

Elena Vivaldi, Annalisa Gualdani

IL MINIMO VITALE TRA TENTATIVI DI ATTUAZIONE E PROSPETTIVE FUTURE*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Alcune riflessioni a partire dalle disposizioni costituzionali: quale fondamento per il diritto ad un minimo vitale? – 3. Il dibattito sulle misure di sostegno al reddito nelle istituzioni europee. – 4. I tentativi del legislatore italiano di introdurre il reddito minimo di inserimento. – 5. Le proposte in campo oggi in Italia. – 6. Lo *ius existantiae* alla luce della istituzione della social card. – 7. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il momento attuale è contrassegnato da una profonda crisi economico-finanziaria, nazionale e sovranazionale che, ormai da qualche anno, è protagonista del dibattito politico, delle riflessioni scientifiche e, soprattutto, della vita dei più; una crisi che se da un lato ha alterato «il ritmo ordinario delle politiche e dei meccanismi istituzionali»¹, dall'altro ha portato ad una decisa tensione nella garanzia dei diritti sociali², volto fragile del principio di eguaglianza.

* Il lavoro è frutto della comune riflessione delle Autrici. Tuttavia la stesura dei paragrafi 1, 2, 3, 6 e 7 è da attribuire ad Elena Vivaldi, quella dei paragrafi 4 e 5 ad Annalisa Gualdani.

¹ A. D'ALOIA, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali. Dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli 2013, 564.

² Tra gli altri, si vedano i contributi di I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli 2012, 83 ss., G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna 2012; C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzia dei diritti*, Firenze 2012; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali, Relazione al XXVIII Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, in *Rivista A.I.C.*, n. 4/2013, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; *ivi*, A. SPADARO, *I di-*

Il forte impatto prodotto dalla congiuntura economica negativa è dovuto senz'altro alla scarsa attenzione che ha contraddistinto la nostra storia costituzionale verso la riforma del sistema di welfare. Fatta eccezione per i settori sanitario³ e scolastico, che hanno vissuto delle riforme radicali a partire dalla fine degli anni '70, il sistema di sicurezza sociale si è andato sviluppando attraverso la progressiva estensione delle coperture previdenziali a categorie prima non tutelate, senza che ciò avvenisse in base ad un disegno complessivo. Gli interventi sono stati disorganici e molto spesso ispirati dalla necessità di rispondere alle richieste di categorie dotate di maggiore "forza contrattuale" nella società, con il risultato di dare vita ad un sistema categoriale, che ha lasciato privi di adeguate tutele proprio coloro che più avrebbero avuto bisogno di essere sostenuti⁴. Soltanto con la legge quadro n. 328/2000 si è affermata normativamente, in campo socio-assistenziale, l'idea di un universalismo c.d. «selettivo», in cui sia rivolto indifferentemente a tutti i cittadini un sistema di prestazioni e servizi, ma l'accesso ai quali abbia come criterio la condizione reddituale/patrimoniale. Ma da allora il tema sembra essere nuovamente uscito dall'agenda politica italiana⁵, per essere relegato a qualche sporadica disposizione inserita in singoli provvedimenti urgenti o nelle annuali leggi di bilancio.

Non c'è da stupirsi, quindi, se, come rilevano i recenti dati Istat⁶ sulla

riti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile), in *Rivista A.I.C.*, n. 4/2011.

³ Solamente nel 1978 (legge n. 833) è stato istituito il Sistema sanitario nazionale, di ispirazione universalistica. La legge ampliava la portata precettiva dell'art. 32 Cost., che prevedeva la garanzia di cure gratuite solamente a vantaggio degli «indigenti». Si è andato nel tempo affermando l'orientamento a prevedere forme di compartecipazione degli utenti alle spese.

⁴ Si veda, per tutti, M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOLA, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini di un modello sociale squilibrato*, Venezia 2012, *passim*.

⁵ Fu la Commissione Onofri (Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, presieduta dal prof. P. Onofri ed istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con decreto del 14 gennaio 1997) ad affermare per prima che l'introduzione di un minimo vitale avrebbe dovuto portare ad una razionalizzazione anche delle provvidenze economiche assistenziali già esistenti (come gli assegni familiari, l'assegno per il nucleo familiare, la pensione e l'assegno sociale) e anche la legge quadro n. 328/00 sopra citata, approvata quasi al termine della prima sperimentazione biennale del reddito minimo di inserimento, pur non istituzionalizzandolo direttamente, si limitò a prevederne la generalizzazione a tutto il territorio nazionale con nuovo atto normativo, nell'ambito di una revisione complessiva del sistema di interventi di sostegno al reddito (art. 23) e di riordino delle misure assistenziali (art. 24). Previsioni rimaste finora disattese.

⁶ L'Italia è uno dei pochi paesi che diffonde una misura "ufficiale" della povertà. Fino al 1998, tale compito era affidato alla Commissione di indagine sulla povertà e sul-

povertà, la crisi finanziaria abbia comportato, di fatto, un peggioramento delle condizioni di vita nel nostro Paese: nel 2012 è aumentata rispetto all'anno precedente l'incidenza sia della povertà relativa (dall'11,1% del 2011 al 12,7%), sia della povertà assoluta (dal 5,2% al 6,8%), tanto che oggi le persone in povertà relativa sono il 15,8% della popolazione (9 milioni 563mila) e quelle in povertà assoluta ben l'8% (4 milioni 814mila).

Ecco che è tornato forte il dibattito sulla introduzione di un minimo vitale e sulla peculiare situazione dell'Italia, tra i pochissimi Paesi europei che, nonostante le sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee, non ha disciplinato in maniera compiuta istituti di sostegno al reddito, diretti a salvaguardare la persona a prescindere dalla sua qualifica di lavoratore. Ma oggi che la crisi economico finanziaria ha portato alla luce i nodi irrisolti di riforme che hanno destrutturato il rapporto di lavoro⁷, il tema del riconoscimento del diritto ad un minimo vitale si confonde con il diverso problema della mancanza di strumenti di natura contributiva, che intervengano a sostegno della persona-lavoratore quando essa rimanga priva di occupazione⁸.

Il presente lavoro ha più finalità. In primo luogo intende proporre una ricostruzione in chiave critica dei tentativi che, negli ultimi quindici

l'emarginazione, costituita presso il Dipartimento Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che presentava ogni anno, in collaborazione con l'Istat, una pubblicazione con le stime sulla diffusione della povertà in Italia. Dal 1999 è l'Istat che si occupa della pubblicazione a cadenza annuale di misure di povertà relativa e assoluta basate sull'indagine sui consumi e, dal 2006, di misure sul rischio di povertà e esclusione sociale sui dati dell'indagine annuale EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions).

⁷ Così C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino 2013, 2.

⁸ Si pensi alla riforma Fornero attuata con la legge n. 92 del 2012, che ha introdotto gli istituti dell'Aspi (Assicurazione sociale per l'impiego) e della mini-Aspi. La prima estende il sostegno del reddito a tutti i lavoratori dipendenti del settore privato e del settore pubblico con contratto a termine. I requisiti previsti per accedere alla misura sono il possesso di almeno due anni di anzianità assicurativa e di almeno cinquantadue contributi settimanali nel biennio precedente la data di licenziamento, la condizione di disoccupazione involontaria e la conservazione dello status di disoccupato (ossia essere immediatamente disponibili allo svolgimento di un'attività lavorativa). L'importo è ridotto al prolungarsi dell'erogazione mentre la durata massima dell'Aspi varia in base all'età del lavoratore disoccupato. La seconda invece si applica a coloro che presentano 13 settimane di contribuzione nell'ultimo anno lavorativo e il beneficio viene erogato mensilmente per un massimo di sei mesi (art. 2, comma 20 ss legge n. 92 del 2012). Per un approfondimento, E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Prestazioni sociali con corrispettivo e capacità generativa*, in *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla Povertà – Rapporto 2013*, Bologna 2013.

anni, sono stati compiuti per l'introduzione di una misura di sostegno al reddito in Italia, sullo sfondo delle continue affermazioni e delle nuove spinte che, anche a livello europeo (grazie ad istituti nuovi come l'iniziativa legislativa europea), stanno segnando il momento attuale.

Inoltre ci si propone di inquadrare il tema nella cornice costituzionale rappresentata non soltanto dall'art. 38, comma 1 Cost., ma anche dagli art. 2 e 3, comma 2 della Costituzione – che segnano il fulcro di ogni intervento della Repubblica finalizzato al pieno sviluppo della persona, al rispetto della sua dignità e al suo *diritto ad avere diritti* in una condizione di parità di *chances* con gli altri.

Siamo convinte, insomma, che da un lato l'assistenza sociale debba essere apprezzata nella sua autonomia dalla previdenza e valorizzata in quel nucleo essenziale, e quindi *intoccabile*, del diritto, che si pone come chiaro limite alla discrezionalità del legislatore di attuazione; dall'altro che l'art. 38, 1 comma Cost. debba essere letto alla luce del principio personalista e di solidarietà, che impongono interventi diretti non a produrre dipendenza nei destinatari, ma ad avviare il recupero delle loro capacità partecipative.

Ci pare che entrambi questi aspetti da ultimo citati costituiscano chiari indirizzi al legislatore, sia in ordine alla necessità di legiferare sul contenuto costituzionalmente necessario di un diritto, sia nel senso di farlo rispettando le indicazioni che provengano da una lettura sistematica della prima parte della Costituzione. Tale lettura, infatti, come cercheremo di argomentare, rende inaccettabili proposte di minimo vitale completamente avulse da qualsiasi tipo di impegno del destinatario.

2. *Alcune riflessioni a partire dalle disposizioni costituzionali: quale fondamento per il diritto ad un minimo vitale?*

Anche in ragione del quadro sopra tratteggiato, ci pare debba assumere rinnovato interesse il tema del riconoscimento e della garanzia del nucleo essenziale del diritto all'assistenza sociale, sancito dal comma 1 dell'art. 38 Cost., come primo elemento su cui *ri-costruire* le fondamenta dello *ius existentiae*.

L'assistenza costituisce, infatti, un diritto costituzionalmente garantito⁹, il cui nucleo essenziale non può essere intaccato dal legislatore

⁹ Il passaggio dalla beneficenza all'assistenza ha segnato un passaggio culturale fondamentale per la definizione della nostra forma di Stato. L'espressione beneficenza pub-

nell'esercizio dei propri poteri. A tal proposito, e con riferimento precipuo all'art. 38, 1 comma, vi è in dottrina chi ha sostenuto che la disposizione «ha come riferimento la solidarietà dell'intera collettività che non dovrebbe tollerare al suo interno persone prive del *minimo vitale*»¹⁰.

Una chiara conferma in questo senso è venuta dalla Corte costituzionale, nella sent. n. 10/2010 che ha avuto ad oggetto la disciplina istitutiva della "prima" social card (torneremo più avanti sulle caratteristiche di questa misura e sull'evoluzione legislativa che l'ha interessata). La Corte ha rigettato le questioni sollevate dalle Regioni¹¹, ponendo dei punti fermi che sembrano particolarmente rilevanti per il ragionamento che qui stiamo conducendo. La social card, infatti, sarebbe tesa ad «assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di *estremo bisogno*, vantino un diritto fondamentale che, in quanto stretta-

blica, affiorata per prima nel linguaggio e nella legislazione precostituzionale, stava a contraddistinguere un complesso di interventi caratterizzati dal ben volere del soggetto che erogava la beneficenza, senza che questo fosse vincolato da alcun obbligo giuridico e senza che fossero indicate le categorie dei destinatari degli interventi ed i presupposti in base ai quali dovesse essere erogata la prestazione. Non è questa la sede per una attenta disamina della trasformazione subita dallo Stato liberale nel secolo precedente: basti qui ricordare che lo Stato italiano, al suo sorgere, non considerava suo compito primario predisporre servizi alle persone, né attivare meccanismi di solidarietà nei confronti dei cittadini in stato di bisogno. Cosicché durante questa fase storica, furono i privati ad occuparsi del benessere alle persone, continuando una tradizione che vedeva gli ordini religiosi e l'associazionismo cattolico, operanti con finalità caritative non solo nel settore dell'assistenza ma anche in quelli educativo e sanitario, quali protagonisti indiscussi (sul punto, per tutti, si veda U. DE SIERO, *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Dig. disc. Pubbl.*, Torino 1987, 445). Inoltre l'utilizzo, in Costituzione, di *nomina* diversi in parti diverse della stessa (*assistenza sociale*, nell'art. 38 Cost., e *beneficenza*, nell'art. 117 Cost. nella versione precedente alla riforma del 2001) ha, come noto, offerto l'appiglio testuale per ritenere che le due locuzioni individuassero ambiti materiali dissimili e, conseguentemente, fossero distinti i ruoli del potere legislativo statale (competente in via esclusiva nell'attuazione del diritto all'assistenza sociale) e regionale (competente, in concorrenza con lo Stato, nell'attuazione della beneficenza). Su questi aspetti v. E. VIVALDI, *I servizi sociali e le Regioni*, Torino 2008, *passim*.

