti di eguaglianza sostanziale*, Jovene, 1999, pp. 1-50), la connessione con la solidarietà non si ritrova nei diritti sociali di opportunità di partecipazione, la cui titolarità prescinde dalla condizione soggettiva di bisogno che la richiama: lavoro, istruzione, salute, ecc. L'automatica riconduzione di tutti i diritti sociali all'art. 2 Cost., dice LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., p. 573, ne rischia il "dissolvimento".

<sup>57</sup> Per questa ricostruzione: CASILLO, *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, *ESI*, 2016, p. 32 ss.

politiche pubbliche e dalla limitazione dell'autonomia dei privati, non risponda alle logiche della sicurezza sociale. Logiche che giustificano l'esposizione della collettività solo in presenza di un bisogno che, opponendosi alla fruizione dei diritti che ne sono lo strumento o mortificando l'attivazione individuale a questo fine, impedisce a tutti (universalmente) la medesima (pari) opportunità di partecipazione (dignità sociale) che si concretizzerà, poi, con il lavoro, secondo il progetto di vita individuale. In assenza di questa condizione lo sforzo solidale non si giustifica perché l'eguaglianza in fatto ai fini partecipativi è già verificata (art. 3, co. 2, Cost.)<sup>58</sup>.

Ciò significa che nell'assiologia dell'ordinamento nazionale il Rmu non ha spazio tra i diritti sociali di eguaglianza sostanziale. Né tra i diritti sociali c.d. di libertà, che egualmente non rimediano ad un bisogno pur riequilibrando diseguaglianze di fatto rispetto al fine sociale, ma non richiamano la solidarietà generale come, invece, il Rmu.

Nemmeno sembra possibile leggere nell'art. 3, co. 1, Cost., l'ideale di una dignità/partecipazione non pari nelle possibilità (di accesso ai diritti partecipativi) ma uguale nel risultato (la partecipazione), e, per questa via, affermare l'impegno repubblicano a garanzia di una condizione di già libertà sociale uguale per tutti in partenza. In tale prospettiva ben si giustificerebbe una prestazione solidale indifferente al bisogno e svincolata dal lavoro, rintracciando, negli artt. 1, co. 2, 2 e 3, co. 2, Cost., il c.d. diritto all'esistenza: alle condizioni di vita libera dal bisogno (materiale) e socialmente dignitosa (partecipativa). Una pretesa originaria nei confronti dello Stato in capo all'universalità dei consociati e solo rafforzata, con attribuzione esplicita che la rende irretrattabile, per gli inabili al lavoro privi di mezzi (art. 38, co. 1)<sup>59</sup>. Ma una tale costruzione è smentita sia dal pre-testo costituzionale<sup>60</sup> sia dall'etica repubblicana descritta agli stessi artt. 1-4 Cost., che concepisce "libera e dignitosa" solo la vita di colui che lavora. Quella che è esito dello sforzo di la-

<sup>58</sup> Il che vale, ovviamente, solo per il dovere *ex art. 2 Cost.* che si attiva in ragione dell'art. 3, co. 2, Cost., non per altre ragioni del pari fondamentali (ad es.: in ragione dell'art. 53 Cost.).

<sup>59</sup> TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *www.costituzionalismo.it*, 2015, p. 6 ss.

<sup>60</sup> V. I sottocommissione, seduta del 9 ottobre 1946, in *www.legislature.camera.it*, dove si esclude il riconoscimento di un "minimo vitale" alla persona in quanto tale: BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in IDICICCO, NUZZO, *Le riforme del diritto del lavoro*, in questa rivista, Quaderno n. 2, 2016, p. 167 ss., spec. p. 172.

voro, non della contribuzione solidale, la quale si attiva solo verso chi soffre del bisogno che ne impedisce la “conquista” con il lavoro<sup>61</sup>: bisogno che solo quando è “assenza di mezzi necessari per vivere” dà origine a un diritto di natura perfetta e intangibile verso la comunità – ciò che rende il Rmu più *contra* che *preater constitutionem*<sup>62</sup>.

Per questo si fatica a sistemare la misura anche tra gli strumenti di libertà: segnatamente, libertà di autodeterminazione in sede sociale<sup>63</sup>. È vero che la tranquillità economica rende liberi da condizionamenti nella costruzione della propria dimensione sociale (nella scelta del lavoro); ma questo profilo (quasi edonistico) del principio personalistico non sembra riconducibile al bisogno che attiva solidarietà/sicurezza sociale, sollecitando, piuttosto, la regolazione per un lavoro di qualità<sup>64</sup>.

Sin qui la prima conclusione. La seconda è che sia Rei sia il Rdc condividono la funzione partecipativa nella veste di strumenti di sicurezza sociale, perché presuppongono un bisogno ostativo alla condizione dell’art. 3, co. 1 Cost. e, nella prospettiva del suo co. 2, sono finalizzati ad eliminarlo col concorso solidale della collettività (art. 2, Cost.). In entrambi i casi il bisogno è riconducibile alla condizione di privazione materiale che impedisce la decisione individuale di accesso ai beni necessari alla vita sociale. Non si tratta, quindi, del *deficit* partecipativo in cui incorrono i già lavoratori in caso di malattia, infortunio, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria di cui al co. 2 dell’art. 38 Cost.<sup>65</sup>; ma dell’assenza di mezzi necessari per vivere di cui al co. 1.

<sup>61</sup> V. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 171 ss.; PIZZOLATO, *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, in *RDSS*, 2005, p. 243 ss., spec. p. 251 s.

<sup>62</sup> V. invece: TRIPODINA, *op. ult. cit.*, p. 16; CASAMASSIMA, VIVALDI, *Ius existantiae e politiche di contrasto alla povertà*, in *QCost*, 2018, p. 115 ss., spec. p. 117 ss.; RAVELLI, *op. cit.*, p. 95. L'accostamento con la tutela della salute, oggi universale (l. 23 dicembre 1978, n. 833) benché la Costituzione rimandi ad una tutela selettiva (art. 32 Cost.), non è utile ad argomentare la compatibilità costituzionale del Rmu (TRIPODINA, *op. ult. cit.*): la l. 833/78 espone la collettività per garantire universalmente un bene strumentale alla partecipazione mediante il lavoro (la salute), non il risultato della medesima a prescindere dal lavoro, come invece il Rmu.

<sup>63</sup> BRONZINI, *Il reddito*, cit., p. 4; TARGETTI LENTI, *Reddito di cittadinanza e minimo vitale*, in *DFSC*, 2000, n. 3, p. 205 ss., p. 221; RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri*, in *DP*, 2011, p. 391 ss.; MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in *RDSS*, 2014, p. 189 ss.

<sup>64</sup> BAVARO, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *RDSS*, 2014, p. 169 ss.

<sup>65</sup> Al quale è anzi del tutto estranea la mancanza di mezzi, che potrebbe non seguire affatto all'interruzione del lavoro, come nel caso di lavoratori (o pensionati) “benestanti”, i quali non per questo perdono i diritti previdenziali: CASILLO, *op. cit.*, p. 94 s.

