

TEMA

*Creazione di lavoro e contrasto alla povertà*

# La povertà nel diritto del lavoro: reddito di inclusione e di cittadinanza tra Costituzione e vincoli europei

*Marco Ferraresi\**

## 1. Povertà e diritto del lavoro: l'evoluzione di un rapporto

Secondo i dati più recenti (Istat 2018b) in Italia la povertà è in aumento in termini sia assoluti sia relativi, raggiungendo il picco negativo dal 2005, primo anno di rilevazione. Né sono trascurabili i numeri sul rischio di povertà, riguardanti famiglie e individui prossimi alla soglia. Fermo restando che la povertà e l'esclusione sociale sono fenomeni multidimensionali complessi (accanto alla privazione materiale sussiste infatti quella di carattere culturale, relazionale ecc.), l'intento di questo contributo è di indagare come il tema sia affrontato dal diritto del lavoro. L'interesse discende dal fatto che, da un lato, in base ai dati citati, il lavoro resta ancora il principale antidoto alla povertà, oltre che fattore eminente di inclusione sociale e di cittadinanza (Lodigiani 2018; Zoppoli 2007); dall'altro, e per conseguenza, che l'assetto giuridico dei rapporti e del mercato del lavoro può incidere, almeno in parte, sul fenomeno.

Secondo l'impostazione tradizionale povertà e (diritto del) lavoro sono reciprocamente incompatibili (Napoli 2006): nel rapporto di lavoro, in particolare, la garanzia della retribuzione proporzionata e sufficiente e quella della stabilità occupazionale offrono al prestatore il sostentamento proprio e della famiglia; nel mercato del lavoro la crisi del rapporto è fronteggiata dagli ammortizzatori sociali (soprattutto, storicamente, dalla cassa integrazione), mentre al termine dell'età lavorativa il calcolo della pensione su base retributiva assicura la continuità del tenore di vita goduto in costanza di lavoro.

Gli sviluppi, non solo giuridici, della materia hanno tuttavia incrinato il sistema (già peraltro asimmetrico tra piccole e grandi imprese): basti pensare alla destandardizzazione del contratto di lavoro, alla riforma dell'apparato

\* Marco Ferraresi è ricercatore di Diritto del lavoro presso l'Università di Pavia.

sanzionatorio dei licenziamenti, alla preferenza per il trattamento di disoccupazione rispetto a quello di integrazione salariale, al trasferimento (futuribile) delle garanzie dal rapporto al mercato, al transito dal calcolo della pensione su base retributiva a quello su base contributiva. In questa fase si prende coscienza del fatto che la povertà non possa essere semplicemente esorcizzata dal diritto del lavoro, entrando piuttosto a farne parte come dato di sistema. Il che, sociologicamente, risulta confermato dalla sua presenza anche nei nuclei familiari a basso reddito da lavoro e, appunto, nei casi di discontinuità occupazionale (Saraceno 2015).

Del resto, l'apparato storico delle tutele previdenziali è inidoneo a far fronte ad almeno tre tipi di situazioni, per difetto o perdita del requisito assicurativo tradizionalmente fondato sulla solidarietà di categoria: quella di inoccupazione, quella di prima, insufficiente occupazione o di occupazione saltuaria (per la mancata integrazione del requisito di contribuzione minima), quella, infine, di lunga disoccupazione (all'estinguersi del trattamento per il decorso del termine di durata massima). L'ordinamento, in definitiva, non appare attrezzato per rimediare alla fluidità del mercato del lavoro e, ancor più, a perduranti e significativi *stocks* di disoccupazione.

Anche senza concedere a chi prospetta scenari di fine del lavoro (Rifkin 1995), appare definitivamente tradita la promessa costituzionale della piena occupazione e, perciò, della liberazione dal bisogno che ne sarebbe dovuta derivare (Tripodina 2015). La Costituzione sarebbe stata sì sincera (Romagnoli 1975), ma si rivelerebbe oggi anche deludente. La previsione di una rete finale o residuale di tutela assistenziale, a carico della solidarietà generale – e sostanziantesi nell'istituto del reddito universale, pur concepibile in varie forme (Toso 2016) –, costituirebbe ormai una forma necessitata di tutela della dignità personale nell'era della conclamata crisi del lavoro (Vincieri 2017).

