

Il reddito di cittadinanza e la democrazia fondata sul lavoro. Analisi giuridica dei sussidi di disoccupazione tra Costituzione economica e trappola della povertà

di Rosario Micciché

SOMMARIO: 1. Il reddito di cittadinanza al cospetto della “Costituzione socio-economica” – 2. Il lavoro come fondamento della moderna società: il transito del principio dalla politica al diritto costituzionale – 2.1. Il lavoro nel pensiero liberale in Italia e nell’area anglosassone – 2.2. Il lavoro nella dottrina socialista ed il ruolo politico del lavoratore – 2.3. Il lavoro nella visione del cattolicesimo politico: la dottrina sociale della Chiesa – 2.4. Il lavoro: comune denominatore del pensiero politico moderno. La sua costituzionalizzazione in Italia – 3. Il senso di una Costituzione democratica «fondata sul lavoro» – 4. Reddito di cittadinanza e disoccupazione volontaria. Il confine tra legittima assistenza sociale ed assistenzialismo improduttivo: come distinguerli – 5. La normativa sul reddito di cittadinanza – 5.1. Il lessico giuridico come mistificazione dell’istituto – 6. La mancanza di un legame tra reddito di cittadinanza e partecipazione alla produzione del benessere generale – 7. Il diritto-dovere del lavoro e il principio lavorista nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale – 8. I sussidi agli indigenti come “trappola della povertà”: l’analisi economica del diritto applicata al reddito di cittadinanza. Reddito da lavoro e reddito senza lavoro – 9. La volontarietà o meno della disoccupazione nel mercato del lavoro liberalizzato – 10. L’ammontare della prestazione e le sue interferenze con la retribuzione – 11. Mantenimento del reddito di cittadinanza o sua espunzione del sistema? Un modo per salvarlo dopo un’analisi economica delle conseguenze: renderlo coerente con la Costituzione.

1. *Il reddito di cittadinanza al cospetto della “Costituzione socio-economica”*

Il presente studio ha il proposito di scrutinare una parte della recente normativa sul reddito di cittadinanza (in sigla RdC) al fine di verificare se sussistano o meno profili di potenziale contrasto con una o più norme costituzionali e, segnatamente, con quelle in materia di lavoro che compongono il nucleo fondamentale della *Costituzione economica*¹, dandovi una lettura che tenga conto dei più evoluti risultati dell’analisi (anche economica) del diritto.

Infatti, sinora la disciplina del reddito di cittadinanza è stata oggetto di molteplici critiche basate su concetti, parametri e criteri economici, ma non è stato verificato se quei criteri economici abbiano riscontro nella Costituzione: esaminando la normativa, ove risultasse (come vedremo) che una parte della disciplina del reddito di cittadinanza ha natura di sussidio meramente assistenziale che allontana dal mondo del lavoro, occorrerà chiedersi se una tale misura – peraltro

¹ La nozione di Costituzione economica è ampiamente presente nella manualistica per cui *ex plurimis* si v. R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XVII ed., Torino, 2016, 586 e 590 ss., e A. CELOTTO-L. SALTARI, *Costituzione ragionata*, VII ed., Molfetta, 2020, 100 ss.

di così vasta portata – possa trovare spazio nel nostro sistema giuridico costituzionale. In termini più chiari, nella nostra Costituzione è rinvenibile un *favor* per un sistema assistenzialistico o è invece delineato un sano Stato sociale in un'economia di mercato che predilige il lavoro? È evidente che questa secondo inquadramento è quello esatto ed è legato essenzialmente al concetto di *Costituzione economica*.

Sebbene presso la collettività dei consociati l'espressione *Costituzione economica* sia giunta in voga in tempi recenti in coincidenza con l'introduzione del principio dell'*equilibrio di bilancio* nel nuovo art. 81 Cost., in realtà già prima la formula era utilizzata per indicare le molteplici norme che contraddistinguono il modello economico prescelto nel nostro sistema giuridico, ossia lo "Stato sociale" o *welfare state*. Nel Titolo III della Prima parte della Costituzione dedicato ai «Rapporti economici» prevalgono le norme riferite al lavoro con disposizioni di principio e di dettaglio: si tratta delle più puntuali di tutta la Carta, rivaleggiando con quelle sulle garanzie penali e processuali, all'insegna del binomio lavoro-libertà.

Oggi il concetto di "*Costituzione economica*" per riferirsi a quegli articoli della Carta costituzionale che delineano il sistema economico prescelto dai Padri costituenti si è evoluto anche in forza dei principi introdotti con l'adesione italiana all'Unione europea ed ai relativi Trattati, sicché si può ritenere che lo *Stato sociale* tracciato nel 1948 si misura con l'*economia di mercato* nel quadro unionale e si confronta con le *fasi del ciclo economico* focalizzate nell'articolo 81 della Costituzione i cui effetti sul sistema sono disciplinati nel dettaglio dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e dalla legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243².

Il dato normativo consistente nel richiamo alle *fasi favorevoli ed avverse del ciclo economico* rappresenta il punto di contatto tra il bilancio dello Stato ed i risultati dell'economia privata, tra la politica economica governativo-parlamentare e la produzione reale dell'intero sistema-Paese in termini di beni e servizi in quanto le entrate dello Stato (art. 53 Cost.) sono una variabile dipendente dalla base imponibile rappresentata, innanzitutto, dal prodotto interno lordo annuale del Paese nel suo complesso a partire dalla produzione del lavoro e dell'impresa.

Il paradigma della Costituzione economica si perfeziona attraverso le norme che – accanto al lavoro contemplato tra i principi fondamentali (articoli 1 e 4) – danno risalto alla libertà d'iniziativa economica privata (art. 41, 1° co.), al credito

² Sul concetto di «Costituzione economica» si v. recentemente E. DE MARCO, "*Costituzione economica*" e integrazione sovranazionale, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. speciale 5/2019 del 25 ottobre 2019, 89 ss., che riporta le diverse posizioni della dottrina formatasi nei decenni. Si v. altresì M.S. GIANNINI, *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, n. 2-3/1979, 390. Ma il concetto è ricorrente o sotteso anche agli studi manualistici di settore: si v. B. CAVALLO-G. DI PLINIO, *Manuale di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1983. Sulla profonda relazione tra Carta fondamentale e sistema economico si v. P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996.

e al risparmio espressioni primarie del capitale coacervato e diffuso (art. 47, 1° co.) e alle risorse naturali, dall'energia agli utilizzi del suolo passando per la terra coltivabile (artt. 43 e 44) nel segno della proprietà privata (art. 42) con i connessi limiti via via giustapposti dai Padri costituenti alle enunciazioni generali. Da questo quadro emerge con chiarezza che la Costituzione sancisce il ruolo di quei quattro **fattori della produzione**³, ossia **lavoro, impresa, capitale** (sottoforma di credito e risparmio) e risorse naturali (a partire dalla **terra**, dal suolo e dall'energia) che sono i fattori creativi del benessere di una società⁴.

Oggi, anche al fine di contenere l'espansione del debito pubblico, le scelte di politica economica si confrontano con i risultati dell'economia reale sicché le decisioni di aumento della spesa risultano compatibili con la Costituzione a precise condizioni di copertura finanziaria. A sua volta la copertura finanziaria di una spesa è funzione della produttività della spesa medesima e della destinazione a finalità d'investimento: un aumento di spesa risulta compatibile col sistema *in primis* allorché si sostanzia in politiche economiche espansive, in provvedimenti di crescita economica (aumento del PIL) e in spese per investimenti duraturi.

Dunque, il nucleo delle norme costituzionali su cui ruota l'asse giuridico per la valutazione della compatibilità delle scelte economiche compiute dal legislatore è, innanzitutto, questa "*Costituzione socio-economica*" che ha il proprio perno nel punto di congiunzione tra i parametri procedurali e di copertura finanziaria sanciti nell'art. 81⁵ ed i parametri contenutistici fissati nelle norme sul lavoro,

³ L'individuazione dei quattro "fattori della produzione" in lavoro, capitale, risorse naturali (terra, acqua, giacimenti, miniere) e imprenditorialità è pressoché unanime da secoli nella dottrina economica occidentale per cui si v. nella manualistica di economia politica R. McCONNELL CAMPBELL-S.L. BRUE, *Economics: Principles, Problems, and Policies*, 1995-2003, New York, e N.G. MANKIW, *Principi di economia*, trad. it. di P. Canton, 3ª ed., 2004, Bologna. Ciascun fattore è capace di produrre un diverso tipo di reddito nell'ordine rispettivamente denominato retribuzione, interesse, rendita e profitto.

⁴ Nella dottrina costituzionalistica lavoro, terra-proprietà e impresa sono trattati in un'unica prospettazione da T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIV ed. int. riv. da G. Silvestri, Milano, 2017, 611 ss., in tema di libertà positive e libertà economiche.

⁵ Peraltro, l'art. 81 sottoposto allo *stress test* della recente recessione economica conseguente alla crisi pandemico-sanitaria iniziata nel 2020 ha dimostrato sorprendentemente la propria duttilità ed elasticità politica – abbinata ad altri strumenti a partire dal *Recovery and Resilience Facility*, in Italia mediaticamente ribattezzato come *Recovery Fund* che ha dato vita al PNRR – in un contesto unionale che ha saputo cogliere la necessità di abbandonare repentinamente alcuni dogmi dell'*austerità* che nei precedenti anni erano divenuti veri e propri *totem* a fronte dei quali ogni proposta di riforma veniva respinta per stridore con l'indiscutibile tabù dell'equilibrio di bilancio. Ciò è il risultato di quel repentino «*change of mindset*» prospettato per primo da M. Draghi su *Financial Times* del 25 marzo 2020 Draghi: *we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*.

sull'impresa e sugli altri fattori della produzione che connotano – insieme a quelle sulla previdenza ed assistenza – lo Stato sociale moderno.

Questo quadro di regole consente di compiere un'analisi della normativa sul reddito di cittadinanza che abbinati il dato economico ed i suoi effetti sul mercato del lavoro con il dato normativo tracciato dai Padri costituenti per la disciplina giuridica dell'economia e del lavoro nel nostro Paese.

2. *Il lavoro come fondamento della moderna società: il transito del principio dalla politica al diritto costituzionale*

L'introduzione del concetto del *lavoro* come *fondamento dell'ordinamento* politico-costituzionale fu sancita dall'Assemblea costituente nella storica seduta del 22 marzo 1947 nella versione proposta da Amintore Fanfani che seppur con diverse sfumature – che ripercorreremo qui di seguito – venne condivisa dalla stragrande maggioranza delle forze politiche presenti in quell'Aula, in quanto il richiamo al *lavoro* costituisce un valore centrale e uno dei punti fermi di tutte le più importanti culture giuridiche e delle relative dottrine politiche che hanno caratterizzato l'evoluzione del moderno pensiero sociale europeo ed occidentale in generale. Infatti, le norme costituzionali rappresentano la condensazione di idee nate nel lungo dibattito culturale e sociale tra le grandi scuole del pensiero – quello liberale, quello cristiano-democratico e quello socialista-marxista – sviluppatosi in una civiltà cresciuta nel suo complesso quando ha intrapreso la strada del maggior benessere diffuso per tutti gli strati della popolazione attraverso gli strumenti capaci di incrementare la produttività e non solo di redistribuire la ricchezza.

2.1. *Il lavoro nel pensiero liberale in Italia e nell'area anglosassone*

La concezione del lavoro nel pensiero liberale italiano del tempo della Costituente affonda le proprie radici nell'eredità lasciata dalla *realpolitik*⁶ di Camillo Cavour nel quadro europeo tracciato dal pensiero di David Ricardo.

Secondo Cavour il compito politico di risolvere il problema della povertà attraverso interventi economico-legislativi non si assolve finanziando (o sussidiando, il che in fondo, è equivalente) i bisogni degli abili al lavoro, ma creando le condizioni di lavoro per le masse di inoccupati. Il concetto divenne chiaro

⁶ Il concetto di *realpolitik* fu elaborato dal politologo tedesco August Ludwig VON ROCHAU, in *Principi di realpolitik. Applicazioni allo Stato tedesco*, 2^a ed., Stoccarda, 1859, e venne utilizzato dall'Autore per indicare il virtuoso esempio di Camillo Cavour come modello per la politica tedesca del suo tempo. Al concetto di *realpolitik* venne ricondotto *ex post* anche il pensiero di Nicolò Machiavelli e l'azione di Richelieu e Mazzarino, ma l'esordio del termine avvenne proprio in Von Rochau per riferirsi a Cavour.

quando, da un lato, Cavour impostò la battaglia parlamentare contro l'*asse ecclesiastico* (la cd. *manomorta*), ossia il patrimonio di quegli enti religiosi che sottraevano risorse all'economia produttiva sotto le mentite spoglie di azioni caritatevoli e, dall'altro lato, avviò un vasto programma di lavori pubblici finalizzati all'aumento dell'occupazione nel mondo operaio e contadino. Infatti, facendo tesoro della precedente esperienza inglese, allorché nel Parlamento subalpino si discuteva l'abolizione degli ordini religiosi mendicanti, a chi eccepiva che quegli ordini sfamavano i non abbienti, Cavour obiettò che *l'economia moderna si fonda sul lavoro* e che gli studi più evoluti avevano già allora dimostrato che il benessere individuale e collettivo è conseguenza diretta del lavoro, sicché quegli enti erano "*contrari alla moderna etica del lavoro*" in quanto la loro presenza sollevava gente abile al lavoro dalla ricerca dell'avviamento ad un mestiere⁷.

La politica liberale italiana si poneva in linea con le evoluzioni dei moderni liberali inglesi e con le dottrine di David Ricardo e Jeremy Bentham i quali avevano constatato nell'epoca immediatamente precedente come i sussidi ai disoccupati previsti dalla legislazione inglese dell'Età elisabettiana (le cosiddette *Poor Laws*) dessero luogo ad una condizione economica che incastrava i percettori di un sussidio in una gabbia di estraneità rispetto alla produzione, mantenendoli poveri proprio in quanto dipendenti dal sussidio: è quel fenomeno scientificamente descritto come "*trappola della povertà*" che vedremo più avanti.

In Cavour e Ricardo lo sviluppo economico è legato al lavoro.

2.2. Il lavoro nella dottrina socialista ed il ruolo politico del lavoratore

La prima forma europea di socialismo fu quella elaborata in Inghilterra da Robert Owen e venne concepita in guisa di lotta alla povertà attraverso il lavoro.

Sebbene gli esperimenti concreti fallirono miseramente a causa dell'eccesso di pianificazione, degli elevati costi di realizzazione delle cittadelle produttive e di una certa mancanza di libertà dei lavoratori nella scelta del lavoro⁸, il pensiero di Owen rappresentò una tappa importante nella generale adesione al concetto secondo cui *la crescita economica è ottenuta attraverso il lavoro*, idea per quel tempo

⁷ I corsivi sono tratti dai concetti espressi da C. Cavour negli interventi parlamentari dinanzi alla Camera dei Deputati del Parlamento subalpino, nel corso della sessione dedicata alla discussione sulla soppressione degli ordini religiosi mendicanti (ad es. si v. atti parlamentari, seduta del 20 febbraio 1855, 2900).