Tanto è sufficiente – ed è la terza conclusione – per fermare in questa norma, non in altre (v. par. 3.2), il fondamento delle due misure – che, come per ogni tutela sociale, si ricostruisce a partire dalla sua finalità (descritta anzitutto dal bisogno a cui essa rimedia) non dai caratteri dello strumento con cui si realizza (destinatari e/o prestazioni). Da questa disposizione, la meno indagata tra quelle che attribuiscono diritti sociali, può perciò proseguire il ragionamento giuridico sul Rei e sul Rdc, partendo dai principi e dalle regole che se ne possono derivare: in tema di bisogno, di prestazione che realizza la tutela, dei destinatari della protezione.

### 3. *L'art. 38, co. 1, Cost. Il bisogno: povertà, lavoro, inclusione sociale*

Come in tutte le disposizioni che assegnano allo Stato un debito di sicurezza sociale, anche qui il bisogno si ricostruisce in prospettiva sistematica. E così, l'essere "sprovvisti di mezzi necessari per vivere" non indica la mancanza di risorse per la mera sussistenza/sopravvivenza o per la vita dignitosa secondo i canoni sociali minimi: non è questo l'ideale sotteso all'etica repubblicana (artt. 1-4 Cost.). Indica, invece, la mancanza di mezzi per la vita "socialmente dignitosa": quella di chi dal lavoro trae le risorse per le necessità dell'esistenza dignitosa e con il lavoro partecipa alla costruzione sociale. Questo significa che l'art. 38, co. 1, Cost., non dispone per il rimedio alla privazione materiale in sé, ma alla privazione materiale perché, mortificando la dignità delle condizioni di vita, ostacola l'impegno individuale verso il lavoro, bene vitale<sup>66</sup> che consente la partecipazione. Significa, cioè, che il bisogno su cui si cala la tutela non si esaurisce nella mancanza di mezzi, ma comprende il conseguente mancato accesso ai beni della "partecipazione mediante il lavoro", che, solo, realizza inclusione/cittadinanza sociale (artt. 1-4 cost.).

Emerge, così, ciò che, pur essendo una recente scoperta nel discorso giuridico e legislativo<sup>67</sup>, è il tratto finalistico dei diritti sociali di eguaglianza sostanziale<sup>68</sup>: il contrasto all'esclusione sociale. Una finalità che pervade (anche) l'art. 38, co. 1, Cost., e rivista una suggestiva lettura del

<sup>66</sup> VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 10 giugno 2016.

<sup>67</sup> GRAGNANI, *Inclusione e solidarietà*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 6 giugno 2014. MOTTOLA, *Povertà* (I agg.), in *DDPCiv*, 2017.

<sup>68</sup> Cioè i diritti di sicurezza sociale, anche previdenziale: CASILLO, *op. cit.*, p. 27 ss.

passato, ripresa ancora oggi, che vede la tutela finalizzata ad un “risarcimento per mancato procurato lavoro”, configurando in capo allo Stato un’obbligazione alternativa tra il lavoro e “un’assistenza che lo surroggi”<sup>69</sup>. Alternativa che non è solo estranea alla logica repubblicana; è anche incompatibile con la natura non precettiva del diritto al lavoro (art. 4, co. 1, Cost.): è certo vero che la “promessa” del lavoro si salda col dovere, della Repubblica, di attuare politiche economicosociali e giuridiche utili alla piena occupazione; ma questa, e con essa il lavoro per tutti, è funzione anche di variabili sovranazionali e globali non disponibili all’azione nazionale – se il lavoro manca o non è di qualità, non vuol dire necessariamente che la promessa è stata “tradita”<sup>70</sup>.

Sul piano dell’attuazione della tutela, sono due le implicazioni che si possono trarre da questo ragionamento sul bisogno *ex art.* 38, co. 1, Cost. L’una riguarda le prestazioni idonee a porvi rimedio, e se ne dirà dopo. L’altra, di cui si dirà ora, riguarda l’identificazione della seconda condizione di fatto che integra la fattispecie costituzionale e la sua traduzione giuridica: l’assenza dei mezzi di vita e il suo accertamento – della prima condizione, l’inabilità al lavoro, pure si dirà dopo.

La questione non si risolve assorbendo il fatto giuridico nella condizione di povertà. Il termine è troppo generico. Indica un fenomeno sociale che ha una pluralità di facce in quanto, definibile solo per relazione, riflette tutte le dimensioni della relatività: quella connessa al momento storico in cui si compie l’osservazione, alla percezione soggettiva, al termine rispetto al quale si costruisce il confronto. E se la relatività storica e soggettiva sono indifferenti alla traduzione corretta del precetto costituzionale – la prima, perché è il portato naturale della traduzione economica di ogni diritto sociale c.d. a prestazione; la seconda perché è antitetica rispetto alla rilevanza solo sociale che ha il bisogno a cui rimedia la tutela pubblica<sup>71</sup> – su di essa incide moltissimo, invece, l’elemento in base al quale si stabilisce la condizione di povertà. In proposito le scienze socioecon-

<sup>69</sup> La lettura di MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *DL*, 1957, p. 242 ss., ripresa da TRIPODINA, nei due lavori qui citati.

<sup>70</sup> TRIPODINA, *Reddito*, cit. Sul tema in generale: NANIA, *Riflessioni sulla “costituzione economica” in Italia: il “lavoro” come “fondamento”, come “diritto”, come “dovere”*, in *www.rivistaaic.it* 19 gennaio 2009.

<sup>71</sup> Il “bisogno socialmente rilevante”: PERSIANI, *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, in *DLRI*, 1984, p. 481 ss. Sul punto v. RENGA, *NASpI e Dis-Coll: principio di solidarietà versus principio assicurativo*, in questa rivista; BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, in *LD*, 2018, n. 4, p. 675 ss.

miche<sup>72</sup> distinguono: la povertà assoluta, che testimonia l'incapacità di acquisire mezzi essenziali di vita dignitosa, e la quasi povertà, di poco superiore; la povertà relativa, stabilita in base alla capacità di consumo del contesto di riferimento, e la c.d. incapacitazione, che fa riferimento a ogni bene utile all'integrazione sociale<sup>73</sup>; distinguono poi la povertà e l'indigenza, guardando alla temporaneità o meno delle cause che la determinano.

Il tema giuridico, allora, è individuare, tra queste concezioni di povertà, quella riconducibile alla condizione di cui all'art. 38, co. 1, Cost.; e la soluzione è ancora una volta nella finalità della tutela. La povertà presupposta dalla norma che attribuisce il diritto sociale corrisponde alla condizione socioeconomica che mortifica l'interesse tutelato dal diritto: la privazione che osta all'accesso al comprensivo insieme di beni strumentali alla vita dignitosa col lavoro<sup>74</sup>.