¹⁰ Così L. VIOLINI, *Art. 38*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, M. Olivetti, A. Celotto, Roma 2006, 789.

¹¹ Le Regioni ricorrenti hanno sostenuto che la legge istitutiva e i successivi interventi normativi sarebbero stati illegittimi in quanto incidenti in una materia ormai di competenza legislativa residuale regionale, ovvero l'assistenza sociale. In via subordinata, hanno lamentato la violazione del principio di leale collaborazione, in considerazione delle modalità previste dal d.l. n. 112/2008 per l'attuazione del dettato legislativo, nonché la violazione dell'art. 119, in quanto ritenevano illegittima la scelta del legislatore statale di destinare un fondo speciale e vincolato (c. 30 dell'art. 81) in una materia riservata alle Regioni.

mente *inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana* [...], deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo». Conseguentemente la disciplina statale è legittima in quanto spetta al legislatore nazionale il dovere di farsi carico del «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare» e di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo¹².

Uno degli elementi più importanti della pronuncia ci pare proprio la sottolineatura della esistenza di una dimensione *incomprimibile* del diritto all'assistenza sociale, almeno quando esso sia legato a condizioni di bisogno estremo. Da tale affermazione deriva, in sostanza, l'individuazione in via giurisprudenziale del contenuto minimo essenziale del diritto all'assistenza sociale, consistente nella risposta ad un bisogno *radicale* che, se non soddisfatto, è in grado di minare la dignità stessa della persona¹³.

È in questo elemento della risposta al bisogno, il cui onere finanziario grava su tutta la collettività attraverso la fiscalità generale, peraltro, che si coglie la distinzione tra il diritto all'assistenza sociale e quello alla previdenza¹⁴, all'interno della quale, invece, le prestazioni si presentano come il corrispettivo di contributi versati durante lo svolgimento di un'attività lavorativa e sono finanziate attraverso uno schema di natura assicurativa.

A tale proposito preme sottolineare che la Corte costituzionale, nel rigettare la questione di legittimità delle norme istitutive della social card, abbia ricostruito lo *ius existentiae* in termini universalistici¹⁵, fondando la misura non solo sull'art. 38, comma Cost., ma anche sugli artt. 2 e 3, comma 2 Cost., sgombrando così il campo da letture riduttive del minimo vitale, pur fondate sulla vocazione lavorista insita nella nostra Carta fondamentale.

È noto, infatti, che il nostro sistema di *welfare* sia stato edificato sul

¹² Corte cost., sent. n. 10/2010, 6.4 § del Considerato in Diritto.

¹³ F. PIZZOLATO, *La «social card» all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2010, n. 2, 352.

¹⁴ La distinzione tra il contenuto delle prestazioni assistenziali e previdenziali è tracciata, dalla Corte costituzionale, nello sent. n. 31/1986. Si vedano, sul tema, le considerazioni di M. MASSA, *Profili costituzionali del diritto al mantenimento nella dinamica tra normazione e interpretazione*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2004, 190.

¹⁵ In questo senso anche C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa* ... cit., 219.

diritto al lavoro, quale rimedio preventivo e generale rispetto alla questione della povertà¹⁶. Di tale assunto vi è più di una traccia nella Carta fondamentale; difatti, mentre il diritto all'assistenza assicura (solo) i mezzi necessari per vivere, il diritto alla previdenza si sostanzia in un *quantum* di risorse che siano in grado di garantire al lavoratore mezzi adeguati alle esigenze di vita¹⁷, di fronte al verificarsi di uno dei rischi oggetto d'assicurazione obbligatoria¹⁸.

Ed infatti, *prima facie*, il cittadino inoccupato per motivi differenti dall'inabilità fisica (art. 38, comma 2) parrebbe privo di copertura adeguata. È solo con riferimento agli inabili, sprovvisti di mezzi per vivere, che il primo comma dell'art. 38 assicura una tutela, che pare quindi fondata sulla *impossibilità* fisica di lavorare. L'ostacolo all'estensione della garanzia del mantenimento al disoccupato involontario parrebbe rinvenirsi anche nel secondo comma della stessa disposizione, per il quale, nel garantire mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria fa riferimento ai *lavoratori* e non, genericamente, ai *cittadini*.

In realtà proprio la Corte costituzionale, nella sentenza sopra citata, sottolinea la rilevanza della radicalità del bisogno e l'esigenza di dettare una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale; disciplina che si ponga come garanzia della pari dignità degli uomini, dello sviluppo della loro personalità, del rispetto degli inderogabili doveri di solidarietà, e che si ponga quindi in attuazione degli artt. 2, 3 comma 2, oltre che dell'art. 38 Cost.¹⁹.

¹⁶ Sul punto si vedano le considerazioni di F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, Milano 2004, 15.

¹⁷ E consequenziale al diritto ad una retribuzione proporzionata ed «in ogni caso sufficiente» ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa, secondo quanto prescritto dall' art. 36 Cost.

¹⁸ In questo senso, si invia ancora a quanto osservato da L. VIOLINI, *Art. 38*, cit., 789, secondo la quale il «diritto all'assistenza di cui all'art. in esame si connota come attribuzione ai soggetti in stato di bisogno del minimo esistenziale, mentre la previdenza garantisce anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori; di conseguenza, mentre nel settore della previdenza, il legislatore può fissare minimi diversificati in relazione alla diversa posizione socio-economica dei differenti gruppi di lavoratori, per l'assistenza è ammessa una determinazione delle prestazioni unica per tutti i cittadini». Nello stesso senso si veda anche I. A. SORACE, *Assistenza e beneficenza*, In *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino 2008, 33.

¹⁹ Non è un caso che la legge n. 328/2000 richiami, all'art. 1, l'art. 38 Cost. insieme agli artt. 2 e 3 Cost. Essa infatti, proponendosi la finalità di predisporre gli interventi destinati a rimuovere e superare le situazioni di bisogno che la persona incontra nel corso della sua vita, ha implementato il contenuto dell'art. 38, comma 1 cost., alla luce appunto dei principi personalistico, di solidarietà e di eguaglianza.

In linea con le Carte fondamentali che recepiscono e fanno propri i principi del costituzionalismo moderno, infatti, la Costituzione italiana colloca tra i propri obiettivi fondamentali la garanzia dei diritti inviolabili della persona. È nell'art. 2, infatti, che è sancita in maniera inequivocabile non solo la primazia della persona sull'ordinamento statale – il quale ultimo esiste solo in funzione della prima – ma anche l'importanza dell'uomo *uti socius*. In altri termini, se il principio personalista afferma la preminenza e la incomprimibilità dei diritti della persona, da ciò consegue che a quest'ultima possono essere imposti dei doveri di solidarietà che siano finalizzati a garantire uno sviluppo armonico e pieno dell'intera compagine sociale, in modo da attuare quel valore dell'uguaglianza che la Carta pone come ulteriore principio fondamentale²⁰.

Allo stesso modo, pari importanza riveste il principio di eguaglianza contenuto nell'art. 3 Cost., secondo cui tra i compiti prioritari della Repubblica vi è quello di adoperarsi per attuare un programma di giustizia sociale che elimini le diseguaglianze di fatto e liberi dal bisogno i soggetti più deboli, consentendo a tutti di partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. È proprio per assicurare il corretto funzionamento della democrazia che nel catalogo di diritti contenuto nella prima parte della Costituzione hanno assunto un posto di primo piano quelli finalizzati a rimuovere le diseguaglianze e le diverse posizioni di partenza in cui si trovino quanti versino in condizioni di debolezza, diritti la cui garanzia di effettività diventa presupposto perché si attui una concreta parità di *chances*²¹.

Come è stato autorevolmente affermato, dalle disposizioni sui diritti e sui doveri, emerge un disegno costituzionale che impone una continua azione²² volta alla trasformazione della società, in cui il fondamento del dovere dei pubblici poteri nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale

²⁰ Il fondamento della solidarietà è quindi il benessere della collettività e si presenta come «coscienza di partecipazione ai vincoli di una comunità statale in formazione». Così E. ROSSI, *Art. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Torino 2006, 42.

²¹ In questo senso L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova 2011, 87, secondo la quale l'esplicitazione in Costituzione del principio di eguaglianza sostanziale rappresenta «la presa d'atto di una realtà: i cittadini non sono uguali tra loro: profondi dislivelli li dividono (economici, culturali, sociali), che la Costituzione vuole ridurre per realizzare un minimo di omogeneità sociale indispensabile al corretto funzionamento della democrazia.»

²² Nello stesso senso F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale* cit., 23, secondo il quale l'art. 3, comma 2 contiene «una clausola di aggiornamento automatico dei compiti redistributivi della Repubblica al variare delle condizioni socio-economiche di contesto».

«può dirsi rafforzato dallo specifico impegno costituzionale alla rimozione delle diseguaglianze, chiaramente espressivo dell'esigenza di mettere l'uomo nelle condizioni di poter esercitare i diritti e quindi di svolgere la sua personalità»²³.

Da tale quadro pare chiaro come la garanzia di un minimo vitale possa efficacemente rappresentare la pre-condizione materiale per esercitare i diritti e partecipare alla vita economica, politica e sociale del Paese e che quindi l'introduzione di una forma di sostegno al reddito – che prescindendo dall'aver assunto la qualifica di lavoratore – costituisca oggetto di una disciplina a contenuto costituzionalmente necessario, pur complementare rispetto ad altre forme di assistenza (sanitaria, scolastica, ecc.).

Per un corretto inquadramento della disciplina costituzionalmente necessaria del minimo vitale, però, è necessario completare la riflessione facendo riferimento alla centralità che il principio lavorista assume nell'economia del quadro costituzionale, al fianco proprio del principio personalista e di solidarietà. Si è già accennato a come il lavoro rappresenti probabilmente, nella visione dei Costituenti, il primo strumento per contrastare la povertà e l'emarginazione sociale. Il diritto/dovere al lavoro sancito all'art. 4 Cost. è, infatti, il fondamento del nostro ordine repubblicano, a cui l'art. 1 Cost. assegna una «funzione di idea-forza»²⁴. La democrazia fondata sul lavoro costituisce la concezione che sta alla base di tutta l'architettura costituzionale²⁵, in cui il lavoro è considerato, appunto, non solo come strumento di affermazione della personalità, ma anche come fonte di legittimazione sociale per la titolarità e l'esercizio di ogni altra posizione²⁶. Pertanto, anche il riferimento dell'art. 3, comma 2, alla partecipazione dei lavoratori, anziché dei cittadini, alla organizzazione del Paese, non deve essere letto come volto a legittimare esclusioni

²³ M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali dei diritti ad un'esistenza dignitosa*, in M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli 2012, 226.

²⁴ C. MORTATI, *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione*, Milano 1972, 26; sul significato profondo della fondazione della Costituzione sul lavoro, si veda anche M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica sul lavoro*, www.centroriformastato.org.

²⁵ Peraltro, grazie alla rilevanza che la Costituzione attribuisce al lavoro, la dignità del cittadino è commisurata esclusivamente alla sua capacità di concorrere al progresso materiale e spirituale della società, «senza che possano farsi più valere posizioni sociali che non trovano il loro titolo nell'apporto del soggetto all'evoluzione della comunità alla quale appartiene». Così T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 1997, 251.

²⁶ A. CARIOLO, *Art. 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 121.

dal pieno godimento dei diritti di cittadinanza ai danni di chi lavoratore non sia. Il lavoro è considerato una dimensione fondamentale dell'esistenza – per la sua attitudine a consentire la realizzazione materiale e spirituale della persona ed il suo inserimento nelle relazioni sociali –, dimensione che merita di essere particolarmente tutelata, senza che la protezione ad esso accordata possa in alcun modo legittimare l'inazione dei pubblici poteri rispetto ad esigenze e bisogni non ricollegabili alla condizione di lavoratore (o di ex lavoratore)²⁷.