Cavour in *Extrait sulla legge dei poveri*, opera scritta in Francia nel 1834, esamina l'evoluzione nel corso degli anni della legislazione inglese sul sollievo dalla povertà. Sul pensiero e le opere di Cavour si v. R. ROMEO, *Vita di Cavour*, Roma-Bari, 1984, segnatamente 292 ss.

Nel Regno Unito, in quegli stessi anni, l'enfasi per il lavoro condusse addirittura al lavoro obbligatorio nelle *parish workhouse* che tanto ispireranno il pensiero di Karl Marx.

⁸ In ciò la concezione del lavoro di Owen differisce profondamente da quella vincente del benessere di Bentham basata sulla libertà del lavoratore.

innovativa che si risolveva nel rifiuto di finanziare i bisogni degli abili al lavoro, per lasciare il posto a scelte economiche volte alla creazione delle condizioni di lavoro per le masse di affamati. Il suo concreto insuccesso portò a definirlo come *socialismo utopistico* anche per distinguerlo da quello poi propugnato da Karl Marx che si autodefinì *socialismo scientifico* per la pretesa di aver risolto le falle in cui era incorso il socialismo di Owen⁹.

Parimenti il pensiero comunista di Marx si basa sul lavoro partendo dall'osservazione – nell'Inghilterra del suo tempo – del retaggio delle totalitarie *workhouses* e delle *houses of correction* di elisabettiana concezione, dedicate alla correzione degli “*unwilling to work*”, i riluttanti al lavoro. Le *workhouse* furono regolate da diverse legislazioni durate fino all'Ottocento quando vennero via via superate nel corso dell'età vittoriana¹⁰. In Marx al lavoro è data una connotazione prettamente *classista*, spostando l'accento sul ruolo politico della *classe dei lavoratori* in lotta contro le altre classi sociali. Il lavoro non è, dunque, visto come risultato della collaborazione tra capitale e lavoratori, ma come strumento di ascesa politica basata sul divario numerico che porterà i lavoratori alla presa del potere. Dopo il fallimento del socialismo utopistico di Owen la storia ci ha consegnato anche il fallimento del sedicente socialismo scientifico a causa dell'assenza di libertà economica e giuridica. Il marxismo, comunque, ha avuto nel Mondo Occidentale la funzione di conferire alla *classe proletaria* l'aspirazione a divenire soggetto politico nel momento in cui si trasformò in *classe lavoratrice*, ossia produttiva e partecipe delle dinamiche di crescita economica della società¹¹.

In Marx la partecipazione politica è legata al lavoro.

⁹ Nell'esperienza italiana del Novecento, la duplice genesi del Fascismo nato dalla convergenza del socialismo rivoluzionario del primo Mussolini e del nazionalismo di Enrico Corradini e Luigi Federzoni, conferì al Movimento prima e al Partito poi una poliedricità che sul versante economico lo tenne molto vicino ai temi del lavoro, come si evince sin dal “programma sansepolcrista” del 1919 per giungere alla “Carta del Lavoro” del 1927 e alla successiva legislazione produttivista proseguita ancora negli anni '40 con i programmi di bonifica integrale in agricoltura e con la ricostruzione industriale. Tale pensiero politico non verrà, tuttavia, affrontato nel testo perché non ha contribuito alla stesura della Costituzione.

¹⁰ La celeberrima letteratura sociale inglese di età vittoriana – soprattutto attraverso i grandi romanzi di Charles Dickens il cui emblema sono *Le avventure di Oliver Twist* – ci ha consegnati uno spaccato dell'Inghilterra di quegli anni.

¹¹ I punti deboli dell'impostazione marxista-comunista, oltre al totalitarismo politico e alla soppressione delle libertà civili e religiose, si concretizzarono – con riferimento all'ambito economico – nella demonizzazione della proprietà privata, nell'eccesso di pianificazione e nella negazione del ruolo degli altri fattori della produzione, ossia capitale, risorse naturali e merito imprenditoriale interamente assorbiti dallo Stato totalitario, nonché nella sfiducia verso la crescita individuale con una esaltazione del collettivismo che sottrae all'uomo quell'anelito al miglioramento della propria condizione, attraverso le libere scelte, che ha sempre rappresentato il principale motore del progresso generale.

2.3. *Il lavoro nella visione del cattolicesimo politico: la dottrina sociale della Chiesa*

I partiti politici europei di ispirazione cattolica hanno assunto il pensiero sociale della Chiesa come riferimento ideale delle proposte legislative e costituzionali in materia economica. La dottrina cattolica sul punto si articola essenzialmente sul binario lungo 40 anni che corre tra l'enciclica *Rerum Novarum*, la prima di carattere sociale promulgata il 15 maggio 1891¹² da papa Leone XIII con la quale la Chiesa cattolica esordisce sui temi economici e del lavoro, e l'enciclica *Quadragesimo Anno*, promulgata il 15 maggio 1931 da papa Pio XI¹³. Anche in questa dottrina il lavoro assume un ruolo preponderante superando la visione puramente caritatevole e pauperista insita nella vecchia concezione cristiana rivolta al sollievo dalla povertà in cui mancava un ruolo dignitoso dell'assistito nelle dinamiche sociali di crescita e di prosperità.

La *Rerum Novarum* di Leone XIII fu motivata, infatti, dalla riflessione sulla condizione operaia e, se da un lato, espresse una netta condanna contro il comunismo¹⁴ e contro la connessa teoria della lotta di classe ritenendola inadatta all'emancipazione degli strati sociali meno abbienti e foriera di un'insignificante battaglia, dall'altro lato si pronunciò in favore dell'accordo tra lavoratori e datori di lavoro, condannando l'ingiustizia di un'eccessiva sperequazione di ricchezza, ammettendo l'intervento dello Stato a tutela dei lavoratori (riposo festivo, limitazioni dell'orario di lavoro) e riconoscendo la liceità delle organizzazioni operaie nell'auspicio che non venissero strumentalizzate a fini politici dai partiti marxisti¹⁵.

La *Quadragesimo Anno* del 1931 fu fortemente ispirata dalla situazione economica mondiale successiva alla Grande Depressione del 1929¹⁶. Riguardo al rapporto tra capitale e lavoro, quest'ultima enciclica elogia tutti gli sforzi compiuti per mitigare i contrasti, esortando le parti a proseguire in questo cammino e riba-

¹² In Italia nel 1891-1892 fervevano i preparativi per la fondazione del partito socialista dei lavoratori sorto ufficialmente a Genova il 14-15 agosto 1892 durante la convergenza in quella città di manovalanza per le celebrazioni del 400° anniversario della scoperta dell'America.

¹³ Questi documenti pontifici sono il frutto non solo del Magistero della Chiesa, ma anche del dibattito e degli studi di prelati e laici di formazione cattolica.

¹⁴ La condanna del comunismo che inizia ad essere configurata dalla Chiesa come un male assoluto è contenuta al n. 112 dell'enciclica.

¹⁵ Il quadro giuridico-economico-politico venne completato dalla riflessione favorevole alla proprietà privata ritenuta istituto di carattere fondamentale per la prosperità di tutte le classi produttive, incluse quelle lavoratrici.

¹⁶ Vi si evidenziarono le implicazioni etiche delle attività economiche, soprattutto nell'epoca dell'industrializzazione, descrivendo con sfumature realisticamente fosche i danni che possono derivare alla società e al singolo uomo sia dal comunismo totalitario sia dal capitalismo incontrollato e ribadendo la necessità di edificare una società giusta e dignitosa per tutti, poggiata su solidarietà e sussidiarietà.

dendo chiaramente che la pace sociale è realizzabile soltanto allorché i lavoratori sono remunerati con un “salario giusto” per determinare il quale occorre tener conto dei bisogni personali del lavoratore e della sua dignità, permettendogli di mantenere la famiglia in conformità alle condizioni correnti dell’economia¹⁷.

In Leone XIII e Pio XI la percezione di un giusto reddito è legata al lavoro.

2.4. *Il lavoro: comune denominatore del pensiero politico moderno. La sua costituzionalizzazione in Italia*

Dunque, il «principio lavorista»¹⁸ rappresenta il comune denominatore delle differenti dottrine politico-economiche che, seppur con diverse sfaccettature, erano chiaramente approdate nel 1946 al risultato condiviso di individuare nel lavoro il fondamento della nascita democrazia. Così il lavoro è entrato direttamente nella Costituzione ed è diventato elemento fondante dell’ordinamento giuridico.

Tra le diverse teorie, la dottrina cristiano-sociale del lavoro, depurata degli elementi religiosi, attraverso il filtro della laicità politica della Democrazia cristiana prevalse, come vedremo, in Assemblea costituente in virtù dell’equilibrio insito nella sua costruzione, tendente a dirimere la contesa economico-sociale nell’ottica della prosperità diffusa attraverso la crescita economica e la lotta alla disoccupazione, senza la violenza rivoluzionaria della lotta di classe auspicata da coloro che preferivano mantenere intatti i problemi degli strati meno abbienti per sfruttarne la rabbia a fini sovversivi in campo politico.

Tale concezione venne accolta anche dai liberali nell’ottica della lotta all’ozio parassitario e, infine, dai marxisti (comunisti e socialisti) nella generale consapevolezza che il lavoro rappresenta lo strumento essenziale per l’emancipazione economico-sociale delle classi un tempo subalterne ed adesso protagoniste del campo politico attraverso il suffragio universale democratico.

3. *Il senso di una Costituzione democratica «fondata sul lavoro»*

La formulazione dell’articolo 1 ha suscitato l’attenzione di politici, giuristi e studiosi delle diverse discipline.

Di essa si può dare una lettura prettamente giuridica emergente anche dalla sua genesi rinvenibile dai lavori parlamentari attraverso il franco dibattito politico svolto nella celebre seduta del 22 marzo 1947 e una lettura socio-economica

¹⁷ Per una completa panoramica si v. S. ZAMAGNI, voce *Dottrina sociale della Chiesa* in *Dizionario di Economia e Finanza*, Treccani, 2012, consultato *on line* il 20 febbraio 2022.

¹⁸ L’espressione ricorre in V. CRISAFULLI-L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 6.

(parimenti mediata dai principi ermeneutico-sistematici presenti nella stessa Costituzione) che si riconnette – in perfetta traiettoria ellittica – col principio giuridico della centralità del lavoro.

Iniziando dai lavori parlamentari, è noto che il primo articolo della Costituzione venne circondato di particolari attenzioni in quanto destinato a dare l'impronta a tutto il testo costituzionale anche in forza della collocazione di apertura dei principi fondamentali.

La prima formulazione elaborata dalla Commissione dei Settantacinque non piacque alla quasi totalità dell'Assemblea plenaria perché ritenuta *algida e carente*, ossia incapace di dare un tratto preciso al nascente ordinamento italiano, in quanto nel primo periodo si limitava ad enunciare che «*L'Italia è una Repubblica democratica*» senza conferirle alcuna connotazione sicché su proposta del democristiano Aldo Moro accettata dalla generalità dell'Assemblea fu deciso di inserire un riferimento al lavoro nella consapevolezza condivisa che è il lavoro che libera e nobilita gli uomini e le donne.

Il valore del lavoro era in linea, infatti, come abbiamo visto, con tutte le grandi dottrine politiche di riferimento teorico delle forze parlamentari e si conciliava perfettamente con il clima di sforzo collettivo per la ricostruzione del Paese nel periodo post-bellico. Il repubblicano Pacciardi vide nel riferimento al lavoro la chiara enunciazione che nella legislazione della nascente Repubblica non vi era alcuno spazio «*per gli oziosi e i parassiti*», ma solo per «*i lavoratori di ogni categoria: i contadini come gli operai, gli artigiani come i piccoli proprietari, gli impiegati, gli artisti, i professionisti, tutti coloro insomma che vivono del proprio lavoro*» e che non sperano i frutti del «*lavoro altrui*».

Si trattava, a quel punto, semplicemente di stabilire in che termini formulare l'introduzione del principio.

Su ispirazione di Palmiro Togliatti, il gruppo comunista presentò un emendamento depositato da Giorgio Amendola finalizzato a dare alla norma il seguente tenore: «*L'Italia è una Repubblica democratica di lavoratori*». Tuttavia, questo emendamento – appoggiato anche dal gruppo socialista allora su posizioni ancora filo-marxiste – venne respinto in quanto ritenuto *classista*: in particolare i liberali con l'on. Guido Cortese sottolinearono il contenuto *antiborghese* della proposta dei gruppi di ispirazione marxista, richiamando letteralmente a senso di «*responsabilità quei partiti che, agitando per primi fini insurrezionali, disavvezzarono dal rispetto alle istituzioni liberali e dalla legalità e facendo ricorso alla violenza determinarono le condizioni per le quali sorse ed avanzò l'infausto fascismo*». Il rimprovero dei liberali ai marxisti era basato anche sulla considerazione del fatto che l'on. Pietro Nenni in campagna elettorale aveva infiammato le piazze con lo slogan «*borghesia delenda est*». Era evidente che quella connotazione di parte con la quale l'emendamento Amendola intendeva torcere la questione spostando l'accento dal *fattore produttivo del lavoro* alla *classe operaia* introduceva un elemento divisivo nel corpo deliberante.

Comprendendo la delicatezza della questione il democristiano Amintore Fanfani presentò la formula «*L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro*» che con lessico asciutto e equilibrio mirabile risultò vincente in quanto centrava perfettamente la questione eliminando le scorie ideologiche e ponendo l'accento in modo oggettivo sulla *questione del lavoro* nella consapevolezza che fondare la Repubblica sul lavoro significa escludere che l'ordinamento nascente potesse basarsi «*sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria*», come pure sul mantenimento di alcuni grazie alle «*fatigue altrui*».

L'Assemblea comprese che la proposta formulata da Fanfani coglieva meglio di ogni altra la sostanza giuridico-economico-sociale e la votò pressoché all'unanimità con l'appoggio anche del Partito comunista e del Partito socialista i quali – abbandonando il tatticismo parlamentare – compresero che il testo avanzato dal gruppo democristiano era da preferire per nettezza e limpidezza a tutte le altre iniziative presentate¹⁹.

Ma le implicazioni profonde della decisione compiuta vanno ben oltre, in quanto la scelta di riporre il *fondamento* della Repubblica nel *lavoro* sottende la preminenza, da un canto, di tale fattore della produzione sugli altri pure presenti nel dettato costituzionale e, dall'altro canto, esclude quelle forme di assistenzialismo parassitario che si contrappongano al lavoro. Così si chiude quell'ellissi che lega il concetto strettamente giuridico del lavoro-*fondamento* al concetto sostanziale ed economico del lavoro-*fattore della produzione*; il quadro viene completato in un'ottica sistematica dagli altri elementi presenti nella stessa Costituzione socio-economica che richiamano i diversi fattori della produzione e del benessere già menzionati, dall'impresa alla proprietà, dal credito e risparmio sino alla cooperazione.

Tale impianto costituzionale rappresenta una sfida per il legislatore sul terreno del *metodo della legislazione* in quanto pone la necessità di distinguere la *legittima assistenza sociale* dall'*assistenzialismo improduttivo* poiché il congegno giuridico di quest'ultimo si misura con la possibilità di stridere con l'elemento fondante della Repubblica, ossia il lavoro, sancito nell'art. 1, primo comma, della Costituzione e ribadito in molte altre norme costituzionali.