In questa prospettiva appare senz'altro adeguato l'indicatore di povertà assoluta previsto per l'accesso al Rei: ad essa<sup>75</sup> è infatti riferibile la "situazione economica che non permette di disporre dell'insieme di beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso" di cui all'art. 1, co. 1, let. a), d.lgs. 147/17. E appare adeguato anche l'indicatore di povertà relativa, base di calcolo per il "rischio di povertà" che dà accesso al Rdc, verificato con un reddito inferiore (di 6/10) al "reddito mediano equivalente familiare" secondo l'UE (art. 6, d.d.l. 1148)<sup>76</sup>. La circostanza che qui, nel Rdc, la soglia di povertà è definita in rapporto alla propensione di consumo delle famiglie medie, non alla capacità di acquisto di un paniere essenziale come nel Rei, non altera la finalità dell'art. 38, co. 1. La tutela insiste sempre sulla mancanza di mezzi che osta alla vita dignitosa col lavoro: solo che i beni necessari a tal

<sup>72</sup> ADELMAN e NEGRI, *Povertà*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1996; CARBONARO (a cura di), *Studi sulla povertà. Problemi di misura e analisi comparative*, Milano, 2002. V. poi la sintesi di MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *RTDP*, 2012, 2, p. 359 ss.

<sup>73</sup> È la tesi di SEN, *La libertà individuale come impegno sociale*, Laterza, 2011, p. 25 ss., che, in realtà, non richiama la povertà ma l'esclusione sociale, che ne è l'effetto.

<sup>74</sup> Il tema è analogo a quello che si pone, da una parte, per l'indigenza e la privazione di mezzi a cui pure sono connesse prestazioni di sicurezza sociale: per la cura della salute, nel primo caso (art. 32, co. 1, cost.) e per l'istruzione, nel secondo (art. 34, co. 3, Cost.); dall'altra, per le disagiate condizioni economiche a cui il legislatore connette benefici non di sicurezza sociale: SANDULLI, *op. cit.*

<sup>75</sup> Condizione di chi non dispone del "valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti": ISTAT, *cit.*

<sup>76</sup> Su questi due indicatori v. BUSILACCHI, *La povertà come concetto duttile e come informatore delle politiche*, in *RPS*, 2004, p. 247 ss.; BALDINI, *Questioni valutative in relazione alla definizione di "povertà"*, in *CAPPaper* n. 158, settembre 2017.

fine non sono definiti per convenzione, come nel Rei, ma dal comportamento di consumo medio nel contesto di riferimento. E tale livello, al disotto del quale è fissata la soglia di povertà giuridicamente rilevante, riflette sempre la valutazione che ne fa la collettività, non il singolo, benché, impiegando l'indice di povertà assoluta (Rei), questo livello è inferiore a quello che esprime, con i consumi, la collettività storicamente contestualizzata (Rdc).

Piuttosto, il profilo problematico che investe sia il Rei sia il Rdc riguarda l'applicazione della soglia di povertà. All'indicatore si dà valenza universale, insensibile alle peculiarità del contesto nazionale che disegnano, invece, una mappatura del costo della vita, e della povertà comunque intesa, notevolmente diversa su base territoriale<sup>77</sup>. Effetto ne è l'esclusione dalla tutela di situazioni che senz'altro vi rientrerebbero, con gravi diseguaglianze, arginabili solo con la modulazione dell'indicatore sulle identità socioeconomiche delle realtà locali<sup>78</sup>.

Il dato sociologico si intreccia con quello giuridico anche sul piano dell'accertamento in concreto della condizione di povertà: la selezione degli indicatori di disponibilità di mezzi, determinando la sussistenza o meno del fenomeno produttivo di effetti giuridici, ha infatti conseguenze sull'attuazione della tutela. Tale misurazione, necessaria per l'accesso a tutte le prestazioni sociali di povertà, sin dal 1998 il legislatore l'ha affidata all'Isee, affiancato, dal 2014, dall'Isre, entrambi modificati, da ultimo, nel 2016<sup>79</sup>. In prospettiva di maggiore equità, essi oggi misurano la situazione economica tenendo conto di elementi ulteriori al reddito da lavoro e da capitale, alla composizione qualitativa e quantitativa del nucleo familiare (anche unipersonale), e del tipo di prestazione sociale<sup>80</sup>. Sono entrambi impiegati per l'accesso al Rei (art. 3, d.lgs. 147/2017). E si può certo discutere del valore che ne è previsto, che influisce sull'ampiezza della platea dei beneficiari<sup>81</sup>, ma

<sup>77</sup> V. BRANDOLINI, TORRINI, *Disuguaglianza di redditi e divari territoriali: l'eccezionalità del caso italiano*, in RPS, 2010, 3, p. 37 ss.; SACCHI, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, in DLRI, 2011, 2, p. 247 ss.; ACLI, *La povertà in Italia. Morfologia, geografia e strumenti di contrasto*, Dossier n. 4, marzo 2017; ISTAT, *La povertà in Italia*, Rapporto di giugno 2017.

<sup>78</sup> Per tali indicatori, che esistono, v. sempre il Rapporto Istat, cit.

<sup>79</sup> La prima regolazione si deve al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109; le modifiche ai dd.mm. 7 novembre 2014, 29 dicembre 2015 n. 363, d.m. 1 giugno 2016 n. 146; alla l. 26 maggio 2016 n. 89 e al d.m. 13 aprile 2017 n. 138.

<sup>80</sup> Sull'istituto: ARLOTTA, *La storia infinita. L'ISEE fra riforme, sentenze e cambiamenti in corso*, in RPS, 2016, n. 2, p. 363 ss.

<sup>81</sup> Al Rei si accede con: un Isee non superiore a euro 6.000; un Isre non superiore a euro 3.000; un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore ad

senza far velo sul fatto che la scelta rientra nella discrezionalità legislativa la quale è (come sempre) orientata anche dalle disponibilità di risorse pubbliche. Non sembra invece armonica con la finalità della tutela la misurazione della consistenza dei mezzi col solo dato reddituale e con un Isee senza limitazioni, com'è previsto nel Rdc (art. 2, let. i), art. 3, co. 1-6, art. 7, d.d.l. 1148)<sup>82</sup>. La scelta non sembra empiricamente corretta<sup>83</sup> e non è una via obbligata: il “reddito mediano equivalente” indica in percentuale la linea di povertà, non la fonte delle risorse dalle quali devono derivare i mezzi disponibili (o non disponibili) in base ai quali la povertà viene accertata.

### 3.1. La tutela: le prestazioni di mantenimento

L'interpretazione del bisogno, come si diceva, chiarisce molto anche sulle prestazioni di mantenimento e assistenza sociale che realizzano la tutela secondo l'art. 38, co. 1 Cost. Da essa deriva che i due termini, non equivalenti né annullabili l'uno nell'altro, descrivono due posizioni giuridiche distinte e di contenuto proprio ma accomunate dal fine di contrasto all'esclusione sociale in un rapporto di complementarità necessaria: l'una ha ad oggetto un sostegno economico, in garanzia del c.d. minimo vitale alimentare<sup>84</sup>; l'altra, un sostegno non economico, in garanzia degli ulteriori beni che conducono alla vita dignitosa ex art. 1-4 Cost. Per la tutela fondamentale, si intende dire, è attribuito un “diritto” che si articola in due posizioni soggettive: autonome in quanto ad obiettivo ma non in quanto a finalità, che le richiama ad unità per la funzione ex art. 3, co. 1, Cost.

