



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Dottorato di ricerca
in Diritto pubblico, comparato, internazionale
Cirriculum Diritto Pubblico dell'Economia
XXX Ciclo

LA TUTELA DEI NON-OCCUPATI IN ITALIA:
PROFILI GIUSPUBBLICISTICI

Coordinatore:

Chiar.mo Prof. Fulco Lanchester

Tutor:

Chiar.mo Prof. Marco Benvenuti
Monticelli

Candidata:

Dott.ssa Elena

Anno accademico 2016/2017

A Mario,

“ho sceso dandoti il braccio,
almeno un milione di scale”
(Eugenio Montale)

Indice

Introduzione

Capitolo I

La tutela dei non-occupati nell'esperienza costituzionale

1.1 Premessa	1
1.2 Il lavoro come diritto nella esperienza costituzionale	4
1.2.1 <i>Il lavoro come diritto nel dibattito costituente</i>	4
1.2.2 <i>Il lavoro come diritto secondo la dottrina</i>	6
1.2.3 <i>Il lavoro come diritto secondo la giurisprudenza costituzionale</i>	15
1.3 Il lavoro come dovere nella esperienza costituzionale	17
1.3.1 <i>Il lavoro come dovere nel dibattito costituente</i>	17
1.3.2 <i>Il lavoro come dovere secondo la dottrina</i>	19
1.3.3 <i>Il lavoro come dovere nella giurisprudenza costituzionale</i>	22
1.4 Garantire il diritto al lavoro nella esperienza costituzionale	23
1.4.1 <i>La garanzia del diritto al lavoro nel dibattito costituente</i>	23
1.4.2 <i>La garanzia del diritto al lavoro secondo la dottrina</i>	25
1.4.3 <i>La garanzia del diritto al lavoro nella giurisprudenza costituzionale.</i>	29
1.5 Le nozioni di previdenza ed assistenza nella esperienza costituzionale	32
1.5.1 <i>Le nozioni di previdenza ed assistenza nel dibattito costituente</i>	32
1.5.2 <i>Le nozioni di previdenza ed assistenza secondo la dottrina</i>	40
1.5.3 <i>Le nozioni di previdenza ed assistenza nella giurisprudenza costituzionale</i>	44
1. 6 La nozione di disoccupazione involontaria nell'esperienza costituzionale	47
1. 6.1 <i>La nozione di disoccupazione involontaria nel dibattito costituente</i>	47
1.6.2 <i>La nozione di disoccupazione involontaria secondo la dottrina</i>	48
1.6.3 <i>La nozione di disoccupazione involontaria nella giurisprudenza costituzionale</i>	54
1.7 La nozione di inabilità nell'esperienza costituzionale	56
1.7.1 <i>La nozione di inabilità nel dibattito costituente</i>	56
1.7.2 <i>La nozione di inabilità secondo la dottrina</i>	59
1.7.3 <i>La nozione di inabilità nella giurisprudenza costituzionale</i>	62

1.8 La nozione di minimo vitale nella esperienza costituzionale	64
1.8.1 <i>La nozione di minimo vitale nell'assemblea costituente</i>	64
1.8.2 <i>La nozione di minimo vitale secondo la dottrina</i>	66
1.8.3 <i>La nozione di minimo vitale nella giurisprudenza costituzionale</i>	70
1.9 Considerazioni conclusive	74

Capitolo II

La tutela dei “non occupati” nell’evoluzione legislativa

2.1 Premessa	79
2.2 La tutela dei “non occupati” nella legislazione previdenziale.	83
2.2.1 <i>Il trattamento ordinario di disoccupazione</i>	83
2.2.2 <i>Dagli anni '50 all'approvazione della legge n. 300 del 20 maggio 1970.</i>	85
2.2.3 <i>Dagli anni '70 agli anni '90</i>	89
2.2.4 <i>Dagli anni '90 ai primi anni 2000.</i>	95
2.2.5. <i>La seconda metà degli anni 2000: le novità legislative introdotte dalla Riforma Fornero e dal Jobs Act.</i>	104
2.3. I lavori socialmente utili (Lsu) e la condizionalità delle misure di sostegno al reddito (previdenziali ed assistenziali): cenni.	114
2.4 La tutela dei “non occupati” nella legislazione assistenziale	123
2.4.1 <i>Le prime sperimentazioni legislative degli anni '60</i>	123
2.4.2 <i>Dagli anni '70 agli anni '90</i>	126
2.4.3 <i>Dagli anni '90 ai primi anni 2000.</i>	127
2.4.4 <i>Legislazione in materia della inabilità al lavoro</i>	132
2.4.5 <i>Le sperimentazioni regionali in materia di reddito minimo, dai primi anni 2000 ad oggi</i>	135
2.4.6. <i>Le sperimentazioni nazionali: dal Reddito Minimo di Inserimento al recente Reddito di Inclusione.</i>	145
2.5. Considerazioni conclusive	167

Capitolo III

La tutela dei “non occupati” nella dimensione europea

3.1 Premessa	179
3.2. La sicurezza sociale nelle fonti dell’Unione Europea	183
3.2.1 <i>I Trattati</i>	183
3.2.2 <i>I Regolamenti</i>	190

3.2.3 <i>Direttive</i>	194
3.2.4. <i>L'affermazione del metodo aperto di coordinamento</i>	195
3. 3 Il contrasto alla disoccupazione ed all'esclusione sociale nella dimensione europea e il ruolo dei fondi sociali europei	198
3.3.1. <i>I recenti sviluppi delle politiche sociali dell'Unione Europea</i>	198
3.3.2. <i>Il ruolo dei fondi strutturali nell'evoluzione delle politiche sociali nazionali e regionali in Italia</i>	203
3.4 <i>Prospettive de jure condendo: il sussidio europeo di disoccupazione e il reddito minimo europeo.</i>	212
3.4.1 <i>La proposta di un sussidio europeo di disoccupazione (EUBS - European Unemployment Benefits Scheme).</i>	212
3.4.2 <i>La proposta di un reddito minimo europeo (MI - Minimum Income)</i>	220
3.5 Considerazioni conclusive	228

Conclusioni

BIBLIOGRAFIA

Introduzione

L'oggetto di studio del presente lavoro di dottorato riguarda l'analisi della tutela dei non-occupati in Italia, una categoria che, pur non essendo come tale prevista all'interno di atti normativi, può essere utile impiegare in questa sede, al fine di ricomprendere tutti quei soggetti esclusi dal mercato del lavoro, per cause estranee alla propria volontà. La scelta di utilizzare la definizione di "non-occupati" invece che "disoccupati" per individuare i soggetti a cui riferire la tutela giuridica, necessita pertanto di una precisazione preliminare. Ho ritenuto, infatti, che la sola categoria di "disoccupati", per come questa sia comunemente intesa nella riflessione giuridica, a partire dalla fondamentale indicazione contenuta nell'art. 38, co. 2, Cost., non sia rappresentativa dell'intera platea dei soggetti alla quale si intende far riferimento. Ciò appare confermato anche dalla definizione di "disoccupato", assunta dai maggiori istituti di ricerca, la quale è legata ad alcune condizioni, quali l'aver effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro durante le quattro settimane precedenti l'intervista, e l'essere disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive. Tale definizione non può essere applicata anche a quei soggetti che non hanno mai lavorato (i c. d. inoccupati), che non cercano più un impiego perché scoraggiati, in particolare i giovani (*neet - not in education employment or training*), coloro che hanno prestato la propria attività lavorativa nel lavoro nero o coloro che, lavorando ad un orario ridotto rispetto a quello normale, ricevono un compenso proporzionalmente inferiore (sottoccupati).

Questa necessità di intendere i soggetti di riferimento del presente lavoro in maniera più ampia, ricomprendendo il concetto di "mancanza di occupazione", non è che il risvolto della trasformazione che sta attraversando, ormai da diversi anni, il mercato del lavoro e che ha prodotto flessibilità e incertezza, come indicato dall'aumento dei tassi di disoccupazione, dell'inattività e del lavoro precario. In tale contesto globale, il fenomeno della mancanza di impiego si sta configurando sempre più come un dato strutturale, all'interno di un mercato caratterizzato dall'intermittenza lavorativa; come dimostrano i dati, infatti, il tasso di disoccupazione a lungo termine continua ad essere molto alto in tutta Europa⁰. Se da un lato è necessario tener conto della correlazione esistente tra povertà e mancanza

⁰ Come riportato dall'ESDE (*Employment and Social Developments in Europe*) nel 2016, fanno parte della quota dei disoccupati di lunga durata gli ex lavoratori poveri (c.d. *working poor*), le persone con un contesto migratorio e i giovani, in particolare se donne. Cfr. European Commission, *Employment and Social Development in Europe 2016. Annual Review 2016*, European Union, 2016, p. 9.

di lavoro⁰, al contempo non è possibile ignorare la crescente diffusione del fenomeno dei c. d. *working poor*, legato all'intermittenza lavorativa. Il problema della povertà, dunque, non corrisponde più solo alla deprivazione materiale, ma colpisce anche chi partecipa con il proprio lavoro alla società⁰, con conseguenti molteplici svantaggi e numerosi fattori di rischio, quali problemi familiari, precarie condizioni di salute, abitazioni inadeguate e assenza di sostegno sociale.

Per tali ragioni, dopo aver approfondito le motivazioni legate alla scelta della definizione di “non-occupati”, risulta determinante chiarire l'importanza del nodo che riguarda la tutela di questi soggetti, tutti variamente accomunati da un bisogno di protezione che attiene ad elementi essenziali della loro vita.

Questo studio, nello specifico, mira ad analizzare i cambiamenti che hanno attraversato (e continuano ad attraversare) il sistema della tutela dei soggetti non-occupati nel nostro Paese, come riflesso delle trasformazioni subite dal mercato del lavoro. La rottura del legame tra subordinazione e sicurezza sociale, infatti, ha determinato un indebolimento dell'idea stessa di previdenza sociale, basata sulla storia contributiva dei singoli soggetti, evidenziando la presenza di “buchi” all'interno delle maglie del sistema di protezione sociale italiano, presenti ancora oggi, nonostante le riforme succedutesi negli ultimi anni in materia di ammortizzatori sociali.

In questo contesto, nonostante si sia parlato più volte dell'idea di introdurre, anche nel nostro Paese, una misura di reddito minimo garantito, il dibattito che ha seguito tale proposta è stato spesso poco chiaro, se non per alcuni profili contraddittorio.

Questo perché esistono storicamente forti divergenze di impianto teorico ed ideologico tra i promotori del reddito minimo garantito o reddito di cittadinanza (si avrà modo di spiegare successivamente le differenze) ed i suoi oppositori. In particolare, i primi sono sostenitori di un approccio basato sulla radicalità dei mutamenti in atto nell'organizzazione della produzione e nei processi di sviluppo nell'era post-fordista, implicanti l'indebolimento della funzione del lavoro come motore di crescita e strumento di organizzazione sociale, e ritenendo quindi indispensabile l'introduzione di una misura incondizionata di sostegno al reddito, slegata da qualsiasi obbligo, riguardante l'accettazione di un'offerta di lavoro; i secondi, invece, affermano che il diritto al lavoro

⁰ Nel 2015 tra i disoccupati il 34,2% era a rischio di povertà contro il 12,5% degli occupati, in tutta l'UE-28 nel suo complesso, i disoccupati erano tre volte più a rischio di essere a rischio di povertà o di esclusione sociale rispetto agli occupati. European Commission, *Op. cit.*, 2016, p. 9.

⁰ Si evidenzia come in tutta Europa, solo i lavoratori a tempo pieno siano relativamente ben protetti contro la povertà e come i “lavoratori poveri” (c. d. *working poor*) stiano diventando molto diffusi tra coloro coinvolti in lavori precari e mal pagati; persino i lavoratori autonomi e quelli impiegati a tempo pieno, hanno un rischio di povertà più di 3,5 volte superiore a quello dei lavoratori a tempo pieno, ma il tasso di rischio di povertà, significativamente più alto, riguarda i lavoratori part-time. Cfr. European Commission, *Op. cit.*, 2016.

potrebbe essere minato dall'introduzione di strumenti di sostegno al reddito slegati dall'attività lavorativa, sono favorevoli unicamente a delle misure minimali di allargamento delle prestazioni sociali, riservate ai nuclei familiari che versano in condizioni di povertà estrema.

A mio avviso, però, un approccio *conventio ad excludendum* tra reddito e lavoro, rischia di non far emergere le questioni di carattere giuridico né le possibili convergenze esistenti tra posizioni distinte.

Alla luce di queste premesse iniziali, che sono alla base della scelta del tema, il lavoro di ricerca ha utilizzato un approccio giuspubblicistico per rispondere ad alcune domande. In primo luogo, è possibile sostenere una lettura evolutiva dell'art. 38 Cost. nell'ottica di una nozione unitaria di sicurezza sociale? Se sì, quali sono le misure di welfare più indicate per il raggiungimento di tale obiettivo? E, infine, è possibile introdurre una misura europea di questo tipo?

Per rispondere a tali quesiti, in ogni capitolo sono stati approfonditi diversi aspetti, al fine di analizzare i principali problemi giuridici ad essi collegati e restituire una visione complessiva organica del fenomeno analizzato.

Per tali ragioni, la tesi è articolata in tre capitoli distinti.

L'obiettivo del primo capitolo è quello di indagare, attraverso l'analisi del dibattito costituyente, delle diverse interpretazioni della dottrina e dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, se ed in quali forme sia possibile ipotizzare un allargamento delle maglie del nostro sistema di protezione sociale verso tutti coloro che, ad oggi, risultano ancora privi di forme di tutela di continuità di reddito e di lavoro, pur essendo soggetti attivi, o soggetti inattivi abili fisicamente ma "inabili ad inserirsi nell'attuale contesto lavorativo", o disoccupati involontari non garantiti dall'attuale sistema previdenziale. Si analizzeranno poi le nozioni di "diritto – dovere al lavoro", di "previdenza" ed "assistenza" sociale, di "disoccupazione involontaria", di "inabilità" e di "minimo vitale", così come discusse già nell'Assemblea Costituente, approfondite dalla dottrina e delineate dalla giurisprudenza costituzionale, al fine di individuarne le linee interpretative fondamentali, utili ad affrontare il tema oggetto del presente lavoro di ricerca.

L'analisi del secondo capitolo segue una duplice linea di sviluppo: da un lato, ci si concentrerà su una valutazione delle diverse misure di tutela riguardanti i soggetti privi di lavoro, ora nella legislazione previdenziale ed ora nella legislazione assistenziale; dall'altro, si procederà con un'analisi diacronica dello sviluppo normativo, mediante un tentativo di periodizzazione storica, tentando di individuare delle connessioni tra le scelte politiche, attuate in materia di tutela dei "non occupati", ed il contesto economico, politico e sociale nel quale il legislatore si è trovato ad approvare i differenti

provvedimenti legislativi. La riflessione sull'evoluzione della legislazione previdenziale verterà principalmente sul nodo dell'estensione della tutela attraverso i criteri di accesso alle diverse misure, al fine di comprendere se siano stati compiuti o no dei concreti passi in avanti verso un sistema di protezione sociale caratterizzato dall'universalismo. Nella parte finale di questo capitolo saranno poi vagliate le scelte operate dal legislatore, tentando di formulare alcune considerazioni conclusive, riguardanti in particolare il processo di evoluzione complessiva della legislazione del nostro Paese in materia di tutela dei "non occupati"; sarà così possibile comprendere se, nel corso del tempo, vi sia stata o meno una tendenza verso l'universalismo (tanto nelle misure previdenziali quanto in quelle assistenziali) e in che modalità esso sia stato inteso (se come allargamento delle categorie alle quali estendere la tutela o come ampliamento generale di quest'ultima, a prescindere dalla condizione lavorativa del soggetto).

Il terzo capitolo si fonda principalmente sull'analisi delle politiche sociali dell'Unione Europea, approfondendo nello specifico le misure messe in atto per contrastare, a livello sovranazionale, il forte incremento dei "non occupati", soggetti esclusi dal mercato del lavoro e quindi a rischio povertà ed esclusione sociale. Saranno seguite tre linee di sviluppo principali: in primo luogo, attraverso lo sviluppo delle fonti comunitarie, si analizzerà, dal punto di vista storico, la "mancata evoluzione" della "dimensione sociale" dell'Unione Europea; in secondo luogo, si farà il punto sulle recenti strategie comunitarie e sulla centralità assunta dall'utilizzo dei fondi europei (FSE) nel finanziamento delle politiche nazionali in materia di sicurezza sociale; verranno infine esaminate le recenti proposte avanzate da più parti, a livello istituzionale ed accademico, in materia di sostegno al reddito per i "non occupati" a livello europeo. Particolare attenzione verrà poi dedicata alla proposta di un sussidio europeo di disoccupazione (EUBS - *European Unemployment Benefit Scheme*) e di un reddito minimo (MI - *Minimum Income*) a livello europeo.

Durante il triennio del dottorato ho avuto modo di approfondire i temi specifici del mio progetto di ricerca attraverso la partecipazione a seminari e convegni presso altre università italiane ed estere. Al fine di implementare le mie conoscenze, in merito alla legislazione europea, in materia di sicurezza sociale, ho frequentato l'annuale *Executive Summer School in Social Security*, organizzata dal dipartimento di Diritto della Sicurezza Sociale dell'Università di Lovanio; presso cui ho inoltre speso un periodo di ricerca tesi come *visiting scholar*, sotto la supervisione del prof. Paul Schoukens.

Negli ultimi due anni, inoltre, ho seguito l'*iter* legislativo che ha portato alla recente approvazione della l. n. 33/2017 che ha introdotto il Reddito di Inclusione (REI) in Italia, e per questo ho partecipato a diversi convegni come relatrice, essendo selezionata alle relative *Call for paper*.

A fronte dell'analisi svolta, nel corso dei diversi capitoli, nelle conclusioni si proverà infine a tirare le fila di tale ragionamento, rispondendo alle domande poste nei diversi capitoli e provando a risolvere l'interrogativo generale: se sia possibile o meno un'universalizzazione del nostro sistema di welfare e se sia immaginabile l'introduzione di un sistema di sostegno al reddito per tutte gli individui, al fine di concorrere all'eliminazione di tutte quelle situazioni più estreme di povertà, colpevoli di dar vita a fenomeni di esclusione sociale.

Capitolo I

La tutela dei non-occupati nell'esperienza costituzionale

1.1 Premessa

L'Italia della costituente è l'Italia dell'immediato dopoguerra in cui «la disarticolazione dell'economia determinò il riesplodere della disoccupazione, con un conseguente aumento delle tradizionali schiere di sottoccupati pluriattivi, costituiti prevalentemente da reduci, donne e giovani senza formazione professionale e quindi difficilmente riassorbibili nel settore industriale»⁰.

Pertanto, il lavoro “come fondamento costituzionale”, contenuto nell'art. 1 Cost., ed “diritto-dovere al lavoro”, contenuto nell'art. 4 Cost., divennero il fulcro del pensiero del legislatore costituzionale, avendo, a monte, il principio umanistico che lo sviluppo e la realizzazione della personalità debba avvenire attraverso il lavoro, e che occorrono alcune condizioni perché questo si compia⁰.

Le condizioni, a cui facevano riferimento i costituenti, riguardavano, nello specifico, l'affermazione del diritto-dovere al lavoro che doveva esprimersi «da una parte, attraverso l'impegno dello Stato ad una certa politica economico – salariale, ossia una politica di pieno impiego e di programmazione, che avrebbe comportato anche l'imposizione di limiti, ove necessario, all'iniziativa privata; da altra parte il lavoro, cui era affidata la sorte delle persone, e che avrebbe dovuto avere quelle caratteristiche e garanzie, descritte nell'art. 35 e seguenti della Costituzione (diritto alla formazione professionale, uguaglianza tra lavoratori e lavoratrici, limitazione dell'orario, ferie, riposi, retribuzione sufficiente ed adeguata, previdenza sociale)»⁰.

Questi diritti, secondo il disegno costituzionale, sono espressione e portata del diritto-dovere al lavoro e, nel loro insieme, «devono garantire a tutti quella situazione di sicurezza e libertà che, in altre Costituzioni, si riteneva piuttosto dovesse essere assicurata dalla proprietà, auspicabilmente accessibile a tutti»⁰. Da altro canto, quindi libertà, sicurezza, sviluppo delle facoltà della persona

⁰ Così M. ALBERTI, *Senza Lavoro. La disoccupazione in Italia dall'Unità a oggi*, Bari, 2016, p. 136. L'autore spiega come «L'Istat stima tra il milione e mezzo e i due milioni il numero di disoccupati nel dopoguerra, una cifra probabilmente sottostimata che non considera pienamente la percentuale di disoccupati “nascosti” al sud nel settore agricolo. Le manifestazioni di protesta dei “senza lavoro” erano talmente frequenti da spingere il governo a stabilire il blocco dei licenziamenti nelle imprese con più di 35 dipendenti (provvedimento che durò ben oltre la sua scadenza prevista nel gennaio 1946)».

⁰ P. ALLEVA, *Vecchi e nuovi percorsi per i diritti costituzionali del lavoro*, in G. CASADIO (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, 2007 p. 91.

⁰ U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Bologna, 1995, p. 123.

⁰ P. ALLEVA, *Op. cit.*, p. 91.

vengono dunque assicurate, attraverso un lavoro dignitoso, adeguatamente retribuito, ed un trattamento previdenziale garantito dallo stato, come prevede espressamente l'art. 38 Cost.

L'art. 38 Cost. rappresenta, infatti, formalmente, l'unica disposizione in tema di previdenza ed assistenza sociale, l'unica norma nella quale «il Costituente ha realizzato la commistione di principi e di regole»⁰, atti a realizzare la protezione sociale dei lavoratori e degli inabili al lavoro privi di mezzi. Secondo diversi autori⁰, tuttavia, come si avrà modo di approfondire, non può esaurirsi soltanto nell'art. 38 Cost. l'impegno della Repubblica alla protezione sociale dei cittadini e degli stessi lavoratori; cosicché l'art. 38 Cost. è stato ricollegato, in qualche tentativo di ricostruire il sistema costituzionale (di protezione sociale), all'art. 32 Cost. sulla tutela della salute dei cittadini, ma anche all'art. 31 sulle agevolazioni per la formazione della famiglia e sulla protezione della maternità dell'infanzia e della gioventù, eccetera.

La ragione di fondo, che ha spinto i padri costituenti alla statuizione attuale dei criteri principali di assistenza e previdenza sociale, non è il frutto di una scelta casuale, ma, come si avrà modo di approfondire, è possibile ravvisare, nel dibattito costituente, uno stretto intreccio che tra il necessario svolgimento di un'attività lavorativa e l'esposizione di chi la presta a situazioni di rischio e di bisogno. In altri termini, poiché lo svolgimento di un'attività lavorativa, costituisce lo strumento primario per la soddisfazione delle proprie esigenze di vita, l'inabilità al lavoro determina lo stato di bisogno di chi non è provvisto di altri mezzi di sostentamento; e dall'altro lato, il dover prestare il proprio lavoro, esige che il prestatore sia protetto rispetto alla sopravvenienza di eventi dannosi o di bisogni, che possano comprometterne la possibilità di mantenere per sé e per la famiglia un adeguato livello di vita.

Per tali ragioni si potrebbe ipotizzare che, nonostante la bipartizione, l'attuale sistema di assistenza e previdenza, costituisca l'espressione della volontà del Costituente di creare un sistema generale di protezione sociale dei cittadini tutti, in cui convergono, restando differenziati, i criteri e gli strumenti di sicurezza sociale, accordati rispettivamente ai cittadini in genere ed ai lavoratori in specie.

Nonostante quanto introdotto finora, rimane aperto, nel dibattito costituzionalista, il nodo di stabilire se, e fino a qual segno, questo sistema, imperniato sulla diversificazione tra assistenza e previdenza sociale sia giustificato, risulti efficace ed apprezzabile, anche in vista della non realizzazione, *de facto*, dell'obiettivo della protezione o sicurezza per tutti i cittadini.⁰ Si potrebbe addirittura profilare, secondo una parte della dottrina, come si avrà modo di approfondire, un'interpretazione di tipo diverso, avvalendosi, nel caso, del criterio storico evolutivo, per attribuire

⁰ R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, Milano, 1978, p. 149.

⁰ R. SCOGNAMIGLIO, *Op. cit.*, 1978, p. 149.

⁰ R. SCOGNAMIGLIO, *Op. cit.*, p. 151.

alla norma costituzionale un significato estensivo, in grado di andare in contro alle trasformazioni che hanno attraversato negli anni il mondo del lavoro.

Queste considerazioni nascono da un interrogativo complesso: è possibile considerare l'obiettivo del pieno impiego, presupposto fondamentale, come si avrà modo di approfondire, alla base della nozione di "diritto al lavoro" nella Costituzione, come un obiettivo ancora presente nella c.d. "agenda della politica" a livello nazionale ed internazionale, nel contesto di globalizzazione economica; ed ancora, tale obiettivo risulta ancora "praticabile" nel breve e medio periodo, in un contesto di ristrutturazione del progresso del capitale, di sviluppo tecnologica e di "finanziarizzazione dell'economia"⁰?

Proprio a causa di un mercato interpretato sempre come una «istituzione giuridica, una creazione del diritto, che con le sue leggi lo governa e lo controlla secondo un criterio unificante alla cui definizione concorre anche il principio di solidarietà», a seguito del «fallimento dei tentativi di programmazione economica improntati al modello dell'economia mista, la Costituzione "vivente" si è indirizzata verso un modello liberistico, che sposta l'intervento pubblico dalla funzione programmatica dello sviluppo economico alla funzione di regolatore del mercato»⁰.

In questo "ri-orientamento" della Costituzione economica⁰, la solidarietà sociale necessita sempre più imporsi come «strumento di organizzazione politica ed emancipazione sociale, (...) connotata dal riconoscimento pieno dei diritti»⁰ e dal principio di uguale trattamento, così come enunciato dall'art. 3 Cost.

L'obiettivo del primo capitolo del presente lavoro, pertanto, è quello di indagare, attraverso l'analisi del dibattito costituzionale, delle diverse interpretazioni della dottrina e dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, se, ed in che forme, sia possibile ipotizzare un allargamento delle maglie del nostro sistema di protezione sociale per tutti coloro che, ad oggi, risultino ancora privi di

⁰ L. GALLINO, *Finanzcapitalismo*, Torino, 2011.

⁰ L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in (a cura di) M. NAPOLI, *Costituzione, lavoro e pluralismo sociale*, Milano, 1998, p. 12. Si legga, inoltre, A. NEGRI, *Il lavoro nella Costituzione*, Verona, 2009, p. 23: «Non stupisce che tale nozione (il lavoro) abbia potuto essere accolta, trasfigurata, ed omogeneamente strumentata in un sistema giuridico del capitalismo proteso all'accumulazione sociale. Tale era anzi la via maestra. Poiché il lavoro, come produzione sociale capitalistica, si palesa come lavoro astratto a livello sociale, e quindi determina tutta la serie dei rapporti di subordinazione che sono impliciti alla sua natura. La sua esclusività di valore sociale (in cui si esprime e realizza l'adagio socialista tradizionale: "Chi non lavora non mangia"), nel momento in cui raffigura come democratico e come egualitario il permanere di una struttura di potere sostanzialmente capitalistica, accentua anzi la sussistenza astratta del lavoro e riferisce ad essa democrazia ed egualitarismo. Non si vuole con ciò negare la profonda trasformazione interna la ristrutturazione del progresso di un capitale che assume il lavoro come sua propria categoria costitutiva a livello sociale e quindi – lo si è visto – come categoria scientifica. E' caratteristico che ci si possa chiedere, in conseguenza di ciò se non si debba addirittura parlare di un cambiamento di regime politico; ma non è un problema di immediata utilità. Quello che si vuole semplicemente sottolineare è che questa riforma è pur sempre interna al capitale a cui integra elementi del riformismo socialista, nel momento in cui segna l'affermazione storica della società-fabbrica. Che quindi, se tutto ciò è molto importante nel processo borghese di emancipazione del lavoro non ha nulla a che fare con la liberazione della classe operaia».

⁰ L. MENGONI, *Op. cit.*, p. 12.

⁰ S. RODOTA', *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, 2014, p. 62.

forme di tutela di continuità di reddito e di lavoro, pur essendo soggetti attivi, o soggetti inattivi abili fisicamente, ma “inabili ad inserirsi nell’attuale contesto lavorativo”, o non-occupati non garantiti dall’attuale sistema previdenziale.

In questo primo capitolo si analizzeranno le nozioni di “diritto – dovere al lavoro”, di “previdenza” ed “assistenza” sociale, di “disoccupazione involontaria”, di “inabilità”, di “minimo vitale”, così come discusse dall’Assemblea Costituente, e analizzate dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, al fine di individuarne le linee interpretative fondamentali utili ad affrontare il tema oggetto del presente lavoro di ricerca.

1.2 Il lavoro come diritto nella esperienza costituzionale

1.2.1 *Il lavoro come diritto nel dibattito costituente*

La discussione su quello che sarebbe diventato l’articolo 38 della Costituzione ebbe inizio il 26 luglio 1946, quando la terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, nella sua prima riunione, esamina in via generale gli argomenti di sua competenza per una organizzazione dei lavori⁰. L’onorevole Colitto del Fronte dell’Uomo Qualunque illustra lo schema relativo alle tematiche del lavoro e dell’assistenza, affermando in primo luogo come i principi basilari, miranti alla tutela del lavoro, derivassero dal fatto che esso fosse «un’attività rilevante dal punto di vista economico», nonché anche un dovere dell’individuo verso la collettività.

L’on. Colitto afferma testualmente: «In merito al problema del lavoro osserva che non si può dubitare che il lavoro sia oggi un’attività rilevante dal punto di vista economico, giuridico e politico. Esso è infatti un dovere dell’individuo ed è anche un dovere verso la collettività. Di qui i principi basilari miranti alla tutela del lavoro contenuti in quasi tutte le più recenti carte costituzionali. Si afferma in esse che il lavoro, nelle sue diverse forme, è appunto un dovere sociale; si afferma altresì la libertà del lavoro che si concreta nella libertà di scelta della propria occupazione, salvi i limiti richiesti dal bene comune e l’uguaglianza di fronte alla legge di tutti i fattori della produzione. Genericamente si afferma infine che con legge sarà regolata la protezione del lavoro e quindi il lavoro delle donne e dei fanciulli, l’assicurazione contro le malattie, gli infortuni, la disoccupazione forzata, la vecchiaia, l’invalidità, la morte. Vedrà anche la Sottocommissione come rispondere al quesito, se accanto al dovere del singolo verso la società di lavorare esista un dovere della società di prestare al singolo occasione di lavoro. [...] In relazione all’assistenza sociale la Sottocommissione dovrà occuparsi dell’assistenza ai bisognosi attraverso asili, istituzioni di beneficenza ecc., non solo per quel senso di solidarietà che va sempre più espandendosi, ma per l’importanza che ha per la Nazione il lenire le miserie che possono trasformarsi in pericoli sociali. Bisognerà fissare le linee

⁰ Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente, C1, Volume I, Tomo I, Reggio Emilia, 1991, p. 143.

programmatiche che costituiranno un saggio equilibrio tra quella che è la carità privata e la cosiddetta carità legale».

La Sottocommissione decide di nominare più relatori in base all'importanza degli argomenti; vennero pertanto nominati l'on. Francesco Colitto per il dovere sociale del lavoro e il diritto al lavoro e l'on. Giuseppe Togni, della Democrazia Cristiana, per il diritto all'assistenza.

Pertanto evidente come, già dalla relazione dell'on. Colitto, emergano i punti salienti che caratterizzeranno tutta la discussione della Costituente nella stesura dell'articolo 38 Cost.: la questione del «dovere di lavorare», inteso come dovere sociale; «la libertà del lavoro» come libertà di scelta della propria occupazione, quindi il «dovere da parte della società di prestare al singolo un'occasione di lavoro»; infine l'assistenza sociale come espressione di «solidarietà che deve lenire le miserie che possono trasformarsi in pericoli sociali».

Insieme a questi, però, emerge, già dalla Relazione di Giorgio La Pira nella Prima Sottocommissione⁰, il principio personalista, ossia il riconoscimento del primato della persona umana sullo Stato, inteso come «premessa inalienabile di Stato essenzialmente democratico»⁰. In questa relazione del 9 settembre 1946 sui “Principi relativi ai rapporti civili”⁰, infatti, l'onorevole si concentra sull'importanza fondamentale del garantire il pieno sviluppo della persona umana; l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica ed economica del Paese rappresenta il fine ultimo dello Stato sociale. A partire dalla relazione di Giorgio La Pira vengono istituite le discussioni che caratterizzeranno i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente in merito al tema del lavoro, alla sua tutela e alle fasi di non lavoro.

Nel corso della Prima Sottocommissione del 3 ottobre 1946⁰ prosegue la discussione sui principi dei rapporti sociali (economici), in particolare l'on. Lucifero sostiene la formulazione proposta dall'on. Togliatti: «Ogni cittadino ha diritto al lavoro ed ha il dovere di svolgere un'attività

⁰ Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente, C1, Volume I, Tomo I, Reggio Emilia, 1991, p. 168: La prima sottocommissione era incaricata di presentare all'Assemblea plenaria una Proposta di Costituzione. Compito della Sottocommissione elaborare gli articoli concernenti i “diritti e i doveri dei cittadini”.

⁰ V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, 2013, p. 40.

⁰ «Art. 1: Nello Stato italiano che riconosce la natura spirituale, libera, sociale dell'uomo, scopo della Costituzione è la tutela dei diritti originari e imprescrittibili della persona umana e delle comunità naturali nelle quali essa organicamente e progressivamente si integra e si perfeziona. Art. 2: (...) Essi sono: il diritto alla propria integrità giuridica; i diritti di libertà; il diritto al lavoro, al riposo, all'assistenza; il diritto di proprietà, il diritto all'istruzione; i diritti connessi con l'esistenza e l'autonomia della comunità familiare, religiosa, professionale, locale, nazionale [internazionale?]. Art. 3: L'esercizio effettivo di tali diritti esige una struttura della società e dello Stato nella quale sia assicurato a ciascuno nel corpo sociale, proporzionatamente alle sue capacità, un posto e una funzione. Questo posto e questa funzione mentre permetterà l'ordinato contributo di tutti al bene comune, costituirà per ognuno il fondamento della stabilità e della sicurezza economica e il titolo per la partecipazione a funzioni specifiche nella vita della comunità ed in quella dello Stato. Art. 3 bis: In vista della attuazione della struttura sociale indicata nell'articolo precedente verrà disposta per legge l'iscrizione di tutti gli italiani nel libro delle professioni e verrà attribuito a ciascuno, nei modi che la legge indicherà, un adeguato stato professionale. Tale stato professionale sarà fondamento di diritti». Cfr. Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente, C1, Volume I, Tomo II, Reggio Emilia, 1991, p. 11 ss.

⁰ Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente, C1, Volume II, Tomo I, Reggio Emilia, 1991, p. 136 ss.

socialmente utile». Egli domanda, però, chi giudicherà della utilità sociale del lavoro, dato che sulla utilità sociale di una determinata attività vi possono essere notevoli differenze di opinioni e di interpretazioni.

In altri termini Lucifero concorda sul principio che il lavoro debba essere socialmente utile, ma, esaminando il caso di certe persone che svolgono una determinata attività, si preoccupa che possa sorgere la contestazione se il lavoro sia o no socialmente utile⁰; alcuni ritengono che siano socialmente utili soltanto le attività meccaniche, atte a produrre la ricchezza o gli strumenti necessari a tale scopo, e considerano socialmente inutili coloro che studiano o meditano. Emerge senza dubbio la difficoltà di stabilire un concetto esatto dell' utilità sociale, per tali ragioni l'on. Togliatti segnala la difficoltà che questo concetto possa essere il medesimo per coloro che dovranno, in epoche differenti, applicare la Costituzione.

Il Presidente Tupini, allora, pone ai voti la formulazione dell'on. Moro, ossia «Ogni cittadino ha diritto al lavoro e ha il dovere di svolgere un'attività capace di incrementare il patrimonio economico e spirituale della società umana, conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta»; una formulazione che nasceva dalla necessità di evitare i due estremi tanto l'astrattezza del concetto di "socialmente utile", quanto la soppressione totale dell'inciso. Secondo Moro, infatti, il riferimento all' «utilità sociale» è importante nella misura in cui si comprende che sia bene precisare che il lavoro può avere una duplice direttiva, tanto verso valori spirituali quanto verso quelli economici⁰.

1.2.2 Il lavoro come diritto secondo la dottrina

Secondo l'art. 1 della Costituzione, il fondamento dell'Italia repubblicana e democratica è il «lavoro», nozione sulla quale la dottrina costituzionale si è negli anni spesso divisa⁰. Il concetto di

⁰ Rispetto al tema della definizione di "socialmente utile", si tenga conto del dibattito riguardo al lavoro dei religiosi. Il Presidente Tupini Gruppo Democratico Cristiano insiste sulla necessità di trovare una formula sostitutiva di quella «socialmente utile», che possa riscuotere il consenso di tutti e rileva che tra le attività socialmente utili vadano anche comprese quelle del sacerdote, del religioso, del missionario. Occorre considerare che ci sono dei cittadini i quali si sono dedicati a questa attività religiosa, e preoccuparsi di tutelare la loro personalità. L'onorevole Mario Cevolotto, del Gruppo Democratico del Lavoro osserva che vi sono forme di vita contemplativa, praticate da certi ordini religiosi, che bisogna ammettere, ma che non hanno certamente una funzione sociale, bensì una funzione individuale, relativa alla propria anima. Il Presidente Tupini replica che anche questi ordini religiosi hanno una funzione sociale, la quale, secondo il pensiero cattolico, consiste nel ristabilimento dell'equilibrio tra chi prega e chi non prega, tra chi pecca e chi non pecca, equilibrio che trova consistenza ed espressione in quella che la Chiesa chiama la Comunione dei Santi. Non si può perciò dire che queste attività non abbiano una funzione socialmente utile; anzi, ne hanno una altissima e di particolare rilievo. L'onorevole Caristia del Gruppo Democratico Cristiano, osserva che l'onorevole Togliatti afferma di avere un concetto esatto di quello che è utilmente sociale, ma sta di fatto che quello di utilità sociale è un concetto relativo. Un esempio si è avuto proprio ora, in tema di Ordini religiosi. Cfr. *Ibidem*.

⁰ Dichiarò di non essere favorevole all'abolizione perché, parlando genericamente di lavoro, l'interpretazione della parola «lavoro» potrebbe dar luogo a dispute; e in secondo luogo perché ritiene opportuno che la Costituzione contenga un'affermazione di questo dovere sociale del lavoro, di questo contributo che ogni uomo deve dare alla società umana che per i cristiani è una comunità di fratelli.

⁰ L'autrice Massa Pinto ricostruisce all'interno di un suo saggio I. MASSA PINTO, *Costituzione e lavoro. Totem e Tabù*, in a cura di M. CAVINO e I. MASSA PINTO, *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, 2013, p. 43 ss., le principali tendenze diffuse in dottrina. In primo luogo quello che più essere definito come "intransigente", in quanto fondato sulla difesa astratta del "dover essere costituzionale" elaborato nel corso della storia repubblicana. In particolare in materia di lavoro,

lavoro, infatti, benché utilizzato ripetutamente nelle diverse disposizioni costituzionali, ha comportato differenti attribuzioni di significato e di reciproche implicazioni tra l'art. 1, l'art. 3, comma 2 e l'art. 4 comma 2 della Costituzione. La questione interpretativa di fondo riguarda se si debba intendere per lavoro la componente economico – sociale contrapposta al capitale oppure no. In altre parole, esiste una concezione unitaria di lavoro accolta dalla Costituzione italiana?⁰

Risulta comunemente accettato dalla dottrina che il lavoro inteso come fondamento della Repubblica dall'art. 1 abbia un contenuto più ampio del semplice concetto di lavoro quale forza contrapposta a quella del capitale⁰. A tal proposito si evidenzia il ricorso alla lettura dei lavori preparatori: l'aver respinto la formulazione proposta dalle forze di sinistra, che avrebbe designato l'Italia come Repubblica di lavoratori, viene giustamente considerato come manifestazione di una volontà inclusiva del Costituente intesa a non limitare la base sociale dello Stato⁰.

tale indirizzo difende il diritto al lavoro quale «principe dei diritti sociali». Coloro che esprimono questo atteggiamento, tra i quali Ferrara, Crisafulli e Giannini, muovendo dalla concezione della Costituzione come norma, e presupponendone la validità come un dato risolto, giungono senz'altro alla conclusione della illegittimità di gran parte delle riforme attuate in materia di lavoro, a prescindere da qualsiasi giudizio di carattere storico-concreto che riguardi le condizioni esistenziali, effettive, dell'attuale sistema economico. Ad esempio scrive Ferrara: «Configurato come assioma di un sistema normativo, dal fondamento-lavoro si enucleano corollari oggettivi e soggettivi. Essi attingono al modo alle forme ed agli strumenti attraverso i quali si dispiega l'assioma, pervadendo l'ordinamento e collegandone le varie parti, quanto a matrice, funzione e fine, al principio supremo che lo presiede e lo legittima, la sovranità popolare, il cui esercizio è concepito e sancito dalla Costituzione in organizza e funzionale sinapsi col dipanarsi delle valenze del fondamento-lavoro», in G. FERRARA, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in a cura di G. CASADIO, *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, 2006, p. 202. Scrive invece Crisafulli come il lavoro sia un «principio di struttura, necessario alla individuazione e definizione dell'ordinamento italiano vigente» in V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 151.

Il secondo tipo di indirizzo è quello che può essere definito “revisionista” e vi appartengono coloro che propongono una rivisitazione dei significati assegnati alle disposizioni costituzionali in materia di lavoro nel corso della storia repubblicana alla luce dei segni dei tempi, ossia alla luce dei cambiamenti in atto nella società, caratterizzati dalla crisi degli stati nazionali, dalla mobilità transnazionale, dalla forza del lavoro, dalle pratiche di dumping sociale, dal problematico funzionamento della previdenza sociale, ecc... Questo secondo indirizzo dottrinale, disconoscendo in ultima analisi la contrapposizione capitale/lavoro, considerata di matrice ideologica, individua nel principio lavorista un corollario della libertà dell'individuo, da esplicarsi nel caso specifico, nei rapporti economici. Ad esempio Di Gaspare scrive come nella Costituzione lavoro e capitale sarebbero, dunque, in rapporto di « sinergica compatibilità » (in G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Diritto Pubblico*, 2008, pag. 864). Si legga inoltre P. ICHINO, *Il diritto del lavoro nell'Italia Repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Milano, 2008. Vi è infine un terzo indirizzo dottrinale che sostiene come il testo costituzionale rifletta con sorprendente esattezza la realtà economica e sociale e proprio per questo legittima sia il lavoro che il capitale, sia i proletari che i proprietari, sia il lavoro dipendente che quello autonomo che quello atipico, e quindi, inevitabilmente, affida il trattamento del lavoro e dei lavoratori anzitutto ai rapporti sociali ed economici quali si determinano nei fatti ed in secondo luogo alla regolamentazione con legge delle questioni che le forze politiche decidono di affrontare, cioè alla politica, e cioè ancora ai rapporti di forza tra le diverse componenti sociali così come riescono ad esprimersi politicamente. Rescigno, infatti, afferma che “Mi propongo qui di mostrare che il testo costituzionale riflette con sorprendente esattezza la realtà economica e sociale e proprio per questo legittima sia il lavoro che il capitale, sia i proletari che i proprietari, sia il lavoro dipendente che quello autonomo che quello atipico, e quindi, inevitabilmente, affida il trattamento del lavoro e dei lavoratori anzitutto ai rapporti sociali ed economici quali si determinano nei fatti ed in secondo luogo alla regolamentazione” in G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2009, p. 22.

0 M. CAVINO, *Il lavoro politico come fondamento della Repubblica*, in a cura di M. CAVINO e I. MASSA PINTO, *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, 2013, p. 17.

0 S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, Centro studi di diritto del lavoro europeo “Massimo D'Antona”, Catania, 46/2006.

0 Si legge nel Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana, presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947, nelle Disposizioni Generali: «Il primo articolo determina alcuni punti essenziali. Non si comprende una

L'art. 1 Cost., attraverso questi due principi costitutivi dell'identità della Repubblica (lavoro e sovranità popolare), segna, *de facto*, «una svolta rivoluzionaria nella storia del costituzionalismo»: se nel costituzionalismo liberale, italiano ed europeo, «il lavoro era svalutato, oltre che sfruttato, la Costituzione italiana ribalta questa concezione, facendo del lavoro il principale fattore della dignità della persona e, insieme, introducendo il suffragio universale quale corollario della sovranità popolare»⁰.

Le divergenze nella questione interpretativa investono invece il legame tra il l'art. 4 comma 2 Cost., e l'art. 3, comma 2, sull'uguaglianza sostanziale, in quanto non è condivisa l'idea che i padri costituenti abbiano voluto connettere il concetto di lavoratore e quello di soggetto socialmente debole.

Secondo autori come Tripodina esisterebbe un'"ambiguità" rispetto allo stesso termine "lavoro", dimostrato dal fatto «che in numerosi interventi in Assemblea costituente il diritto al lavoro venga strettamente legato al diritto all'esistenza del lavoratore»⁰. Sembrerebbe, infatti, che il riferimento agli ostacoli economici comprenda anche quelli che impediscono la partecipazione al mondo del lavoro di tutti i soggetti; da qui «si può dedurre che il concetto di lavoratore sia più ampio, comprensivo dei cittadini che già sono in grado di partecipare alla organizzazione del paese e di quelli che invece abbisognano dell'intervento perequativo della Repubblica»⁰.

costituzione democratica, se non si richiama alla fonte della sovranità, che risiede nel popolo: tutti i poteri emanano dal popolo e sono esercitati nelle forme e nei limiti della costituzione e delle leggi; nel che sta l'altra esigenza dello «Stato di diritto». Bisogna poi essere ciechi per non vedere che è oggi in corso un processo storico secondo il quale, per lo stesso sviluppo della sovranità popolare, il lavoro si pone quale forza propulsiva e dirigente in una società che tende ad essere di liberi ed eguali. Molti della Commissione avrebbero consentito a chiamare l'Italia «repubblica di lavoratori» se queste parole non servissero in altre costituzioni a designare forme di economia che non corrispondono alla realtà italiana. Si è quindi affermato, che l'organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica ha per fondamento essenziale — con la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori — il lavoro: il lavoro di tutti, non solo manuale ma in ogni sua forma di espressione umana».

0 L. FERRAJOLI, *Articolo 1: lavoro e sovranità popolare*, in L. BALDISSARA, M. BATTINI, *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Milano, 2017, p. 15, continua l'autore: «Cambia fino a capovolgere, in forza di questa nuova concezione sia del lavoro che della sovranità, il significato di queste due figure. Il lavoro non è più una merce, ma un valore: il valore costitutivo della dignità della persona, che in quanto tale forma un presupposto di diritti fondamentali: non solo di tutti i diritti della persona, ma anche dei diritti conferiti al lavoratore dagli artt. 35-40 della Costituzione, primo tra tutti il diritto a una retribuzione "sufficiente", come dice l'art. 35, "ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa". La sovranità, d'altro canto, non è più quella figura anti-giuridica che era la potestas legibus soluta in capo a un soggetto o a una pluralità di soggetti — sovrano monocratico o parlamento — dotati di poteri costituiti, dato che nello stato costituzionale di diritto tutti i poteri sono sottoposti, appunto, al diritto e nessuno di essi è sovrano. "La sovranità appartiene al popolo", dice l'articolo 1, cioè a tutti noi in quanto persone e cittadini. È dunque, anzitutto, una garanzia negativa: vuol dire che la sovranità non appartiene a nessun altro, e che quindi nessun potere costituito — nessun presidente eletto dal popolo, nessun parlamento — può appropriarsene e usurparla. Ma il popolo non è un macrosoggetto. È l'insieme di tutti i cittadini che lo compongono. E allora, come garanzia positiva, "sovranità popolare" equivale alla somma di quei frammenti di sovranità che sono i diritti fondamentali di cui tutti e ciascuno siamo titolari. Tutti noi, popolo, siamo perciò collocati al di sopra dei poteri costituiti. In che senso "al di sopra"? in quanto tutti noi siamo sovrani; e lo siamo perché le norme costituzionali, e perciò i diritti che la Costituzione ci attribuisce, sono rigidamente sopraordinate, quali limiti e vincoli, a tutti i poteri costituiti e a tutte le altre fonti dell'ordinamento».

0 C. TRIPODINA, *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, p. 106.

0 M. CAVINO, *Op. cit.*, p. 18.

Rispetto a questo tema, infatti, «un fitto dibattito dottrinale tematizza la crisi del diritto del lavoro intesa come crisi della capacità regolativa del più novecentesco dei diritti: quello che ha raggiunto la maturità eleggendo a proprio baricentro la tutela del maschio adulto bianco impiegato a tempo indeterminato nell'impresa industriale di dimensioni medio-grandi. Tale figura, egemone nel lungo dopoguerra dello sviluppo accelerato (1945-1975) ha progressivamente perduto centralità politica, economica e sociale. E non perché sia finito il lavoro, secondo i pronostici di un'analisi immeritabilmente semplificata e volgarizzata. Né perché si sia ridotta la centralità che il lavoro occupa nella vita dei consociati. Al contrario, se ne sono allargati i confini e sfumati i contorni, fino a comprendere ambiti della vita che un tempo gli erano estranei, proprio perché connotavano la vita oltre il lavoro»⁰. Per tali ragioni sembrerebbe che il lavoro non sia, allo stato attuale, ciò che rappresentava per i padri costituenti, quando lo collocarono «tra le fondamenta dell'edificio costituzionale»⁰.

Autori come Rescigno ricostruiscono la nozione unitaria di lavoratore (e quindi di lavoro) in quella di «persone che svolgono una attività o funzione che concorre al progresso materiale e spirituale della società»⁰. Secondo questa interpretazione, risultano lavoratori coloro i quali offrono la propria attività ad altri in cambio di una retribuzione (il lavoratore dipendente di cui all'art. 36 Cost.), i coltivatori diretti (art. 44 e 47 Cost.) gli artigiani (art. 45 Cost.) gli imprenditori (art. 41 Cost.), i liberi professionisti (art. 33 Cost.). Pertanto risultano escluse dalla definizione di «lavoratori» alcune categorie di soggetti, come ad esempio i cittadini che, sebbene non siano lavoratori, svolgono comunque una attività che concorre al progresso materiale o spirituale del paese (art. 4 Cost.), come gli studenti maggiorenni, i pensionati, i disoccupati senza colpa e gli invalidi⁰.

⁰ F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2, 2014, p. 194.

⁰ *Ibidem*.

⁰ G. U. RESCIGNO, *Op. cit.*, p. 25.

⁰ «Se il lavoro è fondamento della Repubblica (art. 1, co. 1), e la Costituzione «tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, co. 1), nella logica del testo costituzionale i lavoratori, quale che sia la definizione del termine lavoro o lavoratori, svolgono comunque «una attività o una funzione che concorre al progresso materiale o spirituale della società» (da ora in poi per ovvie ragioni di comodità userò l'espressione abbreviata «attività o funzione, etc.»), mentre è ipotizzabile l'inverso, e cioè che vi siano persone le quali svolgono «una attività o funzione che concorre, etc.», ma non sono qualificabili lavoratori. In altre parole l'insieme «lavoratori» è compreso entro l'insieme «persone che svolgono una attività o funzione, etc.», che dunque è un insieme più ampio. A sua volta l'insieme «cittadini» (si noti che il co. 2 dell'art. 4 comincia con le parole «ogni cittadino») comprende al suo interno l'insieme «cittadini che svolgono una attività, etc.», cioè, sempre seguendo la logica interna al discorso del testo, vi possono essere persone che non solo non sono lavoratori ma neppure «svolgono una attività o funzione, etc.», e cionostante restano cittadini.

Fin qui il testo costituzionale riproduce il senso comune e registra la realtà sociale oggettiva nelle sue grandi linee sotto un aspetto particolare: premesso che quella di lavoratore è una delle possibili qualità di una persona (tutti i lavoratori sono esseri umani, non tutti gli esseri umani sono lavoratori), premesso che la medesima persona può possedere più qualità non incompatibili tra loro (ad esempio, essere lavoratore e padre), il testo costituzionale, entro l'universo dei cittadini italiani, pone una prima distinzione tra cittadini che sono anche lavoratori, e cittadini che non sono lavoratori (salvo chiarire in base a quale o quali criteri viene compiuta la distinzione), e una seconda distinzione tra persone che svolgono «una funzione o attività, etc.» e persone che non svolgono «una attività o funzione, etc.». Il senso comune conferma che i bambini di massima non sono lavoratori (ed è addirittura vietato che lo siano) così come non sono lavoratori i pensionati (a meno che non vogliano aggiungere alla loro qualità di pensionati anche la qualità di lavoratori: si tratta però di due

Secondo altri studiosi, però, la definizione unitaria di lavoro, proposta da Rescigno «esclude[rebbe] troppe categorie di cittadini per essere considerata quella utile a designare il fondamento della vita democratica. E se deve essere integrata, semplicemente, non è una definizione»⁰.

Secondo alcuni esponenti di un'altra autorevole dottrina, il concetto unitario di lavoro deriverebbe da una duplice natura negativa e positiva dell'art. 1 della Costituzione: quella negativa riguardante l'esclusione di altri valori caratterizzanti un differente ordine sociale (l'ereditarietà, il casato, la proprietà di beni ecc.), e quella positiva, consistente invece nella apertura alla partecipazione delle classi economicamente deboli all'organizzazione dello Stato.

In altri termini, «dire che fondata sul lavoro, pur non smentendo che al lavoro in senso lato possa ridursi il contributo sociale di altre (rispetto agli *économiquement faibles*) fasce di soggetti, significa operare una scelta, acquisire, coerentemente con i fondamenti materiali del nostro assetto costituzionale, un determinato valore (che ha improntato peculiarmente di sé gli indirizzi direttivi costituzionalmente fissato dell'azione dello Stato) il quale appartiene ad una certa esperienza storica e non ad altre, e che anzi serve come valutazione della rilevanza costituzionale di queste ultime, a cui è storicamente estraneo, ma al quale esse sono normativamente ricondotte dalla nostra Carta»⁰. La funzione del lavoro come fulcro di mobilità sociale coinciderebbe quindi con l'emancipazione delle classi sociali economicamente svantaggiate.

Questa lettura, tuttavia, sembrerebbe essere in contraddizione con il rifiuto della concezione classista di lavoro in quanto tale⁰, un compromesso tra diverse dottrine, per tali ragioni, al fine di non escludere una sola parte della società,⁰ si è scelto di definire l'Italia quale Repubblica «fondata sul

qualità distinte); conferma che gli studenti, in quanto studenti, non sono lavoratori, anche se la loro attività concorre sicuramente al progresso spirituale della società (potrebbero essere studenti- lavoratori, il che appunto significa che svolgono due attività distinte, quella di studente e quella di lavoratore), e che scrivere poesie, di per sé, non è un lavoro (anche se ovviamente è una «attività, etc.»). Nessuno dubita che le attività di volontariato siano attività che concorrono al progresso materiale o spirituale della società, ma che i volontari per definizione per questo aspetto preso da solo non sono lavoratori». G. U. RESCIGNO, *Op. cit.*, p. 25 e ss..

0 M. CAVINO, *Op. cit.*, p. 21.

0 L. MICCO, *Lavoro e utilità sociale nella Costituzione*, Torino, 1966, p. 161.

0 «Si può quindi convenire, nell'opinione secondo cui la costituzione non ha voluto dare vita ad uno Stato classista, monopolizzato cioè dalla sola classe dei lavoratori manuali. Il che del resto corrisponde al fatto che il movimento che ha condotto alla convocazione della costituente non ha avuto a protagonista il solo proletariato, ma forze sociali miste».

C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, da *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti III*, 1972, Milano, p. 237.

0 U. PROSPERETTI, *I principi generali del diritto del lavoro*, in *Studi in onore di Francesco Santoro - Passarelli*, Napoli, 1972, p. 898: «Il principio del diritto al lavoro opera nella limitazione del recesso dell'imprenditore soltanto come protezione del singolo soggetto lavoratore occupato, non già, a quanto sembra, come protezione della generalità dei lavoratori rispetto al bene dell'occupazione che invece è evidentemente l'oggetto primario del principio medesimo. Il dibattito inoltre investe, oltre alla scelta fra lo strumento della contrattazione collettiva e lo strumento legislativo, la scelta del tipo di sanzione per il licenziamento ingiustificato. Senza entrare nelle questioni particolari, basti ricordare che esse vanno inquadrare nel fondamentale principio dell'art. 41 Cost., nel senso che qualsiasi forma di attuazione del criterio del giustificato motivo non potrà contrastare con la garanzia della iniziativa economica privata, non solo e non tanto a garanzia di un interesse specifico del cittadino, ma anche a garanzia della migliore efficienza del sistema economico di tipo prevalentemente concorrenziale, pur nei penetranti interventi dell'azione pubblica». Secondo invece Crisafulli: «il

lavoro» e non una Repubblica «di lavoratori». Secondo la tesi sostenuta da Mortati, i padri costituenti hanno trovato un punto di convergenza nell'affermare che la Costituzione tende a superare il classismo, «non nel senso di attuare un generale pareggiamento di trattamento retributivo che prescindia dai meriti di ognuno, bensì in quello di eliminare un contrasto fra classi derivante dall'esistenza di situazioni di vantaggio non corrispondenti al senso di giustizia avvertito dalla coscienza sociale. Ed analogamente tende ad attuare un'uguaglianza di posizione sociale tale da escludere non solo una diminuzione di diritti in relazione al genere di attività esercitata, ma anche una differenza di considerazione sociale. Il diritto alla "pari dignità sociale" attribuita all'art. 3 a tutti i cittadini, vuole appunto conferire la pretesa a che l'apprezzamento sociale si rivolga all'uomo in quanto tale, qualche che sia l'attività di lavoro esercitata (con l'eccezione perciò dei soli oziosi involontari). Esso comporta l'esclusione non solo di quelle qualificazioni (come titoli nobiliari) le quali, mentre non poggiano su gerarchie di valori personali, tendono a far vita a caste chiuse contrassegnate da modi di vita con cui esse presumono di affermare la propria superiorità, ma di ogni altra differenziazione di trattamento nel campo dei rapporti intersubiettivi»⁰.

Secondo autori come Scognamiglio attribuendo al lavoro il ruolo di fondamento della Repubblica, lo Stato si rende garante della effettiva libertà, uguaglianza e dignità di tutti i cittadini che dal lavoro (attuale o potenziale) traggono il giusto titolo per pretendere che tali condizioni di vita siano realizzate, con l'attuazione altresì di un diffuso benessere economico e sociale. «Si verifica in tal modo, per il tramite ideale e materiale offerto dal riconoscimento del lavoro, il passaggio dallo stato di diritto allo stato di giustizia sociale; che si propone come la forma più progredita e feconda di attuazione della realtà sociale contemporanea»⁰.

Analizzando la discussione dell'Assemblea Costituente, infatti, è possibile ricondurre la nozione unitaria di lavoro all'espressione non ben definita di «utilità sociale», sintetizzata dall'on. democristiano Aldo Moro alla fine della discussione della Prima Sottocommissione del 3 ottobre 1946: «quando si parla di «utilità sociale», si comprendono tutti i valori umani; sia bene precisare che il lavoro può avere una duplice direttiva, tanto verso valori spirituali quanto verso quelli economici». Tale proposta mirava a ricercare una sintesi tra le posizioni dei comunisti, i quali chiedevano l'abolizione del termine «utilità sociale» e quelle dei democristiani, che ne difendevano non solo il carattere economico, ma anche quello spirituale.

Quest'ampia interpretazione della nozione unitaria di lavoro, di fatto, come sostiene anche Luciani, «ha finito per (far) rimanere in ombra, paradossalmente, il lavoro, o per meglio dire il significato profondo della scelta costituzionale di fondare proprio sul lavoro la novella Repubblica

diritto del lavoro è conseguenza di un vincolo imposto dalla norma costituzionale dell'art. 4 alla discrezionalità dell'azione dei soggetti governanti, ed in primo luogo dello Stato», Cfr. V. CRISAFULLI, *Op. cit.*, 1952, p. 153.

⁰ C. MORTATI, *Op. cit.*, p. 239.

⁰ R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, Milano, 1978, p. 28.

democratica. Avendo ad oggetto un *quid multiforme* (in quanto «a fattispecie aperta»), e frammentato in una pluralità indefinita di forme di manifestazione, il riferimento al lavoro – potremmo dire – «in sé» scoloriva e finiva per trasformarsi nell'ennesima riprova del personalismo della nostra Costituzione: non a caso, in quella che mi sembra l'espressione più coerente di questo generale indirizzo, è stato proposto di «intendere la parola «lavoro» come una *sineddoche* (*pars pro toto*), cioè quale espressione della persona umana, portatrice dei valori riconosciuti dall'art. 2 sia come diritti soggettivi sia come principi oggettivi assunti a parametri di legittimazione materiale del diritto positivo». Si è smarrita, conseguentemente, la diversità del contenuto precettivo degli artt. 1 e 2 della Costituzione, che, sebbene coerenti l'uno con l'altro, non dicono la medesima cosa»⁰. In altri termini è possibile, attraverso questa interpretazione più ampia del testo costituzionale, individuare la nozione unitaria di lavoro nella Costituzione, intesa come «qualsiasi attività che concorra al progresso materiale o spirituale della società»⁰, da qualcuno definita «nozione politica»⁰ di lavoro.

Al contempo, però, tale interpretazione apre alcune questioni controverse che avremo modo di analizzare nel paragrafo successivo e che possono essere così riassunte: se si prescinde da un'interpretazione “classista” di nozione di lavoro, dovremmo quindi concludere che prevale una prospettiva individualista e liberale secondo cui ciascuno, all'interno della società, è artefice della sua fortuna e che pertanto il fenomeno della disoccupazione non possa essere “involontario”? Le finalità che spingono ciascun individuo a lavorare sono sempre libere dal bisogno? Ritenendo negative, ad avviso di chi scrive, le risposte alle precedenti domande, risulta fondamentale analizzare il nesso tra la nozione di “lavoro”, ed il “diritto al lavoro”, a lungo al centro del dibattito dei padri costituenti.

Il diritto al lavoro è pertanto costituzionalmente garantito dall'art. 4 comma 1 della Costituzione, in forza del quale «la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto». La garanzia dello stesso «ha per oggetto due pretese: una positiva, a che siano suscitate occasioni di lavoro (- aggiunge qualcuno con formula più drastica – a ottenere lavoro); l'altra, negativa, all'astensione da qualsiasi interferenza nella scelta, nel modo di esercizio e nello svolgimento dell'attività lavorativa»⁰.

Il dovere di lavorare ed il diritto al lavoro, pertanto, dalla relazione di Colitto risultano compenetrabili, «trovando la comune radice in un canone fondamentale di etica sociale»: che ad ogni

⁰ M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Adl - Argomenti di diritto del lavoro*, n. 3/2010, p. 629.

⁰ Autori come Esposito ritengono che sia possibile individuare una nozione unitaria di lavoro nella sovrapposizione dell'art. 1 e dell'art. 4, comma 2, della Costituzione. C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione (1948)*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 12.

⁰ «Per lavoro politico intendiamo la consapevole partecipazione alla edificazione ed alla trasformazione delle basi sociali dello Stato. Il lavoro diviene lavoro politico quando, nella valutazione della eticità dei suoi fini particolari, assume rilievo determinante la volontà di partecipare attivamente ad un progetto politico, nel quale quegli stessi fini particolari si fondono in un orizzonte di senso generale». Questa la definizione secondo Cavino in M. CAVINO, *Op. cit.*, p. 15.

⁰ G. F. MANCINI, *Commento all'art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 1975, p. 203.

cittadino sia garantito il diritto di essere liberato dal bisogno, al fine di conseguire «dignità ed indipendenza»; in altri termini il diritto al lavoro può essere considerato come il riflesso del diritto alla libertà di lavorare⁰. Secondo Colitto, però, non si può inserire nella Costituzione un canone che imponga in modo tassativo allo Stato di riconoscere al cittadino il diritto al lavoro, perché se è vero che è possibile affermare che ogni cittadino ha diritto al lavoro, non è altrettanto possibile affermare con certezza che lo Stato sarà in grado di garantire sempre il medesimo diritto. In altri termini l'espressione "diritto al lavoro" «va, quindi, [intesa] non in modo tassativo, ma piuttosto in guisa da esprimere una tendenza»⁰.

La dottrina italiana ha spesso sottovalutato il fatto che «l'art. 4, pur non esaurendosi nella libertà di lavoro, tuttavia la contiene. Intendiamo per libertà di lavoro proprio "quella garanzia della libertà personale per la quale ogni cittadino può chiedere che i pubblici poteri di astengano da qualsiasi intervento rivolto ad impedire l'attività del lavoro dei privati, la scelta ed il modo di esercizio di essa, salvo, naturalmente i divieti di ordine pubblico"»⁰.

Anche Mortati sottolinea come l'art. 2 riconosca e garantisca il diritto inviolabile dell'uomo all'affermazione e all'espressione della sua personalità, diritto che, in uno Stato fondato sul lavoro e che esige dai singoli l'adempimento dei doveri di solidarietà sociale, non può che realizzarsi attraverso la prestazione di un'attività socialmente utile. Analogamente l'obbligo posto dall'art. 3 di assicurare a tutti il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di ognuno alla vita del Paese, adempie alla stessa funzione, poiché ciò non potrebbe avvenire se non si mettesse ognuno nella condizione di poter lavorare. «Il riconoscimento fatto dall'art. 4 del diritto al lavoro si presenta, così, come logico svolgimento delle proclamazioni che, affermando il valore assoluto della personalità sociale dell'uomo, implicano l'esigenza di offrire ad ognuno il modo di poter essere

⁰ «La Rivoluzione (francese), come è noto aveva smantellato l'assetto corporativo. E smantellando l'assetto corporativo aveva "liberato" il lavoro dalle minuziose e stringenti catene "politiche" del passato, da quel tessuto di rapporti personali e di strutture di appartenenza, di protezione e di solidarietà in cui erano organicamente inseriti "i lavoratori dell'*ancien regime*"» così L. BACCELLI, *Lavoro*, in (a cura di) A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, 1997, p. 157. « Il simbolo di questa liberazione è il principio giuridico - costituzionale della libertà del lavoro, scritto in modo più o meno implicito nelle Dichiarazioni rivoluzionarie francesi di fine settecento e nei Codici dell'Ottocento: la libertà delle diverse forme di servitù personale entro cui era inquadrato e regolamentato il lavoro premoderno» così A. CANTARO, *La costituzionalizzazione del lavoro. Il secolo lungo*, in G. CASADIO, *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione Italiana*, Roma, 2006, p. 49. «La costituzionalizzazione del lavoro è come dimidiata. La liberazione del lavoro come soggetto (la libertà dei lavoratori) implicita nel principio della "libertà del lavoro" è rideclinata dall'ideologia e dal diritto liberali come "libertà di disporre del lavoro come oggetto, come prodotto dell'attività venduta per contratto, senza gli ostacoli che potrebbero derivare dal soggetto. Una costituzionalizzazione solo in senso oggettivo che concorre indubbiamente alla costruzione di una società del lavoro, ma che al tempo stesso, esclude – avendo ridotto l'attività lavorativa a merce tra le altre – l'idea di una "società dei lavoratori" di una organizzazione della vita economica e sociale a misura dei bisogni e degli interessi di coloro che vivono del proprio lavoro (costituzionalizzazione in senso soggettivo)» così F. L. NEUMANN, *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*, Bologna, 1983, p. 287.

⁰ Istituto Regionale di Studi sociali e politici "A. Gasperi", *Il lavoro all'Assemblea Costituente della Repubblica italiana. Antologia di brani dagli Atti dell'Assemblea Costituente (1946/1948)*, Bologna, 2011, p. 6.

⁰ G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in a cura di E. GHERA e A. PACE, *L'attualità dei principi fondamentali della costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, p. 19.

pienamente sé stesso: ciò secondo un principio che porta ad identificare lavoro e persona, a porre il lavoro come principio di individuazione della persona»⁰.

In altri termini il lavoro risulterebbe «oggetto di un diritto del singolo; il quale però è, come si è detto un diritto di natura speciale, un diritto non provvisto di azione giudiziaria, un diritto “meramente potenziale”, che la Costituzione tuttavia ha voluto sancire, come ha fatto di altri, perché poi il legislatore ordinario ne promuova l’attuazione secondo l’impegno che la Repubblica si è assunto con il citato Art. 4»⁰.

Autori come Benvenuti sottolineano l’importanza della declinazione del lavoro come diritto costituzionale sociale pretensivo⁰ apparsa centrale già nel dibattito costituente. In tale occasione, a fronte del timore che potessero poi “sorgere interpretazioni precipitose o esagerate” del futuro art. 4, co. 1, Cost., «tanto gli esponenti maggioritari del centro democristiano quanto quelli delle sinistre si sono ritrovati a condividere la necessità della costituzionalizzazione del diritto al lavoro, quale indicazione vincolante e propulsiva per il legislatore del domani a perseguire, in primo luogo, l’obiettivo costituzionalmente qualificato del pieno impiego»⁰.