Dati questi vincoli, ci appaiono incompatibili con il dettato costituzionale proposte, di cui daremo conto nel prosieguo del lavoro, che mirano ad introdurre forme incondizionate di reddito garantito²⁸, che prescindano dalla situazione di bisogno e dalla *laboriosità* della persona²⁹. Peraltro, a sostegno di questa conclusione, non può tacersi del fatto che anche con riferimento agli inabili al lavoro la Costituzione abbia previsto degli strumenti affinché questi possano godere di una cittadinanza piena, attraverso la via dell'educazione e dell'avviamento professionale (art. 38 comma 3 Cost.), favorendo, fin dove possibile, la via dell'inserimento lavorativo³⁰.

²⁷ M. PACI, *La Costituzione e i diritti sociali e del lavoro nell'Italia che cambia*, in *Riv. Pol. Soc.*, n. 1/2009, 15, il quale rileva inoltre che il riferimento ai lavoratori nell'art. 3, comma 2, Cost. così come le formulazioni reperibili negli artt. 1 (lavoro come fondamento della Repubblica), 4 (diritto al lavoro) e 35, comma 1, Cost. (tutela del lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni») «permettono una lettura del lavoro e delle tutele sociali in termini più astratti o non storicamente determinati», apparendo in esse il diritto al lavoro «come diritto universale del cittadino al pari degli altri diritti fondamentali».

²⁸ Si rinvia alle considerazioni di R. DAHRENDORF, *Per un nuovo liberismo*, trad. it., Roma-Bari 1993 e, da ultimo, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari 2012, 243 ss. Si vedano, inoltre, le riflessioni di P. VAN PARIJS, *The alternative proposals: basic income: a simple and powerful idea for the 21st century*, e B. ACKERMAN, *The case for stakeholding*, in AA.VV., *Verso nuove forme di Welfare*, Milano 2003, rispettivamente 60 ss. e 19 ss.

²⁹ Così F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., 82. Secondo cui «L'incondizionalità della erogazione reddituale finisce per ridurre il lavoro ad una libera scelta del soggetto, smarrendo così la dimensione qualificante di dovere che quello ha nella nostra Costituzione. Nell'ottica personalistica costituzionale, visibile nel dettato degli artt. 2 e 3 Cost., la promozione umana deve passare attraverso la partecipazione alla vita economica, politica e sociale e dunque esige come condizione sine qua non l'inserimento sociale, essenzialmente e inderogabilmente attraverso il lavoro, che è in sé strumento di partecipazione e vettore di altre forme di inserimento sociale». Nello stesso senso anche C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa ...* cit., 239, secondo la quale «un reddito di cittadinanza senza alcuna condizione, che contempra la possibilità dell'ozio senza predisporre alcun rimedio al suo insorgere, risult[a] problematica sotto il profilo del dovere costituzionale di contribuire al progresso materiale o spirituale della società».

³⁰ F. PIZZOLATO, *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2005, n. 2, 248.

In una prospettiva costituzionale l'obiettivo della partecipazione del destinatario della prestazione a programmi di reinserimento, attraverso la valorizzazione delle sue capacità³¹, appare irrinunciabile e qualificante, in quanto volta a rinsaldare l'idea di una interdipendenza tra cittadino e comunità, finalizzata alla costruzione del bene comune.

3. *Il dibattito sulle misure di sostegno al reddito nelle istituzioni europee*

A livello europeo il dibattito sul tema è vivo a partire dalle due raccomandazioni del Consiglio del 1992³². Da subito l'approccio adottato è stato quello *multidimensionale*³³, che ha individuato come strumento fondamentale per la garanzia dello *ius existantiae* una misura di carattere universale che unisca alla componente di integrazione del reddito, una componente di attivazione delle capacità personali in vista dell'inserimento sociale e lavorativo dei soggetti esclusi.

Il tema della lotta alla povertà ha, poi, assunto un peso fondamentale con l'adozione della Strategia di Lisbona³⁴, che ha previsto l'introduzione del metodo aperto di coordinamento (MAC) come strumento di governance finalizzato ad assistere gli Stati membri nell'elaborazione

³¹ A. SEN, *Commodities and Capabilities*, Oxford 1985.

³² Raccomandazione 92/441/CEE del 24 giugno 1992, «in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale», e raccomandazione 92/442/CEE, del 27 luglio 1992, «relativa alla convergenza delle politiche e degli obiettivi della protezione sociale», entrambe in G.U. L. 245 del 26.8.1992. Mentre nella prima si fa riferimento alla necessità che gli Stati membri riconoscano «nell'ambito di un dispositivo globale e coerente di lotta all'emarginazione sociale, il diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana», la seconda indicava tra i compiti che i sistemi nazionali di protezione sociale erano chiamati ad adempiere quello di «garantire alla persona», conformemente ai principi enunciati nella raccomandazione n. 441 (espressamente richiamata) «un livello di risorse conforme alla dignità umana».

³³ Per una ricostruzione si rinvia a P. MASALA, *Il coordinamento delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale nell'ambito dell'Unione europea e i suoi limiti di efficacia alla luce del caso italiano*, in E. ROSSI, V. CASAMASSIMA (a cura di), *La politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova governance. L'impatto sull'ordinamento italiano*, Pisa 2013, 197.

³⁴ Decisa dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, su impulso della comunicazione della Commissione del 1° marzo 2000, intitolata «Costruire un'Europa solidale»: COM (2000) 79 def., in G.U. C 317 del 6 novembre 2000, sul tema E. ROSSI, P. MASALA, *Le politiche pubbliche di lotta alla povertà come strumento per la tutela dei diritti della persona*, in E. ROSSI (a cura di), *Problemi attuali delle libertà costituzionali*, Pisa 2010, 257 e ss.

delle loro politiche, sia per il settore della lotta all'esclusione sociale sia per quello dell'occupazione, e più precisamente a favorirne la convergenza verso obiettivi comuni definiti al livello dell'Unione.

Una nuova spinta si è avuta dopo l'attribuzione, nel nuovo art. 6 TUE, di valore giuridico vincolante alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che, come noto, all'art. 34 riconosce il «diritto all'assistenza sociale e abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti». Proprio sulla scia dell'art. 34 citato non sono mancati numerosi atti di *soft law* finalizzati a promuovere l'introduzione di strumenti per assicurare l'inclusione sociale.

Tra questi³⁵ un posto di primo piano ha assunto la risoluzione adottata il 20 ottobre 2010 dal Parlamento avente ad oggetto «Il ruolo del Reddito minimo nella lotta contro la povertà e nella promozione di una società inclusiva in Europa». In particolare il Parlamento ha chiesto agli Stati che si compiano progressi reali nell'ambito dell'adeguatezza dei regimi di reddito minimo, al fine di sottrarre ogni bambino, adulto e anziano alla povertà e garantire loro il diritto a una vita dignitosa. Nella risoluzione si sottolinea «la necessità che gli Stati membri intervengano concretamente per definire una soglia di reddito minimo, [...] ridurre il rischio di una popolazione povera in tutta l'Unione europea e chiede raccomandazioni più risolutive da parte dell'Unione europea in merito a questi tipi di azioni».

Il Parlamento ha evidenziato come i regimi di reddito minimo debbano essere integrati in un approccio strategico, orientato all'integrazione sociale, che preveda sia misure generali sia politiche mirate relative ad alloggi, assistenza sanitaria, istruzione e formazione e servizi sociali, «al fine di aiutare le persone a uscire dalla povertà e ad adoperarsi per l'inclusione sociale e l'accesso al mercato del lavoro», in quanto il reale obiettivo dei regimi di reddito minimo non è semplicemente assistere, ma soprattutto sostenere i beneficiari a passare da situazioni di esclusione sociale a una vita attiva.

Nello stesso anno, nel pieno della crisi economica e finanziaria, la Commissione Europea ha aggiornato gli obiettivi di Lisbona stabiliti nel 2000, varando la strategia detta "Europa 2020"³⁶, ovvero il nuovo pro-

³⁵ Si ricorda anche la Raccomandazione della Commissione 2008/867/CE relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro.

³⁶ Le linee fondamentali della nuova Strategia sono descritte nella comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010: "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva", COM(2010) 2020 definitivo.

gramma integrato per il rilancio dell'economia, dell'occupazione e della coesione sociale, che si fonda sulle tre priorità della «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva». In particolare, per quanto riguarda la promozione dell'inclusione sociale, la novità è rappresentata dall'obiettivo di ridurre il numero delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale di 20 milioni entro il 2020 (misurabile sulla base di tre indicatori: la percentuale di rischio di povertà dopo le prestazioni sociali, l'indice di deprivazione materiale e la percentuale di persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa).

In direzione opposta rispetto alle indicazioni sopra richiamate ci pare si ponga l'iniziativa legislativa dei cittadini europei (ICE) in tema di reddito minimo, presentata secondo la nuova procedura prevista all'art. 11, par. 4 del Trattato di Lisbona³⁷.

Come noto tale strumento è stato introdotto per permettere ai cittadini di prendere parte al processo di *law-making* europeo e colmare così il *deficit* democratico che caratterizza l'Unione³⁸: attraverso l'iniziativa legislativa europea, infatti, un milione di cittadini ha il diritto di proporre alla Commissione europea un documento che ponga l'attenzione su uno specifico tema oggetto di competenza dell'Unione³⁹. Infatti il punto di maggior forza di tale innovazione è la valorizzazione, per suo tramite, del principio della partecipazione dal basso, in quanto l'ICE offre una «modalità “nuova e/o rinnovata” di dialogo fra cittadini e istituzioni»⁴⁰.

In questo caso, l'oggetto della proposta è una richiesta alla Commissione di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri (ai sensi dell'articolo 156 del TFUE), al fine di valutare il reddito di base incondizionato

³⁷ Mentre l'art. 24, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea statuisce che «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'art. 11 del Trattato sull'Unione Europea, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire».

³⁸ A. SIMONCINI, E. LONGO, *Il primo scoglio del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2013.

³⁹ Come è stato sottolineato, si tratta di un'innovazione importante da parte dell'Unione europea poiché solo in dodici (fra cui l'Italia) dei ventisette Stati membri esiste a livello nazionale il diritto di un numero significativo di cittadini di sottoporre una propria proposta di legge all'attenzione del Parlamento nazionale. Sul tema si veda P. Ponzano, *Un milione di cittadini potranno chiedere una legge europea: un diritto di iniziativa sui generis*, in *La cittadinanza europea*, 2011, n. 1.

⁴⁰ C. BOVA, *Il diritto d'iniziativa dei cittadini europei ed i confermati limiti dell'iniziativa legislativa popolare in Italia*, in *www.forumcostituzionale.it*.

(RBI) quale strumento per migliorare i rispettivi sistemi di sicurezza sociale⁴¹.

La finalità, nel lungo periodo, è quella di garantire ad ogni persona nella UE il diritto incondizionato, a livello individuale, al soddisfacimento dei propri bisogni materiali al fine di condurre una vita dignitosa e di favorire attraverso l'introduzione di un RBI, la partecipazione alla società. A breve termine, invece, l'obiettivo consiste nel chiedere all'UE di promuovere «ricerche-pilota» (Art. 156 TFUE) e l'esame dei diversi modelli di RBI, secondo quanto già previsto dalla Risoluzione del Parlamento Europeo del 2010, sopra citata.

Secondo la proposta, i caratteri del RBI sarebbero i seguenti: universalità, individualità, incondizionatezza, idoneità a garantire un'esistenza dignitosa e la partecipazione attiva alla vita sociale. In particolare, per ciò che qui più ci interessa, da tali caratteri dovrebbe derivare una misura «indipendente dal reddito, che non può dipendere da condizioni preliminari, siano esse l'obbligo di svolgere un'attività lavorativa retribuita, sia l'essere coinvolti in servizi per la comunità».

Secondo quanto previsto dal Regolamento 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea⁴², le sottoscrizioni sono state chiuse dopo un anno dalla registrazione della proposta⁴³ senza che sia stato raggiunto il numero di firme richieste⁴⁴.

⁴¹ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2013/000001>.