Tale identità giuridica esse mantengono, singolarmente e come parte dell'unica posizione soggettiva al mantenimento e assistenza, anche nell'espressione (dottrinale, giurisprudenziale e legislativa) che comprende tutti i diritti, e le prestazioni, connesse alla povertà: la “assistenza sociale”, la quale, insieme alla “pre-

euro 20.000; un valore del patrimonio mobiliare non superiore a euro 6.000, accresciuto di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di euro 10.000 (art. 3, co. 1, d.lgs. 147/2017).

<sup>82</sup> Si tratta del “Reddito netto medio mensile derivante da tutti i redditi percepiti in Italia o all'estero, anche sotto la forma di sostegno del reddito, al momento della presentazione della domanda”: art. 2, co. 1, let. i), d.d.l. 1148.

<sup>83</sup> Può essere causa di sprechi di risorse: VECCHIATO, *Il Reddito di inclusione è lotta alla povertà?*, in *RPS*, 2017, p. 169, spec. p. 177 ss.

<sup>84</sup> Soprattutto: C. cost. 23 gennaio 1986 n. 1986; C. cost. 15 gennaio 2010 n. 10.

videnza sociale” (espressione con cui anche il legislatore costituzionale, a partite dalla l. cost. 1/01, riassume le prestazioni di cittadinanza sociale destinate solo ai già lavoratori: art. 38, co. 2) realizza l’ideale di “sicurezza sociale”.

Il diritto al “mantenimento e assistenza sociale”, si può ancora precisare, proprio per questo non esaurisce l’ambito disciplinare che l’art. 117, co. 4, Cost. implicitamente riserva alla competenza esclusiva delle Regioni: la “assistenza sociale” comprende, s’è detto, anche le altre tutele sociali il cui presupposto è la mancanza di mezzi<sup>85</sup>. Né il mantenimento è ad essa estraneo, in quanto costitutivo della tutela *ex art. 38, co. 1*. Vi è estraneo solo se considerato come diritto *ex se*, svincolato dal sostegno non economico che completa la tutela contro l’esclusione sociale<sup>86</sup> (v. *infra*). Diversamente, infatti, esso configurerebbe l’originaria “carità di stato”<sup>87</sup>, che ha, sì, orientato l’azione pubblica contro la povertà anche per un lungo tempo *post* costituzionale, come beneficenza pubblica<sup>88</sup>, ma che oggi è travolta dalla maturazione degli ideali repubblicani di sicurezza sociale.

È nella configurazione unitaria, ora descritta, che il mantenimento e l’assistenza sociale, ciascuno in un livello essenziale ai fini della tutela (contro l’esclusione sociale), sono nella responsabilità dello Stato verso l’universalità selettiva dei consociati col carattere di inviolabilità (art. 117, co. 3, lett. m, Cost.), per assicurare il “nucleo essenziale” della tutela oltre il quale si apre lo spazio all’azione esclusiva incrementale delle Regioni – e si segna il limite di irretrattabilità legislativa della tutela<sup>89</sup>. La garanzia di titolarità formale e

<sup>85</sup> Ad esempio: istruzione, sanità, salute per gli indigenti e privi di mezzi. Non comprende invece, l’assistenza sociale *ex art. 38, co. 1 e 117, co. 4, Cost.*, l’assistenza relativa a questi stessi beni quando è assente il disagio economico: qui il termine non ha significato giuridico ma sociologico. Peraltro, la garanzia universale di questi beni è competenza legislativa concorrente ai sensi dell’art. 117, co. 3, Cost.

<sup>86</sup> Conforme è il pre-testo dell’art. 38, co. 1, Cost.: il diritto al minimo vitale i Costituenti leggono solo in quella norma, cioè insieme all’assistenza sociale e per la medesima finalità, non altrove: MASSA, *Profili costituzionali del diritto al mantenimento nella dinamica tra normazione e interpretazione*, in *RDSS*, 2004, p. 184 ss.

<sup>87</sup> PINELLI, “*Social card*”, o ritorno alla carità di Stato?, in BANNELLI, PUGIOTTO, VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Jovene, 2009, p. 1177.

<sup>88</sup> MAZZIOTTI M., *Assistenza (profili costituzionali)*, in *ED*, 1958, p. 749 ss.; SGRITTA, *op. cit.*; DE SIERVO, *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *DDPPub*, 1987, p. 445 ss.; SORACE, *Assistenza e beneficenza*, *ivi*, I agg., 2008, p. 31 ss.

<sup>89</sup> Su livello e nucleo essenziale: BELLETTI, I “*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile, in *Ist. Fed.*, 2003, p. 613; ALES, *Diritti*, cit., p. 356 s.

sostanziale della tutela *ex art. 38, co. 1, Cost.*<sup>90</sup>, si vuol dire, è preservata assicurando l'inviolabilità del "cuore" di tutti e due i diritti in cui essa si articola, non di uno solo, nemmeno se si tratta del mantenimento che soddisfa il "bisogno estremo", come invece ha sostenuto la Corte in riferimento alla ormai abrogata (e già richiamata) Carta acquisti<sup>91</sup>. Nella soluzione del bisogno radicale è, semmai, il nucleo essenziale dello stesso mantenimento, che il d.l. 112/08 assicurava con una misura che solo per infelice terminologia rimandava alla "carità di stato"<sup>92</sup>: pur "concessa" per i soli bisogni alimentari, la Carta acquisti comunque si affiancava ai servizi di assistenza sociale, disposti, anch'essi in una prospettiva dichiarata di livello essenziale, con l. 328/00. Era tuttavia assente, questo sì, il coordinamento tra le due prestazioni.

L'approccio "separato" al tema dell'esclusione sociale, di cui la Carta acquisti è l'ultima espressione, interrompono, si è detto già in apertura, sia il Rei sia, in prospettiva, il Rdc, con soluzioni di mantenimento e insieme assistenza sociale calibrate sulle realtà di disagio. Diversa ne è però la costruzione, anzitutto in ordine al mantenimento.

Il beneficio economico previsto dal Rei senz'altro appare nucleo essenziale del mantenimento. Non perché partecipa alla natura di "livello essenziale delle prestazioni" del Rei o perché copre la povertà assoluta, che richiama bisogni di sopravvivenza: il rilievo formale (il primo) e sociologico (il secondo) non valgono ad accertare il carattere giuridico della misura per il profilo sostanziale. Ciò che consente, invece, il suo rapporto di continenza nel limite dell'importo annuale dell'assegno sociale (art. 4, co. 1, d.lgs. 147/17). L'istituto infatti, pure attuazione dell'art. 38, co. 1, Cost.<sup>93</sup>, assicurando il bisogno alimentare essenziale a colui che, non lavoratore ai fini pensionistici, è inabile al lavoro per età e privo di mezzi necessari per vivere<sup>94</sup>, quantifica gli indispensabili beni di "esistenza" che, insieme alle misure di assistenza (dedicate agli anziani), garantiscono il minimo di libertà dal bisogno materiale che ammette alla vita "solo" dignitosa, cioè "senza lavoro" (convenzionalmente precluso per età). Il che descrive esattamente la condizione di colui che accede al Rei.; solo che,

<sup>90</sup> Per questa ricostruzione del nucleo essenziale: CASILLO, *op. cit.*, p. 66 ss.