Eppure lo stesso Elia sottolinea come «della non azionabilità - in senso stretto - del diritto all’occupazione erano peraltro perfettamente coscienti i costituenti che si batterono tenacemente per inserire nella Carta il riconoscimento del diritto al lavoro. Basti ricordare gli interventi di Di Vittorio, prima nella terza Sottocommissione e poi in Assemblea. Egli ammetteva molto chiaramente l’impossibilità di reclamare davanti al giudice il posto di lavoro e sosteneva pure l’insussistenza di un diritto soggettivo nei confronti dello stesso legislatore. Lo stesso Togliatti ad un certo momento si allontanò dal «modello» della Costituzione sovietica, che pure ebbe una certa influenza nel corso dei lavori della Costituente»⁰.

Secondo Rescigno, infatti, è “pacifico” che il diritto al lavoro non rappresenti il diritto soggettivo ad ottenere un lavoro: se quello che l’articolo chiama comunque “diritto” fosse una

⁰ C. MORTATI, *Il diritto al lavoro*, in *Problemi di diritto pubblico nell’attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, 1972 (b), p. 145.

⁰ M. TULLIO ZANZUCCHI, *La disciplina del lavoro nella nuova Costituzione*, in *Studi giuridici in onore di Carnelutti*, Padova, 1950, p. 82.

⁰ «L’enunciato dell’art. 4 – si è detto in dottrina – come direttiva costituzionale dalla quale discende una “pretesa dei cittadini ad un comportamento dei pubblici poteri che svolgendo il programma previsto dalla norma, realizzino condizioni di pieno impiego”» così G. F. MANCINI, *Op. cit.*, p. 220; «Insomma, non una situazione giuridica immediatamente azionabile in via giudiziaria nei confronti dello Stato o, a fortiori, nei rapporti interprivati, ma comunque, pur sempre un diritto sociale ad ottenere una prestazione pubblica: un diritto sociale condizionato all’affettiva predisposizione da parte dei pubblici poteri di una appropriata politica del lavoro» così A. CANTARO, *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella Costituzione europea*, Torino, 2007, p. 31.

⁰ M. BENVENUTI, *Op. cit.*, p. 6.

⁰ L. ELIA, *Si può rinunciare allo Stato Sociale?*, in R. ARTONI, E. BETTINELLI, *Povertà e Stato*, Roma, 1987, p. 112.

effettiva pretesa di ordine giuridico, dovrebbe avere come controparte necessaria un altro soggetto giuridicamente obbligato a dare lavoro⁰.

Nonostante tale interpretazione, però, secondo Rescigno il diritto al lavoro presenta alcune caratteristiche fondamentali: in primo luogo non si riferisce necessariamente al lavoro dipendente; lo Stato non può garantire che le misure adottate siano in grado di dare lavoro, autonomo o salariato, a tutti i richiedenti; però, se non tutti ottengono lavoro, resta in capo alla Repubblica il dovere di trovare ulteriori misure che rendano possibile il soddisfacimento di tale diritto per i cittadini. La Costituzione pone come obiettivo obbligatorio quello del pieno impiego; di conseguenza se, nonostante tutti gli sforzi, tale *conditio* non viene raggiunta (cioè vi sono persone che, nonostante cerchino e chiedano lavoro, non lo ottengono), la Repubblica ha l'obbligo di fornire ai richiedenti un equivalente in danaro, non inteso però dalla Costituzione come risarcimento civilistico, ma come indennità da stabilire con legge e commisurata alle esigenze di vita, anch'esse ovviamente da quantificare (art. 38, comma 2).

1.2.3 Il lavoro come diritto secondo la giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza costituzionale ha avuto un ruolo importante nella definizione della nozione di "lavoro" e di "lavoro come diritto". La Corte la Costituzione, infatti, ha sancito, con la sent. n. 60/1967 che, attraverso l'art. 1, «si è inteso affermare la preminenza di ogni attività lavorativa nel sistema dei diritti - doveri spettanti ai cittadini. la preminenza di ogni attività lavorativa nel sistema dei diritti-doveri spettanti ai cittadini»⁰ e successivamente ha ribadito, con la sent. n. 83/1979⁰ come «la Costituzione e la coscienza sociale considerano il lavoro come valore primario della Repubblica democratica»⁰. Tuttavia, la stessa Corte mette in luce, con la sent. n. 16/1980 come «l'art. 1 della Costituzione, afferm[ando] solo un principio ispiratore della tutela del lavoro, non [...] determin[i] i modi e le forme di questa tutela; e che l'art. 4 della Costituzione mette in risalto l'importanza sociale del diritto al lavoro»⁰. Pertanto si evince, dalla sent. 185/1981⁰ come non sia possibile attribuire al

⁰ G. U. RESCIGNO, *Op. cit.*, p. 40, continua l'autore: «Si tratta di una conclusione pacifica perché lo dice chiaramente lo stesso testo costituzionale: "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto". La seconda proposizione introdotta dal connettivo "e" chiarisce la portata della prima: questo diritto può essere non effettivo, cioè non soddisfatto, e la Repubblica non ha l'obbligo di soddisfarlo comunque ma quello ben diverso di promuovere le condizioni che lo rendano effettivo. La Repubblica cioè non è essa obbligata a dare lavoro a chiunque lo richieda; meno che mai sono obbligati a dare lavoro altri soggetti; la Repubblica ha l'obbligo di promuovere le condizioni, cioè di adottare misure (che la Costituzione ovviamente non indica) in grado di determinare una situazione tale per cui si creino possibilità di lavoro, nel massimo numero possibile (e cioè fino al massimo della piena occupazione, per cui tutti coloro che lo cercano trovano lavoro)».

⁰ C. Cost. n. 60/1967, Ritenuto in fatto §3.

⁰ Per un commento alla sent. 83/1979 si legga Nota redazionale, *Giurisprudenza italiana*, 1980, parte I, p. 396 ss.

⁰ C. Cost. n. 83/1979, Ritenuto in fatto.

⁰ C. Cost. n. 16/1980, Ritenuto in fatto, n.7.

⁰ Per un commento alla sent. sent. 185/1981 si legga la Nota redazionale, *Giustizia civile*, 1982, parte I, p. 378; C. M. BARONE, in *Il Foro italiano*, 1982, parte I, p. 347 ss.

lavoro un unico significato poiché «posto da parte l'art. 1 comma primo Cost.» non può «essere il lavoro l'unico bene costituzionalmente garantito»⁰.

Per quanto riguarda l'interpretazione dell'art. 4. Cost. la Corte ha sostenuto, nella sent. n. 45/1965⁰ come «il diritto al lavoro, riconosciuto ad ogni cittadino, é da considerare quale fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa». Per tali ragioni lo Stato deve provvedere da un lato ad impedire o rimuovere norme che pongano o consentano di porre limiti discriminatori a tale libertà, dall'altra ha l'obbligo 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.

Da siffatta interpretazione deriva che l'art. 4 della Costituzione, nè «garantisce a ciascun cittadino il diritto al conseguimento di un'occupazione (il che é reso evidente dal ricordato indirizzo politico imposto allo Stato, giustificato dall'esistenza di una situazione economica insufficiente al lavoro per tutti, e perciò da modificare), [né] garantisce il diritto alla conservazione del lavoro, che nel primo dovrebbe trovare il suo logico e necessario presupposto»⁰. Allo stesso tempo, la Corte ha specificato, con la sentenza n. 61/1965 come «il medesimo art. 4 della Costituzione riconosce al cittadino un diritto alla scelta dell'attività lavorativa e del modo di esercitarla, come un mezzo fondamentale di attuazione dell'interesse allo sviluppo della sua personalità; un diritto presidiato dal divieto di creare e di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti a tale libertà o che tale libertà direttamente o indirettamente rinneghino (citata [sentenza 26 maggio 1965, n. 45](#))»⁰. Di conseguenza, come scritto nell'ordinanza n. 365/1993⁰ «il carattere meramente programmatico del precetto di cui all'art. 4 della Costituzione, la concreta disciplina del diritto al lavoro rientra nella discrezionalità del legislatore il quale può dettare limiti a tutela di interessi pubblici e di valori primari quale è la tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini, beni anche essi garantiti dalla Costituzione (artt.9 e 32 Cost.)»⁰.

⁰ C. Cost. n. 185/1981, Considerato in diritto § 36.3.

⁰ Per un commento alla sent. n. 45/1965 si legga V. ANDRIOLI, *La Corte Costituzionale e l'art. 2118 cod.civ.*, in *Il diritto del lavoro*, 1965, parte II, p. 171 ss.; V. CRISAFULLI, in *Diritto al lavoro e recesso ad nutum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, p. 661 ss.; M. DE LUCA, *Riforma della tutela reale contro i licenziamenti al tempo delle larghe intese: riflessioni su un compromesso necessario*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2013, n. 1, p. 3 ss.; U. PROSPERETTI, *A proposito della disciplina del processo volontario del datore di lavoro*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 1965, p. 212 ss.; A. SERMONTI, *L'art. 2118 cod.civ. di fronte al "diritto al lavoro"*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 1965, p. 121 ss.

⁰ C. Cost. n. 45/1965, Considerato in diritto § 3.

⁰ C. Cost. n. 61/1965, Considerato in diritto.

⁰ Per un commento alla sent. n. 365/1993 si legga M. CECCHETTI, *Rilevanza costituzionale dell'ambiente e argomentazioni della corte*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1994, n. 2, p. 253 ss.

⁰ C. Cost. n. 365/1993.

In ultimo, sempre rispetto al tema del diritto al lavoro nel bilanciamento tra tutela della salute e tutela ambientale, si faccia riferimento alla nota sent. 85/2013⁰, sulla “caso Ilva di Taranto”, nella quale la Corte ha che «i diritti al lavoro ed all’attività produttiva non possono entrare in bilanciamento con il diritto alla salute e all’ambiente salubre, nel senso che i primi devono essere assicurati solo nella misura in cui non pregiudichino in alcun modo il secondo (sono citate le sentenze della Corte costituzionale)».

L’enorme produzione della giurisprudenza costituzionale ha negli anni rafforzato alcune linee interpretative dell’articolo in esame, attraverso pronunce riguardanti le singole discipline o ai singoli istituti riguardo ai quali viene in rilievo il diritto al lavoro⁰.

1.3 Il lavoro come dovere nella esperienza costituzionale

1.3.1 Il lavoro come dovere nel dibattito costituente

Risulta molto interessante analizzare il dibattito sulla subordinazione dell’esercizio dei diritti politici all’adempimento del dovere di lavorare. Pur costituendo un risvolto delle concezioni del lavoro ora richiamate, la questione ha diviso i costituenti «più per linee culturali che lungo i tradizionali steccati politici»⁰. L’inizio della discussione risale, come già detto, alla già citata Relazione di La Pira, a seguito della quale, durante la Prima Sottocommissione del 9 settembre 1946, il deputato socialista Lombardi sostiene come «in una Costituzione che dovrà essere lo statuto nuovo, lo statuto della civiltà del lavoro che un popolo uscito dalle rovine della guerra ha voluto darsi per evitare altre guerre, (...) Non vi deve essere un uomo che possa vivere nell'ozio. Questo deve essere detto esplicitamente nella Costituzione, il dovere del lavoro deve essere affermato legalmente così come è affermato legalmente il diritto al lavoro. Tutte le degenerazioni umane derivano dall'ozio;

⁰ Per un commento alla sent. 85/ 2013 sul “caso Ilva” si faccia riferimento, tra gli altri, a A. BARBERA, *La Carta dei Diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di Giustizia*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 4; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in www.forumcostituzionale.it, 2013; M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e "ragionevole" compressione dei diritti. brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva*, in www.federalismi.it, n. 3, 2014; E. VIVALDI, *Il caso Ilva: la "tensione" tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in www.federalismi.it, 2013, n. 15.

⁰ Si faccia riferimento ad alcune discipline ed istituti oggetto di esame alla luce dell’art. 4 Cost. Il primo è il tema del collocamento: l’art. 4 è stato richiamato a proposito della disciplina dell’assunzione a seguito di chiamata numerica e della composizione delle liste, sistema (allora) reputato legittimo perché introdotto “nell’interesse dei lavoratori”, per “disciplinare praticamente la soddisfazione delle loro esigenze in relazione con il diritto al lavoro” (C. Cost. n. 53/1957, C. Cost. n. 30/1958, C. Cost. n. 38/1960, 248/1986). Con riferimento alla disciplina del collocamento obbligatorio si è stabilito che l’art. 4 “riconoscendo l’importanza sociale del lavoro non crea rapporti di diretta tutela” (C. Cost. n. 55/1961, C. Cost. n. 163/1983, C. cost. n. 52/1985). In materia di invalidità è ritenuta illegittima l’esclusione dai benefici relativi degli invalidi psichici con una capacità che consenta il proficuo impiego in mansioni compatibili con la loro menomazione (C. Cost. n. 50/1990). Per una completa disamina delle fasi più salienti della giurisprudenza costituzionale, in relazione alle singole discipline o ai singoli istituti Cfr. C. LA MACCHIA, *La pretesa al lavoro*, Torino, 2000, p.18 ss..
⁰ C. PINELLI, *Lavoro e Progresso nella costituzione*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 123, 2009, p. 403.

quindi stabilendo un tale principio si compie una profilassi all'umanità, facendo concorrere tutti al lavoro. Non deve più esservi chi vive d'ozio e riceve dalla terra lontana il frutto del lavoro di altri, che non possono in tale lavoro trovare il mezzo per la soddisfazione dei propri bisogni. Questo concetto dovrebbe essere posto nella Costituzione e di esso si dovrebbe naturalmente tener conto nella legislazione penale rinnovata, di cui da tempo il Paese è in attesa⁰. Per tali ragioni Lombardi chiede che i c.d. "oziosi" siano penalmente perseguibili⁰.

Il dibattito non si esaurisce in questi termini, ma prosegue anche nella Terza Sottocommissione del 9 settembre 1946, incaricata di elaborare gli articoli concernenti i "Rapporti economici e sociali". Qui l'on. Colitto⁰ riprende il tema posto dall'onorevole Lombardi nella prima Sottocommissione, affermando che, già nella relazione da lui esposta, era stato sottolineato il carattere individuale del dovere al lavoro, in quanto esso «costituisce il solo vero mezzo per assicurare il benessere del singolo e la continuità della specie».

Secondo il deputato qualunquista, il lavoro rappresenta «uno di quei fondamentali doveri, di cui è intessuta la nostra essenza spirituale e da cui è diretta la nostra vita quotidiana. Esso non vuole essere considerato come uno sforzo o una somma di sforzi isolati, frammentari, episodici, diretti alla soddisfazione di un bisogno immediato, ma come un'attività complessa, sempre rinnovatesi, in potenza ed in atto, tendente a realizzare il dominio della personalità umana su tutte le vicissitudini e in tutte le contingenze. Tale attività, quindi, non si estingue con l'agiatezza raggiunta, ma permane come una necessità dello spirito, una missione inseparabile dalla natura umana, una nobile passione, che non dà tregua e riposo, che piega ad ogni sacrificio e ad ogni rinuncia». Continua, inoltre, sottolineando come il lavoro sia anche un dovere sociale, cioè un «dovere verso la collettività, essendo il modo con cui l'individuo, (...), partecipa e contribuisce alla vita sociale, lo strumento, mediante il quale può realizzarsi il bene comune ed il comune progresso. Il lavoro, in tutte le sue forme e manifestazioni, non è dal singolo, preoccupato del suo egoistico interesse, esplicito solo per sé o per la famiglia o per l'imprenditore, ma per tutta una determinata categoria di persone, perché la Nazione, per essere attiva e potente, ha bisogno che ciascuno lavori»⁰.

Collegando le parole pronunciate da Colitto all'interpretazione della nozione unitaria di lavoro, analizzata precedentemente, è possibile considerare che il comma 2 dell'art. 4 «imponga al lavoratore di aderire al progetto costituzionale, ossia di considerare la sua attività quotidiana come

⁰ Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente, C1, Volume II, Tomo I, Reggio Emilia, 1991, p. 10.

⁰ Lo stesso deputato Giovanni Lombardi aveva presentato, nella XXV legislatura nel febbraio 1920 la "Proposta sull'obbligo del lavoro. Tassa sull'ozio e assistenza ai disoccupati invalidi e vecchi". Tale proposta viene ripresentata unicamente per documentare la continuità del pensiero e della fede del proponente e per contribuire allo sforzo delle attuali sottocommissioni per la Costituzione. Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente, C1, Volume I, Tomo II, Reggio Emilia, 1991, p. 109.

⁰ Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente, C1, Volume II, Tomo I, Reggio Emilia, 1991, p. 125 ss.

⁰ Cfr. C. TRIPODINA, *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, p. 115.

parte di quel progetto[,] un'adesione consapevole, in quanto l'adempimento del dovere viene imposto nei limiti della sua libertà di scelta, che non può risolversi nel suo orizzonte individuale, ma presuppone che il lavoratore conosca il progetto di società alla cui realizzazione è chiamato e, sulla base delle proprie inclinazioni personali, «secondo le proprie possibilità», decida in quale direzione orientare la sua attività»⁰. In questa interpretazione si esprime il “dovere di lavorare”.

Sempre nel suo intervento, l'on. Colitto si domanda se il dovere del lavoro, sia da ritenersi dovere morale o anche dovere giuridico; egli afferma come «non si possa parlare di dovere giuridico del lavoro. Chi volesse andare più in là dovrebbe attribuire alla società il potere di costringere al lavoro (servizio obbligatorio del lavoro?) e questa è una proposizione che nessuno vorrebbe sostenere, perché significherebbe l'annullamento della libertà umana»⁰.

1.3.2 Il lavoro come dovere secondo la dottrina

Considerando l'importanza rivestita da tale dovere, una parte della dottrina sostiene, invece, che esso assuma un rilievo giuridico; Mortati, ad esempio, afferma che l'art. 4 comma 2 può essere inteso come «una riaffermazione specifica dell'articolo 1 e sembrando per tale ragione contraddittorio che lo Stato, mentre si proclama fondato sul lavoro, si disinteressi poi dell'effettivo contributo dei cittadini all'attività lavorativa su cui si basa». La tesi della giuridicità risulta poi comprovata, continua Mortati, «dalla considerazione della cura con cui il costituente ha evitato di dare al dovere da esso sancito ogni qualificazione suscettibile di escluderne la giuridicità, o per lo meno di renderla dubbia»⁰.

Lo stesso Fanfani ha scritto che «L'impegno dei democratici cristiani si rivolse a far riconoscere il diritto al lavoro, superando le riserve di astrattezza formulate dalla destra, proponendo una politica economica che rendesse effettivo quel diritto, senza però condividere le propensioni ad una pianificazione generale in vario modo manifestate dalle sinistre. Per quanto riguarda il dovere del cittadino di impegnarsi in una attività esso fu sostenuto, riconoscendo di poterlo soddisfare sia con un'attività materiale che intellettuale e spirituale, conforme alle proprie possibilità ed alla propria scelta, purché atte a concorrere al progresso della società»⁰.

Secondo Crisafulli il dovere di lavorare «non ha di per sé consistenza e valore normativo: a parte la genericità (e non generalità, che è cosa diversa) delle espressioni usate, per cui solamente gli oziosi assoluti e conclamati sarebbero da considerarsi trasgressori del principio, colpisce, infatti, la mancanza di ogni conseguenza giuridicamente rilevante della inosservanza del secondo comma

⁰ M. CAVINO, *Op. Cit.*, p. 25.

⁰ Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente, C1, Volume II, Tomo I, Reggio Emilia, 1991, p. 126.

⁰ C. MORTATI, *Op. cit.*, p. 241.

⁰ A. FANFANI, *Il lavoro come fondamento della Repubblica italiana*, in *Democrazia Cristiana/Dipartimento Sociale* (a cura di), *Il lavoro è per l'uomo. La dignità del lavoro nell'enciclica latore exences e nella Costituzione*, Roma, 1982, p. 53.

dell'art. 4, che rimane così piuttosto come una affermazione isolata, anziché porsi come un principio organicamente collegatesi ad altri e determinante concreti atteggiamenti dell'ordinamento giuridico statale»⁰.

Riguardo alla libertà di scelta nel lavoro, lo stesso Mortati specifica come «affermare che nel nostro diritto non vi è una libertà di astenersi dal lavoro non vuole significare che vi possa essere una coercizione diretta ad ottenere dai cittadini la prestazione di un lavoro. Il dovere è infatti sanzionabile solo in via indiretta, attraverso l'esclusione di pretese al soccorso legale e altresì attraverso il conferimento attualmente solo potenziale di una qualifica di indegnità civile e di una conseguente *diminutio* nel godimento dei diritti politici»⁰. Per tali ragioni si decise di omettere nel testo finale qualunque riferimento all'esercizio dei diritti politici che, «anche alla luce del triste precedente del fascismo, avrebbe assunto un carattere di intollerabile odiosità»⁰.

Secondo Prosperetti «il dovere al lavoro è privo di una specifica coercibilità, come è pertinente alla natura del suo contenuto e come è confermato dal mancato accoglimento delle proposte di introdurre una specifica sanzione per la sua violazione. Tuttavia questo dovere non è privo di effetto giuridico, da che la inosservanza determina una specie di squalifica del cittadino che non lavora, con qualche possibile conseguenza, in ogni caso di valutazione della qualità del cittadino»⁰.

Ne deriva quindi che la libertà di scelta del lavoro non può tradursi nella pretesa di ciascun individuo di essere assunto per un lavoro a lui congeniale, sulla base di un apprezzamento «affidato ad una sua valutazione puramente personale», ma deve dipendere da una valutazione obiettiva dell'adeguatezza del soggetto⁰, sulla base della costituzione fisica e delle sue attitudini, nonché della lesività o meno della dignità della persona.

Successivamente Mancini, interpreta il “dovere di lavorare” come presupposto di uno Stato «dotato di un *modicum* di eticità e lo Stato italiano, che è fondato sul lavoro, che esige dai suoi cittadini l'adempimento di inderogabili doveri di solidarietà, che è impegnato a realizzare una società di uguali, questo minimo etico sicuramente suppone»⁰.

⁰ V. CRISAFULLI, *Op. cit.*, 1952, p. 150.

⁰ C. MORTATI, *Op. cit.*, p. 244.

⁰ M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia Giuridica*, volume XX, Roma, 2009, p. 8.

⁰ U. PROSPERETTI, *Op. cit.*, 1972, p. 885.

⁰ *Ibidem*.

⁰ G. F. MANCINI, *Op. cit.*, 1975, p. 249. «Lo stesso Mancini ha adottato provocatoriamente come idealtipi, per evidenziarne la diversa funzione costituzionale, il *playboy* (e il *rentier*) da un lato e l' *hippy* dall'altro, giungendo alla conclusione seguente: «il sistema tollera, e nelle sue frange più frivole, esalta il *playboy*, mentre respinge lo *hippy*, scorgendo nel suo costume una minaccia alla propria legittimità morale e, quindi, il progetto di una morale alternativa. Proprio per questo, la Repubblica – che non s'identifica col sistema, come le prescrive il capoverso dell'art. 3, e non fa sua una particolare interpretazione di progresso, come le impone una lettura aperta o 'permissiva' dell'art. 4 in esame – dovrà garantire lo *hippy* e rieducare il *playboy*». Tale risultato, volutamente iperbolico, appare, contro le intenzioni dell'autore, esemplare nel fornire la cifra della straordinaria latitudine dell'art. 4, comma 2, Cost. e, di converso, della funzione niente affatto esclusiva che il principio costituzionale del lavoro è chiamato a svolgere nell'ordinamento

In altri termini, come sostenuto anche da Loy, non si possono non riportare ad unità i differenti principi annunciati nell'art. 4, in quanto si trascurerebbe il collegamento anche con le altre norme costituzionali dedicate al lavoro; i diritti enunciati nell'art. 4, «non possono essere isolati l'uno dall'altro, con la tecnica utilizzata nello scontro tra Orazi e Curiazi, perché sarebbero fatalmente indeboliti, manipolati e ridotti all'impotenza. La forza sta nella loro coesione»⁰.

Smuraglia ricorda come, mentre viene attribuita una posizione preminente alle forze di lavoro, la Costituzione precisa, al tempo stesso, che anche ogni attività socialmente utile è socialmente rilevante; anzi, a ben guardare, «le affermazioni costituzionali relative al lavoro in senso lato, sono poste in un certo modo, in funzione della rilevanza particolare che viene attribuita al lavoro in senso più ristretto». In altri termini Smuraglia⁰ afferma come «l'enunciazione del dovere di svolgere un'attività socialmente utile (art. 4, comma II) costituisca, in sostanza, uno dei mezzi che l'ordinamento costituzionale considera idonei ad eliminare le situazioni di privilegio e quindi anche a rafforzare la posizione dei lavoratori». In sintesi, si può dire che, secondo il sistema suddetto, possono aversi diverse categorie di soggetti: coloro che svolgono un'attività lavorativa in senso stretto, coloro che non svolgono alcuna attività del primo, o del secondo genere.

Ad ognuna di queste posizioni si ricollegano garanzie di natura diversa; agli “oziosi” si riconoscono soltanto i diritti strettamente connaturati all'esistenza dell'individuo; a coloro che svolgono una attività socialmente utile è assicurata una ulteriore protezione, diretta ad incoraggiare e tutelare tale attività in qualunque forma esplicita; a coloro infine che prestano un'attività lavorativa, lo Stato assicura un complesso di garanzie particolari che si aggiungono – integrandole – a quelle attribuite alle altre due categorie di cittadini.

In questo senso non vi sarebbe una discriminazione fra cittadini perché «con la previsione di speciali garanzie a favore di chi svolge un'attività socialmente utile e soprattutto a favore di chi esplica un'attività lavorativa, non si tende ad instaurare posizioni di preferenza o di privilegio»⁰. Piuttosto si vuole raggiungere lo scopo opposto, quello cioè di eliminare le situazioni di privilegio, gli ostacoli e le discrepanze che, di fatto, pongono i cittadini su piani diversi, impedendo il raggiungimento di una effettiva uguaglianza fra di loro.

1.3.3 Il lavoro come dovere nella giurisprudenza costituzionale

repubblicano, a beneficio e crescita di tutti quei lavoratori cui era (è) impedita un' “effettiva partecipazione (...) all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (art. 3, co. 2, Cost.)». M. BENVENUTI, *Op. cit.*, p. 8.

⁰ G. LOY, *Op. cit.*, p. 15.

⁰ C. SMURAGLIA, *La Costituzione ed il sistema del diritto del lavoro*, Milano, 1958, p. 51.

⁰ «Tale dovere, felicemente formulato, non avrebbe potuto essere imposto a tutti i cittadini se il concetto del lavoro non avesse avuto adeguato svolgimento nel più ampio concetto che comprende ogni forma di attività umana socialmente utile» così V. CASSÌ, *Il lavoro nel progetto di Costituzione della Repubblica Italiana. Brevi Note*, Catania, 1947, p. 18.

La giurisprudenza costituzionale ha aiutato a mettere a fuoco alcune questioni importanti relative alla nozione di “lavoro come dovere”. Nella sentenza n. 43/1970⁰, in riferimento al giudizio di legittimità costituzionale l'art. 2 del d.P.R.20 marzo 1967, n. 223, che escludeva dall'elettorato attivo i commercianti falliti durante lo stato di fallimento, ha affermato come il lavoro risulti «di fondamentale importanza nell'attuale organizzazione sociale», e che «non sempre il fallito si sottrae volontariamente al dovere di lavorare» e che «lo stato di fallimento non gli impedisce di dedicarsi ad una attività lavorativa, se é diversa da quella inerente all'esercizio di una impresa commerciale»⁰.

Nella sentenza n. [102/1975](#)⁰ la Corte, in relazione al fenomeno del mendicantaggio, ha affermato come «L'art. 670, primo comma, del codice penale, vietando aprioristicamente e indiscriminatamente la mendicizia, tenderebbe ad imporre a ognuno un dovere di lavorare che può andare oltre la scelta personale e le personali possibilità e terrebbe conto solo a posteriori (art. 154 del t.u. delle leggi di p.s.) di particolari e limitate condizioni di bisogno, escludendo dal previsto intervento assistenziale prefettizio o ministeriale, oltretutto non tempestivo, gli inabili al lavoro e la intera categoria dei considerati "marginalizzati" quali i vecchi, gli analfabeti, i malati cronici non gravi, ecc., e per i quali limitatissime sono le possibilità di svolgere una attività lavorativa»⁰.

In ultimo con la sent. n. 350/ 1997 il giudice delle leggi ha sostenuto come «talvolta altri rimedi ad una condizione di inabilità allo svolgimento di particolari lavori vanno ricercati, (...) in diversi strumenti, quali la flessibilità delle mansioni rispetto alle nuove tecniche, la mobilità nei posti di lavoro e la riqualificazione professionale, in considerazione anche del diritto-dovere di lavorare sancito dall'art. 4 Cost.»⁰.

1.4 Garantire il diritto al lavoro nella esperienza costituzionale

1.4.1. *La garanzia del diritto al lavoro nel dibattito costituente*

Il tema del pieno impiego è un elemento di discussione importante all'interno del dibattito costituzionale. Durante la Terza Sottocommissione, 9 settembre 1946, in continuità con quanto già analizzato nei precedenti paragrafi, a seguito del dibattito sul tema del “diritto al lavoro”, l'on.

⁰ Per un commento alla sent. 43/1970 si legga S. DI PALMA, *"Dalla costituzionalità della legge alla legittimità della cost."* (riflessioni in tema di dir. di voto e "indegnità morale" dell'imprend. fallito), in *Giurisprudenza costituzionale*, 1970, p. 493 ss..

⁰ C. Cost. n. 43/1970, *Ritenuto in fatto* §2.

⁰ Per un commento alla sent. n. [102/1975](#) si legga, tra gli altri, E. BALOCCHI, *Mendicizia vecchia e nuova*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, p. 3079 ss.; A. CERRI, *Indeterminatezza della questione di costituzionalità sollevata con riferimento ai diritti inviolabili – libertà di professione religiosa - mendicizia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, p. 2661 ss..

⁰ C. Cost. n. 102/1975, *Ritenuto in fatto* §2.

⁰ C. Cost. n. 350/1997, *Considerato in diritto* § 5.

Colitto propone la seguente formulazione⁰: «Lo Stato ha tra i suoi fini essenziali che all'attività produttiva concorra il maggior numero possibile di cittadini e si riserva di intervenire, stimolando ed eventualmente integrando l'offerta individuale di lavoro».

Rispetto a questa formulazione, l'on. Taviani del Gruppo Democratico Cristiano osserva che il fine cui deve tendere lo Stato è quello del pieno impiego, del lavoro per tutti. L'on. socialista Canevari mette in risalto l'importanza dell'argomento, osservando come lo Stato avesse, in quella fase storica, delle potenzialità, quali ad esempio lo sviluppo delle industrie, dell'agricoltura e l'adozione di turni di lavoro atti ad occupare il maggior numero di cittadini. Dello stesso avviso è l'on. comunista Di Vittorio, il quale osserva come la Costituzione segni una tappa storica nella vita di un popolo, che pur ispirandosi alla realtà, deve proiettarsi nell'avvenire con un'idea di progresso.

La Costituzione fallirebbe uno dei suoi compiti fondamentali se non affermasse con chiarezza il diritto al lavoro dei cittadini; «ciò non vuol dire che domani, ad esempio, un disoccupato possa convenire in giudizio lo Stato. Affermare diritto al lavoro deve significare un impegno che la società nazionale, rappresentata dallo Stato, assume di creare condizioni di vita sociale tali che il cittadino possa avere lavoro. Non bisogna, pertanto, considerare l'affermazione di questo diritto dal punto di vista delle possibilità pratiche di questo momento, ma come un orientamento generale che la Costituzione dà al Paese»⁰.

Secondo Di Vittorio «il problema dei disoccupati esiste attualmente; eppure la Confederazione generale del lavoro non chiede allo Stato sussidi, ma chiede che si creino condizioni tali da dare lavoro ai disoccupati. Ma siccome è un dovere della società nazionale dare lavoro a tutti i suoi figli, lo Stato deve trarre dalle classi abbienti tutte le possibilità perché i disoccupati siano posti in condizioni di lavorare con beneficio della vita e del progresso della stessa società nazionale. È del parere che sia affermato il principio del diritto al lavoro come impegno che la società nazionale assume di fare tutto quello che è possibile per assicurare il lavoro a ciascun cittadino»⁰. L'approccio lavorista del PCI è ribadito anche dalla deputata comunista Noce, la quale propone di far seguire la seguente enunciazione al testo introdotto dal Presidente: «Lo Stato ha tra i suoi fini essenziali la garanzia del diritto al lavoro per tutti i cittadini»⁰. Con l'espressione «fini essenziali» ella si riferisce non ai fini concreti di oggi ma a quelli dell'avvenire, proponendo di inserire un riferimento alla tendenza al pieno impiego.

Rispetto a questo tema, il democristiano Fanfani sottolinea come: «Ogni cittadino ha il dovere di lavorare, ma ha pure il diritto naturale a una continua occupazione, sia pure liberamente scelta, secondo la vocazione personale». Per questi motivi sarebbe necessario prendere in considerazione il

⁰ Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente, C1, Volume II, Tomo I, Reggio Emilia, 1991, p. 127.

⁰ Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente, C1, Volume II, Tomo I, Reggio Emilia, 1991, p. 128.

⁰ *Ibidem*.

⁰ *Ibidem*, p. 129.

modus con cui lo Stato è in grado di garantire il diritto al lavoro e gestire le circostanze di disoccupazione involontaria: «La Repubblica predispone il godimento del diritto al lavoro mediante l'incoraggiamento generale e il coordinamento dell'attività economica promossa dai privati, la politica dell'impiego totale, l'attività dei pubblici uffici di collocamento, la stipulazione di accordi sull'emigrazione».

La complessa discussione prosegue nella Terza sottocommissione del 10 settembre 1946, quando lo stesso Colitto rileva che «altro è il diritto che ogni cittadino ha di lavorare senza che gli si frappongano limitazioni o riducendosi queste all'indispensabile, altro è il diritto del cittadino al lavoro»⁰. Se nel primo caso, infatti, il lavoro è già a disposizione dai cittadini e si deve perciò discutere delle condizioni della sua esplicazione, nel secondo caso il cittadino è alla ricerca di un lavoro che non trova ma che, proprio per diritto, dovrebbe trovare. Per tali ragioni, il deputato Colitto ritiene assurdo parlare nella Costituzione, fonte primaria di carattere giuridico, del diritto al lavoro del cittadino senza prevedere, al contempo, il corrispondente dovere dello Stato di assicurarlo, poiché l'enorme massa dei disoccupati in continuo aumento si sentirebbe ingannata.

L'on. Taviani non accetta la tesi sostenuta da Colitto e si domanda perché questi si preoccupi di non dichiarare il diritto al lavoro, in quanto ne deriverebbe un dovere per lo Stato di fornire a tutti un impiego, e non si preoccupi invece di dichiarare il dovere allo stesso per il quale, ragionevolmente, lo Stato potrebbe obbligare tutti a lavorare. Per tali ragioni egli si dichiara favorevole alla formulazione presentata dall'on. Noce, secondo la quale «primo fine della politica economica dello Stato deve essere il pieno impiego», cioè non «garantire a tutti il diritto al lavoro», ma piuttosto «creare condizioni tali perché possa esplicarsi il diritto al lavoro»⁰.

L'on. democristiano Fanfani propone pertanto la seguente riformulazione:

«Ogni cittadino ha il dovere e il diritto di dedicare la sua opera manuale o intellettuale ad un'attività produttiva conforme alle sue attitudini e nei limiti delle sue possibilità. La Repubblica riconosce al cittadino il diritto ad una occupazione continua e proficua o almeno ad un'assistenza che la surroggi e con norme apposite ne predisporrà il godimento, incoraggiando e coordinando l'attività economica promossa dai privati, svolgendo una politica di pieno impiego, stipulando accordi internazionali per l'emigrazione e determinando le modalità dell'indennizzo ai disoccupati involontari»⁰.

L'on. Di Vittorio rileva come sia necessario tenere aperta la via al progresso legislativo, in modo tale da determinare concretamente le condizioni che assicurino il diritto al lavoro per tutti i cittadini. In base a tale concetto, si pone la preoccupazione che lo Stato non possa, nel momento

⁰ Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente, C1, Volume II, Tomo I, Reggio Emilia, 1991, p. 130.

⁰ *Ibidem*, p. 131.

⁰ Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente, C1, Volume II, Tomo I, Reggio Emilia, 1991, p. 132.

attuale, assicurare un lavoro a tutti i cittadini. L'on. Paratore dell'Unione democratica Nazionale concorda con l'on. Di Vittorio, rilevando l'enorme importanza dell'argomento in discussione e sostenendo come lo Stato debba intervenire in questo campo attraverso l'assistenza; si tratta pertanto di trasformare l'intervento dello Stato da assistenziale a intervento attivo. Una volta posto in evidenza tale principio, il problema consisterebbe nel comprendere se ci si debba limitare a questa affermazione o fare un passo più avanti. Ritenendo che fare un passo in avanti sarebbe pericoloso, egli propone la seguente formula: «La Repubblica riconosce il diritto al lavoro di tutti i cittadini. La politica economica e finanziaria dello Stato tenderà a creare le condizioni che permettano d'assicurare tale diritto»⁰.

1.4.2 La garanzia del diritto al lavoro secondo la dottrina

Nella teoria economica l'equilibrio di pieno impiego è definito “in corrispondenza del livello della produzione che permette di occupare tutta la forza lavoro presente sul mercato”⁰. Tale definizione nasce insieme a quella della “mano invisibile”⁰, secondo la quale in un sistema capitalistico operano forze, mosse essenzialmente da interesse individuale, capaci di assicurare da sole l'intero equilibrio. Per più di un secolo il mercato è stato considerato l'unica istituzione da parte dei “classici”. A partire dagli anni '20 e '30, però, le maggiori forze di mercato capitaliste sperimentavano situazioni di sempre più elevata disoccupazione, che sembravano mettere in discussione le teorie classiche; nello specifico, l'idea del pieno impiego non sembrava più rappresentare una situazione realizzabile o a cui poter far tendere l'economia.

Sempre in tale periodo, la teoria keynesiana⁰ ha provato a fornire una spiegazione alla crisi economica. Il punto fondamentale della sua analisi è la convinzione che il sistema economico di mercato sia di per sé instabile e che, allontanandosi da una condizione di pieno impiego anche per lunghi periodi, non sempre i meccanismi spontanei del mercato sono in grado di riportare l'economia alla piena occupazione. Con l'affermarsi della teoria Keynesiana si è affermata anche in Europa l'idea che lo Stato dovesse avere un ruolo importante nel promuovere occupazione attraverso forti investimenti pubblici, un'idea che ha influenzato anche il dibattito costituyente.

Come sottolinea Mortati, il diritto al lavoro «si concreta nella pretesa ad una occupazione che

⁰ *Ibidem*, p. 133.

⁰ N. ACOCELLA, *Elementi di politica economica*, Roma, 2007, p. 66. Sul pieno impiego si faccia inoltre riferimento a M. KALECHI, *Aspetti politici del pieno impiego*, 1943, *Political Quarterly* (tradotto e ripubblicato su Sbilanciamoci.info nella versione degli anni '70); J. K. GALBRAITH, *Storia dell'economia*, Milano, 2006, pp. 210-211.

⁰ L'espressione è stata usata da Adam Smith in vari luoghi di tre delle sue opere maggiori, e più precisamente in *Storia dell'astronomia*, (1750) *Teoria dei sentimenti morali* (1759) e infine nella più celebre *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni* (1776).

⁰ In macroeconomia l'economia keynesiana è una scuola di pensiero economica basata sulle idee di [John Maynard Keynes](http://en.wikipedia.org/wiki/John_Maynard_Keynes), economista britannico vissuto a cavallo tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo ed in particolare sulla sua opera principale *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, 1936.

presenti il duplice carattere di essere insieme retribuita e continuativa o stabile, e ciò perché se l'occupazione fosse saltuaria ed intermittente assumerebbe un carattere aleatorio che lascerebbe insoddisfatta la pretesa»⁰. Secondo l'autore il presupposto necessario perché il diritto così inteso trovi realizzazione è «l'esistenza di un meccanismo regolatore dell'offerta e della domanda di lavoro, in modo da adeguare costantemente, almeno entro un certo grado di approssimazione, l'una o l'altra: o, in altri termini, l'esistenza di un'organizzazione o impresa produttiva di beni o di servizi, capace di retribuire il lavoro in essa impiegato ed idonea a procedere con la necessaria tempestività alla modificazione dell'entità e direzione della produzione in corrispondenza alla richiesta di beni e di servizi medesimi. Allo stesso scopo occorre altresì postulare una certa fungibilità ed adattabilità del lavoro, tale da renderlo capace di passare da uno all'altro impiego per adeguarsi così alle oscillazioni della domanda»⁰.

In altri termini si sottolinea da un lato la natura "retribuita, continuativa e stabile" dell'occupazione, dall'altro si stabilisce una connessione tra il diritto del lavoro e le leggi economiche della domanda e dell'offerta, mettendo in luce come sia l'una che l'altra concorrano al soddisfacimento reciproco.

Da questo punto di vista, riprendendo le parole di Rescigno, «sul piano giuridico-costituzionale non ha alcuna importanza che le forze politiche dominanti dicano di volere il pieno impiego, o dicano di non volerlo, o non dicano nulla: quello che conta è ciò che fanno con le leggi, e quello che fanno (o non fanno) non è per questo aspetto sostituibile dalle decisioni di nessun altro. Per quanto riguarda il raggiungimento dell'obbiettivo previsto dalla Costituzione, il risultato in termini di piena occupazione o viceversa di alta o bassa disoccupazione è quello che risulta dalle statistiche: nessuno può garantire che gli strumenti impiegabili e impiegati raggiungeranno sicuramente l'obbiettivo. Naturalmente, sulla base delle statistiche (e dei movimenti politici che si manifestano), le forze politiche potranno, se lo vogliono, adottare nuove misure, tra quelle possibili, al fine di diminuire la disoccupazione: si riconferma però che si tratta di una questione tutta politica e che, dato il sistema economico vigente (garantito dalla Costituzione), il risultato sarà sempre un risultato *de facto*, e mai giuridicamente garantito»⁰.

Si potrebbe dunque convenire che il disegno costituzionale non sia orientato soltanto alla piena occupazione. Esso è più ambizioso, poiché non si limita ad imporre al cittadino il dovere di lavorare e alla Repubblica il dovere di permetterglielo; impone piuttosto alla Repubblica di creare le

⁰ C. MORTATI, *Op. cit.*, 1972 (b), p. 147.

⁰ *Ibidem*.

⁰ G. U. RESCIGNO, *Op. cit.*, p. 40.

condizioni tali affinché il cittadino possa scegliere, secondo le sue possibilità, in quale direzione contribuire al progresso della società⁰.

La riflessione, pertanto, è incentrata sull'analisi delle modalità con le quali lo Stato crea le condizioni per poter garantire a tutti il diritto di scegliere un lavoro secondo le proprie possibilità.

Al fine di garantire il diritto al lavoro, i padri costituenti si resero conto (sia pure in modi diversi) della necessità di introdurre in Italia lo strumento della programmazione economica, elemento basilare delle politiche economiche europee del dopoguerra⁰. Per le sinistre si trattava di applicare alcuni principi della pianificazione economica⁰, tipici delle economie socialiste: era questo il significato dell'intervento di Togliatti quando utilizzò l'espressione "coordinare e dirigere" l'attività produttiva dei singoli e di tutta la Nazione, "secondo un piano che dia il massimo rendimento per la collettività".

Lo stesso Mortati definiva la «politica dell'occupazione quale parte predominante della politica generale dello Stato, per riuscire proficua deve risultare idonea non solo ad assicurare in un dato momento il massimo assorbimento di lavoro, ma a mantenere nel tempo un livello medio sufficiente di occupazione, incrementandolo progressivamente nella misura resa necessaria dal bisogno di assorbimento delle nuove schiere di lavoratori che via via si immettono nel mercato del lavoro»⁰.

Le politiche per l'occupazione, pertanto, non potrebbero dirsi raggiunte se le previsioni e gli interventi non abbracciassero tutte le fasi del ciclo economico (produzione, risparmio, consumo), nell'ultimo comma dell'art. 41, infatti, si fa riferimento all'esigenza di una programmazione, trattando l'indirizzo e la coordinazione di tutta l'attività economica pubblica e privata, e i criteri necessari a determinare il contenuto, che, come specifica Mortati, consistono nel realizzare una «razionale utilizzazione produttiva»⁰.

Si delinea, a questo punto, il ruolo affidato al legislatore ordinario, di occuparsi dell'attuazione dei principi contenuti nella norma costituzionale in analisi. E' evidente pertanto che gli orientamenti possono variare a seconda del legislatore che potrebbe, a distanza di tempo, essere sopraffatto da un orientamento politico ispirato a valori ed ideologie differenti o persino contrarie rispetto a quelli contenuti nella Carta costituzionale. Esiste però una possibilità di controllo, che è quella della Corte Costituzionale, «peraltro anch'essa soggetta agli "sbalzi d'umore", soprattutto in presenza di principi di ispirazione morale»⁰. Essa, tuttavia, può svolgere una limitata funzione

⁰ M. CAVINO, *Op. cit.*, p. 39.

⁰ M. ALBERTI, *Op. cit.*, p. 163.

⁰ Cfr. A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963.

⁰ C. MORTATI, *Op., cit.*, 1972 (a), p. 252.

⁰ C. MORTATI, *Op., cit.*, 1972 (a), p. 253.

⁰ G. LOY, *Op. cit.*, p. 44 ss.

preventiva mediante il richiamo al dovere del legislatore di rispettare il dettato costituzionale, anche con strumenti adeguati alla contingenza storica; l'unica sanzione in caso di persistente omissione potrebbe essere solo quella di una dichiarazione di incostituzionalità di una norma vigente che, in taluni casi, può suggerire al legislatore la necessità o il dovere di un atto legislativo.

A seguito di questa riflessione ci si potrebbe chiedere se la piena occupazione fosse considerata l'esatto effetto/risultato dell'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, e che per questo motivo le politiche per il pieno impiego, considerate distorsive del funzionamento del libero mercato, non siano mai diventate un obiettivo politico-economico prioritario, rispetto ad ogni altro⁰.

In tal caso sarebbe opportuno domandarsi se la mancata capacità da parte della Repubblica di rendere effettivo il diritto al lavoro nel senso precisato, vale a dire la mancanza di una scelta, liberi o meno il cittadino dal dovere di lavorare. Quel che risulta dal dibattito costituzionale, in particolare riguardo la condanna degli oziosi, è una risposta certamente negativa.

Eppure l'obiettivo costituzionale non è mai stato raggiunto, in questa prospettiva, dunque, la qualifica del diritto al lavoro può essere correttamente intesa come diritto «potenziale».⁰

Autori come Tripodina, fanno notare come si possa parlare di una «crisi, di fatto, del lavoro» e di come, pertanto, occorra «un'interpretazione sistematica della costituzione economica, alla ricerca di una nuova protezione universale dal bisogno»⁰.

Risulta evidente, pertanto, come la natura del “dovere di lavorare” sembri mutare di fronte ad un generale dovere inteso come “dovere di procurarsi i mezzi per il proprio sostentamento”.

Si potrebbe pertanto concludere che, nel perdurare della non attuazione del progetto costituzionale, entrambe le tipologie di disoccupazione involontaria risultino presenti simultaneamente ed in crescita, sia a causa dell'impossibilità per molti di trovare un lavoro coerente alla propria libera scelta, sia a causa dell'impossibilità per altrettanti di trovare un qualsiasi tipo di impiego, a prescindere dalla propria disponibilità.

Come attuare il principio contenuto nel comma 2 dell'art. 4 della Costituzione? Il lavoro svolto non per libera scelta ma solo per mera necessità, in condizioni che non rispettano la libera

⁰ G. FERRARA, *Op. cit.*, p. 213.

⁰ M. BENVENUTI, *Op. cit.*, p. 7.

⁰ «Nel maggio 2013, il tasso di disoccupazione si è attestato al 12,2%: il massimo storico in Italia; il mercato del lavoro si è trasformato in un modo tale per cui il numero dei lavoratori atipici o precari e dei “lavori senza qualità” è in costante aumento; il termine “flessibilità” viene sempre più spesso declinato in coppia con “insicurezza”; hanno fatto la loro comparsa i *working poor*, quel che un tempo sarebbe parso un ossimoro: persone che hanno un lavoro, o entrano ed escono dal mercato del lavoro e tuttavia restano sotto la soglia di povertà, talvolta anche assoluta che con la loro vita fatta di espedienti, smentiscono quotidianamente la tesi per cui se c'è lavoro non c'è povertà. Alla luce di tutto ciò l'obiettivo della piena occupazione e di una retribuzione adeguata a garantire un'esistenza libera e dignitosa per tutti(per il momento) è fallito o comunque lontano. La promessa, (per il momento) tradita» così, C. TRIPODINA, *Op., cit.*, 2013, p. 140.

scelta dell'individuo, come possono corrispondere a quella nozione unitaria di lavoro (c.d. lavoro politico) a cui si è fatto precedentemente cenno? In secondo luogo, come può lo Stato, in queste fasi di inarrestabile aumento della disoccupazione involontaria, garantire un "risarcimento per il mancato procurato lavoro"⁰?

1.4.3 La garanzia del diritto al lavoro nella giurisprudenza costituzionale.

L'obiettivo del pieno impiego è stato oggetto di parte della giurisprudenza costituzionale che ha contribuito, in modo rilevante, a chiarirne meglio la nozione ed il rapporto tra questa ed il diritto al lavoro costituzionalmente definito. Come avviene solitamente, è possibile individuare fasi diverse di indirizzo della giurisprudenza costituzionale a seconda delle diverse fasi storiche.

Nel primo periodo, infatti la Corte ha inteso il contenuto dell'art. 4 Cost. come «un'affermazione sul piano costituzionale della importanza sociale del lavoro che, senza creare rapporti giuridici perfetti, costituisce un invito al legislatore a che sia favorito il massimo impiego delle attività libere nei rapporti economici» (C. cost., sent. n. 3/1957)⁰; viene inoltre sottolineato il «carattere meramente programmatico» dell'art. 4 Cost., (C. cost., sent. n. 105/1985)⁰. Per tali ragioni, in questa fase, la disciplina costituzionale del lavoro è bilanciata e condizionata dalla libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), influenzando, e a volte censurando, possibili interventi del

⁰ L'espressione è stata utilizzata da Mortati in *Il Lavoro nella costituzione*, ma autori come Tripodina (in C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, 2015; C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 4, 2016, p. 732 ss.) sostengono, come avremo modo di analizzare meglio nei capitoli successivi che questa espressione possa essere utilizzata per sostenere l'introduzione di un reddito di cittadinanza nel nostro ordinamento, ma ad esempio Benvenuti (in M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in *Lavori, Diritti e Mercati*, Napoli, 2017) ritiene invece che questa interpretazione del pensiero di Mortati non sia esatta in quanto l'autore a p. 242 de *Il lavoro nella Costituzione* sostiene che "dal trattamento previdenziale rimangono fuori coloro che mancano di mezzi di sussistenza pur essendo abili al lavoro (...); sicchè ad essi non compete alcuna pretesa di fronte allo Stato e neppure ad enti pubblici aventi fini assistenziali». Considerando la tesi di Benvenuti maggiormente aderente al pensiero di Mortati, specifichiamo però che l'espressione "mancato procurato lavoro" ben si confà al ragionamento che qui si intende intraprendere, ossia la tutela giuridica di persone abili "fisicamente" al lavoro, le quali però risultano impossibilitate *de facto* a trovare un impiego, qualsiasi esso sia (fuori persino dai loro criteri di scelta), a causa delle oggettive condizioni economiche nazionali ed internazionali; tali persone, ad avviso di chi scrive, non possono rientrare nella fattispecie di "oziosi", tanto condannati moralmente dai padri costituenti e dallo stesso Mortati.

⁰ Per un commento alla Sent. n. 3/1957 si legga G. FERRARA, *Corte costituzionale e eguaglianza*, in *Diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1976, p. 197 ss.; C. MORTATI, *In tema di competenza e di limiti del sindacato sugli eccessi di delega legislativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, p. 11 ss.

⁰ Per un commento alla sent. n. 105/1985 si legga C. CERUTTI, *Il lavoro come fondamento della Repubblica democratica italiana*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2012, n. 11, p. 1061 ss.

legislatore volti ad accrescere il livello di occupazione⁰; fatta eccezione per il c.d. collocamento obbligatorio di manodopera disciplinato nella l. Fanfani (C. cost., sentt. n. 53/1957; n. 30/1958)⁰.

A partire dagli anni '60, invece, il giudice costituzionale sembra mutare indirizzo e, con la sent. n. 45/1956 afferma che, «secondo le ordinanze di remissione, se è esatto che il diritto al lavoro non può essere configurato come un diritto soggettivo all'occupazione nei confronti dello Stato o degli imprenditori, ciò non esclude che per i rapporti di lavoro già costituiti si imponga un'adeguata protezione del lavoratore nei confronti del datore di lavoro, conformemente alla speciale posizione al primo conferita dalla Costituzione, [...] Visto in tale prospettiva, il diritto al lavoro va assunto quale misura e limite del potere di recesso dell'imprenditore e quale mezzo per ristabilire fra le parti del contratto di lavoro a tempo indeterminato quella parità che allo stato della legislazione é meramente formale».

Pertanto, se «non garantisce a ciascun cittadino il diritto al conseguimento di un'occupazione», esso al contempo si colloca in «una situazione economica insufficiente al lavoro per tutti, e perciò da modificare» (C. cost., sent. n. 45/1965). Secondo autori come Pettinari, a partire da questa sentenza, si è iniziata a delineare una tendenza della giurisprudenza costituzionale, per la quale «la disposizione *de qua*, diventava “inutile” e ad essa lo stesso giudice delle leggi avrebbe più tardi preferito strumenti per regolare il mercato del lavoro, (...) dato che la occupazione determinata dal c.d. boom economico non concedeva più spazio a “sterili discussioni” sull'esistenza di un “diritto al lavoro”»⁰.

Secondo autori come Mancini⁰, la sent. 45/1965 afferma *apertis verbis* lo spessore costituzionale dell'obiettivo del pieno impiego; si deduce, quindi, l'obbligo in capo allo Stato 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. Per raggiungere questo obiettivo si prefigura pertanto un approccio economico Keynesiano, in cui si viene riconosciuta la possibilità per il legislatore di ricorrere ad una spesa pubblica in disavanzo con

⁰ Si pensi, ad esempio, al meccanismo previsto nel d. legisl. C.p.S. n. 929/1947 – per cui il Prefetto poteva decretare, nelle zone dove «particolarmente grave si manifesti la disoccupazione » (art. 1), l'obbligo per i conduttori di aziende agricole o boschive di assumere manodopera (c.d. imponibile di manodopera). Tale meccanismo viene duramente censurato dal giudice costituzionale per violazione dell'art. 41 Cost. , in particolare si Cfr. C. cost., sent. n. 78/1958 (altresi C. cost., ord. n. 128/1957; sent. n. 51/1957). Per un maggiore approfondimento si legga M. BENVENUTI, *Op. cit.*, 2009, p. 10.

⁰ Parte della dottrina le politiche attuate in quella fase storica una forma di politica concreta del dettato costituzionale. G. PROSPERETTI, *Dall'art. 3 agli artt. 35 e seguenti Cost.*, in a cura di E. GHERA e A. PACE, *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, p. 85.

⁰ C. PETTINARI, *L'art. 4, primo comma della Cost. oggi*, Trento, 2012, p. 172.

⁰ G. F. MANCINI, *Op. cit.* , 1975, p. 239.

funzione anti-ciclica, per sostenere la domanda effettiva, e tendere così all'obiettivo di pieno impiego⁰.

Negli anni '80, però, il contesto politico è caratterizzato da una crescente incertezza economica che incide notevolmente sull'indirizzo della Corte Costituzionale, la quale inizia ad utilizzare, anche nelle sue decisioni in tema di lavoro, l'*argumentum* della crisi per giustificare la legittimità costituzionale delle diverse discipline legislative, anche socialmente avanzate, sottoposte al suo sindacato. Ciononostante il giudice ribadisce l'importanza dell'interesse pubblico nelle politiche dell'occupazione; emblematica, in tal senso, la sent. n. 248/1986⁰ nella quale il giudice delle leggi afferma che «la necessità di equilibrare le domande e le offerte di lavoro, la necessità di una direzione statale della politica economica e dei fattori della produzione, la necessità di interventi pubblici a sostegno dei livelli occupazionali e di incentivazione dell'occupazione, specie di quella giovanile, le esigenze del mantenimento dei raggiunti livelli di socialità, peraltro costituzionalmente garantiti, delle realizzate conquiste sociali»⁰. In tale sentenza si afferma specificatamente che l'art. 4 Cost. «contiene certamente l'impegno dello Stato per una politica di piena occupazione e giustifica l'intervento dei poteri pubblici per la disciplina dell'impiego dei lavoratori» (C. cost., sent. n. 248/1986).

Nell'ultimo decennio del Novecento, il peggioramento delle condizioni di stabilità finanziaria dello Stato, l'avvento della globalizzazione e la conseguente perdita di centralità della rappresentanza politica e delle organizzazioni sindacali influiscono nuovamente sull'indirizzo della Corte Costituzionale che, in tema di diritti sociali *lato sensu* e di conseguenza anche in materia di lavoro, finisce con il far prevalere un approccio che considera tali diritti come «diritti condizionati»⁰, al fine di giustificare un atteggiamento di *self-restraint*. In altri termini viene abbandonata, di fatto, la teoria economica keynesiana e con essa le politiche anti-cicliche, compatibili con l'idea di obiettivo di pieno impiego.

Negli anni successivi al picco della crisi finanziaria dello Stato, la Corte costituzionale pare oscillare tra la garanzia dell'*esistenza* di un determinato istituto attuativo di un diritto costituzionale

⁰ «Si deve pertanto ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese future, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi o l'inasprimento di tributi esistenti, la riduzione di spese già autorizzate, l'accertamento formale di nuove entrate, l'emissione di prestiti e via enumerando, anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese: sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza». C. Cost. sent. 1/1966, *Considerato in diritto* §8.

⁰ Per un commento alla sent. n. 248/1986 si legga, tra gli altri, P. ICHINO, *Diritto al lavoro e collocamento nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1988, n. 1, p. 1 ss.

⁰ C. cost., sent. n. 248/1986, *Considerato in diritto* §6. La questione riguardava il caso di un ricorrente del c.d. collocamento obbligatorio di manodopera, previsto nella suddetta l. Fanfani.

⁰ Per un maggiore approfondimento cfr. M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Torino, 2013, p. 119.

di prestazione (cfr. C. cost., sent. n. 134/1994)⁰ e la tutela del *livello* di cui quell'istituto è espressione.

Come avremo modo di analizzare successivamente, il cambiamento del paradigma economico di riferimento e l'avanzata di un capitalismo sempre più finanziario (*finanzcapitalismo* come chiamato da Luciano Gallino⁰) sono alla base del "divorzio" tra economia keynesiana e socialdemocrazie europee, motivo che rende ad oggi sempre più complesso e irraggiungibile l'obiettivo del pieno impiego auspicato dai padri costituenti.

1.5 Le nozioni di previdenza ed assistenza nella esperienza costituzionale

1.5.1 Le nozioni di previdenza ed assistenza nel dibattito costituente

Le nozioni di "previdenza" ed "assistenza" nella Costituzione nascono da lunghe discussioni all'interno dell'assemblea costituente dalle quali, come è noto, non ne è scaturita l'espressione "sicurezza sociale". Gli interpreti tuttavia concordano, pur nella diversità delle interpretazioni, sulla possibilità di rinvenire i principi e l'esistenza sia di norme specifiche, come gli art. 38 e 32, 2° comma, sia di un principio di uguaglianza sostanziale, con l'impegno della Repubblica a rimuovere gli ostacoli ed a colmare le disparità⁰.

L' 11 settembre del 1946 la terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione inizia la discussione generale sul diritto all'assistenza, partendo dalla relazione dell'onorevole Togni⁰, il quale sottolinea come assistenza e previdenza siano «due aspetti dello stesso fenomeno univocamente intesi alla protezione del nostro popolo, per garantire ad esso la sicurezza di vita». Al fine di introdurre il tema della disoccupazione involontaria, Togni afferma come, quando la mancanza di lavoro dipende dalla preclusione della possibilità, non dall'astensione volontaria, allora sia necessario fare appello al concetto della solidarietà, cui tutti i cittadini devono sentirsi legati per dare ciascuno il loro proporzionale contributo di sollievo⁰.

⁰ Per un commento alla sent. n. 134/1994 si legga, tra gli altri, A. ANDREONI, *L'onerosità del processo previdenziale nelle scelte del legislatore e della corte costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1994, n. 2, parte II, p. 535 ss.; A. GIORGIS, *Una conferma dell'esistenza di limiti costituzionali alla riduzione dello stato sociale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, n. 5, p. 3153 ss.; P. SORDI, *Corte Cost. 13 aprile 1994 n. 134*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, n. 3, p. 2287 ss.

⁰ L. GALLINO, *Finanzcapitalismo*, Roma, 2011. Per un approfondimento sul tema del capitalismo finanziario si legga: J. E. STIGLITZ, *Stabilità non solo crescita*, Milano, 2008; J. K., GALBRAITH, *Il grande crollo*, Pavia, 2009; P. R. KRUGMAN, *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Milano, 2009; G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2012; T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, 2013.

⁰ P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale. Principi fondamentali*, Milano, 1988, p. 70.

⁰ Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente, C1, Volume I, Tomo II, Reggio Emilia, 1991, p. 319 ss.

⁰ «Dagli elaborati delle altre relazioni potrà scaturire un principio del diritto al lavoro e delinearsi la responsabilità dello Stato rispetto alla necessaria predisposizione delle condizioni nelle quali il diritto stesso riesca pienamente e completamente a svilupparsi, ma il postulato, anche avvertito come fonte primaria di un benessere cui si aspira, trova

Pertanto, secondo l'on. Togni, la previdenza e l'assistenza sociale devono essere connesse indissolubilmente al principio di uguaglianza, espresso all'art. 3 Cost.; tuttavia le espressioni garanzia di vita e garanzia di sostentamento, «non devono indurre a concezioni ristrette, analoghe a quelle che potrebbero scaturire dal concetto di beneficenza o di carità», bensì «devono avere una più elevata e precisa fonte: il diritto, cioè, di tutti, e di ciascuno verso l'Ente collettività e non la semplice facoltà discrezionale, più o meno patetica».

Per quanto riguarda il loro contenuto, esso deve essere «largo: l'indispensabile per i bisogni quotidiani, che comprende il conforto del minimo di agio e riesca apportatore di sereno amore alla vita e non costituisca, invece, fomite di odio alla vita»⁰.

Per tali ragioni la prima formulazione di quello che sarebbe diventato l'art. 38 Cost., secondo la proposta dell'onorevole Togni era⁰: «Al cittadino italiano deve essere assicurata, con la protezione della vita e della libertà, la tranquillità domestica familiare e la elevazione spirituale. Dal lavoro consegue il diritto all'assistenza materiale in caso di malattia, di infortunio, di perdita della capacità lavorativa, di disoccupazione involontaria. Ogni essere che, a motivo dell'età, dello stato fisico o mentale, della situazione economica, si trovi nella impossibilità di lavorare, ha diritto di ottenere dalla collettività mezzi adeguati di assistenza. Organi pubblici di protezione sociale garantiranno i menzionati diritti, attuando e promovendo ogni forma di assistenza, compresa quella medica gratuita, che deve tendere anche al riattamento fisico della persona minorata».

La formulazione prospettava, in conclusione, che ogni cittadino, «pel fatto stesso che esiste e vive, ha diritto di essere messo in condizioni di poter far fronte alle minime esigenze della vita; e queste possono venir soddisfatte attraverso ad una attività diretta, in quanto l'individuo ha la possibilità — fisica od intellettuale — e l'occasione — sociale ed economica — di lavorare (nel qual caso ha anche il dovere di farlo), ovvero attraverso l'obbligo che incombe alla collettività, quando il

limitati i propri effetti dalle inevitabili circostanze che, temporaneamente, o permanentemente, precludono la possibilità di lavoro ai singoli individui. La preclusione della possibilità, non l'astensione volontaria, entra nella fenomenologia ricorrente, purtroppo a carattere normale, fra le vicende della convivenza collettiva e richiama il concetto della solidarietà, cui tutti i cittadini devono sentirsi legati per dare ciascuno il loro proporzionale contributo di sollievo. Anche e principalmente sotto questo aspetto, amo ricordare la nobile iniziativa della nuova Costituzione francese approvata dall'Assemblea Costituente il 29 aprile 1946 (art. 27), per cui la Repubblica, proclamando l'eguaglianza, fa appello altresì alla solidarietà di tutti rispetto agli oneri che l'eguaglianza stessa pretende. Se l'eguaglianza, infatti, comprende il diritto alla vita, come non alimentare tale sacrosanto diritto in maniera concreta, al di là delle nuove formule?», Così in *Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente, C1, Volume I, Tomo II, Reggio Emilia, 1991, p. 320.*

⁰ *Ibidem*, p. 320. In merito al principio personalistico, Togni cita il riferimento all'art. 33 della Costituzione francese, che ha ispirato la sua relazione: «Ogni essere umano che, a motivo dell'età, dello stato fisico o mentale, della situazione economica, si trovi nella impossibilità di lavorare, ha diritto di ottenere dalla collettività mezzi adeguati di assistenza». Richiama, inoltre, l'articolo 120 della Costituzione dell'U.R.S.S. (5 dicembre 1936) e le sue successive modifiche: «I cittadini dell'U.R.S.S. hanno diritto all'assistenza materiale nella vecchiaia e parimenti in caso di malattia e di perdita della capacità lavorativa».

⁰ *Ibidem*, p. 321.

cittadino, indipendentemente dalla sua volontà, non sia in condizioni, o per una crisi sociale, o per causa fisica, intellettuale o psichica, di lavorare»⁰.

A seguito della relazione di Togni, l'assemblea inizia a discutere del tema della natura della previdenza e di quello dell'assistenza⁰. L'onorevole Teresa Noci, ad esempio, asserisce che «Il diritto nei riguardi della previdenza è di natura diversa da quello che si riferisce all'assistenza. Chi lavora e paga i contributi alla previdenza, ha un diritto a questa forma assicurativa; ma c'è poi una categoria di cittadini che non paga contributi, pur avendo diritto ad una assistenza, della quale devono essere precisati i limiti. Con la formula proposta dal relatore sorge il dubbio se il legislatore voglia far rientrare una numerosa serie di cittadini tra coloro che hanno diritto all'assistenza o meno». Il riferimento di Noci, in particolare, era rivolto alla figura della casalinga.

La discussione richiama, inoltre, il significato attribuito alla generica espressione «tranquillità domestica»⁰; l'onorevole Michele Giua del partito socialista italiano di Unità Proletaria precisa come tale espressione potrebbe *de facto* riguardare necessità di «assicurare un minimo di tranquillità economica attraverso l'assistenza. Questo soltanto la legge può fare»⁰. Egli propone pertanto che si parli di assistenza materiale degli individui e delle loro famiglie, ovvero che si sopprima la seconda parte dell'articolo che, per la sua eccessiva genericità, può dare atto ad equivoci. Degna di menzione è anche la proposta avanzata dall'onorevole socialista Angelina Merlin, la quale sottolinea come si possa riformulare l'articolo in questione utilizzando l'espressione «Lo Stato ha il compito di assicurare a tutti i cittadini il minimo necessario all'esistenza per ciò che concerne, ecc.; in particolare dovrà provvedere all'esistenza di chi sia disoccupato senza sua colpa o incapace al lavoro per età o per invalidità»⁰.

L'on. Togni le descrive come due aspetti molto vicini l'uno all'altro, la cui distinzione dipende dal fatto che la previdenza deriva dal lavoro effettuato, mentre l'assistenza è una forma generica di intervento della collettività. Se la prima è volontaria (anche quando la legge la impone), perché vi è il «concorso economico diretto del lavoratore», la seconda è involontaria, in quanto legata all'iniziativa della collettività.

Secondo tale approccio, sebbene la parola «assistenza» vada intesa nel senso di previdenza, sarebbe improprio usare questa accezione, poiché si tratta di un'assistenza derivante dal lavoro, dal fatto cioè che quel determinato individuo ha svolto un'attività lavorativa in un determinato momento

⁰ *Ibidem*.

⁰ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Volume VIII, Roma, 1971, p. 2093. Per un'analisi approfondita dell'evoluzione dell'iter dell'articolo in esame (art. 38 ex art. 21) si confronti anche G. FAGIOLO, *La Costituzione della Repubblica Italiana. L'iter parlamentare articolo per articolo*. Volume I, Roma, 1992, p. 394.

⁰ *Ibidem*, p. 2093, L'onorevole Enrico Molè dell'Unione Democratica nazionale obietta che l'espressione tranquillità domestica, ove non specificata potrebbe addirittura riguardare i rapporti tra marito e moglie.

⁰ *Ibidem*, p. 2093.