Questo è il quadro normativo su cui valutare la compatibilità del reddito di cittadinanza con il sistema giuridico.

4. *Reddito di cittadinanza e disoccupazione volontaria. Il confine tra legittima assistenza sociale ed assistenzialismo improduttivo: come distinguerli*

Tra gli interventi che il legislatore ha facoltà di compiere nell'esercizio della propria discrezionalità politica in materia sociale, potrebbe *prima facie* apparire

¹⁹ Per un'analisi della norma si rinvia a V. CRISAFULLI-L. PALADIN, *op. loc. ult. cit.*

arduo rintracciare un confine costituzionale netto, capace di separare recisamente da un lato quelli che rientrano nell'*assistenza sociale* contemplata dalla Costituzione (o, comunque, non incompatibili con essa) e, dall'altro lato, quelli che – dando luogo *sic et simpliciter* ad un *assistenzialismo improduttivo* – possono a certe condizioni stridere con gli articoli 1 e 4 (nonché, come vedremo, gli articoli 35, 36, 37 e 38), talché conflagrando con un supremo principio costituzionale, ossia il *principio lavorista*, possono essere sospettati di un *fumus* d'illegittimità.

Dal complessivo contesto legislativo degli ultimi decenni in ambito sociale e previdenziale si ricava una costante linea di tendenza che ha portato ad adottare misure di riduzione della spesa pubblica su previdenza e assistenza con i costi sociali che ciò ha successivamente comportato. La ragione dei tagli di spesa riposa nel fatto che la previdenza – al pari dell'assistenza socio-sanitaria – è una delle voci più consistenti tra le spese di bilancio.

Il sistema di previdenza sociale (o, appunto, socio-previdenziale) – dedicato al soccorso nei confronti della *forza-lavoro*, ossia della parte di *popolazione abile al lavoro*, nelle fasi non occupazionali ovvero negli eventi avversi del ciclo vitale – è concettualmente diverso da quello socio-assistenziale, rivolto alla parte della *popolazione inabile al lavoro*: quest'ultimo fornisce un sostentamento che consente a ciascun individuo di non rimanere privo di un minimo tenore di vita in una società di mercato improntata, tuttavia, dalla presenza di un *welfare state* e, perciò, vocata tendenzialmente a tutelare i membri della società che non possono provvedere a sé stessi.

Occorre ricordare, innanzitutto, che il *sistema italiano di previdenza sociale* poggia sul *modello*, contemplato dal codice civile, delle *assicurazioni sociali* (art. 1886 c.c.) abbinato inscindibilmente al contratto di lavoro – classificabile tra i modelli di *previdenza sociale di carattere occupazionale* seguiti in tutto il mondo evoluto – il quale, rinviando alla legislazione speciale, prevede una *struttura ternaria* tra datore di lavoro, ente previdenziale e lavoratore, mediante lo schema dell'assicurazione obbligatoria²⁰.

Oggi tale modello socio-previdenziale è in tendenziale equilibrio economico-finanziario in quanto l'adozione via via integrale del regime contributivo in assenza di inflazione galoppante ha parametrato l'entità delle prestazioni (ossia le pensioni) ai versamenti effettuati durante la vita lavorativa. Gli eventi avversi contro i quali il lavoratore è tutelato mediante il contratto di assicurazione (previdenziale) sociale sono fissati direttamente dalla Costituzione all'art. 38, co. 2, che contempla l'*infortunio*, la *malattia*, l'*invalidità*, la *vecchiaia* (che nello schema assicurativo AGO, assicurazione generale obbligatoria, o AVS, include i casi di *vecchiaia*, *anzianità* e *morte* a tutela di definite categorie di *superstiti*) e *disoccupazione involontaria*²¹.

²⁰ Sulla struttura dei diversi contratti assicurativo-previdenziali si v. M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, 15ª ed. int. riv e agg., Torino, 2020.

²¹ La tutela del lavoratore contro la disoccupazione involontaria è garantita da diversi stru-

Ad esso si affianca il sistema di tutela socio-assistenziale che accanto a misure di ordine variegato quali la facilitazione all'accesso al diritto all'abitazione (art. 47 Cost.) o la gratuità degli studi (art. 34, co. 2, Cost.) fino ai più alti gradi per i meritevoli non abbienti (art. 34, co. 3, Cost.), ha il proprio perno nell'art. 38, co. 1 e 3, dedicati al mantenimento di quei cittadini che abbiano la *doppia caratteristica* di trovarsi in situazione di *inabilità al lavoro* e di *mananza di mezzi* di sostentamento.

È evidente che la disoccupazione volontaria, ossia la condizione di chi è indisponibile a lavorare, non è menzionata tra i casi e le forme di tutela ammesse e garantite dalla Costituzione.

Si può porre a questo punto un classico quesito che spesso ricorre quando si esaminano le norme della Carta, e cioè se questo *silenzio del Costituente* sulla *disoccupazione volontaria* lasci impregiudicata la discrezionalità del legislatore in sede di normazione ordinaria per un allargamento delle garanzie verso gli *“unwilling to work”*, ossia verso i *riluttanti al lavoro*, ovvero se quel silenzio dia luogo ad una recisa esclusione di interventi di spesa in caso di disoccupazione volontaria degli abili al lavoro riluttanti²².

La risposta al quesito può giungere solo attraverso un esame ermeneutico di carattere sistematico basato su una visione complessiva che ruoti attorno alle norme sul lavoro onde verificare se da esse scaturisca un'incompatibilità con erogazioni socio-assistenziali in presenza della scelta individuale di dissociarsi volontariamente dal partecipare ai processi produttivi: è di tutta evidenza che

menti a partire dalle varie forme di *Cassa integrazione guadagni* (ordinaria, straordinaria, in deroga) fino all'*indennità di disoccupazione* e alla recente normativa sulla Naspi.

²² La promozione del “reddito di cittadinanza” nel 2018 come proposta politica pare mostrarsi, in fondo, come una reazione al dibattito del decennio precedente che, forse, con una certa superficialità aveva male affrontato il tema degli stimoli all'occupazione con dichiarazioni di membri di diversi Governi che avevano etichettato e biasimato con epiteti sprezzanti coloro che erano privi di lavoro o di reddito sufficiente per una vita indipendente dalla famiglia di origine attraverso vocaboli come “bamboccioni” (audizione dinanzi alle Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato del Ministro dell'Economia e delle Finanze del Governo Prodi II, dott. Tommaso Padoa-Schioppa, si v. *Corriere della Sera* del 4 ottobre 2007 «Mandiamo i bamboccioni fuori di casa») o *choosy* e schizzinosi (si v. M. BILLECI su *Repubblica* del 22 ottobre 2012 “*Fornero: «I giovani non devono essere troppo 'choosy'»*) con riferimento alle parole del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali del Governo Monti, prof.ssa Elsa Fornero e su *Corriere della Sera* in pari data “*Fornero ai giovani: «Sul lavoro non dovete essere schizzinosi». E si scatena la polemica*”). In molti altri casi è stato utilizzato il termine anglosassone *nerd*.

La reazione mediatica e la polemica politica su tali epiteti contribuiranno a generare quella forma di rigetto che ha creato una base di consenso sull'idea di un reddito che potesse restituire dignità ad uno strato della popolazione escluso dalle dinamiche produttive. Vedremo, però, che un fenomeno distorsivo insito nel d.l. n. 4/2019 ha trasformato quel *reddito* in un sussidio assistenzialista slegato dal mondo del lavoro e, anzi, in attrito con esso (si v. il *Sole 24 Ore* del 12 luglio 2021 “*Lavoro stagionale e reddito di cittadinanza: una convivenza possibile Oggi la misura viene considerata un «disincentivo» per la ricerca di impiego. Si tratta di ripensarla, per renderla efficace*” di M. MINENNA) a tal punto da indurre a rimediare la fondatezza delle tanto criticate parole dei Ministri testé menzionate.

l'ammissione di un sussidio in favore degli *abili riluttanti* sortisce un intervento di spesa con caratteri di assistenzialismo improduttivo specie nella misura in cui dovesse emergere un mancato legame tra quel sussidio e un lavoro precedente o successivo. Bisogna, dunque, indagare tra le pieghe dell'ordinamento per verificare se oggi con l'introduzione del reddito di cittadinanza si sia concretizzata per via diretta o indiretta una fattispecie giuridica capace di collidere con le norme costituzionali sul fattore-lavoro e sugli altri fattori della produzione e del benessere da cui dipendente la prosperità della Nazione.

5. *La normativa sul reddito di cittadinanza*

Nel nostro ordinamento ha recentemente visto la luce un nuovo istituto previsto dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (convertito con modifiche dalla legge 28 marzo 2019, n. 26) noto come il «*reddito di cittadinanza*»: in realtà il decreto con una disciplina, in un certo senso, ricercatamente contorta e aggrovigliata regola una serie di misure diverse tra loro, intrecciate in modo da legarne per fini politici l'approvazione in un'unica deliberazione parlamentare.

Infatti – a parte la cosiddetta normativa su «*quota 100*» contenuta nel Capo II del medesimo decreto e che non è oggetto di questo studio in quanto verte sulla materia dell'anzianità contributiva e dell'età anagrafica della *forza-lavoro* necessaria per il maturare del diritto alla prestazione di previdenza sociale (ossia della pensione di cui all'art. 38, co. 2, Cost.) e non sull'indagine intorno alle supposte tutele dei *riluttanti al lavoro* né sull'assistenza sociale – nello stesso Capo I è disciplinata in modo intersecato con il reddito di cittadinanza anche la cosiddetta «*pensione di cittadinanza*» che in realtà è semplicemente un'integrazione o aumento delle pensioni esistenti in relazione all'incedere dell'età e alla composizione del nucleo familiare, sicché si tratta anche in questo caso di una misura attinente alla previdenza sociale (in particolare alla consistenza della prestazione di pensione o di assegno sociale) e non già di una misura di mero assistenzialismo improduttivo perché destinata a soggetti non più in età lavorativa²³.

Parimenti nella normativa compare diverse volte il richiamo alla condizione di inabilità grave e di non-autosufficienza innescando anche in questo caso un groviglio normativo con una condizione che attiene ad un piano diverso in quanto le provvidenze pubbliche in favore dei disabili e non-autosufficienti sono regolate dalla Costituzione nell'art. 38, co. 1, e sono meritevoli di tutela a prescindere dal loro legame con la disciplina di altri istituti²⁴.

²³ L'intrinseca diversità tra reddito di cittadinanza e pensione di cittadinanza è confermata dalla giurisprudenza costituzionale nelle recenti sentenze n. 126 del 21 giugno 2021 (6.2 *in diritto*) e n. 19 del 25 gennaio 2022 (punto 4 *in diritto*).

²⁴ Al fine di moltiplicare la confusione, nel dibattito politico e mediatico spesso i discorsi sul

È, dunque, materia di preliminare approfondimento la valutazione di tale intreccio onde verificare se esso sia ineluttabile ed inestricabile perché così deliberatamente costruito dal legislatore ovvero se si tratti di misure che possono essere esaminate distintamente tra loro riconducendo ognuna di esse all'alveo che le è proprio in linea con quel compito di discernimento che è caratteristica dell'atteggiamento dell'ermeneuta dinanzi ad ogni legge. Sicuramente questo seconda impostazione è preferibile in quanto l'*intenzione del legislatore* rappresenta un *canone ermeneutico* che non va confuso con le finalità del compilatore né con la volontà del proponente, ma costituisce un principio da porre in armonia con il significato proprio dei termini giuridici e, soprattutto, con i valori costituzionali in un'ottica sistematica.

Un indice che depone in tale direzione è contenuto nello stesso testo normativo nelle parti in cui dissipa il groviglio ogniqualvolta nel disciplinare obblighi specifici li limita ai soli soggetti abili al lavoro ed in età lavorativa, ossia a coloro che potenzialmente sono parte della forza-lavoro e che in concreto non partecipano ai processi produttivi, come è evidente dal tenore letterale dell'art. 4 del d.l. n. 4/2019 che esonera dal "Patto per il lavoro" gli *over 65* ed i portatori di disabilità a certe condizioni.

Posto, dunque, che il d.l. n. 4/2019, lungi dall'aver introdotto un singolo istituto, ha in realtà inserito una serie di meccanismi che – sebbene dotati di una disciplina parzialmente parallela – sono tra loro indipendenti, si può affrontare l'esame del solo *reddito di cittadinanza* in senso stretto sicché le seguenti riflessioni non investiranno le parti della normativa che attengono alla disciplina pensionistica e quelle che implementano la tutela per i disabili e i non-autosufficienti, ma riguardano solo ed unicamente i punti della nuova disciplina che permettono di erogare una prestazione monetaria pubblica in favore di soggetti abili al lavoro ed in età lavorativa onde scrutinare se il decreto-legge n. 4 del 2019 abbia introdotto una misura a vantaggio dei *riluttanti al lavoro* dando luogo direttamente o indirettamente ad una condizione che – anziché sollevare la situazione economica degli inoccupati – li intrappola nella povertà in stridente contrasto con la predilezione per il fattore-lavoro come fattore produttivo del benessere, elemento fondante dell'ordinamento ai sensi dell'articolo 1 della Costituzione, oltre che dovere civile ai sensi dell'articolo 4 della medesima Carta.

reddito di cittadinanza vengono intrecciati in un'unica trama con commenti su un altro istituto, ossia il *reddito di emergenza*, introdotto in Italia con l'art. 82 del decreto-legge 20 maggio 2020, n. 34 con l'intento di alleviare lo stato di sofferenza causato a molte categorie produttive dalla crisi economica seguita all'epidemia di *coronavirus*. Anche in questo versante non bisogna fare confusione perché si tratta di istituti giuridici completamente diversi.

Parimenti, il reddito di cittadinanza differisce dal "reddito di inclusione" introdotto nella precedente XVII legislatura dal decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147.

5.1. *Il lessico giuridico come mistificazione dell'istituto*

Il reddito di cittadinanza ha una denominazione che testimonia immediatamente la scelta di una formula mentitoria da parte del legislatore: viene, infatti, definito *reddito* ciò che ai sensi della stessa normativa non è tale poiché secondo l'art. 3, co. 4, del decreto-legge n. 4 del 2019, lo strumento in questione è escluso espressamente dalla categoria dei redditi veri e propri e dall'assoggettamento alla disciplina della relativa imposta. Dunque, non è un reddito, ma semplicemente un *beneficio* come lo denomina in varie parti il decreto istitutivo o un mero *sussidio*. Del resto lo strumento in questione a causa della sua estraneità ai fattori produttivi sui quali è strutturata l'imposta sul reddito (redditi da immobili, da capitale, da lavoro e d'impresa) non rientra nella definizione di cui all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601 che contempla *qualunque provento* ottenuto dalla redditività dei fattori produttivi di un individuo (rendite, interessi, salari e stipendi, profitti)²⁵.

Inoltre, anche la seconda parte della locuzione con cui è denominato lo strumento è fuorviante in quanto il richiamo alla *cittadinanza* è smentito dal dato normativo che all'art. 2, co. 2, lett. a) include tra i beneficiari, oltre ai cittadini, anche gli stranieri appartenenti ad un Paese membro dell'Unione europea e gli extracomunitari²⁶ in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo e quelli residenti in Italia da un certo numero di anni²⁷. Parimenti dal godimento dello strumento sono esclusi i cittadini italiani residenti o domiciliati all'estero. Quindi, ciò che rileva non è tanto il possesso della cittadinanza, quanto la condizione della permanenza sul territorio italiano, ossia la stanzialità nel nostro Paese da parte di cittadini e stranieri.