<sup>91</sup> C. cost. 15 gennaio 2010 n. 10, secondo la condivisibile lettura di PIZZOLATO, *La "social card" all'esame della Corte costituzionale*, in *RDSS*, 2010, p. 349 ss.

<sup>92</sup> V. invece PINELLI, "Social card", *cit.*, p. 1177.

<sup>93</sup> V. ancora C. cost. 31/1986.

<sup>94</sup> Così C. cost. 31/1986 interpreta la prestazione *ex art. 2, co. 6, l. 8 agosto 1995 n. 335*, che sostituisce la pensione sociale *ex l. 30 aprile 1968 n. 153, art. 8*.

quando non inabile al lavoro per età, la tutela per lui ha uno sviluppo ulteriore: in funzione dell'abilitazione alla conquista della libertà sociale con il lavoro, essa si arricchisce delle prestazioni di assistenza a questo fine (*infra*).

All'opposto, il Rdc si muove fuori dalla logica "essenziale", perché garantisce risorse economiche (al singolo 780 euro mensili, aumentati in proporzione alla famiglia) attualmente superiori all'assegno sociale (euro 448,07 mensili)<sup>95</sup>. Questo, però, non rende la misura *contra legem*, ben potendo, la discrezionalità legislativa, disporre per la garanzia di un diritto sociale oltre l'essenziale, e anche elevare la soglia di essenzialità, salvo poi superare la verifica in rapporto al limite sostanziale di bilancio *ex art. 81 Cost*<sup>96</sup>.

Proprio il riposizionamento verso l'alto del livello essenziale di mantenimento sarebbe l'effetto della misura – essa pure finanziata nella l. 145/18 e, come il Rdc, in attesa di provvedimenti normativi attuativi – denominata "pensione di cittadinanza", qualora assumesse la forma di aumento, sempre a 780 euro mensili, dell'assegno sociale, non solo delle pensioni inferiori – a partire dalla pensione minima, che, per il 2018, è di 507,42 euro<sup>97</sup>. Tuttavia, la condivisibile intenzione<sup>98</sup> non sembra possa avere in questa misura lo strumento idoneo, risultandone assai problematica l'armonizzazione col sistema sia previdenziale sia assistenziale arricchito dal Rdc. Infatti: l'uniformità tra prestazione economica assistenziale di povertà (Rdc) e prestazione assistenziale di vecchiaia (assegno sociale) – art. 38, co. 1 – con la prestazione previdenziale di vecchiaia a requisiti contributivi minimi – art. 38, co. 2 – cancellerebbe la distinzione tra i "mezzi necessari per vivere", da assicurare ai non lavoratori senza risorse, anziani e non (co. 1), e i "mezzi adeguati alle esigenze di vita", da prevedere per i già lavoratori in età di vecchiaia (co. 2), annullando uno dei caratteri ineliminabili del sistema pensionistico nazionale. Un effetto che, peraltro, ci sarebbe anche se la misura fosse destinata solo alle

<sup>95</sup> L'importo, come noto, è definito annualmente in sede di legge di stabilità, come l'importo della pensione minima, di cui subito si dirà nel testo.

<sup>96</sup> OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, in *RDSS*, 2017, p. 3 ss.; D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, 2013.

<sup>97</sup> Già questo chiarisce che la denominazione della misura è del tutto impropria: tecnicamente è "di cittadinanza" una pensione uniforme e universale (libera da requisito contributivo), non un'erogazione che livella l'importo delle pensioni basse.

<sup>98</sup> Che peraltro, per l'incremento a 780 euro di tutte le pensioni di importo inferiore, risolverebbe il problema della perdurante assenza della garanzia di pensione minima ai pensionati contributivi, essendo essa, come noto, assicurata, con integrazione al minimo, ai soli (residui) pensionati retributivi: art. 16, l. 335/95.

pensioni, non anche all'assegno sociale: si perderebbe il privilegio che l'etica repubblicana accorda al lavoro e ai lavoratori, equiparando il mantenimento del non lavoratore "povero", destinatario del Rdc, coi mezzi adeguati del lavoratore pensionato con requisiti minimi<sup>99</sup>.

Analogo profilo critico si riscontra osservando il Rdc in rapporto alla relazione costituzionale tra il mantenimento assicurato col sussidio e il reddito da lavoro<sup>100</sup>. Affinché non risulti alterata questa relazione, cioè il rapporto tra lavoro e cittadinanza sociale, non lavoro e solidarietà (artt. 1-4 e 38 Cost.), il sussidio con cui si garantisce la vita dignitosa (art. 38, co. 1, Cost.) non può dar luogo ad una condizione equiparabile a quella che deriva dal reddito da lavoro, al quale, solo, segue la (vita "socialmente dignitosa", cioè) l'esistenza libera e dignitosa (art. 36, co. 1, Cost.) – la tutela offre i mezzi strumentali a questo risultato, non il risultato medesimo<sup>101</sup>. Vero è che, da una parte, l'importo garantito col Rdc è inferiore al "reddito mediano familiare equivalente" e, dall'altra, la condizione di *working poor* (del lavoratore con profilo retributivo vicino alla soglia di povertà) è tutt'altro che sconosciuta alla realtà socioeconomica del lavoro autonomo sempre più economicamente dipendente e del lavoro subordinato classicamente *non standard* e anche *on demand*. Ma questo fatto sociologico non elimina il problema giuridico: l'assenza, nel nostro ordinamento, del dato utile a comporre, nel disegno degli art. 38, co. 1, e 36, co. 1, un sussidio definito in base ad un dato della realtà sociale (la realtà delle relazioni sindacali) non giuridica. Si tratta del salario minimo legale, della cui necessità invero si fa carico l'art. 19 del d.d.l. 1148<sup>102</sup> – e, oggi, il d.d.l. AS 658 del 12 luglio 2018.

### 3.1.1. Le prestazioni di assistenza sociale

È un po' meno problematico il giudizio sul Rei e il Rdc se si guarda all'altra dimensione attuativa della tutela: l'assistenza sociale.

In ambedue le misure la prestazione di mantenimento si affianca a servizi per la soluzione dei bisogni altri da quello alimentare, pure preclusivi dell'accesso alla libertà sociale con il lavoro. Anzitutto i servizi "destinati a

<sup>99</sup> V. per entrambi i profili: C. cost. 31/1986.

<sup>100</sup> Tecnicamente, e a dispetto al *nomen*, il Rdc, ma che il Rei, è un sussidio non un reddito, perché misura di matrice solidale per un bisogno connesso al non lavoro.

<sup>101</sup> Il sussidio non sostituisce il reddito da lavoro: BENVENUTI, *op. ult. cit.*, p. 198.

<sup>102</sup> V. in tema: BAVARO, *op. cit.*, p. 179 s.; FERRANTE, *A proposito del disegno di legge governativo sul contrasto alla povertà*, in *RDSS*, 2016, p. 447 ss.

rimuovere le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita”: assicurati dalla l. 328/00 a tutti i consociati ma prioritariamente, anche in regime di totale gratuità, ai privi di mezzi (art. 2, co. 3)<sup>103</sup>. Ne è diverso però il ruolo che vi assegnano le due misure<sup>104</sup>.