⁰ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Volume VIII, Roma, 1971, p. 2094.

ma, a causa di malattia, infortunio, perdita della capacità lavorativa o disoccupazione involontaria, egli non risulta più in grado di svolgerla. Quando ci si riferisce all'assistenza in *lato sensu*, secondo l'idea di Togni, la parola «assistenza» significa “mezzo per vivere” e rappresenta lo sforzo che la collettività compie nei confronti di quel notevole numero di persone impossibilitate a vivere col reddito del proprio lavoro, private della possibilità di lavorare in quanto costituzionalmente inadatte.

Risulta d'interesse analizzare l'affermazione che sempre, l'on. Togni⁰ utilizza quando riferisce come questa «È una materia destinata a svilupparsi ampiamente e a diffondersi col progredire della civiltà; perciò egli si è limitato ad affermare questo diritto generale che ritiene ben definito»; sottolineando, pertanto il carattere “evolutivo” della materia previdenziale.

Altro punto fondamentale dell'intervento di Togni riguarda come «Il campo dell'assistenza e della previdenza ha una sua particolare influenza non meno nobile, anche nelle relazioni sociali. Infatti questa assistenza e questa previdenza si prefiggono di sottrarre le masse a quella miseria che può essere cattiva consigliera e spingerle a turbare la pubblica tranquillità; si prefiggono di assicurare il diritto ad una certa tranquillità in seno alla famiglia, onde permettere a tutti una elevazione personale e culturale». Tale affermazione risulta importante, in quanto sottolinea come la Democrazia Cristiana consideri l'assistenza e la previdenza quali elementi capaci di anestetzizzare il conflitto tra le classi.

A seguito della discussione, pertanto, la prima stesura dell'articolo viene votata come segue⁰:

«Dal lavoro consegue il diritto a mezzi adeguati per vivere in caso di malattia, di infortunio, di perdita della capacità lavorativa, di disoccupazione involontaria. Ogni cittadino che, a motivo dell'età, dello stato fisico o mentale, o per contingenze di carattere generale, si trovi nell'impossibilità di lavorare, ha diritto di ottenere dalla collettività mezzi adeguati di assistenza».

Con l'espressione “Assicurare i mezzi adeguati per vivere” si intende assicurare un'indennità pecuniaria speciale; quando invece si parla di mezzi adeguati di assistenza ci si riferisce all'esigenza di fornire al lavoratore un'assistenza adeguata, tenendo conto delle possibilità dello Stato o della collettività.

Nella seduta del 9 ottobre 1946 della Sottocommissione si ridiscute una nuova formulazione di quello che sarebbe diventato l'art. 38, così formulata dall'on. democristiano Giuseppe Dossetti:

«In caso di malattia, di infortunio, di perdita della capacità lavorativa, di disoccupazione involontaria, il lavoratore ha diritto ad ottenere per sé e per la sua famiglia, ad opera di appositi istituti previdenziali, prestazioni almeno pari al minimo vitale e da aumentarsi in proporzione ai servizi da lui resi»⁰.

⁰ *Ibidem*, p. 2095.

⁰ *Ibidem*, p. 2098.

⁰ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente*, Segretariato generale, Roma, 1971, Volume VI, p. 512. Si confronti anche G. FAGIOLO, *Op. cit.*, p. 395.

Il nodo non si scioglie nella seduta del 9 ottobre, bensì si articola nelle sedute successive. In particolare, nella seduta del 10 ottobre 1946 il deputato comunista Palmiro Togliatti propone la seguente formulazione⁰ dell'articolo in esame:

«Chiunque è inabile o per qualsiasi ragione, e senza sua colpa, è incapace di lavoro, ha diritto ad avere la sua esistenza assicurata dallo Stato».

Essa viene approvata con il voto contrario del deputato Mario Cevolotto (Democrazia del Lavoro), il quale affermava che «un diritto alla assicurazione esteso a tutti i cittadini, cioè anche ai professionisti, agli artisti e alle altre categorie similari, rappresenti tali difficoltà, ed eventualmente tali oneri a carico dello Stato che ne renderebbero l'applicazione più che difficile, impossibile in questo momento in Italia, a meno di non studiare un piano generale che non è di competenza della Sottocommissione».

Nella seduta del 15 ottobre 1946 è importante sottolineare alcuni passaggi della relazione dell'on. democristiano Amintore Fanfani⁰, il quale nella definizione delle forme di controllo dell'attività economica cita anche il dovere della collettività di provvedere alla vita di tutta quella categoria di cittadini che per età, stato fisico o altri accidenti si trovino nella condizione di non poter provvedere al proprio lavoro e al sostentamento della propria persona.

Successivamente, il 26 ottobre 1946 il testo messo ai voti dal Presidente Ghidini è il seguente⁰: «Diritto all'assistenza. Dal lavoro consegue il diritto a mezzi adeguati per vivere in caso di malattia, di infortunio, di diminuzione o perdita della capacità lavorativa, di disoccupazione involontaria. Ogni cittadino che, a motivo dell'età, dello stato fisico o mentale o di contingenze di carattere generale, si trovi nell'impossibilità di lavorare, ha diritto di ottenere dalla collettività mezzi adeguati di assistenza. La Repubblica provvederà con speciali norme alla protezione del lavoratore e favorirà ogni regolamentazione internazionale diretta a tal fine».

In altre parole, l'articolo dona maggior risalto al tema dell'assistenza rispetto a quello della previdenza. Tale formulazione subirà una nuova modifica con l'approvazione del testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione:

«Art. 34. Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari alla vita ha diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale. I lavoratori in ragione del lavoro che prestano, hanno diritto che siano loro assicurati mezzi adeguati per vivere in caso di infortunio, malattia, invalidità e

⁰ La seguente formulazione nasce come una specie di contaminazione delle due formule che erano state presentate precedentemente. La formula primitiva era la seguente: «Gli inabili al lavoro hanno diritto di avere la loro esistenza assicurata dallo Stato». La formula dell'onorevole Moro diceva: «Il cittadino, il quale per qualsiasi ragione e senza sua colpa, si trovi nell'impossibilità di ricavare i mezzi di vita dal suo lavoro, ha diritto di ricevere dalla collettività prestazioni sufficienti per assicurare l'esistenza di lui e della sua famiglia».

⁰ *Materiali della Repubblica, Assemblea costituente, Volume I, Tomo II, Reggio Emilia, 1991, p. 274.*

⁰ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, Volume VIII, Roma, 1971, p. 2333.*

vecchiaia, disoccupazione involontaria. All'assistenza ed alla previdenza provvedono istituti ed organi predisposti ed integrati dallo Stato».

Nella relazione del Presidente della Commissione, l'onorevole socialista Meuccio Ruini sottolinea come «si riferiscono ad istituti concreti il diritto dell'assistenza che spetta ad ogni individuo senza mezzi e senza capacità di lavoro ed il diritto particolare, che sorge dalla stessa prestazione di lavoro, alla previdenza ed alla sicurezza sociale».

Nella seduta del 6 maggio 1947⁰, il deputato socialista Cairo Arrigo solleva nuovamente il tema della definizione di assistenza e previdenza sociale, affermando come il diritto al mantenimento possa essere ritenuto troppo impegnativo da un lato e troppo restrittivo dall'altro e che sarebbe preferibile la dicitura «diritto all'assistenza economica e sociale».

A questa riflessione l'on. democristiano Enrico Medi integra una visione più generale della condizione economico-sociale del paese, con particolare attenzione alla crescita della povertà e dell'indigenza, in particolar modo tra i minori; egli definisce così il tema dell'involontarietà della condizione di chi non riesce a procurarsi autonomamente i mezzi per vivere: «Noi ci troviamo di fronte al cittadino, il quale deve provvedere alla propria vita ma, per circostanze che non dipendono dalla sua specifica volontà (quindi non colpevole) questo cittadino, ripeto, o per ragioni di lavoro, o per ragioni di natura, o per ragioni di disposizioni, per disgrazia, per età, per malattia, in un certo momento può trovarsi nella impossibilità di provvedere alla propria vita. Amici, basta dire questo: che il cittadino si trova nella impossibilità di provvedere alla propria vita. (...) La nostra preoccupazione non si deve esaurire al semplice fatto di vivo o non vivo. Abbiamo il dovere altissimo di rimettere l'uomo nella sua dignità di uomo, altrimenti che società andiamo costruendo? Una società di relitti, di pezzi di barca sfasciati che cercano invano di arrivare al porto. Di qui il compito di rimettere questo uomo nella dignità di uomo, farlo ridiventare uomo. Viene il sospetto che talvolta la società tratti le bestie molto meglio dell'uomo»⁰.

Con questo intervento il tema della “dignità” ritorna con forza nel dibattito costituzionale, collegato a quello del “diritto all'esistenza”; in particolare l'onorevole Medi propone un emendamento all'articolo che mira «ad esprimere questa sensibilità umana e dignitosa», con la seguente formulazione:

«Ogni cittadino che non abbia la possibilità di provvedere alla propria esistenza, conforme alla dignità umana, ha diritto ad adeguate forme di assistenza».

Con l'espressione «conforme alla dignità umana» Medi intende la necessità di «rimettere l'uomo nella dignità, ridargli nella dignità la libertà, e la libertà nell'ordine; ricostruire il pilastro della vita civile». Questo obiettivo si deve raggiungere, secondo Medi, attraverso una società attiva, nella

⁰La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, Volume II, Roma, 1970, p. 1429.

⁰La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, Volume II, Roma, 1970, p. 1446.

quale ogni persona, ogni essere umano si impegna a fornire un'assistenza che parta dal basso. Il riferimento all' «assistenza dal basso» è collegato di nuovo alla «Fede superiore», al senso di solidarietà umana, di carità e assistenza tra le parti. Con la presente riflessione Medi vuole di fatto porre l'accento sul tema della non esclusività dello Stato nell'erogazione di servizi in materia di assistenza e previdenza sociale.

L'on. democristiano Terranova⁰ supporta il ragionamento di Medi, affermando come l'assistenza dovrebbe poggiare su tre pilastri essenziali: quello della carità privata (*alias* beneficenza facoltativa), quello della beneficenza esercitata da istituzioni sorte e sostenute da iniziative private, ma sotto il controllo dello Stato e quello degli enti pubblici.

Successivamente, nella seduta del 7 maggio 1947 l'on. Mario Merighi del Partito Socialista di Unità Proletaria sostiene⁰ che l'espressione «in ragione del lavoro che prestano, hanno diritto che siano loro assicurati mezzi adeguati» non risulta equa, in quanto non si può tener conto del lavoro prestato (ad esempio potrebbe essere il lavoro di un minorato e quindi di livello minimo); pertanto propone che venga soppresso l'inciso «in ragione del lavoro che prestano», proponendo una riformulazione che faccia riferimento al fatto che il lavoratore ha diritto ad avere assicurati i mezzi necessari alla vita e alle cure sanitarie, nel tentativo di sottolineare l'importanza del collegamento tra lo status di “lavoratore” e il suo accesso alle prestazioni previdenziali. Al contempo lo stesso Merighi sostiene che non si dovrebbe parlare di indigenza, perché è compito della società assicurare le cure e la prevenzione a tutti i cittadini, precisando come l'articolo in discussione non dovrebbe essere ispirato da principi di carità «nobilissimo sentimento che troverà sempre in tutti i tempi la possibilità della sua esplicazione. Ma quanto meno dovremo fare appello alla carità per aver fatto appello alla solidarietà sociale, tanto più saremo profondamente lieti». Per questo motivo egli propone una nuova formulazione in linea con il principio lavorista, introducendo il tema della “rieducazione al lavoro” per coloro che possano ritrovarsi profondamente limitati nella propria capacità lavorativa.

«I cittadini i quali per infermità congenita o acquisita sono inabili al lavoro ma possono con una rieducazione professionale adatta essere resi idonei a un particolare lavoro, hanno diritto a questa rieducazione e successiva immissione al lavoro».

Nella seduta del 10 maggio 1947, invece, l'onorevole Medi⁰ propone il seguente emendamento: «Ogni cittadino che non abbia la possibilità di provvedere alla propria esistenza, conforme alla dignità umana, ha diritto ad adeguate forme di assistenza».

L'onorevole Laconi⁰ riprende questi ultimi due temi, risaltando in primo luogo il legame tra prestazione previdenziale e lavoro svolto; successivamente egli contesta la soppressione

⁰ *Ibidem*, p. 1448.

⁰ *Ibidem*, p. 1486.

⁰ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Volume II, Roma, 1970, p. 1578.

⁰ *Ibidem*, p. 1579.

dell'espressione «in ragione del lavoro che prestano», con la motivazione che se essa supponeva che la legislazione in materia di previdenza e assicurazione sociale debba orientarsi in un determinato senso, in modo da far riferimento a quei criteri di assistenza mutualistica oggi in vigore, la visione del Partito Comunista Italiano desiderava invece che il legislatore futuro disponesse di una libertà più ampia e potesse adottare criteri da egli considerati più adatti e più efficaci alla situazione. Laconi afferma in secondo luogo come il tema della «rieducazione» si riferisca esplicitamente all'avviamento professionale.

L'on. repubblicano Ludovico Camangi⁰ propone allora di sostituire l'articolo con il seguente: «La Repubblica promuove la previdenza obbligatoria per i lavoratori come strumento per assicurare i mezzi necessari alla vita loro e delle loro famiglie quando non abbiano la possibilità di procurarli con il loro lavoro. A tale previdenza provvedono, con l'eventuale concorso dello Stato, organi ed istituti gestiti o controllati dai lavoratori interessati. Alla vita dei cittadini che, inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi, non possono far ricorso ai benefici della previdenza, provvede lo Stato con l'assistenza sociale».

Egli nel suo intervento chiarisce come l'articolo in questione sia importante sotto diversi aspetti: quello aspetto sociale, poiché «si tratta di dare una dignità al lavoro e ai lavoratori, una dignità concreta; si tratta di eliminare certe storture e disparità sociali che purtroppo ancora sussistono»; quello economico, in quanto «è un problema che ha un'incidenza rilevante su quelli che sono i costi di produzione e sull'economia del Paese, sulla scioltezza del meccanismo produttivo della Nazione. Ed ha aspetti economici anche riguardo agli squilibri di carattere economico che possono derivare dall'applicazione, più o meno integrale, delle norme che si riferiscono alla previdenza in genere»; e quello morale «per gli effetti educativi che la questione ha nei confronti dei lavoratori; educativi o diseducativi, perché si può ottenere un effetto o l'altro a seconda che sia organizzata, applicata e realizzata in un modo o in un altro».

Per tali ragioni, secondo Camangi⁰ la formulazione dell'articolo così come presentato nel progetto iniziale non teneva conto di alcune questioni bisognose di un'analisi più approfondita, come lo stesso tema della disoccupazione involontaria. Essa, si chiede l'onorevole «dovrà essere guardata da un punto di vista assicurativo o da un punto di vista assistenziale? La tubercolosi dovrà essere guardata sotto il profilo assicurativo o sotto il profilo assistenziale?»⁰.

Secondo il punto di vista repubblicano, pertanto, bisognava sburocratizzare «questa enorme, mastodontica macchina che si è creata; per cui in Italia, ove già godevamo la delizia di una pesante burocrazia, ne abbiamo ora certamente due delle stesse dimensioni». Egli credeva anche nella

⁰ *Ibidem*, p. 1582.

⁰ L. PELLICCIA e A. TANDOI, *La filosofia sociale della previdenza e dell'assistenza*, in a cura di L. GAETA, *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Roma, 2014, p. 227.

⁰ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Volume II, Roma, 1970, p. 1584.

possibilità di poter utilizzare delle polizze personali che potessero coprire tutti i rischi: quello dell'infortunio sul lavoro e fuori dal lavoro, della malattia, della invalidità e della vecchiaia; una polizza di tipo misto per cui il lavoratore a 45-50 anni potesse disporre di un piccolo fondo per migliorare la qualità della sua vita e per lavorare in maniera diversa.

«Nel mio emendamento» conclude Camangi, «ho pensato che fosse più logico parlare prima della previdenza in genere, che deve essere obbligatoria. Sarebbe ideale poter escludere questa obbligatorietà, ma essa purtroppo è necessaria, per lo meno, fino al giorno in cui la coscienza previdenziale sarà talmente entrata nello spirito dei lavoratori e dei cittadini che l'obbligatorietà non sarà più necessaria»⁰.

Al termine delle discussioni in aula il testo dell'art. 38, coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947, risulta essere il seguente:

«Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera».

1.5.2 Le nozioni di previdenza ed assistenza secondo la dottrina

Attraverso la ricostruzione del dibattito che ha portato alla formulazione dell'art. 38 così come approvato e votato dall'Assemblea Costituente, è possibile comprendere fino in fondo la natura della previdenza sociale nel nostro paese. La dottrina riconosce infatti come l'art. 38, pur riproponendo la distinzione fra assistenza e previdenza, e non nominando apertamente quest'ultima, «abbia innovato sensibilmente la concezione dell'una e dell'altra, implicando una solidarietà più estesa e un impegno dello Stato più specifico e che ci sia, come si è già detto, una stretta connessione fra esso ed il secondo comma dell'art. 3 anzi che proprio in questa connessione venga individuata la sicurezza sociale come uno dei compiti primari dello Stato, identificato in tutta la collettività organizzata, superando altresì il riferimento all'interesse dei soli lavoratori per coinvolgere quello di tutti i consociati»⁰.

⁰ *Ibidem.*

⁰ P. OLIVELLI, *Op. cit.*, 1988, p. 70.

La distinzione fra assistenza e previdenza nell'art. 34, divenuto poi art. 38, affermava un duplice diritto: il primo è quello che spetta ad ogni individuo privo di mezzi e di possibilità di lavoro, il secondo è quello che sorge dalla prestazione stessa di lavoro.

Tuttavia, come sostiene Mattia Persiani, l'idea della sicurezza sociale è stata accolta in Assemblea Costituente in modo soltanto implicito: «L'effetto congiunto del peso dell'esperienza corporativa e della naturale vischiosità che si oppone a qualsiasi riforma, privilegiando il permanere delle concezioni tradizionali, fecero sì che l'articolo in oggetto risultò, ed entro certi limiti tuttora rimane, una formula ambigua. Ambiguità, da un lato, affatto risolta dall'evoluzione della legislazione ordinaria che, come avremo modo di notare in seguito, non fu affatto ispirata ad un indirizzo costante ed univoco»⁰.

In altri termini secondo l'autore, per alcun esponenti della dottrina⁰, dall'articolo in esame altra conseguenza non doveva derivare che una razionalizzazione del sistema già esistente mediante la sua estensione anche ai lavoratori autonomi; secondo invece il suo pensiero, la realizzazione di un sistema di sicurezza sociale avrebbe dovuto comportare, sulla scia delle indicazioni fornite dalla costituzione, soprattutto un superamento del modello mutualistico – assicurativo al quale il sistema corporativo era ispirato.

Un passaggio importante riguarda il fatto che attraverso questo articolo i bisogni economici derivanti dall'infortunio, dalla malattia, dall'invalidità, dalla vecchiaia e dalla disoccupazione, possono e devono essere considerati “ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana”. Da ciò deriva una considerazione di grande rilevanza: «la realizzazione della tutela previdenziale non corrisponde soltanto, come avveniva nell'ordinamento corporativo, ad un interesse dei singoli lavoratori, ma corrisponde ad un interesse di tutta la collettività organizzata nello Stato, ond'è che quella realizzazione costituisce, di necessità, uno dei compiti primari di quest'ultimo»⁰.

Questo ragionamento, secondo Persiani, porterebbe alla conclusione che l'interesse realizzato con la tutela previdenziale è un interesse pubblico, riferito esclusivamente ai lavoratori; ciò tuttavia non può essere condiviso, poiché riproporrebbe gli schemi ispirati all'ideologia corporativa. Persiani non condivide però questo approccio, in quanto ritiene che l'esistenza di una diversa valutazione dell'interesse pubblico non si possa desumere dalle disposizioni costituzionali per le ipotesi in cui la tutela previdenziale sia estesa a tutti i cittadini e per quelle in cui resta limitata ai soli lavoratori.

⁰ M. PERSIANI, *Art. 38, Commentario della Costituzione*, a cura di BRANCA, *Rapporti economici*, I, Bologna Roma, 1979, p. 237.

⁰ Persiani fa riferimento alle argomentazioni di Prosperetti e di Giannini in riferimento alla tendenza a sminuire il rilievo e la portata dell'idea della sicurezza sociale al fine di ridurre, comunque, l'ambito di incidenza ai soli lavoratori e a negare che l'attuazione di quell'idea postuli un necessario ricorso alla solidarietà sociale, sia pure con diversità di intenti e di argomentazioni, *Ibidem*.

⁰ M. PERSIANI, *Op. cit.*, 1979, p. 238.

Dal confronto dei primi due commi dell'art. 38, infatti, non risulta una evidente diversità dei compiti dello Stato e nemmeno una diversa combinazione dell'interesse pubblico con quello dei soggetti protetti, si tratti di cittadini o di lavoratori, singoli o gruppi; non potrebbe essere altrimenti, dato che i lavoratori sono anch'essi cittadini. Quello che, secondo Persiani, qualifica l'art. 38 è l'affermazione di un diritto dei cittadini, lavoratori o meno, nei confronti dello Stato, che è tenuto in ogni caso a realizzare la "libertà dal bisogno".

L'unica diversificazione rilevabile, pertanto, potrebbe riguardare l'oggetto di tale diritto e l'ambito della tutela accordata: «mantenimento e assistenza sociale» per i cittadini e «mezzi adeguati alle esigenze di vita» per i lavoratori; diversificazione che non corrisponde alla previsione di un differente atteggiamento dello Stato e, quindi, ad una diversa rilevanza dell'interesse pubblico nei confronti dei cittadini e dei lavoratori, ma solo ad una diversa valutazione dell'oggetto dell'interesse dei soggetti protetti, comunque coincidente con l'interesse pubblico⁰.

La realizzazione della tutela previdenziale dei lavoratori, al pari di quella prevista per i cittadini, deve infatti essere messa necessariamente in relazione all'impegno assunto dalla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della personalità umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese.⁰

In questa prospettiva, si affievolisce la distinzione tra la tutela dei cittadini e dei lavoratori e questo comporta l'abbandono ed il superamento della logica mutualistica e assicurativa, in quanto la tutela previdenziale realizza in modo diretto ed immediato un interesse pubblico, un interesse cioè di tutta la collettività. Ne consegue che «lo Stato non si limita più ad essere l'arbitro, il mediatore di interessi individuali o di gruppi, non si limita più cioè a predisporre gli strumenti per la realizzazione di questi interessi, ma assume la veste del protagonista, in quanto persegue in modo diretto ed immediato un interesse che è di tutta la collettività»⁰.

⁰ Sebbene, infatti, nella norma costituzionale l'interesse dei lavoratori e cioè di quei cittadini che hanno contribuito con il loro lavoro al benessere della collettività, appare destinato ad essere soddisfatto con un trattamento preferenziale rispetto a quello riservato all'interesse dei cittadini in genere; si tratta però di una scelta politica previdenziale che influisce sull'ambito e sull'intensità della tutela, ma non denota affatto la esistenza di una diversità di fondamento e di funzioni dell'intervento pubblico. M. PERSIANI, *Op. cit.*, p. 239.

⁰ M. PERSIANI, *Considerazioni sugli aspetti istituzionali della previdenza sociale*, in *Cinquant'anni dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia*, in *Raccolta di studi*, INPS, Roma, 1970, p. 25.

⁰ Pertanto, in ultimo Persiani sostiene come il quarto comma dell'art. 38, riferendosi sia all'assistenza che alla previdenza sociale, implica che la realizzazione della liberazione dal bisogno debba venire ad opera dello Stato, che non solo è tenuto a predisporre gli organi e gli istituti necessari, ma anche ad integrarli. L'intervento dello Stato non può, quindi, essere limitato alla costituzione degli istituti e alla disciplina ed organizzazione dei rapporti, ma deve tendere all'effettiva realizzazione della tutela dei singoli soggetti protetti, ove occorresse anche attraverso l'attiva partecipazione alla gestione finanziaria. Ciò significa che anche la realizzazione della tutela previdenziale e non solo l'organizzazione di essa è compito fondamentale dello Stato, il quale, nella sua attuazione, persegue immediatamente il soddisfacimento di un interesse pubblico riferibile come si è detto all'intera collettività. M. PERSIANI, *Op. cit.*, 1979, p. 243.

Anche Chiarelli⁰ considera che il sistema di sicurezza sociale abbia le sue radici nel «riconoscimento dell'esigenza che sia assicurata dalla comunità a ogni suo componente la possibilità di far fronte a bisogni, la cui soddisfazione è ritenuta essenziale alla tutela della sua persona. Questa tutela costituisce l'oggetto della sicurezza sociale. Essa non consiste in una tutela destinata a proteggere alcuni beni della persona o ad assicurarne il conseguimento, ma consiste in una tutela destinata a proteggere la persona, in sé stessa considerata».

Sulla scia del pensiero di Chiarelli, Simi formula alcuni principi in materia di sicurezza sociale, a partire dalla formulazione dell'art. 38 Cost.⁰. Il primo principio osserva che gli interventi in genere della sicurezza sociale, emergendo da bisogni individuali, si risolvano in un rapporto giuridico tra l'individuo e lo Stato, qualificandosi in precise posizioni di diritto soggettivo, e non in un interesse legittimo caratterizzato dalla discrezionalità della beneficenza e dell'assistenza pubblica. In questa prospettiva, secondo Simi, gli interventi sulla sicurezza sociale si qualificano come atti dovuti: rispondono ad un diritto della persona che può inquadrarsi nella nuova categoria dei diritti sociali, intesi in senso lato, e che in quanto dettato da esigenze fondamentali di pubblico interesse deve ritenersi irrinunciabile ed indisponibile.

Il secondo principio è quello della solidarietà e sussidiarietà sociale: l'art. 38, secondo l'autore afferma nel 1° comma un diritto "immediato" verso lo Stato che si esprime nella locuzione «hanno diritto al mantenimento», mentre nel 2° comma ci si riferisce ad una funzione dello Stato di previsione ed assicurazione, cioè alla esigenza che «siano preveduti e assicurati» mezzi adeguati. Il principio di solidarietà, secondo Simi richiede peraltro «non solo il concorso attraverso gli interventi di predisposizione, ma anche il contributo di un'azione integratrice dello Stato. Quest'ultima è indirizzata a completare il risultato della previdenza quando si intende garantire un minimo a tutti i cittadini. I modi dell'integrazione non sono precisati possono quindi scegliersi liberamente»⁰.

Il terzo principio è quello della uguaglianza degli interventi di sicurezza a carico dello Stato espresso nell'art. 38 Cost. che è strettamente connesso con l'art. 3 Cost.: una volta chiarito che il mantenimento degli inabili è assistenza allo stesso modo come l'integrazione che lo Stato pone in essere nell'ambito della previdenza o per assicurare un minimo di prestazione o per completare la

0 G. CHIARELLI, *Appunti sulla sicurezza sociale*, in *Rivista di diritto del Lavoro*, 1965, p. 287 ss.

0 V. SIMI, *Il pluralismo previdenziale secondo la Costituzione*, Milano, 1986, p. 31.

0 V. SIMI, *Op. cit.*, p. 33. In sostanza due sono le grandi forme integrative: quella del contributo dello Stato, il cosiddetto concorso, per integrare la scarsa capacità contributiva delle categorie, cioè un'integrazione dall'interno della previdenza rivolta al gruppo di solidarietà e non direttamente al singolo, e quella del contributo integrativo a favore del singolo che, attraverso il meccanismo assicurativo non raggiunge il prestabilito "minimo vitale". Chi ben guardi, quale che sia la formula specifica realizzata, si tratti di una garanzia del minimo o di una fascia minima per tutti gli assicurati (ad esempio la pensione sociale), si tratta in realtà di forme di assistenza che lo Stato pone in essere ad integrazione della previdenza, quando questa non appaia tale di per sé da escludere qualsiasi intervento completo a carattere assistenziale inerente alla solidarietà generale.

capacità economico-contributiva di alcune categorie meno dotate, «il principio di solidarietà e quello di eguaglianza debbono essere tenuti come elementi fondamentali di guida all'attività assistenziale»⁰.

Simi ritiene, quindi, che il lavoratore debba avere i “mezzi adeguati” e non il “mero sostentamento”, per effetto del concorrere della prestazione previdenziale con l'assistenziale, ma la erogazione e l'intervento dello Stato debbano ubbidire alla solidarietà verso il cittadino e quindi vi sia l'applicazione puntuale del principio di uguaglianza.

Per tali ragioni l'autore sostiene che la garanzia che deriva dall'art. 38 «ha per oggetto quella protezione minima della persona umana che costituisce la sicurezza sociale, prevede, cioè, un intervento dello Stato per dare ad ogni cittadino l'indispensabile alla vita sotto due condizioni in cui si esprime la ricordata legge di sussidiarietà sociale; che si tratti di cittadino inabile al lavoro in senso non tecnico ma “sociale” ; cioè non in grado di procurarsi da sé, nel suo apporto alla società, i beni indispensabili e che sia sprovvisto di mezzi necessari per vivere, vale a dire non in grado di ottenere altrimenti ciò che non può conquistare con il suo lavoro. Indirettamente l'intervento della Comunità si rivela come una *extrema ratio* che subentra quando nella solidarietà particolare e nella previdenza assicurativa o nel risparmio e nell'esistenza di redditi propri del soggetto, egli non possa trovare i mezzi di vita»⁰. Anche autori come Simi, pertanto, sembrerebbero ammettere un'interpretazione più ampia della nozione di inabilità presente nell'art. 38, perfettamente compatibile con i principi prima enunciati in materia di sicurezza sociale.

1.5.3 Le nozioni di previdenza ed assistenza nella giurisprudenza costituzionale

Attraverso al giurisprudenza costituzionale è possibile chiarire maggiormente l'interpretazione dell'art. 38 Cost. ed il suo carattere più o meno aperto.

In primo luogo, con la sentenza n. 173 del 1986⁰, la Corte ha evidenziato come, dal 1968 in poi, vi sia stata «una riforma del regime previdenziale assicurativo, per cui si è abbandonato il sistema mutualistico e si è introdotto invece il sistema solidaristico», il sistema, pertanto, sembrerebbe fondato su “istanze solidaristiche a cerchi concentrici”⁰; accentuando la separazione tra assistenza sociale. Spetterebbe poi al legislatore «la determinazione dei tempi, dei modi, e della

⁰ *Ibidem.*

⁰ V SIMI, *Op. cit.* p. 44.

⁰ Per un commento alla sent. n. 173/1986 si legga, tra gli altri, la NOTA REDAZIONALE, in *Giurisprudenza italiana*, 1987, parte I, sez. I, p. 579 ss..

⁰ L. FOGLIA, *La posizione professionale del lavoratore nel sistema di protezione sociale*, Torino, 2012, p. 36. Per una definizione di “solidarietà a cerchi concentrici” si faccia inoltre riferimento a V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale: modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, 2013, p. 47.

misura delle prestazioni sociali sulla base di un razionale contemperamento con la soddisfazione di altri diritti, anch'essi costituzionalmente garantiti, e nei limiti delle compatibilità finanziarie»⁰.

La distinzione tra assistenza e previdenza sociale, secondo la Corte, sembrerebbe, in particolare, costituita da due modelli tipici di intervento sociale: «l'uno fondato unicamente sul principio di solidarietà, l'altro suscettivo di essere realizzato storicamente anche nella fase successiva all'entrata in vigore della Costituzione mediante strumenti mutualistico- assicurativi, destinati nel caso del primo ai cittadini e nel caso del secondo ai lavoratori» (sent. n. 31 del 1986).

Per quanto riguarda le prestazioni riservate ai lavoratori, esse devono essere di entità superiore rispetto a quelle previste per i cittadini, in quanto questi ultimi partecipano alla vita sociale della collettività. Sempre nella sent. n. 32 del 1986 si legge come « l'art. 38 Cost. non va interpretato nel senso che le esigenze di vita tutelate debbano essere rigidamente uguali per tutti i lavoratori, prescindendo dal reddito fruito durante la vita lavorativa ed assoggettato a contribuzione: appare, pertanto, legittimo l'attuale sistema, essendosi perseguito l'ampliamento della tutela sociale con razionale gradualità di passaggio imposta dalle disponibilità finanziarie del Paese»⁰.

Al contempo, però, si può notare come la stessa Corte abbia sempre evidenziato il carattere aperto dell'art. 38 Cost., riconoscendo al legislatore la facoltà di immaginare nuovi modelli "atipici" per realizzare gli obiettivi della sicurezza sociale, primo fra tutti l'istituto dell'integrazione al minimo: «ove il trattamento minimo delle pensioni dei lavoratori fosse riconducibile al secondo comma dell'art. 38 Cost., esso, pur sganciato, quanto ad entità della stessa pensione, dall'entità delle contribuzioni assicurative corrisposte, nel presupporre necessariamente queste ultime, non potrebbe ritenersi, come si sostiene in alcune delle ordinanze di rimessione, del tutto sganciato dalle medesime. Non vi sarebbe, ovviamente, una "integrazione al minimo" se non vi fosse una base, calcolata in relazione alle contribuzioni assicurative prestate, d'altra parte, del pari ovviamente, la predetta "integrazione" non scatterebbe ove il calcolo relativo alle contribuzioni versate raggiungesse già, per sé, il minimo di pensione»⁰.

Nella sent. n. 178/1986 si stabilisce che la contribuzione dell'indennità di disoccupazione non è più ritenuta «un'imposizione tributaria vera e propria, ma una prestazione previdenziale diretta esclusivamente agli oneri finanziari del regime previdenziale dei lavoratori»; per tali ragioni non è possibile rinvenire un contrasto con l'art. 53 Cost. al fine di escludere la legittimità di contributi relativi alla parte di contribuzione non pensionabile o di prelievi su pensioni superiori ad un certo livello. Questo perché «i lavoratori a redditi più alti concorrono anche alla copertura delle prestazioni a favore delle categorie con redditi più bassi» (sent. n. 173/1986), per il principio di solidarietà.

⁰ C. Cost., sent. n. 17 del 1995, *Considerato in diritto* §3.

⁰ C. Cost. sent. 31/1986, *Ritenuto in fatto* § 3.

⁰ C. Cost. sent. 31/1986, *Considerato in diritto* § 3.

Per quanto riguarda i criteri di determinazione dei contributi, la Corte Costituzionale ha ritenuto non illegittimo il collegamento tra la misura dei contributi e una retribuzione media condizionale, qualora tale sistema trovi razionale giustificazione nell'impossibilità di accertare in concreto la retribuzione effettiva di talune categorie di lavoratori che percepiscono compensi non fissi ma variabili (sent. n. 105/1985).

Con la sentenza n. 100 del 1991 la Corte ha affermato come l'art. 38, 2° comma lasci «piena libertà allo Stato di scegliere le strutture organizzative ritenute più convenienti al raggiungimento dei fini indicati, né lo vincola, ove scelga la forma assicurativa, a improntarla ai presupposti e agli schemi delle assicurazioni private»⁰; in altri termini il legislatore ha come unico vincolo l'obiettivo della liberazione di ciascun cittadino dal bisogno.

Con la sentenza n. 173 del 1986 in materia di tetti pensionistici, la Corte sostiene che «l'adempimento dell'obbligo contributivo corrisponde alla soddisfazione di un interesse diverso e superiore a quello egoistico del singolo soggetto protetto e la realizzazione della tutela previdenziale corrisponde al perseguimento dell'interesse pubblico e, cioè, di tutta la collettività»⁰, sottolineando il carattere pubblico del sistema previdenziale ed assistenziale.

In ultimo si riporta la sent. n. 248 del 1997⁰, in cui la Corte afferma «la suddetta trasformazione ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza e assistenza svolta dagli enti, articolandosi invece sul diverso piano di una modifica degli strumenti di gestione e della differente qualificazione giuridica dei soggetti stessi: l'obbligo contributivo costituisce un corollario, appunto, della rilevanza pubblicistica dell'inalterato fine previdenziale»⁰.

1. 6 La nozione di disoccupazione involontaria nell'esperienza costituzionale

1. 6.1 La nozione di disoccupazione involontaria nel dibattito costituente

Durante la terza Sottocommissione dell'11 settembre del 1946, a seguito della relazione dell'on. Togni, l'on. Merlin, parlando di «disoccupato senza sua colpa o incapace al lavoro», per la prima volta pone sullo stesso piano disoccupazione involontaria e inabilità al lavoro quali situazioni parimenti meritevoli di protezione sociale⁰; nel dibattito viene inoltre introdotto il tema del “minimo necessario all'esistenza”. A partire da tali affermazioni, Fanfani propone di ricercare un “ponte” tra

⁰ C. Cost. sent. 100/1991, *Considerato in diritto* § 3.

⁰ C. Cost., sent. n. 173 del 1986, *Considerato in diritto* § 10.

⁰ Per un commento alla sent. n. 248/1997 si legga NOTA REDAZIONALE, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, n. 4, p. 2345 ss.

⁰ C. Cost. sent. n. 248 del 1997, *Considerato in diritto* § 2.3.

⁰ La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente, Segretariato generale, Roma, 1971, Volume III, p. 2094.

l'articolo già approvato sul diritto al lavoro e l'articolo proposto sul diritto all'assistenza, inserendo fra i due una norma che garantisca, insieme al diritto al lavoro, un minimo di retribuzione in relazione allo sforzo e alle necessità del lavoratore. La proposta di Fanfani prevede pertanto l'aggiunta dei seguenti due articoli⁰:

«Art. 1. Ogni lavoratore ha diritto ad un reddito proporzionato al suo sforzo ed alle sue necessità personali o familiari. La Repubblica predisporrà il godimento di questo diritto con norme sulle retribuzioni familiari e previdenziali. Art. 2. Ogni cittadino che a motivo dell'età, dello stato fisico o mentale, della situazione economica, si trovi nell'impossibilità di lavorare, ha diritto di ottenere dalla collettività mezzi adeguati per vivere, garantiti dalle assicurazioni sociali e dalle istituzioni di assistenza».

In questa primissima fase della discussione, l'espressione "impossibilità di lavorare" sembra dunque prevalere sulla formula "disoccupazione involontaria", ponendo l'accento sulla *conditio* oggettiva del disoccupato che non riesce a trovare un impiego, a prescindere dalla sua disponibilità ad offrirsi sul mercato del lavoro. Nel corso dello stesso dibattito, l'on. Fanfani sottolineerà come «pur essendo lo Stato tenuto a combattere la disoccupazione, questa può assumere uno sviluppo imprevedibile e determinare una situazione generale, alla quale non è possibile rimediare»⁰. Anche il presidente Ghidini chiarisce come il concetto di disoccupazione involontaria contempa tanto i casi legati al singolo quanto quelli dipendenti da una situazione generica.

Si riconferma, quindi, ciò che era stato osservato nel precedente paragrafo, ossia come i padri costituenti, pur nell'obiettivo del pieno impiego, si ponessero già il problema delle fasi economiche recessive responsabili di una persistente crescita della disoccupazione involontaria; la discussione si concentra, pertanto, sulla necessità di una definizione precisa di assistenza e previdenza.

Il 3 ottobre del 1946 durante la prima Sottocommissione l'on. Togliatti, in relazione al tema della disoccupazione, afferma come «Quando si lasciano le persone libere di svolgere quella attività che loro aggrada, cioè si asserisce e sancisce il principio della piena libertà economica, (...) Si garantisce la disoccupazione periodica in un paese industrialmente evoluto, la disoccupazione permanente nelle condizioni attuali dell'Italia»⁰. L'on. La Pira, al contrario, rileva come, nei periodi segnati da crisi periodiche di disoccupazione, se non viene avviata un'effettiva e consapevole partecipazione della massa lavoratrice al meccanismo produttivo, sorga un problema; occorre

⁰ La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente, Segretariato generale, Roma, 1971, Volume III, p. 2098.

⁰ La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente, Segretariato generale, Roma, 1971, Volume III, p. 2097.

⁰ La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente, Segretariato generale, Roma, 1971, Volume VI, p. 483.

pertanto creare una struttura economica nuova, in grado di realizzare quella tutela della dignità umana⁰.

1.6.2 La nozione di disoccupazione involontaria secondo la dottrina

La disoccupazione è un fattore di disparità: uno dei tanti. Così lo definiva Mancini sostenendo come «rimuovendolo, si dà maggior forza al movimento dei lavoratori, lo si mette in condizione di aggredire con più alte possibilità di successo gli ulteriori ostacoli all'effettiva partecipazione di ogni uomo»⁰. Il tema della disoccupazione involontaria e dei fenomeni ad essa collegati, come la sottoccupazione e l'esclusione sociale, possono essere introdotti giuridicamente richiamando la necessità di «una distinzione tra disoccupazione e pigrizia»⁰.

Tale tema presenta innanzitutto una valenza socio-economica, poiché il binomio occupazione-non occupazione, complicato ulteriormente dalla variante della *c.d. esclusione*, mostra una forte problematicità all'approccio giuridico: «si pone, infatti, una delicata questione definitoria della *c.d. linea di povertà*, nonché la ricerca di appropriati parametri di collocazione del cittadino, lavoratore e non, nel sistema delle prestazioni di sicurezza sociale»⁰.

Per tali ragioni, come sostenuto da Sandulli, il primo problema riguardante l'identificazione delle diverse situazioni giuridiche in esame risulta di natura terminologica. Da un lato la disoccupazione si propone come assenza effettiva di lavoro rispetto alla quale la durata della relativa condizione assume particolare rilievo, risultando dunque determinante ai fini della selezione stessa degli interventi; dall'altro la sottoccupazione attiene sia al fenomeno della precarietà incontrollata (o in termini di rilevanza sociologica "selvaggia") sia all'immersione nel lavoro nero, configurandosi in entrambi i casi come una partecipazione marginale o comunque insoddisfacente del soggetto interessato al processo produttivo.

L'esclusione identifica infine, in un'ottica negativa, «un' immediata mancanza di partecipazione alla società civile, prima ancora che economica». Sandulli sostiene come le tre situazioni siano concettualmente distinte, ma legate fra loro da una sorta di circolarità: nell'ipotesi limite può *de plano* verificarsi l'ipotesi in cui un disoccupato ufficiale risulti allo stesso tempo sottoccupato del mondo dell'economia sommersa ed qui escluso dalla società civile. Anche Baldassarre definisce questa posizione come quella di ogni cittadino che, in quanto «lavoratore

⁰ La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente, Segretariato generale, Roma, 1971, Volume VI, p. 489.

⁰ F. MANCINI, *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, 1976, p. 41.

⁰ P. SANDULLI, *Disoccupazione, sottoccupazione ed esclusione sociale: profili giuridici*, in *Diritto economia Stato sociale*, 2001, II, p. 22.

⁰ P. SANDULLI, *Op. cit.*, 2001, p. 23.

potenziale», ma involontariamente privo di un'occupazione, si trova in una situazione di «impossibilità di godere dei mezzi di sostentamento legati alla garanzia del diritto al lavoro»⁰.

Per quanto riguarda la protezione di tale fenomeno, essa viene attivata in particolare a fronte di una mancanza di lavoro nel mercato. Tale è l'indicazione fornita dall'art. 38, 2° comma. La norma, quindi, «subordina l'intervento pubblico ad una condizione di disoccupazione qualificata dall'involontarietà dell'inattività del prestatore. L'inattività deve dipendere, in sostanza, da un'assenza di lavoro connessa alla particolare posizione occupata dal soggetto nel mercato e non da una libera determinazione dello stesso, deprivandosi con ciò di tutela la disoccupazione volontaria e quella connessa ad un'incapacità fisica del lavoratore»⁰.

Per tali ragioni è possibile affermare come l'individuazione dell'evento oggetto di protezione sociale, nella situazione di involontaria inattività del lavoratore, «prescinda dalla qualificazione giuridica dalla stessa assunta in relazione all'eventuale rapporto contrattuale in corso, definendosi per questa via direttamente la causa generatrice del bisogno tutelato»⁰.

Da questa interpretazione, ne consegue come anche stati di inattività, non indipendenti dall'estinzione del rapporto lavorativo, facciano parte della medesima area di tutela della disoccupazione; ci si riferisce, ad esempio, a quelli connessi alla riduzione o alla sospensione dell'attività produttiva (con l'intervento della cassa integrazione guadagni o dei contratti di solidarietà interna), così come a quelle forme di svolgimento di lavoro a tempo parziale in uscita, volte ad evitare licenziamenti per riduzione del personale.

Autori come Balandi hanno analizzato in diversi lavori⁰ la nozione di “disoccupazione involontaria”, sostenendo come l'aggettivo “involontaria” sia utilizzato nell'art. 38 solamente in relazione alla disoccupazione, e non con riferimento ad altri eventi previsti dalla norma, poiché «la disoccupazione si distingue dagli eventi per ciò che non è in sé generatrice di afflizione»⁰.

In altri termini, la tutela per la disoccupazione «è apprestata per fronteggiare la conseguenza incapacità di procurarsi un reddito derivante dall'evento, e non l'evento in sé considerato». Per l'autore dunque «la tutela si esercita a fronte di una situazione (l'incapacità di reddito) originata da eventi normalmente afflittivi in senso più vasto (infortunio, malattia, invalidità) o sottratti (...) al dominio della volontà (la vecchiaia), salvo il caso della disoccupazione, nel quale è solo la conseguenza ad essere ritenuta afflittiva e non l'evento generatore»⁰.

⁰ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, Roma, 1989, p. 19.

⁰ S. RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, 1996, p. 16.

⁰ S. RENGA, *Op. cit.*, p. 16.

⁰ Si faccia riferimento alle diverse opere di Balandi tra cui: G. G. BALANDI, *Un caso di archeologia giuridica: ciò che resta oggi del rischio professionale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1981, III, p.93 ss; G. G. BALANDI, *Corporativismo e legislazione previdenziale negli anni '30. Note di ricerca*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1981, III, p. 3 ss; G. G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Milano, 1984.

⁰ G. G. BALANDI, *Op. cit.*, 1984, p. 2.

⁰ G. G. BALANDI, *Op. cit.*, 1984, p. 2.

In particolare, secondo Balandi, l'idea che la mancanza di lavoro sia una condizione sociale e personale negativa solamente in ragione della conseguente mancanza di reddito, deriverebbe da una concezione di lavoro inteso "come pena"; ciononostante egli sottolinea come la Carta Costituzionale non abbia interpretato il lavoro in tale maniera, osservando come esso sia elevato a rango di principio fondamentale dello Stato, strumento e fonte di dignità personale e sociale; e anche quando se ne proclama la doverosità, all'art. 4, comma 2°, questa non può essere intesa come esattamente corrispondente alla penosità.

Per tali motivi l'aggettivazione utilizzata dall'art. 38 riflette, per Balandi «la contraddizione irrisolta, tra dignità e pena, in cui affonda le proprie radici un'ambiguità mai venuta meno» in relazione al concetto di lavoro, ciò che viene reputato «una grave disarmonia nell'insieme costituzionale, una caduta delle capacità e tensioni propositive che altrove caratterizzano così puntualmente la Carta». L'aggettivo "involontaria", in definitiva, secondo Balandi, è utilizzato come «espressione di un vieto moralismo piccolo-borghese, che tiene i potenziali disoccupati – ossia i lavoratori di più umile condizione – in conto di potenziali frodatori della pubblica previdenza (...) ovvero, al contrario, espressione di un lucido e duro teorema astratto che nega al lavoro – di ogni condizione – qualsiasi valore che non sia di scambio contro salario, quest'ultimo essendo sempre fungibile da una erogazione sociale»⁰.

Renga, invece, pone in rilievo il legame ineludibile tra l'evento mancanza di lavoro e l'aggettivazione "involontaria": la tutela è apprestata per l'ipotesi di assenza di impiego nel mercato, evento ritenuto pregiudizievole dall'ordinamento ed intrinsecamente involontario. Ciò equivale ad affermare che «soltanto la disoccupazione involontaria è tutelata, non anche lo stato di disoccupazione che, in quanto non provocato da una mancanza di lavoro nel mercato (o più puntualmente dalla collocazione professionale del soggetto nel mercato) né da un'incapacità fisica del lavoratore, risulta determinato da una scelta volontaria del soggetto»⁰.

In altri termini, la funzione positiva del requisito dell'involontarietà nell'ambito di un sistema di tutela della disoccupazione è, in particolare, quella di controllare i movimenti della forza lavoro sul mercato, indirizzando quest'ultima verso aree più recettive dal punto di vista occupazionale. «La condizione dell'involontarietà della disoccupazione rappresenta, in sostanza, sul piano strutturale, lo strumento per lo svolgimento di una politica attiva dell'impiego. Applicazioni concrete scorrette della condizione dell'involontarietà non possono peraltro inficiare il valore ad essa conferito sul piano sistematico. L'afflittività in sé dell'evento mancanza di lavoro è del resto, ulteriormente dimostrata a contrario proprio dalla posizione attribuita al lavoro nella nostra Carta costituzionale»⁰.

⁰ G. G. BALANDI, *Op. cit.*, 1984, p. 17.

⁰ S. RENGA, *Op. cit.*, 1996, p. 17-18.

⁰ In ordinamenti quali quello britannico i disoccupati sono chiamati a partecipare attivamente alla ricerca di un nuovo impiego: essi vengono sottoposti ad interviste periodiche ed a corsi di formazione, gli sono forniti servizi di orientamento

Lo stesso Mortati ricordava come «la mancata soddisfazione dell'aspettativa da parte del disoccupato sia che derivi da omissione delle predisposizioni legislative necessarie, sia che derivi dalla insufficienza di queste, o anche da eventi imprevisi, genera l'obbligo di indennizzare il disoccupato, in modo da reintegrarlo nella situazione che avrebbe dovuto ottenere con conferimento del posto di lavoro, in base ad una responsabilità che deriva per lo Stato dall'art. 4 Cost.»⁰.

Si può così affermare che «la normativa sulle corresponsioni sociali per disoccupazione concorre direttamente al funzionamento del mercato del lavoro, perché dipende da una conseguenza delle forze (domanda, offerta) che operano al suo interno; a differenza del caso della “inabilità”, in cui è proprio la situazione fisica del soggetto sul mercato a determinare la mancanza di reddito»⁰.

Per autori come Cinelli «nella considerazione delle norme costituzionali è dato rinvenire una sorta di separazione (...) tra il momento c.d. previdenziale (o assistenziale) della tutela e quello della realizzazione sostanziale della situazione giuridica rilevante»; secondo l'Autore, “la tutela esclusivamente economica “necessaria” garantita dall'art. 38 Cost. si rivela “indifferente” (...) ai problemi diversi da quelli concernenti la garanzia del reddito (quali (...) l'esigenza, appunto, di reintegrazione del diritto del lavoro e, quindi, di garanzia del posto di lavoro genericamente inteso».

Successivamente, lo stesso Cinelli⁰ rileva la presenza di una “distinzione concettuale” tra “tutela per la disoccupazione” e “tutela contro la disoccupazione”, ovvero tra prestazioni previdenziali e garanzia del diritto del lavoro, oltre che nel disegno costituzionale, anche “nella legislazione ordinaria e nella prassi applicativa”.

Eppure secondo Renga esiste un preciso rapporto di complementarità fra gli artt. 38, 4 e 35 Cost., in quanto la condizione di mancanza di lavoro scaturisce proprio dall'inattuazione del diritto del lavoro. Gli artt. 4 e 35, analogamente all'art. 38, inoltre, sono strettamente collegati all'art. 3, II c, Cost., così la prescrizione della realizzazione di una politica di piena occupazione da parte dello Stato è predisposta alla soddisfazione della “prima e più elementare condizione” affinché i lavoratori “partecipino realmente all'organizzazione politica, economica e sociale del paese”⁰.

In base alle conclusioni di Renga il sistema di sicurezza sociale per i disoccupati eroga una tutela sia di tipo economico che occupazionale; la prima è rivolta alla reintegrazione del reddito del cittadino lavoratore rimasto privo di occupazione fino a raggiungere i livelli di adeguatezza prescritti dall'articolo 38 secondo comma della Costituzione, al fine di attenuare le conseguenze dell'evento

professionale. Vero è che proprio in Gran Bretagna il requisito dell'involontarietà si è rivelato in certi frangenti strumento selettivo di indagine sull'attitudine mentale del soggetto, dando luogo a pesanti abusi del potere discrezionale per tal via conferito agli organi di gestione delle prestazioni; all'opposto, in altri sistemi, quale quello italiano, la presenza del requisito in parola in relazione alla assicurazione disoccupazione è attestata, complice il monopolio pubblico del collocamento, dal dato esclusivamente formale dell'iscrizione alle liste di collocamento. Cfr. S. RENGA, *Op. cit.* p. 18.

0 C. MORTATI, *Op. cit.*, 1972, p. 217.

0 A. BECCHI, *Politiche del lavoro e garanzia del reddito in Italia*, Bologna, 1979, p. 34.

0 M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Milano, 1994, pp. 177 ss.

0 G. F. MANCINI, *Op. cit.*, 1975, p. 208.

lesivo; la seconda costituisce un presidio di effettività della garanzia costituzionale del diritto al lavoro prevista dagli artt. 4 e 35, diretta ad incentivare l'impiego dei soggetti beneficiari nel mercato rimuovendo così le cause della disoccupazione, agendo sullo stato di bisogno.

Lo stesso Mortati ammetteva come la costituzione tedesca di Weimar ponesse meglio in rilievo, rispetto alla nostra, «la correlazione fra dovere di procurare lavoro ed assegnazione al disoccupato di quanto è necessario alla sussistenza», che si traduce in una vera e propria “posizione giuridica” del disoccupato involontario, fonte di poteri e doveri⁰.

Come sottolineato da Treu, però, l'obiettivo del pieno impiego è in generale perseguibile sia attraverso l'attuazione da parte del governo di politiche sulla mobilità e sul mercato del lavoro che mediante “un più vasto intervento sui temi della politica industriale e degli investimenti”⁰; per questo non tutti i provvedimenti di tutela del diritto al lavoro in attuazione degli artt. 4 e 35 della Costituzione possono essere ricondotti al sistema di sicurezza sociale per i lavoratori disoccupati.

Per tali ragioni Balandi⁰ si chiede «se non valga la pena di (..) riconoscere finalmente nel secondo comma dell'articolo in questione una incoerenza delle legislature costituzionali. Processi di revisione critica di norme, soprattutto “strumentali” della Carta non datano certo oggi; nel caso in esame, poi, almeno due consistenti argomenti paiono militare in favore della svalutazione che si propone».

Il primo elemento, secondo Balandi, è l'assoluta e fedele aderenza alla normativa vigente negli anni '40; ciò equivale a dire che nel secondo comma dell'art. 38 la Costituzione ha rinunciato ad ogni intenzione programmatica, limitandosi a descrivere ciò che già, in linea di principio, l'ordinamento prevedeva⁰.

Il secondo argomento è offerto dallo sviluppo della legislazione ordinaria; si fa riferimento, ad esempio, al fatto che almeno un'istituzione di rilievo come il servizio sanitario nazionale, nel predisporre la tutela “per il caso (...) di malattia”, infranga la logica che presiede il secondo comma dell'art. 38, una tutela quindi estesa a tutta la collettività, realizzata nel perseguimento di un fine pubblico ed intesa a garantire tale diritto ad ogni cittadino. Balandi conclude il suo studio affermando come non sia possibile un *revival* dell'assicurazione, sia esso antistorico o privo di prospettive,

⁰ «Da una parte il dovere di accettare il posto di lavoro a lui adatto che gli sia offerto, di frequentare corsi di qualificazione, ecc..., pena la cessazione dell'indennità di disoccupazione. Da altra parte i poteri di conseguire una indennità adeguata alle proprie esigenze di vita, in considerazione dei carichi di famiglia, di pretendere l'iscrizione negli uffici di collocamento, o l'assegnazione al lavoro secondo i titoli di preferenza, di agire giudizialmente per la tutela della pretesa al lavoro nei casi e con i limiti che si vedranno, o perché siano predisposte le misure necessarie a creare occasioni di lavoro, ecc...» in C. MORTATI, *Op. cit.*, 1972, p. 218.

⁰ Lo stesso Treu auspicava un ripensamento del rapporto tra interventi garantistici tradizionali impostati sul piano del rapporto individuale di lavoro, decisamente privilegiati dal legislatore e interventi promozionali dell'occupazione a livello macroeconomico. Cfr. T. TREU, *Art. 35*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di Branca, Roma, 1979, pp. 9 ss.

⁰ G. G. BALANDI, *Op. cit.*, 1984, p. 9.

⁰ G. G. BALANDI, *Op. cit.*, 1981, p. 3 ss.

ritenendo più opportuno enunciare nuovamente i principi che paiono irrinunciabili per la costruzione di un sistema coerente con l'attuale situazione.

Tali principi sono: una garanzia integrale del reddito del disoccupato, intesa non tanto rispetto al reddito precedente quanto in relazione agli obiettivi di libertà, dignità e partecipazione; una struttura di mobilità e circolazione della forza-lavoro che, in ossequio al punto precedente, rifiuti lo strumento della compressione di reddito e sappia inventarne altri, in grado di promuovere la partecipazione del lavoro alla rivoluzione produttiva in atto⁰.

Dello stesso avviso Romagnoli, il quale ritiene che «la crisi occupazionale senza precedenti, non solo per le dimensioni raggiunte, che ha colpito l'Occidente europeo ha rimescolato le carte, insinuando il dubbio che la caratteristica inderogabilità della normativa in materia di lavoro, ancorché, giustificata dall'esigenza di attenuare la disparità di potere tra datori di lavoro e dipendenti, ne determini un'altra non meno tollerabile»⁰. Per tali ragioni, in un quadro economico in cui la disoccupazione si configura come dato strutturale⁰, la rigida protezione degli occupati ridurrebbe automaticamente la possibilità dei senza-lavoro di prendere parte alla produzione in maniera regolare e dignitosa.

1.6.3 La nozione di disoccupazione involontaria nella giurisprudenza costituzionale

La decisione della Corte Costituzionale n. 34/1960⁰ contiene importanti affermazioni di massima riguardanti l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria in sé e per sé considerata e nella sua differenziazione dall'assicurazione di invalidità e vecchiaia. La Corte statuisce infatti che «l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria riguarda la disoccupazione per la impossibilità di assunzione da parte di un nuovo datore di lavoro in dipendenza dalle condizioni oggettive del mercato del lavoro, e tende ad eliminare, almeno in parte, le conseguenze di tale stato», laddove «la pensione di invalidità e vecchiaia è collegata allo stato di bisogno del lavoratore, determinato da un'accertata invalidità, o dall'aver superato un certo limite d'età».

⁰ G. G. BALANDI, *Op. cit.*, 1984, p. 202.

⁰ U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio di uguaglianza*, in M. NAPOLI (a cura di), *Costituzione, lavoro e pluralismo sociale*, Milano, 1998, p. 32.

⁰ «Riemerge in sostanza un problema che va ben oltre il ruolo congiunturale dei fattori produttivi, che porta a ritenere che il raggiungimento di nuove e più alte forme di equilibrio economico, attraverso, per l'appunto, i punti che ho disordinatamente indicato, sia impossibile. E la disoccupazione si rivela come un dato strutturale. Pensate infatti che verso la fine degli anni Sessanta, quando c'era la grande ondata di sviluppo e la grande ondata di occupazione strutturale, mentre a brevissima distanza di tempo ci trovammo tuffati, a metà degli anni Settanta, in una condizione di disoccupazione crescente...» così G. GIUGNI, *Il diritto al lavoro e le trasformazioni dello Stato sociale*, in M. NAPOLI (a cura di), *Op. cit.*, p. 55.

⁰ Per un commento alla sent. n. 34/1960 si legga, tra gli altri, G. GUIGLIA, *La Corte costituzionale e l'adequazione delle pensioni al tempo della crisi*, in www.federalismi.it, 2016, n. 18.

Stabilisce, inoltre che «l'indennità di disoccupazione si distingue dal sussidio straordinario in quanto la prima ha carattere assicurativo, mentre il secondo ha natura e scopi assistenziali. La concessione del sussidio costituisce un provvedimento discrezionale, a favore dei lavoratori che si trovino nella impossibilità di seguire i corsi di qualificazione professionale o di prestare la propria opera presso i cantieri di lavoro e non fruiscono dell'indennità di disoccupazione».

La regolamentazione dell'assicurazione per la disoccupazione involontaria, inoltre, delinea, come quella per l'assicurazione di invalidità e vecchiaia, «la pretesa del lavoratore al conseguimento della prestazione come diritto soggettivo perfetto che sorge, sulla base del rapporto assicurativo, con il verificarsi delle condizioni analiticamente previste dalla legge»; ed anche sotto questo profilo si manifesta la fondamentale indipendenza delle due forme di assicurazione⁰. Con la sentenza n. 61/1963⁰ è stata ritenuta inammissibile l'eccezione di illegittimità costituzionale del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 31/08/1954, concernente la concessione a determinate categorie di lavoratori del sussidio straordinario di disoccupazione. Ciò è legato all'impossibilità di attribuire al decreto quella «forza di legge», cui si riferisce l'art. 134 Cost., quando indica gli atti sottoposti all'esame della Corte Costituzionale nei giudizi di legittimità costituzionale⁰.

La Corte Costituzionale con la sent. n. 160/1974⁰ ha affermato come il termine «disoccupazione involontaria», contenuto nell'art. 38, comma 2, Cost., non possa «essere circoscritto nell'ambito troppo ristretto di un rischio impreveduto ed imprevedibile, per cui ogni qualvolta si sia in presenza di una disoccupazione sia pure involontaria, ma normalmente prevista e temporaneamente inquadrata nel tempo in ragione del particolare aspetto di un dato tipo di attività lavorativa, questa sarebbe sottratta alla tutela»; attività del resto «il più delle volte imposta dalle condizioni del mercato del lavoro»; in definitiva l'involontarietà si colloca a valle dell'evento assicurato e non già a monte dello stesso.

Con la sent. n. 177/ 1975, la Corte ha ritenuto illegittima l'esclusione degli operai delle pubbliche amministrazioni, cui non sia garantita la stabilità d'impiego, dall'assicurazione contro la

⁰ E. CATALDI, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di previdenza sociale*, in R. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1978, p. 510 – 511.

⁰ Per un commento alla sent. n. 61/1963 si legga C. ESPOSITO, *Sugli atti ministeriali con forza di legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, p. 538 ss.

⁰ E. CATALDI, *Op. cit.*, p. 512: «Quali sono i motivi d'ordine generale che hanno caratterizzato l'orientamento della Corte in più occasioni, come è stato già ricordato all'inizio della presente disamina: e che mentre nella specie vengono riferiti alla particolare assicurazione della quale si discorre, stanno comunque a confermare che in definitiva la Corte ha sostanzialmente avallato, con l'avvento della Magna Carta, il sistema previdenziale fin dalle origini instaurato nel nostro paese e tuttora operante, pur con i perfezionamenti e le integrazioni naturalmente rispondenti alla evoluzione, nel tempo e con l'esperienza, e in relazione al maturare delle nuove esigenze per ogni sistema o istituto giuridico».

⁰ Per un commento alla sent. n. 160/1974 si legga, tra gli altri, S. GRASSI, *Sul diritto dei lavoratori stagionali all'indennità di disoccupazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, p. 1460 ss..

disoccupazione involontaria. Quanto ai soggetti esclusi dal trattamento ordinario di disoccupazione, il legislatore può legittimamente ammettere gli stessi al sussidio straordinario, integrandone l'importo ed avviandoli ai cantieri-scuola, al fine di non farne soggetti puramente passivi di prestazioni assistenziali (sent. n. 67/1964).

Con la sent. 269/2002 la Corte affermò come, anche nel caso di dimissioni per giusta causa, dovesse rinvenirsi la fattispecie di "disoccupazione involontaria", in quanto «in questa ipotesi le dimissioni sono la conseguenza di un grave inadempimento del datore di lavoro, piuttosto che frutto di una scelta del lavoratore».

Della medesima tutela avrebbe dovuto godere anche il lavoratore *part-time* verticale durante i periodi di sosta; tuttavia così non è stato, a causa del difforme orientamento della Cassazione e in seguito della stessa Corte, la quale, nella sent. n. 121/2006 conformemente all'orientamento prevalso in Cassazione (sent. n. 1732/2003), ha ritenuto che «rispetto al lavoro stagionale...il tipo di contrattuale del tempo parziale verticale presenta sicuri elementi di differenziazione».

In particolare, nel lavoro stagionale il rapporto cessa a "fine stagione", sia pure in vista di una probabile nuova assunzione stagionale; mentre nel tempo parziale verticale, pur con la sospensione delle corrispettive prestazioni, si resta in attesa dell'inizio della nuova fase lavorativa. Pertanto mentre il lavoratore stagionale non può fare affidamento sulla retribuzione derivante da un eventuale nuovo contratto, il lavoratore a tempo parziale può contare su una retribuzione per il lavoro che presterà dopo il periodo di pausa.

Il tema della estensione o meno della platea di soggetti considerati "disoccupati involontari" risulta molto importante, per tale ragione si avrà modo di approfondirla nel capitolo II, attraverso l'analisi della legislazione degli strumenti di sostegno al reddito di natura previdenziale ed assistenziale.

1.7 La nozione di inabilità nell'esperienza costituzionale

1.7.1 La nozione di inabilità nel dibattito costituente

Nella seduta dell'11 settembre 1946 della terza Sottocommissione, l'on. democristiano Fanfani osserva che «nel caso degli inabili, di coloro che non hanno mai potuto lavorare, l'assistenza si risolve in un complesso di azioni che vanno oltre il fatto economico. Ci sono istituti di cura, ospedali, orfanotrofi, tutto un complesso che costituisce la grande attività assistenziale dello Stato. È un'attività di protezione fisica ed economica nei confronti dei cittadini minorati; e pertanto, quando si

parla dei mezzi adeguati di assistenza, si ha già un concetto preciso e si completa l'idea di possibilità di vita, non solo materiale, ma anche intellettuale»⁰.

Durante la prima Sottocommissione della Commissione del 9 ottobre 1946, l'on. La Pira sottolinea l'importanza del diritto all'esistenza per gli inabili e gli invalidi, definendolo «come un diritto proprio del lavoratore e non sotto l'aspetto di assistenza o previdenza, parole queste che ormai non hanno più il significato di beneficenza»⁰. L'on. Lucifero afferma chiaramente il principio secondo il quale gli invalidi e gli inabili non solo hanno diritto all'assistenza, ma anche al loro mantenimento da parte dello Stato. Sempre nel corso della stessa Sottocommissione, sulla seconda parte del primo comma proposto dall'on. Togliatti, «il quale interverrà per assicurare l'esistenza degli inabili e invalidi», lo stesso evidenzia come l'espressione «ha diritto di ricevere dalla collettività prestazioni sufficienti», pur affermando il nobilissimo ma antiquato concetto della carità, contrasta, a suo parere, con quelli che sono i principi moderni che lo Stato deve socialmente assicurare a tutti gli invalidi e gli inabili».

Il 30 aprile 1947 l'Assemblea Costituente discute dell'avviamento al lavoro professionale dei cittadini inabili, nello specifico dei soggetti che hanno perduto la vista, attraverso la proposta dell'onorevole Colitto di aggiungere i seguenti due commi all'articolo in esame⁰:

«La Repubblica, inoltre, assume gratuitamente l'educazione e l'avviamento al lavoro e professionale dei cittadini inabili, con speciale riferimento ai minorati della vista, per un dovere di solidarietà umana e sociale e col proposito di recuperarne alla collettività nazionale le residue capacità di lavoro».

«La Repubblica assicura l'esercizio di questo diritto con la creazione di appositi istituti e di corsi specializzati, con borse di studio ed assegni familiari, e soprattutto con la emanazione di norme per il collocamento obbligatorio e la previdenza per la vecchiaia degli inabili, servendosi degli enti, istituti ed organizzazioni esistenti o da costituire».

Il 10 maggio 1947, nella seduta antimeridiana dell'Assemblea Costituente, l'on. comunista Laconi propone una modifica consistente nell'inserimento dell'articolo in esame in una sezione riguardante gli inabili ed i minorati, sostenendo come tale richiesta giungesse da determinate categorie di invalidi, di inabili e di minorati, come i ciechi, che si trovano in una situazione particolarmente difficile e penosa e che chiedono alla Repubblica democratica un'assistenza particolare. Laconi afferma: «Noi abbiamo creduto di dover accogliere questa richiesta che

⁰ La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente, Segretariato generale, Roma, 1971, Volume VIII, p. 2097.

⁰ La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente, Segretariato generale, Roma, 1971, Volume VI, p. 515.

⁰ La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente, Segretariato generale, Roma, 1970, Volume II, p. 1308.

riscuoteva, d'altra parte, in forma diversa, il consenso dei più diversi settori dell'Assemblea. (...) Abbiamo fatto riferimento non soltanto agli inabili ma anche ai minorati, ed abbiamo fatto cenno dell'educazione e dell'avviamento professionale invece che della semplice rieducazione. È indubbio che nell'accezione comune la parola "rieducazione" ha un suo preciso significato, ma questo significato non avrebbe probabilmente la parola inserita in questo articolo. E penso che sia più semplice e chiaro il parlare di educazione e di avviamento professionale»⁰.

Durante la seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente del 10 maggio 1947, l'on. qualunque Mario Rodinò propone un emendamento che afferma: «La Repubblica si assume la educazione e rieducazione professionale dei cittadini non abbienti, inabili e minorati, proteggendo con speciali leggi il loro diritto al lavoro, e provvede al mantenimento ed all'assistenza sociale di quelli di essi che risultano colpiti da incapacità assoluta fisica o mentale»⁰.