⁴² Il 16 febbraio 2011 è entrato in vigore il Regolamento n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea che stabilisce i requisiti necessari per presentare una proposta di iniziativa civica alla Commissione. Il Comitato (composto da almeno 7 cittadini dell'UE che hanno raggiunto l'età alla quale si acquisisce il diritto di voto per le elezioni al Parlamento europeo e residenti in almeno 7 Stati membri diversi) deve registrare l'iniziativa presso la Commissione, che ha due mesi per accettare o rifiutare la registrazione in base alle condizioni stabilite nell'art. 4, par. 2 (che fa riferimento alle caratteristiche e alle modalità di designazione del Comitato proponente, nonché all'oggetto e alle modalità di presentazione delle proposte). Se la Commissione registra l'iniziativa, parte il termine di un anno entro il quale devono pervenire le sottoscrizioni on-line o cartacee. Le sottoscrizioni devono provenire da almeno 7 Stati membri ed il loro numero varia a seconda dello Stato: esso è calcolato in base al numero di parlamentari europei che ogni paese può eleggere. Dopo la raccolta delle dichiarazioni di sostegno vi è la decisione sull'ammissibilità, la certificazione della validità delle adesioni raccolte e la presentazione dell'iniziativa alla Commissione.

⁴³ Avendo la Commissione registrato la proposta il 14 gennaio 2013, le sottoscrizioni sono state chiuse il 14 gennaio 2014. Il numero di firme raccolto si è fermato a 285.000 (per un dettaglio sul numero di firme raccolte nei singoli Paesi si veda <http://basicincome2013.eu/en/press-15012014.htm>).

⁴⁴ Nel caso fosse stato raggiunto il numero minimo di firme previsto, la Commissione avrebbe dovuto esaminare la proposta, pur non essendo obbligata ad assumere alcuna

Di certo l’iniziativa legislativa in esame si è posta, di fatto, come risposta ad una mancanza di efficacia del MAC in tale settore, anche dopo la “razionalizzazione” operata in seguito alla revisione della Strategia di Lisbona e quindi alla scelta, confermata in quella sede, di realizzare un ravvicinamento “a maglie larghe” della legislazione degli Stati membri⁴⁵, ravvicinamento che ammette quindi la differenziazione e la coesistenza fra modelli diversi.

Seppur significativa del moto che – dal basso ed in modo trasversale – il tema del minimo vitale sta attraversando molti Paesi europei⁴⁶, il mancato raggiungimento del numero di firme necessario, unitamente alle caratteristiche del RBI sommariamente riportate sopra e distanti dagli orientamenti esposti costantemente negli atti di *soft law* che si sono susseguiti negli ultimi venti anni, fa propendere per una mancanza di seguito di questa iniziativa, almeno nei termini posti dai proponenti.

4. *I tentativi del legislatore italiano di introdurre il reddito minimo di inserimento*

Nella dicotomia che da sempre ha caratterizzato i sistemi di *welfare* nell’opzione tra i due fondamentali modelli: universalistico e selettivo, il reddito minimo di inserimento ha svolto un costante ruolo di ago della bilancia nella caratterizzazione delle linee di politica sociale adottate nei singoli stati nazionali. Da ciò emerge la necessità di tratteggiare gli aspetti connotanti i singoli modelli interpretativi dello Stato Sociale per verifi-

cazione, legislativa o politica L’art. 10 del regolamento citato, infatti, stabilisce che quando la Commissione riceve un’iniziativa dei cittadini ai sensi dell’articolo 9, essa: «entro tre mesi, espone in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo all’iniziativa dei cittadini, l’eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso». Tale disposizione ha suscitato più di una critica in dottrina in quanto depotenzia di molto lo strumento. Per tutti si vedano le considerazioni di B. DE WITTE, A.H. TRECHSEL, D. DAMJANOVIC, E. HELLQUISIT, J. HIEN, P. PONZANO, *Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament*, in EUDO, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/15674>, 2010.

⁴⁵ P. MASALA, *Il coordinamento delle politiche di contrasto alla povertà ... cit.*, 214.

⁴⁶ A tal proposito si veda H. FRAZER, E. MARLIER, *Minimum income schemes across Eu members*, on behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, ottobre 2009; si veda anche H. IMMERSVOLL, *Minimum-income Benefits in Oecd Countries: Policy, Design, Effectiveness and Challenges*, Oecd Social, Employment and Migration Working Papers, n. 100/2010.

care come essi abbiano influenzato il *welfare* italiano e nello specifico il tema che ci occupa⁴⁷.

I due macro modelli di riferimento⁴⁸: “residuale – selettivo” e “istituzionale – universale”, individuati dalla dottrina anglosassone⁴⁹, poggiano sui seguenti assunti: il primo si fonda sulla convinzione che i problemi sociali legati alla povertà e all’esclusione possano essere risolti grazie alla crescita economica ed ai meccanismi di mercato e che pertanto ciascun individuo abbia il compito di farsi carico dei rispettivi bisogni mettendo le proprie capacità al servizio del processo produttivo. L’intervento statale diviene così circoscritto ad episodi selettivi nei confronti di quei soggetti (minoranze residuali) che, impossibilitati ad entrare nel circuito del mercato, versino in stato di bisogno⁵⁰, accertato attraverso la verifica dei mezzi (*means test*). Il secondo, pur individuando nella crescita economica lo strumento per il perseguimento dei propri fini sociali, è caratterizzato dalla consapevolezza che lo sviluppo economico possa cagionare, come contropartita, fenomeni di disagio e di emarginazione (le c.d. nuove povertà). Pertanto, non essendo il mercato in grado di attivare un’equa allocazione dei beni e dei servizi, spetta allo Stato garantire ai cittadini *standard* minimi di vita per tutti, assegnando ai servizi sociali il rango di istituti fondamentali e non meramente “residuali”. Tale modello, definito anche “della cittadinanza sociale”, (tipico della Gran Bretagna e dei paesi scandinavi), si rivolge sia ai cittadini, sia a coloro che vi risiedono stabilmente, prescinde dal *means test* e poggia sul c.d. universalismo puro, in base al quale ogni individuo ha diritto alle prestazioni sociali, indipendentemente dal proprio reddito.

Non v’è chi non veda allora come la previsione di una misura di so-

⁴⁷ Sul punto, A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano 2007, 77.

⁴⁸ definiti “tendenziali” più che esistenti allo stato puro, essendo di fatto astrazioni derivanti dall’analisi e dalla sintesi di situazioni concrete.

⁴⁹ Il primo ad operare una classificazione dei modelli del *Welfare State* fu *Richard Tittmus*, che nel suo “*Social Policy*” del 1974 distingueva tre modelli o funzioni contrastanti di politica sociale: il modello residuale (o anche detto *public assistance model*), dove lo Stato interveniva temporaneamente in risposta ai bisogni individuali solo quando il mercato e la famiglia non potevano intervenire; il modello remunerativo, dove gli interventi di welfare divengono complementari al sistema economico, poiché essi forniscono protezione in base ai meriti e ai rendimenti lavorativi; il modello istituzionale – redistributivo, dove i programmi pubblici di welfare sono parte integrante della politica di uno Stato, il quale garantisce prestazioni universali, a tutti gli individui, prescindendo dal mercato, sul mero presupposto del principio del bisogno.

⁵⁰ Parametrato quest’ultimo, alla soglia di sopravvivenza.

stegno al reddito possa parimenti armonizzarsi con entrambi i rammentati sistemi di welfare, anche se con caratterizzazioni differenti in relazione alle specificità del modello accolto. La legge 8 novembre 2000, n. 328, "legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali", di cui si darà conto nel prosieguo, rappresenta la sintesi dei due modelli descritti, essendo il suo intero impianto ispirato al principio dell'universalismo, se pur selettivo ed avendo consacrato quale "testimone" di tale connubio il reddito minimo di inserimento.

Invero il reddito minimo di inserimento (d'ora in poi RMI) ha calcato le scene del panorama italiano nel 1995, grazie ad uno studio condotto dalla Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione⁵¹ e ciò con un certo ritardo, rispetto agli altri Stati dell'Unione Europea, i quali (nel pieno rispetto della Raccomandazione formulata dal Consiglio della Comunità Europea, nel 1992⁵²), avevano tempestivamente introdotto l'istituto tra le misure di *social safety net* (come si è dato conto nei paragrafi che precedono).

La Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, evidenziò che se pur nei sistemi locali di assistenza fossero presenti misure di sostegno al reddito, a livello nazionale era assente uno strumento generale, svincolato dai criteri discrezionali, che garantisse *standard* minimi per tutti i cittadini privi di reddito o con reddito insufficiente, ivi compresi i beneficiari delle pensioni sociali e di invalidità civile⁵³.

Nel 1997 fu istituita un'apposita Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (c.d. Commissione Onofri)⁵⁴, la quale sottolineò l'imprescindibilità di dar vita ad una misura generalizzata /il reddito minimo garantito⁵⁵, volta ad offrire una coper-

⁵¹ Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, *Verso una politica di lotta alla povertà: l'assegno per i figli e il minimo vitale*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1995.

⁵² Raccomandazione CEE, n. 441 del 24 giugno 1992, Relazione alla Commissione e al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni sull'attuazione della Raccomandazione 92/441/CEE del 24.6.1992.

⁵³ Sul punto cfr. C. SARACENO, *La riforma dell'assistenza in Italia*, in L. PAGANETTO (a cura di), *Lo stato sociale in Italia: quadrare il cerchio*, Bologna 1998, 34.

⁵⁴ «I membri della famiglia bisognosi di attività di cura, i giovani con bassi titoli di studio, gli adulti privi di lavoro, i soggetti da inserire nei programmi di utilità collettiva o in situazione di grave emarginazione per dipendenze da droghe o da alcool», in tal senso si esprime la relazione finale alla spesa per l'assistenza della Commissione per le analisi macroeconomiche della spesa sociale, in F. BIMBI, M. FERRERA, C. SARACENO, (a cura di), *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma 1997.

⁵⁵ Il reddito minimo garantito nel D.lgs. n. 273/98, attuativo della legge 27 dicembre 1994, n. 449 e nella legge n. 328/00 assume il nome di reddito minimo di inserimento.

tura universale per i soggetti indigenti (art.38, c. 1 Cost.), previa verifica della prova dei mezzi⁵⁶, attraverso l'indicatore di situazione economica.

In virtù dei risultati raggiunti dalla Commissione Onofri, il Governo Prodi nel 1998, introdusse con la legge finanziaria 27 dicembre 1994, n. 449, il Reddito minimo di inserimento (poi disciplinato dal legislatore con il D.lgs. n. 18 giugno, 1998, n. 237), con il quale si avviava una sperimentazione di durata biennale, volta ad estendere un regime universalistico delle prestazioni nei confronti dei soggetti in stato di bisogno⁵⁷.

Il reddito minimo di inserimento nel citato provvedimento normativo, viene descritto come: «*misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere, per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento dei propri figli*» (art. 1, c. 1, D.lgs. 237/98); «è costituito da interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie dei destinatari, attraverso programmi personalizzati e da trasferimenti monetari integrativi del reddito» (c. 2), al fine di «favorire il superamento dell'emarginazione dei singoli e delle famiglie attraverso la promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica delle persone» (art. 9).

L'elemento connotante il RMI veniva individuato nel fatto che l'erogazione economica era subordinata alla partecipazione dei destinatari a corsi di formazione e/o di studio o allo svolgimento di un'attività lavorativa⁵⁸. Lo scopo dell'istituto consisteva pertanto in un reinserimento nel mondo del lavoro dei beneficiari, i quali, una volta superato il periodo di difficoltà, potevano essere reintegrati nella società come soggetti attivi.

Protagonisti della selezione dei destinatari del beneficio e dell'elaborazione dei rammentati programmi di reinserimento sociale erano i comuni, sia per ragioni di "tradizionale" riparto di competenze nella mate-

⁵⁶ Per mero dovere di completezza si rammenta infatti che il D.lgs. n. 109/1998, in attuazione della delega contenuta nell'art. 59, c. 51 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, stabilisce criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti richiedenti le prestazioni sociali agevolate, introducendo l'indicatore della situazione economica equivalente, al fine di costituire uno strumento idoneo a rappresentare una risposta operativamente efficace all'esigenza di assicurare «la realizzazione di un modello di welfare universale nei destinatari delle prestazioni sociali, ma selettivo nell'erogazione delle stesse». Il D.lgs. n. 130/2000 ha apportato, poi, alcuni correttivi ed integrazioni al provvedimento introduttivo dell'ISEE, contemplando, tra l'altro, un'estensione dell'applicazione dello stesso ai servizi di pubblica utilità.