## 2. Reddito universale e principio lavoristico costituzionale

Senonché, appurata l'insufficienza delle tutele previdenziali, si tratta di comprendere quali soluzioni di contrasto alla povertà siano giuridicamente percorribili. Pesano infatti i vincoli che il costituente ha articolato sul principio del lavoro quale base fondante la Repubblica (art. 1), la partecipazione alla vita del paese (art. 3, c. 2), il godimento di taluni diritti fondamentali

(artt. 35 ss.). Seppure sia pacificamente ammessa la discrezionalità del legislatore nella scelta degli strumenti più adeguati di tutela del reddito – salve la ragionevolezza e l'osservanza dei vincoli di bilancio *ex art. 81 Cost.* –, l'art. 38 pone un ineludibile dualismo tra la previdenza (c. 2) e l'assistenza (c. 1). Si tratta di un'alternativa non capricciosa, perché coerente con il principio lavoristico (Benvenuti 2016) contenuto nelle disposizioni fondamentali (artt. 1 e 3, cc. 2 e 4). Così, da un lato, ai «lavoratori» sono «preveduti ed assicurati», a fronte di eventi pur non tassativi quali la «disoccupazione involontaria», «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» (c. 2); dall'altro, a «ogni cittadino» sono dovuti il «mantenimento» e l'«assistenza sociale», ma alla duplice condizione dell'«inabilità» al lavoro e della carenza dei «mezzi necessari per vivere» (c. 1). Salva la libera assistenza privata (c. 5), provvedono a tali esigenze organi e istituti predisposti o integrati dallo Stato (c. 4). È vero che il legislatore, nella più ampia e comprensiva prospettiva della sicurezza sociale (D'Onghia, Persiani 2018), e anzi delle politiche sociali (Pessi 2016), può sostenere e completare il sistema previdenziale con erogazioni a carico della solidarietà generale (si pensi all'integrazione al minimo dei trattamenti pensionistici (Ferrante, Tranquillo 2016)). Ma resta chiara, del pari, l'opzione costituzionale per un intervento dell'assistenza pubblica limitato ai casi in cui, contestualmente, un soggetto non possa incolpevolmente produrre reddito da lavoro e non sia dotato di un patrimonio sufficiente al sostentamento. Il che è coerente con l'aver posto il lavoro, oltre che come diritto (art. 4, c. 1, Cost.), quale dovere (c. 2), elemento di dignità personale (artt. 2 e 41, c. 2, Cost.) e presupposto di cittadinanza attiva (art. 3, c. 2, Cost.). Ciò dovrebbe anche implicare come non possano porsi a carico della fiscalità generale erogazioni patrimoniali che abbiano un effetto di disincentivo al lavoro (v. *sub par.* 4).

Al netto delle questioni di diritto sovranazionale (v. *sub par.* 3) l'impianto della Carta fondamentale pare frapporre seri ostacoli alla legittimità costituzionale del reddito minimo universale, o almeno di alcune sue versioni. È vero che la Corte costituzionale (con sentenza n. 10/2010) ha incidentalmente avallato un istituto a esso riconducibile, quale la *social card*. Tuttavia lo ha fatto argomentando a partire dalla eccezionale crisi economica di quegli anni e in un giudizio concernente il riparto di competenze in materia tra Stato e Regioni, senza affrontare *funditus* la questione della compatibilità con l'art. 38 Cost. e correlando, in maniera invero sbrigativa, la tutela della dignità personale alla misura oggetto di scrutinio.

Sul punto si è profusa di più la dottrina che, misurandosi con la «rigidità» dell'art. 38 Cost., ha suggerito varie soluzioni giustificatrici dell'introduzione di un reddito minimo universale. Vi è chi ha ritenuto che, a dispetto del dato letterale, l'inabilità al lavoro e la carenza di mezzi necessari per vivere, ai sensi del c. 1, possano anche intendersi in modo disgiuntivo, essendo sufficiente il requisito della deprivazione materiale (Tripodina 2015). Vi è poi chi assume una concezione di inabilità al lavoro tale da ricomprendere anche la difficoltà di accesso o di reinserimento nel mercato del lavoro (Benvenuti 2016). Chi, ancora, ricava dal combinato disposto degli artt. 3, c. 2, 36 e 38 Cost. il diritto a un'esistenza libera e dignitosa, integrante la pretesa di un'erogazione monetaria o di servizi a carico del sistema pubblico (Bronzini 2017). E chi, da ultimo, preferisce far leva sugli spazi ermeneutici consentiti dal secondo comma dell'art. 38. Questo, da un lato, ammetterebbe correzioni delle prestazioni previdenziali a carico della solidarietà generale, come per l'istituto dell'Asdi, destinato ai disoccupati di lungo periodo in gravi difficoltà economiche: lievi scostamenti dal principio assicurativo, infatti, non sembrano intaccare la generale struttura previdenziale della protezione contro la perdita del posto di lavoro. Dall'altro occorre comprendere cosa intenda il testo costituzionale per «disoccupazione involontaria». Nel lessico del legislatore la disoccupazione costituisce la perdita di un posto di lavoro, indennizzata ove sia stata sufficientemente assicurata (cioè in base alla previsione di una contribuzione ritenuta adeguata dal legislatore nel limite della ragionevolezza). Secondo tale accezione resterebbe esclusa – a parte la disoccupazione dopo un rapporto di durata eccessivamente breve – la condizione di inoccupazione. A meno di non ritenere che il significato costituzionale della disoccupazione involontaria possa abbracciare anche l'iniziale assenza di lavoro, con disponibilità a svolgerlo (Bozzao 2011). Se si ammettesse, pure in tal caso, la discrezionalità del legislatore nel correggere l'impianto previdenziale dell'assicurazione contro la disoccupazione, senza alterarlo, potrebbe sostenersi la legittimità di un trattamento economico anche per gli inoccupati. Alla stregua del principio lavoristico, occorrerebbe però che simile protezione fosse di durata inferiore a quella prevista per i disoccupati, che l'importo fosse decrescente nel tempo per non disincentivare la ricerca di una occupazione e l'accesso al lavoro e che i beneficiari fossero in condizioni di grave necessità economica.