Rodinò sottolinea come tale modifica parli al «cuore e al senno dell'Assemblea. Nessuno di noi ignora infatti quale massa rilevante e preoccupante costituiscano gli inabili, gli invalidi, i ciechi, i minorati per causa di guerra o per altre cause; e nessuno di noi ignora l'ansia e l'aspirazione di questa massa tormentata e dolorante, alla quale l'emendamento stesso mira a fornire qualche cosa di più e qualche cosa di meglio di quello che non si proponga il testo dell'articolo della Commissione.

Il primo comma dell'articolo 34 si limita, infatti, ad assicurare a questa massa di infelici il diritto di non morire di inedia: il nostro emendamento mira ad assicurare loro il diritto di vivere e, nonostante le loro minori possibilità, di amare ancora la vita. Il decidere se lo Stato debba assumersi o meno l'obbligo e il compito di provvedere alla rieducazione professionale e all'istruzione e all'avviamento di tutti i cittadini minorati inabili che risultino non abbienti e rieducabili, provvedendo altresì alla loro utilizzazione in posti idonei alle loro capacità di lavoro, non è soltanto un problema sociale, un problema di solidarietà e di fratellanza umana, ma è anche un problema economico»⁰.

Rodinò sottolinea la portata del vantaggio economico per lo Stato derivante dal trasformare in energie produttive, attraverso cure sanitarie, forniture di apparecchi di protesi e speciali corsi di istruzione e rieducazione, una parte di quei pesi morti di cui l'articolo 34 intende senz'altro assumersi l'onere; donando ai tanti sventurati una funzione attiva e proficua e una forma di vita più consona e più soddisfacente alla loro dignità e al loro legittimo desiderio di sentirsi ancora utili e produttori. In merito a questo tema, egli cita la legge del marzo 1917, istitutiva dell'Opera nazionale invalidi, e la legge del 1921 per il collocamento obbligatorio degli invalidi di guerra, opera dell'eminente collega Labriola, allora Ministro del lavoro; tali norme stabiliscono che lo Stato, in caso di inabilità, debba provvedere, in linea di principio alla rieducazione dell'inabile volta a garantirgli il lavoro, e solo in

⁰ *Ibidem*, p. 1579.

⁰ La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente, Segretariato generale, Roma, 1970, Volume II, p. 1590.

⁰ *Ibidem*, p. 1590.

linea subordinata ed integrativa, a fornirgli la pensione e gli assegni necessari. Secondo Rondinò questi provvedimenti presi al termine del primo conflitto mondiale, avevano permesso il rientro nel circolo produttivo di mutilati, ciechi ed invalidi di guerra, rendendo enormemente più basso l'onere delle pensioni di guerra nel paese, in confronto ad esempio alla Francia, procurando alla Nazione l'apporto del lavoro di decine di migliaia di mutilati e infortunati, corrispondenti a centinaia di milioni all'anno, compensando largamente le spese richieste dalla loro riabilitazione.

L'onorevole Mazzei, sottolinea invece come il mantenimento di cittadini inabili al lavoro a causa di invalidità, vecchiaia od altro, debba essere imputabile alla famiglia e allo Stato. Sono infatti i parenti, i prossimi congiunti del cittadino inabile, che devono provvedere a mantenerlo. Lo Stato ha il dovere dell'assistenza, ma l'assistenza ha una serie di gradi, divenendo più o meno intensa a seconda dei casi e solo in alcuni di essi si traduce in un mantenimento completo dell'inabile al lavoro. «Ma — capirete — formulare *sic et simpliciter* un “diritto ad essere mantenuti dallo Stato”, mi sembra veramente un po' troppo. Ciò non è possibile, sia per ragioni formali di tecnica giuridica, sia perché in sostanza il mantenere gl'individui inabili non si saprebbe poi dove precisamente si fermi e quale onere importi per lo Stato, che di oneri ne ha fin troppi. Noi riteniamo invece che lo Stato repubblicano (questo Stato repubblicano ancora gracile) debba assumere solo gli impegni che può effettivamente mantenere; e poiché gli organismi assistenziali e previdenziali italiani sono sufficientemente sviluppati e (con le opportune correzioni e modifiche nel senso che ha or ora indicato l'onorevole Zuccarini) potrebbero efficacemente provvedere ad andare incontro ai bisogni dei cittadini inabili è evidente che noi non abbiamo bisogno di mettere a carico dello Stato ancora un altro diritto del cittadino. Che, oltre tutto, sarebbe uno stranissimo diritto, il diritto ad essere mantenuti dallo Stato!»⁰.

1.7.2 La nozione di inabilità secondo la dottrina

Per analizzare la nozione di “inabilità”, contenuta all'interno dell'art. 38 Cost., è importante comprendere la posizione delle persone disabili nel quadro costituzionale.

In primo luogo esiste una concreta difficoltà nella definizione stessa di “disabilità”, dal momento che l'aspetto problematico «non si esaurisce nella definizione della denominazione del soggetto e/o della sua condizione, ma è rappresentato, ovviamente e soprattutto, dall'individuazione del contenuto dei diritti che le norme devono garantire»⁰.

⁰ La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente, Segretariato generale, Roma, 1970, Volume II, p. 1591.

⁰ E. PAPARELLA, *Il diritto all'integrazione e all'istruzione scolastica dei soggetti diversamente abili: una fondamentale declinazione del diritto allo studio nella prassi amministrativa e nelle recenti politiche governative*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Napoli, 2010, p. 960.

La definizione “classica” di “soggetto disabile” fa riferimento a individui che, a causa di una riduzione oltre la norma di una o più funzioni fisiche, subiscono pesanti ripercussioni negative a danno della propria persona e dei molteplici ambiti della vita di relazione, tali da lasciar loro ben poche probabilità di “vincere la corsa della vita”⁰, tanto più se non adeguatamente supportati dalle istituzioni pubbliche nel superamento, o quanto meno nell’attenuazione, di questa sorta di penalizzazione subita nelle posizioni di partenza rispetto alla restante parte della società, costituita dai cc. dd. normodotati⁰. Pur essendo questa definizione generalmente accettata, esistono delle difficoltà di stabilire un carattere unitario della nozione di disabilità, legate all’evoluzione delle denominazioni in uso nel linguaggio corrente⁰.

Per quanto riguarda la nozione specifica di “inabilità”, essa consiste invece nella «compromissione della idoneità a svolgere una qualsiasi azione in forme “normali”»; infatti, mentre per handicap si intende l’insieme degli svantaggi esistenziali ai fini del mantenimento di una autonomia fisica (orientamento, mobilità, integrazione ambientale, sociale e culturale, occupazione lavorativa ed autosufficienza economica), l’esteriorizzazione di tale condizione di anormalità, la sua oggettivazione ed infine la sua socializzazione, costituiscono invece una sequenza non scomponibile dell’interazione del soggetto con il contesto in cui si relaziona⁰.

Secondo Andreoni, la dimensione dello svantaggio occupazionale diviene quantificabile valutando gli effetti non solo dell’oggettivazione della menomazione, bensì anche dei fattori di natura sociale, economica, culturale e ambientale relativi alla socializzazione dell’handicap. In definitiva, sostiene Colapietro, i soggetti deboli interessati dal programma costituzionale di emancipazione sociale delineato, nella cui realizzazione la giurisprudenza costituzionale ha da sempre svolto un

⁰ C. HANAU, *Handicap*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, VIII, 1993, p. 97.

⁰ C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e costituzione*, Napoli, 2011, p.22.

Per una definizione più precisa di “inabilità”, si possono, inoltre, utilizzare alcune definizioni contenute nel primo sistema di “Classificazione internazionale delle menomazioni delle disabilità e degli handicap” (sigla ICIDH) pubblicato nel 1980 dall’Organizzazione mondiale della sanità (O. M. S.), la cui catena sequenziale traeva origine da una malattia che lascia una menomazione (intesa come qualsiasi perdita o anomalia a carico di una struttura o di una funzione psicologica, fisiologica o anatomica), la quale comporta conseguentemente una disabilità (intesa come qualsiasi limitazione o perdita - in conseguenza di una menomazione - della capacità di svolgere un’attività nel modo o nei limiti considerati normali per un essere umano c.d. normodotato) che si traduce in un handicap (condizione di svantaggio, conseguente ad una menomazione o ad una disabilità).

⁰ Inizialmente la definizione di disabile faceva riferimento al deficit come ad una “caratteristica identificante la stessa via esclusiva” (sordo, cieco ecc..), per poi passare ad una qualificazione più generale ed unitaria fondata sulla “situazione di svantaggio” che colpisce la persona (handicappato), e approdando infine, alla definizione di un “meritorio processo evolutivo a distinguere la persona dalla menomazione da cui è affetta”, utilizzando la locuzione, ormai pressoché universalmente accettata in quanto ritenuta la più rispettosa dell’individuo, persona “disabile”. Sulla nozione di “disabilità” si faccia riferimento anche a M. OLIVETTI, *Art. 26 – Inserimento dei disabili*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L’Europa dei diritti – Commentario alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Bologna, 2001, p. 202; A. VENCHIARUTTI, *I diritti delle persone disabili*, in S. RODOTA’, P. ZATTI, R. FERRARA (a cura di), *Trattato di biodiritto. Il governo del corpo*, Volume 2, , 2011, Milano, 2011, p. 181; F. GIRELLI, *Lavoro e disabilità. Disciplina normativa e percorsi di inserimento*, Napoli, 2010.

⁰ A. ANDREONI, *La tutela costituzionale per i soggetti inabili*, in S. ASSENNATO, M. QUADRELLI (a cura di), *Manuale della disabilità*, Maggioli Editore, 2012, p. 19.

ruolo fondamentale, possono essere considerati come tutti quei soggetti che versano in una condizione di “diversità”⁰.

Per tali ragioni, la posizione e la protezione degli inabili i troverebbe fondamento costituzionale, non solo nell’art. 38 Cost, ma in primis, negli art. 2 Cost., e 3, 2° comma.

L’art. 2, infatti, riconosce e garantisce quei diritti inviolabili che spettano a tutti gli uomini, con la conseguenza che l’inabile è considerato non «per ciò che lo rende diverso, ma per ciò che lo rende comunque eguale agli altri» e perciò è garantita, a tutte le persone disabili, «una comune tutela in ragione della loro indifferenziata umanità».

L’art. 3 comma 2, invece, affermando che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine non solo economico, ma più ampiamente «sociale», (che limitando, di fatto, la libertà e l’eguaglianza dei cittadini impediscono «il pieno sviluppo della personalità» e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del paese), pone in essere un programma che mira alla tutela e allo sviluppo dei soggetti socialmente «deboli»; in questo senso dei «diversi».

Secondo Panunzio, tuttavia, ci si trova di fronte ad un *minus dixit quam voluit*, in quanto lo spirito che traspare dalla disposizione costituzionale e dal contesto in cui essa è inserita, «fa ritenere che quel principio valga in realtà per tutti i soggetti economicamente e socialmente «svantaggiati»: (...) non solo (o non più soltanto) i lavoratori subordinati, ma agli anziani, ai malati, ai minori, agli handicappati (fisici e psichici), e così via»⁰.

Secondo alcuni studi, infatti, esisterebbe l’ipotesi di una nozione “più ampia” di inabilità, quella che alcuni autori hanno definito “inabilità sociale”, la quale sembrerebbe assomigliare concettualmente alla «devianza», ossia più meramente un fatto clinico - patologico, ma si trasforma «nel risultato di un processo di interazioni, di tensioni e di conflitti fra individuo e comunità».

Come affermato da Edwin Lemert, «il comportamento psicotico è da ritenersi il risultato di un disordine nella comunicazione fra individuo e società; «il delirio e il comportamento ad esso associato devono essere compresi in un contesto di esclusione che riduce il rapporto e rompe la comunicazione»⁰. «Ne segue che l’attenzione clinica dell’individuo si sposta al rapporto e al processo

⁰ Diversi «rispetto ad un parametro di normalità sociale, costruito intorno agli assi della cittadinanza, dell’età, del sesso o della salute psico-fisica, come nel caso, ad esempio, delle persone con disabilità, oggetto specifico della nostra indagine, destinatari di politiche sociali attive volte a favorire il loro completo inserimento nella vita sociale e, in particolare, per quel che in questa sede ci riguarda più da vicino, il loro proficuo inserimento nel mondo del lavoro» Così C. COLAPIETRO, *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni industriali*, 2009, p. 609.

⁰ S. P. PANUNZIO, *Il cittadino handicappato psichico nel quadro costituzionale*, in *Rassegna di diritto civile*, n.2, 1986, p. 360.

⁰ E. LEMERT, *La paranoia e la dinamica dell’esclusione*, in F. BASAGLIA, F. ONGARO BASAGLIA, *La maggioranza deviante. L’ideologia del controllo sociale totale*, Milano, 2010, p. 27.

di esclusione che è rappresentato come una catena di interazioni conflittuali fra individuo e gruppo di appartenenza»⁰.

Del resto, continua Panunzio «vi è nella legislazione italiana (ed anche altrove) un *modus* che si inquadra appunto nel principio affermato dal comma 2 dell'art. 3 cost., e che vede l'emergere di speciali discipline per i soggetti che, volta per volta, nel corso dell'esperienza storica, sono stati riconosciuti come soggetti socialmente «deboli», e meritevoli di speciali tutele»⁰. Proprio in risposta a tale fenomeno, egli fa riferimento al riemergere della figura degli “status”, specificando come un ritorno ad essi non possa andare nel senso di una disciplina «discriminatoria» di queste categorie di soggetti, ma piuttosto nel senso di una disciplina di sostegno ed «emancipatoria» più universale.

Secondo parte della dottrina, però, l'inabilità al lavoro è rilevante giuridicamente nel comma 1 dell'art. 38 Cost. perché essa «è posta in relazione, non solo eventuale, con la deprivazione materiale»⁰, tuttavia soltanto l'art. 38, comma 1, Cost. «non è sufficiente per cogliere, nella dimensione socio-economica, la portata di quella relazione tra deprivazione e inabilità»⁰.

Secondo parte della dottrina, sarebbe la stessa povertà a configurarsi sempre più come forma di “inabilità sociale”, ossia «una condizione esistenziale, di impotenza, di “incapacitazione”, legata ad una pluralità di fattori e non traducibile esclusivamente nello stato di estrema indigenza»⁰ e perciò interessa tutte le persone in condizioni di debolezza e di fragilità socio-economica, ossia che si trovano in condizione di bisogno economico⁰.

Per queste ragioni, si conferma l'importanza di ma è necessaria una interpretazione che tenga insieme gli artt. 2, 3 2° comma, 38 Cost. per la tutela di un'inabilità intesa non solo in senso tecnico ma anche sociale, «cioè come il non essere in grado di procurarsi da sé, con il proprio lavoro i beni indispensabili, cui si accompagna il non avere entrate sufficienti per vivere»⁰.

1.7.3 La nozione di inabilità nella giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza costituzionale ha messo a fuoco alcuni punti fondamentali che aiutano a delineare la nozione di “inabilità”. In questo paragrafo verranno prese in esame alcune sentenze

0 S. PIAZZA, *Recensione de La maggioranza deviante. L'ideologia del controllo sociale*, in *Prospettive assistenziali*, n. 14, aprile-giugno 1971.

0 S. V. PANUNZIO, *Op. cit.*, 1988, p. 360.

0 M. FAIOLI, *Deprivazione materiale, assistenza sociale e diritti sulle cose*, in *Rivista Giuridica del Lavoro* n. 2, 2014, p. 286.

0 Per una disamina completa si legga il saggio di M. FAIOLI, *Op. cit.*, 2014, p. 287.

0 M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Diritto pubblico*, Fascicolo 2, maggio-agosto 2011, p. 396. Sostiene l'autore «L'assenza del *dominium* sui beni essenziali per vivere, pur rimanendo condizione *sufficiente*, non è insomma condizione *necessaria* per aversi povertà. Non sono forse ‘poveri’ quei contadini che pur avendo il *dominium* su un pezzo di terra non hanno i mezzi economici per sfruttarlo? Ecco, allora, che la povertà si viene delineando come condizione esistenziale, di impotenza, di “incapacitazione”, legata ad una pluralità di fattori e non traducibile esclusivamente nello stato di estrema indigenza determinato dall'assenza totale o pressoché totale del *dominium* sui beni essenziali».

0 A. BONOMI, *Op. cit.*, p. 4.

0 P. OLIVELLI, *Op. cit.*, 1988, p. 72.

significative, riguardanti particolari categorie di individui interessate da tale *conditio*; nello specifico ci si riferisce ai mutilati e invalidi del lavoro e di guerra, gli indigenti, gli orfani e le orfane minorenni del sanitario, i minorati e i disabili.

La sent. 38/1960 ha innanzitutto sottolineato come sia legittimo procurare ai minorati del lavoro un mantenimento caritativo, ponendo però in essere le condizioni per la formazione di un contratto lavorativo, in ordine al quale l'idoneità al lavoro è richiesta per la persistenza di tale rapporto. Esaminando e valutando le norme dell'impugnato decreto, non bisogna dimenticare che trattasi di mutilati e invalidi del lavoro, non di inabili al lavoro *stricto sensu*. Con la sentenza n. 55/1961 la Corte ribadisce il principio, in capo alla legge n. 375 del 3 giugno 1950, che disponeva in favore degli invalidi di guerra, non totalmente inabili al lavoro, provvidenze di carattere non assistenziale ma di avviamento al lavoro; tale principio non soltanto non contrastava con la norma del penultimo comma dell'art. 38 della Costituzione, ma anzi appariva in armonia col disposto del terzo comma dello stesso articolo, riguardante il diritto degli inabili e minorati "all'educazione ed all'avviamento professionale".

La sent. n. 116/1964 ha stabilito inoltre come restino esclusi dall'art. 670 del Codice Penale "i fatti commessi da cittadini inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi necessari per vivere, nei cui confronti gli organi predisposti o integrati dallo Stato non abbiano reso concretamente possibile l'esercizio del diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, come indicato dall'art. 38 della Costituzione".

Con la sentenza n. 22/1969⁰ si ribadisce come il primo comma dell'art. 38 ponga fra i compiti primari dello Stato quello fondato sul principio della solidarietà, in base al quale spetta ad esso istituire la normativa della pubblica assistenza e beneficenza a favore di chi versi in condizioni di indigenza per inabilità allo svolgimento di una attività remunerativa, prescindendo da precorse qualità e situazioni personali e da servizi resi allo Stato. Rilevante ciò che la Corte ribadisce con la sentenza n. 135/1961, nella quale si afferma come sia «di tutta evidenza che l'inabilità a proficuo lavoro e la nullatenenza sono situazioni di fatto indipendenti in modo assoluto dal sesso».

La sent. n. 46/1972 ha riconosciuto un diritto alla pensione (in mancanza della vedova o quando questa non vi abbia diritto) agli orfani ed alle orfane nubili minorenni del sanitario, eguagliando lo status degli orfani minorenni a quello degli orfani e delle orfane nubili o vedove maggiorenni, purché fosse provato che alla data della morte del sanitario essi si trovassero a di lui carico e inabili in modo permanente a qualsiasi lavoro e/o nullatenenti. Con la sent. n. 139/1972 si è sottolineato come «Preminente è la tipizzazione legislativa di determinate categorie di assistibili, per modo che le prestazioni rispettivamente previste abbiano a spettare a chiunque vi rientri, e per il sol

⁰ Per un commento alla sent. n. 22/1969 si legga V. NOVELLI, *Imprescrittibilità del diritto alla pensione Inps*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, parte III, 1977, p. 384 ss.

fatto di rientrarvi. E, rispettivamente, anche le prestazioni sono, a loro volta, uniformemente stabilite alla stregua di valutazioni medie, configurandosi - tendenzialmente - come sostitutive od integrative di un reddito da lavoro mancante od insufficiente». La sentenza n. 82/1973 stabilisce che «ove si tengano presenti le situazioni del coniuge (il quale deve avere diritto alla pensione indiretta) e dei figli maggiorenni (i quali devono essere inabili a proficuo lavoro), è lo stato di bisogno, reale o probabile, dei superstiti a giustificare la spettanza a loro favore del diritto all'indennità».

Nella sentenza n. 215 del 1987⁰, la Corte arguisce che l'educazione da garantire ai minorati ai sensi del terzo comma dell'art. 38 è «cosa diversa da quella propedeutica o inerente alla formazione professionale – che si rivolge invece a chi ha assolto l'obbligo scolastico o ne è stato prosciolto (art. 2, secondo comma, legge n. 845 del 1978) –; è giocoforza ritenere che la disposizione sia da riferire all'educazione conseguibile anche attraverso l'istruzione superiore». Per tali ragioni la garantire a minorati ed invalidi tale possibilità, anche attraverso l'istruzione superiore, è un preciso orientamento costituzionale; e non a caso la Corte, decidendo in ordine ad una situazione per molti versi analoga nella quale era stato posto in discussione il rapporto tra il cittadino invalido e il suo inserimento nel mondo del lavoro, ha affermato (sentenza n. 163 del 1983)⁰ che “non sono costituzionalmente, oltreché moralmente ammissibili esclusioni e limitazioni dirette a relegare sul piano di isolamento e di assurda discriminazione soggetti che, particolarmente colpiti nella loro efficienza fisica e mentale, hanno invece pieno diritto di inserirsi nel mondo del lavoro”.

Con la sentenza n. 325 del 1996, la Corte evidenzia l'importanza dei valori costituzionali che concorrono alla protezione del portatore di handicap. Non essendo immaginabile che l'assistenza al disabile si fondi esclusivamente sull'aiuto familiare, il legislatore, con la legge quadro n. 104, ha ragionevolmente previsto – quale misura aggiuntiva – la salvaguardia dell'assistenza in atto, accettata dal disabile, al fine di evitare rotture traumatiche e dannose della convivenza. La Corte, nella sentenza n. 329 del 2002, affronta il tema della concessione di un assegno mensile ai mutilati ed invalidi civili di età compresa fra i 18 e i 64 anni, nei cui confronti sia accertata una riduzione della capacità lavorativa superiore ai due terzi, che siano cioè “incollocati al lavoro”.

1.8 La nozione di minimo vitale nella esperienza costituzionale

1.8.1 La nozione di minimo vitale nell'assemblea costituente

⁰ Per un commento alla sent. n. 215/1987 si legga, tra gli altri, L. NANNIPIERI, *Il diritto all'istruzione del disabile nelle fonti nazionali tra problemi definitivi, giurisprudenza costituzionale e giudici di merito*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012.

⁰ Per un commento alla sent. n. 163/1983 di legga, tra gli altri, NOTA REDAZIONALE, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1983, parte III, p. 83 ss.; G. GUIGLIA, *La rilevanza della Carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, in *www.federalismi.it*, 2013, n. 18.

Sempre nella seduta della Prima Sottocommissione del 9 ottobre 1946 si evidenzia una divergenza di vedute tra l'on. Palmiro Togliatti e l'on. Lucifero⁰. Il primo, infatti, non concorda con la tesi di Lucifero, il quale sostiene che ogni cittadino abbia diritto al minimo indispensabile di mezzi di sussistenza, ecc., e che a tal fine egli è libero di svolgere un'attività economica nel modo che più lo soddisfa. Secondo Togliatti le due affermazioni si contraddicono perché, se si lasciano le persone libere di svolgere una qualsiasi attività per loro appagante, è evidente come venga meno il diritto stesso al minimo indispensabile di mezzi di sussistenza. «Si garantisce invece la disoccupazione periodica in un paese industrialmente evoluto, la disoccupazione permanente nelle condizioni attuali dell'Italia. È evidente che soltanto negando la seconda proposizione, che è la formulazione dell'astratto principio liberale delle Costituzioni del secolo scorso, soltanto affermando il principio dell'intervento dello Stato per regolare l'attività economica, secondo un metodo, un corso differente da quello dell'economia capitalistica liberale pura; soltanto facendo questo passo, si può dare un minimo di garanzia al diritto ai mezzi di sussistenza, al lavoro, al riposo, alla assicurazione sociale»⁰. Questa è la critica fondamentale che i comunisti muovevano nei confronti dei liberali.

L'on. Roberto Lucifero⁰ del Gruppo Liberale ribadisce come non esista una contraddizione, in quanto ogni cittadino ha il diritto di ricevere quel minimo di mezzi di sussistenza che gli assicurino una vita degna. È da questo concetto che deriva la sua prima conclusione: poiché il mezzo normale con il quale il cittadino si procura le possibilità di sussistenza è evidentemente il lavoro, risulta fondamentale stabilire il principio della libertà di scelta.

Il cittadino non può essere obbligato a compiere un determinato lavoro se ha la possibilità di svolgerne un altro più soddisfacente. Il fatto che un cittadino sia libero di svolgere un'attività economica di sua scelta ha per lui molta importanza. Sottolinea poi come egli parli di «attività economica» e non di lavoro *sensu lato*, in quanto esistono moltissimi lavori che non costituiscono attività economiche, mentre solo a quest'ultime gli articoli attuali della Costituzione dovrebbero riferirsi. Ha voluto quindi riferirsi unicamente alla scelta del lavoro, che lo Stato deve garantire.

Attraverso la discussione, pertanto, si delinea una maggiore definizione del tema della disoccupazione involontaria; in particolare lo stesso on. Dossetti descrive meglio lo sviluppo logico dei concetti nei diversi articoli successivamente approvati su tale materia: «all'affermazione del

⁰ La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente, Segretariato generale, Roma, 1971, Volume VI, p. 515.

⁰ La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente, Segretariato generale, Roma, 1971, Volume VI, p. 513.

⁰ *Ibidem*, p. 515.

diritto e del dovere da parte del cittadino di svolgere un'attività, ne segue un'altra che garantisce a chi lavora una retribuzione che gli assicuri un'esistenza libera e dignitosa»⁰.

Nell'idea di Dossetti, era necessario, pertanto, considerare anche le esigenze di chi, per cause indipendenti dalla sua volontà, si trova ad un certo momento nell' «impossibilità di lavorare e quindi di provvedere a sé e alla famiglia», ipotesi considerata nel primo comma dell'articolo approvato dalla terza Sottocommissione. Infine si fa riferimento al caso in cui esista un'impossibilità radicale, per il lavoratore, di poter svolgere alcuna attività lavorativa: questa condizione renderebbe necessaria la garanzia dell'esistenza, al quale segue un rinvio generico alla legislazione sociale per tutte quelle materie che devono essere sancite con norme di legge.

La formulazione di Dossetti⁰ introduce per la prima volta nel dibattito costituente il tema del riconoscimento di un diritto al “minimo vitale” per il lavoratore che si trovi nelle condizioni indicate dall'articolo.

Tale proposta trova fin da subito il parere contrario del deputato socialista Lelio Basso⁰, il quale afferma come il concetto di assistenza, di cui al secondo comma dell'articolo proposto, sembri possa racchiudere in sé anche quello di beneficenza, «nel senso cioè che l'assistito debba avere della gratitudine per chi lo assiste»; e suggerisce inoltre di inserire un articolo, che dovrebbe essere il primo su questo argomento, nel quale sia affermato il diritto all'esistenza, in forza del quale lo Stato garantisce, a chi non è in condizione di poter lavorare, la possibilità di vivere, trattando così questa materia come «una estrinsecazione del diritto all'esistenza e non come una forma di previdenza» (e un diritto *erga omnes*).

Il dibattito all'interno della costituente, *de facto*, contrapponeva la visione di comunisti e socialisti, per i quali l'assistenza e la previdenza non dovevano in nessun modo divenire strumento deterrente alla lotta di classe, alla visione dei democristiani che legavano l'assistenza al concetto di carità cattolica.

Si ricordi, inoltre, come già menzionato precedentemente, che durante la seduta del 6 maggio 1947, l'Assemblea discute l'emendamento dell'onorevole Medi⁰, in relazione al tema del “diritto all'esistenza”, con il fine di «esprimere questa sensibilità umana e dignitosa» attraverso la formulazione:

«Ogni cittadino che non abbia la possibilità di provvedere alla propria esistenza, conforme alla dignità umana, ha diritto ad adeguate forme di assistenza». Medi sottolineava la necessità di

⁰ *Ibidem*, p. 515.

⁰ La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente, Segretariato generale, Roma, 1971, Volume VI, p. 517.

⁰ *Ibidem*, p. 518.

⁰ La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente, Segretariato generale, Roma, 1970, Volume II, p. 1446.

restituire all'uomo una dignità attraverso la creazione di una società attiva, nella quale ogni persona si impegna a fornire un'assistenza che parta dal basso. Tale emendamento viene tuttavia respinto nel corso della seduta.

1.8. 2 La nozione di minimo vitale secondo la dottrina

Per comprendere la nozione di “minimo vitale” risulta importante analizzare congiuntamente il “diritto a un'esistenza libera e dignitosa”, di cui la Costituzione parla espressamente nella sua parte intitolata Rapporti economici: la c.d. “costituzione economica”. In particolare appare necessaria, secondo alcuni autori, una lettura unitaria dell'articolo 36 Cost. 1° comma e dell'articolo 38, 2° comma in quanto tale operazione «completarebbe l'impronta “lavorista” ed “ergocentrica”, imperniata sull'“uomo lavoratore” della Costituzione italiana, disattenta pertanto, secondo questo ragionamento, ai destini dell'“uomo non lavoratore”. Il “non lavoratore”, infatti, non trova spazio nella legislazione, come già si è visto, se non nell'articolo 38, 1° comma, nella specie dell'inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere», il quale ha infatti «diritto al mantenimento e all'assistenza sociale»⁰.

Tripodina sostiene come la ragione dei costituenti risiedesse in una convinzione che solo successivamente si è rivelata ottimisticamente distorsiva: tutti avrebbero potuto essere lavoratori, se avessero voluto, e dunque un'esistenza libera e dignitosa sarebbe stata assicurata a tutti attraverso una condizione di piena e stabile occupazione adeguatamente retribuita.

Per tali ragioni assicurare il diritto al lavoro avrebbe voluto dire, al tempo stesso, assicurare il diritto alla vita; garantire i lavoratori avrebbe significato garantire ogni individuo. «Lavoratori tutti»: questa sarebbe stata la vera unica garanzia universale di un'esistenza libera e dignitosa. Aveva un senso, in questa prospettiva, riservare all'assistenza un ruolo meramente residuale, destinandola solo a chi, a causa di un impedimento fisico o mentale, fosse stato inabile al lavoro, necessitando dunque di un'assistenza e di un mantenimento. Per tutti gli altri c'era, o ci sarebbe stato, il lavoro.

Pertanto, agli “inoccupati”, sembra non restare altro appiglio sotto il profilo giuridico-costituzionale, che quello, «quanto mai incerto ed anzi concretamente inafferrabile, dell'azionabilità del diritto del lavoro»⁰. Secondo autori come Pizzolato però, sia la dottrina che la giurisprudenza non sono riuscite ad offrire un'interpretazione dalla quale è possibile ricavare dall'art. 4 e dall'art. 35 congiuntamente, una situazione soggettiva ed immediatamente esigibile del diritto al lavoro.⁰

⁰ C. TRIPODINA, *Op. cit.*, 2015, p. 5.

⁰ E. GHERA, *Diritto del Lavoro*, Bari, 1982, p. 16.

⁰ Effettivamente come più volte riscontrato precedentemente nell'analisi di questo lavoro, è possibile tutt'al più sostenere che l'art. 4 Cost., unitamente all'art. 35 Cost., vincoli la Repubblica a perseguire le condizioni di pieno impiego, costituendo un'obbligazione di mezzi non certo il risultato. E, tuttavia, anche riguardo a questa obbligazione di mezzi la responsabilità da far valere, in caso di omissioni o di azioni contrarie, sembra (e solo teoricamente) operante su di un esclusivo piano politico. Cfr. F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili Costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, p. 21.

Secondo Rossi, «una volta assicurato a tutti un minimo di vita civile, [...] anche le persone anziani, deboli, invalide, o che per la località in cui risiedono o per la incapacità degli imprenditori da cui potrebbero essere impiegati, sono meno produttive, avrebbero allora la opportunità di migliorare le loro condizioni, contribuendo alla formazione del mucchio di beni che costituisce la ricchezza sociale»⁰. Benché in un'ottica contraria a quello che definiva “il monopolio dei sindacati”, Rossi interpretava il minimo vitale, come una somma che permetterebbe a tutti di «cercare un impiego con la calma necessaria – sicuri di essere mantenuti, nella peggiore delle ipotesi, con le loro famiglie, e senza alcun limite di tempo»⁰ e quindi sarebbero tutti maggiormente informati sulle opportunità offerte dal mercato prima di decidersi ad accettare un posto.

Pizzolato, afferma invece come, a differenza del lavoratore che diviene successivamente disoccupato, l'inoccupato non può vantare una copertura contributiva (seppur parziale) con cui reclamare «mezzi adeguati alle (...) esigenze di vita»; con la conseguenza che per l'inoccupato la tutela risulta essere necessariamente di tipo assistenziale, ossia “tarata” sulla garanzia (almeno) del mantenimento».

Emerge, secondo Pizzolato, «una commistione tra posizione (da lavoratore) e prestazione (da inabile) che può apparire (e lo è) contraddittoria, ma che riflette, in capo al soggetto, la contraddizione di una Repubblica che non può riconoscere nella pratica al lavoratore quel diritto e quel dovere di lavorare che pure proclama nella Costituzione»⁰. In quest'ottica è possibile riprendere il tema posto da Panunzio, e richiamato nel corso della trattazione, ossia un'interpretazione dell'art. 38 più ampia di quella letterale. Come si è già visto, infatti, autori come Olivelli⁰ hanno ipotizzato un'idea di “inabilità sociale”, che farebbe riferimento a tutti coloro che non sono in grado di procurarsi, tramite il lavoro, quel “minimo vitale”, poiché disoccupati o, se pure occupati, soggetti ad una remunerazione incapace di garantirglielo (c.d. *working poor*)⁰.

Questa interpretazione estensiva dell'art. 38 Cost., letto alla luce degli artt. 4 e 36 Cost., rende maggiormente accettabile una prospettiva di universalità (da cui sembrano esclusi solo i disoccupati volontari e dunque indisponibili a programmi di inserimento lavorativo), indipendentemente dallo stato di attuazione della promessa del pieno impiego. Pizzolato sostiene come questa interpretazione estensiva dell'art. 38 Cost. sia coerente, poiché è possibile interpretare l'art. 3, comma 2 della Cost. come una «clausola di aggiornamento automatico dei compiti redistributivi della Repubblica al variare delle condizioni socio-economiche di contesto». Per tali ragioni, se nel secondo dopoguerra uno stato di debolezza, assistito da un particolare *favor*, poteva incarnarsi in quello del lavoratore

⁰ E. ROSSI, *Abolire la miseria*, Bari, ristampa 2002, p. 146.

⁰ *Ibidem*, p. 144.

⁰ F. PIZZOLATO, *Op. cit.*, p. 22.

⁰ P. OLIVELLI, *Op. cit.*, 1988, p. 72.

⁰ F. GABOARDI, *Il sistema sociale nella Costituzione repubblicana*, in *Diritto.it*, del 17/06/2010, p.1.

dipendente, oggi l'evoluzione delle forme e dei rapporti sociali porta alla luce nuove ed ancora più drammatiche povertà, alle quali l'ordinamento deve estendere le sue cure⁰.

Il diritto al "minimo vitale" ha dunque assunto sempre più i caratteri della "tutela delle disagiate condizioni economiche"⁰, espressione che è divenuta una formula rilevante nel panorama giuridico, benché comporti delle difficoltà per il legislatore nell'individuazione dei criteri omogenei di tale tutela. Autori come Sandulli, ad esempio, fanno riferimento al criterio relativo all'entità del reddito, fruito dal nucleo familiare del soggetto destinatario dell'intervento, che sia fissato direttamente dal legislatore o rimessa alla determinazione degli organi di governo locale o dell'autorità amministrativa; con l'ovvia avvertenza, specifica l'autore, che «l'efficacia del collegamento al reddito è strettamente legata alla idoneità concreta delle procedure di accertamento a raggiungere risultati affidabili»⁰.

Sempre secondo Sandulli, i "parametri" atti a misurare le "disagiate condizioni economiche" sganciano i presupposti soggettivi dell'intervento sociale dalla, di per sé rigida, definizione economica in termini reddituali, introducendo elementi che legano lo stato di bisogno a condizioni fisiche, psicologiche o giuridiche, atte ad incidere sull'autosufficienza del soggetto, che viene perciò definito "bisogno"⁰. Ne conseguirebbe, pertanto, il vantaggio di un sistema caratterizzato da una capacità di adattamento a diverse situazioni soggettive, a fronte del quale insorgono due problemi, suscettibili di attenuare la portata positiva di tale meccanismo flessibile: il problema dell'informazione e quello, più propriamente psicologico, della c.d. prova del bisogno, entrambi capaci di condizionare l'accesso alle prestazioni.

⁰ In senso conforme alla posizione sostenuta da Pizzolato anche P. BOZZAO, *Dal "lavoro" alla "laboriosità"*, *Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2003, pp. 535-604. Autori come Chilante sono invece di posizione completamente differente: «utilizzando i tre criteri d'interpretazione della norma letterale, logico e sistematico, è possibile affermare che non v'era alcuna volontà di individuare e sancire nell'art. 38 Cost. un diritto all'assistenza *erga omnes*. I Costituenti realizzarono per la verità in maniera piuttosto confusa, un sistema di sicurezza sociale che voleva fortemente valorizzare il diritto al lavoro». Cfr. M. CHILANTE, *Diritto all'assistenza sociale. Ultima frontiera*, Roma, 2010, p. 199.

⁰ P. SANDULLI, *Disagiate condizioni economiche e sicurezza sociale*, in *Diritto del Lavoro*, I, 1989, p. 291. Secondo Sandulli l'espressione "disagiate condizioni economiche" si riferisce ad una categoria concettuale priva di un consolidato approfondimento scientifico e caratterizzata dalla occasionalità dei riferimenti dottrinali e normativi, che impone non solo una selezione quantitativa delle ipotesi applicative da considerare, resa complessa dalla concorrenza di fonti normative statali e regionali, ma anche e soprattutto una scelta qualitativa che tenga conto della specificità dell'idea di sicurezza sociale presupposta.

⁰ «(...) Le seppure marginali variazioni della misura del reddito da una regione all'altra sono l'indice di una inevitabile relatività del concetto di "disagiate condizioni economiche" e tale relatività viene marcata ancora di più nella tornata legislativa regionale dell'inizio degli anni ottanta, che facendo prioritariamente uso del raccordo fra leggi di principio e leggi di programma, articola il sistema degli interventi assistenziali, ribadendo la rilevanza del requisito delle disagiate condizioni economiche come presupposto dell'intervento, ma affidando alla fase esecutiva regionale il compito di individuare le fasce di contribuzione alla spesa, con conseguente definizione della fascia inferiore come quella appunto delle disagiate condizioni economiche, con la conseguenza che per tali fasce l'intervento è pieno». Cfr. P. SANDULLI, *Op. cit.*, 1989, p. 296.

⁰ Si faccia riferimento anche a P. SANDULLI, *L'azione comunitaria contro la povertà*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1985, III, p. 291; M. BIANCHI, *La povertà: referenti simbolici e politiche sociali*, in *Democrazia e Diritto*, 1988, n 2-3, p. 257.

In questa prospettiva «l'attenzione dell'ordinamento di sicurezza sociale alle condizioni economiche dell'individuo, volta a dare concretezza in termini positivi all'idea dei mezzi adeguati (art. 38, 2° comma Cost.), assume, rispetto alle ipotesi negative di "disagiatazza", l'obiettivo di liberazione dal bisogno legato appunto alla "incapacità reddituale", di per sé idonea a diffondersi quale presupposto della variegata tipologia degli interventi del sistema di sicurezza sociale, dei quali si è qui proposto un panorama»⁰. Sandulli, quindi, conclude la sua analisi sottolineando come, al di là della possibile distinzione concettuale da altre categorie logiche del sistema di sicurezza sociale, quali appunto "bisogno", "povertà", e "indigenza", l'espressione "disagiate condizioni economiche" svolge, nell'ordinamento giuridico della sicurezza sociale, il ruolo di concetto ispiratore delle linee guida, in concorso con altre, del sistema complessivo e della sua evoluzione. In termini tecnici, si potrebbe affermare che esso costituisce elemento della *ratio legis* e non dunque elemento costitutivo di fattispecie giuridiche determinate.

A seguito di quanto analizzato, sembrerebbe possibile ipotizzare che la formulazione "disagiate condizioni economiche" permetta di specificare meglio anche la nozione di "minimo vitale": attraverso alcuni concreti riferimenti (ci si riferisce normalmente agli scaglioni di reddito o ad altri indicatori simili⁰), individuati dallo stesso legislatore o rimessi alla ragionevole e ragionata determinazione nelle sedi amministrative competenti. Tale ipotesi si collega a quanto più volte emerso, nel corso della trattazione, riguardo l'interpretazione "estensiva" dell'art. 38 che fa leva principalmente sull'art. 3 comma 2°, e che si riferisce a "tutti" gli ostacoli economici e sociali, che determinano la menomazione personale e sociale di categorie variamente estese di cittadini. Sebbene l'art. 38 faccia riferimento, almeno per quel che concerne l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese, specificatamente (anzi esclusivamente) ai lavoratori, una distinzione di tale segno potrebbe, in realtà, profilare una sorta di "discriminazione" che non avrebbe nessuna spiegazione ragionevole⁰.

⁰ P. SANDULLI, *Op. cit.*, 1989, p. 300.

⁰ «Un'unità di misura molto usata in economia, ad esempio, è quella che viene chiamata la c.d. "soglia di povertà", che può essere di due tipologie diverse: soglia di povertà assoluta e soglia di povertà relativa. La soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza; in altri termini questa espressione indica "l'incapacità di acquisire i beni e i servizi, necessari a raggiungere uno standard di vita *minimo accettabile* nel contesto di appartenenza". Una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario. La povertà relativa è un parametro che esprime la difficoltà economiche nella fruizione di beni e servizi, riferita a persone o ad aree geografiche, in rapporto al livello economico medio di vita dell'ambiente o della nazione. Questo livello è individuato attraverso il consumo pro-capite o il reddito medio, ovvero il valore medio del reddito per abitante, quindi, la quantità di denaro di cui ogni cittadino può disporre in media ogni anno e fa riferimento a una soglia convenzionale adottata internazionalmente che considera povera una famiglia di due persone adulte con un consumo inferiore a quello medio pro-capite nazionale». Fonte: www.istat.it.

⁰ R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in R. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1978, p.32. Le conclusioni cui giunge l'autore, però, si esprimono nella necessità di riaffermare il diritto al lavoro come fattore essenziale della Repubblica, sebbene nel corso della dissertazione ponga degli elementi di analisi che, ad avviso di chi scrive, non appaiono del tutto risolti nelle conclusioni finali.

Laddove, infatti, possa giustificarsi il fatto che il principio costituzionale indichi come destinatari di uno specifico impegno da parte della Repubblica i lavoratori, considerando che essi, detentori del potere economico-sociale, partecipano in modo determinante alla gestione del Paese, a differenza dei “non –lavoratori”, questo non può certo legittimare un’esclusione dalla partecipazione stessa di altre categorie, colpite da un siffatto regime.

1.8.3 La nozione di minimo vitale nella giurisprudenza costituzionale

Le prime sentenze in cui è possibile trovare riferimenti alla nozione di “minimo vitale” risalgono agli anni '60. La sent. n. 41/1962⁰ riguarda le questioni di legittimità costituzionale nei confronti del decreto legislativo del 6 maggio 1947, n. 563, che istituì l'indennità di caropane, e della legge 10 dicembre 1959, n. 1085, che sopprime l'indennità stessa per i lavoratori agricoli, affermando come «non possono esser considerate in contrasto col precetto costituzionale le disposizioni legislative, che - come quelle in esame -, nell'intento di assicurare a tutti i lavoratori un "minimo vitale", differenzino, a fine perequativo, la retribuzione dei lavoratori costretti ad acquistare generi di sussistenza di prima ed elementare necessità, rispetto a quella dei lavoratori che, provvisti altrimenti di tali generi, non sono esposti alla relativa spesa».

Successivamente con la sent. n. 78/1963 la Corte, esprimendosi sul riconoscimento, ai fini del conseguimento della pensione per invalidità, del proprio diritto a godere della contribuzione figurativa (di cui agli artt. 56, primo comma, lett. a, n. 2, del R.D. 4 ottobre 1935, n. 1827, e 4, quarto comma, della legge 4 aprile 1952, n. 218), sanciva che «non può non aver rilevanza sul terreno giuridico, che la concessione dei contributi figurativi, intesa, come si è detto, ad eliminare le conseguenze dannose dei fatti accennati riguardo alla realizzazione della più completa difesa sociale contro l'invalidità e la vecchiaia, non ha ragione di permanere qualora i soggetti che ne dovrebbero beneficiare si trovino ad avere già assicurato un trattamento previdenziale, uguale a quello dell'assicurazione obbligatoria in questione, che li pone al coperto dalle conseguenze della diminuita o cessata capacità di guadagno, garantendo un minimo vitale». Stessa questione viene ripresa e sottolineata nella sent. n. 20/ 1964.

Nella sentenza n. 75/1964, in materia di “residuo di compenso” per il lavoro autonomo, la Corte affermava come «La norma dell'art. 36, primo comma, è intesa ad assicurare la tutela della persona del lavoratore e la soddisfazione dei bisogni fondamentali suoi e della sua famiglia; non già a garantire la parità delle prestazioni nel rapporto sinallagmatico di lavoro. Se, pertanto, i principi contenuti nella detta norma debbono considerarsi applicabili nel campo del lavoro autonomo, e in particolare nel campo delle professioni intellettuali, tale applicazione non può aversi se non in

⁰ Per un commento alla sent. n. 41/1962 si legga G. MINIERI, *Profilo costituzionale della c.d. indennità di caropane*, in *Il Foro italiano*, 1963, p. 658 ss.

considerazione dell'attività complessiva del professionista, nei modi e nei limiti in cui essa sia accertabile e valutabile, e non in relazione ai singoli rapporti e alle singole prestazioni in cui si esplica l'attività del libero professionista. Oltre tutto, quest'ultimo criterio non varrebbe ad assicurare al professionista l'esistenza libera e dignitosa, voluta dalla Costituzione».

Nella Sent. n. 97/1968⁰, invece si legge come, in materia di esenzione fiscale, «questa esenzione esclude che per un reddito inferiore al minimo insorga quella capacità contributiva che la Corte - sentenza n. 89 del 1966 - definì come presupposto di legittima imposizione e che è collegata a fatti o atti economici demandati alla valutazione, purché non arbitraria, del legislatore. L'esenzione, invero, risponde all'esigenza di salvaguardare il c.d. minimo vitale, secondo quanto è suggerito dalla scienza finanziaria ed è imposto dal dovere di non distruggere quelle situazioni economiche e sociali alle quali la stessa Costituzione accorda la sua tutela». Dello stesso avviso è la sent. n. 62/1977 in materia di pensione minima, nella quale la Corte sostiene come l'esigenza di rispettare l'art. 38 Cost. sarebbe ancora più evidente ed inderogabile per i professionisti titolari di pensione per invalidità i quali, di fronte all'irrisorietà dell'assegno, sarebbero costretti, nonostante l'invalidità, ad industriarsi a proseguire un'attività professionale per raggiungere un minimo vitale di reddito.

In tema di trattamenti ordinari di disoccupazione - fermi per un decennio ai valori monetari del 1974 (malgrado fossero originariamente pari a quelli della pensione sociale e successivamente polverizzati dall'inflazione degli anni '70)⁰- la Corte intima al legislatore un adeguamento del valore monetario del trattamento ordinario di disoccupazione attraverso una sentenza monitoria, la sent. n. 28/1984.

Viene poi emanata una sentenza additiva di principio, la n. 22/1969 abrogativa della vecchia disciplina, che demanda al legislatore futuro (poi intervenuto a distanza di poche settimane con la legge n. 160/1988) la determinazione discrezionale del nuovo trattamento, in cui è possibile leggere «l'ammontare di questo minimum vitale è ovviamente riservato ad apprezzamento del legislatore»⁰.

In materia di adeguatezza dell'indennità ordinaria di disoccupazione, (dal 1974 al 1988 è stata cristallizzata a 800 euro mensili ai sensi dell'art. 13 d.l. n. 30/1970), con la sent. n. 28/1984 la Corte Costituzionale, ha affermato che la valutazione della medesima non poteva trascurare le garanzie contro i licenziamenti individuali e le attribuzioni della Cassa integrazione guadagni.

⁰ Per un commento alla sent. n. 97/1968 si legga, tra gli altri F. GAFFURI, *Rilevanza costituzionale del minimo imponibile come espressione del principio di capacità contributiva*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, p. 1543 ss.

⁰ A. ANDREONI, *Op. cit.*, p. 299.

⁰ In ultimo la Corte emana una nuova sentenza additiva di principio la n. 295/1991 che chiarisce il potere-dovere del giudice, ex art. 15 disp. Att. C.p.c., di rivalutare l'importo del trattamento ordinario, per tutti i casi precedenti la novella legislativa del 1988. «Questa successione di pronunce è stata attentamente studiata in dottrina: dal punto di vista costituzionale, per l'innovazione del tipo di sentenza, in quanto additiva di principio, dal punto di vista previdenziale, per gli opinabili effetti sull'ordinamento di settore». A. ANDREONI, *Op. cit.*, p. 300.

Successivamente però la Corte, a seguito della legge n. 180/1988⁰ che aveva disposto incrementi dell'indennità, è giunta alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 13 del d.l. n. 30/1974, in particolare per la parte in cui non si prevedeva un meccanismo di adeguamento del valore monetario dell'indennità in cifra fissa, demandando al giudice la rideterminazione degli importi dovuti (sent. n. 497/1988). Colpisce in questa pronuncia, definita come additiva di principio, l'evidente lesione del c.d. "nucleo essenziale del diritto" e, allo stesso tempo, la mancata identificazione del valore monetario corrispondente ad esso. In definitiva, è possibile ritenere che la Corte abbia voluto confermare la salvaguardia del nucleo essenziale della prestazione previdenziale, affermando come esso non possa soggiacere ad alcun condizionamento derivante dalle esigenze di limitazione della spesa pubblica⁰.

Si faccia inoltre riferimento al tema della non pignorabilità di alcune somme necessarie alle esigenze di vita. Con la sent. n. 506/2002⁰, infatti, la Corte aveva dichiarato incostituzionale la pignorabilità "della sola parte della pensione, assegno o indennità necessaria per assicurare al pensionato i mezzi adeguati alle esigenze di vita". Tale pronuncia ha prodotto il successivo intervento del legislatore, che con l'art. 13, co. 1, lett. l, d.l. 27 giugno 2015, n. 83, (modificato in l. 6 agosto 2015, n. 132), ha scritto l'attuale art. 545, co. 7, Codice di Procedura Civile.

Successivamente, però, con la sent. n. 248/2015⁰ la Corte ha differenziato la non pignorabilità della pensione da quella della pignorabilità del quinto dello stipendio, anche quando questo è molto basso, affermando come esista una "disomogeneità delle situazioni sulla base delle quali è stato instaurato il giudizio". Pertanto la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, del Codice di Procedura Civile, affermando come «la facoltà di escutere il debitore non può essere sacrificata totalmente, anche se la privazione di una parte del salario è un sacrificio che può essere molto gravoso per il lavoratore scarsamente retribuito». Con la sent. n. 70/2016 la Corte ha poi chiarito che lo scopo della norma è quello di «contemperare la protezione del credito con l'esigenza del lavoratore di avere, attraverso una retribuzione congrua, un'esistenza libera e dignitosa».

Con queste pronunce, pertanto, emergono due questioni importanti rispetto alla individuazione diretta di un minimo vitale (anzi due diversi per pensionati e lavoratori) da parte dello

⁰ Per un commento alla sent. n. 180/1988 si legga, tra gli altri, P. PACITTO, *Profili ricostruttivi di una disciplina tributaria uniforme dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del lavoratore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, p. 1707 ss.

⁰ A. ANDREONI, *Lavoro diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, Torino, 2006, p. 235.

⁰ Per un commento alla sent. 506/2002 si legga, fra gli altri, M.R. BARBATO, *Il nuovo regime di pignorabilità dei trattamenti pensionistici pubblici e privati*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2003, n. 54, fasc. 1, p. 179 ss., C. COLAPIETRO, *La Corte costituzionale travolge il principio della generale impignorabilità delle pensioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 4160 ss.

⁰ R. PESSI, *Le nozioni "relative" di sufficienza, adeguatezza, mantenimento, impignorabilità: osservazioni alla sentenza n. 248/2015*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2015, p. 2231 ss.

stesso legislatore, e associabile a somme non pignorabili e dunque non sottraibili alle esigenze di vita. La prima riguarda il fatto che «la limitazione posta all'espropriabilità dei crediti da lavoro dipendente, prevista nell'articolo 545 del Codice di Procedura Civile, trova il suo fondamento nel fatto, che nella generalità dei casi, il lavoratore dipendente trae i mezzi ordinari di sostentamento per le necessità della vita da un'unica fonte, facilmente aggredibile, con ciò intendendo però stabilire soltanto dei limiti a un particolare mezzo di esecuzione ma non certo introdurre una deroga al principio della responsabilità patrimoniale, la quale resta pertanto piena e illimitata»⁰; la seconda questione riguarda l'esclusione dei crediti di lavoro, dalla non pignorabilità, «per la diversa configurazione della tutela prevista dall'art. 38 rispetto a quella dell'art. 36 Cost.».

In ultimo si faccia riferimento ad una sentenza recente, indubbiamente importante, che si avrà modo di approfondire meglio nel capitolo 2 del presente lavoro, è la sent. n. 10/2010⁰, nella quale la Corte, in tema di “nucleo nucleo essenziale di un diritto fondamentale”, afferma come «il nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, legittimi, in ogni caso, un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli».

1.9 Considerazioni conclusive

L'analisi svolta nei paragrafi precedenti ha messo a fuoco come per i costituenti, la “questione della povertà” doveva essere risolta in via preventiva, attraverso quanto sancito dall'art. 4 Cost., ovvero «nella diffusione del lavoro, fatto oggetto di un diritto, seppur dalla qualificazione giuridica incerta, e, significativamente, anche di un dovere»⁰. Quindi secondo l'interpretazione letterale dell'art. 38 Cost. il sistema di protezione sociale, bipartito tra assistenza e previdenza sociale, dovrebbe raggiungere l'universalità dei cittadini: da un lato, tutti i lavoratori dovrebbero essere garantiti da meccanismi previdenziali, dall'altro, tutti gli inabili al lavoro, privi di mezzi, dovrebbero essere garantiti attraverso meccanismi assistenziali.

D'altro canto, sebbene nell'art. 4, 2° comma il lavoro rappresenti innanzitutto un dovere per la partecipazione alla vita politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 Cost.), parte della dottrina ritiene

⁰ G. LA BANCA, *La Corte costituzionale promuove la pignorabilità di un quinto dello stipendio*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 aprile 2016.

⁰ Per un commento alla sent. n. 10/2010 si legga, tra gli altri E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, n. 1, p. 164 ss.; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in www.forumcostituzionale.it, A. RUGGERI, *"Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in www.forumcostituzionale.it; E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in www.gruppodipisa.it.

⁰ F. PIZZOLATO, *Op. cit.*, 2004, p. 15.

che tale impostazione si fondi su un grave equivoco, poiché in realtà il dovere di cui al secondo comma dell'art. 4 Cost. non fa riferimento necessariamente ad una prestazione lavorativa, bensì allo svolgimento, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, di una attività o una funzione, che «concorra al progresso materiale o spirituale della società».

Per i costituenti, inoltre, il diritto-dovere al lavoro, contenuto nella previsione nell'art. 4, 2° comma, si fondava sulla “promessa” di una piena e stabile occupazione⁰; pre-requisito che, in questo periodo storico, è messo fortemente in difficoltà dal perdurare di fasi di crisi economica, che sembrano rendere la disoccupazione involontaria e la inoccupazione, fenomeni quasi strutturali, invece che contingenti⁰

Questo perché l'obiettivo di “pieno impiego”, collegato a quello di “garanzia del diritto al lavoro” da parte dello Stato, in questa fase storica sta divenendo, *de facto*, un fine sempre più distante, a causa dell'abbandono delle politiche keynesiane in favore di scelte economiche sempre più improntate sull'ordoliberalismo. Sembrerebbe pertanto necessario interrogarsi sulle modalità con le quali uno Stato possa oggi garantire il diritto al lavoro attraverso politiche che mirino all'obiettivo del pieno impiego, a partire dalla constatazione che, «se la piena occupazione nel lavoro subordinato non è una promessa sostenibile, il diritto del lavoro non potrà identificarsi in futuro con la legislazione sul rapporto di lavoro subordinato degli occupati stabili»⁰.

Come già detto, invece, l'art. 38 Cost. comma 2 fa riferimento, nell'interpretazione letterale, alla tutela previdenziale, diretta a tutti coloro che risultano abili al lavoro, (ai quali il sistema assicurativo sociale garantisce, a seguito accantonamenti di quote di salario o comunque di reddito, la corresponsione delle prestazioni), e alla tutela assistenziale, a un vero e proprio diritto al mantenimento, finanziato principalmente attraverso la fiscalità generale.

Come si è modo di analizzare nei precedenti paragrafi, però, è possibile interpretare sia la nozione di “disoccupazione involontaria”, sia la nozione di “inabilità” in modo “estensivo”,

⁰ C. MORTATI, *Il diritto al lavoro*, in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, 1972 (b), 147.

⁰ «Il mercato del lavoro si è trasformato in un modo tale per cui il numero dei lavoratori atipici o precari e dei “lavori senza qualità” è in costante aumento; il termine “flessibilità” viene sempre più spesso declinato in coppia con “insicurezza”; hanno fatto la loro comparsa i *working poor*, quel che un tempo sarebbe parso un ossimoro: persone che hanno un lavoro, o entrano ed escono dal mercato del lavoro e tuttavia restano sotto la soglia di povertà, talvolta anche assoluta e che con la loro vita fatta di espedienti, smentiscono quotidianamente la tesi per cui se c'è lavoro non c'è povertà. Alla luce di tutto ciò l'obiettivo della piena occupazione e di una retribuzione adeguata a garantire un'esistenza libera e dignitosa per tutti (per il momento) è fallito o comunque lontano. La promessa risulta (per il momento) tradita», così, C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa: sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, 140.

⁰ M. D'ANTONA, *Lavoro, diritti, democrazia. In difesa della Costituzione*, Roma, 2010, p. 73. Si legga, inoltre, L. GAETA, F. STOLFA, P. TESAURO, *Il rapporto di lavoro: subordinazione e costituzione*, Tomo I, di (a cura di) L. GAETA, P. TESAURO, *La subordinazione*, Torino, 1993, p. 215: «Dalla subordinazione alle subordinazioni: la modulazione delle tutele. Il precipitato teorico del nuovo diritto del lavoro degli ultimi anni sulle ricostruzioni della subordinazione è davvero considerevole». Si legga anche M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro di fine secolo: crisi di identità?*, in *Rivista giuridica del Lavoro*, 1998, I., p. 311.

intendendo la nozione di “inabilità” non solo in senso tecnico ma anche in senso sociale⁰, ossia come incapacità di procurarsi attraverso il lavoro il “minimo vitale”, non per indisponibilità a lavorare ma come risultato dell’impossibilità, per quei soggetti, di inserirsi all’interno del mondo del lavoro.

Allo stesso modo si potrebbe ripensare la tutela della disoccupazione involontaria in un’ottica più ampia, intesa come “mancanza di lavoro” che darebbe diritto, alla garanzia di un “minimo vitale” quale strumento necessario per reinvestire sulle proprie competenze ed abilità, al fine di un reinserimento lavorativo, obiettivo che lo Stato dovrebbe comunque impegnarsi a garantire, rafforzando le politiche di occupazione.

In altri termini, il diritto ad un “minimo vitale” si configurerebbe, *de facto*, come “risarcimento per il mancato procurato lavoro” ma in un’ottica di risarcimento temporaneo, propedeutico alla realizzazione del “diritto al lavoro”, così come previsto dall’art. 4, comma 1 Cost..

Per tali ragioni, in questi ultimi anni, si è sviluppata, in dottrina⁰, un’interpretazione evolutiva della Costituzione, che legge l’art. 38 in combinato disposto con gli artt. 2, 3 comma 2 e 38 comma 1, attraverso la quale, secondo alcuni autori⁰, si tende a riconoscere, in capo alle persone economicamente e socialmente più deboli, il diritto all’esistenza quale condizione imprescindibile di cittadinanza, una sorta di risarcimento per il «mancato procurato lavoro».

In particolare, secondo autori come Persiani⁰ l’art. 38 Cost., non avrebbe un valore tassativo, ma programmatico che non esclude un’estensione della tutela; secondo altri autori come Loi⁰ il programma di partecipazione contenuto nell’art. 3 Cost., 2° comma, mediante l’eliminazione degli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono al pieno sviluppo dell’individuo, confluirebbe sia il raggiungimento del c.d. “minimo vitale”⁰, sia il programma di attribuzione dei mezzi adeguati ex art. 38, 2° comma Cost..

Ad avviso di chi scrive, pertanto, una lettura evolutiva dell’art. 38 Cost., favorirebbe la prospettiva di una nozione unitaria di sicurezza sociale⁰, secondo la quale il sistema di sicurezza

⁰ Si faccia riferimento al paragrafo 1.7.2. del presente capitolo.

⁰ «La distinzione tra previdenza ed assistenza sociale non può che ridursi alla diversità dell’ambito e della intensità della tutela, giustificata non già da una diversità di fondamento, ma dal diverso modo in cui l’orientamento ha valutato le esigenze dei cittadini in genere rispetto a quelle dei lavoratori», così M. PERSIANI, *Diritto della Previdenza Sociale*, Padova, 1988, p. 26. Stessa interpretazione la si ritrova in M. PERSIANI, M. D’ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, 2016, p. 11. Si legga inoltre, fra gli altri, G. G. BALANDI, *Per una definizione del diritto della previdenza sociale*, in *Politica del Diritto*, 1984, p. 576; G. ALLEGRI, *Il bilanciamento tra autonomia e solidarietà per un nuovo modello sociale europeo. uno spunto costituzionalistico in tempi di crisi*, in G. BRONZINI, R. COSIO (a cura di): *Interpretazione conforme, bilanciamento dei diritti e clausole generali*, Milano, 2017, pp. 283ss.; G. ALLEGRI, *Per un nuovo garantismo sociale Una rilettura costituzionale oltre la società salariale*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, n. 4, 2015, pp. 613 ss.; Si ribadisce inoltre la posizione, già citata di F. PIZZOLATO, *Op. cit.*, 2004; M. CAVINO, I. MASSA PINTO, *Op. cit.*, 2013; P. OLIVELLI, *Op. cit.*, 1988.

⁰ C. TRIPODINA, *Op. cit.*, 2013, 227.

⁰ M. PERSIANI, *Diritto della Previdenza sociale*, XX edizione, Torino, 2014, p. 11.

⁰ P. LOI, *Il principio di ragionevolezza e proporzionalità nel diritto del lavoro*, Torino, 2016, p. 10.

⁰ Si faccia riferimento al paragrafo 1.8.2. del presente capitolo.

⁰ «La distinzione tra previdenza ed assistenza sociale non può che ridursi alla diversità dell’ambito e della intensità della tutela, giustificata non già da una diversità di fondamento, ma dal diverso modo in cui l’orientamento ha valutato le

sociale si delinea come quel «complesso di disposizioni che hanno ad oggetto l'erogazione da parte dello Stato, attraverso l'intervento della solidarietà generale, di beni e servizi ai cittadini in condizioni di bisogno, al fine di consentirne l'effettiva partecipazione alla vita economica, politica e sociale del Paese»⁰.

In quest'ottica, nelle successive fasi della ricerca, si analizzerà lo sviluppo legislativo in Italia in materia di tutela della disoccupazione involontaria, a livello regionale e locale, al fine di evidenziarne o meno l'efficacia, con particolare riferimento alle diverse fasi del ciclo economico.

Attraverso questo *excursus* si intende quindi provare a fissare dei parametri attraverso cui analizzare, successivamente, la possibile efficacia o meno di nuove forme di tutela della disoccupazione in sperimentazione nell'ultimo decennio, come il reddito minimo, e non ancora entrate pienamente in vigore.

esigenze dei cittadini in genere rispetto a quelle dei lavoratori», così M. PERSIANI, *Diritto della Previdenza Sociale*, Padova, 1988, 26. Si legga inoltre, fra gli altri, G. G. BALANDI, *Per una definizione del diritto della previdenza sociale*, in *Politica del Diritto*, 1984, 576.
O S. RENGA, *Op. cit.*, p. 14.

Capitolo II

La tutela dei “non occupati” nell’evoluzione legislativa

2.1 Premessa

Dopo aver approfondito nel primo capitolo la nozione di disoccupazione involontaria nella dimensione costituzionale, verrà ora analizzata la sua evoluzione legislativa, con particolare riferimento a due pilastri del welfare italiano: la previdenza e l’assistenza sociale.

Come osservato in precedenza, per gran parte della dottrina l'art. 38 può essere interpretato come un segno della «lungimiranza del legislatore costituzionale»⁰, il quale, nell’ipotesi di una fase di continua creazione di nuove tipologie di impiego, decise di fornire una garanzia costante della loro tutela tramite una previsione dal carattere aperto. Il testo costituzionale infatti, secondo parte della dottrina, non limiterebbe l'ambito di operatività di queste tutele soltanto ad alcune specifiche categorie, come sancito dagli articoli 35, 36 Cost. ⁰.

Allo stesso modo non sarebbero da prendere in considerazione solo alcune statuizioni del Codice Civile come l'art. 2060⁰, il quale provvede ad offrire generica tutela al lavoro in tutte le sue “*forme organizzative ed esecutive*”⁰, e l'art. 2116⁰ c.c. che, invece, dà vita al concetto di “tutela previdenziale necessaria e di automaticità delle prestazioni”⁰, prevedendo l'erogazione di servizi anche a fronte di un'assenza contributiva, (salvo diverse disposizioni delle leggi speciali), con la conseguente mancanza di un rapporto di corrispettività tra contributi e prestazioni erogate. I contributi, infatti, costituiscono al massimo «un elemento della fattispecie per il conseguimento delle stesse»⁰.

Come si avrà modo di analizzare, nel corso del presente capitolo, attraverso lo studio dell’evoluzione legislativa, la normativa che regola le assicurazioni sociali e previdenziali sia

⁰ In tal senso M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, 2007, Padova, p. 80.

⁰ L'art. 35, co. 1 Cost. recita infatti "La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni".

⁰ L'art. 2060 c.c. afferma che "il lavoro è tutelato in tutte le sue forme organizzative ed esecutive, intellettuali, tecniche e manuali".

⁰ G. MURACA, *L'accesso ai diritti sociali dei soggetti detenuti. Aspetti giuridici e sociologici*, in *AltroDiritto.unifi*, 2009.

⁰ Art. 2116 c.c. afferma che “Le prestazioni indicate nell'art. 2114 sono dovute al prestatore di lavoro, anche quando l'imprenditore non ha versato regolarmente i contributi dovuti alle istituzioni di previdenza e di assistenza, salvo diverse disposizioni delle leggi speciali (o delle norme corporative)”.

⁰ Il sistema di automaticità delle prestazioni riesce a tutelare il soggetto lavoratore in casi di mancata o errata contribuzione da parte del datore di lavoro. In questo modo si riesce a non far ricadere il rischio proprio di una cattiva gestione contributiva sul soggetto più debole, il lavoratore. Avremo modo di riparlare di questo istituto all'interno della trattazione sulle pensioni. Si deve considerare infatti che questo tipo di tutela risulta ancora più utile nelle prestazioni previdenziali di “lungo periodo”.

⁰ G. MURACA, *Op. cit.*

costituita da un coacervo di norme, tra loro stratificate in maniera del tutto disorganica.

L'analisi del presente lavoro, pertanto, seguirà una duplice linea di sviluppo: da un lato ci si concentrerà su una valutazione parallela delle diverse misure di tutela riguardanti i soggetti privi di lavoro, sia nella legislazione previdenziale che nella legislazione assistenziale; dall'altro si procederà con un'analisi diacronica dello sviluppo normativo, mediante una sottodivisione in periodi storici, nel tentativo di individuare delle connessioni tra le scelte politiche, attuate in materia di tutela dei "non occupati", ed il contesto economico, politico e sociale nel quale il legislatore si è spesso trovato ad approvare differenti provvedimenti legislativi.