⁵⁷ Prevedendone la cessazione al 31.12.2000.

⁵⁸ Ad es. lavori socialmente utili.

ria, sia perché soggetti in grado di leggere, in modo più appropriato, i bisogni e classificare i conseguenti interventi da erogare ai soggetti destinatari. Compito delle istituzioni era quello di elaborare un progetto personalizzato di intervento, a favore dei percettori la misura, variabile a seconda del bisogno e quindi per sua natura di difficile standardizzazione⁵⁹.

Nello scenario sin qui delineato ha fatto ingresso, con portata innovativa, la legge 7 novembre 2000, n. 328, «*Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali*», che, come rammentato in precedenza, ha accolto tra i suoi principi ispiratori l'universalismo selettivo⁶⁰. In questo contesto ben si attaglia il RMI, il quale, ribadendo il ricorso alla prova dei mezzi ai fini dell'accesso alla misura (indice della componente selettiva), ha ricondotto l'istituto tra i livelli essenziali di assistenza (art. 22)⁶¹, quale espressione di universalità.

Preme brevemente soffermarsi sulle altalenanti vicende che hanno interessato il RMI, perché esse hanno riflessi sulle ragioni della sua attuale assenza nel panorama legislativo nazionale. La sperimentazione del RMI, prevista dal D.lgs. n. 237/98 per il biennio 1999-2000, aveva interessato 39 comuni. La legge 23 dicembre 2000, n. 388 all'art. 80, provide poi ad autorizzarne il prolungamento per un ulteriore biennio (2001-2002) e ad estenderla a nuovi comuni, dettandone i criteri per la loro individuazione (Comuni limitrofi ai precedenti 39 e l'appartenenza ai Patti territoriali)⁶². Successivamente vennero previste delle proroghe con l'art. 7, *undecies* della n. 43/2005 (per permettere ai comuni con consistenti residui di utilizzare le risorse ancora disponibili) e con la legge n. 296/2006, art. 1, commi 1285-1286 (legge finanziaria per il 2007) che posticipò il termine ultimo al 30 giugno 2007⁶³.

⁵⁹ In tal senso M. CONSITO, *Il reddito minimo di inserimento ed il reddito di ultima istanza: un confronto tra prestazioni di servizio sociale*, in *Foro Amm.*, CDS, II, fasc. 10, 2005, 3131.

⁶⁰ Sul punto, A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano 2007.

⁶¹ Sul punto cfr. M. BREZZE, *Le misure di contrasto alla povertà: il reddito minimo di inserimento*, cit., 169, la quale sostiene che per un'efficace attuazione del RMI come livello essenziale di assistenza è necessaria che sia garantita l'uniformità di finanziamento della misura su scala nazionale e regionale oltretutto l'uniformità dell'erogazione.

⁶² Il termine per l'impiego dei fondi venne fissato al 31 dicembre 2004.

⁶³ Relazione al Parlamento, a cura del Ministero della Solidarietà Sociale, Direzione Generale per la gestione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e monitoraggio della spesa sociale, «*Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di inserimento e risultati conseguiti*».

Nonostante la bontà degli intenti che nel tempo hanno permeato le proroghe delle sperimentazioni, esse si sono contraddistinte per il loro esito fallimentare⁶⁴, tanto che nel Patto per l'Italia del 2002, si ebbe ad affermare come fosse "impraticabile" la possibilità di trasformare il RMI in una misura generalizzata di sostegno al reddito, pervenendo così alla decisione di sostituire detto strumento con il reddito di ultima istanza.

Il reddito di ultima istanza (d'ora in poi R.u.i.), contenuto al punto 2.7 del Patto, venne definito come strumento operante a favore dei soggetti in stato di bisogno, «caratterizzato da elementi solidaristici e finanziato dalla fiscalità generale»⁶⁵. Il Patto per l'Italia evidenziava la necessità di «puntare su una sinergia finanziaria Stato-Regione, in modo che siano queste ultime, pure con autorizzazione centrale, a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure di integrazione del reddito»⁶⁶. Da ciò si evince come gli insuccessi delle sperimentazioni abbiano determinato la scelta di optare per "programmi regionali cofinanziati", aprendo, così, il varco non più ad uno strumento unico (RMI), bensì a più strumenti di ultima istanza (R.u.i)⁶⁷.

L'idea programmatica del Patto per l'Italia sul R.u.i venne in seguito recepita con la legge n. 350/2003, che lo definiva «quale misura inserita in un contesto esclusivamente locale di sicurezza sociale»⁶⁸, «consistente in un accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro»⁶⁹. Pertanto quella misura di sostegno al reddito pensata come unitaria, generalizzata ed uniforme su tutto il territorio nazionale (RMI), cede il passo a più strumenti differenziati di ultima istanza ideati

⁶⁴ I risultati delle sperimentazioni sono stati ben sintetizzati nella relazione al Parlamento da parte della Direzione Generale per la gestione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e monitoraggio della spesa sociale.

⁶⁵ Patto per l'Italia, Contratto per il lavoro, 5 luglio 2002, in <http://www.cisl.it/confrontogoverno/volantonepattoitali>, dove si afferma che il reddito di ultima istanza "sarà cosa ben diversa dal reddito minimo di inserimento"

⁶⁶ D. ROSATI, *Reddito da ultima istanza, 200 esperienze da non buttare*, in *Avvenire* 11 luglio 2002, 2.

⁶⁷ Il finanziamento del R.u.i. è stato previsto dall'art. 20 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (legge finanziaria per il 2004).

⁶⁸ M. CONSITO, *Il reddito minimo di inserimento ed il reddito di ultima istanza: un confronto tra prestazioni di servizio sociale*, cit., 3141.

⁶⁹ Sul punto preme rammentare che la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione in esame per violazione degli artt. 117 e 119 Cost., con la sent. 28 dicembre 2004, n. 423, in *Foro Amm. C.D.S.*, 2004, 3418.

su base regionale. Da ciò consegue un'ampia discrezionalità nell'identificazione dei soggetti destinatari e nell'elaborazione dei criteri di accesso dei singoli strumenti, tutti rimessi alle scelte autonome del livello regionale/locale. Appare inoltre il profilarsi, in senso più restrittivo, di un mutamento sui beneficiari della misura: dal singolo individuo ai nuclei familiari⁷⁰.

Da quanto sopra esposto emerge chiaramente come il mutamento da RMI a R.u.i non sia stato meramente nominale, ma abbia esplicato i suoi effetti sia nei riflessi sul riparto delle competenze, sia in riferimento ai soggetti istituzionali coinvolti. Non è un caso infatti che nell'oscillante alternanza tra il RMI e il R.u.i. alcune regioni nella consapevolezza dell'importanza della misura abbiano normato, se pur in via temporanea e sperimentale, autonome figure di sostegno al reddito: così, la Campania con la legge regionale 10 febbraio 2004, n. 2 «*Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza*»; la Basilicata, con la legge regionale 19 gennaio 2005, n. 3 «*Promozione della cittadinanza solidale*»; il Friuli Venezia Giulia con la legge regionale, 31 marzo 2006, n. 6 di «*Istituzione del sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela di cittadinanza sociale*»⁷¹ ed infine il Lazio, con la legge regionale 20 marzo 2009, n. 4, «*Istituzione del Reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati e precariamente occupati*»⁷².

Ma vi è di più: sulla tormentata vicenda del R.u.i si è abbattuta la scure della Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 423/2004, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3, c. 101, della legge n. 350/2003, nella parte in cui recita: «*lo Stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano*

⁷⁰ Anche il Libro bianco sul *welfare* (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2003) riprendendo il Patto per l'Italia ebbe a ribadire la fine del RMI a favore del R.u.i, di cui peraltro ne veniva ipotizzato l'utilizzo come temporaneo surrogato nelle situazioni di disagio provocate dalla privazione di pensioni illegali, nell'ambito dell'azione promossa dal Governo contro le false pensioni di invalidità. Sul Punto cfr. E. RANCI ORTIGOSA, *Il Reddito Minimo di Inserimento*, in C. GORI (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Roma 2004, 73.

⁷¹ La legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 6/2006 aveva previsto in via sperimentale per un solo anno, una forma di reddito di base (art. 59), composta da un'erogazione monetaria, oltreché di servizi e prestazioni, su base individuale, destinata ai residenti in condizione di povertà, dietro assunzione di specifici obblighi di attivazione.

⁷² Si segnala altresì l'introduzione della misura anche da parte delle Province Autonome di Trento, che ha introdotto nel 2009 il «*Reddito Garantito*» e di Bolzano.

beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro». La Corte ha infatti sottolineato la contrarietà al dettato costituzionale di forme di cofinanziamento statale vincolate all'erogazione del R.u.i., poiché, essendo quest'ultimo una prestazione di "assistenza sociale", deve essere necessariamente ricondotto nell'alveo della potestà legislativa esclusiva regionale, «*non ritenendosi che l'oggetto della disciplina in esame attenga alla potestà legislativa esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali, di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*»⁷³. Infatti, a prescindere dal rispetto delle procedure di determinazione e di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, il legislatore non ha posto «*norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale il godimento di prestazioni garantite, senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle*» (sent. Corte Cost. n. 282/2002), ma, al contrario, ha rimesso all'iniziativa legislativa delle singole regioni l'istituzione della misura in esame ponendo talune condizioni di accesso alla prestazione che le Regioni stesse dovrebbero osservare nel disciplinare l'istituto.

La Corte Costituzionale, nell'escludere aprioristicamente il R.u.i dalla riconduzione all'alveo dei livelli essenziali, pare non aver tenuto conto dell'unica fonte legislativa nazionale che disciplina i livelli essenziali: la legge n. 328/00, che invece qualificava come tali le misure di contrasto alla povertà (tra cui il RMI).

Vero è che nel caso di specie la Consulta fu investita di una questione riguardante il finanziamento del R.u.i e che tale misura, attesa la sua vocazione disomogenea, perché rimessa alle scelte delle singole regioni, non poteva ontologicamente essere ricondotta nell'alveo dei "livelli essenziali". A ben vedere, però, laddove si perseguisse la linea tracciata dalla legge quadro, sostenendo che una misura universalistica di sostegno al reddito potrebbe essere annoverata dal legislatore nella futura ed auspicata determinazione statale dei livelli essenziali, si fugherebbe ogni questione di legittimità costituzionale sul finanziamento diretto statale. L'auspicio è che il legislatore sani il *vulnus* creato dalla mancata individuazione delle tipologie delle prestazioni da ricondurre nei livelli essenziali, facendo assurgere la nuova ed istituenda misura a chiave di volta per la garanzia di un diritto di sussistenza uniforme su tutto il territorio nazionale.

⁷³ Punto 8.3 del considerato in diritto.

5. *Le proposte in campo in Italia*

Prima di valutare le proposte attualmente presenti in Italia sul tavolo delle trattative, devono essere analizzate le ragioni che hanno condotto all'insuccesso delle sperimentazioni attuate sino al 2006 e che hanno portato alla *débaclé* del RMI.

Le principali criticità, sono da rinvenirsi nella difformità dei contesti socio-economici in cui il RMI è stato sperimentato, il diverso grado di sviluppo dei servizi sociali dei Comuni, nonché la diversa capacità in termini di risorse attivabili nei territori di riferimento che hanno determinato sperimentazioni differenziate⁷⁴. Un ulteriore elemento di debolezza risiede nella disomogenea modalità di individuazione dei soggetti beneficiari, avendo il D.lgs. n. 237/98, lasciato ampia discrezionalità ai comuni circa i modi ed i contenuti dell'attività istruttoria.

Ma vi è di più. Si è assistito ad un affastellarsi di limiti concomitanti che hanno inficiato negativamente la procedura e l'operatività dello strumento, tra i quali emergono: l'omissione in merito alla raccolta di dati relativi alla partecipazione, alla frequentazione di programmi di inserimento, ai motivi di uscita dalla misura da parte di coloro che ne avevano beneficiato, l'"errata" interpretazione del reinserimento, concepito per lo più come strumento coincidente con l'inserimento occupazionale e non sociale, che ne ha falsato la natura. Non sono poi esenti da responsabilità i comuni, i quali sono rimasti inerti di fronte alla dismissione degli strumenti di monitoraggio per penuria di risorse dopo la prima sperimentazione, non occupandosi di acquisire comunque informazioni in merito alla valutazione degli esiti dell'operatività del RMI.