Pertanto, lo strumento piuttosto che *reddito di cittadinanza*²⁸ può più propriamente essere definito in termini giuridici come *sussidio di stanza*, legato com'è alla presenza stanziale sul territorio a prescindere dalla cittadinanza e contraddistinto dalla natura sussidiaria e ausiliaria-assistenziale anziché dalla natura reddituale.

²⁵ Sul concetto di reddito si v. P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario, Parte speciale*, Milano, 2002, 5 ss., e S. LA ROSA, *Principi di diritto tributario*, Torino, 2004, 4 ss.

²⁶ Esulano dall'esame qui sviluppato le norme che menzionano i rifugiati politici e altre categorie di soggetti.

²⁷ Sulla legittimità dell'esclusione degli stranieri extracomunitari privi di permesso di soggiorno di lungo periodo si v. la recente sent. Corte cost. n. 19/2022. Precedentemente la Consulta aveva anche respinto le questioni di costituzionalità sollevate in relazione all'esclusione e alla perdita del beneficio per coloro che sono percossi da misure cautelari personali e da condanne penali (si v. le sentenze della Corte costituzionale n. 122 del 2020 e n. 126 del 2021).

²⁸ Si v. S. SPATTINI-G. IMPELLIZZERI, *Il reddito di cittadinanza non è un reddito di cittadinanza*, in M. MAROCCO-S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, 2019, in www.adapt.it.

6. *La mancanza di un legame tra reddito di cittadinanza e partecipazione alla produzione del benessere generale*

Dopo questa precisazione di carattere giuridico-lessicale, si può passare ad un esame della disciplina positiva. Lo strumento in questione viene definito in un modo tale da vedersi attribuite finalità molteplici e diverse, talvolta contrastanti o divergenti tra loro²⁹, come emerge con chiarezza dal tenore dell'art. 1 che lo qualifica al contempo come misura:

di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro;

di contrasto alla povertà;

di contrasto alla disuguaglianza e all'esclusione sociale;

diretta a favorire una serie di diritti quali quelli all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro³⁰.

Il contrasto alla povertà, ad esempio, è un fine ben diverso ed altrettanto nobile rispetto al contrasto alle disuguaglianze, ma è vitale perché legato alla sopravvivenza degli indigenti, ed entrambi sono in un certo senso superiori rispetto al diritto alla formazione, mentre le politiche attive del lavoro implicano interventi più complessi rispetto alle mere elargizioni monetarie, coinvolgendo i datori di lavoro ed i soggetti pubblici e privati incaricati di mediare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

In termini più chiari si può affermare che uno stesso intervento non può fungere da misura di contrasto alla povertà e da strumento di politica attiva del lavoro (incentivo al lavoro) poiché la prima esclude lo svolgimento di un'attività lavorativa mentre il secondo la pone come presupposto o come risultato, in disparte il fatto che nel campo della formazione il sussidio va elargito *subordinatamente* alla frequenza di un corso e non già concesso a prescindere.

È evidente che questi richiami ai diritti sanciti dalla Carta non sono certo pleonastici³¹, ma sicuramente inseriti in guisa di asserzioni pretenziosamente apodittiche poiché hanno la palese e nuda finalità di cercare un appiglio che agganci lo strumento in un modo o in un altro a norme costituzionali poste a tutela di diritti fondamentali: lo scopo pare quello di precostituire uno scudo poliedrico alla disciplina onde darle riparo su più fronti qualora ne fosse sostenuta l'incompatibilità col sistema.

A questo punto occorre chiedersi quali possano essere i criteri per discerne-

²⁹ Questo aspetto è ampiamente esaminato in S. SPATTINI-G. IMPELLIZZERI, *op. ult. cit.*

³⁰ L'eterogeneità dei fini giustapposti dal legislatore emerge dalla giurisprudenza costituzionale (si v. sentt. n. 122 del 2020, n. 126 del 2021 e n. 19 del 2022).

³¹ La corrente del *ginsrealismo* offre strumenti capaci di spiegare come l'effettiva operatività della norma prevalga sulle enfatiche enunciazioni formali.

re se una misura che contempla erogazioni monetarie in favore di soggetti abili al lavoro in stato di disoccupazione in età lavorativa possa collidere con il fondamento costituzionale del lavoro. Il primo criterio è la *volontarietà* o meno della disoccupazione, mentre il secondo criterio è l'ammontare dello strumento rispetto alle dinamiche salariali e alla soglia di povertà in quanto la distanza o vicinanza dal salario minimo e medio rende ragione di un'interferenza capace di generare uno *spiazzamento di mercato*, mentre la distanza o vicinanza con la soglia di povertà consente di dissipare il dubbio sulla qualificazione ed i fini dello strumento.

Ma prima di passare a questo esame occorre vedere come dottrina e giurisprudenza costituzionale leggono le norme della Carta fondamentale in materia di lavoro.

7. *Il diritto-dovere del lavoro e il principio lavorista nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale*

La dottrina ha variamente approcciato l'interpretazione degli articoli 1 e 4 della Costituzione e la questione dell'importanza da attribuire al principio lavorista in essi presente.

Ferma restando la libertà di lavoro come assenza di costrizione, da un lato, e come facoltà – dall'altro lato – di esercitare un lavoro liberamente scelto e conforme alle proprie capacità ed attitudini, eminente dottrina³² afferma che il lavoro nella Costituzione si manifesta, oltre che come diritto del cittadino, anche come dovere di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 della Costituzione: in tale senso, chi – essendo abile al lavoro ed in età lavorativa – è sprovvisto di lavoro è tenuto ad adoperarsi per svolgerne uno al fine di contribuire ai doveri di solidarietà verso gli altri, anziché ritenersi unicamente destinatario di solidarietà da parte dei consociati.

Una brillante dottrina³³ sottolinea l'elemento precettivo comunque ricavabile da una norma programmatica come l'art. 4 della Costituzione, mentre altra parte della dottrina in quella norma vede delineato “*il programma dei pubblici poteri (il legislatore ed il governo centrale e locali) di perseguire una politica economica rivolta a raggiungere l'obiettivo della piena o maggiore occupazione al fine di contrastare il fenomeno della inoccupazione e della disoccupazione*”³⁴.

In tale quadro, il Costituente ha tracciato per il legislatore la strada per risolvere la piaga della disoccupazione che lascia senza reddito alcuni strati della popolazione nella sollecitazione ad adottare strumenti di politica economica che

³² T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 566 e 620.

³³ R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 584.

³⁴ Così A. CELOTTO-L. SALTARI, *Costituzione ragionata*, cit., 15 richiamando anche la giurisprudenza costituzionale.

generino lavoro e non già misure di mero sussidio, come il reddito di cittadinanza specie se giungono ad un livello tale da interferire persino con l'offerta di lavoro esistente.

La giurisprudenza costituzionale, con riferimento all'art. 4 della Costituzione, riconnette al lavoro la libertà della persona umana³⁵ in linea con l'art. 36 della Costituzione che – per i soggetti abili al lavoro – lega anche la dignità di ciascuno alla retribuzione derivante dal lavoro³⁶.

La Consulta legge nelle norme costituzionali sul lavoro l'obiettivo di «indirizzare l'attività di tutti i pubblici poteri, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro»³⁷ con l'obiettivo della *piena occupazione* o della *massima occupazione* in funzione alle relazioni economiche esistenti e alle risorse disponibili³⁸.

Posto che la Costituzione all'art. 4, co. 2, stabilisce il dovere di ciascun cittadino di svolgere un lavoro secondo le proprie scelte e possibilità al fine di concorrere al benessere materiale e spirituale della società e considerato, tuttavia, che si tratta di un dovere incoercibile sul piano soggettivo in un sistema liberale e democratico come quello italiano, non si può certamente accedere alla tesi dottrina secondo la quale coloro che – pur essendo abili – violino il dovere civile di lavorare sottraendosi volontariamente possano andare incontro a sanzionabilità indiretta attraverso l'esclusione dall'assistenza e dal godimento dei diritti politici³⁹. Cionondimeno l'art. 4 è stato inteso come uno scopo assegnato dal Costituente alla legislazione ordinaria⁴⁰ affinché il potere legislativo adotti misure volte ad incentivare il lavoro sicché, anche sotto tale aspetto, un *favor* legislativo verso misure di spesa che allontanino i cittadini abili al lavoro dall'occupabilità stride col principio lavorista.

Vero è che la dottrina, commentando nel complesso la giurisprudenza costituzionale, ha osservato che la Consulta non ha attribuito sinora al principio lavorista una portata cogente tale da determinare pronunce dirimenti rispetto alle scelte del legislatore, ma è altrettanto vero che il contenzioso portato all'attenzione della Corte costituzionale ha riguardato vertenze il cui *thema decidendum* insisteva su un confronto volta per volta tra due diversi ambiti del lavoro: in altri termini le questioni sottoposte al vaglio del Giudice delle Leggi riguardavano la

³⁵ In tal senso sent. Corte cost. n. 45 del 1965, punto 3 *in diritto*.

³⁶ Quale dignità (art. 36, co. 1, Cost.), quale sviluppo della personalità (art. 2 Cost.), quale partecipazione all'organizzazione sociale (art. 3, co. 2, Cost.) è possibile rinvenire in una disposizione come quella dell'art. 3, co. 15, del decreto-legge n. 4 del 2019 che tratta l'adulto da infante sottraendogli in un dato mese una parte del denaro non speso nel mese precedente?

³⁷ Sempre sent. Corte cost. n. 45 del 1965.

³⁸ Si v. la sent. Corte cost. n. 130 del 16 luglio 1973.

³⁹ Si v. G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967.

⁴⁰ Si v. V. CRISAFULLI-L. PALADIN, *Commentario breve*, cit., 40, con citazione di R. Scognamiglio.

possibilità di estendere o meno ad un settore talune regole o tutele previste in un altro, dando vita ad un raffronto tra lavoro pubblico e lavoro privato⁴¹, tra lavoro autonomo e lavoro subordinato⁴², tra lavoro maschile e femminile⁴³, tra diritti previdenziali di un settore lavorativo e un altro. Ma in quei confronti sempre di lavoro si è trattato: sono state, in sostanza, sempre questioni riguardanti il lavoro e giammai il “non-lavoro”. Nella giurisprudenza costituzionale – sia pur riconoscendo che dal principio lavorista contenuto nella Costituzione non discende un predeterminato vincolo di tutela di taluni modi e forme in cui si svolge il lavoro⁴⁴ – con particolare riferimento all’art. 4 è costantemente ribadita l’«*importanza sociale del lavoro*»⁴⁵ e non di reddito sganciato dal lavoro.

Se, dunque, sinora gli articoli 1 e 4 che affermano il *principio lavorista* non hanno potuto dispiegare a pieno effetti travolgenti nei confronti di una norma di legge, ciò è dovuto esclusivamente al fatto che mai sino a questo momento il legislatore aveva deciso, in via diretta o indiretta, di incentivare il non-lavoro, né in modo voluto ed espresso né quale conseguenza non voluta di una qualche scelta normativa: altro è discutere se una regola prevista per i dipendenti del settore industriale possa essere estesa ai quelli del settore commerciale – quesito a fronte del quale la Consulta lascia al legislatore la discrezionalità di ponderare gli interessi in gioco sicché il principio lavorista non è violato in quanto di lavoro sempre si discute (semmai può essere violato un altro principio come quello dell’uguaglianza sostanziale o di ragionevolezza di cui all’art. 3, co. 2) –, altro è affrontare seriamente il tema della compatibilità con la Costituzione di una misura che sussidia il non-lavoro.

Già da tempo la dottrina e la giurisprudenza costituzionale hanno evidenziato come tutte le norme della Carta sono idonee a costituire metro di giudizio sulla legittimità delle leggi, sconfessando l’ipotesi – da taluno inizialmente ventilata – di immaginare che la Legge Fondamentale fosse scomponibile in norme dal significato più o meno pregnante. Ciò fu affermato da subito, a partire dalla

⁴¹ Si v. le sentt. della Corte costituzionale n. 5 del 20 gennaio 1971 e n. 194 del 28 luglio 1976.

⁴² Si v. la sent. Corte cost. n. 130 del 1973 nella quale si esclude che siano costituzionalmente illegittime le differenze nella disciplina di dettaglio tra lavoro autonomo e lavoro subordinato sulla tutela del credito per il compenso dell’attività espletata.

⁴³ Si v. la sent. Corte cost. n. 105 del 23 maggio 2018 in cui, peraltro, sono invocate diverse norme costituzionali sul lavoro, ma non gli articoli 1 e 4: la complessità delle questioni lavoristiche è tale da sollevare vari conflitti tra le diverse forme di lavoro e, tuttavia, mai in passato il complesso quadro delle norme costituzionali sul lavoro era stato sottoposto ad un obliquo conflitto con norme tese ad offrire forme di tutela al non-lavoro e alla disoccupazione volontaria. Tali norme non possono sottrarsi al giudizio di costituzionalità attraverso meccanismi volti a bypassare i principi costituzionali sul lavoro come espressione primaria di operosità umana in tutte le sue forme ed applicazioni.

⁴⁴ In tal senso si v. ancora la sent. Corte cost. n. 130 del 1973.

⁴⁵ In tal senso le sentenze della Corte costituzionale n. 3 del 26 gennaio 1957 e n. 16 del 15 febbraio 1980, nonché la sentenza n. 5 del 1971 già citata.

statuizione con la quale fu sancito che persino la distinzione tra norme programmatiche e norme precettive fosse irrilevante ai fini del giudizio di costituzionalità aggiungendo che l'illegittimità di una legge può anche discendere dal conflitto con una norma di principio. In effetti ogni enunciato della Costituzione ha un contenuto precettivo anche nella misura in cui rivolgendosi al legislatore imprime una direzione e non un'altra o nella misura in cui enunciando un principio esclude quello opposto.

E, se da una parte bisogna riconoscere che statisticamente vi sono alcuni articoli che più di frequente si sono prestati a fungere da parametro di giudizio, dall'altra parte è altrettanto vero che la recente esperienza mostra che anche qualche disposizione mai evocata fino ad una certa epoca nel corso dei giudizi, può in un dato momento entrare in gioco: ciò si verifica semplicemente perché solo in quel momento si assiste all'adozione di una legge che va a stridere con quella precisa disposizione costituzionale o col principio in essa enunciato⁴⁶.

Del resto un ordinamento giuridico (per di più privo di sovranità monetaria) può reggersi solo se poggia sulla sostenibilità economica delle scelte legislative di spesa. La concettualizzazione della categoria di "Costituzione economica" in Italia ha avuto un percorso indipendente e, tuttavia, convergente o quantomeno parallelo rispetto allo scenario internazionale in cui si sono sviluppate diverse correnti di studio ed approfondimento delle regole giuridiche (e, soprattutto, dei loro effetti concreti) attraverso strumenti economici.