In merito all'evoluzione della legislazione previdenziale si inizierà, in primo luogo, con un riferimento alle prime norme degli anni '20, come la c.d. "assicurazione contro la disoccupazione" (Ad) del R. D. 30 dicembre 1923, n. 2158, strumento originario dal quale sono poi derivate tutte le altre misure di sostegno al reddito per i disoccupati. Successivamente all'approvazione della Carta Costituzionale, sarà poi possibile analizzare i diversi sussidi straordinari (Ss), destinati a determinate categorie professionali; tali misure saranno esaminate sulla base di alcuni elementi essenziali, quali: l'ampiezza della platea dei beneficiari (criteri reddituali o familiari), l'evento protetto, la condizionalità al lavoro, l'ammontare e l'adeguatezza del beneficio, la durata ed il finanziamento. In una terza fase si analizzeranno dunque le misure previdenziali introdotte negli anni '90, come l'indennità di mobilità (l. n. 223/91), strumenti a favore di particolari categorie di lavoratori licenziati che, sostituendo temporaneamente il trattamento retributivo, miravano a favorire il reinserimento dei soggetti stessi all'interno del mercato lavorativo. In ultimo, si analizzeranno le novità legislative introdotte dalla Riforma Fornero (l. n. 92/2012) e dal Jobs Act (d. lg. 22/2015), al fine di valutare se e come esse si pongano l'una in continuità dell'altra, condividendo obiettivi di medio-lungo periodo e principi ispiratori. In particolare, si porrà l'accento sulla Naspi, introdotta con il d.lg. 22/2015 e in grado di sostituire le prestazioni di AspI e mini – AspI, e sulla Dis – Coll, che ha esteso poi la tutela anche alla categoria dei collaboratori coordinati e continuativi, fino ad allora esclusi.

La riflessione sull'evoluzione della legislazione previdenziale verterà principalmente sul nodo dell'estensione della tutela attraverso i criteri di accesso alle diverse, al fine di comprendere se siano stati compiuti o meno dei concreti passi in avanti verso un sistema di protezione sociale caratterizzato dall'universalismo.

Per quanto riguarda invece l'analisi dello sviluppo della legislazione assistenziale in materia di disoccupazione involontaria, verranno innanzitutto esaminate le prime sperimentazioni attuate negli anni '60, con particolare riferimento al dibattito che ha caratterizzato l'introduzione di un particolare tipo di assegno, destinato agli studenti universitari (l. n. 80/1963). Tale approfondimento

non risulta affatto scontato poiché, per la prima volta in dottrina, il tema della “remunerazione” di un’attività come lo studio, di fatto slegata dal rapporto di lavoro, diviene oggetto di analisi giuridica.

L’analisi si sposterà poi negli anni ’90, periodo in cui è possibile osservare un moto di accelerazione dell’evoluzione legislativa assistenziale, favorito soprattutto dal lavoro istruito dalla Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (meglio conosciuta come Commissione Onofri del 1997). Essa fu la prima a sottolineare apertamente la necessità di superare le misure fino a quel momento esistenti in Italia, in favore dell’istituzione di un vero e proprio diritto soggettivo ad un sostegno al reddito, al fine di porre rimedio a quella che veniva definita da molti come «la grande anomalia della situazione italiana»⁰.

Al lavoro della Commissione Onofri, però, non venne dato molto seguito, nonostante ebbe il merito di evidenziare l’esigenza di una riforma radicale del sistema assistenziale, la quale fu in parte soddisfatta dalla legge quadro del 2000, a n. 328. Il lavoro svolto dalla Commissione Onofri riuscì inoltre a dare un forte impulso ad un’importante stagione legislativa regionale in materia di strumenti di sostegno al reddito, che vide come immediata conseguenza una cospicua produzione di proposte di legge che, in diversi casi, vennero tramutate in vere e proprie leggi regionali (esempio l. r. 4/2009 della Regione Lazio). Questa prima evoluzione legislativa regionale incentivò senza dubbio lo sviluppo di misure di sostegno al reddito anche a livello nazionale, dalla sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (RMI), attuata a cavallo tra la fine degli anni ’90 ed i primi anni 2000, alle diverse Carte Acquisti (*social card*) e alla sperimentazione del SIA (Sostegno per l’Inclusione Attiva).

Per tali ragioni, una seconda parte dell’analisi ivi condotta sarà incentrata sull’approfondimento delle prime leggi regionali e, successivamente, sulla sperimentazione del RMI, delle diverse *social card* e del SIA, tenendo conto, anche in questo caso, dell’importanza di confrontare tali misure con alcuni elementi essenziali, come l’ampiezza della platea dei beneficiari (criteri reddituali e familiari), l’evento protetto, la condizionalità al lavoro, l’ammontare e l’adeguatezza del beneficio, la durata ed il finanziamento. Ricorrendo alla stessa metodologia, infine, si procederà ad analizzare l’ultima fase, legata alla più recente produzione legislativa assistenziale in materia di tutela dei “non occupati”, focalizzandosi in particolare sulle ultime leggi regionali (esempio la l. n. 3/2016 della Regione Puglia), nonché sulle più recenti misure approvate a livello nazionale come l’Asdi (d. lg. 22/2015) e la l. n. 33/2017, la quale ha introdotto il Reddito di Inclusione (REI).

⁰ Relazione finale Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale. Prospettive assistenziali, n. 118, aprile-giugno 1997.

Appare dunque evidente come il nucleo di questa parte della ricerca verterà da un lato sul rapporto esistente tra legislazione regionale e statale, dall'altro sulla presunta continuità, in materia di criteri, tra la prima stagione di produzione legislativa (sia nazionale che regionale) e la seconda, decisamente più recente. Rispetto al primo punto, infatti, risulta chiaro come la produzione legislativa regionale abbia giocato un ruolo fondamentale nel processo di stimolazione di quel dibattito nazionale riguardante le misure di contrasto alla povertà, in mancanza del fatto che lo Stato non determinasse i livelli essenziali dell'assistenza sociale. In merito al secondo punto, invece, potrebbe essere interessante chiedersi se l'iniziale spinta verso l'approccio universalistico non sia stata successivamente depotenziata nel corso degli anni, a favore di una ricerca di maggiori elementi di condizionalità.

Nella parte finale del capitolo saranno dunque formulate alcune considerazioni conclusive, riguardanti in particolare il processo di evoluzione complessiva della legislazione del nostro Paese in materia di tutela dei "non occupati"; sarà così possibile comprendere se nel corso del tempo vi sia stata o meno una tendenza crescente verso l'universalismo (tanto nelle misure previdenziali quanto in quelle assistenziali) e in che modalità esso sia stato inteso (se come allargamento delle categorie a cui estendere la tutela o come estensione generale di quest'ultima, a prescindere dalla condizione lavorativa del soggetto). Sarà inoltre possibile approfondire la possibilità di un'interpretazione dualistica classica del sistema di protezione sociale italiano, fondata sulla prevalenza del modello mutualistico-categoriale, volto ad accogliere una concezione più ampia e pluralisticamente aperta della previsione costituzionale, enfatizzando allo stesso tempo il rilievo delle scelte disponibili alla discrezionalità del legislatore ordinario, al di là di modelli di tutela storicamente precostituiti.

2.2 La tutela dei “non occupati” nella legislazione previdenziale.

2.1.1 Il trattamento ordinario di disoccupazione

Per analizzare l'evoluzione legislativa del nostro Paese, in materia di disoccupazione involontaria, è sempre importante comprendere il ruolo svolto dalle diverse fasi del ciclo economico e dalle trasformazioni del mercato del lavoro, rispetto alle scelte del legislatore in *subiecta materia*.

Il primo istituto risale al periodo precedente all'approvazione della nostra Carta Costituzionale, la c.d. “assicurazione contro la disoccupazione (Ad)”, la cui fonte primaria è il regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 aprile 1936, n. 1155, nonché dal regolamento di cui al regio decreto 7 dicembre 1924, n. 2270)⁰.

L'Ad è stata definita come «lo strumento originario e fondamentale usato nei sistemi socio economici capitalisti di mercato per la corresponsione di un reddito ai disoccupati; conseguentemente, da essa hanno tratto ispirazione, in conformità o in opposizione, successivi istituti di tutela previdenziale del medesimo evento»⁰.

Per comprendere le caratteristiche dell'Ad, si consideri che il mercato del lavoro italiano dell'epoca si trovava in una condizione di relativa stabilità, contraddistinto dalla necessità di contenere la mobilità della manodopera nei comparti centrali dell'economia e di mantenerla sotto il controllo del datore di lavoro, «titolare del potere di recesso *ad nutum*»⁰, in una fase storica in cui non esisteva ancora una vera e propria disciplina dei licenziamenti. Per tali ragioni, il meccanismo assicurativo dell'Ad dovette farsi carico dell'esigenza di evitare che eventuali spostamenti di una grossa parte dei lavoratori, da un settore all'altro, causati dalle congiunture economiche, potessero interferire con la pianificazione imprenditoriale. L'Ad provò a raggiungere questo obiettivo agendo sia sul piano “collettivo”, attraverso una forma di tutela destinata esclusivamente a quei settori stabilmente occupati della forza lavoro complessiva, sia su un piano “individuale”, prevedendo che i requisiti assicurativi e contributivi richiesti fossero ottenibili solo «a prezzo di una continuità di impiego interamente controllata dal datore di lavoro»⁰.

Le caratteristiche dell'Ad, pertanto, furono le seguenti: l'*evento protetto* era rappresentato

⁰ Per completezza l'AD è contenuta nel R.D. 30 dicembre 1923, n. 3158 (e relativo regolamento d'attuazione approvato con R.D. 7 dicembre 1924, n. 2270), successivamente è intervenuto il R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, sul perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale (convertito con modificazioni in l. 6 aprile 1936, n. 1155), ed il R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636 (convertito con modificazioni in l. 6 luglio 1939, n. 1272).

⁰ Cfr. G. G. BALANDI, S. RENGA, *Voce Disoccupazione nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto Civile*, sezione commerciale, Torino, 1990, p. 51.

⁰ «*ad nutum*» (ossia nell'interesse del datore di lavoro. Cfr. S. RENGA, *Op. cit.*, 1996, p. 106.

⁰ Cfr. G. G. BALANDI, S. RENGA, *Op. cit.*, 1990, p. 51.

dalla disoccupazione per mancanza di lavoro⁰; l'*area soggettiva della tutela* comprendeva le persone di ambo i sessi che avessero compiuto 14 anni e che prestassero lavoro retribuito alle dipendenze di altri⁰; l'*entità della prestazione* era fissata in misura proporzionale rispetto alla retribuzione media soggetta a contribuzione degli ultimi tre mesi precedenti l'inizio della sospensione, corrisposta per il periodo di disoccupazione con un limite di 180 giorni⁰; erano inoltre previste delle prestazioni accessorie, tra le quali il diritto all'accreditamento della contribuzione figurativa. La condizionalità dell'Ad prevedeva poi l'iscrizione alle liste di collocamento e cessava in caso di rifiuto, da parte del beneficiario, di una «occupazione adeguata», in relazione alla salute fisica e morale dell'assicurato, alle possibilità di reimpiego dello stesso nella sua specifica professionalità, alla retribuzione normale della categoria di appartenenza e ai giustificati bisogni del beneficiario e della sua famiglia⁰.

A causa dei requisiti di anzianità assicurativa e contributiva, però, l'Ad escludeva gran parte dei lavoratori a termine e dei prestatori occasionali, così come gli inoccupati e tutti coloro che non avevano mai fatto ingresso nel mercato del lavoro.

Per tali ragioni i padri costituenti, dopo l'approvazione della Carta Costituzionale, assunsero come prioritario l'obiettivo di implementare il sistema assicurativo e di tutela contro la disoccupazione, in un contesto in cui, alla fine del secondo conflitto mondiale, l'Italia si presentava come un paese largamente rurale, in cui l'agricoltura aveva avuto il merito di riuscire ad inglobare gran parte della sovrappopolazione occupazionale⁰. Fu proprio in questo periodo che la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) propose "Il Piano del lavoro"⁰, un provvedimento che mirava allo sviluppo dell'occupazione, capace di ridurre gli squilibri territoriali, fondata su un programma di opere pubbliche, interventi di edilizia popolare, bonifiche e trasformazioni fondiari. Sulla spinta di questa proposta della CGIL, l'allora Governo De Gasperi adottò alcuni interventi di politica economica di natura simile, ma più moderata; un esempio è rappresentato dal progetto di opere pubbliche realizzato tramite l'istituzione della "Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nel Mezzogiorno" (Cassa per il Mezzogiorno), il quale realizzò dei risultati non sempre soddisfacenti⁰. Gli anni '50 furono segnati dall'espansione

⁰ Artt. 3, I c. r. d. n. 3158/1923, art. 45, III c. r. d. l. 1827/1935, art. 19, I c. r. d. l. n. 636/1939.

⁰ Art. r.d.l. n. 636/1939.

⁰ Art. 7, II c. l. m. 160/1988. La retribuzione di riferimento per il calcolo della Ad non può essere in ogni caso inferiore alla retribuzione prevista dei contratti nazionali e provinciali di categoria ed è calcolata in relazione al numero delle giornate di lavoro prestate.

⁰ Art. 53 r. d. n. 2270/1924.

⁰ M. ALBERTI, *Senza Lavoro. La disoccupazione in Italia dall'Unità a oggi*, Bari, 2016, p. 135.

⁰ CGIL, *Il Piano del lavoro*, 1949. Cfr. [A. GIROMETTI](#), [L. GORGOLINI](#), *Il piano del lavoro (1949-1950) e l'Italia della ricostruzione. Dal contesto nazionale al caso pesarese*, Roma, 2016.

⁰ Cfr. **E. PUGLIESE**, **E. REBEGGIANI**, *Occupazione e disoccupazione in Italia. Dal dopoguerra ai giorni nostri*, Roma, 2004, p. 33.

dell'industria italiana settentrionale e dall'aumento dell'occupazione complessiva in questo settore di oltre 1 milione e mezzo di unità: l'area settentrionale del nostro paese, in particolare, fu caratterizzata da una forte domanda di manodopera, in grado di esercitare un potente richiamo sulla forza lavoro del Mezzogiorno; nonostante ciò, il tasso di disoccupazione non vide mai una diminuzione tale da divenire irrilevante⁰. Nel 1954, pertanto, l'allora Ministro del Bilancio Vanoni avanzò l'ipotesi di una programmazione di lungo periodo per la crescita dell'economia italiana, volta alla creazione di 4 milioni di posti di lavoro e ad un incremento annuale del 5% del Pil italiano⁰. L'obiettivo della produttività venne raggiunto e superato, grazie anche ai risultati del settore agricolo, mentre quello per la disoccupazione fu ostacolato proprio da quell'esodo di manodopera contadina, che cresceva ormai ad un ritmo superiore alla capacità di assorbimento dell'industria⁰.

In questo contesto, l'assicurazione contro la disoccupazione (Ad) fu mantenuta e potenziata; la sua importanza rimase immutata, nonostante l'introduzione di alcuni sussidi straordinari (Ss), a fine anni '40, e particolari trattamenti speciali (Ts), fondamentali per fronteggiare l'inadeguatezza mostrata dall'Ad in alcuni contesti occupazionali di crisi.

Si menziona poi, per completezza, l'introduzione di alcune importanti misure di sostegno al reddito, come la Cassa integrazione guadagni (CIG)⁰ che, dal punto di vista «quantitativo» della tutela, fu in grado di rispondere ai mutamenti che interessavano il settore produttivo. La CIG, però fa parte dei c.d. ammortizzatori «in costanza di rapporto»⁰, per tali ragioni si è deciso di non approfondire lo studio di tale misura, al pari degli altri istituti, approfondendo, invece il sostegno al reddito nel momento in cui si interrompa, o non sussista per un nulla, un rapporto di lavoro.

2.2.2 Dagli anni '50 all'approvazione della legge n. 300 del 20 maggio 1970.

La legge 29 aprile 1949, n. 264, rappresenta il primo provvedimento organico postbellico

⁰ Cfr. E. PUGLIESE, E. REBEGGIANI, *Op. cit.*, Roma, 2004, p. 43.

⁰ Cfr. E. PUGLIESE, E. REBEGGIANI, *Op. cit.*, Roma, 2004, p. 44.

⁰ Il fenomeno dell'emigrazione ridusse in maniera determinante il carico di forza lavoro e disoccupazione strutturale nel mezzogiorno. Cfr. E. PUGLIESE, E. REBEGGIANI, *Op. cit.*, Roma, 2004, p. 45.

⁰ La CIG fu introdotta nell'ordinamento con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 12 agosto 1947, n. 869, che conteneva disposizioni sulle integrazioni salariali, poi ratificato con modificazioni dalla legge 21 maggio 1951, n. 498. La legge 23 luglio 1991 n. 223 ha poi modificato alcuni parametri restringendo i tempi di concessione della CIG, al fine di reprimere eventuali abusi. L'art. 1 della legge 20 maggio 1975, n. 164, aggiorna i presupposti applicativi della CIG alla precaria situazione socio-economica degli anni settanta, prevedendo interventi di integrazione salariale in favore degli operai dipendenti da imprese industriali che siano sospesi dal lavoro o effettuino prestazioni di lavoro a orario ridotto.

⁰ Gli ammortizzatori in costanza di rapporto sono quelle misure a favore di lavoratori sospesi dalla prestazione lavorativa o appartenenti ad un programma di orario ridotto erogata dall'INPS o dall'INPGI, che può essere ordinaria o CIGO (con risorse degli stessi INPS o INPGI) e straordinaria o CIGS (con risorse del Ministero del lavoro e delle politiche sociali); qui la *ratio legis* è quella di favorire le aziende in momentanea difficoltà, sgravandole in parte dai costi della manodopera temporaneamente non utilizzata. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2014, p. 366.

che introdusse i sussidi straordinari (Ss), riorganizzando il sistema pubblico di collocamento⁰.

Estensione disoccupazione agricola

L'art. 32 della legge n. 264 del 1949 estende l'*area soggettiva* dell'assicurazione obbligatoria (Ad) anche ai lavoratori agricoli⁰, individuando l'elemento di disoccupazione indennizzabile non più nell'assenza di un rapporto di lavoro in atto con conseguente reddito nullo, bensì nello svolgimento di un'attività lavorativa dalla durata inferiore ad un determinato numero di giornate all'anno. Questo elemento risulta estremamente importante poiché estende l'*evento protetto* anche al fenomeno della «sottoccupazione», fungendo da «integrazione di un reddito penalizzato dalla struttura le precarietà del mercato del lavoro»⁰, nonostante l'intervento vada letto nell'ottica della funzione della Ad, ossia della conservazione della manodopera, che in questo caso investe il settore agricolo⁰. L'*entità* della prestazione ha, nel caso dei lavoratori agricoli, una durata pari alla differenza fra il parametro annuale di giornate lavorative (270) ed il numero di giornate di occupazione effettiva, in ogni caso non superiore a 180 giorni.

In altri termini, l'estensione della Ad ai lavoratori agricoli rappresenta un primo ampliamento della definizione di «involontarietà» della disoccupazione, legata non più solo all'indennizzo della mancanza di lavoro, ma anche alla realtà della sottoccupazione⁰.

I Sussidi Straordinari (Ss)

⁰ Il Titolo III della l. n. 264/1949, intitolato "Assistenza economica ai lavoratori involontariamente disoccupati", si concentra principalmente su due aspetti giuridici, quali gli "Assegni integrativi delle indennità di disoccupazione" ed i "Sussidi straordinari per determinate località e limitatamente a particolari categorie".

⁰ Per quanto riguarda i requisiti contributivi, è importante sottolineare che, ad eccezione dei lavoratori agricoli, il numero minimo di contributi versati richiesto per la concessione del sussidio straordinario è di cinque settimanali per gli operai o uno mensile per gli impiegati alla data di entrata in vigore della presente legge, e aumenta mensilmente di tanti contributi versati quante sono le settimane o i mesi di effettiva occupazione. Raggiunto il numero di 52 contributi settimanali prescritto dal regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito nella legge 6 luglio 1939, n. 1272, anche in difetto dei due anni di assicurazione, al diritto di godere il sussidio straordinario subentrava il diritto all'indennità giornaliera di disoccupazione. La concessione del sussidio straordinario per determinate località e categorie è disposta avuto riguardo alle condizioni di lavoro e delle industrie locali ed ai lavori pubblici da eseguire. Cfr. M. PERSIANI, *Diritto della Previdenza Sociale*, XX edizione, Lavis, 2014, p.342 ss.

⁰ S. RENGA, *Op. cit.*, 1996, p. 105. Si legga inoltre «L'evento non era, in sostanza, uno stato di disoccupazione ma piuttosto di sottoccupazione, di riduzione della produzione. Per l'evento protetto, l'art. 36, della legge n. 264 del 1949 riservava tale tutela a coloro che fossero "involontariamente disoccupati per mancanza di lavoro"» di G. G. BALANDI, S. RENGA, *Voce Disoccupazione nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto*, Torino, 1990, p. 43.

⁰ «Non vi è dunque alcun accertamento dell'attuale stato di disoccupazione, ma l'indennità viene riconosciuta al lavoratore per il suo essere (stato) sottoccupato, ossia per il suo trovarsi all'interno di un mercato del lavoro caratterizzato da momenti lavorativi stagionali o comunque precari. Nel settore agricolo questo trattamento può anche essere inteso come svolgente una particolare funzione di governo di questo specifico mercato del lavoro, ossia quella di sostenere il mantenimento di quest'ultimo attraverso il contrasto delle forti spinte centrifughe che lo attraversano; in altri termini può considerarsi come una forma di incentivo ai lavoratori perché rimangano nel mercato del lavoro agricolo», così S. CAZZANTI, *L'assicurazione per la disoccupazione: ragioni ed alibi di una faccenda non conclusa*, in *Lavoro e diritto*, fasc. 1, 2007, p. 83.

⁰ Si segnala, inoltre, che la l. n. 264/1949 ha realizzato anche l'estensione della Ad a favore degli impiegati, anche delle pubbliche amministrazioni, cui non sia garantita la stabilità dell'impiego.

L'introduzione dei Ss nasceva con l'obiettivo primario di conferire "elasticità" al meccanismo dell'assicurazione contro la disoccupazione, in modo che l'ammontare dei sussidi risultasse uguale a quello dell'indennità ordinaria⁰.

L'evento protetto dei Ss era rappresentato esplicitamente dal carattere involontario dello stato di disoccupazione del soggetto⁰; *l'area soggettiva* della tutela riguardava, nell'ambito della località e delle categorie professionali per le quali era stata attuata la concessione, i singoli lavoratori disoccupati che fossero in possesso di alcuni criteri, riguardanti l'anzianità contributiva, la condizione fisica, familiare o reddituale⁰; *l'entità della prestazione* era poi stabilita in misura pari a quella dell'indennità giornaliera di disoccupazione e la sua durata era, di regola, fissata a 90 giorni, prorogabili a 180, salvo un più ampio termine individuato, in casi eccezionali, dal provvedimento amministrativo stesso⁰. Gli elementi di *condizionalità* dipendevano dal fatto che il lavoratore, iscritto alle liste di collocamento, fosse obbligato a non rifiutare un'occupazione «adeguata» e a seguire dei corsi di qualificazione professionale⁰.

Un elemento da sottolineare è senza dubbio il fatto che l'area soggettiva della tutela dovesse tener conto, in maniera esplicita, dello «stato di bisogno» del soggetto, da accertare attraverso la pubblica amministrazione; il diritto al sussidio, infatti, «non sorge[va] immediatamente al verificarsi delle condizioni previste dalla legge in capo all'interessato, bensì [era] condizionato dall'emanazione del decreto ministeriale di concessione. [Era] dunque il provvedimento amministrativo a stabilire le località e le categorie professionali in favore delle quali il sussidio è

⁰ G. G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Milano, 1984, p. 110.

⁰ Il testo prevedeva che per «determinate località e limitatamente a particolari categorie professionali, potesse essere disposta, con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto col Ministro per il tesoro, la concessione di sussidi straordinari di disoccupazione ai lavoratori che si trovino involontariamente disoccupati per mancanza di lavoro e che non abbiano i requisiti prescritti per il diritto alla indennità giornaliera di disoccupazione» all'art. 36 l. n. 264/1949.

⁰ Nello specifico i criteri per l'accesso agli SS erano i seguenti: 1) versamento di un numero minimo di contributi settimanali per l'assicurazione per la disoccupazione involontaria; 2) iscrizione da almeno cinque giorni alle liste di collocamento senza aver ottenuto offerta di occupazione; 3) impossibilità di seguire corsi di qualificazione professionale o di prestare la propria opera presso cantieri, a causa di una comprovata inidoneità fisica o di un'eccessiva distanza esistente tra il luogo dei corsi o i cantieri e la propria residenza o mancata ammissione del soggetto per deficienza di posti; 4) non appartenenza ad una famiglia in cui almeno due membri fossero occupati; 5) nessun beneficio di sussidi, indennità, integrazioni salariali, pensioni o rendite corrisposte a carico dello Stato, degli enti locali e degli istituti di previdenza e assistenza sociale, fatta eccezione per le pensioni di guerra. Il sussidio straordinario di disoccupazione poteva essere corrisposto anche a titolari di rendite colpiti da infortuni sul lavoro, purché avessero i requisiti richiesti e a condizione che, durante il periodo di godimento del sussidio straordinario, avessero rinunciato all'utile loro spettante. Cfr. Art. 36 l. n. 264/1949.

⁰ La disciplina prevede che ai beneficiari di Ss sia riconosciuto anche l'assegno per il nucleo familiare (art. 6, l. n. 1115/1968). Inoltre gli Ss sono soggetti, per quanto non espressamente previsto, alle norme relative all'indennità ordinaria di disoccupazione.

⁰ L'erogazione del sussidio straordinario cessava di diritto in presenza delle seguenti condizioni: 1) era trascorso il periodo massimo di godimento previsto dall'art. 39; 2) il disoccupato attendeva a proficuo lavoro o aveva rifiutato un'occupazione adeguata; 3) il disoccupato aveva rifiutato senza giusti motivi di seguire dei corsi atti alla qualificazione professionale dei lavoratori o ai cantieri; 4) il disoccupato, senza giustificato motivo, non aveva adempiuto all'obbligo di comprovare in ogni momento la continuità del proprio stato di disoccupazione; 5) il disoccupato non aveva rinnovato l'iscrizione alle liste di collocamento entro la fine del mese susseguente a quello dell'iscrizione o della conferma.

erogabile “avuto riguardo alle condizioni di lavoro e delle industrie locali ed ai lavori pubblici da eseguire” (art. 36, l. n. 264 del 1949)»⁰. Secondo Renga, la situazione di emergenza occupazionale e la pressione sociale ad essa connessa avevano favorito l’affermarsi di tale impostazione, legata al ruolo dell’amministrazione pubblica, la quale rappresentava però, *de facto*, un allontanamento dal modello assicurativo classico⁰.

Negli anni ’60 l’economia italiana fu segnata da un aumento dell’occupazione all’interno della grande fabbrica moderna, orientato alla produzione di massa attraverso un processo lavorativo di stampo taylorista, fondato su elementi quali: catena di montaggio, controllo dei tempi e dei metodi di lavoro, intenso sviluppo tecnologico e standardizzazione della produzione destinata al consumo di massa⁰.

I Trattamenti Speciali per i lavoratori dell’industria (Tsi)

Per tali ragioni verso la fine degli anni ’60, con la legge 15 novembre 1968, n. 1115, furono istituiti i Trattamenti speciali di disoccupazione per i lavoratori dell’industria (Tsi)⁰.

L’*evento tutelato* dei Tsi era rappresentato dalla mancanza di lavoro dovuta a crisi aziendali; l’*area soggettiva* della tutela riguardava i disoccupati il cui ultimo impiego fosse stato svolto presso imprese industriali, per una durata minima continuativa nella stessa impresa di almeno tredici settimane o un trimestre precedenti il licenziamento, ed avesse avuto termine a seguito di

⁰ G. G. BALANDI, S. RENGA, *Op. cit.*, 1990, p. 48: «Per la corresponsione del sussidio straordinario di disoccupazione, si applicavano le norme sull’assicurazione per la disoccupazione involontaria relative alla concessione ed erogazione delle indennità giornaliere, alla sospensione ed alla cessazione del diritto al godimento dell’indennità; medesima, ai ricorsi contro la negata, concessione di essa ed agli organi erogatori e ai controlli. I sussidi straordinari venivano corrisposti attraverso l’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), che prevedeva un istituto di contabilità distinta presso il Fondo di integrazione per le assicurazioni sociali (osservando le norme previste per le gestioni e il controllo di detto Fondo dal decreto legislativo luogotenenziale 1 marzo 1945, n.177). All’onere derivante dall’erogazione dei sussidi straordinari, si provvedeva con i contributi dovuti dai datori di lavoro per gli assegni integrativi delle indennità di disoccupazione. La legge faceva riferimento ad un «versamento», «con ciò apparentemente escludendo l’operatività del principio dell’automaticità delle prestazioni». La misura era fissata annualmente ai sensi dell’art. 9 del decreto legislativo luogotenenziale 1 marzo 1945, n. 177, e col concorso dello Stato. Per l’anno finanziario 1948-49 lo Stato versò all’Istituto nazionale della previdenza sociale, per la corresponsione dei sussidi straordinari, la somma di lire cinque miliardi in due rate semestrali all’inizio di ciascun semestre. Per gli anni finanziari successivi il contributo statale fu determinato in ogni legge del bilancio».

⁰ S. RENGA, *Op. cit.*, 1996, p. 107.

⁰ M. PACI, *Il mutamento della struttura sociale in Italia*, Bologna, 1992, p. 45.

⁰ La legge 1115/1968 dal titolo “Estensione, in favore dei lavoratori, degli interventi della Cassa integrazione guadagni, della gestione dell’assicurazione contro la disoccupazione e della Cassa assegni familiari e provvidenze in favore dei lavoratori anziani licenziati”, prevedeva un intervento straordinario della Cassa per l’integrazione guadagni, in base al quale veniva corrisposta l’integrazione salariale (prevista dal decreto legislativo luogotenenziale 9 novembre 1945, numero 788) agli operai delle aziende industriali (compresi quelli del settore dell’edilizia e affini sospesi dal lavoro o ad orario ridotto in dipendenza di crisi economiche settoriali o locali delle attività industriali o nei casi di ristrutturazione e riorganizzazione aziendale), per la durata di tre mesi. Tale provvedimento era a carico della Cassa per l’integrazione dei guadagni degli operai dell’industria nella misura dell’80 per cento della retribuzione globale, che sarebbe spettata ai lavoratori per quelle ore di lavoro non prestato comprese fra 0 ed il limite massimo previsto dai contratti collettivi di lavoro, non superando mai le 44 ore settimanali. La durata di detto trattamento poteva essere prolungata a 6 mesi con disposizione del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale ed, eccezionalmente, a 9 mesi con decreto interministeriale da emanarsi con le modalità indicate nell’articolo 3 del testo di legge. Il Tsi è stato abolito dalla l. n. 223/1991.

cessazione di attività non stagionale o di breve durata; l'*entità della prestazione* era pari all'80 per cento della retribuzione giornaliera, con la previsione di un tetto mensile aggiornato di anno in anno in misura meno che proporzionale al variare del costo della vita fissato all'anno precedente.

Secondo gli autori Balandi e Renga, il requisito richiesto per la fruizione dei Tsi rendeva «evidente come in questo caso il requisito di stabilità occupazionale non [fosse] considerato con riferimento al mercato del lavoro in generale, ma rapportato alla situazione di crisi che coinvolge la singola azienda, in corrispondenza peraltro alla ispirazione del provvedimento»⁰. Si segnala, in ultimo, che anche i Tsi prevedevano delle disposizioni assistenziali di integrazione alla tutela assicurativa⁰, destinate in particolare ai lavoratori anziani⁰.

La fine degli anni '60 fu caratterizzata da un forte movimento di ascesa della classe operaia; nello specifico, l'autunno del '69 rappresentò la più densa stagione di mobilitazione sindacale dal dopoguerra⁰. Il principale effetto di tali proteste fu, senza dubbio, l'approvazione e la conseguente applicazione dello "Statuto dei lavoratori" (l. n. 300/1970)⁰, il quale, sebbene inizialmente non si occupò di normare la tutela della disoccupazione involontaria, rese più semplici le contrattazioni sindacali successive, ponendo l'accento sui diritti e sulla tutela dei lavoratori e delle lavoratrici.

2.2.3 Dagli anni '70 agli anni '90

Dall'approvazione della l. n. 300/1970 in poi, il mercato del lavoro si trovò al centro di un importante dibattito riguardante il mercato del lavoro italiano, dove la questione dell'occupazione risultava estremamente rilevante. Nella prima metà degli anni '70, però, tale situazione cambiò radicalmente: il quadro economico nazionale subì delle pesanti trasformazioni legate allo shock petrolifero del 1973. L'improvviso aumento del costo delle materie prime ebbe delle forti conseguenze specialmente nel settore della grande industria, le quali si ripercossero a loro volta sul

⁰ G. G. BALANDI, S. RENGA, *Op. cit.*, 1990, p. 48.

⁰ Il Titolo IV del testo di legge riguardava le "Disposizioni sull'assistenza ai disoccupati", disciplinando in particolare il caso della disoccupazione derivante da licenziamenti posteriori all'entrata in vigore della presente legge: si prevedeva che l'assegno giornaliero di 600 lire per la frequenza dei corsi professionalizzanti spettasse anche a coloro i quali percepissero l'indennità di disoccupazione o il trattamento speciale di cui al precedente articolo 8. A chi non aveva accesso agli assegni familiari spettava altresì l'integrazione di lire 120 al giorno prevista dal primo comma dell'art. 4 della L. 2 aprile 1968, n. 424, per ogni figlio, per il coniuge e per i genitori, purché essi fossero a carico dei lavoratori disoccupati.

⁰ Al Titolo V si disciplinava l' "Assegno ai lavoratori anziani licenziati", prevedendo che nel periodo compreso fra il 1° gennaio 1969 ed il 31 dicembre 1973 esso venisse corrisposto agli operai e agli impiegati dipendenti da aziende industriali, diverse da quelle edili, che all'atto del licenziamento avessero compiuto 57 anni di età se uomini o 52 anni se donne e potessero far valere, nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, 180 contributi mensili (ovvero 780 contributi settimanali di cui, rispettivamente) e un assegno pari alla pensione calcolata secondo le norme in vigore anteriormente al 1° maggio 1968. Tale assegno non poteva essere inferiore al trattamento minimo in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria per i lavoratori di età inferiore a 65 anni.

⁰ E. PUGLIESE, E. REBEGGIANI, *Op. cit.*, 2004, p. 62.

⁰ La Legge 20 maggio 1970 n. 300, che reca "Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento" rappresenta un *corpus* normativo fondamentale del diritto del lavoro italiano che, parzialmente modificato e integrato nel corso di questi decenni, costituisce ancora oggi la disciplina di riferimento per i rapporti lavoratore-impresa e i diritti sindacali.

tasso di occupazione dell'intero Paese⁰. Si assistette in particolare all'emergere del fenomeno della disoccupazione giovanile, influenzato soprattutto dal fattore demografico, ossia l'ingresso nel mercato del lavoro dei nati nel periodo del baby boom postbellico⁰.

I Trattamenti Speciali per i lavoratori dell'Edilizia (Tse)

Per tali ragioni vennero approvati i c.d. Tse (Trattamenti speciali per i lavoratori dell'edilizia), attraverso la l. n. 12/1970⁰ e la l. n. 464/1972⁰. L'*evento tutelato* dei Tse corrispondeva alle finalità economiche congiunturali delle prestazioni ed era rappresentato da ipotesi di mancanza di lavoro a causa di cessazione dell'attività aziendale, ultimazione del cantiere o singole fasi lavorative⁰; l'*area soggettiva* della tutela era definita dai disoccupati che avevano prestato impiego all'interno di imprese edili e maturato, nel biennio antecedente la data di cessazione del rapporto di lavoro, almeno sei contributi mensili o 26 settimanali (requisito in seguito modificato in almeno 10 contributi mensili o 43 settimanali)⁰; l'*entità della prestazione* era pari all'80 per cento della retribuzione giornaliera, con la previsione di un tetto mensile aggiornato di anno in anno in misura dell'80 per cento dell'aumento dell'indennità di contingenza dei lavoratori dipendenti maturata nell'anno precedente⁰. Il fatto che i Tse si rivolgessero esplicitamente alle «imprese edili ed affini, anche artigiane» confermava il carattere tipico di tali sussidi, ossia la necessaria individuazione di un settore produttivo, alla quale si affiancava l'elemento della cessazione dell'attività aziendale, (ultimazione del cantiere o delle singole fasi lavorative, riduzione di personale) che aveva provocato la fine del rapporto di lavoro stesso, evidenziando come questa tipologia di sussidi fosse stata esplicitamente immaginata per far fronte a fasi congiunturali⁰.

I Trattamenti Speciali per i lavoratori dell'Agricoltura (Tsa)

Con le leggi n. 457/1972 e n. 37/1977 si definirono, invece, i Tsa (Trattamenti speciali per i

⁰ E. PUGLIESE, E. REBEGGIANI; *Op. cit.*, 2004, p. 75.

⁰ E. PUGLIESE, E. REBEGGIANI; *Op. cit.*, 2004, p. 78.

⁰ In particolare, la legge n. 12/1970 "Prestazioni integrative di disoccupazione per i lavoratori licenziati da imprese edili ed affini", sostituendo il primo comma dell'articolo 8 della legge 3 febbraio 1963, n. 77, prevedeva che: «Al pagamento dell'integrazione di cui all'articolo 1 della presente legge si provvede con un contributo a carico delle imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini nella misura dell'1 per cento della retribuzione lorda sottoposta al contributo integrativo per l'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria».

⁰ Con la legge n. 464/1972, "Modifiche ed integrazioni alla legge 5 novembre 1968, n. 1115, in materia di integrazione salariale e di trattamento speciale di disoccupazione", si prevedeva invece che agli operai delle aziende industriali, sospesi dal lavoro, fosse corrisposta «un'integrazione salariale per periodi eccedenti la durata massima prevista dall'articolo 2 della legge stessa. Detto trattamento è esteso agli operai dipendenti da imprese industriali nei casi di conversione aziendale».

⁰ S. RENGA, *Op. cit.*, 1996, p. 95.

⁰ L'art. 9 della l. n. 427 del 1975, poi modificato dall' Art. 11, I c. della l. n. 223 del 1991 dalla che ha stabilito che i requisiti sono i seguenti: nel biennio precedente la data di cessazione del rapporto di lavoro, almeno 10 contributi mensili o 43 settimanali per lavoro prestato nel settore dell'edilizia.

⁰ Art. 3 l. n. 33/1980.

⁰ G. G. BALANDI, S. RENGA, *Op. cit.*, 2004, p.48.

lavoratori dell'agricoltura). L'*evento tutelato* dei Tsa era lo stesso considerato rilevante nella Ad agricola, secondo l'art. 25 della l. n. 457/1972⁰ ; l'*area soggettiva* della tutela comprendeva i lavoratori agricoli a tempo determinato, e più specificatamente, coloro che avevano maturato i requisiti richiesti per l'Ad ed effettuato almeno 51 giornate di lavoro, agricolo o non agricolo, nel corso dell'anno solare nel quale la prestazione era domandata; l'*entità della prestazione* era pari al 66 per cento o al 40 per cento della retribuzione giornaliera per coloro che avessero effettuato, rispettivamente, almeno 151 o tra le 101 e le 105 giornate lavorative nell'anno solare di riferimento, con una durata di massimo 90 giorni.

Alcune considerazioni su Ss e Ts

Alla luce di quanto analizzato finora, risulta opportuno introdurre degli ulteriori elementi di riflessione. In primo luogo è evidente come il passaggio da un mercato del lavoro relativamente stabile, caratterizzato da un controllo datoriale della mobilità della manodopera, ad uno sempre più regolamentato attraverso la disciplina dei licenziamenti, abbia inciso nella ridefinizione delle nuove misure del sistema assicurativo. Gli Ss e i TS consentirono, inoltre, lo svolgimento di operazioni «di ristrutturazione e di conversione aziendale, di sfoltimento degli organici o ancora il superamento di crisi congiunturali o di settore, mitigandone le conseguenze sul piano della tutela del reddito dei lavoratori disoccupati»⁰. Il loro obiettivo principale, in altri termini, non era più quello di «contenere la mobilità», bensì di «agevolare il risanamento delle imprese, riducendone i costi sul piano sociale»⁰. Un altro elemento importante, sottolineato dagli autori Renga e Balandi, è dato dal fatto che con gli Ss e i Ts si registra una deviazione dai principi assicurativi: nei primi a causa del ruolo svolto dalla p. a. nel determinare la durata del sussidio e l'accertamento dello stato di bisogno, nei secondi in quanto l'evento tutelato era subordinato alla situazione specifica che lo determinava⁰; di conseguenza, anche i requisiti di anzianità assicurativa e contributiva erano condizionati dalle

⁰ In particolare, la legge n. 457/1972, dal titolo "Miglioramenti ai trattamenti previdenziali ed assistenziali nonché disposizioni per la integrazione del salario in favore dei lavoratori agricoli", prevedeva un'indennità giornaliera di malattia destinata ai lavoratori agricoli, salariati fissi e obbligati, giornalieri di campagna ed assimilati, compartecipanti e piccoli coloni, determinata nella misura del 50 per cento delle rispettive retribuzioni giornaliere. Per i salariati fissi, l'ammontare della retribuzione comprensiva del salario base, della contingenza, delle indennità in natura e fisse, era costituito dalla media della retribuzione prevista per ciascuna qualifica dai contratti collettivi provinciali vigenti al 30 ottobre dell'anno precedente. Per i giornalieri di campagna, invece, l'ammontare della retribuzione, comprensiva del salario base, contingenza, terzo elemento ed altre indennità fisse, era costituito dalla media tra le retribuzioni per le diverse qualifiche previste dai contratti collettivi provinciali di lavoro vigenti al 30 ottobre di ogni anno. La media tra le retribuzioni delle diverse qualifiche era determinata dividendo per sei il totale costituito dalla somma del salario previsto per il lavoratore comune, del doppio del salario previsto per il lavoratore qualificato, nonché del triplo del salario previsto per il lavoratore specializzato. Al fine di provvedere alla corresponsione di tale trattamento economico venne istituita, all'art. 10 del testo di legge, una "Cassa per l'integrazione dei salari degli operai dipendenti da imprese agricole" presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale.

⁰ S. RENGA, *Op. cit.*, 1996, p. 107.

⁰ M. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, 1982, p. 203.

⁰ S. RENGA, *Op. cit.*, 1996, p. 108.

istanze di natura economico-sociale. I Ts, inoltre, venivano definiti secondo un sistema di finanziamento differenziato rispetto a quello dell'Ad, fonte di oneri contributivi maggiori nei confronti del datore di lavoro, così come di ulteriori interventi integrativi da parte dello Stato. Se nel caso del Tsa, ad esempio, l'onere contributivo era addebitato alla gestione dell'assicurazione generale obbligatoria contro la disoccupazione involontaria (realizzando così un'ipotesi di solidarietà intercategoriale), nel caso degli Ss, invece, l'onere contributivo era finanziato in parte attraverso il contributo statale, ed in parte per mezzo dei contributi dovuti ai datori di lavoro per l'Ad⁰. In secondo luogo, i Tsi ed i Tse presentavano degli elementi di novità in termini di durata della corresponsione: in principio, infatti, i due trattamenti possedevano una validità determinata, rispettivamente di 180 giorni per i Tsi e di 90 per i Tse; entrambi erano poi prorogabili indefinitamente, attraverso però dei meccanismi parzialmente differenti, che interessavano alcuni organismi dell'amministrazione centrale. Data questa indeterminatezza temporale, tali sussidi si discostavano molto rispetto al classico modello assicurativo⁰; i Tsa, ad esempio, potevano essere prorogati per un massimo di 90 giorni nell'anno solare. Se ne può concludere che «il regime dei cumuli e delle incompatibilità tra prestazioni per la disoccupazione ed altre prestazioni previdenziali soffriva di tutte le ambiguità e le incertezze proprie di un sistema [in cui si erano] persi da tempo i criteri ispiratori e che provvede sulla base delle contingenze e delle urgenze: si registra così una molteplicità di casi variamente e casualmente regolati, per i quali si rinvia alla letteratura specialistica»⁰.

In definitiva, però, neanche questi strumenti riuscirono a risolvere davvero il problema della protezione sociale dei lavoratori non stabilmente inseriti nel mercato del lavoro, anzi; sembrerebbe che, proprio a cominciare da tali strumenti, ebbe inizio la vera frammentazione del nostro sistema di protezione sociale⁰, caratterizzata ancora oggi da tali problematicità.

Gli anni '80 videro una grande trasformazione dell'industria e dell'occupazione industriale, con effetti diversi a seconda della dimensione dell'impresa e del territorio interessato. Si registrò, ad esempio, la riduzione di 1 milione di occupati industriali in meno, nei primi anni '80, che

⁰ S. RENGA, *Mercato del Lavoro e diritti*, Milano, 1996, p. 106 ss.

⁰ G. G. BALANDI, S. RENGA, *Op. cit.*, p. 47.

⁰ G. G. BALANDI, S. RENGA, *Op. cit.*, p. 50. Per completezza di analisi si analizzino, tra le normative rilevanti in materia, anche la legge n. 114 del 1974 che essa stabiliva l'importo giornaliero, pari a ottocento lire, dell'indennità prevista in caso di disoccupazione involontaria. Successivamente, con l'approvazione della legge 16 febbraio 1977, n. 37 dal titolo "Ulteriori miglioramenti delle prestazioni previdenziali nel settore agricolo", venne stabilito che "L'indennità giornaliera per inabilità temporanea assoluta derivante da infortunio sul lavoro in agricoltura, che comporti l'astensione dal lavoro per più di tre giorni, è corrisposta a partire dal quarto giorno e per tutta la durata dell'inabilità stessa, compresi i giorni festivi, alle persone previste alle lettere a) e c) dell'art. 205, nella misura del sessanta per cento della retribuzione media giornaliera determinata con decreto ministeriale ai sensi dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488. Ove la durata dell'inabilità di cui al comma precedente si prolunghi oltre i novanta giorni, anche non continuativi, la misura dell'indennità giornaliera è elevata, a decorrere dal novantunesimo giorno, al settantacinque per cento della retribuzione giornaliera di cui al comma precedente".

⁰ G. G. BALANDI, *Op. cit.*, 1984, p. 104.

rappresentò una discontinuità rispetto ai periodi precedenti, una sorta di “deindustrializzazione”; nel Mezzogiorno si arrivò addirittura a parlare di mancata industrializzazione⁰, a causa soprattutto della soppressione della Cassa per il Mezzogiorno, che provocò l’arresto di quel processo di sviluppo economico iniziato qualche anno prima. Solo l’occupazione nelle piccole industrie riuscì a mantenere un carattere relativamente stabile. Gli anni ’80 videro però anche un utilizzo massiccio della Cassa Integrazione Guadagni (GIG), che rappresentava il principale strumento con cui imprese e sindacati riuscivano a raggiungere degli accordi⁰. Le caratteristiche occupazionali tipiche di quegli anni furono: la riduzione della stabilità occupazionale e del peso numerico della classe operaia e l’aumento dell’occupazione nel settore dei servizi. Il numero dei lavoratori autonomi del terziario era in continua crescita rispetto a quello dei dipendenti; in questo settore emersero diverse aree di attività e quindi nuove figure occupazionali, le cosiddette “nuove professioni”⁰.

L’indennità di disoccupazione a requisiti ridotti

In questo contesto il primo provvedimento, giunto dopo diversi anni, fu rappresentato dal d.l. 86/1988, convertito con modificazioni in l. n. 160/1988 dal titolo “Norme in materia previdenziale, di occupazione giovanile e di mercato del lavoro, nonché per il potenziamento del sistema informatico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale”, che ha introdotto la c.d. «indennità di disoccupazione a requisiti ridotti», rivolta a quei lavori svolti annualmente in determinati periodi e di durata inferiore ai sei mesi.

L’*evento protetto* non era più soltanto la mancanza di lavoro causata da una disoccupazione frizionale, ma anche la sottoccupazione dovuta a condizioni oggettive del mercato lavorativo; l’*area soggettiva della tutela* comprendeva coloro i quali avessero lavorato per almeno 78 giorni nell’arco di un anno (a prescindere se nel resto del tempo fossero stati disoccupati o inattivi); questa misura riguardava soprattutto i lavoratori saltuari e stagionali, con meno di 52 settimane di versamenti nell’ultimo biennio, e che quindi non potevano aspirare all’indennità ordinaria di disoccupazione. L’*entità* della misura diveniva maggiore quanto più lungo era il periodo lavorato

⁰ E. PUGLIESE, E. REBEGGIANI, *Op. cit.*, p. 111.

⁰ E. PUGLIESE, E. REBEGGIANI, *Op. cit.*, p. 114. Le sue funzioni furono molteplici e, per alcuni versi, di natura contraddittoria: licenziamento mascherato, strumento di flessibilità, impedimento alla mobilità. La cassa integrazione, in teoria, avrebbe dovuto permettere alle aziende di evitare di ricorrere ai licenziamenti durante i periodi di riduzione della produzione, facendo in questo modo gravare il costo del lavoro sull’Inps.

⁰ E. PUGLIESE, E. REBEGGIANI, *Op. cit.*, p. 128. Si faceva riferimento sia ad attività lavorative ad alto contenuto tecnologico ed informatico, sia a prestazioni svolte in campi diversi e destinate a soddisfare nuovi bisogni del mercato. Insieme all’incremento del numero di posizioni lavorative altamente qualificate, vi fu un aumento delle occupazioni a bassa specializzazione che addirittura superava il primo fenomeno, per effetto di un processo di polarizzazione della struttura occupazionale, dando luogo ai cosiddetti “cattivi lavori”. Tra le caratteristiche di un cattivo lavoro rientravano una bassa remunerazione, l’assenza di contenuti professionali, la precarietà, la discontinuità, la pericolosità o la pesantezza. Il processo di polarizzazione diede quindi origine quindi ad un polo *high-tech* e ad uno *low-tech*.

(fino ad un massimo previsto, pari a metà anno)⁰.

Secondo parte della dottrina, tale legge si inserisce in una prima direttrice dell'evoluzione legislativa⁰, rivolta al miglioramento dell'importo⁰ e della durata della «indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali»⁰. La l. n. 160/1988, infatti, stabilì da un lato l'innalzamento della misura del trattamento ordinario e la modifica del sistema di calcolo, dall'altro l'estensione della protezione contro la disoccupazione ai lavoratori occasionali e precari, nei confronti dei quali veniva applicato il modello di trattamento già previsto per i lavoratori agricoli.

L'introduzione dell'indennità a requisiti ridotti può essere indubbiamente interpretata come un «segnale di presa di coscienza da parte del legislatore della crescente precarizzazione del lavoro», un «vero e proprio spartiacque nella storia del sistema di protezione sociale», in quanto «l'evento protetto coincide con le condizioni oggettive della prestazione lavorativa e dunque con la fisiologica sottoccupazione che la caratterizza»⁰. Pertanto è opinione condivisa in dottrina come, con la disoccupazione a requisiti ridotti, il legislatore abbia assunto come aspetto del sistema assicurativo - previdenziale anche la sottoccupazione fisiologica propria dei lavori discontinui. Secondo autori come la stessa Cazzanti, tuttavia, tale strumento non riuscì realmente ad assolvere alla funzione per la quale era stato introdotto, poiché da esso rimasero esclusi «tutti coloro che, pur versando in situazioni di bisogno del tutto analoghe, poiché occupati in lavorazioni che non riuscivano a raggiungere un reddito adeguato a garantire al lavoratore e alla sua famiglia

⁰ All'articolo 7 della l. n. 160/1988 al comma 2, il primo periodo è sostituito dai seguenti: "La retribuzione di riferimento per la determinazione della indennità giornaliera di disoccupazione è quella media soggetta a contribuzione, e comunque non inferiore alla retribuzione prevista dai contratti nazionali e provinciali di categoria, dei tre mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, calcolata in relazione al numero delle giornate di lavoro prestate. Per i lavoratori di cui ai commi 3 e 4 la retribuzione di riferimento è quella percepita nell'anno 1987 e comunque non inferiore alla retribuzione prevista dai contratti nazionali e provinciali di categoria".

⁰ A. AURILIO, *Voce Disoccupazione nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto discipline private sez. comm.*, vol. V, Agg., 2009, p. 336.

⁰ Con interventi successivi, poi, tale percentuale, inizialmente fissata al 7,5%, è stata più volte incrementata.

⁰ Per quanto riguarda il «potenziamento» dell'indennità ordinaria, è importante tenere presente che l'ammontare del trattamento, alla fine degli anni '80, risultava pari a sole 800 lire giornaliere; tale importo, infatti, era determinato in cifra fissa e non erano previsti dei meccanismi automatici di adeguamento. In questo modo, la tutela offerta dall'istituto risultava assolutamente inconsistente tanto che, la Corte costituzionale (sent. n. 497/1988) dichiarò l'illegittimità della relativa disciplina per contrasto con il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali alle esigenze di vita del lavoratore (art. 38, 2° co., Cost.); per tali ragioni il legislatore decise quindi di sostituire, alla determinazione in cifra fissa, la determinazione in misura percentuale alla retribuzione. Cfr. P. BOER, *Corte Costituzionale e indennità di disoccupazione*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, III, 1988, p. 236 ss. E' importante menzionare, inoltre, che con la legge n. 388/2000 (art. 78, 19° co.) si è apportato un'ulteriore innovazione: oltre a ritoccare ancora una volta verso l'alto l'ammontare del trattamento (fissato al 40%), ne ha esteso la durata a nove mesi per una fascia di persone più deboli sul mercato del lavoro, quelle con età anagrafica pari o superiore a 50 anni. Il trattamento ha iniziato così ad essere modulato in relazione al grado di bisogno dei beneficiari (e poi, dal 2005, anche in relazione al tempo di fruizione dell'indennità, come si dirà subito), con una tecnica simile a quella prevista, fin dal 1991, per l'indennità di mobilità, mentre con il d.l. n. 35/2005 (conv. con l. n. 80/2005), e poi la legge n. 247/2007, hanno infine stabilizzato un sistema che conferisce al trattamento un andamento a scalare: per le prestazioni erogate dall'1-1-2008 in poi, l'indennità è pari al 60% della retribuzione per i primi 6 mesi, al 50% per il settimo e l'ottavo mese e al 40% per i mesi successivi, mentre la durata del trattamento è di 8 o 12 mesi rispettivamente per le persone con età anagrafica inferiore oppure pari o superiore a 50 anni.

⁰ S. CAZZANTI, *Op. cit.*, 2007, p. 87.

un'esistenza libera e dignitosa, poiché [non erano] qualificabili come occasionali o precari infrasemestrali ai sensi dell'art. 40 nn. 8 e 9»⁰, in altri termini quelli che oggi sarebbero definiti *working poor*. Uno meccanismo nato per generalizzare creò, *de facto*, un'ulteriore frammentazione.

Per completezza si menziona anche il passaggio previsto dall'art. 24 della l. n. 88/1989, meglio nota come "Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro" che, a decorrere dal 1° gennaio 1989, ha previsto la fusione in un unico sistema delle gestioni per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria⁰, denominato «Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti»; ad esso affluivano i contributi afferenti ai fondi preesistenti, alle casse e alle gestioni, assumendone le attività e le passività ed erogando le relative prestazioni.

2.2.4 Dagli anni '90 ai primi anni 2000.

Il periodo compreso tra gli anni '90 ed i primi anni 2000 è senza dubbio fondamentale per comprendere a fondo le tendenze che si sono via via consolidate negli ultimi anni, in materia di tutela della disoccupazione involontaria. Agli inizi degli anni '90, infatti, il problema della disoccupazione tornò al centro dell'agenda politica europea; a tal proposito la Commissione, attraverso il Rapporto Delors⁰, evidenziò come, a partire dal 1990, la disoccupazione fosse aumentata così rapidamente da riuscire a distruggere i 10 milioni di posti di lavoro creati durante gli anni 80⁰. Pertanto nell'Unione iniziò ad affermarsi l'idea che la c.d. *flexicurity* potesse essere l'unica soluzione al problema occupazionale che dilaniava il continente europeo⁰. Questa tendenza

⁰ S. CAZZANTI, *Op. cit.*, 2007, p. 90.

⁰ Ivi compreso il Fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto e per l'assicurazione contro la tubercolosi, la cassa per l'integrazione guadagni degli operai dell'industria, la cassa per l'integrazione guadagni dei lavoratori dell'edilizia, la cassa per l'integrazione salariale ai lavoratori agricoli, la cassa unica per gli assegni familiari, la cassa per il trattamento di richiamo alle armi degli impiegati ed operai privati, la gestione per i trattamenti economici di malattia di cui all'articolo 74 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, il Fondo per il rimpatrio dei lavoratori extracomunitari istituito dall'articolo 13 della legge 30 dicembre 1986, n. 943, ed ogni altra forma di previdenza a carattere temporaneo diversa dalle pensioni.

⁰ Tale Rapporto sottolineava, in particolare, il problema della crescita senza occupazione, ovvero una crescita produttiva senza crescita occupazionale nello sviluppo tecnologico, ed un uso intensivo delle forze lavoro, tralasciando la natura della disoccupazione nelle diverse regioni d'Europa e il diverso ruolo che di conseguenza potevano svolgere le differenti politiche di intervento. E. PUGLIESE, E. REBEGGIANI, *Op. cit.*, p. 160.

⁰ Le analisi del Libro Bianco della Comunità Europea (prende il nome del presidente della commissione europea Delors) hanno avuto il merito di porre come centrale il problema della disoccupazione evidenziando una sfiducia nei confronti delle capacità autoregolazione del mercato, sottolineando un necessario intervento diretto dei governi in maniera unitaria. Secondo il Rapporto Delors il carattere della disoccupazione europea sarebbe diventato sempre più strutturale e non congiunturale, pertanto andava affrontato sulla base di decisioni di politica economica e tramite la ripresa degli investimenti. Si possono individuare tre assunti centrali del rapporto: il primo è che la ripresa della crescita economica è condizione necessaria ma non sufficiente per combattere la disoccupazione; il secondo è che l'assetto del mercato del lavoro in Europa, rispetto a quello Usa e del Giappone, risulta invecchiato; il terzo è che le tradizioni degli assetti politici dei paesi europei sono incompatibili con l'andamento del mercato internazionale del lavoro che va verso una deregolamentazione, una diminuzione del salario e il ridimensionamento del sistema di welfare. La linea liberista e della deregolazione, pertanto, viene considerata da scartare, a favore di fattori istituzionali che cerchino di orientare le caratteristiche del mercato del lavoro verso una maggiore flessibilità.

⁰ Per comprendere meglio questo ragionamento occorre fare riferimento ai documenti della Commissione sulla *flexicurity* che già a partire dalla metà degli anni 2000 cercavano di evidenziare come fosse necessario rilanciare ed

raggiunse anche il nostro Paese⁰ e, unita all'esigenza di rispettare gli accordi presi a livello europeo⁰, ebbe un'influenza decisiva sui criteri ispiratori delle riforme del mercato del lavoro dei primi anni 2000. Attraverso il cosiddetto "Pacchetto Treu" (l. n. 196 nel 1997) e la l. n. 30 del 2003 (nota come "Legge Biagi")⁰, nel mercato del lavoro italiano venne introdotta una maggiore flessibilità sia nelle forme contrattuali sia nel mercato del lavoro *lato sensu*⁰, determinando al contempo un'effettiva precarizzazione della forza lavoro ed un relativo incremento della 'cattiva occupazione' (mal retribuita e priva di stabilità); una fase che può essere definita come l'inizio della

aggiornare il «modello sociale europeo». Il primo documento in tal senso risale appunto all'elaborazione del *Green Paper* del 2006 sulla modernizzazione del diritto del lavoro, documento discusso da centinaia di organizzazioni di ogni genere, professionali, sindacali, ONG, reti di cittadini e di enti territoriali, nonché Ministri e Parlamenti. La Commissione propose una serie di interventi dal lato del diritto del lavoro diretti a combattere la segmentazione del mercato del lavoro e l'abuso dei contratti atipici, principali cause della creazione di una «sub-classe di precari», esclusi dalla garanzia dello Stato Sociale. Quel documento «pur muovendosi nel campo limitato delle *labour law*, richiamava la necessità di una protezione integrata della "cittadinanza laboriosa" che non si limitasse ad una tutela "nel contratto" ma che si estendesse alla promozione delle opportunità e *chances* individuali anche nel mercato secondo una logica di universalizzazione del welfare state». In seguito al *Green Paper* la Commissione aveva nominato un gruppo di esperti che nel giugno 2007 avevano presentato il documento *flexicurity pathways* in cui si sviluppavano delle linee di convergenza per individuare percorsi differenti che dovevano portare i diversi Stati membri ad una situazione di effettivo equilibrio tra flexibility e security. Nel documento, ad esempio a pagina 5 è possibile ritrovare riferimenti che definiscono la flexibility come quell'elemento che assicura ai lavoratori «lo sviluppo ottimale dei talenti», «la mobilità ascendente» ed una «migliore conciliazione tra lavoro e responsabilità private». «Il nuovo documento testimonia, rispetto al precedente, di una maggiore considerazione degli elementi garantistici e della tematica dei "nuovi diritti", pur nella perdurante assenza di riferimenti espliciti alla Carta di Nizza». Successivamente nell'ottobre 2007 la Commissione licenziò la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni dal titolo "*Modernising social protection for greater social justice and economic cohesion: taking forward the active inclusion of people furthest from the labour market*", nel quale si fa riferimento alla necessità di una copertura dei minimi vitali con riferimento ad «indicatori appropriati da parte di tutti gli Stati» e vi è il riferimento all'art. 34, comma 3 della Carta di Nizza. Infine, con il Consiglio Europeo del 5/6 dicembre 2007 è definito un accordo (2837^a Sessione del Consiglio, Occupazione, politica sociale, salute e consumatori, Bruxelles, 5-6 dicembre 2007, doc. 15497/07). sui principi comuni in materia di *flexicurity*, ne accenniamo alcuni come «la *flexicurity* è un mezzo per rafforzare l'attuazione della strategia di Lisbona», «sulla base dei principi comuni, ciascuno Stato membro dovrebbe elaborare proprie modalità di *flexicurity*», «la *flexicurity* dovrebbe promuovere mercati del lavoro aperti, reattivi ed inclusivi, superando la segmentazione», «la protezione sociale dovrebbe offrire incentivi e sostenere le transizioni da un lavoro all'altro e l'accesso ai nuovi impieghi», «benché le autorità pubbliche continuino a detenere una responsabilità generale un'importanza decisiva riveste il coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione ed attuazione delle politiche di *flexicurity* attraverso il dialogo sociale e la contrattazione collettiva», «la *flexicurity* richiede un'assegnazione efficiente in termini di costi, delle risorse e dovrebbe restare pienamente compatibile con bilanci pubblici sani e finanziariamente sostenibili». Cfr. G. BRONZINI, *L'Europa e il suo modello sociale: l'innovazione istituzionale alla prova*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2008, p. 109; E. PISANO e M. RAITANO, *Flexicurity*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2/2007, pp. 335 ss.

0 Risulta importante, però sottolineare che dal momento in cui si era conclusa la fase recessiva del decennio precedente, cioè a partire dal 1994, in Italia i livelli occupazionali, iniziarono a salire: dalla fine degli anni novanta fino alla devastante crisi finanziaria attuale, l'occupazione aumentò per tutti: maschi e femmine, giovani ed anziani. Ed è interessante notare come questa occupazione fosse aumentata nonostante tassi di crescita piuttosto modesti. «Insomma, se prima c'era la crescita senza occupazione, a partire dalla metà degli anni novanta ha luogo la fase dell'occupazione senza crescita giacché si espande il numero dei lavoratori nei servizi e in generale nelle attività a bassa produttività». Così E. PUGLIESE, *Introduzione. Quarantanni di cambiamenti del lavoro in Italia*, in *Sociologia del Lavoro*, n. 138/2015, p. 19.

0 Dopo la recessione economica del 1992 e la firma del Trattato di Maastricht prese la decisione di entrare nell'Unione economica e monetaria (UEM). Questo significava innanzitutto, per rispettare i criteri di Maastricht, ridurre il tasso di inflazione, che in Italia è stato particolarmente problematico. L'accordo del luglio 1993 principalmente voluto dall'allora capo del governo, Carlo Azeglio Ciampi, era esplicitamente finalizzato alla riduzione della spirale inflazionistica attraverso la moderazione salariale e ad altri interventi, quali la politica dei redditi, la crescita degli investimenti innovativi, e l'aumento di produttività. Tuttavia, come molti economisti hanno dimostrato, la maggior parte dei risultati attesi di questo accordo non sono stati raggiunti. Al contrario, la politica di moderazione salariale e di

sottoccupazione di massa⁰.

L'indennità di mobilità

In questo contesto, una novità legislativa risalente agli inizi degli anni '90 venne promossa dalla l. n. 223/1991, la quale introdusse la c.d. indennità di mobilità⁰, «un intervento a sostegno di particolari categorie di lavoratori licenziati che, sostituendo temporaneamente il trattamento retributivo, tende[va] a favorire il reinserimento di quei lavoratori nel mercato del lavoro»⁰. L'indennità di mobilità fu pensata per essere «uno strumento spiccatamente industrialista e, tra le prestazioni di protezione sociale, [...] quella più conveniente sia per l'importo che per la durata, [...] potenzialmente in grado di gestire le eccedenze di manodopera e dei flussi di mobilità»⁰.

L'*evento protetto* da questa misura era «lo stato di disoccupazione derivante da un licenziamento connesso all'impossibilità dell'impresa interessata dall'integrazione straordinaria di garantire il reimpiego a tutti i lavoratori sospesi da un licenziamento per riduzione del personale o da imprese sottoposte a procedura concorsuale»⁰; l'*area soggettiva della tutela* comprendeva tutti i lavoratori (operai, impiegati, quadri) collocati in mobilità; in tale elenco figurava anche il personale in esubero dei settori ausiliari, mentre rimanevano esclusi i lavoratori di imprese edili, che potevano fruire del trattamento speciale di disoccupazione; l'*entità della prestazione* prevedeva l'iscrizione dei soggetti ad una lista speciale⁰ in seguito ad una prestazione economico, il cui importo era pari al 100 per cento (per i primi 12 mesi) ed all'80 per cento (per i successivi) del trattamento d'integrazione salariale che i lavoratori avevano percepito o avrebbero dovuto percepire nel periodo immediatamente precedente la risoluzione del rapporto; tale misura era erogabile per un periodo massimo di 12 mesi, esteso a 24 mesi per gli *over 40* e a 36 mesi per gli *over 50*⁰. L'indennità di

conseguenza la disinflazione hanno avuto successo. Cfr. P. TRIDICO, *Riforme del mercato del lavoro, occupazione e produttività: un confronto tra l'Italia e l'Europa*, in *Sindacalismo*, ottobre-dicembre 2014, p. 61.

⁰ Cfr. M. TIRABOSCHI, *Le riforme del mercato del lavoro dell'ultimo decennio in Italia: un processo di liberalizzazione?* Working paper n. 38/2006.

⁰ Così P. TRIDICO, *Op. cit.*, 2014, p. 61.

⁰ E. PUGLIESE, *Op. cit.*, 2015, p. 19.

⁰ Per un approfondimento sul tema si faccia riferimento a M. CINELLI, *Un nuovo trattamento privilegiato di disoccupazione: l'indennità di mobilità*, in *Giustizia Civile*, II, 1991, p. 479 ss.; MISCIONE M., *L'indennità di mobilità*, Napoli, 1993, p. 293 ss.; A. ANDREONI, *Indennità di mobilità, governo del conflitto industriale e tutela dei diritti individuali*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1993, I, p. 89; D. MESITI, *L'indennità di mobilità*, in *Lavoro nella Giurisprudenza*, 2011, p. 820.

⁰ Cfr. art. 16 della legge n. 223 del 1991 che per effetto del comma 71, lett. b, dell'art. 2 della legge n. 223 del 2012 è stato abrogato dal 1° gennaio 2017.

⁰ C. PONTERIO, *Il Welfare italiano dalla Commissione Onofri alla Commissione Carniti*, un intervento al seminario promosso dal Bin Italia presso la sala della pace della Provincia di Roma: "Dalla Commissione Onori alla Commissione Carniti la necessaria riforma del welfare e l'introduzione di un reddito garantito", 20 marzo 2009, p. 3.

⁰ S. RENGA, *Op. cit.*, 1996, p. 176.

⁰ L'iscrizione alle liste di mobilità comporta una serie di posizioni giuridiche di vantaggio sul mercato del lavoro, dirette ad ottenere una rapida ricollocazione dei soggetti interessati. Cfr. S. RENGA, *Op. cit.*, 1996, p. 176.

⁰ Art. 7, I, II, III, IV c. l. n. 223/1991.

mobilità era finanziata, oltre che con i fondi statali, anche attraverso i contributi a carico delle imprese⁰. Risulta inoltre importante ricordare come la posizione privilegiata sul mercato dei lavoratori iscritti alle liste di mobilità comprendesse anche una specifica riserva nelle assunzioni⁰, nonché l'erogazione di corsi di formazione destinati agli stessi; quest'ultima rappresentava inoltre una forma di condizionalità per il beneficio⁰.

Con l'introduzione dell'indennità di mobilità, il legislatore mirava alla creazione di una nuova disciplina relativa alle riduzioni di personale⁰, al fine di ricondurre la Cassa integrazione salariale straordinaria (d'ora in avanti indicata come Cigs) alla funzione per la quale era stata creata, ossia quella di fornire un sostegno economico nei confronti dei lavoratori coinvolti in situazioni di temporanea eccedenza di personale. Essa, rivolgendosi ai lavoratori definitivamente "eccedentari"⁰, avrebbe dovuto compensare la perdita di un eventuale utilizzo improprio della Cigs; per tali ragioni, la misura appariva decisamente generosa⁰.