Questo lo stato dell'arte dei risultati in merito al RMI⁷⁵.

Nella campagna elettorale che ha preceduto l'attuale legislatura, sullo sfondo delle diverse proposte dei vari partiti, è avanzata da più parti l'esigenza di introdurre anche in Italia, al pari degli altri paesi europei,

⁷⁴ I motivi dell'insuccesso del RMI sono ben sintetizzati nella Relazione al Parlamento del 2007, 11, da parte del Ministero della Solidarietà Sociale. "Il processo di attuazione ed i risvolti del funzionamento e dell'operatività della misura sono dipesi dai seguenti fattori: evoluzione della sperimentazione (relativamente ai tempi e alle modalità di apertura e di chiusura, ma anche alle intenzioni del comune in merito all'eventuale prosieguo della misura); erogazione economica (con riferimento ai criteri di calcolo del reddito per l'accesso all'istituto, alle procedure di accertamento, alle risorse economiche mobilitate rispetto alle domande accolte); la gestione organizzativa e professionale della misura (in termini di organico, di definizioni di competenze e ruoli, di riorganizzazione degli assetti operativi)".

⁷⁵ I cui risultati definitivi sono stati pubblicati nel 2007.

una forma di sostegno al reddito denominato da taluni: Reddito di cittadinanza, da altri Reddito garantito, Reddito minimo o addirittura: Reddito di “sopravvivenza”⁷⁶.

Occorre a riguardo effettuare una puntualizzazione in merito alla terminologia impiegata, poiché la diversa qualificazione che si accosta al sostantivo “reddito”, non è casuale o sinonimica, ma indica diverse concezioni sottintese all’istituto che vanno ad incidere sulle modalità di erogazione e sulla selezione dei destinatari della misura.

Ciò premesso analizziamo i risvolti delle varie denominazioni. Il reddito minimo rappresenta una forma di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà di tipo selettivo, essendo il sussidio corrisposto soltanto a coloro che, previa prova dei mezzi (*means test*), versano in stato di bisogno e che non raggiungono la soglia (stabilita per legge) identificata con un reddito pari almeno al livello minimo di sussistenza. Il reddito di cittadinanza, invece, consiste in «un reddito corrisposto a tutti, su base individuale ed in modo incondizionato, a prescindere da verifiche del livello di ricchezza e dell’occupazione»⁷⁷. Dunque tale misura, in ossequio ai criteri di universalità, si sostanzia in un reddito di base garantito a tutti i cittadini, indipendentemente dalla condizione economica⁷⁸.

Il reddito di cittadinanza rappresenta pertanto la forma più evoluta di sostegno al reddito, essendo in essa connaturata la vocazione tipicamente universalistica, ma anche quella che richiede una maggior sostenibilità da parte dei conti pubblici. A riguardo, tuttavia, è stato ben evidenziato come l’estensione di una formula di reddito universale incondizionato, a fronte di un problema di scarsità di risorse, potrebbe portare a ridurre l’entità del contributo, lasciandolo uniforme per tutti i destinatari. Ciò tuttavia farebbe sì che il reddito garantito si rivelerebbe «problematico sotto il profilo dell’eguaglianza sostanziale, per il suo ridotto effetto redistributivo e perché non terrebbe conto delle differenti condizioni economiche sociali in cui versano i cittadini»⁷⁹.

L’idea di fondo che permea trasversalmente il dibattito politico atiene alla necessità di prevedere «un reddito con l’istituzione di una retribuzione sociale o reddito minimo garantito» (proposte di sinistra Ecolo-

⁷⁶ ad esempio nell’Agenda Monti.

⁷⁷ P. VAN PARIJS, *Reddito di base, ragioni a confronto*, in A. FUMAGALLI (a cura di), *Teoria Economica, postfordismo e reddito di cittadinanza*, 1995, 177-222.

⁷⁸ R. TARGHETTI LENTI, *Reddito di cittadinanza e minimo vitale*, cit., 210: «Ai tradizionali diritti politici e civili si aggiungerebbe il diritto, meritevole di tutela, a condurre una vita dignitosa, indipendentemente dalle condizioni economiche e fisiche del soggetto».

⁷⁹ Sul punto F. PIZZOLATO, *Il Minimo vitale*, cit., 80.

gia e Libertà, di Rivoluzione civile e Movimento Cinque Stelle), di creare «un reddito di sostentamento minimo, condizionato alla partecipazione a misure di formazione e di sostentamento professionale» (Scelta civica), di «valutare le diverse ipotesi relative all'eventuale introduzione di un reddito minimo di inserimento, da inserire in un quadro complessivo di revisione dell'assistenza» (Gruppo di lavoro dei 10 saggi).

Tra aprile e novembre del 2013 sono stati presentati alla Camera tre disegni di legge le cui particolarità andremo ad esporre: il ddl C720, su iniziativa dei deputati Leva ed altri per l'Istituzione del reddito minimo di cittadinanza attiva; il ddl AC 751 di iniziativa popolare, per l'Istituzione del reddito minimo garantito ed infine la proposta di modifica n. 7.0.1. al ddl n. 1120 su iniziativa del Movimento Cinque Stelle.

Si impone la necessità di analizzare comparativamente i contenuti dei singoli progetti di legge per individuarne le differenze e le consonanze. Preliminarmente occorre soffermarsi sul “*nomen*” utilizzato per descrivere la misura. Nel ddl C720 lo strumento di sostegno al reddito viene appellato come «reddito minimo di cittadinanza attiva», amalgamando e componendo l'ossimoro di solito esistente tra reddito minimo e reddito di cittadinanza. Nel disegno di legge (AC 751)⁸⁰, si utilizza il termine “reddito minimo garantito”, come misura volta a «contrastare la marginalità, garantire la dignità della persona e favorire la cittadinanza attraverso l'inclusione sociale per gli inoccupati, i disoccupati e i lavoratori precariamente occupati, quale misura di contrasto alla disuguaglianza e all'inclusione sociale, nonché quale strumento di rafforzamento delle politiche finalizzate al sostegno economico, all'inserimento sociale dei soggetti maggiormente esposti al rischio di marginalità della società e nel mercato del lavoro».

La proposta di legge del Movimento Cinque Stelle utilizza impropriamente il sostantivo “reddito di cittadinanza”, consistendo la misura descritta non in un trasferimento concesso a tutti i cittadini italiani indipendentemente dal reddito, bensì in un reddito minimo garantito da riconoscere a coloro che sono sotto la soglia di sopravvivenza, stabilita per legge. Al di là della nebulosità della terminologia impiegata tutti i testi esaminati fanno tesoro dell'esperienza italiana precedente (che si rifà all'universalismo selettivo) e concepiscono la misura come reddito minimo garantito.

⁸⁰ Tale ddl presentato alla Camera nell'aprile del 2013 è modellato sui contenuti della legge regionale del Lazio n. 4/2009 che, seppure in via sperimentale, ha introdotto una misura dalle caratteristiche fortemente innovative.

Nel ddl C 720 il richiamo alla “cittadinanza” si riflette inevitabilmente sui soggetti destinatari, essendo ammessi al beneficio non solo coloro che sono dotati della cittadinanza in senso giuridico. Infatti il concetto recepito dal disegno di legge è assimilabile piuttosto alla nozione di cittadinanza in senso sociologico, intesa come *koinè*, cioè insieme di diritti che spettano all’individuo in quanto persona umana, a prescindere dall’appartenenza a questo o a quel paese. Non è un caso infatti che all’art. 4, si ricomprendano, tra i destinatari: i cittadini italiani, quelli appartenenti all’Unione Europea ed i loro familiari, residenti continuativamente in Italia da almeno tre anni, nonché gli stranieri e gli apolidi, individuati ai sensi dell’art. 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in possesso di valido permesso di soggiorno per motivi di lavoro e regolarmente soggiornanti in Italia da almeno tre anni. Inoltre si chiarisce che i beneficiari della misura non devono essere titolari di patrimonio immobiliare, ad eccezione dell’unità immobiliare adibita ad abitazione principale, che deve essere situata nel luogo di residenza di tutti i componenti il nucleo familiare. Il disegno di legge pare aver fatto tesoro delle motivazioni del fallimento delle due precedenti sperimentazioni, così come sintetizzati nel Rapporto 2007. Infatti viene previsto un sistema sanzionatorio che prevede gli istituti della sospensione, decadenza ed esclusione dalle prestazioni nel caso in cui il beneficiario rifiuti una proposta di impiego offerta dal centro per l’impiego territorialmente competente (art. 3).

Il ddl AC 751 richiede, invece come elemento giuridico per l’erogazione della misura la residenza sul territorio nazionale da almeno ventiquattro mesi (poi temperato dall’iscrizione alle liste di collocamento, dei requisiti reddituali individuali e del nucleo familiare), ampliando così la forbice dei destinatari. Il ddl del Movimento Cinque Stelle individua come beneficiari del “reddito di cittadinanza” tutti i cittadini italiani residenti in Italia che abbiano un reddito inferiore alla soglia di povertà. Viene però introdotto un criterio restrittivo: infatti i soggetti tra 18 e 25 anni per poter accedere al sussidio devono certificare la presenza di “una qualifica o diploma professionale riconosciuti”, escludendo così le persone che necessitano di recupero scolastico e quelle portatrici di disabilità.

La chiave di volta caratterizzante tutte le proposte è rappresentata dal reinserimento sociale. Esso si accompagna all’assegnazione di un contributo monetario volto a conseguire l’obiettivo di un reddito minimo a cui si accede attraverso l’indicatore di situazione economica equivalente (ISEE). Diverso invece è l’“atteggiamento” di fronte all’inossier-

vanza del programma di recupero. Il disegno di legge di iniziativa popolare si differenzia rispetto a quello (C720): infatti, mentre quest'ultimo, prevede la decadenza in caso di rifiuto dell'offerta di lavoro da parte del beneficiario, il disegno di legge di iniziativa popolare stabilisce che non opera la decadenza dal beneficio nell'ipotesi di non congruità della proposta di impiego eventualmente offerta, ove la stessa non tenga conto del salario precedentemente percepito dal soggetto interessato, della professionalità acquisita, della formazione ricevuta e del riconoscimento delle competenze formali e informali in suo possesso certificate dal centro per l'impiego. La finalità di tale previsione è quella di imporre un obbligo di qualità delle proposte di attivazione formulate dai centri per l'impiego. Si puntualizza inoltre che le prestazioni legate al reddito garantito non sono cumulabili dai soggetti beneficiari con altri trattamenti di sostegno al reddito di natura previdenziale, ivi compresa la cassa integrazione o altri trattamenti assistenziali erogati dallo Stato.

Il disegno di legge di iniziativa popolare si connota, altresì, per aver compiuto una scelta di fondo che ricalca quella assunta dal legislatore nazionale nella legge n. 328/00 all'art. 22, ascrivendo il reddito minimo garantito nell'ambito dei livelli essenziali concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale⁸¹. La novità non è di poco conto, atteso che se la proposta venisse approvata dal Parlamento avremmo la prima prestazione "sociale" ad essere individuata, a livello normativo, come livello essenziale. Inoltre tale scelta consentirebbe, come in precedenza rilevato, di ovviare alle censure mosse dalla Corte Costituzionale con la sent. n. 423/2004, in punto di finanziamento statale di una misura.

La necessità di uniformare il nostro paese agli *standard* europei, disciplinando il reddito minimo di inserimento, è divenuta esigenza non più procrastinabile. In tal senso si erano espressi in un recente passato sia la commissione dei dieci saggi⁸², sia il programma del precedente Governo Letta, che avevano ipotizzato la messa a regime del reddito minimo da iscriversi in un quadro complessivo di revisione dell'assistenza e dell'indicatore di situazione economica⁸³.

⁸¹ La proposta prevede l'erogazione di un beneficio individuale pari ad € 7.200 l'anno, da corrisponderci in rate mensili di € 600 ciascuna, oltre ad un contributo parziale o integrale per fronteggiare le spese imprevedute.