Il riferimento all'abbinamento analitico tra diritto ed economia conduce immediatamente alla teoria dell'«*analisi economica del diritto*», sorta negli Stati Uniti e diffusasi in tutto il Mondo occidentale⁴⁷, nonché alla corrente dell'«*economia costituzionale*»⁴⁸ e al filone del *giusrealismo*.

L'*analisi economica del diritto*, in fondo, non è una semplice teoria o una corrente di pensiero, ma è piuttosto un *metodo* che rappresenta il punto di approdo di

⁴⁶ È il caso dell'articolo 1, comma 2, venuto in auge nelle recenti sentenze sull'illegittimità di alcune forme di premio di maggioranza previste da leggi elettorali (sentt. n. 1 del 13 gennaio 2014 e n. 35 del 9 febbraio 2017): sebbene le disposizioni in cui la Costituzione menziona le leggi elettorali siano collocate in tutt'altra parte del testo ed in particolare nell'art. 72 – che detta, per la verità, solo norme di procedura parlamentare – la sostanza della legge elettorale si ricava esaminando la Carta nel suo complesso sicché i parametri di riferimento sono rintracciabili, da un canto, nell'art. 48 e dall'altro canto proprio nella sovranità popolare che caratterizza il nostro sistema democratico. È la ricchezza concettuale di tale articolo che in pochi semplici termini contiene principi fondamentali ad aver scardinato il meccanismo con il quale erano congegnate quelle leggi attinenti ad una materia *politicamente* "molto sensibile".

⁴⁷ ...sulle orme del pensiero del grande studioso italo-americano Guido Calabresi formulato attraverso una serie di articoli pubblicati tra gli anni '60 e '70 del Novecento.

⁴⁸ ... elaborata dallo statunitense James M. Buchanan, Premio Nobel nel 1986.

una riflessione ad ampio spettro che, a partire da casi specifici, ha svelato alcuni meccanismi decisionali del legislatore ed ha identificato anche gli strumenti per esaminare quelle decisioni dall'esterno. L'analisi economica, in realtà, sebbene in modo a volte inconsapevole, è sempre stata sottesa al *processo di elaborazione delle regole* in quanto un intervento normativo nella maggior parte dei casi implica un mutamento dei rapporti preesistenti poiché uno dei principali fini del legiferare è rappresentato dall'intenzione di modificare (ossia dal fine riformatore) in certo verso piuttosto che in un altro la situazione pregressa spostando un asse, cambiando i rapporti di forza, generando un nuovo equilibrio anche nelle relazioni economiche. Per tale ragione l'analisi economica, benché sorta in ambito civilistico, oggi – sia come *metodo di elaborazione* che come *metodo di interpretazione* delle norme – abbraccia molti ambiti del sapere giuridico⁴⁹. La stessa “*trappola della povertà*” osservata dal pensiero classico – su cui ci si soffermerà a breve – è inquadrabile come fattispecie antesignana dell'analisi economica del diritto.

L'*economia costituzionale* consente di valutare le scelte politiche sull'allocazione delle risorse pubbliche disponibili, la correttezza o meno delle scelte adottate rispetto a scelte alternative e la compatibilità delle decisioni di politica economica rispetto al quadro costituzionale esistente. Nell'osservazione delle trasformazioni dell'ordinamento il *Costituzionalismo economico* mette anche in guardia l'interprete rispetto alla presenza di decisioni di politica economica finalizzate non già al perseguimento dell'interesse generale quanto piuttosto alla crescita del consenso elettorale di una forza politica.

Il *giusrealismo* o *realismo giuridico* – in dissenso rispetto alle estreme conseguenze del *positivismo* giuridico e alle esasperazioni del formalismo costituzionale, e senza ricorrere d'altra parte all'etica presente nel *giusnaturalismo* rispetto al quale nega ogni affinità – focalizza l'attenzione sul modo concreto ed effettivo in cui una data regola viene applicata. In tale ottica ciò che conta non sono le dichiarazioni di principio talvolta enfaticamente proferite dal legislatore nella formulazione della norma, ma rileva ciò che in concreto è derivato dall'applicazione di quella norma. Si tratta di un esito non distante da quello che viene definito in Italia come *diritto vivente*, ossia la verifica e l'analisi di quale sia stata l'applicazione empirica della norma.

Questi strumenti concettuali e teorici vengono oggi utilizzati nelle riflessioni sui testi di legge e possono essere adoperati anche per scrutinare il reddito di cittadinanza.

⁴⁹ Si v. di recente G. CALABRESI, *The Future of Law and Economics*, Yale, 2016, in cui chiarisce che né il diritto né l'economica si trovano in condizione di subalternità l'uno rispetto all'altra, ma la loro interazione spiega il funzionamento dell'ordinamento fornendo chiavi interpretative.

8. *I sussidi agli indigenti come “trappola della povertà”: l’analisi economica del diritto applicata al reddito di cittadinanza. Reddito da lavoro e reddito senza lavoro*

In termini scientifici la “*trappola della povertà*” più volte evocata o “*circolo vizioso della povertà*” è una situazione ampiamente nota alla dottrina giuridico-economica nello studio degli effetti indiretti e contraddittori di interventi legislativi di lotta all’indigenza⁵⁰. Infatti, per *trappola della povertà* si intende la situazione riscontrabile allorché in presenza di sussidi non vi è alcun incentivo per le persone con redditi bassi o nulli a cercare un lavoro, in quanto ogni reddito addizionale causerebbe la perdita totale o parziale di benefici sociali o aumenti delle imposte⁵¹. Si ha, dunque, *trappola della povertà*⁵² quando – una volta introdotto il sussidio – un individuo che iniziasse a percepire un reddito da lavoro potrebbe trovarsi in una situazione peggiore o identica a quella precedente in cui riceveva il sussidio senza lavorare: per quanto paradossale questa condizione possa apparire, essa è facilmente riscontrabile in tutti i sistemi in cui lo Stato eroga sussidi ai disoccupati senza indurli a cercare un’occupazione. Per evitare che si verifichino questi effetti perversi e contraddittori gli strumenti concepiti per la lotta alla povertà per gli abili al lavoro devono avere una durata temporanea ed una portata decrescente per poi essere sostituiti nel tempo da incentivi all’occupazione come ad esempio la detassazione del lavoro o gli stanziamenti per le assunzioni⁵³.

⁵⁰ L’elaborazione del concetto di “*trappola della povertà*” si deve a D. RICARDO il cui pensiero in favore della produttività del lavoro e degli altri fattori si trova complessivamente espresso nella sua più celebre opera, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Londra, 1817 (trad. it. *Principi di economia politica e dell’imposta*, Torino, 2006) nella quale suggerisce di abolire le leggi che, sussidiando la povertà, sortiscono l’effetto di perpetuarla. Sul pensiero di Ricardo si v. P. SRAFFA-M.H. DOBB, *The Works and Correspondence of David Ricardo*, Cambridge, II ed., 1973.

In anni recenti la medesima locuzione è adoperata anche per indicare un fenomeno diverso di carattere macro-economico: si v. A. KRAAY-D. MCKENZIE, *Do Poverty Traps Exist? Assessing the Evidence in Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 127-148, 2014.

⁵¹ In merito agli studi sugli effetti distorsivi degli strumenti di lotta alla povertà che finiscono per creare una “cultura della povertà” si v. N.G. MANKIW, *Principi di economia*, cit., 319-320.

⁵² La *trappola della povertà* (in inglese *poverty trap*) spiegata da Ricardo agisce secondo lo stesso schema della *trappola della liquidità* (*liquidity trap*) illustrata da J.M. KEYNES (si v. *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, 1936, trad. it. a cura di Alberto Campolongo, *Teoria generale dell’occupazione, dell’interesse e della moneta*, Collezione Storia e dottrine economiche, Torino, 1947 e, recentemente, riedita a cura di G. La Malfa e G. Farese, Milano, Mondadori, Collana *I Meridiani*, 2019) al cui concetto si ispira sin dal nome. Si tratta, infatti, di *due trappole dell’improduttività* molto simili: come nessuno si priva delle proprie energie lavorative e del proprio tempo libero se il lavoro non viene pagato più dell’ozio (trappola della povertà), allo stesso modo nessuno si priva del capitale per darlo in prestito se la remunerazione in interessi per prestiti (ed investimenti) non è maggiore dell’interesse per i depositi (trappola della liquidità). Nella trappola della povertà risulta ingabbiato il fattore-lavoro; nella trappola della liquidità risulta ingabbiato il fattore-capitale.

⁵³ Milton Friedman nel suo studio sul rapporto costi/opportunità ha spiegato che

A questo punto occorre chiedersi se queste valutazioni sono solo frutto di un esame economico o se, piuttosto, nella *Costituzione vivente* si rinvengono indici economici capaci di portare a simili conclusioni.

Tali conclusioni – cui è giunto il pensiero dell'economica classica – erano ben noti al corpo deliberante dell'Assemblea costituente poiché costituivano il substrato culturale comune di un ceto politico intellettualmente elevato.

Infatti, esaminando il testo della Costituzione si potrebbe avere a prima vista l'impressione che in esso non sia presente il tema della lotta alla povertà e degli strumenti per contrastarla che, infatti, non compaiono in nessuna disposizione. Ma questa sarebbe una lettura senza dubbio superficiale in quanto nel 1946-48 era impossibile trascurare la povertà proprio perché nel clima post-bellico era sotto gli occhi di tutti. In realtà la lotta alla povertà è sottesa a tutto l'impianto della Costituzione economica che è retto dal precipuo strumento di quella lotta: il lavoro.

Così e solo così si spiega la quantità di norme dedicate al lavoro e il suo legame con il reddito per eccellenza: la retribuzione. Nell'articolo 4 Cost. il richiamo al *progresso materiale e spirituale* della società nient'altro è se non l'antica formulazione scelta dai Costituenti per indicare la *lotta alla povertà* che si realizza, dunque, attraverso il lavoro e non attraverso i sussidi: come abbiamo già visto i sussidi non sono mai contemplati dal Costituente in relazione ai soggetti abili al lavoro in età lavorativa e la disoccupazione involontaria non è contemplata dagli interventi di *welfare state* dell'art. 38 Cost.

Il legame funzionale inscindibile tra occupazione e lotta alla povertà corre attraverso il reddito-retribuzione che dal lavoro trae origine (art. 36, co. 1, e 37,

“non esistono pasti gratis” intendendo che un bene che si presenta come gratuito per un individuo, in realtà nasconde sempre un costo: il prezzo pagato dalla società nel rinunciare all'opportunità di destinare ad usi alternativi le risorse umane e materiali adoperate per produrre quel medesimo bene (M. FRIEDMAN, *Nessun pasto è gratis*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, 1978). Sviluppando tale concetto si ricava che quando una persona riceve denaro senza aver offerto in cambio nessuna controprestazione, è chiaro che un'altra persona ha dovuto lavorare per produrre quel denaro.

Allo stesso celebre Autore è attribuita la nota deduzione – divenuta ormai quasi un brocardo pressoché unanimemente condiviso – secondo cui: *“Se tu paghi la gente che non lavora e la tassi quando lavora, non esser sorpreso se produci disoccupazione”*. Al di là della paternità del brocardo, occorre rilevare che esso enuncia una realtà fattuale incontrovertibile, inquadrabile all'interno della teoria economica dei *disincentivi*. Il principio dell'incentivo al lavoro anziché al parassitismo si ritrova anche in filosofie lontane dal Mondo Occidentale, in quelle culture che nell'Estremo Oriente hanno storicamente sposato la logica del lavoro: il riferimento corre immediatamente all'altrettanto celebre massima di Confucio che affermava: *“se in riva ad un fiume incontri un affamato e gli dai un pesce lo ciberai per un solo giorno; se gli insegni a pescare saprà sfamarsi a lungo da solo”*.

co. 1 e 3, Cost.) e porta ad escludere la compatibilità costituzionale di benefici valevoli *sine die* per i riluttanti al lavoro e per i disoccupati volontari: infatti il reddito di cittadinanza, così come è oggi formulato, contrasta col lavoro anziché agevolarlo poiché si pone in antitesi con la retribuzione e genera una “trappola della povertà”.

I sussidi alla povertà, lungi dall'alleviarla, sortiscono il risultato di alimentarla e perpetuarla all'infinito ove non accompagnati e superati da strumenti capaci di generare lavoro.

In particolare l'art. 38 Cost. in materia di assistenza e previdenza sociale distingue nettamente le tutele da apprestare agli *inabili al lavoro* (1° e 3° co.) da quelle dedicate agli *abili al lavoro*, ossia i lavoratori *disoccupati involontari*, in cerca di prima occupazione o in situazione di perdita del lavoro⁵⁴. Invece, la disoccupazione volontaria, ossia la situazione di chi si rifiuta di lavorare non è contemplata tra le tutele da porre a carico dei contribuenti o della collettività tramite la fiscalità generale⁵⁵ (art. 53 Cost.) o tramite indebitamento (art. 81 Cost.).

Ma ancor prima l'articolo 4 configura il lavoro sia come diritto ad un'occupazione sia come dovere di concorrere al *progresso materiale e spirituale* della società, mentre l'articolo 35 lo tutela in tutte le sue forme ed applicazioni, lungo la stessa scia – e ad un rango superiore – tracciata dal legislatore del '42 che nel libro V del codice civile intitolato al «*Lavoro*» disciplina non solo il lavoro dipendente e subordinato, ma anche il lavoro autonomo e intellettuale nonché l'attività d'impresa in forma individuale e societaria, ovvero tutte le forme di produzione economica legate alle energie fisiche, intellettuali, mentali e materiali delle donne e degli uomini. Dalla combinazione tra l'art. 4 e l'art. 35 emerge quella direttiva costituzionale della *piena occupazione* declinata in termini di *massima occupazione possibile* in relazione alle risorse disponibili nel Paese in un dato momento⁵⁶ e si delinea il diritto al *lavoro* di cui il *reddito è mero corollario*: non sussiste per gli abili al lavoro un diritto a ricevere un reddito privo di un equivalente sforzo in termini di contributo alla crescita materiale e morale della società.

Il legislatore del 2019 ha mostrato palesemente di ignorare il fenomeno della “trappola della povertà”⁵⁷ incentivando ulteriormente il mantenimento della con-

⁵⁴ La differenza sostanziale tra le provvidenze per gli inabili al lavoro e per i disoccupati da inserire nel mercato del lavoro è sottesa ad un *obiter dictum* della Corte costituzionale nella sentenza n. 126 del 2021 (6.2 *in diritto*).

⁵⁵ In termini più chiari, per chi è abile al lavoro ed in età lavorativa non è possibile configurare – come vedremo – un diritto incondizionato ad essere economicamente mantenuto con oneri a carico della collettività per un tempo indefinito.

⁵⁶ Si v. V. CRISAFULLI-L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 34 ss.