Ancora, il trattamento universale – anche se selettivo in ragione dei vincoli detti – dovrebbe in ogni caso fissarsi a un livello tale da non interferire

con il principio costituzionale della retribuzione sufficiente per il lavoratore e per la famiglia, previsto dall'art. 36 Cost. unicamente per il corrispettivo della prestazione di lavoro, diversamente dai «mezzi adeguati alle esigenze di vita» *ex art. 38, c. 2*, e dal mero diritto al «mantenimento» *ex art. 38, c. 1*. Se il reddito minimo fosse infatti pari o di poco inferiore al compenso mediamente previsto per i livelli professionali meno elevati, non solo diverrebbe difficile il reperimento della relativa manodopera (Bavaro 2014), ma potrebbe alterarsi il sistema di inquadramento stabilito dai contratti collettivi, con compromissione pure del principio di proporzionalità della retribuzione anche alla qualità del lavoro e, indirettamente, della libertà sindacale in materia *ex art. 39, c. 1, Cost.* Sarebbe poi arduo, probabilmente, evitare una interferenza tra il reddito minimo e un eventuale salario minimo legale, se fissato a una misura inferiore rispetto alla retribuzione tabellare collettiva (cfr. Magnani 2010; Lassandari 2014).

Da ultimo, il godimento del reddito universale dovrebbe essere condizionato all'esperienza delle iniziative utili alla ricerca di un'occupazione e all'accettazione di congrue proposte di lavoro. Ma, a tal fine, occorrerebbe che il sistema delle politiche attive del lavoro, e in particolare dei servizi per l'impiego, fosse in grado di progettare efficaci percorsi di inserimento professionale. L'incapacità di allocazione del sistema italiano di intermediazione della manodopera finirebbe infatti per gravare l'intera collettività di una spesa priva di idoneità inclusiva. Senza citare il rischio, per un paese ad alto tasso di economia informale, che, al fine di mantenere il reddito garantito, il beneficiario possa scegliere la strada del lavoro sommerso, con esiti distortivi anche della leale concorrenza tra le imprese (Gragnoli 2012).

### **3. I vincoli europei in materia di reddito universale**

Per superare le strettoie costituzionali sul reddito universale occorre verificare se il diritto sovranazionale disponga di strumenti coercitivi o legittimanti in materia. Parrebbero soccorrere di primo acchito la Carta sociale europea e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La prima prevede all'art. 13.1 l'impegno degli Stati contraenti «ad accertarsi che ogni persona che non dispone di risorse sufficienti o che non è in grado di procurarsi tali risorse con i propri mezzi o di riceverli da un'altra fonte, in particolare con prestazioni derivanti da un regime di sicurezza so-