⁸² istituita dal Presidente della Repubblica Napolitano.

⁸³ Nel suo discorso di presentazione del programma di Governo, pronunciato alle Camere per la fiducia (28-29 aprile 2013), il Presidente del Consiglio dei Ministri Enrico Letta ribadì l'importanza dell'istituzione di un reddito garantito per le famiglie: «La ri-

Sotto tali auspici ha visto la luce la proposta scaturita dal Rapporto del Gruppo di lavoro sul reddito minimo, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con Decreto del 13 giugno 2013, volta a delineare una nuova misura nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, denominata «Sostegno per l'inclusione attiva» (SIA). Il SIA si caratterizza per il riferimento alle risorse economiche e familiari e per la previsione di un percorso di attivazione economica e sociale dei beneficiari, che si porrebbe (come si darà conto nel paragrafo 6) quale «evoluzione naturale e universalizzazione» della *social card* sperimentale, a fronte della quale l'erogazione del sussidio è accompagnata da un patto di inserimento che gli individui stipulano con i servizi sociali locali. Il pregio del Rapporto sul SIA è quello di aver individuato analiticamente i criteri caratterizzanti la misura che deve essere: nazionale, universale, di contrasto alla povertà, di inclusione e di attivazione, a base familiare, ma con attenzione agli individui.

A ben vedere però la misura, pur mutando nel nome, non si differenzia nella sostanza dal descritto reddito minimo di inserimento, di cui al D.lgs. 237/98, anche se emergono alcune peculiarità. Le specificità del SIA risiedono, infatti, nell'essere destinata ai "residenti" nel territorio italiano, non sottoposta a processi di sperimentazione, avente come base di riferimento il nucleo familiare, in armonia con quanto previsto dalla disciplina del nuovo ISEE.

Al fine di non incorrere nel medesimo errore commesso durante la sperimentazione del RMI, nel SIA si punta sull'importanza da assegnare al monitoraggio, che deve avvenire in perfetta sinergia tra centro e periferia, essendo gli enti locali chiamati a presidiare l'avvio dell'esecuzione del programma, nella consapevolezza che da esso dipenda l'effettivo successo della misura. A ben vedere però anche in tale previsione è dato rinvenire una lacuna non soffermandosi la proposta sulle modalità di effettuazione del monitoraggio, sulle strategie e sui soggetti deputati ad effettuarlo. Da ciò emerge che qualsiasi sia l'*iter* attraverso cui si giungerà all'auspicata introduzione di una misura nazionale di sostegno al reddito

forma del nostro welfare richiede azioni di ampio respiro per rilanciare il modello sociale europeo. Il welfare tradizionale, schiacciato sul maschio adulto e su pensioni e sanità, non funziona più. Non stimola la crescita della persona e non basta a correggere le disuguaglianze. Non occorrono isterismi. Occorre un cambiamento radicale: un welfare più universalistico e meno corporativo, che sostenga tutti i bisognosi, aiutandoli a rialzarsi e riattivarsi. Per un welfare attivo, più giovane e al femminile, andranno migliorati gli ammortizzatori sociali, estendendoli anche a chi ne è privo, a partire dai precari; e si potranno studiare forme di reddito minimo, soprattutto per le famiglie bisognose con figli».

(sia essa il SIA o il reddito minimo garantito) il segreto del successo risiederà in due fattori: il monitoraggio ed il reinserimento dell'individuo.

6. *Lo ius existantiae alla luce della istituzione della social card*

Nonostante i molti progetti di legge presentati e le sperimentazioni condotte anche a livello regionale, di cui si è dato conto nel paragrafo precedente, ad oggi l'unica misura di contrasto alla povertà estrema è la c.d. social card⁸⁴, che, nella sua prima versione, constava di una carta magnetica prepagata e ricaricabile, «concessa ai residenti di cittadinanza italiana in stato di particolare bisogno». La misura ha, di fatto, introdotto nell'ordinamento un precedente in base al quale una prestazione destinata a soccorrere le fasce deboli della popolazione non è configurata come oggetto di un diritto – così come, invece, è sancito dall'art. 38 Cost. – bensì come *beneficio* elargito dallo Stato, e da questo, in ogni momento, rivedibile⁸⁵.

L'esiguità della misura, il fatto di essere essa indipendente dal numero dei componenti il nucleo familiare, nonché la configurazione dei criteri anagrafici e patrimoniali⁸⁶ propri della prima formulazione della social card, hanno limitato di molto la capacità di incidere in modo significativo sulle condizioni economiche delle famiglie. La carta, infatti, ha avuto un impatto molto selettivo, raggiungendo una piccola parte delle persone in condizioni di povertà ed è anche per questo che la sua disciplina è stata oggetto di più di un tentativo di modifica⁸⁷.

⁸⁴ Decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008 (art. 81, comma 32).

⁸⁵ C. PINELLI, «Social card» o del ritorno alla carità di Stato, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli 2009, 1178.

⁸⁶ Persone con almeno 65 anni e bambini con meno di 3 anni; Isee inferiore a 6.000 euro.

⁸⁷ Una prima modifica rispetto alla disciplina dettata dal d.l. n. 112/2008 era contenuta nell'art. 2, commi 46-48 decreto legge n. 225/2010, c.d. «milleproroghe». Si stabiliva che la nuova sperimentazione fosse rivolta ai Comuni con più di 250.000 abitanti, in riferimento ai quali le carte sarebbe state «attribuite» agli «enti caritativi», aventi determinate caratteristiche (in parte dettate dal decreto, in parte rinviate ad un successivo decreto ministeriale). Tali enti avrebbero dovuto «rilasciare» le carte alle persone in condizione di bisogno. Rispetto alla prima disciplina contenuta nel decreto legge n. 112/2008, la novità stava proprio nella procedure di assegnazione, che vedeva un ruolo di primo piano attribuito proprio agli «enti caritativi». Di contro, i Comuni sarebbero stati chiamati a individuare gli enti attivi sul proprio territorio e a coinvolgerli in questa prima fase sperimentale. La disposizione, abrogata poi dall'art. 60 del decreto-legge 9 febbraio

Peraltro, di fronte a questi elementi, ci pare che stridano le affermazioni contenute nella sentenza⁸⁸ della Corte costituzionale sopra richiamata (sent. n. 10/2010), dove la sottolineatura, a tratti enfatica, della esistenza di una dimensione incompressibile del diritto all'assistenza sociale «appare decisamente sproporzionat[a] rispetto alla dimensione e alla parzialità dell'intervento»⁸⁹.

Ciò è tanto più vero se si tiene conto che la misura, nella sua prima formulazione, è stata diretta ai soli cittadini italiani. In questo modo la disciplina istitutiva sembra contrastare con quell'orientamento, ormai consolidato, del Giudice delle Leggi in ordine alla necessità che la scelta dei destinatari delle prestazioni – anche eccedenti i limiti dell'«essenziale» – debba essere operata in ossequio al principio di ragionevolezza. Secondo la Corte, infatti, individuare i beneficiari di una certa provvidenza in base al requisito della cittadinanza finisce per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, «non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti che condizionano il riconoscimento [di una misura] e ne definiscono la *ratio* e la funzione»⁹⁰.

Di recente è stata istituita, a fianco di quella «ordinaria», una nuova carta acquisti, definita «sperimentale». La misura è stata introdotta dall'art. 60 del decreto legge n. 5/2012, c.d. «Decreto semplificazioni», ed è andata ad affiancarsi a quella prevista dall'art. 81 del decreto legge n.

2012, è stata molto criticata, in quanto limitativa del ruolo di responsabilità che deve competere ai soggetti istituzionali nella programmazione e organizzazione delle politiche pubbliche.

⁸⁸ Pur diretta, in un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, a stabilire la titolarità della competenza legislativa, statale o regionale.

⁸⁹ F. PIZZOLATO, *La "social card" all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2010, 353.

⁹⁰ Corte costituzionale, sent. n. 432/2005, § 5.2 del Considerato in diritto, laddove si afferma che «al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio arbitraria». Per un commento alla decisione si veda M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero alle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in www.forumcostituzionale.it; F. GIRELLI, *Gli stranieri residenti in Lombardia totalmente invalidi per cause civili hanno diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Su questi temi, da ultimo, si veda F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento nazionale e prospettive sovranazionali*, Torino 2013, 259.

112/2008, poi convertito dalla legge n. 133/2008. La provvidenza è stata finanziata con 50 milioni di euro per attivare una prima sperimentazione nei Comuni con una popolazione residente superiore a 250.000 abitanti⁹¹. Da ultimo il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 convertito in legge 9 agosto 2013, n. 99, ha previsto una estensione della carta acquisti sperimentale come «Carta per l'inclusione» nelle regioni del Mezzogiorno, avviando con tale misura il c.d. programma «Promozione dell'inclusione sociale» e destinandovi ulteriori 140 milioni di euro.

Successivamente il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 10 gennaio 2013⁹² ha dettato misure specifiche per l'attuazione della nuova carta acquisti. Secondo l'art. 1, comma 1 del citato decreto, essa sarà attribuita ai Comuni per un valore complessivo di risorse proporzionale alla popolazione in condizione di maggior bisogno residente nel medesimo Comune, stimata sulla base della popolazione residente e dell'incidenza media nell'ultimo triennio della povertà assoluta nella ripartizione territoriale di appartenenza, secondo le statistiche Istat disponibili.

L'entità della provvidenza economica, le caratteristiche dei destinatari ed il tipo di intervento in cui la misura si colloca, appaiono significativamente riformati rispetto alla carta acquisti tradizionale, anche se non si ravvisano ancora tutti gli elementi necessari alla sua identificazione in termini di minimo vitale, rivolto alla *persona* fragile e finalizzato al suo reingresso nella società.

In generale, la carta acquisti sperimentale è destinata a nuclei familiari in condizioni economiche e lavorative di estremo disagio, in cui sia presente un componente minore e si concretizza in un beneficio economico mensile differenziato in funzione della composizione del nucleo familiare (da 231 a 404 euro).

Dal punto di vista delle caratteristiche dei beneficiari, occorre sottolineare lo sforzo di allargare l'attenzione a requisiti concernenti le caratteristiche familiari e la condizione lavorativa, rispetto a quelli meramente patrimoniali. Rispetto alla prima formulazione della social card infatti è da guardare con favore alla individuazione di criteri «dinamici» di priorità nell'accesso, che tendono a favorire le famiglie numerose, monoparentali, con figli minorenni disabili, in condizioni di disagio abitativo.

Ma la misura continua ad essere legata ad una preesistente attività la-

⁹¹ Ovvero Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona.

⁹² Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 3 maggio 2013.

vorativa. Essa infatti è erogata in caso di assenza di lavoro per i componenti in età attiva del nucleo familiare, laddove si dimostri una qualche forma di attività lavorativa nei 36 mesi precedenti la richiesta del beneficio⁹³, da parte di almeno un componente del nucleo familiare.

Se la limitazione si comprende nell'ottica di voler escludere che la misura vada a beneficio di nuclei familiari caratterizzati da una forte matrice assistenzialistica e sia diretta invece a premiare nuclei «attivi», è pur vero che il perdurare della crisi economica ed i significativi riflessi che essa ha sul mercato del lavoro, rischiano di trasformare questa limitazione in una barriera *irragionevole* all'accesso alla prestazione. Peraltro è questo un elemento che forse segna in modo più netto la differenza tra la misura in esame rispetto a quelle che dovrebbero contrassegnare le misure finalizzate a garantire lo *ius existentiae*, le quali quindi, come abbiamo cercato di argomentare, dovrebbero tutelare anche il disoccupato, involontario, di lungo periodo.

La fruizione della carta è stata estesa, poi, al cittadino comunitario o straniero in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, che sia residente nel Comune in cui si presenta la domanda da almeno un anno. Tale previsione, pur correggendo la prima formulazione secondo cui la provvidenza era diretta solo ai cittadini italiani, appare comunque problematica in quanto si pone in contrapposizione ad un indirizzo giurisprudenziale, ormai consolidato, secondo il quale appare «manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale [...] al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito»⁹⁴.