Nel Rei è sicuramente un ruolo di primo piano: i servizi prioritari sono specificati in dettaglio (art. 7, d.lgs. 147/17) e sono individuati, nel caso concreto, con un’analisi multidimensionale del bisogno, compiuta dai “punti di accesso” all’istituto e formalizzata, anche in collaborazione con i soggetti erogatori di servizi sociali, nel progetto personalizzato, che sintetizza il complessivo bisogno individuale ai fini dell’art. 38, co. 1, Cost. (art. 5 e 6, d.lgs. 147/17)<sup>105</sup>. Nel Rdc, invece, questo profilo è abbastanza marginale: i servizi alla persona sono richiamati quali “misure integrative del reddito di cittadinanza” alla cui erogazione sono tenuti gli Enti locali (art. 14, d.d.l. 1148), ma non appaiono essenziali al composito programma verso l’inclusione sociale. Esso ruota tutto intorno all’altra dimensione del supporto statale al contrasto all’esclusione sociale: l’inserimento o reinserimento al lavoro. Mentre nel Rei questo è parte del progetto personalizzato e lo esaurisce, sostituito dal Patto di servizio *ex* art. 20, d.lgs. 150/2015, solo se la situazione di povertà è connessa esclusivamente alla dimensione di lavoro (art. 5, co. 5, d.lgs. 147/17), nel Rdc esso è, invece, obiettivo unico del programma individuale predisposto dai Centri per l’impiego che gestiscono la procedura (art. 5, 9 e 10) – ed è rafforzato con incentivi alle assunzioni (art. 17) e con la previsione di interventi volti alla creazione di opportunità imprenditoriali dedicate (art. 10).

La sistemazione dei servizi per il lavoro tra le (sole) prestazioni di assistenza sociale in cui si articola la tutela *ex* art. 38, co. 1, Cost. non deve apparire una forzatura: la mancanza di lavoro (di qualità) è con/causa del bisogno a cui rimedia la tutela, e l’occupazione (sempre di qualità)<sup>106</sup> ne descrive essa stessa la finalità, l’inclusione sociale<sup>107</sup>.

Ed è in tale prospettiva che si rinviene il senso giuridico della c.d. con-

<sup>103</sup> ALES, *Diritto del lavoro*, cit., p. 995; BANO, *Povertà*, in *DDPComm*, 2003.

<sup>104</sup> E diversi sono anche i problemi applicativi dei due sistemi, la cui indagine però esula dal taglio di questa riflessione.

<sup>105</sup> V. ALAIMO, *op. cit.*, p. 447 s.; GRASSO, *Appunti su reddito di inclusione, assistenza socio-sanitaria e vincoli sulle risorse disponibili*, in *Rivista AIC*, 3/2017.

<sup>106</sup> ZOPPOLI L., *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in questa rivista, 2007, p. 75 ss., spec. p. 84

<sup>107</sup> V. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 243.V. par. 3.

dizionalità. Il legame strettissimo tra erogazione del sussidio e attivazione individuale verso l'occupazione – stabilito nel Rei (art. 12, d.lgs. 147/17), nel Rdc (art. 11 e 12, d.d.l. 1148) e in misure previdenziali<sup>108</sup> – interpreta correttamente finalità e funzione della tutela, che nel nostro ordinamento riflettono la relazione intima tra libertà sociale e lavoro (art. 1-4 Cost.), e ne è, per questo, un tratto non eliminabile.

Non sembra, questo legame, giuridicamente criticabile perché fa ricadere sul singolo la responsabilità della sua povertà<sup>109</sup> o perché realizza un paternalismo lesivo della dignità dei beneficiari<sup>110</sup>: lo sfondo di queste considerazioni è una concezione di libertà, quella assoluta, che non si ritrova nel nostro ordinamento, perché guarda all'individuo avulso dalla comunità organizzata della quale è parte e sui cui ideali di lavoro, solidarietà e rispetto si conforma la libertà del “cittadino socialmente degno”. Né, per converso, il legame tra prestazioni di sicurezza sociale e lavoro si può giustificare intendendo il lavoro come corrispettivo dell'esposizione della collettività ai sensi dell'art. 2 Cost.<sup>111</sup>: in questa norma sono piuttosto i doveri inderogabili di solidarietà da intendersi come “restituzione” dei diritti inviolabili di cui ciascuno ha beneficiato nel corso della vita sociale. E nemmeno è, la condizionalità, indicatore di una necessaria meritevolezza del sostegno sociale<sup>112</sup>: il lavoro è “merito” che dà ragione della tutela solo previdenziale conformandone le prestazioni<sup>113</sup>, non anche assistenziale la quale, all'opposto, proprio nel “non lavoro” ha fondamento<sup>114</sup>.

Il termine condizionalità, si può dire, se depurato del significato di “scambio” è conforme agli ideali repubblicani esprimendoli appieno: la percezione del sussidio di povertà pretende l'attivazione del beneficiario verso l'occupazione perché è proprio a questo, cioè alla conquista di libertà sociale

<sup>108</sup> È noto che, avviata con il d.lgs. 181/00, la scelta è proseguita con l. 92/12, il d.lgs. 22/15 e, da ultimo, intensificata con d.lgs. 150/15.

<sup>109</sup> GOBETTI, *La colpa della povertà non è dei poveri. Il reddito garantito per ribaltare la narrazione dominante*, in BIEN ITALIA, *Oltre il reddito*, cit., p. 35 ss.

<sup>110</sup> CASAMASSIMA, VIVALDI, *op. cit.*, p. 135 s.; FUMAGALLI, *Il valore politico ed economico dell'incondizionalità nella proposta di reddito di base*, in BIEN ITALIA, *op. ult. cit.*, p. 54 ss.

<sup>111</sup> Così invece RAVELLI, *op. cit.*, p. 127 ss.

<sup>112</sup> V. ancora RAVELLI, *op. cit.*, p. 140 ss.

<sup>113</sup> CASILLO, *op. cit.*, p. 32 ss., p. 182 ss.

<sup>114</sup> V. già MAZZIOTTI M., *op. cit.*, p. 753; COSTA, *Cittadinanza e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in LD, 2009, p. 35 ss.; GIUBBONI, *Solidarietà*, in PD, 2012, p. 525 ss.; GAROFALO M.G., *Solidarietà e lavoro*, in NAPOLI (a cura di), *Solidarietà*, Vita e pensiero, 2009, p. 3 ss.

con il lavoro, che la tutela è funzionale. Almeno quando il lavoro non è di fatto o convenzionalmente impedito.

### 3.2. I destinatari: l'inabilità al lavoro

Quest'ultimo rilievo svela un tema importante per la corretta delimitazione dei destinatari della tutela. La mancanza di lavoro ne è senz'altro un elemento utile, ma, è ben noto, non esaurisce la questione, rimanendo tutt'oggi incerto se abbia rilevanza la causa del non lavoro. Così si può sintetizzare il tema dell'inabilità al lavoro, primo requisito soggettivo di accesso alla tutela *ex art. 38, co. 1*. Ed è un tema, pure è noto, importante: se l'inabilità si intende riferita al solo dato fisico, anche d'età, ne rimane escluso l'inoccupato che inabile non è, il già lavoratore disoccupato e colui che il lavoro lo ha, ma non adeguato alla vita libera e dignitosa.