ziale, possa ottenere un'assistenza adeguata». La lettera della norma, a differenza della Costituzione italiana, non richiede congiuntamente lo stato di bisogno e l'incapacità al lavoro, come dimostra l'utilizzo della disgiunzione. Dunque, la disposizione impegnerebbe lo Stato almeno a una rete finale di protezione, che dovrebbe altresì consistere in «servizi pertinenti di carattere pubblico o privato» e in «ogni tipo di consulenza e di aiuto personale necessario per prevenire, eliminare o alleviare lo stato di bisogno personale e familiare» (art. 13.3). Tuttavia la Carta è sfornita di portata coercitiva: eventuali incompatibilità del diritto interno potrebbero al più, dopo un vaglio negativo del Comitato europeo dei diritti sociali, formare oggetto di raccomandazioni allo Stato (atti di *soft law*) da parte del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Potrebbe semmai sostenersi che la Carta legittimi, ex artt. 11 e 117, c. 1, Cost., l'introduzione di misure assistenziali di reddito universale nell'ordinamento italiano: sul piano costituzionale la Carta potrebbe così utilizzarsi per sortire l'ampliamento ermeneutico delle condizioni cui il primo comma dell'art. 38 Cost. subordina l'intervento dell'assistenza sociale. Comunque l'eventuale contrasto tra la Carta europea e la Costituzione dovrebbe risolversi in favore della prevalenza della prima, salvi i principi fondamentali della Costituzione (cfr. Corte cost. n. 232/1989).

Quanto alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – che ex art. 6 del Trattato istitutivo dell'Unione ha il medesimo valore giuridico dei trattati – l'art. 34, rubricato «sicurezza sociale e assistenza sociale», prevede al terzo comma che, «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti», precisando tuttavia che la garanzia si attua «secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali». In esso sembra dunque sancito quel diritto all'esistenza libera e dignitosa che, secondo alcuni autori (Tripodina 2015), dovrebbe già ricavarsi dalla Costituzione italiana e il cui radicamento, dunque, risulterebbe rafforzato attraverso un'interpretazione conforme alla Carta dell'Unione (Alaimo 2017).

Nondimeno, anche il valore precettivo di tale disposizione è blando. La sua efficacia è infatti condizionata all'esercizio delle competenze da parte dell'Unione con atti di diritto derivato (Ales 2015), coerentemente con l'art. 51, c. 2, per cui la Carta «non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competen-

ze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati».

Ora, sul fatto che l'istituto del reddito universale sia riconducibile alla lettera dell'art. 34 non pare potersi dubitare, trattandosi di un intervento assistenziale in favore di persone povere per prevenirne l'esclusione sociale. L'articolo in esame tuttavia non è in grado di obbligare gli Stati a introdurre forme di reddito minimo, posto che in materia l'Unione non ha esercitato la potestà normativa, pur avendone titolo vuoi ai sensi dell'art. 153, par. 1, lett. c), Tfuè sulla «sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori» (ma deliberando all'unanimità in seno al Consiglio dell'Unione), vuoi della lett. h) sulla «integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro». Sul tema del reddito universale, piuttosto, l'Unione è intervenuta più volte con raccomandazioni e risoluzioni, dunque con atti di *soft law*, cioè con provvedimenti privi di valore precettivo (Martone 2017).

Va però rilevato che, come ha già dimostrato l'analoga tecnica normativa del metodo aperto di coordinamento nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione, il *soft law* dell'Unione sortisce una efficacia persuasiva penetrante, talora apparentemente irresistibile (basti pensare agli orientamenti di Consiglio e Commissione in tema di flessicurezza). E l'esito del metodo aperto in tema di inclusione sociale è che ogni Stato dell'Unione – da ultimo l'Italia – si è in effetti dotato di qualche forma di garanzia del reddito assistenziale, seppure nella modalità moderata della verifica dello stato di bisogno della persona o della famiglia, alla prova dei mezzi, e con meccanismi di condizionalità.

Simile efficacia non deriva però solo dall'insistenza e dal prestigio degli organi dell'Unione, ma è ricollegabile più o meno direttamente alla potestà, sanzionabile, di *hard law* in tema di politica economica *ex art.* 120 ss. Tfuè. Si tratta di una competenza che condiziona sensibilmente, come noto, l'autonomia nazionale in ordine alla spesa sociale, contenendola o comunque indirizzandola secondo gli orientamenti dell'Unione. Non a caso le raccomandazioni, sia sui profili economici sia sulle scelte di politica sociale, sono formulate in un unico atto indirizzato allo Stato. In tal modo la competenza precettiva in materia economica riesce ad attrarre quella, per sé non vincolante, in ambito sociale.