⁵⁷ La pregiudizievole situazione di “trappola della povertà” come allontanamento dal mercato del lavoro in cui vengono avvolti i beneficiari del reddito di cittadinanza si manifesta anche attraverso il comma 7 dell'articolo 5 che riconosce benefici tariffari sulle forniture di energia elettrica e gas naturale: ove un soggetto titolare del sussidio dovesse ricevere un'offerta di lavoro, nel caso in

dizione d'indigenza allorché l'articolo 3, co. 8 e 9, del d.l. n. 4/2019 ha sorprendentemente stabilito in modo espresso che un subentro anche lieve e parziale di nuove entrate retributive comporta una riduzione automatica ed immediata del sussidio, intrappolando così il beneficiario nella dipendenza dall'erogazione pubblica ed allontanandolo da qualunque stimolo alla ricerca di un lavoro⁵⁸. È pleonastico ritenere che possa costituire incentivo reale quanto previsto nel periodo finale del comma 9 testé citato o negli articoli 8 e 9 che paiono formulati al solo fine di preconstituire una replica o *excusatio non petita* nei confronti di una futura accusa di assistenzialismo: la difficoltà di applicazione della normativa di cui all'articolo 8 risiede, ancora una volta, nella fallace costruzione di un circuito che, come una finzione, ruota attorno al Centro per l'impiego, il quale – come ci accingiamo a vedere – non riveste oggi per volontà dello stesso legislatore né il ruolo di monopolista né quello di attore principale nel mercato del lavoro.

9. *La volontarietà o meno della disoccupazione nel mercato del lavoro liberalizzato*

Il legislatore era ben consapevole dell'insostenibilità giuridico-costituzionale

cui accettasse vedrebbe non solo diminuire proporzionalmente il RdC, ma anche peggiorare la sua situazione economica complessiva con rincari delle tariffe per le utenze domestiche. Che il legislatore potesse incorrere in una tale schizofrenia era ritenuta una situazione ipotetica da parte della dottrina economica: si v. ancora N.G. MANKIW, *op. ult. cit.*, 320 «*qualunque individuo che sia retribuito... per il proprio lavoro*» meno di quanto percepisce a titolo di sussidio «*non ha alcun interesse... a lavorare: infatti, per ogni euro che guadagna ne riceve uno in meno dallo Stato*».

Quanto ha inciso tutto ciò sul dilagare del “lavoro nero”? Si v. in proposito il *Sole 24 Ore* del 31 ottobre 2019 “*Reddito di cittadinanza, così la Gdf va a caccia del lavoro nero*” di I. CIMMARUSTI e il *Corriere della Sera* del 16 ottobre 2020 “*Prendono il reddito di cittadinanza ma lavorano in nero: ecco come i furbetti del sussidio ingannano lo Stato*” di A. CRISPINO.

La portata criminogena legata anche alle autocertificazioni, ormai, emerge con rituale scadenza settimanale attraverso la cronaca giornalistica.

L'articolo 7 del d.l. n. 4/2019 sulle sanzioni è norma non meno problematica di tutto il resto del testo normativo e meriterebbe un approfondimento a sé stante per comprendere, ad esempio, le ragioni dell'ammissione al beneficio degli autori del delitto di truffa semplice o di associazione a delinquere semplice.

La Corte costituzionale nella sentenza n. 126 del 2021 (6.2.2 in diritto) solo incidentalmente lambisce la relazione avversa che si instaura tra il sussidio e i redditi da lavoro, ma non affronta la questione poiché il *petitum* della vertenza portata all'attenzione del Giudice delle Legge atteneva a tutt'altra materia.

⁵⁸ Anche in questo caso violando il principio della capacità giuridica soggettiva il legislatore tiene a riferimento le “entrate familiari”. Viene da chiedersi quale possa essere l'obiettivo di una politica economica tendente a bloccare nella povertà sussidiata intere famiglie legando il destino di tutti i componenti anche in caso di occupabilità di un singolo membro e, così, paralizzando la laboriosità individuale. L'impiego trovato da un componente diviene, infatti, penalità per il resto della famiglia.

(artt. 1, 4, 35 e 38 Cost.) oltre che economico-finanziaria (art. 81 Cost.) di un sussidio per la disoccupazione volontaria poiché nell'articolo 1 del decreto-legge n. 4/2019 si è premurato di precisare i fini di politica attiva del lavoro e di lotta alla povertà nonché gli altri scopi già menzionati, e per di più nell'art. 4 già cenato, ha subordinato l'erogazione del beneficio alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte non solo del beneficiario-istante, ma addirittura di tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare⁵⁹.

Dunque, *prima facie*, la situazione di disoccupazione tutelata sembrerebbe essere quella involontaria, ma a ben vedere il discorso è più complesso.

Infatti, in Italia attualmente – dopo l'abolizione del monopolio nel servizio pubblico di collocamento iniziata col d. lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 (c.d. *Pacchetto Treu*) e proseguita con la successiva legislazione, inclusa la liberalizzazione del mercato del lavoro attraverso l'ammissione delle società di intermediazione, ed infine, soprattutto, con la chiamata libera e diretta da parte dei datori di lavoro – i Centri per l'impiego non godono di un regime di esclusività nella gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma costituiscono semplicemente uno degli innumerevoli canali attraverso i quali quell'incontro avviene e nella realtà essi non sono affatto il canale più importante⁶⁰.

Tuttavia, con innegabile strabismo, il legislatore ha ignorato di considerare le conseguenze della liberalizzazione già avvenuta da decenni e, senza modificarla, ha anzi, immaginato di rilanciare i Centri per l'impegno (mediante la previsione dell'art. 12, co. 3) rafforzandoli con l'assunzione – attraverso un piano straordinario di potenziamento – di nuove professionalità note sotto il nome di “*navigator*”⁶¹. Il legislatore ha, così, mostrando di fraintendere le cause della marginalità dei Centri medesimi scambiandole con gli effetti: infatti, lo scarso ruolo dei Centri per l'impiego nelle dinamiche occupazionali è da ricondurre alla libertà del mercato del lavoro e non già (o comunque non via principale) alla mancanza di personale⁶².

⁵⁹ Si tralascia in questa sede l'esame dell'incongruenza di una richiesta congiunta che investe più persone perché potenzialmente lesiva dei diritti soggettivi: *quid iuris* se un componente in possesso dei requisiti non ottiene il sussidio a causa del rifiuto del proprio familiare di rendere quella dichiarazione, ostando così all'erogazione? Non è razionale subordinare l'accoglimento di una domanda di un soggetto ad un obbligo di fare (in questo caso di dichiarare) da parte di un terzo perché ciò viola il principio-cardine della capacità giuridica soggettiva (art. 3, co. 1, Cost. e art. 1 c.c.). Viene da chiedersi quanto abbia inciso su questo punto la questione dei “*bamboccioni*” del 2007 sulla lentezza dei giovani italiani nel lasciare l'abitazione familiare già segnalata in una precedente nota.

⁶⁰ La questione è ben nota alla dottrina giuslavoristica: si v. ampiamente sul punto M. ROCCELLA, *Manuale di diritto del lavoro*, 2^a ed., Torino, 2005.

⁶¹ Sulla figura del *navigator* si v. G.L. MACRÌ, *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, 2020, in *www.adapt.it*.

⁶² Peraltro, l'assunzione dei *navigator* è avvenuta mediante contratto a tempo deter-

È, quindi, altamente probabile che la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro rappresenti solo un passaggio procedurale di carattere meramente formale e burocratico da inserire tra gli allegati dell'istanza senza che sia destinata a produrre reali conseguenze giuridiche poiché da essa non discendono effetti immediati e concreti.

Il tessuto normativo, infatti, apparentemente costruisce con l'articolo 4 un percorso di inserimento al lavoro⁶³ attraverso l'iscrizione ad una piattaforma, la convocazione presso i Centri per l'impiego, la stipula di un "patto per il lavoro" o "patto di servizio" ai sensi degli articoli 12 e 20 del d. lgs. 14 agosto 2015, n. 150, lo svolgimento di un limitato numero di ore settimanali (da 8 a 16, ossia circa 2 ore giornaliere peraltro spesso non scattate in concreto) in attività in favore dei servizi comunali. Dopo altri oneri accessori – come la potenziale (teorica?) frequenza di corsi di formazione – la normativa prevede che il percorso dovrebbe chiudersi con un numero di offerte di lavoro variabile fino ad un massimo di 3, rifiutate le quali il beneficiario perde il godimento dello strumento.

Cionondimeno, la suddetta drastica conseguenza deriva unicamente dal rifiuto di offerte di lavoro pervenute attraverso i Centri per l'impiego, mentre nessuna conseguenza è prevista nel caso in cui il beneficiario rifiuti offerte di lavoro giunte attraverso altri canali incluse quelle formulate direttamente da un datore di lavoro, sicché è possibile che pur in presenza – è questo il punto! – di possibilità assunzionali il beneficiario non perda il sussidio a dispetto dell'inattività concreta nella ricerca di un lavoro e malgrado uno o più concreti rifiuti occorsi al di fuori del circuito dei Centri per l'impiego, attraverso cioè quegli altri canali di incontro tra domanda ed offerta di lavoro ammessi dal nostro ordinamento con la liberalizzazione del mercato. Il sussidio viene perpetuato semplicemente perché la legge offre la possibilità di rifiutare senza conseguenze offerte giunte *altronde* rispetto al canale predefinito dal legislatore del 2019. Ciò dimostra che il sussidio è, in realtà, completamente sganciato dal lavoro e favorisce casi occulti di disoccupazione volontaria in contrasto con le norme costituzionali sul lavoro (art. 1, 4 e 35) e sullo stato sociale (art. 38). Al fine di evitare tutto ciò e di rendere rilevanti anche le offerte di lavoro giunte al di fuori del circuito dei Centri per l'Impiego, la normativa andrebbe corretta ponendo anche in capo al beneficiario l'onere di ricercare il lavoro e di dimostrare concretamente al Centro

minato creando una nuova sacca di precariato in seno al settore pubblico presso quelle strutture che dovrebbero favorire la ricerca di lavoro: assegnare ad un futuro soggetto in cerca di nuova occupazione la funzione di trovare un lavoro ad un beneficiario da un sussidio di povertà non è certamente stata una buona idea.

⁶³ Anche in questo caso, la *collegialità familistica* dell'obbligo non rende chiaro cosa accada ai diversi componenti di un nucleo familiare ove uno di essi rifiuti di adempiere agli oneri del percorso. Il legislatore pare essere incorso ripetutamente in un'amnesia del concetto di diritto soggettivo dando una potenzialità straripante alla funzione coattiva degli allegati e delle dichiarazioni.

per l'Impiego di compiuto tale ricerca inviando il proprio *curriculum* alle aziende, candidandosi a selezioni e reclutamenti di personale, partecipando a concorsi pubblici, svolgendo colloqui presso le imprese in cerca di manodopera anche in relazione al proprio titolo di studi.

Dal complesso della normativa emerge, dunque, la possibilità che il reddito di cittadinanza possa anche essere goduto da soggetti abili al lavoro in età lavorativa che siano riluttanti al lavoro, predisponendosi ad un atteggiamento speculativo o quantomeno attendista nei confronti delle ipotetiche offerte rilevanti *ope legis* unicamente se provenienti dai Centri per l'Impiego i quali, però, dal 1997 non godono più di alcun monopolio nel collocamento, con il risultato di continuare a godere del sussidio senza un fattivo impegno personale nella ricerca del lavoro attraverso gli altri canali o direttamente offrendo la propria disponibilità alle aziende.

Dalla superiore conclusione deriva che il reddito di cittadinanza limitatamente ai soggetti abili al lavoro ed in età lavorativa, è stato legislativamente congegnato attraverso meccanismi che escludono scientemente la possibilità per la domanda di intercettare l'offerta di lavoro, trasformando le rispettive curve in due traiettorie destinate a non incontrarsi se non ad elevati livelli di reddito non compatibili con le attuali dinamiche salariali (come vedremo anche più avanti).

In definitiva, l'articolo 4, co. 8, del d.l. n. 4/2019 è sospetto d'incostituzionalità in relazione agli articoli 1, 4, 35, 36, 37 e 38 nella parte in cui, non ponendo in capo al beneficiario l'obbligo di adoperarsi nella ricerca di un'occupazione, esclude dal computo delle offerte occupazionali valutabili quelle presenti sul mercato del lavoro al di fuori del circuito dei Centri per l'Impiego permettendo la percezione del sussidio anche in caso di riluttanza al lavoro e di disoccupazione volontaria.

10. *L'ammontare della prestazione e le sue interferenze con la retribuzione da lavoro*

A questo punto occorre chiedersi quando l'ammontare della prestazione legislativamente predeterminato possa configgere con l'articolo 1 della Costituzione. Il conflitto tra il reddito di cittadinanza e la norma costituzionale può instaurarsi allorché l'ammontare del sussidio si allontani dalla soglia di povertà e si avvicini al "reddito minimo" o "al reddito medio", ossia ad un livello di reddito capace di interferire con uno degli elementi del lavoro, ossia la retribuzione: infatti, la nostra Costituzione non contiene una definizione di reddito minimo, ma all'art. 36 sancisce che il lavoratore ha diritto ad una "*retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa*", cioè il lavoratore ha diritto a qualcosa in più rispetto al reddito minimo, ad una retribuzione più alta del minimo vitale.

In Italia il livello delle retribuzioni non è determinato da una legge che fissi la retribuzione oraria minima come accade ad esempio nella Repubblica federale tedesca dove una normativa degli anni scorsi ha introdotto la paga oraria minima lorda di € 8,50 poi cresciuta a € 9,35 che sviluppa uno stipendio lordo mensile di circa € 1.600 ovvero in Francia dove la paga oraria minima è pari € 10,03 lordi⁶⁴.

In molti Paesi europei è stata anche creata una legislazione finalizzata alla lotta alla povertà, con lo scopo di attribuire un sussidio di sussistenza: è il caso ad esempio del *programma Hartz IV* tedesco che parte da circa 424 euro mensili per il percettore *single* ed aumenta in caso di figli e di spese per l'abitazione (canone di locazione e spese di riscaldamento)⁶⁵.

L'esempio tedesco rende palese che il punto di partenza del sussidio di lotta alla povertà è diverso e distante dal livello del salario minimo, separati da una cifra lorda di circa mille euro.

Poiché in Italia una disciplina del reddito minimo non esiste⁶⁶, possiamo

⁶⁴ Si v. *Il Sole 24 ore* del 20 giugno 2019, *Salario minimo, ecco come funziona nei Paesi Ue che l'hanno adottato* di A. MAGNANI dove si legge che una normativa sul salario minimo garantito non è stata adottata oltre che in Italia neanche in Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia e Svezia, mentre è stata adottata negli altri Paesi.

Su scala oraria nei Paesi che lo hanno introdotto, il reddito minimo oscilla da 1,62 euro della Bulgaria a quasi 12 euro del Lussemburgo, mentre in termini mensili la situazione è così articolata:

NAZIONE	Reddito minimo lordo mensile	NAZIONE	Reddito minimo lordo mensile
Lettonia	430 euro	Ungheria	464 euro
Romania	446 euro	Croazia	506 euro
Rep. Ceca	519 euro	Slovacchia	520 euro
Polonia	523 euro	Estonia	540 euro
Lituania	555 euro	10) Francia	1.521 euro
11) Germania	1.557 euro	12) Belgio	1.594 euro
13) Paesi Bassi	1.616 euro	14) Irlanda	1.656 euro
15) Lussemburgo	2.071 euro	Fonte: <i>Sole 24 ore</i>	

Sebbene non indicati nella superiore tabella, hanno adottato legislazioni sul salario minimo Spagna, Portogallo, Malta, Bulgaria, Grecia e Slovenia.