Una lettura ampia del termine sembra possibile, se si accede alla tecnica di interpretazione che trae il significato del testo costituzionale integrandolo col pre-testo al tempo costituente e col contesto legislativo e sociale del tempo storico in cui l'analisi si compie<sup>115</sup>.

E così, interrogando lo sfondo valoriale che ha accompagnato la costruzione della disposizione, emerge che la questione circa la causa della condizione di non lavoro è stata ben presente nella discussione sull'allora art. 34<sup>116</sup>; e che la versione finale del testo presentata in assemblea plenaria ("Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere") rimane indifferente alle ragioni della mancanza di lavoro comunque senza colpa, perché lo "spirito e l'oggetto della disposizione" con cui si vedeva in contrasto la formulazione più ampia, proposta in quella sede ("Ogni cittadino che non abbia la possibilità di provvedere alla propria esistenza"), non appare riferito al collegamento tra impossibilità di lavoro e inabilità fisica, bensì tra (i mezzi necessari per) l'esistenza e il lavoro, visto come unico strumento di vita dignitosa<sup>117</sup>. Se si riconosce in questo ideale "l'imposta-

<sup>115</sup> V. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *QCost*, 2007, p. 42; RUGGIERI, *Teorie e "usi" della Costituzione*, in *QCost*, 2007, p. 519 ss. BARBERA, "Ordinamento costituzionale" e carte costituzionali, p. 324, in *QCost*, 2010, p. 311 ss.; DICKMANN, *Costituzione e contesto costituzionale*, in *DS*, 2010, p. 37 ss.

<sup>116</sup> La discussione in sede di I sottocommissione, seduta del 9 ottobre 1946, il cui resoconto sommario è reperibile in [www.legislaturecamera.it](http://www.legislaturecamera.it).

<sup>117</sup> V. l'intervento di Ghidini all'Assemblea plenaria, 10 maggio 1947, seduta pomeridiana, p. 3835 s. del resoconto sommario, *loc. ult. cit.*

zione logica che sottostà alla norma” – dalla quale l’interprete deve trarre il senso di una disposizione costituzionale immune dal fluire storico, ancorandovi la realtà storicamente mutata<sup>118</sup> – il termine inabilità attrae alla tutela non solo l’impossibilità fisica al lavoro. Attrae anche l’impossibilità al lavoro causata da ciò che l’evoluzione socioeconomica fa emergere, nel tempo, come “ostacolo” al lavoro: oggi, il contesto di scarse opportunità occupazionali di qualità. Non si tratta di una forzatura interpretativa<sup>119</sup>, e nemmeno di una lettura attualizzata dell’art. 38, co. 1, che ne accrescerebbe il contenuto: il termine inabilità al lavoro, poiché pensato in modo da sopravvivere all’ invecchiamento della costituzione<sup>120</sup>, già nasce ampio e capace di attrarre ogni condizione soggettiva che, in un dato momento storico, è, per via dell’art. 3, co. 2, Cost., impeditiva del lavoro: anche l’inabilità sociale<sup>121</sup>.

L’argomento testuale e sistematico proposto è analogo a quello che conduce ad una lettura ampia della disoccupazione involontaria di cui all’art. 38, co. 2, consentendo di includere nell’evento produttivo di effetti previdenziali i casi di mancanza di lavoro in cui formalmente il rapporto ancora c’è (la disoccupazione in costanza di rapporto). Ma, sembra, non anche ulteriori contenuti.

Si può dubitare, infatti, che la condizione dell’inoccupato o del disoccupato di lunga durata – che in un discorso sociologico è accostabile alla disoccupazione involontaria – integri la fattispecie a cui l’art. 38, co. 2, annette la tutela previdenziale, tale da assumere in questa norma, anziché nel co. 1, il fondamento della tutela per inabilità sociale al lavoro<sup>122</sup>. Nella tutela previdenziale è diverso anzitutto il bisogno: che è l’assenza dei mezzi adeguati alle

<sup>118</sup> V. Dossetti, I sottocommissioni, 9 settembre 1984, resoconto sommario, *loc. ult. cit.*, p. 21, ove è l’intimo inciso riportato nel testo.

<sup>119</sup> Sembra tale, piuttosto, il tentativo di superare il problema considerando l’inabilità al lavoro una condizione alternativa, non concorrente alla povertà, per l’accesso alla tutela (TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza*, cit., p. 29, nota 8), in contrasto “collo spirito e l’oggetto della disposizione” (Ghidini, cit.), che è assicurare tutela a chi è povero perché non può lavorare, non a chi è povero oppure a chi non può lavorare.

<sup>120</sup> RUGGIERI, *Il diritto “vecchio” e i modi del suo possibile svecchiamento, al servizio dei diritti fondamentali*, in *www.rivistaaic.it*, 1/ 2012.

<sup>121</sup> MAZZIOTTI F., *Diritto della previdenza sociale*, ES, 2001, p. 68. Nel discorso sul reddito minimo: PIZZOLATO, *L’incompiuta attuazione*, cit., p. 247; CASAMASSIMA, VIVALDI, *op. cit.*, p. 120 ss.; ALAIMO, *op. cit.*, p. 429 ss. Un’interpretazione cauta è in MASSA, *op. cit.*, p. 218; GIUBBONI, *Il reddito*, cit., p. 150 s. La tesi opposta si legge in ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettiva giusvaloristica*, in *DLRI*, 2015, p. 455 ss., nota 33.

<sup>122</sup> BENVENUTI, *Quali misure*, cit., p. 179; RUOTOLO, *op. cit.*, p. 232 s.; BOZZAO, *Reddito minimo*, cit., p. 621; ID, *Reddito di base*, cit., p. 335; RAVELLI, *op. cit.*, p. 83.

esigenze di vita partecipativa causata da un evento che ne interrompe, temporaneamente o definitivamente, la fonte, cioè il lavoro (co. 2); non è invece la mancanza dei mezzi necessari per vivere (la povertà) causata dall'assenza *tout cour* del lavoro (adeguato) (co. 1). Sono diverse anche le prestazioni: che consistono in un reddito sostitutivo di quello di lavoro (e su di esso calibrato) per la continuità nella partecipazione sociale interrotta (co. 2), non invece in un sussidio e servizi necessari alla “conquista” del reddito con il lavoro (co. 1). Sono diversi, infine, i destinatari: i già lavoratori secondo la valutazione sociale basata sul requisito contributivo (co. 2), non invece i non lavoratori per qualsiasi causa socialmente rilevante (co. 1)<sup>123</sup>.

Ma anche se non si accoglie questa ricostruzione, l'ancoraggio della tutela passiva di disoccupazione per ragioni di contesto nel co. 2 dell'art. 38 si scontra con un dato che, si è detto prima, è estraneo al nostro ordinamento: l'attribuzione in favore di soggetti socialmente inabili al lavoro che però non soffrono di privazione materiale (che non è presupposto dalla tutela previdenziale). L'argomento, cioè, pare idoneo a fondare un reddito di base incondizionato, non una misura di contrasto all'esclusione sociale.