Ad ogni buon conto occorre considerare che l'impianto costituzionale italiano è fortemente incentrato sul lavoro. Tale ispirazione inerisce ai principi fondamentali sin dal primo articolo della Costituzione e permea la co-

stituzione economica e i rapporti sociali. Si può dunque affermare che il perno lavoristico della nostra Carta fondamentale connota l'identità strutturale dell'ordinamento giuridico, al punto da legittimare l'esercizio dei controlimiti che, come riconosciuto dalla Consulta, possono opporsi agli organismi sovranazionali al di là e persino contro gli impegni derivanti dall'art. 117, c. 1, Cost. In breve, seppur non appaia plausibile nel corrente assetto delle relazioni tra l'Italia e l'Unione, potrebbero legittimamente rifiutarsi condizionamenti europei, legislativi o ermeneutici, in tema di reddito minimo al di là degli (stretti) spazi ammessi dalla Costituzione.

#### 4. Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza?

All'esito di tali considerazioni può anzitutto escludersi la compatibilità con la Costituzione delle forme estreme di reddito minimo (di dubbia compatibilità persino con il diritto europeo: l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali esige infatti l'insufficienza delle risorse in capo all'assistito). Si tratta di modelli (Van Parijs, Vanderborght 2017) oggetto di sperimentazioni (v. le pubblicazioni del *Basic Income Network*, reperibili anche sul sito italiano «bin.italia.org») che perlopiù contemplano il reddito di base a prescindere dallo stato di indigenza, e dunque dalla prova dei mezzi e dall'attivazione del beneficiario per il reperimento di un'occupazione. Al di là di ogni questione sul costo per la collettività, il contrasto con il principio lavoristico appare evidente (Giubboni 2014). Lo stesso fine di tutela della dignità della persona è concepito in maniera diversa dalla prospettiva costituzionale, in cui la dignità personale include l'impegno del lavoro (art. 4, c. 2) e l'adempimento di inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale, *ex art.* 2 (Papa Francesco 2017). La compatibilità con il principio di eguaglianza *ex art.* 3 Cost. è poi dubbia, posto che l'erogazione economica dovrebbe prescindere dalla condizione patrimoniale del beneficiario, che si identifica semplicemente con il cittadino o con lo straniero regolarmente soggiornante.

Il legislatore italiano ha prescelto invece il modello, largamente più diffuso, di un «reddito di inclusione» (Rei) subordinato alla prova dello stato di povertà (su base familiare) e condizionato alla stipulazione di un progetto personalizzato di inclusione sociale; sebbene appaia problematico il coordinamento tra il ruolo degli enti locali e quello dei centri per l'impiego (Ferrante 2018).

L'articolato del d.lgs. n. 147/2017 – su delega della legge n. 33/2017 – (per un'analisi, v. Gadaleta 2018) presenta profili coerenti e non con i vincoli costituzionali. Esso tiene correttamente conto dello stato di povertà della persona, anche avuto riguardo alla condizione familiare, mediante l'Isee. Ciò è opportuno pure per il combinato disposto degli artt. 2 e 29 ss. Cost., per cui gravano nell'ambito della famiglia, particolarmente tra i coniugi e verso i figli, obblighi di assistenza morale e materiale. Non sono perciò condivisibili, alla stregua dei valori costituzionali, concezioni del reddito minimo individualistiche, finalizzate a difendere la persona dalla eventuale dipendenza dai congiunti (Bronzini 2017): la prospettiva costituzionale della famiglia, infatti, è quella di un bene sociale di rilievo pubblico (D'Agostino 2003). La disciplina del progetto personalizzato, in cui assumono un ruolo centrale la ricerca di un'occupazione e il coinvolgimento di enti locali e terzo settore, pare soddisfare il principio lavoristico e quello di sussidiarietà.

L'importo del Rei, poi, non sembra insidiare i trattamenti retributivi collettivi e previdenziali, giungendo a un massimo di circa 188 euro per una persona sola e di circa 540 per i carichi familiari più rilevanti. Si tratta di somme finanche ben al di sotto della soglia della povertà assoluta. Diverso sarebbe il giudizio per importi superiori, come quelli immaginati dal ddl n. 1148 del 2013 presentato nella precedente legislatura dal Movimento 5 stelle, ora partito di governo (per i progetti di legge in materia, v. Altimari 2018). Non si tratterebbe comunque di un reddito di cittadinanza (nel senso di un reddito incondizionato), ma di una correzione in senso più generoso del Rei, con erogazioni sino a 780 euro mensili: simile importo, oltre a superare decisamente la soglia di povertà assoluta per alcune aree del paese, potrebbe però più facilmente rivelarsi dissuasivo della ricerca di un lavoro (Labartino, Mazzolari, Quaglia 2018).