Secondo autori come Bozzao, inoltre, questa misura «non [aveva], sotto il profilo soggettivo "portata generale", essendo subordinato alla sussistenza di requisiti che concernevano, prioritariamente l'assetto tipologico e dimensionale del datore di lavoro, dovendosi trattare di imprese che, per sue caratteristiche produttive, rientravano nel circoscritto ambito di applicazione dell'integrazione salariale straordinaria»; e, in secondo luogo, la tipologia lavorativa e l'anzianità aziendale del potenziale beneficiario continuavano a determinare un'esclusione degli occupati in attività stagionali o saltuarie e degli assunti con contratto a tempo determinato⁰.

In ultimo, risulta importante ricordare come la stessa legge n. 223/1991 intervenne anche nella disciplina dei Tse, introducendo due nuove ipotesi di indennità: la prima per i lavoratori

⁰ Art. 7, XII c. l. n. 223/1991.

⁰ In particolare, i soggetti inseriti nelle liste di mobilità, come del resto i disoccupati di lungo periodo e specifiche categorie deboli individuate dalla commissione regionale per l'impiego, hanno diritto, ex. Art. 25 l. n. 223/1991, ad una quota di riserva pari al 12% del totale delle assunzioni effettuate da parte dei datori di lavoro privati che occupino più di 10 dipendenti; la percentuale dei riservatari può essere elevata fino al 20% nelle zone ad alta disoccupazione e ridotta al 6% in quelle caratterizzate da livelli modesti di disoccupazione. S. RENGA, *Op. cit.*, 1996, p. 192.

⁰ In questa prospettiva l'art. 6, II c., lett. B) l. n. 223/1991 affida alla commissione regionale per l'impiego il compito di proporre l'organizzazione a cura delle regioni di corsi di qualificazione e riqualificazione professionale, cui i lavoratori sono obbligati a prendere parte; i lavoratori che rifiutano senza giustificato motivo l'avviamento ai corsi vengono cancellati dalle liste di mobilità e decadono dalla prestazione economica. S. RENGA, *Op. cit.*, 1996, 1997.

⁰ F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali ed il lavoratore anziano*, in AA. VV., *Pensioni di anzianità, pensionamenti anticipati ed ammortizzatori sociali*, Roma, 2002, p. 39.

⁰ M. CINELLI, *Diritto della Previdenza Sociale*, Torino, 2007, p. 317.

⁰ Subito dopo la legge 223 del 1991, con provvedimenti amministrativi, esattamente con delibere del Cipi (poi Cipe), a partire dal 1992, si estese la Cigs alle ipotesi di ripresa produttiva solo parziale e non totale fino a che, con la legge 291/04 si arrivò a consentire il ricorso alla Cigs anche nei casi di definitiva cessazione dell'attività. Non solo, ma dopo la legge 223/1991 proseguirono le estensioni ogni oltre limite della Cigs, legate per lo più a situazioni contingenti ed anche a motivi di ordine pubblico. PONTERIO P., *Il Welfare italiano dalla Commissione Onofri alla Commissione Carniti*, intervento al seminario promosso dal Bin Italia presso la sala della pace della Provincia di Roma: "Dalla Commissione Onori alla Commissione Carniti la necessaria riforma del welfare e l'introduzione di un reddito garantito".

⁰ P. BOZZAO, *Le misure di sostegno al reddito per il lavoro discontinuo*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1, 2007, p. 44.

licenziati in caso di «grave crisi occupazionale conseguente al previsto completamento di impianti industriali o di opere pubbliche di grandi dimensioni», la seconda destinata ai soggetti licenziati durante l'attuazione di un programma di Cigs⁰. Tale legge prevedeva inoltre una serie di misure rivolte ai percettori dell'indennità in discorso, con l'obiettivo di promuoverne il reimpiego, similmente a quanto previsto per i percettori dell'indennità di mobilità.

La tutela delle dimissioni per giusta causa.

Per comprendere pienamente l'importanza di questo passaggio, nell'evoluzione della previdenza in materia di tutela della disoccupazione involontaria, è necessario tenere presente che fino al 1998 nella tutela dell'indennità ordinaria di disoccupazione erano compresi anche i casi di licenziamento in tronco, dimissioni del lavoratore e astensione dal lavoro per “serrata”, prevedendo, in tali ipotesi, solo un ritardo, a titolo di penalità, nella decorrenza dell'erogazione. Pertanto, con l'art. 34, co. 5 della l. n. 448/1998, escludendo esplicitamente il caso del rapporto di dimissioni per giusta causa e introducendo un'indagine sulle cause di cessazione del rapporto di lavoro, il legislatore abrogò l'art. 76, co. 3, del r. d. l. n. 1827/1935.

In altri termini, esso avvertì la necessità di sottolineare “l'assenza di meritevolezza della tutela”⁰, «se lo stato di disoccupazione fosse stato frutto di una libera valutazione della parte o comunque derivasse direttamente o indirettamente da un evento non fino in fondo involontario»⁰. Di contro la Corte Costituzionale, con la sent. n. 269/2002, sottolineò come la disoccupazione dovesse ritenersi involontaria nell'ipotesi di dimissioni per giusta causa, «in quanto in questa ipotesi le dimissioni sono la conseguenza di un grave inadempimento del datore di lavoro, piuttosto che il frutto di una scelta volontaria del lavoratore. Nella stessa direzione si muove la sentenza n. 1590/2004 della Cassazione sez. Lavoro, riconoscendo l'involontarietà nell'ipotesi di risoluzione consensuale [...] allorché risulti provato che l'adesione del lavoratore alla proposta risolutiva sia ricollegabile allo scopo di prevenire il licenziamento»⁰. Secondo la Corte Costituzionale, dunque, l'atto di dimissione, se pur avvalorato da giusta causa e quindi ascrivibile al comportamento di altri soggetti (es. il datore di lavoro) non può che ritenersi “involontario”, secondo la definizione classica dell'art. 38, co. 2.

⁰ Secondo l'art. 11, 2° co., l. n. 223/1991, il trattamento può essere corrisposto ai lavoratori che sono stati licenziati da aziende operanti in aree caratterizzate da grave crisi occupazionale, conseguente al previsto completamento di impianti industriali o di opera pubbliche di grandi dimensioni, successivamente ad un avanzamento dei lavori superiore al 70%. Mentre l'articolo 3, 3° comma, l. n. 451/1994 disciplina il trattamento per i lavoratori licenziati durante l'attuazione di un programma di Cigs. In entrambe le ipotesi, l'indennità, per i primi dodici mesi, è pari al cento per cento del trattamento di Cigs e dal tredicesimo mese in poi all'80% , entro i limiti stabiliti annualmente.

⁰ R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2001, p. 558.

⁰ N. PACI, *Lo stato di disoccupazione nell'evoluzione del welfare*, in *Storia e problemi contemporanei*, n. 40, 2005, p. 110.

⁰ S. CAZZANTI, *Op. cit.*, 2007, p. 96.

La tutela del Part-time verticale

Per quanto concerne il caso dell'estensione della tutela ai lavoratori *part-time*, invece, la sent. n. 121/06 della Corte Costituzionale⁰ dichiarò non fondata la questione di legittimità dell'art. 45, co., r. d. l. n. 1827/35, escludendo formalmente dal diritto all'indennità di disoccupazione i lavoratori a *part-time* verticale, per i periodi di mancata prestazione dell'attività lavorativa nei rapporti di lavoro a tempo parziale verticale su base annua, con riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione. Con tale pronuncia, la Corte Costituzionale riuscì «a spezzare l'anello di congiunzione tra il diritto (indennità di disoccupazione) e la tipologia contrattuale (*part-time* verticale)»⁰, segnando una discontinuità con la precedente giurisprudenza, evidenziando in particolare una distinzione tra il lavoro *part – time* e quello stagionale.

Nella precedente pronuncia della sent. n. 160/1974⁰, infatti, la Corte aveva affermato il principio secondo cui la disoccupazione involontaria era “imposta” nei periodi di sosta dalle condizioni del mercato del lavoro e che il c.d. “test di involontarietà” doveva riguardare l'atteggiamento del soggetto il quale, in seguito alla perdita dell'impiego, poteva mostrarsi più o meno volenteroso nella ricerca di una nuova occupazione. Allo stesso modo, con la sent. n. 132/1991, la Corte equiparava il *part-time* verticale ai rapporti intermittenti, estendendo la tutela oltre i confini assicurativi. Alla base della decisione della sentenza 121/2006 vi erano senza dubbio le posizioni precedentemente assunte nel 2003 dalle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione (sentenza del 06.02.2003, n. 1732), la quale aveva affermato come i periodi di non attività, nel caso di *part-time* verticale, non potessero essere considerati come esempi di disoccupazione involontaria⁰.

⁰ Per un commento alla sent. n. 121/06 si legga, fra gli altri, F. ROMANI, *Il trattamento di disoccupazione nel part-time verticale: un dietro front della Consulta?* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3, 2006, p. 755; G. CINELLI, *La Corte Costituzionale e la Corte di Giustizia sullo stato di disoccupazione: un raffronto*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3, 2006, p. 559; A. PESSI, *Disoccupazione e part-time verticale*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2006, p. 813; I. MARIMPIETRI, *L'indennità di disoccupazione nel part-time di tipo verticale su base annua al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2007, p. 206.

⁰ S. CAZZANTI, *Op. cit.*, p. 100.

⁰ Per un commento alla sentenza S. GRASSI, *Sul diritto dei lavoratori stagionali all'indennità di disoccupazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, vol. 19, n. 1, 1974, p. 1460 ss.

⁰ Cass., S.U., 6-2-2003, n. 1732 ha stabilito che “Ai lavoratori impiegati a tempo parziale secondo il tipo cosiddetto verticale a base annua non spetta l'indennità di disoccupazione per i periodi di inattività, posto che la stipulazione di tale tipo di contratto, dipendendo dalla libera volontà del lavoratore contraente, non dà luogo a disoccupazione involontaria nei periodi di pausa, con la conseguenza che a tali lavoratori neanche può estendersi in via analogica, in mancanza di una *eadem ratio*, la disciplina della disoccupazione involontaria vigente per i contratti stagionali, la cui stipulazione è invece resa necessaria dalle oggettive caratteristiche della prestazione”. (Cass. 6/2/2003, n. 1732, in *Lavoro nella giurisprudenza*, 2003, p. 424). “Al lavoratore impiegato a tempo parziale c.d. verticale su base annua non compete il diritto all'indennità di disoccupazione per i periodi di pausa dall'attività lavorativa”. (Cass. 6/2/2003, n. 1732, in *Foro italiano 2003 parte prima*, p. 1445). Con sentenza del 26 settembre 2008, n. 24191 la Sezione lavoro della suprema Corte di Cassazione ha stabilito che ai lavoratori *part-time* su base verticale annua per i periodi di inattività non spetta l'indennità di disoccupazione. Per un commento alla sentenza n. 1732/2003 Cass., S. U., si legga, tra gli altri, A. ANDREONI, *Part-Time verticale e indennità di disoccupazione: chi ha paura della Corte Costituzionale?* in *Rivista*

Le posizioni assunte dalla Corte di Cassazione e dalla Corte Costituzionale non sono state condivise da parte della dottrina, in quanto si è ritenuto che questo eccessivo formalismo nella nozione di «involontarietà» della disoccupazione mal si adattava alla situazione di tutti coloro i quali si trovavano a dover scegliere una formula *part-time* per necessità, soprattutto in relazione al quadro attuale del mercato lavorativo, caratterizzato da un elevato numero di rapporti di lavoro precari, apparentemente meritevoli di tutela⁰. Si sottolinea, inoltre, come la Corte costituzionale «oltre a non aver fatto i conti fino in fondo con la propria precedente giurisprudenza, [che aveva] collegato la “stabilità” dell’impiego ad un concetto assolutamente indeterminato qual è quello di “sicurezza retributiva”, con la conseguenza che, nella realtà delle cose, questo collegamento potesse essere *de plano* smentito a fronte di rapporti di lavoro “stabili” ma caratterizzati da discontinuità lavorativa «interna» al rapporto, e quindi reddituale (com’è il caso del *part-time* verticale) “con flussi retributivi complessivi che ben possono collocarsi al di sotto di quella soglia di ‘sicurezza’ astrattamente individuata”⁰ dalla Corte stessa»⁰. La stessa dottrina, però, è portata allo stesso tempo a considerare il peso giocato, nelle pronunce, dalla valutazione dei profili di sostenibilità finanziaria in gioco⁰. Tale indirizzo è stato tuttavia confermato dalla sentenza del 26 settembre 2008, n. 24191, con la quale la Sezione lavoro della suprema Corte di Cassazione ha stabilito che ai lavoratori *part-time* su base verticale annua, per i periodi di inattività, non spetti l’indennità di disoccupazione.

La tutela della «laboriosità»

Prima di procedere oltre con la trattazione, è bene far riferimento anche ad alcuni passaggi dell’evoluzione legislativa che hanno contribuito a chiarire il profilo della tutela dei “non occupati”. In primo luogo, con il d. lgs. 181/2000, il legislatore ha riformato i servizi per l’impiego, introducendo per la prima volta la definizione di «stato di disoccupazione», inteso come la disponibilità del soggetto a svolgere un’attività lavorativa. In particolare, il testo del decreto definisce all’art. 1, co. 2: «“disoccupati di lunga durata”, coloro che, dopo aver perso un posto di lavoro o cessato un’attività di lavoro autonomo, siano alla ricerca di nuova occupazione da più di dodici mesi; “inoccupati di lunga durata”, coloro che, senza aver precedentemente svolto un’attività lavorativa, siano alla ricerca di un’occupazione da più di dodici mesi; “donne in reinserimento lavorativo”, quelle che, già precedentemente occupate, intendano rientrare nel mercato del lavoro

Giuridica del Lavoro, II, 2003, p. 442 ss.; I. MARIMPIETRI, *Part – time di tipo verticale e indennità di disoccupazione*, in *Diritto del Lavoro*, II, 2004, p. 106 ss.

⁰ N. PACI, *Evoluzione, e involuzione, della giurisprudenza sull’indennità di disoccupazione nel part time verticale*(nota a sentenza), in *Lavoro nella Giurisprudenza*, 2001, 1, p. 69.

⁰ P. BOZZAO, *Le misure di sostegno al reddito per il lavoro discontinuo*, in *Lavoro Diritto*, 2007, p. 55.

⁰ A. AURILIO, *Op. cit.*, p. 345.

⁰ F. LISO, *Per una riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *L’evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia*, Roma, 2000, p. 85

dopo almeno due anni di inattività; "stato di disoccupazione", la condizione del disoccupato o dell'inoccupato che sia immediatamente disponibile allo svolgimento di un'attività lavorativa; "servizi competenti", i centri per l'impiego di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469».

All'art. 2, co. 1, invece, si sancisce che «la condizione di [disoccupazione], dev'essere comprovata dalla presentazione dell'interessato presso il servizio competente nel cui ambito territoriale si trova il domicilio del medesimo, accompagnata da una dichiarazione, [...], che attesti l'eventuale attività lavorativa precedentemente svolta, nonché l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa». Definizione confermata e rafforzata dal d. lgs. 297/2002, il quale afferma come la disoccupazione sia da intendere come la «condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di un'attività lavorativa, secondo le modalità definite con i servizi competenti».

Secondo il legislatore, dunque, non è più sufficiente la sola disponibilità del soggetto allo svolgimento di un'attività lavorativa, ma occorre la volontà di cercare un impiego secondo le modalità definite dai servizi competenti. Ne deriva che il rifiuto di un'offerta di lavoro implica necessariamente la perdita dello status di disoccupato⁰. Questa definizione di disoccupazione, delineata dai d. lgs. 181/2000 e d. lgs. 297/2002, è importante perché divenuta il riferimento normativo delle riforme successive in materia. Secondo autori come Bozzao, la portata innovativa di tale provvedimento consiste soprattutto nel fatto che la nuova definizione di stato di disoccupazione prescindendo dallo svolgimento di una precedente attività lavorativa, essendo ora sufficiente la sola mancanza di lavoro in sé, accompagnata dalla disponibilità del soggetto a lavorare, procedendo quindi oltre coloro che hanno perso il lavoro, spostandosi verso tutti quelli che non l'hanno mai avuto⁰. Si comincia così a delineare in dottrina questo nuovo concetto, della «tutela della laboriosità», meglio definito anche tramite alcuni provvedimenti successivi, quali il c.d. Libro

⁰ N. PACI, *Op. cit.*, 2005, p. 112.

⁰ P. BOZZAO, *Op. cit.*, 2007, p. 63.

Bianco⁰ ed il successivo d. d. l. 848 bis⁰, i quali hanno posto maggiore enfasi sulla condizionalità dell'erogazione dei benefici, sulla base della tenuta di un comportamento, da parte del disoccupato, definito «laborioso», ossia «disponibile ad accettare offerte di lavoro o a partecipare ai progetti formativi predisposti dalle strutture pubbliche per l'impiego». Successivamente, con l'art. 13 del d. lgs. 276/2003, sono stati definiti gli incentivi all'occupazione *making work pay* per i lavoratori svantaggiati i quali, sebbene abbiano «un ambito di applicazione riservato non solo ai disoccupati ma, più in generale ai lavoratori svantaggiati, [sottolineano] quegli orientamenti volti a sostituire le prestazioni di welfare con interventi promozionali del lavoro sociale, indicati come politiche di *workfare*»⁰.

In ultimo, si faccia riferimento alla l. n. 80/2005, la quale sebbene non costituisca una riforma strutturale dell'indennità di disoccupazione, prolunga tale misura a 7 mesi, riconoscendola ad altre tipologie di lavoratori⁰, trasformandola in un sostituto della Cassa integrazione guadagni ordinaria, per tutti quei comparti esclusi da quest'ultima. La norma, inoltre, prevedeva come

⁰ Il *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia* (ottobre 2001) è un documento di 90 pagine, presentato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nell'ottobre del 2001, all'interno del quale viene svolta un'analisi sull'inefficienza e l'iniquità del mercato del lavoro in Italia, in cui vengono riprese le raccomandazioni dell'Unione europea; gli andamenti e le caratteristiche del mercato del lavoro nazionale; il punto su flessibilità del lavoro e precarietà; produttività e salari; politiche attive e passive; ammortizzatori sociali, incentivi all'occupazione, incontro domanda-offerta di lavoro e formazione. Nella seconda parte del documento, invece, vengono individuate le proposte, tramite regole e strumenti, dando spazio, da un lato, alle tecniche regolatorie, a cavallo tra Unione europea e ordinamento nazionale; e dall'altro, alla flessibilità del lavoro e alle relazioni industriali. Nella parte II, paragrafo II.1.7 del documento si legge: «Importante è il collegamento da istituire tra percezione delle prestazioni e politiche attive, il cui fine primo è quello di evitare abusi nel ricorso agli ammortizzatori sociali. Si tratta di introdurre anche nel nostro ordinamento una fondamentale innovazione: nessuna forma di sussidio pubblico al reddito potrà essere erogata se non a fronte di precisi impegni assunti dal beneficiario secondo un rigoroso schema contrattuale», MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia*, ottobre 2001.

⁰ D. d. l. 848 bis dal titolo «Delega al Governo per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro», aveva l'obiettivo di snellire e semplificare le procedure di incontro tra domanda e offerta di lavoro; nonché provvedere alla modernizzazione e razionalizzazione del sistema del collocamento pubblico secondo una disciplina incentrata su alcuni punti, fra cui anche la ridefinizione dello stato giuridico di disoccupazione. All'art. 3, lett. b) si legge «assetto proattivo delle tutele in modo da non disincentivare il lavoro e ridurre per quanto possibile la permanenza nella condizione di disoccupato ed il lavoro non dichiarato; in questo quadro, definizione delle condizioni soggettive per la continuità nel godimento delle prestazioni erogate dagli ammortizzatori sociali, legandole alla condizione di ricerca attiva del lavoro da parte del disoccupato, alla sua disponibilità ad accettare offerte di lavoro o a partecipare ad interventi formativi o a progetti proposti dalle strutture pubbliche per l'impiego nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, nel senso della strategia europea per l'occupazione».

⁰ N. PACI, *Op. cit.*, 2005, p. 114.

⁰ Con l'art. 13 comma 7 del decreto legge n. 35 del 14.3.05, convertito in legge n. 80 del 14.5.05, venne prevista l'erogazione del trattamento di disoccupazione ai lavoratori sospesi, «in conseguenza di situazioni aziendali dovute ad eventi transitori ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato». Con la legge del 2005 (all'art. 13, 7° co.), quindi, venne riconosciuto il diritto alla prestazione di disoccupazione ordinaria con requisiti normali, per una durata massima di 65 giornate annue, ai lavoratori (dipendenti da «imprese non destinate a trattamenti di integrazione salariale») sospesi in conseguenza di «situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato». I lavoratori dipendenti da imprese del settore artigiano, invece, beneficiavano di tale estensione con due varianti (art. 13, 8° co.): ad essi veniva riconosciuto il trattamento con requisiti ridotti (non quello con requisiti normali), a condizione che vi fosse un intervento integrativo da parte degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva. L'estensione in parola avveniva inoltre entro un determinato limite di spesa, secondo la «barbara logica del 'chi tardi arriva male alloggia'».

l'indennità di disoccupazione non spettasse «nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro»⁰.

Come si è avuto modo di osservare nel corso della trattazione, a partire dagli anni '90 la legislazione previdenziale in materia di disoccupazione involontaria ha attraversato un periodo di forte evoluzione, caratterizzato da luci ed ombre. Da un lato, infatti, è possibile rilevare numerosi elementi positivi, quali il potenziamento delle prestazioni, l'estensione dell'area protetta (anche mediante il coinvolgimento delle parti sociali attraverso enti bilaterali) e l'introduzione di discipline di controllo volte a sollecitare comportamenti «attivi» da parte dei beneficiari dei sussidi, fattore che necessitava però di un sistema di centri per l'impiego adeguato. Tra gli aspetti negativi, invece, è possibile notare la persistente caoticità della normativa e la sua estrema frammentazione, o «balcanizzazione»⁰, causata dalla stretta relazione esistente tra le tutele e gli specifici gruppi di lavoratori, con sensibili differenze nel livello di protezione assicurato ad ognuno di essi⁰. «Il cuore del problema sembra essere costituito dal *modus procedendi* del legislatore, da sempre incline a più facili interventi di corto respiro, di carattere «emergenziale», piuttosto che a passi decisi nell'ambito di un compiuto disegno riformatore»⁰.

In tale contesto, come abbiamo avuto modo di sottolineare negli ultimi paragrafi, si è assistito ad un cambiamento di paradigma nella definizione stessa di tutela della disoccupazione: «dal ricorso ad interventi settoriali di riordino di particolari segmenti previdenziali [...], per porsi nella più ampia prospettiva di assicurare, innanzitutto, un'adeguata protezione dei nuovi bisogni sociali ai nuovi lavoratori che operano nel sistema produttivo, attraverso l'attribuzione di risorse ai soggetti "laboriosamente flessibili" [per fare in modo che il sistema produttivo] «possa contare sulla loro disponibilità all'alternanza del lavoro – non lavoro, e conseguire quella organizzazione elastica richiesta dalle fluttuazioni del mercato»⁰.

2.2.5. La seconda metà degli anni 2000: le novità legislative introdotte dalla Riforma Fornero e dal Jobs Act.

La l. n. 92/2012 c.d. Riforma Fornero

Prima di analizzare gli istituti introdotti dalla l. n. 92/2012 è importante accennare al complesso panorama economico e sociale del nostro paese. L'Italia, infatti, a partire dal II trimestre

⁰ L'art. 13, 2° co., lett. a), del d.l. n. 35/2005 (conv. con l. n. 80/2005).

⁰ Cfr. F. LISO, *La tutela per la mancanza di lavoro dei lavoratori precari tra vecchi e nuovi ammortizzatori sociali*, in C. LAGALA (a cura di), *Part-time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, Giuffrè, Milano 2004, p. 15.

⁰ Cfr. C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Bari, 2001, p. 147.

⁰ A. AURILIO, *Op. cit.*, p. 348. Cfr. inoltre, F. LISO, *Ancora sugli ammortizzatori sociali*, in M. CINELLI, G. FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Dal d.l. n. 112/2008 alla riforma del lavoro pubblico*, Torino, 2009, p. 409.

⁰ P. BOZZAO, *Op. cit.*, 2007, p. 66.

del 2008, è stata duramente colpita da una profonda crisi economica internazionale; nel 2011 poi, a causa soprattutto dell'aggravarsi della crisi del debito sovrano in diversi paesi d'Europa, l'economia italiana subì una nuova battuta d'arresto. Per tali ragioni, le manovre di aggiustamento succedutesi dal 2008 al 2011 sono state caratterizzate principalmente dall'aumento delle entrate, il quale produsse però un effetto negativo sul reddito disponibile delle famiglie italiane, con una contrazione dei consumi e una riduzione della propensione al risparmio⁰. Un ulteriore fattore di incremento delle disuguaglianze derivò dall'impatto delle varie misure anti-crisi elaborate in ambito sociale e occupazionale: a partire dal III trimestre del 2008, si è iniziato ad assistere ad un aumento del tasso di disoccupazione che, a cominciare dal 2012, si è assestato sulle due cifre percentuali, arrivando ad un totale del 10,7% con una disoccupazione giovanile al 35,3%, fino alla punta del 2014, dove la disoccupazione totale raggiunse il 12,7% e quella giovanile il 42%. Parallelamente, nel nostro Paese si è assistito anche all'aumento del rischio di povertà: nel 2011 l'ISTAT evidenziava come nel 2011 un italiano su quattro visse in condizioni di povertà, rappresentando circa il 24,7% della popolazione; il "rischio di povertà".

Pertanto la l. n. 92/2012, che reca il titolo "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita", si inserisce appieno nel contesto di una serie di provvedimenti adottati dall'allora governo in carica, il Governo Monti⁰, per far fronte alla crisi economica e alle pressioni provenienti dalle istituzioni europee, tentando di produrre una diminuzione del *deficit* annuo. La discussione che ha accompagnato l'approvazione della l. n. 92/2012 ha favorito l'affermarsi di un dibattito relativo alla contrapposizione tra insider e outsider e garantiti versus non garantiti del mondo del lavoro⁰. Certamente è possibile affermare come «l'indebolimento strutturale dei lavoratori del settore centrale dell'economia [ha fatto] venire a mancare uno dei pilastri di essa: la forza dei [c.d.] garantiti. Non a caso nella letteratura in materia si usa spesso il termine inglese *midsiders* (persone che non stanno né dentro né fuori dal sistema delle garanzie ma a metà). [Ma] l'assunto che per incrementare l'occupazione sia necessario ridurre le garanzie degli occupati soprattutto attraverso una facile licenziabilità (detta eufemisticamente "flessibilità in uscita") non riesce a trovare alcuna giustificazione empiricamente fondata»⁰.

Tra le diverse novità della l. n. 92/2012 vi è stata anche una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali; in particolare sono stati introdotti due nuovi istituti: l'Aspi, Assicurazione

⁰ Cfr. E. BORGHI, *L'impatto delle misure anti-crisi e la situazione sociale e occupazionale. Italia*, in W. P. del Comitato economico e sociale europeo Gruppo di lavoratori, Bruxelles, 2013.
<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/italie-it.pdf>.

⁰ Per un approfondimento delle misure anticrisi adottate dall'Unione Europea si legga M. BENVENUTI, *Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, 2016. Per un approfondimento dei singoli provvedimenti adottati dal Governo Monti e il suo impatto sul contesto economico e sociale si approfondisca E. BORGHI, *Op. cit.*, p. 1 ss.

⁰ P. ICHINO, *Il lavoro ed il mercato*, Milano, 1996, p. 105 ss.

⁰ E. PUGLIESE, *Op. cit.*, 2015., p. 24.

Sociale per l'Impiego (ASpI) e la mini Aspi, per i lavoratori licenziati involontariamente, che hanno sostituito, dal 2013 fino al 30 aprile 2015 diversi istituti creati precedentemente (la disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti normali, la disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti ridotti; la disoccupazione speciale edile, la mobilità in deroga e ordinaria dal 2017). A partire dal 2017 è stata inoltre abrogata l'indennità di mobilità e, per il periodo intermedio, è stato previsto un regime transitorio di progressiva diminuzione della durata temporale della fruizione⁰.

L'Aspi

L'evento protetto riguardava i nuovi eventi di disoccupazione registrati a partire dal 1 gennaio 2013; *l'area soggettiva della tutela* includeva tutti i lavoratori dipendenti, ivi compresi gli apprendisti (una delle novità della riforma), i soci lavoratori di cooperativa che avessero stabilito, con la propria adesione, o successivamente all'instaurazione del rapporto associativo, un rapporto di lavoro in forma subordinata, e il personale artistico con rapporto di lavoro subordinato⁰. Tali soggetti dovevano a loro volta trovarsi in uno stato di disoccupazione involontaria, aver versato il primo contributo contro la disoccupazione da almeno due anni, e dimostrare almeno un anno di contribuzione contro la disoccupazione. *L'entità della prestazione* era pari al 75% della retribuzione imponibile media degli ultimi due anni (una base meno favorevole degli istituti precedenti), fino ad un determinato massimale, destinato a decrescere del 15 % dopo i primi sei mesi di erogazione della prestazione e di un ulteriore 15 % allo scadere del dodicesimo mese (art. 2, cc. 6, 7 e 9)⁰. Era previsto un graduale aumento della durata media della prestazione (elemento senza dubbio migliorativo rispetto ai precedenti istituti), collegato all'età anagrafica del lavoratore al momento della cessazione del rapporto di lavoro, distribuito nell'arco dei successivi tre anni. Per quanto

⁰ Per una analisi completa delle misure contenute nella l. n. 92/2012 Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI E J. TSCHÖLL, *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro, Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92, recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Torino, 2012, p. 341 ss., A. L. FRAIOLI, *La tutela contro la disoccupazione*, in A. VALLEBONA (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012, p. 97 ss.

⁰ Circolare INPS n. 142 del 18/12/2012: "Non sono destinatari della nuova disciplina: a) i dipendenti a tempo indeterminato delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni; b) gli operai agricoli a tempo determinato e indeterminato per i quali continua a trovare applicazione la specifica normativa come modificata dalla stessa legge di riforma. Infatti per questi lavoratori ai sensi dell'art. 2, comma 3 della legge di riforma trovano esclusivamente applicazione le norme di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, e successive modificazioni, all'articolo 25 della legge 8 agosto 1972, n. 457, all'articolo 7 della legge 16 febbraio 1977, n. 37, e all'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, e successive modificazioni; c) i lavoratori extracomunitari entrati in Italia con permesso di soggiorno di lavoro stagionale per i quali resta confermata la specifica normativa.

⁰ Questa entità della prestazione riguarda il caso in cui la retribuzione degli ultimi due anni è pari o inferiore, per il 2013, all'importo di 1.180 euro mensili, (annualmente rivalutata sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati, intercorsa nell'anno precedente), nei casi in cui sia superiore al predetto importo, l'indennità è pari al 75 per cento di 1.180 euro incrementata di una somma pari al 25 per cento del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *Rivista diritto della sicurezza sociale*, n. 2, 2012, pag. 13.

riguarda il sistema di finanziamento, esso era collegato alla contribuzione obbligatoria prevista per l'evento disoccupazione in capo al datore di lavoro⁰. Nelle ipotesi di licenziamento collettivo, a partire dal 1° gennaio 2017, il contributo in questione è dovuto in misura triplicata, in assenza di accordo sindacale (art. 2, co. 35, L. 92/2012)⁰.

La Mini – Aspi

L'evento protetto era il medesimo dell'Aspi; l'area soggettiva della tutela riguardava i lavoratori che, a partire dal 1° gennaio 2013, avessero perduto involontariamente la propria occupazione e che presentassero i seguenti requisiti: status di disoccupato; almeno 13 settimane di contribuzione da attività lavorativa, negli ultimi 12 mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione (per la quale fossero stati versati o dovuti contributi per l'assicurazione obbligatoria)⁰, e non era richiesto il requisito dell'anzianità assicurativa; l'entità della prestazione era corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione nei dodici mesi precedenti la data di cessazione del rapporto di lavoro, detratti i periodi di indennità eventualmente fruiti nel periodo stesso.

Uno degli aspetti problematici dell'Aspi e della Mini Aspi era senza dubbio rappresentato dalla loro *eccessiva condizionalità*, definita da parte della dottrina iniqua sotto diversi aspetti. Cinelli ha spiegato chiaramente le ragioni di tale assenza di equità: «l'effetto sanzionatorio della perdita della prestazione [può considerarsi giustificato] nei confronti del disoccupato che, immotivatamente e platealmente, rifiuti un lavoro congruo (anche dal punto di vista della redditività), [oppure un percorso formativo di riqualificazione, proposto a seguito] di una valutazione più articolata. In questo ultimo caso, infatti, la conseguenza sanzionatoria, a ben considerare, si giustifica solo se il percorso formativo o di riqualificazione è “mirato”: se si pone, cioè, in funzione di uno sblocco lavorativo congruo e concretamente raggiungibile. Diversamente, l'assoggettamento del lavoratore a interventi formativi in assenza di adeguate e concrete possibilità di impiego lavorativo, può rappresentare [...] un impegno senza costrutto, una gratuita, aggiuntiva forma di penalizzazione per chi ha già subito una perdita del lavoro, una fonte di stress personale,

⁰ A tale contribuzione si affiancano, il contributo addizionale pari all'1,4% (della retribuzione imponibile a fini previdenziali) a carico del datore di lavoro in relazione a tutti i rapporti di lavoro “non a tempo indeterminato” (art. 2, co 28 L. 92/2012) nonché, a decorrere dal 1° gennaio 2013, l'ulteriore contributo, a carico del datore di lavoro e pari al 41% del massimale mensile di ASPI per ogni 12 mesi di anzianità aziendale negli ultimi 3 anni, in tutte le ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato che danno diritto alla percezione dell'indennità di disoccupazione.

⁰ I. MARIMPIETRI, *L' A.S.P.I. (assicurazione sociale per l'impiego)*, in *Temilavoro.it. Sinossi internet di diritto del lavoro e della sicurezza sociale*, vol. 5 n. 2, 2013, p. 8.

⁰ Circolare INPS n. 142 del 18/12/2012: “Ai fini del diritto sono valide tutte le settimane retribuite, purché per esse risulti, anno per anno, complessivamente erogata o dovuta una retribuzione non inferiore ai minimali settimanali (legge 638/1983 e legge 389/1989). La disposizione relativa alla retribuzione di riferimento non si applica ai lavoratori addetti ai servizi domestici e familiari, agli operai agricoli e agli apprendisti per i quali continuano a permanere le regole vigenti”.

oltre che di spese inutili per la finanza pubblica. Circostanze tutte, da ritenere, più che giustificate, secondo ragione, di un legittimo rifiuto»⁰. Lo stesso autore ha inoltre sottolineato come il parametro fissato dal legislatore, relativo all'importo della prestazione indennitaria di natura sociale, determinasse anche un peggioramento sensibile delle condizioni economiche ed una mancanza di tutela della professionalità del beneficiario⁰.

Secondo parte della dottrina, inoltre, la l. n. 92 “non [ha] imboccato strade nuove né prefigura modelli realmente innovativi”: essa, infatti, non realizza una *riforma* in materia di strumenti di sostegno al reddito quanto, piuttosto, una razionalizzazione⁰ delle misure già esistenti, una sorta di intervento di “manutenzione”⁰ della disciplina della Cigo e di “riordino”, ovvero di “stabilizzazione” della disciplina della Cigs⁰. Inoltre, sempre per quanto riguarda la tutela interna al rapporto, sulla quale non ci si soffermerà, è importante menzionare come, nel quadro di un'operazione di valorizzazione dei fondi bilaterali⁰, il legislatore, nella l. n. 92/2012, attribuisse agli stessi una funzione aggiuntiva, strettamente connessa allo svolgimento delle procedure di riduzione del personale e destinata a sostituire gli istituti abrogati.⁰

Come sottolineato da Cinelli, inoltre, il carattere di standardizzazione della specifica tutela, affidato alla soppressione dell'indennità di mobilità e ai trattamenti speciali (Ts), è stato perseguito con un risultato rivelatosi di carattere “annacquato tendenziale”⁰. Sebbene la rimozione

⁰ M. CINELLI, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni ed ammortizzatori sociali*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, 2013, p. 425.

⁰ *Ibidem*.

⁰ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori ...*, *Op. cit.*, 2012, pag. 230. M. CINELLI, *Op. cit.*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Op. cit.*, 2013, p. 409.

⁰ G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in WP C.S. D.L.E. “Massimo D'Antona”. IT – 143/2012, p. 5-6.

⁰ Ne deriva che la cassa integrazione ordinaria e straordinaria non cessano di esistere, ma subiscono soltanto alcuni aggiustamenti volti alla razionalizzazione dei casi di ricorso all'istituto e all'ampliamento del campo di applicazione, oltre alla previsione dell'istituzione di fondi bilaterali di solidarietà, al fine di garantire una tutela simile per quei settori non rientranti nell'ambito della Cigo e della Cigs. Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Il nuovo sistema delle prestazioni di disoccupazione* in *Bollettino Adapt* n. 2, 2012, p. 182 L. LOREA, *Ammortizzatori sociali e canale bilaterale: i fondi di solidarietà tra vecchi e nuovi modelli normativi*, in *Il diritto del mercato del lavoro* 2-3/2013, p. 384.

⁰ Per un approfondimento della disciplina: L. LOREA, *Ammortizzatori sociali e canale bilaterale: i fondi di solidarietà tra vecchi e nuovi modelli normativi*, in *Il diritto del mercato del lavoro* 2-3/2013, p. 384.

⁰ «Sempre nell'ottica di devolvere ai fondi bilaterali ulteriori compiti rispetto a quelli tradizionalmente assegnati, l'art. 3, comma 17 della legge n. 92, ha stabilito, in via sperimentale, per ciascuno degli anni 2013, 2014, 2015, che l'indennità di cui all'art. 2, comma 1 della legge, sia riconosciuta anche ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali in possesso dei requisiti previsti dall'art. 2, comma 4, e subordinatamente a un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% dell'indennità stessa a carico dei fondi bilaterali di cui al comma 14, ovvero a carico dei fondi di solidarietà di cui al comma 4 del presente articolo (in ogni caso la durata massima del trattamento non può superare i 90 giorni da computare in un biennio mobile ed è erogata nei limiti del finanziamento prestabilito). Merita subito di essere evidenziato che tali funzioni aggiuntive sono assegnate non solo ai fondi a costituzione obbligatoria (comma 11, art. 3), deputati prioritariamente a introdurre ammortizzatori sociali nei settori carenti, ma anche ai fondi a costituzione facoltativa introdotti nei settori già coperti dalle forme tradizionali di tutela dei redditi (comma 12, art. 3), i quali pertanto potranno dedicarsi in via prioritaria alle descritte attività» Così G. FERRARO, *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”. IT – 189/2013 p. 19.

⁰ M. CINELLI, *Op. cit.*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Op. cit.*, p. 405.

dell'ostacolo del requisito di attualità contributiva delle 52 settimane nel biennio sia stato considerato un elemento positivo, in quanto costituiva a tutti gli effetti un "ostacolo fortemente penalizzante" dell'indennità di mobilità a requisiti ridotti, è stato osservato come, pur con tale miglioramento, la disciplina della Mini-AspI continuasse ad escludere i destinatari di attività lavorative fortemente discontinue, nonché i lavoratori intermittenti (che alternano periodi di subordinazione a periodi di collaborazione)⁰.

E' importante sottolineare come l'art. 2 co. 4. della l. n. 92/2012 confermi ed integri la definizione dello "stato di disoccupazione" contenuta nell'art. 1, co 2, lett. c) D.Lgs. 181/2000, affermando come «[la] condizione del soggetto "privo di lavoro [...] sia [quella del soggetto] immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività di lavoro secondo modalità definite con i servizi competenti"»; una condizione che deve perdurare per tutto il periodo di fruizione della indennità di disoccupazione stessa (art. 2, co. 14, L. 92/2012).

Pertanto traspare la volontà, da parte del legislatore, di unificare i meccanismi di accertamento della disponibilità del lavoro, ai fini dell'erogazione delle prestazioni previdenziali, con quelli relativi all'accertamento dello *status* di disoccupato, ai fini della sottoposizione alle politiche attive del lavoro. «Tuttavia, il legislatore ha perso, ancora una volta, l'occasione per realizzare il necessario raccordo tra le norme in materia di politiche attive del lavoro e le disposizioni previdenziali di tutela della disoccupazione»⁰.

In ultimo, risulta chiaro come l'obiettivo annunciato di un'universalizzazione della tutela non sia stato raggiunto attraverso la l. n. 92/2012, anzi, per Cinelli risulterebbe essere stato addirittura "accantonato" dal legislatore, prevalendo al suo posto un graduale "affievolimento" della garanzia dei diritti previdenziali. Con questa riforma, il requisito assicurativo e contributivo è rimasto, pertanto, rigorosamente "selettivo", nonostante l'innovazione sui criteri retributivi della Mini-Aspi: la tutela, infatti, è rimasta limitata a quei soggetti che hanno già avuto accesso al mercato del lavoro, continuando a prevedere, anche per quest'ultimi, dei vincoli di accesso, rivolti in particolare ai lavoratori più discontinui.

Il Decreto legislativo 22/2015 attuazione al Jobs Act (legge 10 dicembre 2014, n. 183)

Il d. lgs. 22/2015, dal titolo "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183", ha ridisegnato nuovamente i

⁰ Questi soggetti, infatti, non solo svolgendo attività discontinue hanno difficoltà a maturare dei requisiti ridotti, dall'altro si trovano nell'impossibilità di far valere cumulativamente i relativi segmenti di contribuzione. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali ...*, Op. cit., 2012, pag. 246.

⁰ S. RENGA, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Padova, 2013, p. 62.

profili dei nuovi ammortizzatori sociali. Tale provvedimento si colloca all'interno di un più ampio processo di riforme strutturali che, secondo il legislatore, avrebbero dovuto essere finalizzate da un lato ad una nuova e sostenibile ripresa della crescita e dell'occupazione, dall'altro all'uscita dalla crisi finanziaria che attanagliava il nostro Paese, nel rispetto dei vincoli finanziari e dell'obiettivo di pareggio di bilancio in termini strutturali. I principi ispiratori di questa riforma sembrano porsi in continuità con quelli della l. n. 92/2012; si afferma quindi l'idea secondo la quale il rilancio dell'occupazione debba passare necessariamente attraverso la revisione del diritto del lavoro⁰. Per tali ragioni, l'impianto complessivo prescelto dal legislatore del 2014 è stato focalizzato, ancora una volta, sul duplice obiettivo di ridefinire le regole di flessibilità in entrata ed in uscita e di realizzare una revisione del sistema degli ammortizzatori sociali, al fine di riequilibrare l'abbassamento delle tutele interne al rapporto con l'incremento di quelle apprestate nel mercato del lavoro⁰.

Pertanto le direttrici lungo le quali la legge 10 dicembre 2014, n. 183 è stata scritta sono state: le tutele del reddito universali in caso di disoccupazione, le tutele uniformi legate alla storia contributiva dei lavoratori, la razionalizzazione della normativa in materia di integrazione salariale, il coinvolgimento attivo dei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro e dei beneficiari di ammortizzatori sociali, la semplificazione delle procedure amministrative e la riduzione degli oneri non salariali del lavoro⁰.

Approfondendo l'analisi del riassetto normativo degli strumenti di sostegno al reddito in caso di perdita del lavoro, è possibile riscontrare, a sua volta, «tre linee direttrici: l'omogeneizzazione degli istituti vigenti in un unico trattamento (la Naspi), incentrato sul rafforzamento del criterio assicurativo; la sua universalizzazione (Diss-Coll), fino a ricomprendervi l'area del lavoro autonomo economicamente dipendente; l'introduzione di un sussidio di disoccupazione, a carattere non contributivo, rivolto ai disoccupati abili al lavoro e in condizione economica di bisogno (Asdi)»⁰. Quest'ultima misura si pone, per la prima volta, come un sussidio dalla funzione assistenzialistica ma, proprio per la sua natura, essa verrà approfondita nella seconda parte di questo capitolo, dedicata nello specifico alle prestazioni assistenziali.

La NASpI

La NASpI, nuovo sussidio di disoccupazione involontaria per i lavoratori dipendenti privati, ha dunque sostituito le precedenti ASpI e mini-ASpI, introdotte dalla Legge Fornero⁰. L' *Evento*

⁰ N. PACI, *Disoccupazione e strumenti di sostegno del reddito nel Jobs Act: quale rapporto tra bisogno e tutela, soprattutto dei lavoratori non standard?* in *Rivista giuridica del Lavoro e della Previdenza sociale*, n. 4, 2016, p. 781 ss.

⁰ P. BOZZAO, *I primi passi del Jobs Act: ambizioni, incertezze e difficili equilibri*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015, p. 3.

⁰ R. RIZZA, *Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in *Politiche Sociali*, n. 2, 2015, p. 335.

⁰ P. BOZZAO, *Op. cit.*, 2015, p. 3.

⁰ Per un'analisi dei criteri della nuova misura, Cfr. S. CAIROLI, *Innovazione concrete e mere riformulazioni nella*

protetto riguarda quegli stati di disoccupazione verificatisi dal 1° maggio 2015, ma «non la disoccupazione in genere, bensì soltanto quella “involontaria” che deriva dall’estinzione di un rapporto di lavoro»⁰; l’ *area soggettiva della tutela* comprende i lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che abbiano perduto involontariamente l’occupazione (ivi compresi: gli apprendisti, i soci lavoratori di cooperative con rapporto di lavoro subordinato, il personale artistico con rapporto di lavoro subordinato e i dipendenti a tempo determinato delle Pubbliche Amministrazioni)⁰. I soggetti elencati possono accedere a tale misura in presenza dei seguenti requisiti: stato di disoccupazione involontario (ai sensi dell’articolo 1, comma 2, lettera c, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni); requisito contributivo (almeno tredici settimane di contribuzione contro la disoccupazione, versate nei quattro anni precedenti l’inizio del periodo di disoccupazione); requisito lavorativo (trenta giornate di lavoro effettivo, a prescindere dal minimale contributivo, nei dodici mesi che precedono l’inizio del periodo di disoccupazione)⁰. L’ *entità della prestazione* è pari (circ. 94 del 12/5/2015) al 75% della retribuzione media mensile imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni⁰; essa è corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione versate negli ultimi quattro anni⁰.

La Diss - Coll

Si tratta di una misura istituita, in via sperimentale, per l’anno 2015 (confermata

“nuova” assicurazione sociale per l’impiego, in *Lavoro nella Giurisprudenza*, n. 6, 2015, p. 583 ss. D. MESITI, *Le nuove prestazioni previdenziali in caso di disoccupazione involontaria ed il contratto di ricollocazione*, in *Lavoro nella Giurisprudenza* 4/2015, p. 329 ss. S. CAFFIO, *Il progressivo ritorno alle origini: dall’indennità di disoccupazione alla NASpI*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Bari, 2015, p. 267 ss; F. NATALINI, *La riforma dell’Aspi nell’ambito del Jobs Act: nasce la NaspI. Come cambia il sussidio di disoccupazione. Le ulteriori novità: la Dis-Coll e l’Asdi*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e NaspI. Decreti legislativi 4 marzo 2015*, n. 22 e n. 23, Torino, 2015, p. 201 ss.

0 «E’ questa la ragione per cui sono esclusi dalla tutela gli inoccupati, cioè quanti sono ancora in cerca di una prima occupazione, nonché i lavoratori che si trovano in una situazione di temporanea inattività senza che il rapporto di lavoro sia cessato (si pensi, ad esempio, alla sospensione cautelare dal lavoro del dipendente sottoposto ad un procedimento disciplinare), o qualora si dimettano o addivengano ad una risoluzione consensuale del rapporto di lavoro. Quindi il diritto alle prestazioni è mantenuto anche al lavoratore che abbia dato le dimissioni per giusta», in M. PERSIANI, M. D’ONGHIA, *Fondamenti del diritto della previdenza sociale*, Torino, 2016, p. 273.

0 Non sono invece compresi: i dipendenti a tempo indeterminato delle Pubbliche Amministrazioni; gli operai agricoli a tempo determinato e indeterminato, i lavoratori extracomunitari con permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per i quali resta confermata la specifica normativa; inoltre, non possono accedere all’indennità di disoccupazione NASpI i lavoratori titolari di trattamento pensionistico diretto.

0 A differenza di quanto prescritto in materia di ASpI dall’art. 2, comma 4 lett. b), della legge 28 giugno 2012 n.92 – che prevedeva tra i requisiti di accesso alla prestazione che al momento della cessazione del rapporto di lavoro fossero trascorsi almeno due anni dal versamento del primo contributo contro la disoccupazione - ai fini del diritto alla NASpI non è richiesto analogo requisito.

0 Se questa è pari o inferiore ad un importo stabilito dalla legge e rivalutato annualmente sulla base della variazione dell’indice ISTAT (per l’anno 2015 pari ad € 1.195,00); al 75% dell’importo stabilito (per l’anno 2015 pari ad € 1.195,00) sommato al 25% della differenza tra la retribuzione media mensile imponibile ed euro 1.195,00 (per l’anno 2015), se la retribuzione media mensile imponibile è superiore al suddetto importo stabilito. L’importo della prestazione non può comunque superare un limite massimo individuato annualmente per legge (per l’anno 2015 pari ad € 1.300,00).

0 Ai fini del calcolo della durata, i periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione delle prestazioni di disoccupazione sono esclusi dal computo della contribuzione utile. E’ parimenti esclusa interamente la contribuzione che ha dato luogo a prestazioni fruitive in unica soluzione in forma anticipata.

successivamente anche dalla Legge di Bilancio 2016)⁰. *L'evento protetto* riguarda sempre l'evento di disoccupazione involontaria; *l'area soggettiva della tutela* comprende i collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, nonché - esclusivamente in relazione agli eventi di disoccupazione verificatisi a partire dal 1° luglio 2017 - gli assegnisti e i dottorandi di ricerca con borsa di studio iscritti in via esclusiva alla gestione separata presso l'INPS, i non pensionati e i soggetti privi di partita IVA, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione⁰.

L'indennità DIS-COLL è riconosciuta ai lavoratori che soddisfino congiuntamente i seguenti requisiti: a) si trovino, al momento della domanda di prestazione, in stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 19, comma 1 del d. lgs. 14 settembre 2015 n. 150 (stato di disoccupazione); b) possano far valere una contribuzione di almeno tre mesi, nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno civile precedente l'evento di cessazione dal lavoro al predetto evento (accredito contributivo di tre mensilità)⁰. *L'entità della prestazione*: l'indennità, rapportata al reddito medio mensile come sopra determinato, è pari al 75 per cento del suddetto, nel caso in cui tale reddito sia pari o inferiore, per l'anno 2017, a 1.195 euro; tale importo viene annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati, intercorsa nell'anno precedente. Il sussidio è corrisposto mensilmente, per un numero di versamenti pari alla metà dei mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno civile precedente l'evento di cessazione dal lavoro al predetto evento.

La *condizionalità*, analizzata nella precedente l. n. 92/2012, permane anche nelle misure appena presentate; si prevede, in particolare, che i beneficiari siano convocati dal centro per l'impiego per stipulare un c. d. "patto di servizio" (cfr. art. 20, d. lgs. N. 150/2015). Esso rappresenta la *conditio sine qua non* per mantenere il sussidio, ma anche il presupposto della sua erogazione, «il che costituisce il volto sempre più *hard* della condizionalità»⁰. Si prevede, inoltre, che il beneficiario debba attenersi ai comportamenti previsti dal progetto personalizzato, nei tempi stabiliti (art. 21, co. 4, d. lgs. N. 150/2015) e che, ove questi non siano rispettati, si determini un'interruzione dell'erogazione delle misure stesse, secondo sanzioni graduate⁰.

La riforma del 2015 sembra quindi riaffermare uno dei pilastri del nostro sistema di

⁰ Per un approfondimento si faccia riferimento a F. GHERA, *La tutela dei lavoratori parasubordinati disoccupati: dall'indennità una tantum al DIS-COLL*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Op. cit.*, 2015, p. 301.

⁰ Sono esclusi dal novero dei destinatari dell'art. 15 del richiamato D.Lgs. n. 22 del 2015 gli amministratori, i sindaci o revisori di società, associazioni e altri enti con o senza personalità giuridica.

⁰ Il successivo art. 21 del richiamato decreto legislativo n. 150 del 2015 ha anche previsto, tra l'altro, che la domanda di indennità DIS-COLL presentata dall'interessato all'INPS equivale a dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro. L'Istituto - in attesa della realizzazione del nuovo sistema informativo unitario delle politiche del lavoro - mette a disposizione dei Centri per l'Impiego territorialmente competenti in base al domicilio le domande dei richiedenti le suddette indennità di disoccupazione, attraverso il Sistema informativo della Banca dati percettori di cui all'art. 19, comma 4 del D.L. n. 185 del 2008, convertito con Legge n. 2 del 2009 e all'art. 4, comma 35 della Legge n. 92 del 2012. Per quanto concerne le misure di condizionalità per l'accesso alla prestazione DIS-COLL e la conservazione della stessa, si rimanda al paragrafo 2.8 della presente circolare.

⁰ M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Op. cit.*, 2016, p. 273.

protezione sociale, il principio di corrispettività tra contributi e prestazioni, rafforzando addirittura la logica assicurativa del sistema⁰. Si noti ancora come la definizione di “stato di disoccupato” ai sensi dell’art. 19, comma 1 del d.lgs. n. 150 del 2015, rafforzi la condizione di assenza di lavoro rispetto a quella della “laboriosità”, considerando disoccupati quei soggetti privi di impiego che dichiarano, in forma telematica al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorative ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro, concordate con il centro per l’impiego.

Sulla base di quanto analizzato finora, è possibile osservare come l’intervento legislativo del 2015 si ponga in stretta continuità con la recente riforma del 2012; in entrambi i casi, infatti, si fa riferimento alla necessità di un’universalizzazione della tutela per la disoccupazione⁰. Per tali ragioni, parte della dottrina si è spesso domandata se questo processo di riforma degli ammortizzatori sociali abbia realmente portato ad una forma di universalizzazione vera e propria.

Come si è già detto, nei sistemi di diritto della sicurezza sociale, l’espressione *universalizzazione delle tutele* indica «la potenziale estensione delle forme di protezione sociale a tutti i cittadini»⁰. In un modello di sicurezza sociale a base occupazionale come quello italiano, si è più volte tentato di raggiungere tale obiettivo affiancando, ad una forma di protezione previdenziale riservata ai lavoratori e finanziata con l’apporto delle categorie interessate, una modalità di protezione assistenziale, meno intensa e subordinata all’accertamento della condizione di bisogno in concreto, ma estesa *erga omnes*.

Analizzando l’impianto della riforma in esame verrebbe però da «dubitare che questa sia stata la vera finalità del legislatore. Dall’utilizzo che ne viene fatto [della parola universalizzazione] - ad esempio nella legge delega [... in] riferimento all’estensione del campo di applicazione ai lavoratori coordinati e continuativi - emerge infatti chiaramente, che il significato attribuito sia diverso, [ossia] come sinonimo di *estensione della platea dei beneficiari*»⁰. Seguendo tale interpretazione l’obiettivo del legislatore sarebbe quindi stato raggiunto: la tutela viene infatti estesa alla quasi totalità dei lavoratori subordinati, ma anche, nonostante i limiti menzionati, ad

⁰ «Le sanzioni sono graduate in base al numero di inadempimenti ed alle diverse prestazioni di politiche passive (Naspi, Dis-Coll ed Asdi, ma anche indennità di mobilità ed assegno di ricollocazione): prima decurtazione, poi la sospensione e, infine, la decadenza dal godimento dei sussidi a sostegno del reddito, in ragione di circostanze analiticamente determinate (limitando, così, le valutazioni discrezionali degli operatori), ovvero in ragione della prima, seconda o terza ingiustificata assenza agli incontri con il referente del centro per l’impiego, alle iniziative di rafforzamento delle competenze per la ricerca attiva di lavoro, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione e per i casi di rifiuto, sempre ingiustificato, di congrue offerte di lavoro (come definite all’art. 25, d. lg. N. 150/2015)». M. PERSIANI, M. D’ONGHIA, *Op. cit.*, 2016, p. 282.

⁰ S. CAFFIO, *Op. cit.*, p. 298.

⁰ P. CAPURSO, *Assicurazione sociale per l’impiego 2.0: cambia ancora la tutela per la disoccupazione*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, 2015, p. 347.

⁰ A. DI STASIO, *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori sociali e principi costituzionali*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, fasc. 3, settembre 2013, p. 562.

⁰ P. CAPURSO, *Op. cit.*, p. 19.

un'importante porzione del lavoro autonomo, quali le collaborazioni coordinate e continuative. Se invece si sceglie di seguire una strada interpretativa differente, appare chiaro come gli istituti quali la NASpI e DISS - COLL non possano definirsi universali, poiché destinati soltanto ai lavoratori che, in precedenza, hanno beneficiato di una prestazione esclusivamente previdenziale, continuando in questo modo ad escludere una gran parte del mondo degli outsider. In aggiunta, va evidenziato come la protezione offerta sia decisamente più debole per precari e sottoccupati, visto che la durata e l'entità del sostegno al reddito rimangono legate alla storia contributiva pregressa⁰.

2. 3. I lavori socialmente utili (Lsu) e la condizionalità delle misure di sostegno al reddito (previdenziali ed assistenziali): cenni.

Prima di proseguire nella trattazione appare utile, ai fini del presente lavoro di ricerca, mettere in evidenza alcuni nodi importanti riguardanti il tema del rapporto tra la condizionalità delle misure di sostegno al reddito, (sia di natura previdenziale che di natura assistenziale), ed i lavori socialmente utili. Un tema che, ad avviso di chi scrive, appare interessante analizzare a questo punto della trattazione, proprio perché interessa molte misure di sostegno, a prescindere dalla loro natura.

L'origine dei lavori socialmente utili, secondo la dottrina, risale già ai c. d. "cantieri-scuola", disciplinati dalla l. n. 264/1949⁰, nonostante in merito alla natura di questo istituto non ci sia sempre stata unanimità nel dibattito giuridico⁰.

⁰ Cfr. M. RAITANO, C. TREVES, *L'introduzione della NASPI: estensione delle tutele e criticità*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, n.4 2014. Cfr. inoltre, M. RAITANO, *I nuovi ammortizzatori sociali secondo il Jobs Act: chi ci perde?*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 16 marzo 2015 : "Sulla base di queste simulazioni si può, pertanto, affermare che se si tiene conto di tutte le circostanze rilevanti, e non solo dell'ampliamento della platea di potenziali beneficiari, la NASPI non consentirà quel miglioramento generalizzato di cui si parla. In altri termini, essa farà dei perdenti. Saranno tali quei lavoratori, e non sono pochi, che, in caso di licenziamento, sarebbero tutelati per un periodo più breve, riceverebbero prestazioni di minore entità e si vedrebbero riconosciute contribuzioni figurative più contenute. Inoltre, come si è visto a proposito della durata delle prestazioni cui avrebbe diritto una discreta quota di dipendenti a termine, a essere maggiormente penalizzati potrebbero essere proprio i lavoratori più esposti al rischio di incorrere in frequenti periodi di non lavoro". Cfr. anche C. PRATELLI, *Buone intenzioni, cattivi esiti: i limiti della DIS-COLL*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 1 aprile 2015.

⁰ I c.d. "cantieri scuola" erano un dispositivo che coinvolgeva i disoccupati involontari "in attività come quella forestale e vivaistiche, per l'esecuzione di opere di rimboschimento, di sistemazione montana e di costruzione di opere di pubblica utilità quali fognature, acquedotti, canalizzazioni idrauliche, ospedali, ambulatori medici, scuole, asili di infanzia, case dei lavoratori, orfanotrofi, scavi archeologici, campi sportivi e, soprattutto, strade" in U. COLETTA, voce *Cantiere scuola*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, 1959, p. 1089.

⁰ La natura dei cantieri scuola è stata fortemente dibattuta, la Corte Costituzionale con la sent. 30 giugno 1964, n. 67 rigettò l'eccezione di incostituzionalità della norma istitutrice dei cantieri scuola e delle modifiche apportate dall'art. unico della legge 2 febbraio 1952, n. 54., sostenendo di non aderire alla richiesta di applicazione del criterio di cui all'art. 36 Cost., in quanto era preferibile applicare l'art. 38. Secondo la Corte, infatti, poiché l'istituzione dei cantieri scuola era diretta non a fare del disoccupato un soggetto puramente passivo di prestazione assistenziale, ma a procurargli un'attività mentre lo manteneva nelle sue capacità di lavoro e ne favoriva il perfezionamento, l'integrazione del sussidio di disoccupazione, era da considerare a norma dell'art. 38 della Costituzione. L'impostazione della Corte, però, non convinse definitivamente, tant'è che il legislatore mantenne gli oneri per i cantieri a carico del «Fondo per l'addestramento professionale» continuando a definire "lavoratori subordinati" gli avviati ai cantieri, in costanza, quindi, di un vero e proprio rapporto di lavoro. Secondo parte della dottrina, quindi, siffatto sistema di rapporti tra il

I lavori socialmente utili, *stricto sensu*, invece, furono regolati, per la prima volta, dall'art. 1 bis della l. n. 390/1981 e definiti come «attività non incompatibili con la professionalità [del beneficiario], per opere o servizi di pubblica utilità» che «non comporta[no], comunque, l'instaurazione di alcun tipo di rapporto di lavoro con queste ultime e deve cessare non appena sia terminato il periodo di godimento del predetto trattamento».

Successivamente la disciplina degli Lsu è stata modificata da diversi provvedimenti legislativi che, come avremo modo di analizzare, hanno modificato l'area soggettiva della tutela, nonché la finalità dello strumento.

L'evento protetto, è sempre la mancanza di lavoro; *l'area soggettiva della tutela*⁰ riguarda attualmente i lavoratori in cerca di prima occupazione, i disoccupati iscritti da più di due anni nelle liste di collocamento, gli iscritti nelle liste di mobilità che non percepiscono l'indennità, i lavoratori percettori di trattamenti previdenziali (mobilità, CIGS, o altro trattamento speciale di disoccupazione); *l'entità* dipende ovviamente dal tipo di sostegno al reddito che il beneficiario percepisce, nonché di un importo aggiuntivo, in relazione alle giornate di lavoro effettive⁰; la *condizionalità* consiste principalmente nel fatto che l'erogazione del trattamento previdenziale sia condizionata allo svolgimento da parte del beneficiario del lavoro socialmente utile, in mancanza del quale il beneficio decade. E' importante ricordare, inoltre, che i progetti di pubblica utilità sono soggetti all'approvazione della Commissione regionale per l'impiego, oppure dalla commissione centrale per l'impiego (nel caso di ambito interregionale).

soggetto e l'ente cantiere prefigurava chiaramente la presenza “di un'attività lavorativa prestata in posizione di subordinazione”, pur in permanenza dello status di disoccupati. Cfr. M. PERSIANI, *Cantieri scuola, tutela del lavoro, tutela previdenziale*, in *Sicurezza Sociale*, 1972, p. 411.

O La disciplina dei lavori socialmente utili è stata soggetta, negli anni, a variazioni della platea dei destinatari, inizialmente, infatti, erano considerati “soggetti avviabili agli Lsu” i lavoratori beneficiari del trattamento straordinario della Cassa integrazione guadagni (o come successivamente modificato altre prestazioni a sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro), mentre successivamente gli Lsu sono stati indirizzati a tutti i soggetti colpiti da una situazione di mancanza di lavoro (anche nella forma della inoccupazione, sottoccupazione, giovani di età compresa tra i 19 ed i 24 anni privi di lavoro). Nello specifico, in base all'evoluzione della legislazione gli Lsu si sono pian piano estesi: ai prestatori titolari delle proroghe del Tse ex art. 22, VII c. l. n. 223/1991 e 4, IV c. del d. l. n. 39/1996 e del Tse ex art. 22, VII c. l. n. 223/1991 nonché dell'Indennità di mobilità ex art. 5, XVIII c. l. n. 451/1994 e 4, III c. d. l. n. 39/1996, anche ai lavoratori delle aree di declino industriale iscritti nelle liste di mobilità per i quali sia scaduta la relativa indennità e quelli definitivamente cessati successivamente al 31.05.1995 dall'integrazione straordinaria che non abbiano più diritto all'Indennità di mobilità. Si aggiungano a questi anche i prestatori sospesi dal lavoro o disoccupati, anche associati in cooperativa del 9 bis della l. n. 35 del 1995; infine i progetti di pubblica utilità ex art. 15, I c. lett. a) della l. n. 451 del 1994 sono, infine, concepiti nell'ambito di «piani mirati a promuovere l'inserimento professionale dei giovani di età compresa tra i 19 ed i 32 anni». Così S. RENGA, *Op. cit.*, 1996, p. 233. Successivamente la disciplina in esame si è ulteriormente evoluta: Con il D. lgs. 486/97 (di attuazione della l. 196/97) possono essere soggetti ad Lsu: i percettori di trattamenti di disoccupazione, i lavoratori in cerca di prima occupazione, le persone detenute per le quali sia prevista l'ammissione al lavoro esterno come modalità del programma di trattamento; i gruppi di lavoratori espressamente individuati in accordi per la gestione di esuberanti nel contesto di crisi aziendali, di settore e di area. Secondo la l. 144/1999 sono considerati soggetti avviabili “coloro che abbiano maturato o che possano maturare 12 mesi in attività socialmente utili nel periodo compreso tra il 1/1/1998 ed il 31/12/1999; il D. Lgs. 81/2000 considera invece “soggetti avviabili” i soggetti impegnati in progetti di Lavori socialmente utili e che abbiano effettivamente maturato 12 mesi di permanenza in tali attività nel periodo dal 1/1/1998 ed il 31/12/1999.

O Così come disciplinato dagli art. 14, III c. l. n. 451/1994, art. 1, II e III c. d.l. n. 39/1996.

Secondo la dottrina, esisterebbero due modelli di Lsu: «uno, relativo ai soggetti già occupati nei Lsu per almeno un anno nel periodo compreso fra l'1.1.1998 ed il 31.12.1999 (i c.d. soggetti transitori), imperniato sul principio della volontarietà della partecipazione ai lavori; l'altro, riferito ai soggetti titolari di trattamenti previdenziali, caratterizzato dall'impegno lavorativo come onere al godimento dei trattamenti economici in diritto»⁰; il primo denominato in dottrina modello “volontario”, il secondo modello “oneroso”⁰.

Pur non essendo la disciplina dei lavori socialmente utili il tema principale della ricerca, sia consentito fare riferimento ad alcuni passaggi storici che ne hanno segnato l'evoluzione legislativa.

In particolare, proprio il primo provvedimento, la l. n. 390/1981, delineava gli Lsu come una misura principalmente di *workfare*, in quanto «non solo era negato espressamente che tale utilizzazione comportasse l'instaurazione “di alcun tipo di lavoro” [...] ma soprattutto non era prevista alcuna integrazione economica dello stesso»⁰; inoltre era prevista una forma sanzionatoria per coloro che si rifiutassero di partecipare agli Lsu, consistente nella perdita del “diritto al godimento del trattamento di integrazione salariale straordinario, nonché da qualsiasi erogazione a carattere retributivo o previdenziale a carico dell'azienda”, (anche se tale norma *de facto* era stata mitigata dalle Commissioni regionali per l'impiego (*Cri*), che preferivano utilizzare il criterio della volontarietà per la scelta degli avviati)⁰. Successivamente il modello di *workfare* “puro” fu mitigato da due elementi: da un lato l'incentivo economico (l. 41/1986)⁰; dall'altro il maggior utilizzo del modello “volontario” (es. art. 23, l. n. 67/1988)⁰.

Negli anni '90 l'evoluzione dei Lsu «finisce per legarsi profondamente con la riforma della Cassa integrazione guadagni e dei licenziamenti collettivi, quasi a costituire una sorta di vaso comunicante o meglio di sfogo delle espulsioni di lavoratori derivanti dal lavoro normativo attorno alla disciplina in materia di eccedenze del personale»⁰. Con la l. n. 223/1991, infatti, il legislatore si era posto l'obiettivo di rendere “produttiva” la consistente spesa destinata ai beneficiari di trattamenti previdenziali⁰, limitando, ad esempio, la possibilità di svolgere in contemporanea i Lsu

⁰ S. VERGARI, *Presente e futuro dei lavori socialmente utili*, in *Lavoro e diritto*, 1996, n. 4, p. 302.

⁰ M. MAROCCO, A. SCIALÀ, *Verso Nuovi dispositivi di workfare. Lavori socialmente utili. Profili Valutativi*, in *Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, n. 7/2001, ISFOL, p. 18.

⁰ M. MAROCCO, A. SCIALÀ, *Op. cit.*, p. 14.

⁰ F. LISO, *Ragionamenti de jure condendo per una nuova politica del lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1995, I, p. 214.