⁹³ Secondo l'art. 4 comma 3 lettera c del DM 10 gennaio 2013, l'assenza di lavoro per i componenti in età attiva del nucleo familiare al momento della richiesta del beneficio deve essere affiancata da una situazione in cui per almeno un componente del nucleo nei 36 mesi precedenti la richiesta del beneficio, «sia avvenuta la cessazione di un rapporto di lavoro dipendente, ovvero, nel caso di lavoratori autonomi, sia avvenuta la cessazione dell'attività, ovvero, nel caso di lavoratori precedentemente impiegati con tipologie contrattuali flessibili, possa essere dimostrata l'occupazione nelle medesime forme per almeno 180 giorni».

⁹⁴ Corte cost., sent. n. 306/2008, § 10 del Considerato in diritto. Con particolare riferimento al permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, previsto come requisito di accesso dalla normativa che disciplina la social card sperimentale, occorre ricordare che esso è disciplinato dall'art. 9 del testo unico, come modificato dall'art. 1, comma 1 del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo). Per il suo conseguimento sono necessari requisiti che vanno da parametri di squisita connotazione censuaria ad altri che attengono alle generali condizioni di vita, per finire con

La maggiore strutturazione della disciplina della social card si desume anche dalla sua collocazione all'interno del sistema dei servizi sociali⁹⁵, nonché al riaffermato ruolo dei soggetti pubblici nella concreta attuazione della misura. Si prevede, infatti, che saranno i Comuni a fare da intermediari nella distribuzione della carta acquisti, mentre gli enti del terzo settore potranno essere coinvolti nella gestione di progetti mirati all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, sviluppati in collaborazione con le amministrazioni locali⁹⁶. Peraltro, nelle intenzioni del Governo, il coinvolgimento dei Comuni punta a vincolare il rilascio della social card a un progetto personalizzato per i beneficiari. Tale percorso è volto al superamento delle condizioni di disagio attraverso la predisposizione di interventi finalizzati a sviluppare e valorizzare la laboriosità dell'individuo, evitando, quindi, un approccio meramente «assistenzialistico». I Comuni dovranno, tramite i propri servizi sociali, valutare i bisogni dei nuclei familiari coinvolti e predisporre un progetto personalizzato di presa in carico attraverso il quale si potrà richiedere ai beneficiari della carta acquisti sperimentale l'impegno a svolgere specifiche attività (la ricerca attiva di lavoro, l'adesione a progetti di formazione o inclusione la-

un presupposto di tipo meramente temporale, ricordato al periodo di permanenza in Italia con regolare permesso di soggiorno. Per ottenere tale permesso, infatti, occorre che lo straniero possieda, da almeno cinque anni, un permesso di soggiorno in corso di validità; abbia la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla normativa regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Alcune disposizioni che, a livello nazionale prevedono il possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo per l'accesso alle provvidenze economiche sono state già oggetto di pronunce del giudice costituzionale. La prima occasione è stata offerta dalla sentenza n. 306/2008, sopra richiamata, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 80 comma 19 della L. 23 dicembre 2000, n. 388 nella parte in cui escludeva che l'indennità di accompagnamento ex art. 1, della L. 11 febbraio 1980, n. 18 potesse essere attribuita agli extracomunitari soltanto perché essi non risultavano in possesso dei requisiti di reddito richiesti per ottenere il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. La pronuncia ha aperto un filone giurisprudenziale caratterizzato da un susseguirsi di interventi che, nel perdurante silenzio del legislatore, «sono venuti ad assumere incidenza generale ed immanente nel sistema di attribuzione delle relative provvidenze» (Corte cost., sent. n. 61/2011, § 7.1 del Considerato in diritto). Nello stesso senso, infatti, sono seguite la sent. n. 11/2009 (con riferimento alla pensione di inabilità ex art. 12, della L. 30 marzo 1971, n. 118) e la sent. n. 187/2010 (con riferimento, invece, all'assegno mensile di invalidità ex art. 13, della stessa legge n. 118/1971).

⁹⁵ L'art. 4 comma 5 del DM prevede infatti che i nuclei familiari beneficiari accedono, oltre che alla carta acquisti sperimentale, agli interventi e servizi attivi sul territorio, ai sensi delle disposizioni vigenti a livello comunale in materia di prestazioni sociali.

⁹⁶ Si veda quanto ricordato in nota 87.

vorativa, l'impegno alla frequenza scolastica o a comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute). La mancata sottoscrizione del progetto, come il reiterarsi di comportamenti inconciliabili con esso, comporteranno l'esclusione dal beneficio⁹⁷.

Da questo punto di vista, la misura, ricalcando quello che era lo schema originario che aveva accompagnato, alla fine degli anni '90, l'introduzione del reddito minimo di inserimento, ci pare muoversi lungo l'asse che abbiamo cercato di tracciare richiamando i principi fondamentali del personalismo e di solidarietà, della partecipazione del destinatario dell'intervento sociale e al suo recupero nella società⁹⁸. A parte i consistenti limiti, tuttora esistenti, riguardanti i destinatari non cittadini italiani e coloro che siano disoccupati o inoccupati di lungo periodo, sicuramente si può evidenziare una evoluzione positiva nelle caratteristiche strutturali di una misura, peraltro, ancora sperimentale.

Ci sembra importante sottolineare che nel decreto si definiscono alcune prime indicazioni che dovranno guidare la valutazione della sperimentazione stessa, anche al fine di «valutare la possibile generalizzazione della carta acquisti come strumento di contrasto alla povertà assoluta». Tali criteri sono stati poi specificati nell'art. 9 del DM 10 gennaio 2013, secondo il quale la valutazione della sperimentazione, finalizzata ad accertare l'efficacia della integrazione del sussidio economico con servizi a sostegno dell'inclusione attiva nel favorire il superamento della condizione di bisogno, deve basarsi sull'adozione di approcci di tipo controfattuale che permettano di misurare l'efficacia dell'intervento sulla base del confronto dei risultati raggiunti con la situazione che si sarebbe verificata in assenza della sperimentazione, utilizzando a tal fine le informazioni riferite ai gruppi di controllo.

In particolare l'analisi dovrà evidenziare non solo la diversa efficacia degli interventi, a seconda che il beneficio economico sia accompagnato o meno dall'intervento di presa in carico mediante il progetto personalizzato, ma dovrà anche valutare specificamente gli interventi di cui sono titolari i Comuni, rispetto a quelli forniti dalle amministrazioni competenti in materia di servizi per l'impiego, rispetto, infine, a quelli forniti da soggetti privati, con particolare riferimento agli enti non profit.

Crediamo che la disposizione sia da guardare con favore in quanto pone l'attenzione anche sull'operato dei soggetti pubblici, potendo quin-

⁹⁷ Art. 7 DM 10 gennaio 2013.

⁹⁸ Così F. PIZZOLATO, *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, cit., 253.

di sviluppare, all'interno di questi ultimi, una cultura dell'*accountability*, sia nei confronti della comunità, che verso le altre istituzioni ed i soggetti del terzo settore.

7. Conclusioni

A partire dalle considerazioni svolte nelle pagine precedenti, pare di poter affermare che il minimo vitale per le persone che versino in condizioni di fragilità rappresenti il contenuto essenziale del diritto all'assistenza sociale, di cui il legislatore debba farsi carico operando delle scelte che siano contraddistinte dal principio di ragionevolezza.

Inoltre la lettura inclusiva dell'art. 38, 1 comma Cost., operata facendo leva sugli artt. 2 e 3 Cost., conduce, contestualmente, alla necessità di attuare tale diritto attraverso modalità che salvaguardino il principio di adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà, cui è intimamente legato il riconoscimento dei diritti fondamentali.

In altri termini, come è stato di recente affermato, «un'integrazione al reddito che ponga condizioni di *reciprocità* pare [...] meglio rispondere all'idea costituzionale di cittadinanza, *tanto sotto il profilo dei diritti che sotto quello dei doveri* (corsivi nostri)»⁹⁹.

In tale ottica ci pare che la corrispondenza tra esigibilità di diritti e osservanza dei doveri di solidarietà – *rectius*: responsabilizzazione/piena realizzazione della persona– debba essere posta a fondamento di una riforma del welfare in cui il «corrispettivo sociale», affiancato ad alcuni diritti sociali, sia «la condizione necessaria affinché ogni persona possa rivendicare il diritto alla libertà dalla dipendenza assistenziale, dall'aiuto che non conosce dignità e capacità»¹⁰⁰.

Come è stato evidenziato, l'ipotesi si fonda sull'assunto che «nella prospettiva solidarista inscritta nella nostra carta costituzionale sta senza dubbio la convinzione che agli appartenenti alla collettività possano essere imposti dei doveri a vantaggio del bene comune» e che «l'ipotesi di accompagnare l'erogazione di una prestazione da parte degli enti pubblici (espressione della solidarietà verticale) con la previsione di una prestazione da parte dei soggetti beneficiari finalizzata a porre in essere azioni a vantaggio di altri, costituisce un "dare e avere" reciproco, nel

⁹⁹ C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa ...* cit., 239.

¹⁰⁰ Fondazione E. Zancan, *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà – Rapporto 2012*, Bologna 2012, 10.

quale le varie dimensioni della solidarietà si combinano e producono un “valore aggiunto” positivo per tutti»¹⁰¹.

Ci pare vada in questo senso la recente proposta in ordine all'introduzione del minimo vitale presentata lo scorso 18 settembre 2013¹⁰² da parte del gruppo di lavoro appositamente istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali lo scorso mese di giugno. Come sopra accennato, la relazione propone una nuova misura nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, denominata «Sostegno per l'inclusione attiva» (SIA), che si porrebbe quale «evoluzione naturale e universalizzazione» della social card sperimentale, a fronte della quale l'erogazione del sussidio è accompagnata da un patto di inserimento che gli individui stipulano con i servizi sociali locali. Nella proposta SIA il rispetto del patto è condizione per la fruizione del beneficio ed i comportamenti richiesti riguardano l'adesione a progetti di riqualificazione professionale, inserimento lavorativo, ma anche lo svolgimento di responsabilità di cura familiare¹⁰³, in un'ottica, ancora una volta, di favore verso l'attivazione delle capacità personali.

In questa senso, ci pare importante sottolineare l'importanza di valutare adeguatamente i costi per l'attuazione della misura, nonché le modalità per assicurare il coinvolgimento¹⁰⁴ degli enti territoriali (non solo i Comuni ma anche le Regioni). Nel documento si legge che, nel determinare le risorse necessarie «al costo della prestazione monetaria, va aggiunto quello per i programmi di inserimento sociale» posta la diversità esistente nel paese in termini di infrastrutture professionali, stato dei servizi per l'impiego ecc. Si tratta però di prevedere costi aggiuntivi, che variano molto da territorio a territorio e che possono richiedere, in alcuni casi, più che «interventi di sostegno» previsti dal documento ministeriale, dei consistenti investimenti nel medio-lungo periodo.

¹⁰¹ E. ROSSI, *Prestazioni sociali con corrispettivo?*, in Fondazione E. Zancan, *Vincere la povertà con un welfare generativo*, cit., 119.

¹⁰² Si veda la relazione finale «Proposte per nuove misure di contrasto alla povertà», in <http://www.lavoro.gov.it>.

¹⁰³ Sulla misura v. le considerazioni di E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Prestazioni sociali con corrispettivo e capacità generativa*, cit.

¹⁰⁴ Coinvolgimento che è mancato totalmente in occasione dell'approvazione e della messa a regime della prima disciplina della social card (d.l. n. 112/2008). In quel caso la Corte, con la sent. 10/2010, facendo leva sulla situazione di grave crisi economico finanziaria che l'Italia sta(va) vivendo, “giustificò” una compressione delle competenze regionali, al punto di non ritenere necessaria la previsione di intese o accordi, sottolineando però l'eccezionalità della situazione.

La necessità, insomma, è quella di prevedere istituti, procedure e risorse che siano in grado di fare uscire il tema dello *ius existentiae* da una situazione di perenne sperimentazione e di conformarlo quale diritto esigibile¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Al momento in cui si scrive ci pare che il Sia non abbia trovato adeguata disciplina nella legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147), all'interno della quale è comparso solo un riferimento poco chiaro ad un rafforzamento delle politiche contro la povertà. Infatti si prevede uno stanziamento di 250 milioni di euro per il rifinanziamento del Fondo per la carta acquisti, nonché una progressiva estensione della sperimentazione su tutto il territorio nazionale non già coperto, «in presenza di risorse disponibili in relazione all'effettivo numero dei beneficiari» (art. 1, comma 216).