Un punto di attrito con la Costituzione è invece la durata massima del versamento (in sede di prima applicazione, trenta mesi), irragionevolmente superiore a quella del trattamento di disoccupazione (ventiquattro mesi). Il ddl del Movimento 5 stelle neppure prevede limiti massimi temporali. Qualche perplessità deriva poi dal riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni. Mentre la potestà sulla previdenza sociale è statale e quella sulla previdenza complementare e integrativa è concorrente, l'assistenza sociale, non nominata nei cc. 2 e 3 dell'art. 117 Cost., è di competenza residuale delle Regioni ai sensi del c. 4. È vero che la Corte costituzionale ha riconosciuto come trasversale, in più occasioni, la competenza

dello Stato in ordine ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, da garantire uniformemente sul territorio nazionale, e che la disciplina del Rei, che espressamente richiama tale competenza, è frutto di una intesa in seno alla Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie locali. Tuttavia sembra di assistere a un ribaltamento di prospettiva, anche alla luce del principio di sussidiarietà verticale: alle Regioni, infatti, ora non residua che la possibilità di prevedere, con risorse proprie, deroghe migliorative rispetto ai trattamenti garantiti dal d.lgs. n. 147/2017, osservando la struttura fondamentale del Rei e previa intesa con il ministro del Lavoro (sulle esperienze regionali, v. Matarese 2018).

### **5. Servizi alla persona, sviluppo demografico, famiglia, comunità intermedie: gli antidoti costituzionali alla povertà**

I sostenitori della compatibilità costituzionale del reddito universale ritengono perlopiù che il dato letterale della Carta – di per sé restrittivo – vada superato oltre che per ragioni sistematiche anche in considerazione sia della definitiva smentita della promessa della piena occupazione sia del mutamento della concezione del lavoro rispetto a quella fatta propria dai costituenti (Martelloni 2014): quest’ultimo si sarebbe fluidificato sino a ricomprendere ogni attività umana che consenta lo sviluppo della persona o produca un’ utilità sociale. Tutti beneficerebbero, anche solo indirettamente, di dette attività: il reddito garantito a carico della collettività ne costituirebbe la remunerazione (Fumagalli 2013).

Sono argomenti che non convincono. Da un lato, la persistenza di elevati tassi di disoccupazione non priva i principi costituzionali della loro efficacia precettiva e propulsiva inesausta, come per tutte le disposizioni che ambiscono a una profonda trasformazione dei rapporti sociali (emblematicamente l’art. 3, c. 2, Cost.). Dall’altro, le norme costituzionali, specialmente quelle fondamentali, appaiono sufficientemente ampie da ricomprendere e tutelare anche attività lavorative non dedotte nel classico schema capitalistico (come per i modelli cooperativi e partecipativi evocati dagli artt. 45 e 46 Cost., o per il lavoro volontario o a titolo gratuito sussumibile pure nell’art. 4, c. 2, Cost.).

Per converso sono condivisibili gli sforzi di chi ricerca nel testo costituzionale strumenti di contrasto alla povertà e di promozione dell’inclusione

sociale, oltre a quelli derivanti dal principio lavoristico e dal sistema pubblico di previdenza e di assistenza sociale. A ben vedere, la Costituzione è a tal proposito tutt'altro che avara, ma in direzione diversa rispetto alla soluzione assistenziale del reddito universale.

La condizione di indigenza sollecita l'intervento pubblico, diretto o subsidiario, *ex art. 118 Cost.*, per la garanzia del diritto di azione e di difesa in giudizio (art. 24, c. 3), per la cura della salute (art. 32, c. 1) e per il diritto dei capaci e meritevoli all'istruzione anche superiore (art. 34, cc. 3 e 4). È garantito l'avviamento professionale di inabili e minorati (art. 38, c. 3). Ed è favorito l'accesso del risparmio popolare alla piccola proprietà (art. 47, c. 2). Un primo dato che può ricavarsi dalla Costituzione, dunque, è la preferenza per i servizi alla persona mirati a un bisogno specifico, piuttosto che una erogazione economica periodica, il cui utilizzo non responsabile, peraltro, potrebbe sortire effetti opposti a quelli di inclusione. È qui interessante osservare come il Rei sia godibile con prelievo di contante sino alla metà dell'importo, potendo per il resto essere speso in generi di prima necessità (cfr. art. 9, c. 7, d.lgs. n. 147/2017).