L'osservazione del contesto costituzionale conferma l'ampiezza del requisito soggettivo. Sebbene per lungo tempo il “mantenimento e assistenza sociale” sono stati circoscritti all'incapacità fisica di lavoro nelle forme di invalidità e inabilità, quest'ultima anche solo convenzionale (la pensione sociale, ora assegno sociale)<sup>124</sup>, il legislatore coglie le potenzialità espansive dell'art. 38, co. 1, Cost. proprio quando il fenomeno della disoccupazione, e della conseguente povertà, emerge come problema giuridico *ex art. 3, co. 2, Cost.* non più rinviabile. Lo fa con i (faticosi) tentativi di introdurre il Rmi, con l'istituzione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e poi l'Asdi – se ne è detto in apertura. Tutti casi in cui la protezione sociale non pretende mai l'inabilità fisica al lavoro, ma solo l'assenza di lavoro o di lavoro sufficiente all'esistenza libera e dignitosa.

Così è oggi con il Rei. A partire dall'1 luglio 2018, tra le condizioni di accesso alla misura non figura più la componente familiare di disabilità<sup>125</sup>, e, sin dalla sua prima formulazione, essa è compatibile col reddito da lavoro, se non ne risulta modificata la soglia Isee di accesso (art. 2, II, d.lgs. 147/17). Così è anche nell'ipotesi di Rdc, che non esclude dai beneficiari i lavoratori,

<sup>123</sup> Per la ricostruzione della tutela previdenziale di cui al testo v. CASILLO, *op. cit.*

<sup>124</sup> MASSA, *op. cit.*; BALANDI, *Sicurezza sociale*, in *DDPComm*, 1996, p. 419 ss.

<sup>125</sup> Eliminata, come pure altri requisiti restrittivi, dall'art. 1, co. 190-192, l. 205/17.

sempre che il reddito complessivo sia inferiore alla soglia di povertà relativa (art. 4, d.d.l. 1148).

Forse è meno agevole rintracciare nelle due misure l'individualità, altro carattere soggettivo della tutela *ex art.* 38, co. 1, Cost., perché la verifica dei mezzi in entrambe i casi fa riferimento al reddito familiare, non esclusivamente individuale, configurandosi, per questo, più vicina ai sostegni alla famiglia *ex art.* 31 Cost. È dirimente, però, il fatto che il nucleo familiare a cui è rivolta la tutela, in entrambi le misure può essere anche unipersonale: sia perché così è previsto, come nel Rdc (art. 4, co. 4, d.d.l. 1148), sia perché anche da una sola persona può essere costituito il nucleo familiare rilevante ai fini Isee, previsto nel Rei<sup>126</sup>.

#### 4. *Quale razionalizzazione per le misure assistenziali*

Sullo sfondo del sistema di protezione sociale descritto all'inizio, un'ultima riflessione si può svolgere, a chiusura di questo studio, sul riordino delle misure assistenziali di contrasto alla povertà.

Il d.lgs. 147/17 vi dedica gli art. 17-19, con i quali, si è già detto, sopprime il Sia, l'Asdi e la Carta acquisti. La scelta sembra condivisibile, perché tutti e tre gli istituti hanno la medesima finalità del Rei: il primo lo anticipa; il secondo è un beneficio la cui platea di destinatari è assorbita dal Rei; il terzo è un istituto di solo mantenimento, esso pure parte del Rei. È condivisibile anche la sopravvivenza delle misure a sostegno delle famiglie numerose (art. 9, co. 10) e le agevolazioni per l'accesso alle utenze necessarie (co. 11). Esse non sono prestazioni assistenziali contro l'esclusione sociale sovrapponibili al Rei (art. 38, co. 1, Cost.), bensì prestazioni a tutela della famiglia (art. 32, co. 1), e sono compatibili con esso: semperché, col concorso della prestazione assistenziale eventualmente percepita, ne permangono i presupposti economici.

Allo stesso modo, sembrano compatibili col Rei le agevolazioni per spese sanitarie, per all'accesso al credito, all'istruzione e alla formazione, che pure non sono finalizzate al contrasto alla povertà che *ab origine* impedisce l'inclusione sociale (come il Rei), bensì a rendere effettivi diritti che ne sono lo strumento (v. par. 2)<sup>127</sup>.

<sup>126</sup> V. Circolare Inps 22 novembre 2011, n. 172, nota 4.

<sup>127</sup> Cfr. GIUBBONI, *Il reddito minimo*, cit., p. 159 ss.

Si dubita che la razionalizzazione possa spingersi sino a cancellare i trattamenti di disoccupazione in costanza o alla cessazione del rapporto di lavoro. Questi rispondono alla finalità previdenziale – che, si è già detto, è assicurare il reddito sostitutivo del lavoro e, con esso, la continuità della partecipazione sociale che viene meno per mancanza del veicolo partecipativo – non rispondono alla finalità assistenziale – assicurare sussidio e servizi per sollevare dalla povertà e condurre al lavoro. Ne sono perciò diversi i presupposti: soggettivi (lavoratori/cittadini) e oggettivi (povertà/contribuzione)<sup>128</sup>. Ma anche in questo caso la contemporanea fruizione delle due misure è da intendere subordinata alla persistenza del requisito economico per quella assistenziale. È condivisibile, piuttosto, l'idea di assorbire nel Rei (o nel Rdc) l'assegno sociale<sup>129</sup>, il quale, si è già detto, corrisponde al (solo) mantenimento garantito da entrambe le misure. Come pure l'idea di eliminare già oggi le maggiorazioni alle pensioni più basse<sup>130</sup>, potendo, il pensionato, avere accesso al Rei, se ne ricorre il requisito dei mezzi.

<sup>128</sup> Per queste ragioni, tra le altre, non sembra possibile considerare il Rei o qualsiasi altra misura di reddito minimo come ammortizzatore sociale in caso di disoccupazione: v. invece BAVARO, *op. cit.*, p. 171 ss.

<sup>129</sup> V. GIUBBONI, *op. cit.*, p. 161.

<sup>130</sup> BOERI, *Relazione annuale del Presidente Inps*, 4 luglio 2018, p. 6.

### **Abstract**

L'autore, partendo da una ricostruzione del principio di protezione sociale, analizza i tratti identitari del Reddito di inclusione (previsto dal d.l.gs. 147/2017), del Reddito di cittadinanza (previsto dal d.d.l. 1148) e dell'ipotesi del Reddito minimo universale, verificandone i profili di conformità, o non conformità, alla tutela assistenziale per il contrasto all'esclusione sociale ai sensi dell'art. 38. co. 1, Cost.

The author, starting from a reconstruction of the principle of social protection, analyzes the identity traits of the Inclusion Income (d.l.gs. 147/17), Citizenship Income (d.d.l. 1148) and Basic Income, verifying the profiles of conformity, or non-conformity, in relation to the welfare protection against social exclusion within the meaning of art. 38. co. 1, Cost.

### **Key words**

Reddito di inclusione, reddito di cittadinanza, reddito minimo universale, esclusione sociale, cittadinanza sociale, lavoro.

Inclusion income, Citizenship income, Basic income, social exclusion, social citizenship, poverty.