⁶⁵ Si v. *Il Sole 24 ore* del 16 marzo 2019, *Jobcenter, come si fa a trovare lavoro in Germania* di I. BUFACCHI.

⁶⁶ Sulla Proposta di Direttiva unionale relativa a salari minimi adeguati nell'UE COM(2020)682 si v. il dossier di documentazione n. 130 del 13 gennaio 2021 redatto dal Servizio Studi della Camera dei Deputati per l'XI Commissione permanente (Lavoro) consultabile sul sito della Camera dei Deputati (link: documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/LA0209).

anche impostare un confronto col reddito medio onde verificarne la contiguità col reddito di cittadinanza premettendo che ove il divario fosse poco cospicuo, il contrasto tra lo strumento italiano e l'articolo 1 della Costituzione e le norme costituzionali sulla retribuzione sarebbe ancor più stridente.

Infatti, parafrasando la *legge di Gresham*, secondo cui la *moneta cattiva scaccia quella buona*, allo stesso modo si deve ritenere che il reddito ottenuto inoperosamente scaccia quello derivante dalle fatiche del lavoro.

In Italia, la *no-tax area* per i redditi bassi ai fini dell'imposta personale è collocata alla soglia degli 8000 euro lordi annui e gli scaglioni più affollati sono il secondo (da 15 a 28 mila euro lordi) ed il terzo (da 28 a 55 mila euro lordi) con aliquota rispettivamente al 27% e al 38%, mentre il reddito medio del contribuente italiano si colloca tra i 28 e i 38 mila euro lordi, livello che si avvicina molto alla metà della soglia del più alto scaglione che scatta a partire da 75 mila euro lordi.

Quindi su un reddito medio, non minimo, intorno ai 30 mila euro lordi annui per un lavoratore, la singola mensilità in Italia è pari ad un netto (dopo le ritenute previdenziali) di circa euro 1.500 il che equivale a circa 9 euro netti l'ora⁶⁷.

I redditi più bassi, ossia quelli degli operai non specializzati o quelli dei commessi di commercio al dettaglio, non raggiungono la cifra di mille euro netti mensili, con soglie iniziali anche di 850 o 900 euro netti in base ai contratti collettivi applicabili⁶⁸ per una paga oraria di circa 6 euro netti. In Italia anche nel pubblico impiego i dipendenti con le più basse mansioni appartenenti a categorie di lavoratori non laureati percepiscono retribuzioni nette che si aggirano intorno a 1.000 euro (ad esempio i bidelli della scuola pubblica oggi denominati collaboratori scolastici, mentre lo stipendio base di un vigile del fuoco si aggira intorno ai 20.000 euro lordi annui, pari ad un netto mensile di circa 1.200 euro).

Se, dunque, il reddito di cittadinanza si avvicina a questo ordine di grandezze, i sospetti della sua incostituzionalità sono destinati ad acquisire consistenza per conflitto con le norme sul binomio lavoro-retribuzione.

In virtù del combinato disposto tra l'articolo 3, co. 1, e l'art. 2, co. 6, del

⁶⁷ Una retribuzione di 30.000 euro lordi a seguito di tassazione al 38% di Irpef si riduce a circa 19.000 euro netti (tenendo conto della progressività e della *no-tax area*, oltre che degli effetti distorsivi del complesso della normativa fiscale nonché dell'effetto delle addizionali regionali e comunali sull'IRPEF) che su 13 mensilità danno un reddito mensile di circa 1530 euro per 36/38 ore settimanali sicché la retribuzione netta per ora lavorata – sottraendo anche i contributi previdenziali a carico del lavoratore – risulta essere pari a meno di 9 euro. Dunque, in Italia il reddito medio è di circa 9 euro netti l'ora. Pertanto, il reddito minimo dovrebbe necessariamente collocarsi al di sotto di tale cifra di almeno un 30%, ossia intorno a 5 o 6 € netti per ora.

⁶⁸ In merito al basso livello delle retribuzioni nette in Italia e al legame con i flussi migratori in uscita dal nostro Paese verso le economie con stipendi più elevati si v. *Il Sole 24 ore* del 17 febbraio 2019, *Retribuzioni, calo del 4,3% in 7 anni. Perché il problema dell'Italia sono gli stipendi* di A. MAGNANI.

d.l. n. 4/2019 un beneficiario del sussidio percepisce 780 euro al mese netti che possono arrivare fino a 1.330 euro netti al mese nel caso in cui il nucleo familiare sia composto da due adulti e un figlio maggiorenne o due minorenni⁶⁹.

Occorre tener presente che secondo l'Istat con riferimento all'anno 2020 la soglia di povertà assoluta per un *single* oscilla tra gli 839, 78 € di chi vive in una metropoli del Nord e i 569,56 € di chi vive in un'area rurale del Mezzogiorno per una media mensile nazionale di 700 €, mentre per un nucleo familiare composto da 2 genitori ed un figlio minore di età compresa tra 3 e 10 anni la suddetta soglia fluttua tra i 1.415,36 e i 1.032,34 € per una media mensile nazionale di circa 1.200 €⁷⁰. Dunque, in Italia vi sono retribuzioni che legalmente si collocano al di sotto della soglia di povertà assoluta o al confine con essa.

Queste cifre raffrontate con i dati numerico-normativi sull'ammontare del reddito di cittadinanza e con i dati giuridico-contrattuali sulle retribuzioni in Italia rendono evidente che il reddito di cittadinanza è ben superiore alla misura di uno strumento di lotta alla povertà assoluta per la sussistenza degli indigenti perché raggiunge un livello maggiore rispetto alla soglia in questione e può in certi casi collocarsi a ridosso del livello del reddito medio da lavoro, oltrepassando la paga oraria minima e superando la retribuzione delle fasce di lavoratori con le mansioni più umili⁷¹.

Tutto ciò provoca un fenomeno di *spiazzamento* nel mercato del lavoro ed ha generato un'introduzione *di fatto* del salario minimo in quanto nessun percettore del sussidio è più disponibile ad offrire le proprie prestazioni lavorative per una retribuzione inferiore al reddito di cittadinanza. Quello che in termini economici è uno spiazzamento di mercato, in termini giuridici è un conflitto tra la disciplina normativa del beneficio in questione ed il quadro costituzionale concernente il legame tra lavoro e retribuzione.

Il confronto numerico-monetario – lungi dal consistere in un parametro meramente economico o metagiuridico – è un pregnante elemento di diritto in quanto l'ammontare del reddito di cittadinanza è disciplinato dalla legge ed è, dunque, un elemento legislativo al pari del livello delle retribuzioni derivante dall'interpretazione e dall'applicazione dell'art. 36, co. 1, della Costituzione compiute dalla giurisprudenza italiana.

Del resto la realtà che emerge anche in questi giorni nella vita concreta dei lavoratori e delle imprese riflette una distorsione nel mercato del lavoro causata dal reddito di cittadinanza che sta producendo il mancato incontro tra domanda

⁶⁹ A tale cifra possono sommarsi altri benefici previsti dalle normative nazionali e locali legate all'abitazione e al numero di componenti del nucleo familiare.

⁷⁰ I dati sono tratti dal calcolatore Istat disponibile sul sito dell'Istituto alla pagina: www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta.

⁷¹ L'ammontare del RdC si aggira intorno al doppio della consistenza dell'assegno sociale *standard* pari a 460 euro (ove non subentrino interventi capaci di innalzarlo).

ed offerta per tutte quelle mansioni la cui retribuzione netta mensile non supera il livello del *sussidio di stanza*, dal lavoro stagionale al lavoro *part-time* fino al lavoro a tempo pieno ed indeterminato per le mansioni più modeste non specializzate.

Nel quadro delle norme costituzionali non si rinviene per gli abili al lavoro in età lavorativa alcun *diritto ad un reddito* sganciato dal lavoro poiché dall'esame sistematico degli articoli 1, 4 e 35 nonché dal complesso delle norme che compongono la Costituzione socio-economica, il reddito si configura come attributo e corollario del lavoro: non sussiste per gli abili al lavoro un diritto a ricevere un reddito privo di un equivalente sforzo in termini di contributo al progresso materiale e morale della società attraverso l'impiego delle proprie energie psico-fisiche ed intellettuali. Il *reddito* non è grandezza indipendente dai fattori della produzione quanto piuttosto è un risultato che si ottiene quale variabile dipendente del lavoro, dell'impresa, degli investimenti (capitale), dell'utilizzo delle risorse naturali (terra, giacimenti).

Dunque, il legislatore per dare pieno sviluppo al dettato costituzionale è tenuto ad adoperare le risorse pubbliche in favore di misure che abbiano quale effetto la massima occupazione e a rivedere uno strumento come il reddito di cittadinanza che ha mostrato nei fatti e negli effetti un palese stridore con il principio lavorista in quanto – lungi dal costituire esclusivamente un sollievo per uno strato marginale della popolazione escluso suo malgrado dai processi produttivi – ha creato un situazione in cui un'intera fascia della forza-lavoro è stata allontanata dal concorso alla produzione della crescita nazionale divenendo precipuamente elemento di spesa per il bilancio dello Stato alimentato dai versamenti tributari di altri cittadini (art. 53 Cost). Inoltre, per rispondere al quesito formulato nelle precedenti pagine, deve ritenersi che dalla cornice costituzionale emerge che la discrezionalità del legislatore nell'introdurre misure di assistenzialismo non può spingersi ad un livello tale da interferire con le dinamiche del lavoro elargendo un sussidio alla disoccupazione (di fatto) volontaria che raggiunga un livello monetario così elevato da ostacolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche tenendo conto del titolo di studio (artt. 33 e 34 Cost.), mentre rientra nella detta discrezionalità un sussidio di lotta alla povertà che si collochi ad un livello inferiore delle retribuzioni più basse o che consideri la pregressa partecipazione dell'individuo alla produttività del Paese (disoccupazione involontaria)⁷².

⁷² Qualche considerazione prettamente economica sullo stallo dei consumi e sulla crescita dei depositi bancari infruttiferi può ancor meglio chiarire gli effetti distorsivi e la mancata realizzazione delle previsioni. Qualcuno aveva, infatti, ipotizzato che una crescita potesse, comunque, derivare in via indiretta da un rilancio dei consumi connesso all'erogazione del reddito di cittadinanza; orbene anche tale previsione collaterale benefica non si è verificata poiché già nel 2019, primo anno di applicazione del reddito di cittadinanza, pur in assenza degli infausti effetti della pandemia esplosa nel 2020, i consumi non sono affatto cresciuti (si v. in tal senso V. DE CEGLIA su *Repubblica – Eco-*

11. *Mantenimento del reddito di cittadinanza o espunzione dal sistema? Un modo per salvarlo dopo un'analisi economica delle sue conseguenze: renderlo coerente con la Costituzione*

In conclusione, l'attuale formulazione della normativa sul reddito di cittadinanza rivolta ai soggetti abili al lavoro contrasta con le norme della Costituzione socio-economica italiana e, in particolare:

con l'art. 1 che fonda il sistema giuridico sul lavoro e non su sussidi erogabili *sine die* anche a fronte di un'inerzia nella ricerca di un'occupazione da parte del percettore;

con l'art. 4 che inquadra il lavoro come strumento generale di lotta alla povertà, mentre il sussidio costituisce un disincentivo alla ricerca di un lavoro;

con l'art. 35 che tutela tutte le forme e le applicazioni del lavoro e che in combinato disposto con l'art. 4 non riconosce alcun valore alla scelta del non-lavoro;

con l'art. 36 che lega al lavoro e non all'inoperosità il reddito-retribuzione che assicura un'esistenza libera e dignitosa;

con l'art. 37 nella parte in cui implica che un reddito capace di dare un'esistenza libera e dignitosa è concepibile solo come conseguenza di una pari attività lavorativa;

con l'art. 38 che riconosce mezzi di sussistenza sganciati dal lavoro solo in presenza di un'inabilità allo svolgimento di un'attività lavorativa;

con lo stesso art. 38 nella parte in cui a chi è abile al lavoro riconosce mezzi di sussistenza per la disoccupazione solo se essa sia involontaria.

È appena il caso di sottolineare che dal punto di vista economico un sussidio corrisponde ad una *tassazione negativa* (tassazione invertita) sicché la sua prolungata (e non temporanea) erogazione che vanifica le capacità lavorative

nomia e Finanza dell'8 novembre 2019, *In Italia consumi fermi da 10 anni: "Se non crescono, non c'è futuro"* dove è citato anche uno studio dell'European House Ambrosetti). Anzi, contrariamente ad ogni previsione, negli ultimi anni si è verificata un consistente aumento del risparmio (si v. M. CASADEI e M. FINIZIO sul Sole 24 Ore del 18 novembre 2020, *Più soldi in banca, crescita record dei depositi: ecco le province dove si risparmia di più* da dove si ricava che la crescita dei depositi bancari ha riguardato di più le province del Sud Italia, ossia i territori in cui più consistente è stato l'intervento del reddito di cittadinanza), sicché si può ritenere che – in termini di grandezze macro-economiche – le disponibilità liquide introdotte dal reddito di cittadinanza non hanno prodotto alcun rilancio dei consumi, nonostante le preventive contromisure adottate dal Governo, sortendo paradossalmente il risultato di un incremento della ricchezza in condizione di statica attesa a dispetto persino della scarsissima remuneratività legata all'azzeramento dei tassi d'interesse. L'aumento dei depositi infruttiferi è un dato che lascia trasparire una sfiducia nelle prospettive di crescita: infatti l'aumento del risparmio non investito è indice di incertezza sul futuro dell'economia del Paese, incertezza cui certamente contribuiscono le misure che non destinano risorse all'aumento delle produttività e agli incentivi occupazionali. Bisogna anche chiedersi se l'appiattimento dei consumi contestuale ad un aumento dei depositi in presenza di misure di sostegno ai non-abbienti rappresenti un indice della presenza di lavoro nero come si apprende quotidianamente attraverso la cronaca.

potenzialmente spendibili dai percettori sul mercato ed impedisce il loro trasformarsi in capacità contributive stride con l'art. 53 della Costituzione trasformando in onere per il bilancio il sostentamento di soggetti che lavorando potrebbero partecipare alla platea dei contribuenti.

L'ampiezza dello spettro di norme coinvolte evidenzia che l'intero sistema è congegnato per reggersi sulla produttività e sul lavoro cui sono direttamente ed indirettamente legate le norme costituzionali sui rapporti economici.

Il contrasto con il principio lavorista e con il diritto-dovere di lavorare sancito dalla Costituzione per gli abili al lavoro ed in età lavorativa emerge con chiarezza anche dal comma 6 dell'articolo 3 del d.l. n. 4/2019 laddove il legislatore non pone alcun limite alle proroghe come risulta evidente dalle parole "ciascun rinnovo" le quali lasciano intendere che il beneficio potrebbe prolungarsi *sine die*, ferma restando la necessità di rifinanziamento della misura.

Alla luce delle considerazioni svolte, l'attuale configurazione giuridica del reddito di cittadinanza limitatamente alla platea di beneficiari abili al lavoro dà luogo ad un insanabile contrasto con il principio lavorista che fonda la Costituzione socio-economica del nostro Paese sulla produttività dei fattori proprio a partire dalla forza-lavoro.