Nel dibattito politico, inoltre, non sembra ancora chiara la consapevolezza del fatto che lo sviluppo economico dipende pure da quello demografico. La povertà materiale, in effetti, deriva anche dalla povertà di lavoratori dovuta alla grave denatalità nel paese (Istat 2018a), non fungibile con i flussi migratori (Blangiardo 2017). Tassi inferiori a quello di sostituzione hanno noti riverberi, non solo in termini di minori energie fisiche e intellettuali necessarie allo sviluppo di una nazione, ma pure sulla composizione e sulla sostenibilità della spesa sociale, specialmente sanitaria e pensionistica. La direttiva costituzionale in favore della famiglia, quale società naturale fondata sul matrimonio (art. 29), non può dunque essere ulteriormente trascurata. In essa rapporti economici e sociali trovano un punto di contatto: non solo perché la famiglia, secondo una non felice espressione, costituisce un «ammortizzatore sociale» naturale per gli obblighi di solidarietà anche economica gravanti sui componenti (artt. 2 e 30); e non solo perché è il primo luogo di lavoro, a partire dalla conduzione domestica della vita familiare e dalla funzione educativa che vi si svolge. Ma anche perché, come luogo di nascita di nuove generazioni, assume una valenza tale da impegnare la Repubblica ad agevolarne «con misure economiche e altre provvidenze» la formazione e l'adempimento dei compiti relativi, «con particolare riguardo alle famiglie numerose» (art. 31, c. 1). La valorizzazione economica della famiglia appare però an-

cora tutta da scrivere, essendo insufficienti misure quali gli assegni familiari o il cosiddetto bonus bebè, mentre potrebbe esplorarsi un diverso utilizzo della leva fiscale come il cosiddetto fattore famiglia (Zamagni 2013).

L'inclusione lavorativa è poi favorita dall'esperienza della cooperazione (Depedri 2012), specialmente per soggetti esclusi dal mercato del lavoro (si pensi ai detenuti) o che difficilmente vi accedono (come i gravi disabili psichici). Si tratta di una funzione sociale costituzionalmente riconosciuta, tanto che «la legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità» (art. 45). Più in generale è nelle formazioni sociali che si svolge la personalità dell'individuo e sono attuati i doveri di solidarietà (art. 2). Tra i gruppi intermedi un ruolo di cura globale della persona, riconosciuto e agevolato con strumenti concordatari e pattizi (artt. 7, 8 e 19), è ricoperto dalle comunità religiose. Mentre la solidarietà professionale, *ex art.* 39, c. 1, è in grado di soccorrere situazioni di bisogno socio-economico attraverso istituti di bilateralità. Resta fermo, ovviamente, il libero esercizio dell'assistenza privata *ex art.* 38, c. 5.

La risposta della Costituzione alla povertà e all'esclusione sociale, dopo il lavoro, la previdenza e l'assistenza pubblica, nei limiti dell'*ex art.* 38, è dunque in una prospettiva sussidiaria, che poggia su realtà naturali e sociali concorrenti e addirittura preesistenti alla Carta e allo Stato. Si tratta di un intervento prossimo alla persona, più umano e umanizzante, capace di svolgersi con uno stile estraneo all'intervento pubblico, normalmente più distante e spersonalizzato. Senza contare che il soccorso delle formazioni sociali è idoneo a limitare il rischio di stigma (cfr. Ravelli 2018) insito nella richiesta dell'intervento pubblico da parte del soggetto bisognoso e idoneo a disincentivarne il ricorso.

### Riferimenti bibliografici

- Alaimo A. (2017), *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 3, pp. 419-452.
- Ales E. (2015), *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 3, pp. 455-495.

- Altimari M. (2018), *Tra assistenza e solidarietà: la liberazione dal bisogno nel recente dibattito politico parlamentare*, in Ferraresi M. (a cura di), *Reddito di inclusione o di cittadinanza? Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, in corso di pubblicazione.
- Bavaro V. (2014), *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2, pp. 169-187.
- Benvenuti M. (2016), *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in *Diritti lavori mercati*, n. 2, pp. 167-200.
- Blangiardo G.C. (2017, a cura di), *Sussidiarietà e crisi demografica - Rapporto sulla sussidiarietà 2016/2017*, Milano, Fondazione per la sussidiarietà.
- Bozzao P. (2011), *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, pp. 589-629.
- Bronzini G. (2017), *Il diritto a un reddito di base - Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.
- D'Agostino F. (2003), *Una filosofia della famiglia*, Milano, Giuffrè.
- D'Onghia M., Persiani M. (2018), *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli.
- Depedri S. (2012, a cura di), *L'inclusione efficiente - L'esperienza delle cooperative sociali di inserimento lavorativo*, Milano, Franco Angeli.
- Ferrante V. (2018), *Tutela contro la disoccupazione e contrasto alla povertà nell'esperienza comparata*, in Ferraresi M. (a cura di), *Reddito di inclusione o di cittadinanza? Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, in corso di pubblicazione.
- Ferrante V., Tranquillo T. (2016), *Nozioni di diritto della previdenza sociale*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam.
- Fumagalli A. (2013), *Lavoro male comune*, Roma, Bruno Mondadori.
- Gadaleta F. (2018), *La via italiana al reddito minimo: il tortuoso sentiero del reddito di inclusione nel d.lgs. n. 147/2017*, in Ferraresi M. (a cura di), *Reddito di inclusione o di cittadinanza? Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, in corso di pubblicazione.
- Giubboni S. (2014), *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale - Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2, pp. 149-167.
- Gragno E. (2012), *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, pp. 573-618.
- Istat (2018a), *Bilancio demografico nazionale - Anno 2017*, 13 giugno 2018, consultabile all'indirizzo internet: [www.istat.it](http://www.istat.it).
- Istat (2018b), *La povertà in Italia - Anno 2017*, 26 giugno 2018, consultabile all'indirizzo internet: [www.istat.it](http://www.istat.it).