⁰ Si prevedeva che ai lavoratori coinvolti nelle “opere o servizi di pubblica utilità” fosse dovuta, a carico delle Amministrazioni pubbliche interessate, “una somma pari alla differenza tra la somma corrisposta dall'Inps a titolo di integrazione salariale ed il salario o stipendio che sarebbe stato percepito in costanza di rapporto di lavoro”.

⁰ Con questo provvedimento si attribuiva al Ministero del Mezzogiorno di finanziare, tra il 1988 ed il 1990, “iniziative a livello locale, temporalmente limitate, consistenti nello svolgimento di attività di utilità collettiva mediante l'impiego, a tempo parziale, di giovani di età compresa tra i 18 ed i 29 anni, privi di occupazione ed iscritti nella prima classe delle liste di collocamento. Cfr. M. MAROCCO, A. SCIALÀ, *Op. cit.*, p. 20.

⁰ S. VERGARI, *Op. cit.*, p. 22.

⁰ M. MAROCCO, A. SCIALÀ, *Op. cit.*, p. 24.

ed un'altra attività.

Nel 1993, con la firma del Protocollo tra Governo e Parti sociali sulla politica dei redditi e dell'occupazione, il Governo si impegnò a consolidare la base occupazionale, predisponendo un'intesa tra Stato e Regioni, attraverso la quale queste ultime potevano impiegare giovani disoccupati di lunga durata e lavoratori beneficiari di ammortizzatori in costanza di rapporto, in programmi di interesse collettivo.

Successivamente, con la l. n. 451/1994 si introdusse il fine del raggiungimento, mediante Lsu, di "obiettivi a carattere straordinario, o temporaneamente non perseguibili con il proprio personale", imposto ai soggetti promotori. Questo elemento importante, ad avviso di chi scrive, dipendeva dalla necessità di evitare «effetti di spiazzamento di attività produttive o di sostituzione di attività istituzionali e/o ordinarie da parte dell'Amministrazione utilizzatrice»⁰; eppure questo requisito fu considerato "irrealistico"⁰ e venne accantonato.

Un altro passaggio importante, nella disciplina degli Lsu, riguarda la l. n. 608/1996 che, in un certo senso istituzionalizzava la funzione dei Lsu come "attività per i sussidi", un "ulteriore sussidio" destinato a coloro che fossero "usciti dell'ombrello del previdenziale"⁰. Con l'approvazione del Patto sul lavoro tra Governo e Parti sociali del 24/9/1996, però, ci si pose l'obiettivo di trasformare nuovamente gli Lsu da ulteriore strumento assistenziale di protezione del reddito ad intervento volto alla creazione di occasioni di lavoro (*job creation*), tra le cui finalità vi era anche la possibilità per i soggetti coinvolti di costituire società miste, tenute ad impiegare, in percentuali normativamente fissate; detti lavoratori⁰. Si segnala, inoltre, il fatto che con la l. n. 135/1997 si delinea meglio la possibilità per i soli lavoratori impegnati per più di tre anni negli Lsu "un titolo di preferenza nei concorsi pubblici banditi sino al 31/12/1998 dalle Amministrazioni presso cui prestano servizio e negli avviamenti a selezione, ove sia richiesta la medesima professionalità", una norma sensata, ad avviso di chi scrive, per attribuire reale peso all'utilità sociale dei Lsu, nonché un potenziale incentivo per le amministrazioni per investire nel miglioramento delle competenze dei soggetti coinvolti.

Un ulteriore passaggio fondamentale che segna la disciplina dei Lsu, riguarda quanto previsto dal D. Lgs 468/97, che delineò la creazione di lavoro come obiettivo principale di questo istituto, da raggiungere mediante alcune tipologie di lavori ed attraverso un meccanismo di sanzioni e di incentivi economici per assunzioni (a tempo parziale ed indeterminato) dei lavoratori coinvolti.

In particolare si definirono, tra le diverse tipologie, anche i Lavori di pubblica utilità Lpu, la cui caratteristica principale era «la creazione di attività stabili nel tempo, la cui competitività sul

⁰ *Ibidem*.

⁰ A. TURSI, *Il diritto dei disoccupati*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5-6, 1998, p. 1375.

⁰ *Ibidem*.

⁰ M. MAROCCO, A. SCIALÀ, *Op. cit.*, p. 29.

mercato doveva essere certificata: la stessa stabilità era, difatti, oggetto di un impegno giuridicamente rilevante dei soggetti promotori e delle “Agenzie di promozione di lavoro e di impresa”⁰. Secondo parte della dottrina, i Lpu, così delineati, sembravano configurarsi come «il grimaldello per l’identificazione di nuovi bacini d’impiego, consentendo di utilizzare gli inoccupati (i giovani in particolare) nella produzione di beni e di servizi che la società domanda, ma che il mercato non offre»⁰. Siccome il legislatore temeva nuovamente che potessero verificarsi un effetto sostituzione tra le attività pubbliche o di perturbamento dei mercati, il D. Lgs 468/97 condizionava la legittimità della costituzione delle società miste e dell’affidamento dei servizi a terzi, al fatto che le Amministrazioni pubbliche dovessero far fronte “a proprie esigenze istituzionali per l’esecuzione di servizi aggiuntivi non precedentemente affidati in appalto o in concessione”.

Si faccia inoltre riferimento al c. d. Collegato lavoro (L. 144/1999) che determinò, *de facto*, il passaggio dei Lsu da strumenti di *job creation* a quello di mero “svuotamento del bacino”⁰, ossia da un lato utilizzare i Lsu come strumento per la stabilizzazione occupazionale, dall’altro come incentivo alla “ricollocazione” dei soggetti già coinvolti nei progetti.

Attraverso il D. Lgs. n. 181 del 2000, attuativo del Collegato lavoro, sono state consolidate le linee previste dal D. Lgs. 468/1997 e dalla l. n. 144/1999 attraverso, ad esempio un’estensione dell’incentivo per l’assunzione dei lavoratori socialmente utili anche alle P. A. (seppure in misura pari alla copertura degli oneri contributivi), così come la possibilità di affidare, ai lavoratori Lsu, “incarichi di collaborazione coordinata e continuativa e lavoro autonomo” (anche se questa pratica mal si conciliava con l’obiettivo della stabilizzazione).

Secondo diversi studiosi, però, l’utilizzo dei Lsu, «quale strumento promozionale di orientamento e gestione attiva dei soggetti disoccupati, presuppone che siano soddisfatte almeno due condizioni: a) che l’esperienza possa essere rivitalizzata in un’ottica non assistenziale, senza contaminazioni con le attività ordinarie della pubblica amministrazione; b) che lo strumento sappia coniugare le aspirazioni professionali del lavoratore con la proposta di attività che siano dotate di specifici contenuti professionali e che dispongano, in qualche misura, di una reale prospettiva occupazionale»⁰.

Alla luce di quanto analizzato è possibile fare alcune considerazioni sull’evoluzione dell’istituto dei Lsu, la quale, infatti, è caratterizzata da un lato da una progressiva estensione della platea dei soggetti potenzialmente avviabili, dall’altra da una alternanza dello strumento tra legislazione previdenziale, assistenziale e politiche attive, a seconda delle diverse finalità del legislatore.

⁰ M. MAROCCO, A. SCIALÀ, *Op. cit.*, p. 32.

⁰ G. BERRETTA, *L’arcipelago dei lavori socialmente utili in Il diritto del mercato del lavoro*, n. 2, 1999, p. 259.

⁰ G. VIALE, L. FASSARI, (a cura di), *La ricollocazione dei lavoratori socialmente utili*, 2001, Italia Lavoro, p. 34.

⁰ S. VERGARI, *Op. cit.*, p. 314.

Per quanto concerne il tema della congruità, ossia della correlazione tra le competenze e le conoscenze del lavoratore avviabile e le proposte di tipologia di Lsu, si tenga conto che, anche sotto questo aspetto la disciplina si è modificata nel tempo: in un primo momento, infatti, era previsto che i soggetti avviabili fossero impiegati in attività congrue con la loro professionalità, mentre in un secondo momento, si decise di dare meno peso a questo requisito⁰.

In secondo luogo si è evidenziato, negli anni, un problema relativo alla valutazione dell'impatto dei Lsu⁰ sulla creazione di occupazione, e quindi relativo alla valutazione della loro efficacia; risulta ulteriormente complessa una valutazione precisa dell'impatto sulla collettività degli Lsu, e quindi su una loro reale capacità di risultare utili alla società.

Pertanto il quadro che si delinea, al termine di questa analisi può essere riassunto nell'espressione del «tradimento dei lavori sociali»⁰, o come affermato da alcuni studiosi nel fatto che «la speranza di una trasformazione in blocco dei Lsu in attività produttive [si fosse] rivelata un'illusione»⁰.

Per tali ragioni, ad avviso di chi scrive, è necessaria una cautela nell'utilizzo dei lavori socialmente utili come forma di condizionalità delle misure di sostegno al reddito (di natura previdenziale ed assistenziale), in quanto potrebbe verificarsi una sproporzione tra la richiesta di un'ampia disponibilità nei confronti dei soggetti non occupati e la gamma di iniziative proposte, non sempre utili a incoraggiare la partecipazione volontaria dei lavoratori verso una di esse; inoltre «nel momento in cui [si] lega il mantenimento dello *status*, esclusivamente alla partecipazione a

⁰ Inizialmente, con la l. n. 390/1981 si prevedeva che i lavoratori fossero impiegati in attività non incompatibili con la loro professionalità, la l. n. 451/1994 disponeva che vi fosse «una corrispondenza tra la capacità dei lavoratori ed i requisiti professionali richiesti per l'attuazione del progetto, formula tenuta fino al D. Lgs. n. 181 del 2000, quando si decise che, visto che la maggior parte degli ex-Lsu aveva basse qualifiche, la contrattazione collettiva poteva derogare al divieto generale di utilizzazione del lavoro temporaneo per le mansioni di esiguo contenuto professionale.

⁰ M. MAROCCO, A. SCIALÀ, *Op. cit.*, p. 71. Su questo punto si consenta di rinviare allo studio di Marocco e Scialà che evidenziano alcune criticità relative alla valutazione dell'impatto degli Lsu. In primo luogo gli autori ritengono che sarebbe necessario «introdurre una definizione di “stabilizzazione”, al fine di dare un riferimento chiaro all'attività valutativa. Inizialmente questa era concepita come il passaggio da un contratto Lsu ad un contratto a tempo indeterminato o, in alternativa, all'esercizio di un'attività in proprio. La più recente normativa in tema di Lsu sembra aver allargato la definizione: sono considerati come “stabilizzazioni” anche i passaggi da Lsu a contratti a tempo determinato e al lavoro temporaneo (c.d. interinale), ma pure a collaborazioni continuative». In secondo luogo è necessario, secondo gli autori, capire «quanto la natura e le caratteristiche specifiche del singolo progetto Lsu, oggetto di valutazione, abbiano contribuito all'eventuale stabilizzazione di un soggetto. Per questo tipo di valutazione assume una qualche rilevanza l'appartenenza del progetto ad una tipologia piuttosto che ad un'altra con riferimento alla classificazione introdotta dall'art. 1 del D. Lgs. 468/1997. Infatti nel caso dei lavori di pubblica utilità (Lpu) il successo è rappresentato dalla stabilizzazione nella stessa attività (o attività molto affine) svolta come lavoratore di pubblica utilità. Al progetto può essere attribuito un qualche successo, in termini di efficacia della connessa attività formativa *on the job*, qualora in seguito alla stabilizzazione il soggetto continui a svolgere una professione analoga a quella svolta all'interno del progetto stesso, anche se in attività diverse. Il successo, al contrario, dovrebbe essere ritenuto parziale qualora la stabilizzazione avvenga in contesti professionali e settoriali completamente separati. Nel caso di Lsu formativi la misura del successo del progetto è chiaramente legata agli effetti dell'attività formativa in termini di incremento dell'occupabilità degli utenti. Nel caso di Lsu straordinari e/o diretti a fruitori di trattamenti previdenziali, la finalità deterrente, come già sottolineato, è del tutto assorbente rispetto all'obiettivo occupazionale».

⁰ M. MAROCCO, A. SCIALÀ, *Op. cit.*, p. 39.

⁰ Così A. GARILLI, *Il diritto può creare lavoro? (a proposito di Lavori socialmente utili e borse di lavoro)*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* n. 1, 1998, p. 1008.

corsi di formazione professionale e ai Lsu, [questo] non aiuta la formulazione e l'accettazione di proposte alternative o complementari»⁰.

In altri termini la condizionalità, legata alla partecipazione agli Lsu, nel momento in cui non sia finalizzata ad una stabilizzazione, sembrerebbe configurarsi più come un "onere" che come un'opportunità, secondo il vecchio modello di *workfare* che prefigurava uno scambio tra la prestazione assistenziale percepita, e quella lavorativa offerta alla collettività, e secondo il modello del *work for welfare*, ossia «uno strumento per razionalizzare e rendere efficiente la spesa pubblica assistenziale, stimolando, allo stesso tempo, un continuo e progressivo miglioramento delle qualità dei servizi pubblici toccati»⁰.

Le condizionalità delle misure di sostegno al reddito: cenni.

Alla luce di quanto analizzato nel paragrafo precedente si consenta una riflessione sul tema della condizionalità delle misure di sostegno al reddito, a prescindere dalla loro natura previdenziale o assistenziale.

Sebbene esistano diverse modalità di realizzazione del principio di condizionalità⁰, generalmente si intende quella situazione in cui «la norma crea un vincolo tale per cui l'atteggiamento propositivo nel mercato del lavoro è presupposto necessario dei trattamenti di disoccupazione, al fine di incentivare l'adesione volontaria a offerte di lavoro o a percorsi di qualificazione professionale»⁰ e questo elemento è fondamentale nella disciplina dei "lavori socialmente utili", «ed è stato definito appunto in modo ellittico *work-fare*, per indicare che *to work*, cioè prestare attività di lavoro, è strumentale ad ottenere prestazioni assistenziali, di *welfare*»⁰.

Secondo l'impostazione classica del *workfare* «il lavoro, o meglio l'occupazione retribuita, da "diritto di cittadinanza" finisce con col diventare un "requisito di cittadinanza", titolo di "meritevolezza" per sancire l'appartenenza alla comunità. Similmente, lo status di cittadino attivo e l'accesso alle provvidenze del welfare si trovano subordinati all'essere occupati o inseriti in programmi di reinserimento occupazionale, cosicché ciò che dovrebbe essere l'obiettivo delle politiche (l'attivazione del soggetto) finisce con l'esserne un prerequisito»⁰.

Per tali ragioni l'attivazione lavorativa è assunta come imperativo che deve realizzarsi, nel

⁰ S. VERGARI, *Op. cit.*, p. 316.

⁰ F. COSTA, *I lavori socialmente utili*, Napoli, 2011, p. 8.

⁰ M. D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore fra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4, 2015, p. 239 ss., prova ad offrire una panoramica delle diverse tipologie di condizionalità.

⁰ A. TOPO, *Obbligo di lavoro e libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere sociale*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro: Incentivi e sanzioni*, p. 184.

⁰ *Ibidem*.

⁰ R. LODIGLIANI, *Un nuovo patto tra lavoro cittadinanza e welfare*, in L. BALDISSARA, M. BATTINI, *Lavoro e cittadinanza. Dalla costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Milano, 2017, p. 88 ss.

più breve tempo possibile, in un lavoro purché sia⁰, principio che sembrerebbe essere in contrasto con la libertà di scelta nel lavoro, che abbiamo avuto modo di approfondire precedentemente.

Un elemento senza dubbio importante riguarda la definizione del principio di proporzionalità, inteso come rapporto fra sacrificio richiesto e vantaggio atteso, non sempre facile da perimetrare. Come sottolineato da alcuni studiosi, infatti, non è facile «ragionare della legittimità dell'imposizione del dovere in relazione alle situazioni in cui l'obbligo sociale di attivarsi condiziona l'erogazione di mezzi minimi di sussistenza per soggetti che non hanno alternative, perché non hanno chi si prenda cura di loro, o perché non riescono a trovare un'occupazione coerente con le loro competenze, sono poco professionalizzati, poco produttivi, anziani, superati. Infatti ciò che non è chiaro è se il vantaggio derivante dall'adempimento dell'obbligo debba essere altro rispetto al fine del procacciamento dei mezzi basilari di sussistenza»⁰.

Per tali ragioni, nel caso in cui l'individuo privo di mezzi debba adempiere a qualunque dovere gli venga imposto, non avendo altri fini se non la sopravvivenza, il rapporto di proporzionalità fra l'ottenere l'unico mezzo di sussistenza accessibile e l'accettazione delle condizioni per ottenerlo, sembrerebbe incommensurabile⁰.

Se da un lato, infatti, «la condotta del soggetto disoccupato, che deve mirare al reperimento di una diversa collocazione lavorativa, costituisce (e deve costituire) l'effettiva conferma del carattere involontario della disoccupazione e che alla stessa deve essere necessariamente correlato l'accesso ed il mantenimento delle garanzie offerte dagli ammortizzatori sociali»⁰; tuttavia occorre valutare, fino a che punto i meccanismi di condizionalità definiti dal legislatore possano reputarsi idonei a conseguire gli obiettivi dell'efficienza di funzionamento delle istituzioni del mercato del lavoro⁰. Si ritiene ad esempio che «le forme di indirizzo coattivo dell'attivazione dei soggetti destinatari degli interventi di ricollocazione possono essere considerate ragionevoli, [se] a fronte delle stesse (e quasi a relativa contropartita) divenga finalmente operativo un apparato efficace, efficiente ed integrato di sostegno nella ricerca dell'impiego»⁰.

Secondo alcuni studi non è semplice valutare l'efficacia e quindi la giustezza della condizionalità delle misure di sostegno al reddito, in particolare, come si avrà modo di approfondire successivamente, per quanto riguarda le misure di tipo assistenziale. La condizionalità, ad esempio, «potrebbe portare a delle conseguenze inattese in termini di ricadure su aree che non sono oggetto della condizionalità o influenze negative sulle motivazioni intrinseche o, a lungo termine, un

⁰ *Ibidem.*

⁰ A. TOPO, *Op. cit.*, p. 193.

⁰ *Ibidem.*

⁰ R. FABOZZI, *Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4, 2016, p. 733.

⁰ *Ibidem.*

⁰ R. FABOZZI, *Op. cit.*, p. 736.

annullamento dei cambiamenti comportamentali ottenuti (desempowerment)»⁰. In particolare, nel caso in cui sono presenti seri problemi dal lato dell'offerta dei servizi (in termini di razionamento o di qualità dei servizi alla prima infanzia, servizi sanitari di base etc.), «la condizionalità che si suppone possa stimolare ulteriormente la domanda di tali servizi, avrà un impatto negativo sui sistemi di offerta dei servizi in genere istruzione o sanitari, perché non essendo in grado di assorbire la nuova domanda, tenderanno ad abbassare ulteriormente la qualità dei servizi non solo per i nuovi beneficiari, ma anche per le famiglie a cui si rivolgevano in precedenza»⁰.

Alla luce di quanto analizzato si può evidenziare che «l'uso delle condizionalità nei trasferimenti monetari, per orientare i comportamenti dei percettori, è sempre più esteso e si è dimostrato complessivamente una soluzione efficace ma al contempo non priva di rischi e conseguenze negative»⁰, in quanto la severità delle sanzioni spesso può comportare effetti negativi quali: ridotto accesso o abbandono precoce dei programmi, ricadute negative sul benessere dei minori, riduzione del reddito da lavoro e ritorno allo stato di disoccupazione a lungo termine, maggior incidenza delle sanzioni sui gruppi più vulnerabili⁰.

Nel corso del presente lavoro si avrà modo di approfondire il tema della condizionalità delle misure di sostegno al reddito di natura assistenziale.

2.4 La tutela dei “non occupati” nella legislazione assistenziale

2.4.1 Le prime sperimentazioni legislative degli anni '60

Dopo aver analizzato in maniera approfondita l'evoluzione della legislazione esistenziale, in materia di tutela dei “non occupati”, nei prossimi paragrafi si approfondirà la legislazione assistenziale, continuando a seguire un ordine diacronico a partire dalla nascita della Costituzione ad oggi.

In primo luogo si rileva come il periodo che intercorre tra gli anni '50 e '60 non sia stato caratterizzato da uno sviluppo legislativo riguardante questi temi. Appare tuttavia necessario, ai fini

⁰ Si faccia riferimento al complesso studio di L. LEONE, F. M. RINALDI, G. TOMEI, *Misure di contrasto della povertà e condizionalità. Una sintesi realistica delle evidenze*, Milano, 2017, p. 71.

⁰ *Ibidem*.

⁰ L. LEONE (a cura di), *Trasferimenti monetari condizionali per il contrasto della povertà infantile e l'inclusione sociale: una review realista sui paesi dell'area OCSE*, Formez PA, 30 novembre 2015, p. 9.

⁰ *Ibidem*.

dello sviluppo del presente lavoro di ricerca, fare menzione del dibattito sviluppatosi, agli inizi degli anni '60, attorno al tema dell'introduzione di un assegno per gli studenti universitari⁰.

L'assegno per gli studenti universitari

Con la Legge 14 febbraio 1963, n. 80, dal titolo "Istituzione dell'assegno di studio universitario", si introdusse per la prima volta l'assegno di studio universitario tra le misure di sostegno al reddito. L'*evento tutelato* era il diritto allo studio, così come disciplinato dall'art. 34 Cost., ossia il diritto, per tutti gli studenti e le studentesse, di accedere al più alto livello di istruzione, a prescindere dagli eventuali condizionamenti familiari; *l'area soggettiva della tutela* comprendeva, pertanto, gli «studenti universitari appartenenti a famigli[e] che fruis[sero] di un reddito complessivo netto non superiore a quello esente dall'imposta complementare, aumentato di un quarto per il primo figlio e di un terzo per ogni figlio a carico oltre il primo»⁰; *l'entità della prestazione* era pari a circa 200 mila lire, destinate a studenti appartenenti a famiglie residenti nel Comune dove aveva sede l'Università (o in un Comune dal quale si potesse raggiungere quotidianamente la sede)⁰, e un beneficio pari a 360 mila lire.

Per quanto concerne i *criteri di merito*, era necessario: essere iscritti al primo anno di corso, aver superato gli esami di maturità o di abilitazione in un'unica sessione o in due sessioni senza essere stati rimandati in alcuna prova, con una votazione media di 7/10 o superiore di un ventesimo al voto medio generale attribuito dalla commissione d'esame⁰; per tutti gli altri erano previsti ulteriori criteri⁰. Per quanto riguarda i *criteri di reddito*, nella legge 80/1963 si fa menzione

⁰ Per approfondire compiutamente lo studio su questo provvedimento si faccia riferimento a V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Napoli, 1975, pp. 181-183; R. PALADINI, E. VISCO, *L'assistenza scolastica universitaria e la Legge 14 febbraio 1963, n. 80 sul cosiddetto assegno di studio universitario*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1965, pp. 83-102. D. COSI, *L'evoluzione dell'assistenza universitaria dalla Legge Casati al Piano triennale della scuola*, in *Nuova Rassegna*, n. 7, 1963, pp. 784 - 792.

⁰ Art. 2 della l. n. 80/1963, all'interno del quale si legge come venivano considerati a carico anche i figli maggiorenni fino al ventiseiesimo anno di età qualora fossero studenti universitari e non avessero redditi propri.

⁰ Art. 1 comma 3, legge 80/1963. Per il solo anno 1963 il medesimo articolo stabiliva che l'assegno doveva essere di 180 mila lire. Proprio riguardo il tema dell'autonomia sociale del singolo studente, si evidenzia come «se si considerano gli importi dell'assegno di studio, si può notare che essi non sembrano fissati al fine di consentire il mantenimento autonomo del giovane allo studio; ma, dato il loro ammontare, essi si aggiungono ai redditi familiari che siano inferiori al limite massimo determinato dall'art. 2, senza attuare nessuna distinzione tra i diversi redditi familiari inferiori al minimo imponibile e senza nessuna considerazione del costo effettivo del tipo di corso di laurea che lo studente ha intrapreso» Così R. PALADINI, E. VISCO, *Op. cit.*, p. 90. Altra parte della dottrina sottolinea come «la funzione del mantenimento agli studi resti accollata alla famiglia, anche quando non ne sia obiettivamente in grado» Così D. COSI, *Op. cit.*, pp. 787.

⁰ Secondo l'art. 3 della medesima legge il voto medio generale veniva calcolato sulle votazioni conseguite dagli studenti che avessero superato gli esami nel medesimo anno, alle medesime condizioni, con la medesima commissione.

⁰ Art. 3 della l. n. 80/1963: i criteri per gli studenti iscritti agli anni di corso successivi al primo (che avessero adempiuto all'obbligo della frequenza ed avessero superato, senza alcuna riprovazione) aver superato, al termine della sessione estiva, almeno la metà degli esami previsti nel piano di studi da loro prescelto ed approvato dal Consiglio di facoltà, con una votazione media uguale al voto medio generale aumentato di un ventesimo del voto stesso se si trattava di studenti iscritti al secondo anno di corso; gli studenti iscritti agli anni di corso successivi al secondo che avessero superato alle medesime condizioni indicate alla lettera b) i rimanenti esami dell'anno precedente e la metà almeno degli esami previsti per l'anno accademico in corso. La definizione del voto medio generale veniva calcolato secondo l'art. 3 della medesima legge, in base alle votazioni ottenute dagli studenti che avevano superato, nel

soltanto di una «condizione di famiglia non agiata» ma, come è stato più volte fatto notare, «senza [che] questo significhi assumere nuovi criteri di valutazione; si tratta solo di un maggiore approfondimento del criterio già in precedenza costantemente assunto dal Legislatore»⁰ in altre leggi sull'assistenza sociale.

I criteri di accesso alla misura furono tuttavia oggetto di critica da parte della dottrina, in particolare per il c. d. “doppio livello di sufficienza”: quello didattico, necessario per il superamento degli esami, e quello assistenziale. Ad esempio, secondo Paladino e Visco⁰, «per capaci e meritevoli devono ritenersi coloro che sarebbero in grado di proseguire normalmente negli studi, se ne avessero la possibilità materiale [...] cioè gli studenti che ad ogni passaggio delle votazioni raggiungano la sufficienza». Secondo Atripaldi,⁰ l'art.3 della legge 80/160 «[cristallizzava] le situazioni di diseguaglianza senza incidere su di esse», mentre invece, secondo l'art. 34 e l'art. 3 della Costituzione «si [doveva] assicurare al giovane capace e meritevole una sorta di diritto di gareggiare con i giovani appartenenti a famiglie fornite dei mezzi necessari, consapevoli come si è che questi ultimi vengono a trovarsi in una situazione di vantaggio e che per l'affermazione del principio di eguaglianza l'ostacolo decisivo non è solo il costo dell'istruzione. [...] Lo studente privo di mezzi sarebbe stato costretto ad ottenere risultati superiori agli studenti in condizioni di benessere».

L'assegno, però, introduceva *de facto* una novità amministrativa, ossia che «gli studenti che si trova[vano] nelle condizioni indicate dalle leggi [avevano] il diritto (soggettivo) di ottenere l'assegno di studio universitario senza che l'Amministrazione abbia alcun potere discrezionale in materia»⁰. Pertanto era concessa agli studenti possibilità di impugnazione giurisdizionale, senza che l'amministrazione, preposta al conferimento, fosse fornita di potere discrezionale (ad esempio, relativo all'accertamento dello stato di bisogno), «un'innovazione rispetto alla tradizionale

precedente anno accademico, tutti gli esami dell'anno di corso precedente. L'art. 5 stabilì che il Ministro per la Pubblica Istruzione avrebbe emanato annualmente un decreto con il quale ripartire tra i singoli atenei le somme stanziare per la corresponsione dell'assegno di studio in corrispondenza al numero prevedibile degli studenti in condizione di ottenere l'assegno di studio e, con il comma 2, per disciplinare le modalità per l'accertamento delle condizioni di cui agli articoli 1, 2, 3, 4. Il comma 3 affermava che l'amministrazione delle somme assegnate era demandata all'Opera universitaria di ciascun Ateneo. L'art. 6 interveniva sulla contribuzione studentesca affermando che gli studenti che si fossero trovati nelle condizioni stabilite nell'art. 2 sarebbero stati dispensati dal pagamento di “tasse, soprattasse e contributi d'ogni genere “sempreché [avessero] superato gli esami secondo le modalità e conseguendo le votazioni prescritte dalle relative norme di legge”. Di fatto vennero inseriti attraverso una legge i criteri con cui determinare la “condizione economica non agiata” che secondo la legge 1551/51, art. 5 comma 2, dovevano essere, invece, indicati dall'amministrazione universitaria con l'ausilio dell'Opera universitaria.

0 R. PALADINI, E. VISCO, *Op. cit.*, p. 90.

0 R. PALADINI, E. VISCO, *Op. cit.*, p. 96.

0 V. ATRIPALDI, *Op. cit.*, pp. 92-96. Per Atripaldi il testo costituzionale «è quanto mai chiaro dal momento che vuole garantire ai cittadini privi di mezzi, purché meritevoli e capaci, di ascendere a tutti i gradi dell'istruzione. Ne consegue che l'inciso “anche se privi di mezzi” è la vera ragione di essere della disciplina, per cui non può essere accolta quella tesi della dottrina che vuole dare valore escludente all'inciso e permettere così anche ai capaci e meritevoli e non privi di mezzi di essere destinatari delle provvidenze previste per la continuazione degli studi».

0 R. PALADINI, E. VISCO, *Op. cit.*, p. 97.

impostazione della classica legislazione assistenziale»⁰.

Alla luce di quanto analizzato, si potrebbe concludere che l'assegno universitario, la cui base costituzionale era l'art. 34 Cost., non sia un istituto pertinente con quelli oggetto di studio del presente lavoro; eppure, ad avviso di chi scrive, il dibattito che ha accompagnato l'introduzione di questa misura risulta affine ad alcuni nodi teorici della presente trattazione.

Questo provvedimento, infatti, nasceva in origine da una proposta presentata al Governo da un'associazione studentesca degli anni '60, la Unuri (Unione nazionale universitaria rappresentativa italiana)⁰; essa non riguardava esplicitamente la platea dei soggetti privi di lavoro, bensì introduceva un elemento innovativo nello sviluppo di questo studio in quanto, per la prima volta, veniva proposto un sostegno per un'attività produttiva "differente dal lavoro", ossia quella della formazione. Secondo questa proposta, l'evento da tutelare non meramente il diritto allo studio, così come previsto dall'art. 34 Cost., bensì il riconoscimento del lavoro intellettuale da essi prodotto, al fine di far accedere la maggior parte di essi al più alto livello di istruzione, a prescindere dagli eventuali condizionamenti familiari.

Si cercava, in altri termini, di introdurre «il concetto che il lavoro dello studente universitario [fosse] visto come un vero e proprio lavoro, nel senso economico di attività diretta alla produzione di un bene quale è la cultura»⁰. Tale visione, in realtà, non era unicamente ad appannaggio dell'associazione Unuri, bensì rintracciabile anche nella Relazione della Commissione d'indagine sullo stato e sullo sviluppo della Pubblica Istruzione⁰, la c.d. Relazione Ermini, secondo la quale era «vero lavoro quello dello studente universitario, nel senso economico di attività diretta alla produzione di un bene quale è la cultura; da tale lavoro viene tratto un utile non subito spendibile, e che solo più tardi potrà dare, in misura peraltro non prevedibile, i desiderati benefici, quando cioè, dopo una tesaurizzazione di anni assurgerà al valore di ingente capitale di conoscenza e di esperienza»⁰.

Tuttavia, come si sarà compreso dall'analisi della misura effettivamente introdotta con la l. n. 80/1963, la proposta originaria dell'Unuri non risultò prevalente nel dibattito dottrinale; pertanto,

⁰ «Perciò il sistema universitario dopo la l. n. 80 consiste nella Assistenza delle Opere universitarie con prestazioni che vanno dalle borse di studio a rimborsi di tasse e sopratasse e buoni alloggio, inoltre ora alle Opere è stata attribuita l'amministrazione delle somme conferite a ciascun ateneo per la distribuzione degli assegni di studio agli aventi diritto in base alla l. n. 80. Perciò l'attività diretta dello stato è limitata ora solo all'attribuzione di base di studio a giovani laureati che continuano gli studi tranne una piccola somma destinata a borse per studenti stranieri». R. PALADINI, E. VISCO, *Op. cit.*, p. 83.

⁰ «Nella proposta dell'Unuri erano previsti due tipi di assegni mensili per dieci mesi, di 15 mila e di 30 mila lire per un ammontare annuale di 150 mila e 300 mila lire. Per conservare l'assegno una volta concesso, sarebbe stato sufficiente conservare la media prescritta per la prima concessione». R. PALADINI, E. VISCO, *Op. cit.*, p. 84.

⁰ V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, *Op. cit.*, p. 182.

⁰ *Relazione della Commissione d'indagine sullo stato e sullo sviluppo della Pubblica Istruzione in Italia*, *Op. cit.*, p. 99. Cfr. G. MARTINOLI, *L'Università nello sviluppo economico italiano*, Milano, 1962.

⁰ R. PALADINI, E. VISCO, *Op. cit.*, p. 85.

l'assegno universitario introdotto con la l. n. 80/1963, pur rappresentando un indubbio avanzamento in materia di tutela degli studenti universitari, non si discostò mai del tutto dalla tradizionale politica assistenzialista italiana d'impronta familistica⁰; questo proprio perché, configurandosi come misura di diritto allo studio doveva essere compatibile con l'art. 34 Cost. Infatti, nonostante lo studente fosse il legittimo titolare del diritto e, per garantire ciò, fosse previsto che la «corresponsione dell'assegno, di regola, [dovesse] in servizi»⁰, l'assegno di studio, *de facto*, si trasformava in «una provvidenza alla famiglia non abbiente, da cui continua a dipendere economicamente, e come un alleggerimento del peso derivante dal suo mantenimento agli studi»⁰.

2.4.2 Dagli anni '70 agli anni '90

Ad esclusione della disciplina in materia di assegno per gli studenti, indubbiamente degna di nota per lo sviluppo della trattazione, è importante sottolineare come, fino al 1977, nel nostro Paese non si sia registrato nulla di significativo sul piano legislativo assistenziale in materia di disoccupazione involontaria. Si riporta soltanto l'approvazione del decreto n. 616/1977, nel quale è possibile leggere come «le funzioni amministrative relative alla materia «beneficenza pubblica» fossero tutte le attività attinenti, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si trattasse di forme di assistenza, a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale». In altri termini, se per le prestazioni previdenziali la responsabilità direttiva e gestionale spettava agli appositi enti nazionali, con il decreto 616/1977, invece, le prestazioni assistenziali dovevano essere gestite ed erogate dagli enti locali e dalle loro strutture.

Tale variazione ha comportato l'attribuzione diretta ai comuni (art. 25) di tutte le funzioni amministrative, relative alla predisposizione e all'erogazione dei servizi legati al settore dell'assistenza, insieme alle funzioni legate al personale e ai beni delle c.d. Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipab)⁰, operanti nell'ambito di una singola regione; tale dato ha determinato poi la nascita di un serio problema di interpretazione dei reali poteri delle Regioni in materia.

⁰ R. PALADINI, E. VISCO, *Op. cit.*, p. 87. Anche secondo Atripaldi la legge 80/1963 rappresenta un “salto di qualità nel sistema assistenziale scolastico”, ma senza abbandonare la tradizione assistenziale della politica sociale italiana. V. ATRIPALDI, *Op. cit.*, p. 182.

⁰ Art. 5 comma 2, l. n. 80/1963.

⁰ R. PALADINI, E. VISCO, *Op. cit.*, p. 98.

⁰ Cfr. D. RECUBINI, *L'assistenza sociale dalle IPAB alle ASP*, Pescara, 2016.

2.4.3 Dagli anni '90 ai primi anni 2000.

Un passaggio fondamentale dell'evoluzione della legislazione assistenziale in Italia è senza dubbio la presentazione, datata 28 febbraio 1997, dei lavori della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, meglio conosciuta come Commissione Onofri⁰, in merito alle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, definiti come «uno dei più maturi e compiuti sforzi progettuali rivolti ad un'organica riforma del welfare italiano ed alla costruzione, al suo interno, d'una coerente e razionale politica esplicita contro la povertà e l'esclusione sociale».⁰ La relazione finale⁰ elaborata dalla Commissione risentiva certamente dell'influenza comunitaria, in particolare del confronto tra l'Italia e le principali esperienze europee; la prima parte dell'analisi della Commissione, infatti, verteva proprio sul confronto Italia – Europa, e su come porre rimedio a quella che era stata definita da molti come “la grande anomalia della situazione italiana”.

La Commissione aveva evidenziato, fra i problemi principali del welfare italiano, il poco sostegno dimostrato per disoccupazione e famiglia e l'eccessiva spesa pubblica per la vecchiaia; l'esistenza di prestazioni più generose rispetto alla media Ue per i lavoratori inseriti e di prestazioni più basse per gli altri o per i non occupati.

Per provare a superare questo divario si proponeva la strada dell'*universalismo selettivo*, consistente in una complementarità tra accesso ai benefici e selezione dei beneficiari delle prestazioni⁰. La Commissione riteneva, infatti, che se da una parte l'*universalismo* avrebbe potuto permettere di evitare buchi nella protezione, presenti in assetti categoriali quali quelli vigenti nel nostro paese, dall'altra la selettività avrebbe permesso di concentrare i trasferimenti sui soggetti più

⁰ Alla fine degli anni '90, in previsione dell'ingresso nell'Unione economica e monetaria, il governo di Romano Prodi aveva nominato nel 1997, una commissione di esperti con il compito di avanzare proposte di riforma dell'intero assetto del Welfare State italiano. La Commissione per l'Analisi delle Compatibilità della Spesa Sociale, nota come Commissione Onofri, dal nome dell'economista che la presiedeva, Paolo Onofri, formulò un disegno di riforma comprensivo un progetto di graduale regolazione sia all'interno dell'assistenza sociale, sia tra assistenza e previdenza sociale. Il Rapporto sosteneva una visione improntata sull'*universalismo* per quanto concerne l'accesso potenziale alle prestazioni, coniugato all'operare di efficaci criteri di selettività nella determinazione dei beneficiari, in base all'effettiva condizione di bisogno. S. TOSO, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Bologna, 2016, p. 106.

⁰ S. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, in *Working Paper del Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona"*, Università degli Studi di Catania, n. 20/2003, in www.lex.unict.eurolabor/ricerca/presentazione, p. 19.

⁰ COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, *Relazione finale Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, 28 febbraio 1997.

⁰ «A prescindere dall'apparente ossimoro, l'*universalismo selettivo* è la proposta chiave formulata dalla Commissione Onofri ai fini della riforma delle politiche contro la povertà. Come recita la relazione conclusiva, tale “riforma deve ispirarsi ad una scelta equilibrata tra *universalismo*, quanto ai beneficiari, e selettività, nell'erogazione delle prestazioni”. Selettività significa selezione dei beneficiari sulla base di una prova dei mezzi: accedono ai trasferimenti i poveri, intesi come i soggetti le cui risorse sono al di sotto di una data soglia. La prova dei mezzi, inoltre, dovrebbe avvenire su base familiare, in modo da evitare che dei trasferimenti si avvantaggino individui che poveri non sono, vivendo in famiglie non povere. *Universalismo* significa accesso ai benefici sulla base solo dell'insufficienza di mezzi, indipendentemente da qualsiasi riferimento a variabili categoriali, quali le condizioni di lavoro, l'età, il genere e il luogo di residenza. I criteri stessi di definizione della situazione economica dei soggetti dovrebbero essere uniformi per tutto il paese». E. GRANAGLIA, *Welfare: universalismo e selettività*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del Welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, 2008, p. 125.

poveri.

Sulla base di questa prospettiva, la Commissione Onofri sosteneva con forza la realizzazione dell'istituto del *minimo vitale*: una misura a carattere monetario, da integrarsi con il rafforzamento di specifici interventi, in primis rivolti alla “qualificazione del capitale umano”; l'obiettivo del sussidio doveva essere la fuoriuscita dalla sacca di povertà attraverso l'accesso ad un lavoro remunerante⁰. L'importo previsto per tale misura si avvicinava alla cifra contemplata per la pensione sociale (che nel 1997 corrispondeva a poco più di 5 milioni di lire l'anno). I requisiti per usufruire di questo particolare beneficio erano legati al reddito dell'intero nucleo familiare di appartenenza del potenziale destinatario. I percettori di tali vantaggi, dunque, oltre ad essere tenuti a dimostrare la loro effettiva condizione di disagio economico (*means test*), dovevano mostrarsi disponibili ad accedere ad alcuni progetti di reinserimento.

La Relazione sottolineava inoltre come la misura del minimo vitale «inglobasse anche le funzioni svolte dagli istituti di carattere categoriale, nonché, con la soppressione di alcune prestazioni, indica i costi eventuali e le fonti di finanziamento di tale misura (attraverso le imposte generali) individuando in 12-15 miliardi di lire la spesa per consentire l'istituzione di un tale beneficio. [...] Tale costo però, secondo la stessa Commissione, era «approssimativo e doveva essere approfondito perché nei Paesi europei in cui tale istituto esiste è più elevato di quello proposto [nel] rapporto».⁰

Un altro punto fondamentale sostenuto nella Relazione della Commissione Onofri era quello fondato su una ri-articolazione su tre livelli del sistema degli ammortizzatori sociali: 1. i trattamenti in caso di sospensione temporanea con la conservazione del rapporto di lavoro; 2. i trattamenti di disoccupazione riservati ai lavoratori che si trovano a perdere una precedente occupazione; 3. gli interventi di tipo assistenziale da erogare in caso di esaurimento del diritto alle precedenti prestazioni.

Il primo livello doveva essere costituito da un istituto omogeneo, destinato ad una finalità più espressamente connessa ai problemi delle riorganizzazioni aziendali, la quale doveva sostituire le attuali erogazioni per la Cassa integrazione ordinaria e innovare l'attuale utilizzo dei contratti di solidarietà; esso era finanziato per intero con un prelievo contributivo ricadente sui soggetti beneficiari dei trattamenti stessi; il suo scopo principale era quello di mantenere alcune prerogative di stabilità del contratto e del reddito lavorativo, a fronte di una normale variabilità del contesto economico in cui le imprese si trovano ad operare. Nel secondo livello dovevano essere inglobate le diverse forme con cui la disoccupazione è stata finora trattata nel nostro sistema (indennità ordinaria e speciale di disoccupazione, Cassa integrazione speciale, indennità di mobilità); esso doveva essere

⁰ E. GRANAGLIA, *Op. cit.*, p. 125.

⁰ BIN Italia, *Reddito Minimo Garantito. Un progetto necessario e possibile*, Torino, 2012.

di tipo assicurativo, o al massimo, parzialmente integrato con risorse di provenienza fiscale. La definizione del terzo livello doveva rinviare direttamente ai problemi concernenti l'area dell'assistenza sociale, mirando ad una qualificazione, da raggiungere nei prossimi anni, della spesa pubblica per la formazione professionale e la formazione lavoro⁰.

Un altro tema fondamentale riguardava il rapporto tra le prestazioni ed il reinserimento lavorativo; in un passaggio della Relazione vi era infatti riportato: «Occorre restituire centralità alle politiche attive del lavoro, come una componente essenziale dello Stato sociale, permettendo, così, di caratterizzare meglio lo Stato sociale stesso in termini di passaggio da una "spesa sociale passiva" o puramente "risarcitoria" a una spesa sociale "più attiva" volta ad accrescere le opportunità e a promuovere il cambiamento». Per fare questo si proponeva di dar vita ad un sistema di formazione continua per i lavoratori occupati, al fine di favorire la loro mobilità professionale, ricorrendo con maggiore efficienza e capacità di spesa ai fondi comunitari disponibili, destinando alla formazione dei lavoratori disoccupati almeno una parte dei fondi oggi impiegati per i lavori socialmente utili, aumentando così il coinvolgimento finanziario delle aziende nei progetti di

⁰ Si riporta quanto scritto all'interno della *Relazione finale Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, 28 febbraio 1997 della Commissione Onofri a pagg.11-12: «Per quanto riguarda il primo livello degli ammortizzatori sociali, esso dovrebbe sostituire con un istituto omogeneo le attuali erogazioni per la Cassa integrazione ordinaria e innovare l'attuale utilizzo dei contratti di solidarietà destinandolo a una finalità più espressamente connessa ai problemi delle riorganizzazioni aziendali. La principale finalità dello strumento è rappresentata dall'esigenza comune alle parti sociali di mantenere alcune prerogative di stabilità del contratto e del reddito lavorativo, a fronte di una normale variabilità del contesto economico in cui le imprese operano. Per il tipo di obiettivo perseguito, questo strumento dovrebbe reggersi su uno, simile cioè all'attuale modello della Cig ordinaria. Ciò significa che: primo livello schema di tipo assicurativo le erogazioni devono tendenzialmente essere finanziate per intero con un prelievo contributivo ricadente sui soggetti beneficiari dei trattamenti; il prelievo contributivo va caricato proporzionalmente sulle retribuzioni e ripartito secondo percentuali da decidere tra datori e lavoratori; le prestazioni devono essere correlate, almeno entro un certo limite, all'onere contributivo ricadente sui singoli individui. La durata del sostegno: periodi limitati entro un tetto massimo di utilizzo fissato in un intervallo predefinito di tempo (a esempio un massimo di 12-18 mesi nell'arco di un periodo di cinque anni). Il tasso di copertura (rapporto tra livello dell'integrazione e retribuzione di riferimento) deve essere decrescente nel tempo, mentre l'ammontare iniziale della copertura, seguendo i valori medi adottati nei sistemi di altri Paesi, potrebbe inizialmente assestarsi intorno al 70% della retribuzione. Nel secondo livello degli ammortizzatori sociali (il trattamento generalizzato di disoccupazione) dovrebbero essere inglobate le diverse forme (indennità ordinaria e speciale di disoccupazione, Cassa integrazione speciale, indennità di mobilità) con cui la disoccupazione è stata finora trattata nel nostro sistema. Per quanto riguarda il prepensionamento, non si dovrebbero formulare più proposte di tal genere, potenziando il part-time per i lavoratori anziani. I punti da affrontare per strutturare questo nuovo istituto unificato per il trattamento della disoccupazione sono: il metodo di finanziamento, che dovrebbe essere di tipo assicurativo, o al più, parzialmente integrato con risorse di provenienza fiscale; la modalità di calcolo della prestazione essendo il meccanismo di finanziamento di tipo assicurativo comporta una correlazione con le contribuzioni, simile a quella già definita per il primo livello. La retribuzione di riferimento potrebbe essere la media di più anni passati, rivalutata con l'inflazione; la misura dell'indennità, che dovrebbe gradualmente salire ai livelli medi europei, in modo da permettere ai lavoratori beneficiari di dedicare tutto il tempo necessario alla ricerca di una nuova occupazione. Successivamente, l'ammontare dell'erogazione si riduce ed entrano in gioco altri parametri (carichi familiari, impegno nel lavoro di cura, età del soggetto, eccetera), che inquadrano aspetti di effettivo bisogno e proiettano nella direzione del sostegno assistenziale, che interviene dopo un biennio; misura dell'indennità un particolarmente efficace dovrebbe essere l'assoggettamento obbligatorio ai servizi per l'impiego erogati in funzione della ricerca di un nuovo posto di lavoro, oltre che la disponibilità, pena decadenza del beneficio, ad accettare forme di impiego anche a termine, compatibili con la difesa della professionalità dei soggetti assistiti; elemento di selezione il collegamento con il sistema dei servizi reali per l'impiego. La definizione del di intervento per il sistema degli ammortizzatori sociali rinvia direttamente ai problemi concernenti l'area dell'assistenza sociale».

formazione continua, rivedendo il sistema attuale di incentivazioni e passando da sgravi incondizionati sul costo del lavoro ad un sistema che premi l'impegno formativo profuso dall'azienda.

Come sottolineato da Giubboni, però, la «sottolineatura della necessità di “una adeguata combinazione di diritti e responsabilità individuali” – ben presente in tutti i principali passaggi propositivi del documento – [...] e risponde, piuttosto, a esigenze di equità distributiva e di rafforzamento dei connotati solidaristici dello stato sociale italiano»⁰.

Il lavoro svolto dalla Commissione Onofri, come si avrà modo di approfondire nei paragrafi successivi, non ebbe tuttavia l'impatto sperato, poiché non venne mai applicato integralmente quanto proposto nella Relazione; lo stesso Onofri ebbe modo di sostenere, a distanza di dieci anni, che diversi nodi non erano ancora stati risolti: in particolare l'obiettivo di rivedere gli istituti esistenti e allargare la platea degli aventi diritto, con la conseguenza che, nel 2007, l'erogazione delle indennità ordinarie era ancora rivolta alle stesse tipologie di destinatari.⁰

Le analisi e le proposte contenute nella Relazione della Commissione Onofri rappresentano senza dubbio una lente attraverso cui leggere l'evoluzione della legislazione assistenziale in tempi recenti e intravedere i possibili scenari futuri.

La l. n. 328/2000

Un effetto della presentazione dei lavori della Commissione Onofri è stato, senza dubbio, l'approvazione della “legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” Legge 8 novembre 2000, n. 328, la quale ha regolato le varie forme di assistenza sociale ed attribuito diritti soggettivi perfetti ai soggetti protetti e alle loro famiglie. Gli interventi previsti da tale legge erano destinati a contrastare fenomeni di povertà ed esclusione sociale, a valorizzare e sostenere le responsabilità familiari, ad incentivare misure di sostegno per le persone anziane non autosufficienti e a promuovere progetti individuali per le persone disabili⁰. Il nodo centrale è rappresentato da un approccio teorico-operativo che costituisce la centralità della legge stessa, ossia il concetto di sistema integrato di servizi, caratterizzato da un'integrazione tra il sociale e il sanitario. «La legge 328 intende[va] superare ulteriormente il concetto assistenzialistico dell'intervento sociale, nel senso che considera[va] il cittadino non come passivo fruitore, ma come soggetto attivo e in quanto tale portatore di diritti, a cui [dovevano] essere destinati interventi mirati alla rimozione di situazioni di disagio psico-sociale e di marginalità. Tale modalità di approccio

⁰ S. GIUBBONI, *Op. cit.* 2003, p. 20.

⁰ P. ONOFRI, *La Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, in L. GUERZONI (a cura di), *Op. cit.*, p. 57.

⁰ M. PERSIANI, *Op. cit.*, 2014, p. 388.

all'intervento riconduce[va] all'impellente necessità di operare con strumenti che [consentissero] effettivamente il passaggio da uno Stato Centralista e Assistenziale a uno Stato Sociale vero e proprio, in cui gli Enti Locali [giocassero] un ruolo prevalente, primari ricettori di bisogni in un quadro di programmazione e coordinamento di interventi»⁰.

Gli interventi previsti dalla l. n. 328/2000 erano numerosi; in particolare, tra gli altri: progetti individuali per le persone disabili, sostegno domiciliare per le persone anziane non autosufficienti, valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari, definizione delle competenze del *Fondo nazionale per le politiche sociali, definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, definizione di nuove misure di contrasto alla povertà e riordino degli emolumenti economici assistenziali*, con particolare enfasi sull'introduzione del c. d. *Reddito minimo di inserimento (RMI)* all' art. 23. Questi diversi provvedimenti saranno analizzati all'interno dei successivi paragrafi, nell'arco di una disamina complessiva dell'evoluzione delle misure di sostegno al reddito di natura assistenziale, che hanno caratterizzato gli ultimi venti anni di legislazione regionale e nazionale. Prima di approfondire l'evoluzione delle misure di sostegno al reddito, però, è importante fare riferimento alle norme che disciplinano le prestazioni assistenziali nei confronti degli inabili e dei minorati, ai sensi dell'art. 38 co. 3: "Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale", al fine di individuarne una re-inclusione sociale.

Prima di proseguire la trattazione si tenga conto di un elemento importante, che ha segnato lo sviluppo della legislazione in materia di assistenza sociale, ossia che nonostante l'approvazione della l. n. 328/2000 lo Stato non ha determinato i livelli essenziali delle prestazioni in materia assistenziale. Il problema è tutt'altro che teorico: «la mancata definizione del contenuto di un diritto impedisce a chi ne è titolare di pretendere l'erogazione di quanto necessario a garantirne il godimento»⁰. Le motivazioni di questo vuoto legislativo sono state diverse, in primis la penuria delle risorse, con il timore di non essere economicamente in grado di erogare e garantire le prestazioni individuate attraverso i livelli. Una seconda difficoltà fa riferimento al fatto che, in abito sociale, le prestazioni sono difficilmente standardizzabili, in quanto legate a bisogni specifici dei destinatari ed alla loro situazione personale. Un ulteriore problema è relativo all'articolazione territoriale dei servizi e gli interventi necessari a darvi attuazione. Non è stato però efficace separare il momento definitorio dei livelli essenziali alla loro messa in opera in territori tanto diversi.

⁰ E. ESPOSITO, *Viaggio nelle legge 8 novembre 2000 n° 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali": verso un Welfare compiuto ?*, in *Diritto&Diritti*, dicembre 2000.

⁰ G. COSTA, *Diritti in costruzione. Presupposti per una definizione efficace dei livelli essenziali di assistenza sociale*, Milano, 2012, p. 9.

2.4.4 Legislazione in materia della inabilità al lavoro

Per completezza dell'analisi, rispetto a quanto analizzato nel primo capitolo, sulla nozione di "inabilità sociale", si faccia brevemente cenno allo sviluppo della legislazione in materia di inabilità. Con la l. n. 104/1992, il legislatore ha previsto che l'inserimento lavorativo e l'integrazione sociale dei disabili vengano garantiti tramite misure che consentano di favorire il loro pieno inserimento nel mondo del lavoro, in forma individuale o associata, nonché la tutela del loro impiego; con la l. n. 381/1991 si prevedeva inoltre che, nel caso delle cooperative sociali, i dipendenti delle stesse dovessero rappresentare una quota del 30 per cento soggetti svantaggiati; la l. n. 68/1999 disciplina poi l'accesso all'impiego di taluni disabili⁰.

La legislazione successiva in materia è stata poi influenzata dalla direttiva 2000/78 CE del Consiglio, del 27 novembre 2000 (la quale stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro), che all'articolo 5 chiedeva agli Stati membri di introdurre norme affinché «il datore di lavoro prende[se] i provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato»⁰.

Alla luce di questa direttiva la l. n. 328/2000 all'art. 14, dal titolo "*Progetti individuali per le persone disabili*", ha previsto che, «per realizzare la piena integrazione delle persone disabili [...] nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro, i comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, predispong[ano],

⁰ «In qualche caso, si prevede, poi, che ai soggetti cancellati dall'elenco ex art. 8 l. n. 68/99, per perdita dei requisiti a seguito della riduzione dello stato invalidante, può essere riconosciuta l'anzianità di disoccupazione maturata nell'ambito della lista speciale, purché gli stessi presentino la dichiarazione di immediata disponibilità entro 30 giorni dalla data di comunicazione del provvedimento di decadenza. Ove poi sulla base di idonea certificazione sanitaria, il disabile risulti non idoneo a svolgere un'attività lavorativa per ragioni dovute alla disabilità, esso conserva lo stato di disoccupazione, ma è sospesa nei suoi confronti l'erogazione dei servizi, fino al momento in cui interventi curativi o riabilitativi gli consentano di essere nuovamente in grado di svolgere un'attività lavorativa conforme alle proprie capacità di lavoro. Per quanto riguarda la perdita dello stato di disoccupazione, ci si è domandato se rispetto alla norma generale posteriore, sub art. 4, co. 1 lett. b) e c), d.lgs. n. 181/00, prevalga quella speciale anteriore, sub art. 10, co. 6 l. n. 68/99, secondo cui viene cancellato dalle liste per sei mesi il disabile che per due volte consecutive, senza giustificato motivo, non risponda alla convocazione ovvero rifiuti il posto di lavoro offerto, corrispondente ai suoi requisiti professionali e alle disponibilità dichiarate all'atto della iscrizione o reinscrizione nelle predette liste. La risposta al quesito da parte della disciplina regionale, emanata in attuazione del d.lgs. n. 181/00, è decisamente orientata nel senso della prevalenza della norma speciale, anche quando in luogo del rinvio secco alla stessa, si è optato per una regolamentazione più dettagliata, con l'intendimento di operare un raccordo tra le due discipline. In ogni caso sono apprestate per il disabile specifiche misure di politica attiva e verifiche di disponibilità dello stesso, ai sensi della l. n. 68/99». Così D. GAROFALO, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Working paper n. 16/2005*, p. 2.

⁰ Direttiva 2000/78, Art. 5 dal titolo "Soluzioni ragionevoli per i disabili" : «Per garantire il rispetto del principio della parità di trattamento dei disabili, sono previste soluzioni ragionevoli. Ciò significa che il datore di lavoro prende i provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato. Tale soluzione non è sproporzionata allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili».

su richiesta dell'interessato, un progetto individuale, che comprende, oltre alla valutazione diagnostico-funzionale, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, i servizi alla persona a cui provvede il comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale. Nel progetto individuale sono definiti le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare». Pertanto l'approccio normativo sembrerebbe aver risentito di un'evoluzione culturale, poiché la concezione dello stato di disabilità ha iniziato a tener conto dell'elemento dell'interazione: «non si è persone con disabilità in quanto caratterizzati da menomazioni fisiche o mentali, bensì perché queste caratteristiche personali nell'incontro con un ambiente pensato e costruito per normodotati ne ostacolano l'integrazione»⁰.

Successivamente il decreto legislativo n. 81/2008 verteva sull'adeguamento delle mansioni alla disabilità dell'interessato; in particolare l'articolo 28, comma 1, faceva riferimento all'importanza di incentrare tale allineamento delle mansioni sulla "valutazione di tutti i rischi", nella cui nozione era possibile comprendere anche quelli riguardanti i «gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari»⁰ che, secondo il precedente d.lgs. n. 626/1994, erano definiti in base alla condizione soggettiva nella quale si trovava il singolo collaboratore per periodi temporanei o definitivi, dunque non dalle attività svolte, né tantomeno dalla specifica tipologia contrattuale con cui il lavoratore era inserito in azienda.

Con il d.lgs. n. 81/2000, pertanto, il legislatore ha ulteriormente definito i rischi particolari, specificando come ne risultino soggetti: 1) i lavoratori esposti allo stress lavoro-correlato; 2) le lavoratrici in stato di gravidanza; 3) i lavoratori soggetti a rischi connessi alle differenze di genere, all'età e alla provenienza da altri Paesi. Risultavano però ancora esclusi per le loro caratteristiche soggettive (in quanto, il più delle volte, si trattava di giovani, donne, immigrati, ecc.), i lavoratori con contratti atipici e temporanei per i quali, rispetto alla media generale, i rischi relativi ad uno stesso pericolo erano in proporzione più elevati. «Profilo questo di indubbia criticità, in considerazione della rapida evoluzione dei modelli organizzativi del lavoro, proprio se si considera che la disposizione di cui all'articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008 trova il suo fondamento teorico nella volontà di garantire una tutela specifica alle fasce di lavoratori più deboli

⁰ C. DANISI, *Disabilità, lavoro e «soluzioni ragionevoli»: l'inadempimento dell'Italia alla Corte di Giustizia*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2013, p. 1007.

⁰ Tale riferimento era precedentemente contenuto nel decreto legislativo n. 626 del 1994 e spiegato dalla circolare del Ministero del lavoro e previdenza sociale 7 agosto 1995, n. 102, secondo la quale «nella nozione di gruppi particolari sono comprese quelle categorie di lavoratori per i quali, rispetto alla media dei lavoratori, i rischi relativi ad uno stesso pericolo sono comparativamente maggiori per cause soggettive dipendenti dai lavoratori medesimi e evidenziate a seguito della valutazione dei rischi».

da un punto di vista soggettivo»⁰. Per tali ragioni, il d. lgs. n. 81/2000 si colloca in una linea evolutiva, aggiungendo all'elenco dei rischi particolari «quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro», con la conseguente ipotesi di un allargamento della concezione di inabilità, da un concetto strettamente legato a limiti fisici verso uno tendente, invece, ad una vera e propria forma di «inabilità sociale».

Come già analizzato nel primo capitolo, la definizione di inabilità sociale riguarda «persone che hanno subito traumi o malattie, presentano deficienze sensorie o motorie, o soffrono di qualche forma di nevrosi o psicosi. A questi dobbiamo aggiungere tutti coloro che, a causa delle condizioni culturali, educative ed economiche, sono stati soggetti a privazioni sociali e non sono in grado di usare i servizi tecnici e culturali di cui dispone la nostra civiltà. Il gruppo di confine degli inabili sociali è costituito da vecchi, disoccupati e da tutte quelle persone incapaci, come ad esempio *hippies*, vagabondi e tossicomani che non hanno alcuna funzione significativa nella nostra società»⁰.

Se il presupposto della tutela assistenziale è sempre stato di carattere *negativo* (non essere, non fare, non avere), da dimostrare attraverso il *means test*, è possibile immaginare uno scenario futuro in cui, invece, tale presupposto diventi *positivo* (nella misura del possibile, essere, fare, ecc.), quindi non completamente subordinato al *means test*, ma accompagnato da una serie di istituti (non solo emergenziali) in grado di lavorare sull'implementazione delle capacità dell'inabile?⁰.

2.4.5 Le sperimentazioni regionali in materia di reddito minimo, dai primi anni 2000 ad oggi

Per poter analizzare lo sviluppo della legislazione regionale e poterla quindi comparare con l'evoluzione delle misure nazionali di sostegno al reddito, è senza dubbio necessario fare menzione del dibattito dottrinale in materia di riparto delle competenze fra Stato e Regioni, a partire dall'approvazione della già analizzata l. n. 328/2000.

Secondo Giubboni, infatti, tale legge sarebbe espressione del «localismo un po' anarcoide e senza principi dell'assistenza sociale [...] la definizione di un inquadramento e di un'istanza di governante nazionale che non mortifica l'essenziale proiezione regionale e comunale della programmazione e gestione dei servizi sociali, ma semmai la rafforza inserendola all'interno di un'architettura istituzionale pluralistica che ha finalmente pretese di coerenza ed organicità»⁰. Lo

⁰ M. GIOVANNONE, *La tutela della salute e sicurezza sul lavoro per i disabili nell'ottica del Testo Unico della Sicurezza sul Lavoro, Working Paper ANMIL Sicurezza*, 2008.

⁰ J. RUESCH, *L'inabilità sociale Il problema del disadattamento nella società*, in F. BASAGLIA, F. ONGARO BASAGLIA, *La maggioranza deviante. L'ideologia del controllo sociale totale*, Milano, 2010.

⁰ Si faccia sempre riferimento alla tesi sostenuta da M. FAIOLI, *Op. cit.*, p. 299.

⁰ S. GIUBBONI, *Op. cit.*, 13/2003, p. 25.

stesso Giubboni ha fatto riferimento ad una sostanziale “pre-conformazione” della legge quadro rispetto alla riforma del Titolo V della Costituzione, questo perché la l. n. 328/2000 ha anticipato, nel suo impianto, le linee che poi hanno trovato espressione nel testo dell’art. 117 Cost. novellato nel 2001.

Nella l. n. 328/2000⁰, infatti, la ripartizione delle competenze consisteva nel fatto che: i Comuni diventassero titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale, concorrendo alla programmazione regionale; le Province concorressero alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali; le Regioni esercitassero le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali, nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale, disciplinando l’integrazione degli interventi stessi (con particolare riferimento all’attività sanitaria e socio-sanitaria ad elevata integrazione sanitaria, alla definizione di politiche integrate in materia di interventi sociali, ambiente, sanità, istituzioni scolastiche, avviamento al lavoro e reinserimento nelle attività lavorative, servizi del tempo libero, trasporti e comunicazioni; alla promozione e al coordinamento delle azioni di assistenza tecnica per l’istituzione e la gestione degli interventi sociali da parte degli enti locali).

Lo Stato invece, secondo quanto previsto dall’art. 9 della l. n. 328/2000, avrebbe dovuto occuparsi di: determinare i principi e gli obiettivi della politica sociale attraverso il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali; individuare i livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni, comprese le funzioni in materia assistenziale, svolte per minori ed adulti dal Ministero della giustizia all’interno del settore penale; fissare dei requisiti minimi strutturali ed organizzativi per l’autorizzazione all’esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale; determinare i requisiti e i profili professionali in ambito sociale, nonché i requisiti di accesso e di durata dei percorsi formativi; esercitare dei poteri sostitutivi in caso di riscontrata inadempienza delle regioni e ripartire le risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali secondo i criteri stabiliti.

Sulla stessa linea di tendenza risultano anche il Piano sociale nazionale del 2001 ed il Libro bianco sul Welfare⁰, i quali hanno riaffermato l’esigenza di una definizione da parte del legislatore di un nucleo comune di diritti sociali fondamentali e di standard vincolanti (anche quantitativi) di tutela, quale “nocciolo duro” dei livelli essenziali⁰.

Successivamente queste linee di tendenza si sono consolidate con la riforma del Titolo V della Costituzione e con la modifica dell’art. 117 Cost. Questo perché il novellato art. 117 Cost., «applicava coerentemente la distinzione tra assistenza e previdenza già emersa in sede di stesura

⁰ L. n. 328/2000, Capo II, Art. 6-7-8.

⁰ *Libro bianco sul Welfare*. Proposte per una società dinamica e solidale, Roma, febbraio 2003. (Testo disponibile al sito <http://www.welfare.gov.it>, consultato il 9.3.2011).

⁰ S. GIUBBONI, *Op. cit.*, 13/2003, p. 28.

dell'art. 38 Cost. In tal modo diveniva evidente che: a) l'assistenza sociale rientrava a pieno titolo nei trasferimenti di funzioni, sotto la dizione "beneficenza pubblica"; b) essa diveniva, nel contempo, un settore di funzioni ben separato dalla previdenza»⁰.

Secondo parte della dottrina, sebbene «la competenza statale sui Lep non [possa] essere invocata a fondamento della disciplina di «interi settori materiali»; [...] questo rischia di essere vanificato dal sempre possibile cumulo di tale competenza esclusiva con altri titoli di legittimazione disseminati nel secondo e terzo comma dell'art. 117. [Pertanto] il confine fra i due titoli di competenza statale – quella esclusiva e quella concorrente – «può essere relativamente mobile e dipendere concretamente dalle scelte legislative operate», oppure, talaltra, [...] le due competenze «si integrano e si completano a vicenda». In [altri termini in] ogni ordinamento decentrato o, come si preferisce dire oggi, "multilivello" la prima garanzia costituzionale di fronte ad un eventuale esproprio di competenze (per di più... senza indennizzo) subito dai livelli di governo inferiori è rappresentata, già in astratto, da una corretta applicazione del principio di sussidiarietà [...]. Nella giurisprudenza costituzionale, poi, alla sussidiarietà verticale (fra gli enti di governo) è stato costantemente affiancato un altro e già noto principio operativo, quello di leale collaborazione, che ha funzionato quale unico vero contrappeso pratico – almeno sul piano procedurale e sub-legislativo – alla perdita di competenza regionale [...]. [Per tali ragioni] l'utilizzo del principio collaborativo, così, è andato al di là dei casi cui fa espresso riferimento la Costituzione, per assurgere, anche grazie alla legislazione ordinaria precedente e successiva alla riforma del Titolo V, a metodo di azione generale dei poteri statali e regionali, soprattutto nell'ipotesi di intersezione di competenze per intreccio o sovrapposizione di interessi di natura diversa (unitari e locali)»⁰.

Per questo la Corte sembrerebbe aver mutato in parte il suo approccio, sostenendo in questo caso come «in nome di interessi comunque bisognosi di protezione (e, perciò, di uniforme regolazione in tutto il territorio nazionale), quand'anche non si faccia luogo al rifacimento una volta per tutte della linea divisoria delle competenze, si dà comunque modo alla sua pur precaria riscrittura»⁰.

Prima di addentrarci nell'analisi delle singole leggi regionali, risulta importante sottolineare

⁰ A. POGGI, *La previdenza sociale dopo la riforma dell'art. 117*, in *Relazione al Convegno Riforma del Titolo V della Costituzione e nuovi confini tra pubblico e privato. La protezione sociale del lavoratore infortunato tra principi costituzionali di devoluzione e nuovi modelli gestionali*, Roma, 17-18-19 ottobre 2002, p. 261.

⁰ C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, p. 3.

⁰ «La differenza tra la vecchia versione della tesi favorevole a discipline statali "cedevoli" e la nuova versione del principio di continuità sta nel fatto che, per quella, era (ed è) sufficiente l'esercizio da parte delle Regioni dei poteri di normazione loro spettanti per il ristabilimento dell'ordine costituzionale delle competenze, mentre per questa è solo col mutamento dello stato di fatto, vale a dire col superamento della difficile congiuntura economica in corso, che può essere ripristinato il quadro costituzionale nella sua astratta configurazione». A. RUGGERI, *Livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica*, in *del Forum dei Quaderni Costituzionali*, p. 4.

il ruolo decisivo svolto dalla produzione legislativa regionale nel processo di stimolazione di quel dibattito nazionale riguardante le misure possibili di contrasto alla povertà. L'alto numero di leggi regionali prodotte in questi anni ha senza dubbio favorito un intervento da parte del Governo nazionale in merito ad un tema divenuto, *de facto*, nel corso degli anni, materia di competenza esclusivamente regionale. Per procedere nell'analisi della legislazione regionale, risulta dunque importante suddividere la produzione legislativa in due periodi distinti: la fase corrispondente alla fine degli anni '90/ primi anni 2000⁰ e quella più recente, dal 2011 in poi.