Al fine di salvare lo strumento e le sue nobili finalità occorre renderlo conforme alla Costituzione attraverso aggiustamenti che, senza svilire la natura di sussidio e di lotta all'esclusione sociale e alla povertà, evitino il dispiegarsi di quegli effetti che lo pongono in contrasto con l'occupabilità dei beneficiari.

Benché sinora non ne abbia fatto uso, il legislatore dispone di tecniche capaci di rendere la misura coerente con i fini impressi nella Costituzione onde evitarne un sospetto di illegittimità, ponendo altresì riparo alle critiche del mondo produttivo e alle insofferenze della classe dei contribuenti che rischiano di generare tensioni sociali⁷³.

Senza pretesa di esaustività, volendo brevemente accennare ad alcuni congegni normativi utilizzati dalla legislazione di altri Paesi, si può rimarcare come, ad esempio, in Belgio è previsto che – al fine di poter continuare a godere di determinati sussidi – il soggetto beneficiario debba dar prova all'ufficio pubblico competente (che svolge funzioni analoghe a quelle del Centro per l'impiego) di essersi adoperato per cercare un lavoro e non già attendere passivamente che da quell'Ufficio giunga una proposta⁷⁴.

⁷³ Bisogna tener presente che il sistema previdenziale generale ha un equilibrio basato sul modello contributivo e sul finanziamento a capitalizzazione sicché ogni prestazione posta a carico della previdenza sociale che non abbia un'alimentazione nei contributi o premi pagati dai lavoratori riceve copertura finanziaria solo attraverso la fiscalità generale, ossia attraverso il complesso delle entrate fiscali statali, ovvero attraverso l'indebitamento nei casi in cui ciò è consentito dal nuovo art. 81 della Costituzione.

⁷⁴ Si v. il dossier di documentazione *I diritti di previdenza sociale in Belgio* elaborato dagli uffici della Commissione europea, luglio 2012, 27 ss., pubblicato sul sito www.ec.europa.eu.

L'ufficio belga che si occupa dell'erogazione del servizio è *Office national de l'emploi* ovvero a seconda dei casi la *Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage*.

In altri sistemi europei è stabilito che, onde scongiurare il pericolo che la ricerca di lavoro sia fittizia, il beneficio sia, comunque, decrescente nel tempo allo scopo di sollecitare l'interessato ad adoperarsi fattivamente per trovare un'occupazione.

Quanto all'interferenza tra lavoro e Rdc si deve osservare che il legislatore non ha tenuto nella dovuta considerazione le condizioni attuali del mercato del lavoro in Italia (non dissimili da quelle europee) nella parte in cui ha trascurato l'importanza dei meccanismi legislativi a tutela del lavoro stagionale ovvero occasionale o, comunque, del lavoro a tempo determinato omettendo di elaborare congegni che consentano di mantenere il beneficio a favore di chi accetti un lavoro sebbene precario, sospendendo l'erogazione solo per i mesi di lavoro.

Dunque, il reddito di cittadinanza può essere mantenuto a condizione di essere trasformato e ricondotto nella cornice della Carta Fondamentale e del sistema giuslavoristico italiano trasformandosi in una *nuova forma di assicurazione sociale*⁷⁵ contro la povertà per i soggetti abili al lavoro, volenterosi nella ricerca di un'occupazione e rimasti ai margini dei processi produttivi e collocandolo – quale esito dell'analisi economica concreta dei suoi effetti empirici – in una scia compatibile con la Costituzione socio-economica, con l'ordinamento complessivo, con i parametri di sostenibilità finanziaria di lungo termine e con i diritti della classe dei contribuenti. Tale condizione si realizza suddividendo lo strumento e correggendo la normativa attuale stabilendo che:

- gli interventi attinenti alle finalità di cui all'art. 38, co. 1, Cost. per disabili e non-autosufficienti siano confermati e distinti dagli altri;
- la finalità di lotta alla povertà sia separata da quella di politica attiva del lavoro e dalla tutela per le fasi di inoccupazione suddividendo lo strumento del Rdc in più filoni distinti aventi diverso ammontare; nelle politiche attive del lavoro la spesa deve essere erogata al percettore tramite i datori di lavoro a fronte di un lavoro da svolgere; l'elevazione sociale del cittadino abile lavoro avviene, infatti, ai sensi della Costituzione nella misura in cui riesce ad essere partecipe dei processi e dei contesti produttivi (art. 46 Cost.) che come formazioni sociali consentono lo svolgimento della sua personalità (art. 2 Cost.); gli strumenti di formazione professionale devono essere separati dal sussidio di povertà e subordinati alla frequenza con profitto di corsi di avviamento ad un mestiere;

⁷⁵ L'allungamento della prospettiva di vita genera maggiori spese di carattere pensionistico per gli eventi direttamente previsti dalla Costituzione e ciò impone al decisore politico di non distrarre risorse del *welfare state* in favore di soggetti in condizione di produrre; infatti, sussiste una considerevole differenza tra il reddito di cittadinanza, la tutela contro la disoccupazione involontaria e le pensioni di vecchiaia, anzianità ed inabilità. Queste ultime forniscono un reddito a chi non è più in condizione di lavorare, la tutela contro la disoccupazione involontaria assicura una garanzia sociale in favore di chi ha perso il lavoro, mentre il reddito di cittadinanza elargisce, allo stato attuale, denaro a prescindere da una precedente contribuzione al sistema di previdenza sociale, indipendentemente dalla ricerca effettiva di un lavoro e nonostante la mancata partecipazione al ciclo produttivo.

- in un mercato del lavoro liberalizzato come quello italiano la ricerca di lavoro divenga anche onere del beneficiario e non del solo Centro per l'impiego al fine di non stridere con il requisito dell'involontarietà della disoccupazione di cui all'art. 38, co. 2, Cost.; il beneficiario deve provare dinanzi al Centro per l'impiego a cadenza, ad esempio, trimestrale o semestrale di aver fattivamente cercato lavoro, inviando il proprio *curriculum* alle aziende, candidandosi a selezioni e reclutamenti di personale, partecipando a concorsi pubblici, svolgendo colloqui presso le imprese in cerca di manodopera anche in relazione al proprio titolo di studi;
- il riconoscimento del sussidio per i casi di disoccupazione involontaria – liberato dall'attuale *fumus* paternalistico – abbia la configurazione di *diritto soggettivo* legato al sistema delle assicurazioni sociali e una durata temporanea prestabilita nella vita di ciascun soggetto abile al lavoro al di fuori di ogni inquadramento familistico (dunque a prescindere da Isee familiari e dichiarazioni di parenti e affini); tale diritto soggettivo deve divenire fruibile ed attivabile da parte di ciascun individuo in una o più soluzioni nel corso dell'età lavorativa a tutela delle fasi di disoccupazione involontaria attualmente non coperte dagli strumenti di previdenza sociale esistenti (cassa integrazione, indennità di disoccupazione, Naspi, ecc.);
- l'importo dell'erogazione per i casi di mera lotta alla povertà senza finalità di avviamento al lavoro deve essere rivisto avvicinandolo ad una soglia più coerente con il soddisfacimento dei bisogni primari ed essenziali dimodoché non inferisca con il livello delle retribuzioni, onde scongiurare che l'ammontare del sussidio interferendo con il livello del reddito da lavoro finisca per collidere con l'art. 1 della Costituzione assicurando, tuttavia, anche un legame con il reddito pregresso e, quindi, con la contribuzione;
- l'importo sia in ogni caso decrescente nel tempo onde evitare che il sussidio interferisca a lungo con l'andamento delle retribuzioni;

la normativa sia corretta introducendo la sospensione senza disincentivi per chi trova lavoro a tempo determinato, stagionale o occasionale allo scopo di rispettare l'art. 35 Cost.

Questi correttivi, eliminando anche gli elementi di spiazzamento del mercato del lavoro presenti nella normativa attuale, conducono a mantenere intatta la possibilità di salvaguardare nel tempo lo strumento riformandolo, specie in un'epoca di crisi economica, senza tuttavia sottrarre – in vista dell'auspicabile (e forse imminente?) ripresa – all'economia del Paese forze e capacità produttive.

Nella parte finale della XVIII Legislatura, ossia pochi anni dopo l'introduzione del reddito di cittadinanza, il Governo Draghi nella legge di bilancio per il 2022, prendendo atto della farraginosità della normativa ha introdotto – in concomitanza con alcune misure connesse al Piano di ripresa e resilienza e agli auspici di ripresa economica postulati all'inizio di quell'anno prima della crisi

bellica tra Russia e Ucraina – alcune prime modifiche per lo più concernenti la riduzione del numero delle offerte di lavoro rifiutabili⁷⁶.

Successivamente, proprio in questi giorni, agli esordi della XIX Legislatura, il nuovo Governo Meloni ha elaborato il testo del disegno di legge per il nuovo bilancio dello Stato (annuale per l'esercizio 2023 e triennale 2023-2025) che prevede un forte ridimensionamento della disciplina del reddito di cittadinanza per i soggetti abili al lavoro con una drastica soluzione consistente in una sostanziale abolizione nell'arco di sette o otto mesi nel nuovo anno. Dunque, nell'alternativa tra riforma dello strumento finalizzata a renderlo coerente con la Costituzione e abolizione pura e semplice, il Governo e la nuova maggioranza parlamentare pare abbiano scelto la seconda opzione. Si tratta *prima facie* di una prospettiva molto dura che esclude ogni possibilità di salvare l'istituto riformandolo, ma in realtà vi sono una serie di indicazioni che consentono di preconizzare una riforma delle politiche sociali con l'introduzione di strumenti diversi per la lotta alla povertà e per i sussidi in caso di disoccupazione involontaria: infatti l'abolizione *sic et simpliciter* dello strumento senza accompagnare un così vasto strato della popolazione verso la prospettiva del lavoro attraverso percorsi diversificati e collegati alla formazione professionale e agli incentivi alle assunzioni potrebbe avere ripercussioni molto forti dal punto di vista sociale.

Attualmente non sono noti i contenuti che il Governo e la nuova maggioranza parlamentare uscita dalle elezioni del 25 settembre 2022 intendono conferire alle politiche sociali, ma pare che sia stato scartato il meccanismo di decrescita dell'ammontare del sussidio come incentivo alla ricerca del lavoro rendendo così via via la retribuzione offerta dal mercato più appetibile rispetto al sussidio, mentre l'orientamento prevalente sembra diretto all'introduzione di incentivi all'assunzione dei percettori del RdC da parte delle aziende mediante detassazione del lavoro riducendone così il costo.

Non è tuttavia da escludere che nei prossimi mesi il dibattito politico ed economico non si orienti verso un più articolato ventaglio di strumenti che tenga conto della nuova crisi economica causata dal contesto bellico nell'Europa orientale, dalle politiche monetarie della Banca centrale europea e dalle speculazioni sul prezzo del gas, che provocando rincari ai beni di prima necessità e al costo del denaro sta generando imprevedibili difficoltà economiche agli strati meno abbienti della popolazione.

⁷⁶ Il Presidente del Consiglio, Prof. Mario Draghi, nel corso di vari interventi pubblici aveva espresso riserve sulla misura ribadendole anche nello svolgimento della seduta pubblica della Camera dei Deputati del 20 luglio 2022 («il reddito di cittadinanza è una cosa buona, ma se non funziona è cattiva») quando pur mantenendo formalmente la fiducia parlamentare dei presenti in Aula, ha di fatto perso il sostegno della maggioranza politica che sosteneva l'Esecutivo a causa del mancato appoggio del Movimento Cinque Stelle alla mozione pura e semplice su cui il Governo aveva chiesto il voto.

Ciò potrebbe indurre, allo spirare del quel termine di sette o otto mesi residui per l'attuale configurazione del RdC, ad adottare una riforma del sussidio che – anche correggendone la denominazione giuridica – di fatto non abolisca del tutto l'intervento statale in favore dei soggetti privi di occupazione, ma introduca quei correttivi parziali e via via crescenti che imbocchino, comunque, la strada che porti a trasformare la disciplina del sussidio per renderlo coerente con l'economia di mercato di uno Stato sociale delineata dalla Costituzione, distinguendo la misura di lotta alla povertà assoluta da quella di garanzia per il periodo di disoccupazione involontaria e allontanando lo spettro del perpetuarsi di forme di assistenzialismo improduttivo che – sviando un ampio strato della popolazione dalle dinamiche del lavoro – rischia di porre soggetti potenzialmente attivi ai margini della società ingabbiandoli in una moderna *trappola della povertà* sotto forma di perenne dipendenza dal sussidio pubblico e privandoli di quell'anelito all'elevazione materiale e spirituale presente nella Costituzione (artt. 2 e 46) che solo il lavoro può consentire.

La pluralità degli strumenti da mettere in campo è lineare, del resto, con la pluralità di funzioni che il legislatore aveva preteso di attribuire al reddito di cittadinanza con l'art. 1 del d.l. n. 4/2019.

In definitiva, preso atto che da più parti si auspicava una correzione dello strumento e che la configurazione del reddito di cittadinanza così come concepito della disciplina iniziale – oltre ad essere stata oggetto di critiche da diverse forze politiche e da diversi attori sociali – confligge in alcuni considerevoli punti col principio lavorista impresso nella Costituzione economico-sociale, ma che la sua completa abolizione rischia di stridere con altri aspetti del contesto normativo di uno Stato sociale, la seconda parte del 2023 svelerà se la reale scelta del legislatore consisterà nella generale eliminazione di ogni misura in favore degli abili al lavoro in stato di disoccupazione ovvero nell'introduzione di una misura – differente per nome e per concetto – che con modifiche più o meno forti preveda una tutela per la fasce più deboli della popolazione abbinata agli incentivi per formazione e lavoro.

Si tratta di una sfida notevole perché da un lato il reddito di cittadinanza contiene le molte criticità evidenziate, ma una normativa che implichi sua totale abolizione senza una o più misure alternative si presta ad andare in urto con altri non meno importanti valori costituzionali legati alla solidarietà tra i consociati e alla dignità della persona umana. È un delicato bilanciamento di interessi di fronte al quale spetta alla discrezionalità legislatore il compito di trovare il fragile punto di equilibrio nel complessivo quadro costituzionale.

Abstract

L'introduzione del reddito di cittadinanza ha preteso di costituire uno strumento tanto per la lotta alla povertà quanto per incentivare l'ingresso nel mondo del lavoro in guisa di misura di politica attiva. Nei fatti questo strumento ha generato una classica "trappola della povertà" confermata anche dal metodo dell'analisi economica del diritto, allontanando i disoccupati e gli indigenti dalla ricerca del lavoro. Questo effetto si pone in contrasto con le norme costituzionali sul lavoro sicché il legislatore dovrebbe intervenire modificando la misura onde evitare le distorsioni e favorire il lavoro, senza dimenticare la tutela delle fasce più deboli della popolazione.

Citizenship income and democracy based on work.

Legal analysis of unemployment benefits between economic constitution and poverty trap

The italian tool called "reddito di cittadinanza" (or citizenship income) aspired to be a measure both for the fight against poverty and for the encouragement to enter the labour market. In fact, this tool has generated a typical "poverty trap" also confirmed by the method of economic analysis of the law (EAL) and consequentially the poor people have not initiative to look for a job. This effect conflicts against the constitutional italian rules about labour so that the legislator should intervene to modify the measure in order to avoid distortions and stimulate the job search, without forgetting the protection of the weakest sections of the population.