- Labartino G., Mazzolari F., Quaglia M. (2018), *Rei e reddito di cittadinanza a confronto*, Nota dal Centro studi Confindustria, 2 maggio 2018.
- Lassandari A. (2014), *Il reddito, il salario e la «mossa del cavallo» (a proposito di un recente convegno su reddito di cittadinanza e salario minimo)*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1, pp. 49-62.
- Lodigiani R. (2018), *Lavoratori e cittadini*, Milano, Vita e Pensiero.
- Magnani M. (2010), *Il salario minimo legale*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 4, I, pp. 769-795.
- Martone M. (2017), *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 3, I, pp. 409-441.
- Martelloni F. (2014), *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2, pp. 189-204.
- Matarese M. (2018), *Le misure regionali di reddito minimo*, in Ferraresi M. (a cura di), *Reddito di inclusione o di cittadinanza? Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, in corso di pubblicazione.
- Napoli M. (2006), *Povertà vecchie e nuove e diritto del lavoro*, in *Jus*, n. 1, pp. 61-76.
- Papa Francesco (2017), *Incontro con il mondo del lavoro*, Genova, Stabilimento Ilva, 27 maggio 2017, consultabile all'indirizzo internet: [www.vatican.va](http://www.vatican.va).
- Pessi R. (2016), *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam.
- Ravelli F. (2018), *Il reddito minimo - Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, Giappichelli.
- Rifkin J. (1995), *La fine del lavoro - Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Milano, Baldini & Castoldi.
- Romagnoli U. (1975), *Art. 3, 2° comma*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, pp. 162-198.
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta - La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli.
- Toso S. (2016), *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Bologna, il Mulino.
- Tripodina C. (2015), *Reddito di cittadinanza come «risarcimento per mancato procurato lavoro». Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1.
- Van Parijs P., Vanderborght Y. (2017), *Basic Income - A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge, Harvard University Press.
- Vincieri M. (2017), *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, pp. 301-324.
- Zamagni S. (2013), *Proposte per una politica della famiglia*, in Ciapparani F. (a cura di), *Famiglia prima impresa*, Roma, Aracne editrice, pp. 37-54.
- Zoppoli L. (2007), *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *Diritti lavori mercati*, n. 1, pp. 75-98.

ABSTRACT

*Il contributo affronta il tema del contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro. Il principio lavoristico che permea la Costituzione osta, di principio, all'erogazione di un reddito a carico della fiscalità generale in assenza di una controprestazione di lavoro. Né tale assunto, ad oggi, è scalfito dalle disposizioni del diritto dell'Unione europea. L'attuale disciplina del cosiddetto reddito di inclusione, peraltro, non appare idonea a favorire l'inclusione sociale, anche per l'ineffettività degli strumenti di condizionalità. Non sembrano poi sufficientemente valorizzati, nella lotta alla povertà, il ruolo conferito dalla stessa Costituzione alla famiglia e agli enti della società civile.*

THE FIGHT AGAINST POVERTY: «SOCIAL INCLUSION INCOME» AND «BASIC INCOME»  
BETWEEN ITALIAN CONSTITUTION AND EUROPEAN LEGAL SYSTEM

*The essay concerns the measures to fight poverty provided for by Labour Law. The «labour principle» set both by the Italian Constitution and the European legal system prevents the introduction of an income financed by general taxation. The current regulation of the so called «reddito di inclusione» (a type of basic income), however, does not ensure the social inclusion, also due to the ineffectiveness of the conditionality instruments. Furthermore, in the fight against poverty, the Italian legal system appears not to take into the adequate consideration the role assigned by the Italian Constitution to family and to civil society organizations.*