Le sperimentazioni regionali dei primi anni 2000

La prima stagione legislativa regionale in materia di misure di sostegno al reddito risale alla fine degli anni '90 / primi anni 2000⁰, con particolare riferimento al periodo dopo il 2001, a seguito della Riforma del Titolo V e dell'approvazione della legge n. 328 del 2000, recante la disciplina del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Tra il 2001 ed il 2008 sono stati infatti prodotti molti provvedimenti legislativi regionali, che in dottrina è possibile ricondurre «a tre tipologie: leggi di contenuto economico-finanziario (leggi di bilancio, leggi finanziarie, interventi di variazione di bilancio), leggi regionali di riorganizzazione dei servizi sociali, leggi regionali specificamente ed esclusivamente rivolte alla definizione di interventi di contrasto alla povertà»⁰.

Le principali leggi regionali⁰, approvate in questa prima stagione, sono: la l.r. n. 19/1994 della Regione Valle d'Aosta (c.d. «minimo vitale»); la delibera n. 2216/2009 della Provincia Autonoma di Trento (c.d. «reddito di garanzia»); la l. p. n. 13/91 di Bolzano; la l. r. n. 6/2006 della Regione Friuli Venezia Giulia (c.d. «reddito di base per la cittadinanza»); la l.r. n. 4/2009 della Regione Lazio (c.d. «Reddito minimo garantito per inoccupati, disoccupati, precariamente occupati»); la l.r. n. 2/2004 della Regione Campania (c.d. «reddito di cittadinanza»); la l.r. n. 3/2005 (c.d. «cittadinanza solidale»); la l. r. 3/2005 della regione Basilicata (c. d. «Programma di promozione della Cittadinanza sociale Pcs»).

⁰ Per uno studio approfondito della legislazione regionale in materia di reddito minimo, di fine anni '90 e primi anni 2000, si faccia riferimento a M. BURGALASSI, E. NOCI, *L'istituzione del reddito minimo garantito nella Regione Lazio in Autonomie locali e servizi sociali*, n. 3, 2009, pp. 399 ss.; R.LUMINO, E. MORLICCHIO, *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero un'esperienza fallimentare?*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2, 2013, p. 235 ss; BIN ITALIA, *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Torino, 2012, p. 110 ss.

⁰ Cfr. L. SANTINI, *La storia delle leggi regionali sul reddito minimo garantito*, in *Quaderni per il Reddito n. 1*, BIN Italia, p. 22.

⁰ E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Assistenza, volontariato, contrasto alla povertà nella legislazione regionale in tempo di crisi*, pubblicato su "www.issirfa.cnr.it", **aprile 2015**.

⁰ Per un'analisi compiuta di questa prima stagione di leggi regionali si faccia riferimento a BIN ITALIA, *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Torino, 2012.

Per poter comprendere in che modo si sia evoluta la legislazione regionale rispetto a tali misure è importante analizzare l'evoluzione dei criteri di accesso alle stesse, con riguardo a quelli relativi al cosiddetto *means test* (prova dei mezzi).

Criteri reddituali

Per quanto concerne i criteri reddituali ed i parametri scelti, possiamo notare come l'ISEE sia stato in principio l'unico indicatore utilizzato durante questa prima stagione di legislazione regionale. La l. r. n. 4/2009 del Lazio, ad esempio, utilizzava come criterio il reddito personale imponibile inferiore agli 8.000 euro; la delibera n. 2216/2009 della Provincia Autonoma di Trento faceva riferimento all'ICEF (Indicatore della Condizione Economica Familiare)⁰ e al reddito equivalente annuo, fissato rispettivamente a 6.500 euro di massimale per un solo componente e a 20.800 euro per un nucleo di 6 persone; la l. r. n. 6/2006 della Regione Friuli Venezia Giulia utilizzava l'indicatore della condizione economica equivalente (CEE) inferiore ai 5.000 euro. La l. r. n. 3/2005 della Regione Basilicata faceva riferimento esclusivamente al parametro dell'ISEE, inferiore ai 3.961 euro per un componente e inferiore ai 9.774 euro per un nucleo di 4 persone. Nella l. r. n. 2/2004 della Campania si è scelto invece un meccanismo più complesso, il quale utilizzava sia il parametro del reddito annuo familiare che l'ISEE, entrambi in misura inferiore ai 5.000 euro⁰.

Titolarità del beneficio

Per quanto riguarda la titolarità del beneficio, in tutte le leggi regionali prevale il criterio del nucleo familiare sulla titolarità individuale, il quale non risulta però essere un criterio esclusivo. Ad esempio, la l. r. n. 4/2009 del Lazio prevedeva che tale misura si rivolgesse a quei soggetti del tutto privi di occupazione oppure che fossero inoccupati poiché ancora alla ricerca della prima occupazione, ovvero disoccupati. A questi venivano affiancati anche «i lavoratori precariamente occupati, individuati in coloro che, utilizzati con qualsiasi tipologia contrattuale, non hanno comunque superato la soglia di reddito prevista per la cancellazione dalle liste di disoccupazione, nonché i lavoratori temporaneamente privi di retribuzione, perché costretti da gravi motivi di salute e familiari a usufruire di periodi di aspettativa non retribuita».

Residenza

⁰ La Provincia autonoma di Trento utilizza da tempo un proprio indicatore per la valutazione della condizione economica dei richiedenti interventi agevolativi.

⁰ Nel testo della legge si prevede che hanno diritto «all'erogazione monetaria di cui al reddito di cittadinanza i componenti delle famiglie anagrafiche con un reddito annuo inferiore ad euro 5.000»; interessante, a dire il vero, appare la norma prevista per il calcolo del reddito, che nella fattispecie è precisata dal relativo regolamento. In tale provvedimento si prevede all'articolo 3 che «per la determinazione del valore del reddito (...) è utilizzato il valore più alto tra quello risultante dalla certificazione ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente, n.d.r.) prodotta e quello risultante dalla elaborazione della formula di cui al comma 2»; pertanto si utilizzano sia l'ISEE, sia il reddito presunto calcolato sulla base di un computo dei consumi; si confrontano i due risultati e il più alto viene considerato ai fini dell'ammissione nella graduatoria di ambito territoriale. Cfr. G. D'ANGELO, *Povertà e Reddito di Cittadinanza nella Regione Campania*, in *Prospettive assistenziali*, n. 151, luglio - settembre 2005.

Il criterio della c.d. “residenza qualificata”⁰ ha cominciato ad assumere una certa rilevanza proprio in questa fase, acquisendo una reale importanza. Tutte le leggi regionali, infatti, accennano al possesso della residenza, nella regione di riferimento, prolungato per un certo numero di anni: la Campania, per esempio, lo concede ai «componenti maggiorenni comunitari ed extracomunitari in possesso del permesso di soggiorno e residenti in uno dei comuni della Regione Campania da almeno 60 mesi alla data della pubblicazione della legge regionale»; la Basilicata, invece, «non meno di 24 mesi»⁰; il Friuli Venezia Giulia «almeno 12 mesi»; il Lazio «almeno 24 mesi».

Ammontare e durata

Per quanto riguarda l’ammontare e la durata del beneficio, esso variava fortemente da regione a regione: in Campania, ad esempio, tale cifra non poteva superare i 4.200 euro annui per nucleo familiare,⁰ la sua erogazione avveniva mensilmente e la durata era fissata a 12 mesi; in Basilicata era invece di 3.600 euro annui, a famiglia⁰, erogati mensilmente, per una durata di 24 mesi; in Friuli Venezia Giulia l’importo assegnato era variabile, in quanto calcolato con la differenza tra il valore del reddito minimo equivalente e la capacità economica del nucleo, misurata con l’indice CEE; la durata era di 12 mesi, con la possibilità di una sola proroga; nel Lazio, infine, l’importo assegnato era variabile, fino ad un massimo di 7.000 euro annui, con un’erogazione mensile. Per tutte le leggi regionali, i Comuni erano capofila nell’erogazione di tali misure.

Condizionalità

Per quanto riguarda questa prima stagione legislativa regionale: la Campania non prevedeva la decadenza del beneficiario che rifiutava proposte d’inserimento; in Basilicata si prevedeva un “contratto d’inserimento tra il beneficiario e, ove necessario, gli altri componenti maggiorenni del nucleo familiare” ed il Comune di residenza⁰; il Friuli Venezia Giulia aveva condizionato

⁰ Con il termine “residenza qualificata” si indica uno status di residente della durata di un dato lasso temporale. L’emergere del requisito aggiuntivo di “qualificata” a quello di “residenza” ha però favorito l’aumentare di misure adottate dalle regioni per limitare a coloro che risiedono sul loro territorio la fruizione di vari benefici e prestazioni da esse erogati. Per ulteriori approfondimenti si legga: F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, 139. E. GARGIULO, *Le politiche di residenza in Italia*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell’immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna 2013, 135 ss; A. CIANCIO, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quaderni Costituzionali*, n.1, 2002. Per una completa disamina della recente giurisprudenza costituzionale in materia della c.d. residenza qualificata si rimanda a E. MONTICELLI, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di residenza qualificata e accesso al welfare regionale*, in Osservatorio Aic, 2/2015; M. MOTTA, *Chi ha diritto a ricevere interventi contro la povertà? Il nodo della residenza*, in *Prospettive Sociali Sanitarie*, n. 12, 2013.

⁰ Nel testo della legge è specificato come il requisito della residenza nel territorio regionale debba permanere per tutta la durata della sperimentazione.

⁰ Erano previsti, inoltre, specifici interventi mirati all’inserimento scolastico, formativo e lavorativo dei singoli componenti.

⁰ Si riducevano a 250 euro mensili se destinati ad un singolo individuo.

⁰ Sono definiti nel contratto: a. i bisogni del nucleo familiare; b. il progetto di inserimento del beneficiario (e eventualmente dei componenti del nucleo familiare), con l’indicazione degli interventi a cui è correlato il sussidio monetario integrativo del reddito; c. gli impegni rispetto al progetto di inserimento, con la cadenza delle verifiche e con l’ipotesi di revoca in caso di inadempimenti; d. la durata del contratto.

l'erogazione della misura alla partecipazione ad un progetto di intervento, fin dalla fase iniziale di attuazione della stessa; tale progetto prevedeva, per coloro i quali si trovavano in stato di disoccupazione o che svolgevano lavori precari, l'attivazione di un percorso volto all'inserimento lavorativo tramite l'intervento dei Centri per l'impiego⁰; il Lazio, infine, prevedeva la decadenza del beneficio solo nel caso in cui il beneficiario rifiutasse una proposta lavorativa offerta dal Centro per l'impiego territorialmente competente, ma non nell'ipotesi di non congruità della proposta di impiego, ove se la stessa non tenesse conto del salario precedentemente percepito dal soggetto interessato, della professionalità acquisita, della formazione ricevuta e del riconoscimento delle competenze formali ed informali in suo possesso, certificate dal Centro per l'impiego medesimo attraverso l'erogazione di un bilancio di competenze.

Finanziamento

La Campania ha utilizzato delle risorse straordinarie, raccolte mediante alcune alienazioni patrimoniali e tramite il finanziamento disposto dal Fondo nazionale politiche sociali per la realizzazione dei Piani di zona per la triennalità 2002/2004; anche la Basilicata ha utilizzato i fondi per l'adozione dei Piani di zona per i servizi sociali previsti dalla legge 328/2000 e il finanziamento disposto a valere sul Fondo sociale europeo (FSE); il Lazio aveva deciso di finanziare annualmente questo progetto, usufruendo della legge finanziaria con un apposito capitolo di bilancio che però si è rivelato insufficiente a soddisfare le 115mila richieste; il Friuli-Venezia Giulia ha avviato una sperimentazione quinquennale del Reddito di base, nel quadro di una riorganizzazione del sistema integrato dei servizi sociali, sostituita nel 2008 da un Fondo per il contrasto ai fenomeni della povertà e del disagio sociale, sebbene con uno stanziamento di risorse inferiore e privo della componente di reinserimento e attivazione; le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno attivato le misure all'interno di un processo di riordino del sistema dei servizi; in Valle d'Aosta il Minimo vitale è stato affiancato da assegni di cura per l'autonomia e da titoli per l'acquisto di servizi (voucher)⁰. Si tenga conto che proprio la decisione di fare affidamento su risorse regionali ha inciso profondamente sull'interruzione delle sperimentazioni in diverse regioni⁰.

⁰ E' condizione essenziale per l'erogazione del beneficio l'impegno in un progetto volto al cambiamento (laddove è possibile) o al miglioramento della situazione di vita della persona. La modalità negoziale prevista nella misura - che si concretizza nella stipula del patto preliminare (che permette l'erogazione immediata del beneficio) e quella del patto definitivo (da stipulare entro tre mesi dal patto preliminare) - consente di individuare e circoscrivere aree di intervento precise il cui rispetto condiziona l'erogazione stessa del beneficio. Cfr. (a cura di) B. ANASTASIA, M. RASERA, *Rapporto n. 3. Le principali esperienze italiane in materia di reddito minimo di inserimento (RMI) e di reddito di ultima istanza (RUI)*, Veneto Lavoro, ottobre 2009.

⁰ Cfr. R. LUMINO, E. MORLICCHIO, *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n° 2, 2013.

⁰ Ricordiamo anche l'impatto che ha avuto nel dibattito sul finanziamento delle misure regionali di sostegno al reddito la pronuncia della Corte Costituzionale che aveva dichiarato l'incostituzionalità dei trasferimenti del Fondo vincolati al sostegno della famiglia, al sostegno delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza (C. Cost. sent. .n. 423/2004).

Le recenti evoluzioni sperimentazioni regionali

La seconda stagione delle leggi regionali si contestualizza in una fase completamente differente rispetto a quella precedente: il periodo post crisi economica del 2008⁰.

In questa seconda stagione si fa riferimento: alla l. r. n. 24/2016 della Regione Emilia Romagna «Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito», (in vigore dal 30/08/2016); alla l. r. n. 18/2016 della Regione Sardegna «Reddito di inclusione sociale. Fondo regionale per il reddito di inclusione sociale – *Agiudu torrau*», (in vigore dal 05/09/2016); alla l. r. n. 3/2016 della Regione Puglia «Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva», (in vigore dal 11/12/2015); alla l. r. n. 18/2015 della Regione Valle D'Aosta «Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito», (in vigore dal 10/02/2015); alla legge regionale finanziaria 2012 del Molise che, all'art. 49 ha istituito il «Reddito minimo di cittadinanza». La regione Calabria ha avviato, con il d.d.l. n.509, il c.d. «[reddito sociale di cittadinanza](#)», una forma di sostegno per tutti quei cittadini calabresi a rischio di marginalità sociale; con l'atto d. r. g. n. 936 del 13/07/2015, la Regione Basilicata ha istituito un «Programma per un Reddito minimo di inserimento»; la Regione Lombardia ha istituito, con la d. g. r. 5060, l'approvazione di misure per l'iniziativa di un «Reddito di Autonomia 2016»⁰. Si segnala, infine, la l. r. n. 16/2012 della Regione Abruzzo, dal titolo «Interventi a sostegno del reddito minimo», che però non ha introdotto una misura regionale di sostegno al reddito, bensì impegnato la Regione a farsi carico della necessità di predisporre una legge nazionale sul tema⁰.

Criteri reddituali

Per quanto riguarda i criteri reddituali, l'Emilia Romagna, la Puglia ed il Molise utilizzano il parametro ISEE inferiore ai 3.000 euro; la Sardegna, al contrario, non specifica⁰ alcuna soglia ISEE nel testo della legge; la Valle d'Aosta ed il Friuli Venezia Giulia fissano un ISEE inferiore ai 6.000

⁰ Per approfondimento si legga Y. KAZEPOV, E. BARBERIS, *Il welfare frammentato: le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Roma, 2013; D. BENASSI, *Lombardia, Puglia, Livorno: alcune considerazioni sulle recenti iniziative locali in tema di reddito minimo contro la povertà* in *Politiche Sociali*, n. 1, 2016, pp. 153 – 158; A. SALVATI, *Dai Cantieri di Cittadinanza al Reddito di dignità. Prove di contrasto alla povertà in Puglia*, in *Politiche Sociali*, n. 2, 2017, pp. 245-258.

⁰ Questa misura in realtà è composta da una serie di interventi quali: esenzione super ticket sulle prestazioni sanitarie di specialistica ambulatoriale; bonus famiglia di € 1.800 per sostenere la maternità; nidi gratis; voucher disabili; progetto di inserimento lavorativo fino ad un massimo di 1.800 euro in 6 mesi a titolo di indennità di partecipazione, per la fruizione di servizi di politica attiva di orientamento, accompagnamento e formazione previsti da Dote Unica Lavoro DUL.

⁰ La legge d'iniziativa dei Comuni di Bussi sul Tirino, Castiglione a Casauria, Lettomanoppello, Manoppello e Tocco da Casauria, infatti, è stata approvata al fine di perseguire un duplice scopo: impegnare la Regione a partecipare alla formazione di atti europei per l'introduzione del reddito minimo garantito, volto a combattere la povertà e garantire un adeguato standard di vita dei cittadini dell'Unione Europea; impegnare la Regione a predisporre una proposta di legge alle Camere, ai sensi dell'articolo 121, secondo comma, della Costituzione, riguardante l'introduzione del reddito minimo garantito.

⁰ Art. 14 stabilisce le soglie per accedere al REIS e le modalità specifiche di calcolo del reddito, determinato secondo il metodo dell'ISEE, ai fini dell'individuazione degli aventi diritto, in relazione alle risorse disponibili; c) la definizione di una soglia minima di povertà regionale determinata dal reddito ISEE.

euro annui; in Basilicata si fa riferimento a due parametri ISEE, legati a due categorie diverse di beneficiari (un ISEE inferiore ai 15.500 euro per i soggetti appartenenti alla categoria A, ossia “fuoriusciti dalla platea della mobilità in deroga”, e uno inferiore ai 9.000 euro per la categoria B, ossia “disoccupati o inoccupati da 24 mesi o disoccupati o inoccupati da 12 mesi e in possesso di almeno di una di queste condizioni (non possedere un diploma di scuola media superiore o professionale, aver superato i 50 anni di età, appartenere ad un nucleo familiare monoreddito)”; la Calabria istituisce un ISEE inferiore agli 8000 euro; la Lombardia, infine, lo destina ai beneficiari di DUL (dote unica lavoro), possessori di un ISEE familiare non superiore ai 18.000 euro annui, di uno stato di disoccupazione superiore a 36 mesi e una non fruizione di alcuna integrazione al reddito.

Titolarità del beneficio

La titolarità del beneficio riguarda, in quasi tutte le misure, il nucleo familiare, con una preferenza per quei nuclei aventi figli minori e figli in situazioni di disabilità. Il dato interessante è il riconoscimento di una pluralità di definizioni di “nucleo familiare”; particolare è il riferimento alle famiglie “unipersonali”, che rappresentano di fatto un’apertura alla titolarità individuale del beneficio. La Basilicata ha suddiviso la platea dei beneficiari, come già accennato, in due specifiche categorie non familiari, prediligendo il criterio della situazione lavorativa; anche la Valle d’Aosta fa riferimento sia alla condizione lavorativa delle “partite Iva” sia a coloro che si trovino nella condizione di aver prestato un’attività lavorativa subordinata o un lavoro autonomo per almeno 365 giorni, anche non continuativi; la Calabria fa inoltre riferimento allo stato di disoccupazione protratto per 36 mesi.

Residenza

Si conferma in tutte le misure il criterio della c.d. “residenza qualificata” per almeno un componente del nucleo familiare. In particolare, la Calabria prevede un requisito di residenza pari a 3 anni; l’Emilia Romagna pari a 2 anni, così come la Sardegna, la Valle d’Aosta e il Molise; la Puglia da 12 mesi; la Basilicata non lo specifica; la Lombardia, infine, prevede un requisito di residenza di almeno 5 anni.

Ammontare e durata

Per quanto riguarda l’ammontare del beneficio, si parla, in media, di una cifra che oscilla fra i 300 ed i 550 euro mensili per nucleo, in base al numero di componenti della famiglia. In particolare, la Calabria prevede un minimo di 300 euro mensili per i nuclei unipersonali ed un massimo di 500 euro per i nuclei dai 5 membri in su; l’Emilia Romagna predispone 80 euro per i nuclei unipersonali, fino ad un massimo di 400 euro mensili per un nucleo di 5 o più membri, erogabile per 12 mesi consecutivi e rinnovabile dopo 6 mesi di pausa; la Sardegna prevede un

minimo di 200 ed un massimo di 500 euro mensili; la Valle d'Aosta offre un ammontare pari a 550 euro (sebbene la cifra esatta debba essere stabilita dal differenziale tra il valore della somma di accesso e l'ISEE del beneficiario), erogato per 5 mesi, prorogabili per altri 5, con una sospensione di un mese; il Molise prevede un ammontare di 300 euro, erogabile per un anno; la Puglia considera un importo che varia dai 210 ai 600 euro mensili per nucleo per una durata di 12 mesi; la Basilicata concede un sussidio che varia dai 450 ai 550 euro mensili, versati per una durata di 3 mesi dalla data di avvio delle attività da svolgere (prorogabili sulla base della disponibilità delle risorse finanziarie); la Lombardia ha previsto un beneficio commisurato e non superiore al valore dei servizi di politica attiva effettivamente fruiti dalla persona nell'ambito della DUL, per un massimo di 1.800 euro per 6 mesi.

Condizionalità

La condizionalità rispetto al lavoro rappresenta una caratteristica importante di questa seconda stagione legislativa regionale di misure di sostegno al reddito; è possibile infatti notare un restringimento di alcuni criteri. La Calabria, ad esempio, prevede la stipula di un “contratto sociale”, che consiste nell'accettare le eventuali offerte di lavoro, anche a tempo determinato, nonché nello svolgimento di lavori di pubblica utilità, pena la cancellazione dagli elenchi dei beneficiari (tali interventi sono coordinati dai comuni); l'Emilia Romagna, invece, prevede un “progetto di attivazione sociale ed inserimento lavorativo”, sottoscritto da tutti i membri maggiorenni del nucleo familiare, con un monitoraggio da parte dei servizi sociali in collaborazione con la Guardia di Finanza; la Sardegna fa riferimento ad un “patto di inclusione”, coordinato da una équipe multidisciplinare, con dei piani personalizzati riferiti a tutti i componenti del nucleo familiare, privilegiando il soggetto che gestisce il reddito o è da più tempo fuori dal mercato del lavoro e, qualora presenti nel nucleo familiare, i minori e gli under 35⁰; la Valle d'Aosta richiede fra i criteri la “Did – dichiarazione immediata disponibilità lavorativa”, prevedendo un “patto di servizio” con i centri per l'impiego che si estende a tutti i componenti del nucleo familiare, tenendo conto anche del percorso scolastico e professionale dei beneficiari; la Puglia richiede l'espressa disponibilità del richiedente e del suo nucleo familiare a sottoscrivere un apposito patto individuale di inclusione sociale attiva⁰; la Basilicata prevede che la misura sia erogata ai beneficiari che

⁰ Nel testo si cita “a titolo esemplificativo, possono essere previste le seguenti misure: a) accesso ai dispositivi delle politiche attive del lavoro in materia di occupazione e di formazione finalizzata; b) sostegno personalizzato per l'emersione dal lavoro irregolare; c) avvio all'autoimpiego attraverso l'utilizzazione dei percorsi previsti dalla legislazione in materia; d) sostegno al percorso scolastico e formativo di ogni ordine e grado e per ogni fascia d'età; e) accesso ai trasporti pubblici regionali e locali; f) sostegno a percorsi culturali e sociali; g) percorsi di educazione al bilancio familiare; h) sostegno a percorsi di educazione alla lettura; i) percorsi di educazione al consumo locale; j) altri percorsi che possano garantire un incremento degli interessi e dell'emancipazione di ogni singolo individuo”.

⁰ Art. 6, co 5 lett. c). nel caso specifico di un nucleo familiare di cinque persone, la quasi totalità della prestazione sociale sarebbe composta dall'indennità e dal “voucher formativo per l'accesso ai percorsi formativi di aggiornamento professionale necessari per l'adesione ad uno specifico percorso di inserimento socio-lavorativo, i cui costi verrebbero sostenuti dalla Regione Puglia.

abbiano espletato almeno l'80% di ore di attività mensili in progetti di pubblica utilità all'interno di un comune della regione⁰; la Lombardia prevede che la persona, a seconda della fascia di intensità d'aiuto alla quale accede, abbia a disposizione una "dote" (DUL), ossia uno specifico budget, entro i limiti del quale concorda con l'Operatore i servizi funzionali alle proprie esigenze di inserimento lavorativo e/o qualificazione; l'operatore è dunque tenuto ad erogare ai destinatari, a titolo gratuito, i servizi di base funzionali a comprendere le caratteristiche e le esigenze della persona, definendo con essa il Piano di Intervento Personalizzato (PIP)⁰.

Finanziamento

Come accennato in precedenza, in questa seconda stagione legislativa regionale si evidenzia il finanziamento di queste misure e l'erogazione dei fondi europei FSE previsti dai diversi POR (Programma Operativo Regionale). Analizzando i POR di tutte le regioni, è possibile riscontrare dei finanziamenti per le misure di sostegno al reddito: Calabria⁰; Emilia⁰; Sardegna⁰; Puglia⁰; Basilicata⁰; Valle d'Aosta⁰; Basilicata⁰; Lombardia⁰.

⁰ Nel caso in cui il Comune sia diverso da quello di residenza i beneficiari avranno diritto al rimborso delle spese di viaggio sostenute.

⁰ Il beneficiario deve rivolgersi agli operatori accreditati da Regione Lombardia per l'erogazione dei servizi al lavoro e agli operatori accreditati alla formazione sez. A e B in relazione al *target* ed alla fascia d'aiuto; alle Università del sistema universitario lombardo legalmente riconosciute esclusivamente per l'erogazione di servizi formativi nell'ambito di Master Universitari di primo e secondo livello, l'elenco degli operatori accreditati al lavoro è disponibile sul catalogo operatori *on line* sul sito di Regione Lombardia.

⁰ La Calabria: prevede che la misura sia finanziata attraverso 20 milioni di euro del fondo FSE (Obiettivo specifico 8.5) con l'integrazione dei fondi PAC 2014/2020.

⁰ L'Emilia Romagna prevede 35 milioni di euro annui stanziati in bilancio con un'integrazione dei fondi europei.

⁰ La Sardegna prevede: prevede di attingere dai FSE e dal Fondo per il Mezzogiorno; a) euro 18.7 milioni per l'anno 2016 relativi PO Fondo sociale europeo 2014-2020 con riferimento alle risorse assegnate all'Asse 2 - Obiettivo tematico IX, azioni 9.1 e 9.2 finalizzate al superamento della condizione di povertà, all'inclusione attiva e al reinserimento lavorativo (missione 12 - programma 04); b) euro 20 milioni del Fondo nazionale per l'estensione della carta per l'inclusione alle regioni del Mezzogiorno, inoltre all'art. 12 viene istituito un fondo denominato "Fondo regionale per il reddito di inclusione sociale", nel quale confluiscono tutte le risorse previste dall'articolo 13 e le risorse europee, statali e regionali iscritte in bilancio, con destinazione coerente rispetto alle misure previste dalla presente legge)

⁰ La Puglia all'art. 17 del testo di legge prevede che la misura sia finanziata con una combinazione del POR Puglia e della fonte nazionale di cui al POR Puglia 2014-2020 (OTVIII – OT IX) e della fonte nazionale, possano assicurare tra i 50 ed i 60 milioni di euro su base annua, cui si può aggiungere la dotazione di uno specifico fondo regionale da Bilancio autonomo che si propone sia di euro 5 milioni (pari a circa il 10% del costo stimato per la prima annualità).

⁰ Altre risorse sono attivabili in forma di servizi e per la realizzazione di percorsi di inclusione. Tali risorse fanno riferimento a a) FSE – POR 2014 – 2010 con riferimento alle risorse assegnate alle azioni di cui agli Obiettivi Tematici VIII, IX e X, circa 42 milioni di euro sul ciclo di programmazione, b) FSE – PON Inclusione 2014 – 2010 con riferimento alle risorse Asse III per le azioni di supporto del funzionamento degli Uffici di Piano e delle reti territoriali con servizi pubblici per il lavoro, c) Fondo nazionale disabili l. n. 68/99 per la quota assegnata alla Regione, c) Bilancio regionale Cap. 785040. Delibera Giunta regionale DGR n. 1014/2016 sul RED.

⁰ Valle d'Aosta: All'art. 12 del testo stabilisce come l'onere complessivo derivante dall'applicazione della presente legge sia determinato in euro 1.4 milioni per l'anno 2015, finanziato sul fondo straordinario regionale per il sostegno all'inclusione sociale dei soggetti meno abbienti istituito, nell'ambito del fondo di dotazione della gestione speciale di FINAOSTA S.p.A., dall'articolo 3 della legge regionale 19 dicembre 2014, n. 13 (Legge finanziaria regionale per gli anni 2015/2017)

⁰ La Basilicata: ha previsto un finanziamento complessivo di 6 milioni di euro, 1.8 milioni euro per i beneficiari di categoria A e 5 milioni di euro per i beneficiari di categoria B riferimento ai finanziamenti dell'Asse II (Rafforzare ed innovare l'inclusione attiva nella società – Obiettivo Specifico 9.1 Riduzione della povertà dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale del PO FSE Basilicata 2014-2020) per un importo paria 5milioni a valere sul Capitolo n. 57275.

⁰ La Lombardia: con la d. g. r. 4526/2015 ha stanziato risorse per 10 milioni di euro a valere sull'Asse I - POR FSE

2.4.6. Le sperimentazioni nazionali: dal Reddito Minimo di Inserimento al recente Reddito di Inclusione.

Occorre innanzitutto partire dai risultati ottenuti dalle precedenti sperimentazioni in materia, tenendo presente come, rispetto al tema dei requisiti e del controllo sulla sussistenza degli stessi, il rigore con cui effettuare tali controlli costituisca un fattore cruciale nel determinare il successo di una misura di sostegno al reddito. Un esempio è dato dal caso del Reddito minimo di inserimento (RMI)⁰, la cui sperimentazione⁰ per il biennio 1999-2000 (poi protrattasi con varie modalità fino al giugno 2007) ha coinvolto un totale di 306 comuni italiani. La misura è inserita nel Decreto Legislativo 18 giugno 1998, n. 237 "Disciplina dell'introduzione, in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449".

Il Reddito Minimo di Inserimento (RMI)

L'RMI era destinato ai soggetti in situazione di difficoltà ed esposti al rischio della marginalità sociale, privi di reddito o con un reddito che, tenuto conto di qualsiasi emolumento a qualunque titolo percepito e da chiunque erogato, non superasse la soglia di povertà stabilita in L. 500.000 mensili, prevista per una persona che vive da sola. In presenza di un nucleo familiare composto da due o più individui, tale soglia di reddito era determinata sulla base di una scala di equivalenza⁰. L'ammontare del trasferimento monetario integrativo del reddito era pari alla

2014-2020 risultati attesi 8.5, 8.6, 8.2, e programma 3 con competenza finanziaria per l'intero importo sull'esercizio finanziario 2016 alle quali potranno aggiungersi ulteriori risorse provenienti da fonti comunitarie, nazionali, regionali e private con pari finalità e oggetto.

⁰ La fase sperimentale del RMI fu istituita con il d.lgs. n. 237/1998. Il decreto ha definito il RMI "una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento prossimo e dei figli" (art. 1, co. 1). Per un approfondimento in materia di RMI si faccia riferimento a G. IANNETTONE, *Sperimentazione dell'istituto del reddito minimo di inserimento*, in *Nuova Rassegna*, I, 1999, p. 235 ss.; G. BRONZINI, *A proposito del reddito minimo di inserimento*, in *Questioni di Giustizia*, 1999, p. 235 ss.; *Il reddito minimo di inserimento nel Rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale*, in *Autonomie locali e servizi sociali, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare*, n. 3, 2001, pp. 499-522; S. SACCHI, *Reddito minimo e politiche di contrasto alla povertà in Italia*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Vol. 5, Fasc. 3, 2005, p. 467; S. SACCHI, *Che fine ha fatto il reddito minimo di inserimento?* in *Il Mulino*, 2006, Vol. 55, Fasc. 427, p. 870 ss.; G. BUSILACCHI, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Roma, 2015; F.GIUBILEO, *Qualche ragionamento sul reddito minimo: teoria, sperimentazione e problemi dello strumento* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2, 2013, p. 347.

⁰ Cfr. *Relazione al Parlamento del Ministro della Solidarietà Sociale*. Ai sensi dell'art. 15, co. 1, del d.lgs. n. 237/1998 e dell'art. 23, co. 1, della l. n. 328/2000. La Relazione al Parlamento è stata presentata dalla Direzione Generale per la gestione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e monitoraggio della spesa sociale del Ministero della Solidarietà Sociale da informazioni sulle sperimentazioni del Reddito Minimo di Inserimento, con dati aggiornati al 2004.

⁰ D. lgs. 237/1998 Art. 6, co. 3: Entro i limiti delle risorse destinate alla sperimentazione, il reddito minimo di inserimento è destinato prioritariamente alle persone che hanno a carico figli minori o figli con handicap in situazione di gravità accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

differenza tra la soglia di L. 500.000 mensili per l'anno 1998, di L. 510.000 mensili per l'anno 1999 e di L. 520.000 mensili per l'anno 2000 e il reddito mensile percepito (in presenza di un nucleo familiare composto da due o più persone, la soglia era invece determinata sulla base di una scala di equivalenza). La condizionalità riguardava la predisposizione del soggetto a frequentare corsi di formazione professionale e la disponibilità al lavoro, da documentare attraverso l'iscrizione all'ufficio di collocamento; esso era poi tenuto a rispettare gli impegni assunti con l'accettazione del programma di integrazione sociale, ad accettare l'eventuale offerta di lavoro ricevuta, anche a tempo determinato, nell'ambito delle disposizioni vigenti in materia di tutela del lavoro.

Una delle maggiori difficoltà riscontrate nella sperimentazione è stata rappresentata dal trattamento di dichiarazioni dei redditi inaffidabili, specialmente quando queste risultavano pari a zero. Per quanto riguarda i criteri aggiuntivi di natura patrimoniale, si è previsto che il valore complessivo di eventuali altri trattamenti economici (anche fiscalmente esenti) di natura previdenziale, indennitaria o assistenziale, a qualunque titolo concessi dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni a componenti del nucleo familiare, dovesse essere inferiore a 600 euro mensili, al momento della presentazione della richiesta e per tutta la durata della sperimentazione. Per meglio comprendere tale meccanismo, potrebbe essere utile ricordare brevemente quali fossero i requisiti richiesti.

In merito al rapporto tra nuclei beneficiari e servizi sociali del Comune, questi ultimi ritenuti soggetti maggiormente in grado di conoscere la situazione familiare specifica, si è visto come, nel caso della sperimentazione del RMI⁰, tale strumento spesso non si sia rivelato sufficiente ad arginare il problema del lavoro nero.

Per rendere i requisiti più stringenti, il decreto attuativo del RMI⁰ ha previsto che le erogazioni dei benefici fossero precedute da una verifica puntuale delle informazioni auto-dichiarate, presenti negli archivi amministrativi dell'Inps, dell'Agenzia delle entrate e dei Comuni stessi. Questa logica di controlli *ex-ante* ha però comportato un problema di sospensione delle graduatorie definitive fino alla chiusura di tutte le istruttorie in corso, condizione che non sarebbe stata necessaria qualora il sistema avesse attuato una verifica *ex post*⁰. Sulla sperimentazione hanno quindi gravato ritardi, deficit e limiti del sistema dei servizi del paese, ma soprattutto la superiorità numerica dei Comuni del Centro Sud, di dimensioni minori ma con maggior bisogno sociale.

La sperimentazione del RMI è terminata ufficialmente nel 2002⁰ a vantaggio di un nuovo

⁰ Cfr. C. SARACENO, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997 – 2000. Commissione d'indagine sull'esclusione sociale*, Roma, 2002.

⁰ Cfr. d.lgs. n. 237/98.

⁰Cfr. E. R. ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri ad oggi*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 19 – 20/ 2007, p. 15.

⁰ In seguito all'approvazione della l. n. 289/2002, che interrompeva l'allocatione di ulteriori risorse per questo strumento.

istituto, il c.d. Reddito di ultima istanza RUI, annunciato ufficialmente nel febbraio 2003 con la pubblicazione del Libro bianco sul *welfare*⁰, e successivamente istituito con la l. n. 350/2003, art. 3, co. 101, i cui decreti ministeriali, a cui erano state demandate le modalità di attuazione, non sono stati mai emanati, rendendo così evidente quanto il reddito di ultima istanza non rientrasse affatto nell'agenda di governo.

La Carta Acquisti (c. d. social card)

La prima misura analizzata è la c.d. “Carta Acquisti”, rinominata impropriamente *social card* ed istituita con il d.l. n. 112/2008⁰, attraverso un Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze, principalmente di natura alimentare, dei cittadini meno abbienti, stabilendo sia i criteri e le modalità di individuazione dei titolari della Carta Acquisti che l'ammontare del beneficio unitario e di utilizzo del Fondo⁰. Come opportunamente osservato, «a fronte di uno stanziamento di 250 milioni di euro per il 2014, comprensivo anche delle spese di gestione, per i sussidi economici sono stati erogati circa 230 milioni, su un totale di beneficiari pari a circa l'1% della popolazione italiana e, dunque, su una quota assai più ridotta di quella (6,8%) che l'Istat (2015) colloca nella povertà assoluta: in termini di importi erogati e di copertura della popolazione, ciò mostra come la Carta Acquisti non possa essere intesa come misura in grado di arginare la povertà»⁰.

Nel 2012 il legislatore ha affiancato alla Carta Acquisti ordinaria, che ha continuato comunque ad essere erogata, anche una Carta acquisti sperimentale (c.d. Nuova Carta Acquisti)⁰, successivamente definita anche Sostegno per l'inclusione attiva (SIA). Tale provvedimento ha coinvolto le 12 maggiori città italiane con una popolazione superiore ai 250.000 abitanti (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona),

⁰ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2003), *Libro bianco sul welfare. Proposte per una società dinamica e solidale*, disponibile su: http://www.edscuola.it/archivio/handicap/libro_bianco_welfare.pdf.

⁰ Convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008) e con successivi decreti interdipartimentali e interministeriali (a partire da quello interdipartimentale del 16 settembre 2008). Per un approfondimento sul tema si legga, tra gli altri, G. CIOCCA, *Le modifiche all'assegno sociale e la carta acquisti nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2008, p. 637 ss.; M. CINELLI, *L'intervento sul welfare nella manovra d'estate 2008*, in *Massimario Giuridico del Lavoro*, 2008, p. 668 ss.

⁰ La Carta Acquisti consisteva in un beneficio di 40 euro al mese corrisposto ogni bimestre a persona, a partire dai 65 anni di età, e a minori di 3 anni, dietro domanda e previa verifica dei requisiti. Nel periodo 2008-2014, essa si è rivolta complessivamente ad una platea superiore ai 500.000 beneficiari, registrando una tendenza costante alla diminuzione di fruitori anziani a favore dei bambini.

⁰ A. MARTELLI, *Oltre la sperimentazione? Da Reddito minimo di inserimento alla Carta Acquisti Sperimentale per il contrasto alla povertà*, in *Autonomie locali e servizi sociali 3/2015*, 352. Si faccia inoltre riferimento a G. CIOCCA, *Le modifiche all'assegno sociale e la carta acquisti nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3, 2008, p. 637.

⁰ L'art. n. 60 del d.l. 5/2012 ha predisposto un periodo di prova del nuovo servizio, prevedendone una sperimentazione, di durata non superiore ai dodici mesi, nei comuni con più di 250.000 abitanti (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Torino, Venezia, Verona e Roma), includendo nella platea dei beneficiari anche i cittadini degli altri Stati dell'Ue e i cittadini esteri titolari del permesso di soggiorno CE, rilasciato ai soggiornanti di lungo periodo.

prevedendo un investimento iniziale di 50 milioni di euro. Guardando ai primi risultati⁰ vengono in rilievo alcuni limiti, legati in particolare al mancato esaurimento delle risorse disponibili (peraltro ridottissime), ed alcuni elementi utili per un'eventuale futura estensione della sperimentazione anche ad altri territori⁰.

Una delle prime considerazioni possibili rispetto al rapporto fra "beneficiari potenziali" (stimati a partire dalle dichiarazioni ISEE presenti negli archivi INPS) e "beneficiari eleggibili" (individuati sulla base delle risorse economiche disponibili) si fondava sul presupposto che il finanziamento stanziato per la sperimentazione consentisse di raggiungere meno del 10% dei nuclei familiari in possesso dei requisiti di idoneità, con una variazione da città a città compresa fra il 5% e il 20%. Questo poiché, «nella maggior parte dei casi, le amministrazioni comunali avevano impegnato una quota che oscillava dalla metà ai due terzi del totale delle risorse, a seconda delle città; nel complesso circa il 30% dei fondi disponibili non è stato assegnato»⁰.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha evidenziato⁰ come il mancato esaurimento delle risorse dipendesse da un lato dall'approccio "prudente" che ha caratterizzato la raccolta delle domande, ovvero l'introduzione di ulteriori requisiti previsti dai Comuni rispetto a quelli inizialmente stabiliti a livello nazionale (al fine di evitare il rischio di ricevere un numero di richieste notevolmente superiore a quelle che potevano effettivamente essere soddisfatte); dall'altro dalla non idoneità dei richiedenti⁰.

Altre importanti considerazioni in merito ai dati sulla sperimentazione riguardano poi il criterio del c.d. «disagio lavorativo». La Nuova Carta Acquisti, infatti, non si rivolgeva a soggetti in condizione di povertà, mai entrati nel mercato del lavoro, ma a coloro i quali, a causa della disoccupazione o sotto-occupazione, rischiavano una condizione di povertà.

La sperimentazione ha però evidenziato come i nuclei familiari, che andavano incontro all'impoverimento, presentassero condizioni patrimoniali o ISEE superiori a quelle previste dal decreto. Ciò ha reso necessaria una rivalutazione del requisito lavorativo in vista di una possibile estensione della sperimentazione.

Un'altra importante considerazione emersa dai risultati della sperimentazione è il dato riguardante la "pubblicizzazione della misura", in quanto le informazioni in merito alla possibilità

⁰ Completata la fase di avvio, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha pubblicato i primi dati in *Quaderni di ricerca sociale Flash 29* (1 settembre 2014).

⁰ Cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Quaderni di ricerca sociale Flash 29, Primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l'inclusione attiva (SIA) nei grandi Comuni del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, Roma, 2014.

⁰ C. AGOSTINI, *Nuova Carta Acquisti: prime riflessioni sulla sperimentazione*, in *Percorsi di Secondo Welfare*, 7 ottobre 2014.

⁰ Cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Cit.*, 2014.

⁰ Si è utilizzato un procedimento di verifica *ex ante* delle informazioni dichiarate. Complessivamente, la sperimentazione ha interessato 6517 nuclei familiari ed il beneficio medio mensile attribuito si è attestato intorno ai 334 euro.

di usufruire della Carta Acquisti non erano state in grado di raggiungere adeguatamente tutti i potenziali beneficiari.

A tal proposito, si è anche osservato⁰ come la realizzazione di un sistema di controlli *ex-ante* richiedesse al contempo lo sviluppo di un'efficace interazione fra livello nazionale (INPS) e Comuni; in altre parole, la fase di sperimentazione ha permesso di mettere in piedi un sistema rivelatosi poi efficace nell'individuare casi di non idoneità, in grado quindi di funzionare agevolmente anche in futuro⁰.

La giurisprudenza costituzionale sul RUI e social card

Nel corso del tempo, la Corte Costituzionale ha avuto un ruolo importante nel disciplinare le competenze fra Stato e Regioni in materia di strumenti di lotta alla povertà, in particolare in materia di Reddito di ultima istanza RUI.

Con la sent. n. 423/2004⁰, infatti, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei trasferimenti, da parte dello Stato, alle Regioni che istituivano il reddito di ultima istanza⁰, affermando il carattere esclusivo della competenza legislativa delle Regioni in materia, ai sensi dell'art. 117 Cost. Secondo la Corte, infatti, il «reddito di ultima istanza» cui faceva riferimento la l. n. 350/2003, art. 3, co. 101, costituiva una misura assistenziale riconducibile alla materia “servizi sociali” (cfr. [sentenza n. 287 del 2004](#)) di competenza legislativa delle Regioni, in quanto rivolta verso soggetti che si trovavano in situazione di estremo bisogno. La Corte, inoltre, sottolineava che, nonostante la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia appartenesse alla potestà legislativa esclusiva statale, il legislatore aveva rimesso all'iniziativa legislativa delle singole Regioni l'istituzione della misura in esame, ponendo talune condizioni di accesso alla prestazione che le Regioni stesse avrebbero dovuto osservare nel disciplinare l'istituto. Per tali ragioni, quindi, la previsione di un cofinanziamento statale, vincolato all'erogazione di tale prestazione, violava l'autonomia finanziaria regionale ex artt. 117 e 119 della Costituzione.

⁰ M. C. GUERRA, R. TANGORRA, *Prove di reddito minimo. La sperimentazione della nuova social card: disegno, attuazione, prospettive*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, fasc. 3/2015.

⁰ In un recente intervento che anticipava alcuni dei dati pubblicati dal Ministero, Maria Cecilia Guerra e Raffaele Tangorra, lungi dal considerarla un fallimento, hanno evidenziato i principali ‘insegnamenti’ offerti dalla sperimentazione. In particolare, nella prospettiva di realizzare una misura universalistica da estendere all'intero territorio nazionale, due indicazioni sono particolarmente utili. Cfr. M. C. GUERRA, R. TANGORRA, *Cit.*

⁰ Per un commento alla sent. n. 423/2004 si legga, tra gli altri, M. BARBERO, *Fondi statali vincolati e federalismo fiscale: una visione d'insieme*, in *Osservatorio AIC*, 2005, n. 0; D. DALFINO, *L' "incostituzionalità differita" dietro quella (asseritamente) "sopravvenuta"*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2017, n. 1, p. 169 ss.; L. MAGNIFICO, *Stato, Regione o Autorità di regolazione alla guida del trasporto pubblico locale?*, in *Osservatorio AIC*, 2013; C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2013, n. 5-6, p. 1001 ss.; E. VIVALDI, *Il Fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, pp. 649 ss.

⁰ E. VIVALDI, *Op. cit.*, 2004.

Da questa sentenza si evinceva la preoccupazione per la Corte che «la competenza in tema di livelli essenziali non offra allo Stato un facile pretesto per avocare a sé una materia [e che sia necessaria, piuttosto,] una chiara e specifica normativa (di rango legislativo) che definisca le prestazioni per le quali ci è il livello essenziale (sent. 248/2006)»⁰.

Secondo alcuni studi l'argomentazione della Corte «si può invero comprendere la ragione di tale scelta, apparentemente contraddittoria rispetto all'indirizzo successivamente invalso: la normativa sul reddito di ultima istanza per come era stata strutturata dallo Stato, non consentiva, infatti, di ricavare prestazioni garantite che fossero vincolanti per il legislatore regionale, limitandosi a promettere un contributo finanziario in favore di quelle Regioni che avessero autonomamente deciso di dar vita all'istituto»⁰. Successivamente, con la sent. n. 10/2010⁰ in tema di *social card*, la Corte ha stabilito che, poiché questa misura riguardava il «soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» e mirava a «soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno» di conseguenza la condizione soggettiva e la sussistenza di situazioni di bisogno, di disagio, e di difficoltà economica costituivano elementi importanti per l'attribuzione del diritto stesso, e pertanto non si poteva ricondurre la materia all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., facendo riferimento a quanto sancito con le [sentenze n. 141 del 2007](#) e [n. 287 del 2004](#).

In altri termini, sembra doversi sostenere che, dal punto di vista della Corte, «la radicalità del bisogno si candida ad essere elemento necessario di una dimensione minima (inderogabile) dei livelli essenziali, purché la legge statale definisca in termini sufficientemente precisi la prestazione assistenziale e senza che questo intervento, [...] determini una piena uniformità, in quanto rimane alle Regioni il potere di estendere verso l'alto il livello della prestazione delineata dal legislatore statale»⁰.

Parte della dottrina ritiene, pertanto, che con la sent. 10/2010 la Corte abbia, *de facto*, allargato i confini della competenza statale in ragione della necessità di garantire, su tutto il territorio nazionale ed in modo uniforme, appropriato e tempestivo, il pieno godimento di un diritto

⁰ F. PIZZOLATO, *Social Card e Corte Costituzionale*, in *Rivista Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3, 2008, p. 356.

⁰ G. COSTA, *Diritti in costruzione. Presupposti per una definizione efficace dei livelli essenziali di assistenza sociale*, Milano, 2012, p. 32.

⁰ Per un'analisi approfondita della sent. 10/2010 si veda anche A. RUGGERI, «Livelli essenziali» delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica in [www.forumcostituzionale.it](#), 2010; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione* in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, in *Le regioni*, pubblicato anche in [www.forumcostituzionale.it](#), n. XXXVIII, 2010, pp. 941-957; F. PIZZOLATO, *La social card all'esame della Corte Costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2010, p. 349; E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale ([Osservazione a] Corte Cost., 15 gennaio 2010, n. 10)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Fasc. 1, 2010, p. 164.

⁰ F. PIZZOLATO, *Op. cit.*, p. 357.

fondamentale e strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, per tutti coloro i quali si trovino a versare in condizioni di estremo bisogno⁰.

Secondo altri studi, invece, la sent. 10/2010 affermando una centralità dello Stato e di conseguenza un progressivo ridimensionamento delle novità introdotte dal Titolo V è da intendersi in una prospettiva essenzialmente circostanziale⁰, segnata dalla crisi economica; lo dimostrerebbe il fatto che la Corte aveva affermato che «la suindicata finalità ed il contesto nel quale è stato realizzato detto intervento valgono a differenziarlo dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materie di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati»⁰.

Una delle più recenti pronunce della Corte Costituzionale in materia di *social card* è la sent. n. 62/2013 con la quale la Corte Costituzionale si è pronunciata, su un ricorso in via principale presentato dalla Regione Veneto, a proposito di una sperimentazione finalizzata alla proroga del programma Carta Acquisti che era stata disposta dall'articolo 60 del d. l. n. 5 del 2012. In questa occasione la Corte, riprende le argomentazioni utilizzate nella sent. 10/2010, riconnettendo anche la nuova normativa in oggetto, alla determinazione dei Lep di cui all'art. 117, comma 2 lettera m) Cost., dichiarando l'infondatezza della pretesa regionale tanto di vedersi attribuita la competenza in materia, attraverso la potestà legislativa residuale, quanto di risultare variamente coinvolte in termini partecipativo collaborativi nella fase di attuazione della disciplina⁰.

Secondo parte della dottrina, per tali ragioni, attraverso la sent. 62/2013 la Corte ha ripreso e sviluppato l'argomento della crisi economica attuale, consolidando l'indirizzo giurisprudenziale per la materia di cui all'art. 117, co. 2, lett. m) Cost. «se prima in chiave “minimale” attribuiva “al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale locale decisamente accresciuto” (sent. n. 88 del 2003), ora invece in maniera decisamente proattiva pare poter comportare una “forte restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni allo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa” (sent. n. 232 del 2011)»⁰.

Benché quest'aspetto riguardante l'argomentazione della crisi economica sia indubbiamente importante, per poter comprendere l'innovazione di queste pronunce, ad avviso di chi scrive, è

0 P. BOZZAO, *Op. cit.*, fasc. 132/2011 n. 4, p. 614.

0 Così M. BENVENUTI, *Diritti Sociali*, Torino, 2013, p. 156.

0 C. Cost. sent. 10/2010, Considerato in diritto §6.4.

0 M. BENVENUTI, *Brevi considerazioni intorno al ricorso all'argomento della crisi economica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. II, 2013, p. 970. Inoltre, per approfondire il tema del riparto delle competenze fra Stato e Regioni, si faccia riferimento a S. LIETO, D. MONE, *Il reddito di cittadinanza*, Napoli, 2010, pp. 93 ss. Per quanto riguarda il tema della crisi economica e degli strumenti di sostegno al reddito si faccia riferimento a E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2012, p. 573 ss.

0 M. BENVENUTI, *Op. cit.*, 2013, p. 974.

altrettanto importante, come sottolineato da alcuni autori⁰, evidenziare che la Corte, nella sent. 10/2010, ha fatto riferimento a una dimensione di “diritto fondamentale” e a un “nucleo irrinunciabile” della dignità della persona, come presupposti per l’individuazione, ancorché non esplicitata dal legislatore, di una sfera di prestazioni riconducibili ai livelli essenziali.

Questo perché la Corte utilizza come opzione argomentativa il fatto che «le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare» devono essere ricondotte tra i «diritti sociali» di cui deve farsi carico il legislatore nazionale, alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell’art. 38 Cost. e dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Secondo alcuni studi «troverebbe in questo modo conferma la tesi per cui la definizione dei livelli essenziali non configurerebbe una scelta pienamente discrezionale, non potendo questa oltrepassare il limite inferiore della soglia del costituzionalmente dovuto che va ricavato dall’art. 38 integrata con i principi fondamentali. [Inoltre si potrebbe ipotizzare come] l’obbligo del mantenimento sembri svincolato, almeno nell’argomentazione della Corte, dall’accertamento dell’inabilità fisica del beneficiario, cui invece una lettura restrittiva ed isolata dell’art. 38 pare condizionato»⁰.

In conclusione è necessario ricordare che per molto tempo, in assenza di una disciplina statale in grado di definire i livelli essenziali delle prestazioni, alle Regioni era stata, *de facto*, «piena nell’ambito del proprio titolo di competenza [in attesa che], lo Stato determina[sse] quei livelli che le avrebbero obbligate a rispettare tale determinazione»⁰. Ne è conseguito, quindi, che misure come quelle di contrasto alla povertà siano arrivate a rappresentare un “oggetto ad imputazione plurima”⁰, riferibile contemporaneamente a materie distinte, sottoposte a diversi regimi competenziali: l’assistenza e i servizi sociali, rientranti nell’ambito della competenza regionale esclusiva (o forse sarebbe meglio dire tendenzialmente esclusiva), da un lato; la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, riconducibile alla competenza statale, dall’altro⁰.

L’Asdi

Prima di approfondire l’analisi del nuovo REI è necessario, per completezza della trattazione, fare riferimento all’ASDI (Assegno di Disoccupazione), una misura riconosciuta a

⁰ G. COSTA, *Op. cit.*, p. 31.

⁰ G. COSTA, *Op. cit.*, p. 31.

⁰ A. BONOMI, *Brevi osservazioni sul “Reddito di dignità” introdotto dalla l. n. 3/2016 della Regione Puglia: aspetti positivi e punti di criticità sotto il profilo della compatibilità costituzionale*, Fasc. 2, 2016, p. 23.

⁰ Cfr. A. D’ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi - Boschi*, in *Rivista AIC*, 2015, p. 8.

⁰ A. BONOMI, *Op. cit.*, 24.

coloro i quali, dopo aver percepito la NASpI per la sua intera durata, non hanno trovato un nuovo impiego e si trovano ora in una condizione di particolare disagio economico⁰. L'ASDI rientra nelle nuove misure introdotte dal Decreto Legislativo 4 marzo 2015 n. 22, come la NASpI e la DISS-COLL, e ha rappresentato una novità nel nostro ordinamento, in quanto «si tratta della vera e unica misura universale di sostegno al reddito prevista dalla riforma del 2015, in quanto affianca una tutela di natura assistenziale alle tradizionali tutele previdenziali, anche se, la sua erogazione presuppone che sia soddisfatti i requisiti retributivi, pertanto si configura, in realtà come un ibrido»⁰.

L'evento protetto è la disoccupazione di quei soggetti che sono già stati beneficiari della NASpI; *l'area soggettiva* comprende i disoccupati, appartenenti a nuclei familiari nei quali sia presente almeno un minore, o coloro che hanno già compiuto 55 anni di età e non hanno ancora maturato i requisiti per il pensionamento di vecchiaia o per quello anticipato; è necessario poi non avere già usufruito di tale sussidio per più di 6 mesi nei 12 precedenti il termine del periodo di fruizione della NASpI, e comunque per non più di 24 mesi nel quinquennio precedente il medesimo termine; per accedere alla misura occorre inoltre essere in possesso di un'attestazione ISEE in corso di validità, dalla quale risulti un valore dell'indicatore pari o inferiore a 5 mila euro.

L'entità della prestazione è pari al 75% dell'ultima indennità NASpI percepita, non può superare l'importo dell'assegno sociale ed è erogata mensilmente, per una durata massima di 6 mesi⁰; per quanto riguarda *la condizionalità* si prevede che i soggetti beneficiari debbano sottoscrivere un patto di servizio personalizzato presso i centri per l'impiego competenti, con specifici impegni in termini di ricerca attiva di lavoro, disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione, accettazione di adeguate proposte di lavoro. La partecipazione alle iniziative è, *de facto*, obbligatoria, pena la perdita del beneficio (Decreto Legislativo 150 del 2015, artt. 20 e 21)⁰.

In ultimo è importante sottolineare il collegamento esistente tra l'ASDI e il REI, in quanto esso è nato per rientrare in quella rete di ultima istanza unitamente al SIA e, per tali ragioni, è finanziato attraverso il «Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale»; tale rete appare però oltremodo fragile sotto il versante economico, specialmente alla luce delle risorse disponibili⁰.

⁰ Per approfondimento cfr. A. SGROI, *Gli strumenti a sostegno del reddito dopo la legge delega n. 183/14 e i decreti legislativi: linee evolutive dell'ordinamento*, in *Argomenti di Diritto Lavoro* n. 2/2016, p. 249.

⁰ M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Op. cit.*, 2016, p. 276.

⁰ La cifra può aumentare in base ai carichi familiari del lavoratore, nella misura e secondo le modalità stabilite dal Decreto Interministeriale del 29 ottobre 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 13 del 18 gennaio 2016, che disciplina nei dettagli l'attuazione della nuova misura.

⁰ La Nota Direttoriale del 29 dicembre 2015, prot. n. 33/6704 illustra le modalità operative che i Centri per l'impiego devono adottare per comunicare le informazioni legate al patto di servizio personalizzato sottoscritto dai beneficiari, che vanno trasmesse esclusivamente per via telematica. Il riconoscimento e l'erogazione dell'ASDI sono gestiti dall'INPS, che con la Circolare n. 47 del 3 marzo 2016 ha fornito le istruzioni per presentare la domanda.

⁰ Sono previsti, ad oggi, per l'ASDI 180 milioni di euro per il 2016; 270 milioni di euro per il 2017; 170 milioni di euro

Il Sostegno per l’Inclusione Attiva SIA

Nelle more della definizione del Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all’ esclusione, il Sostegno per l’Inclusione Attiva (SIA), come previsto dal comma 387 della Legge di stabilità 2016, è stato esteso a tutto il territorio nazionale secondo le modalità attuative indicate D.M. n. 166/2016 “Avvio del Sostegno per l’Inclusione Attiva (SIA)”⁰. Come avremo modo di analizzare meglio successivamente, quest’ultimo provvedimento è da intendersi come una “misura ponte” volta all’introduzione del Reddito di Inclusione (REI), un anno fa ancora in discussione in Parlamento. Secondo il decreto del gennaio 2013, il SIA consiste in una prestazione economica sottoposta alla prova dei mezzi, dunque uno strumento categoriale, rivolto esclusivamente ai nuclei familiari con minori in situazione di difficoltà (ISEE inferiore a 3.000 euro e patrimonio inferiore a 8.000 euro; trattamenti di natura previdenziale e assistenziale non superiori ai 600 euro mensili; vincoli riguardanti il possesso di autoveicoli).

Per quanto riguarda i *criteri relativi al nucleo familiare*, i componenti devono essere disoccupati e almeno uno di essi deve aver svolto un’attività lavorativa continuativa per un minimo di sei mesi nei tre anni precedenti alla richiesta del SIA; inoltre, la presenza di più di due figli minori o di figli minori disabili nel nucleo richiedente costituisce criterio di precedenza nell’accesso al beneficio, così come risultano preferiti per la concessione del beneficio i nuclei monoparentali con minori e quelli con disagio abitativo. *L’entità della prestazione*, ossia la disponibilità sulle singole carte, calcolata secondo la composizione del nucleo familiare, va da un minimo di 231 ad un massimo di 404 euro mensili⁰. Per quanto riguarda la *condizionalità*, al fine di poter accedere al trasferimento monetario, il nucleo familiare deve poi stipulare e rispettare un patto di inserimento con i servizi sociali degli enti locali di riferimento.

Nella Legge di Bilancio 2017, infatti, il Fondo per la lotta alla povertà e all’ esclusione sociale ha presentato una previsione per il 2017 pari a 1.030 milioni di euro, mentre per il biennio 2018-2019 si prevede una dotazione pari a 1.554 milioni di euro destinati alla nuova misura, il REI,

per il 2018; 200 milioni di euro annui dal 2019.

⁰ Per approfondire il tema in materia di recenti politiche di lotta alla povertà si legga, tra gli altri M. FAIOLI, *Deprivazione materiale, assistenza sociale e diritti sulle cose*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2, 2014, p. 279; P. BOZZAO, *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari del welfare*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2, 2014, p. 325 ss.; C. GORI, *Le recenti politiche contro la povertà in Italia; una visione di insieme*, in *Nuove tutele*, 2015, p. 21; E. MORLICCHIO, *Il contrasto alla povertà nella legge di Stabilità 2016: luci ed ombre*, in *Politiche Sociali*, n. 1, 2016, p. 147; L. LUSIGNOLI, *Le sperimentazioni del SIA in Nuove tutele*, 2015, p. 21; G. BRONZINI, P. CAMPANELLA, *Il lavoro tra bisogno e libertà: nuove povertà, reddito e attivazione*, prospettive di inclusione sociale, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 4, 2016, p. 687 ss.; C. SARACENO, *Povertà ed esclusione sociale oggi in Italia: cause e possibili rimedi*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 4, 2016, p. 717 ss.

⁰ Si faccia riferimento al sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel quale sono riportate maggiori informazioni: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Pagine/default.aspx>

nel frattempo approvata. Una prima considerazione che si evince da questa ricognizione è che il REI rappresenta il risultato di un percorso quasi ventennale di misure nazionali di contrasto alla povertà, caratterizzato da tentativi, sperimentazioni, misure frammentate ed estemporanee, ben lontane da un modello organico e universale, a cui più volte il nostro paese era stato sollecitato dalla stessa Unione Europea⁰.

Una prima valutazione dell'impatto del SIA: cenni.

Prima di procedere con la trattazione, si consenta di fare riferimento ai risultati di un primo complesso studio⁰ che riguarda la valutazione dell'erogazione del SIA sul nostro territorio nazionale, realizzato da un gruppo di ricercatori provenienti prevalentemente da organizzazioni promotrici e membri dell'Alleanza contro la Povertà (Acli- Iref, Caritas Italiana, Cgil, Uil, Confcooperative, Fondazione ActionAid, Fondazione Ebbene) e da alcuni soggetti esterni (CNOAS, Percorsi di secondo welfare). Ad avviso di chi scrive tale studio permette di svolgere alcune considerazioni sull'efficacia della gestione di queste politiche, utili ai fini di analizzare, successivamente le nuove misure di contrasto alla povertà approvate negli ultimi mesi.

In primo luogo da questo studio si evidenzia come il SIA abbia intercettato nuclei beneficiari in condizioni di povertà non in carico ai servizi sociali: il 45% degli ATS (Ambiti territoriali sociali) delle regioni del Sud (molti in Campania e Sicilia) afferma che 'nessuna o poche' delle domande di SIA riguardano nuclei già conosciuti, mentre tale percentuale scende al 25% nel caso degli ATS del Centro –Nord⁰. Il *c. d. tasso di take-up*, inteso come "percentuale dei percettori della misura rispetto alla platea dei beneficiari eleggibili per il benefit" (che cioè risponde ai criteri determinati dal programma), a metà febbraio 2017 era pari al 28,6%, quindi a cinque mesi dall'avvio, in tutto il Paese il SIA aveva raggiunto meno di un nucleo su tre dei potenziali beneficiari, per poi aumentare a partire dal mese di maggio 2017.

In secondo luogo si evidenzia un gap amministrativo tra le Amministrazioni del Sud e quelle del Nord, in quanto le prime sono dotate di un terzo delle risorse umane rispetto alle

⁰ Raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale (raccomandazione sul reddito minimo); risoluzione del 9 ottobre 2008 sulla promozione dell'inclusione sociale e la lotta contro la povertà, inclusa la povertà infantile, nell'Unione europea e la relazione della commissione per l'occupazione e gli affari sociali nonché il parere della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere ad essa afferenti (A6-0364/2008), Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI)).

⁰ Lo studio al quale si fa riferimento è il seguente L. LEONE (a cura di) *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI*, di Alleanza contro la povertà, Roma, 8 novembre 2017.

⁰ «A metà febbraio 2017, quindi a cinque mesi dall'avvio, in tutto il Paese il SIA aveva raggiunto meno di un nucleo su tre dei potenziali beneficiari con un tasso di *take-up* del 28,6%: il livello di *take-up* medio è più che doppio nelle regioni con tassi di povertà maggiori (37% al Sud contro 15% al Nord)» L. LEONE, *Op. cit.*, 2017, p. 244.

seconde, con una conseguente difficoltà nella gestione (le cinque regioni in via di sviluppo devono gestire un ammontare di risorse procapite (euro stanziati pro-residente) pari a 6-7 volte quello delle regioni più sviluppate). Emerge un investimento (già attuato, o da attivare con i fondi PON) sull'incremento di operatori che privilegia le professionalità sociali, e che nel Sud/Isole si attesta su più elevati fabbisogni⁰.

Per quanto riguarda il tema della condizionalità, dallo studio in questione emerge come sembra che «si stia alimentando una separazione tra dettato normativo, (in parte influenzato anche da vincoli connessi ai regolamenti dei fondi strutturali) che imporrebbe la presenza di progetti personalizzati per la presa in carico dei nuclei e di condizionalità in cambio di benefici economici, e la constatazione disarmante che i percorsi di presa in carico, particolarmente nel Sud Italia, sono assai fragili, che le condizionalità sono, nella maggior parte dei casi, 'pro forma', che le risposte sono 'altrove'. Il rischio che si intravede è quello di imporre ai nuclei beneficiari un doppio messaggio, con richiesta di un consenso formale senza un effettivo accesso ai servizi, senza un rispetto del Patto da parte dello Stato, incrinando in tal modo, sin dall'inizio, le basi per lo sviluppo di un legame fiduciario tra servizi e cittadini»⁰.

Lo studio mette in evidenza anche possibili effetti paradossali delle condizionalità: «vi sono situazioni in cui s'impone il rispetto di appuntamenti presso i servizi, con un preavviso di 1-3 giorni. Tutti i membri della famiglia dovrebbero presentarsi all'incontro anche nei casi in cui, per mancanza di risorse, non è stato attivato alcun servizio o progetto personalizzato»⁰.

Per quanto riguarda il tema dell'efficacia della condizionalità e del rapporto tra i servizi sociali ed i centri per l'impiego (CPT), dallo studio in questione emerge come su 209 ATS che hanno fornito indicazioni sulle politiche da intraprendere, il 23%, fa riferimento ad aspetti che rimandano alla necessità dotare il SIA di strumenti più efficaci per favorire l'ingresso delle persone

⁰ «Diversi territori hanno aumentato il numero degli operatori, o pensano di aumentarli anche con i finanziamenti dei progetti PON, con questa distribuzione: 1) assistenti sociali: con più di 10 operatori nel 4% di tutti i territori (circa l'1% tra quelli inclusi nel Centro/Nord e l'8% all'interno del totale di quelli di Sud/Isole), tra 6 e 10 operatori nell'11% di tutti i territori (il 21% di quelli entro Sud/Isole e il 3% entro quelli del Centro/Nord), da 1 a 5 nel 62% dei territori totali (il 79% di quelli interni al Centro/Nord ed il 40% tra quelli entro Sud/Isole), nessuno solo nel 2% dei territori entro il Centro/Nord. 2) altre professionalità sociali: con più di 10 operatori solo nel 10% dei territori di Sud/Isole, tra 6 e 10 operatori nel 2% di tutti i territori (il 5% di quelli entro il Sud/Isole e l'1% entro quelli del Centro/Nord), da 1 a 5 nel 42% dei territori totali (con leggere maggior frequenza tra quelli interni al Centro/Nord), nessuno nel 6% dei territori (con leggera maggior frequenza tra quelli entro il Centro/Nord). 3) con professionalità tecnico amministrative: con più di 10 operatori in nessun territorio, tra 6 e 10 operatori nel 2% di tutti i territori (il 5% di quelli Sud/Isole e l'1% entro quelli del Centro/Nord), da 1 a 5 nel 39% dei territori totali (con maggior frequenza tra quelli interni al Sud/Isole), nessuno nel 7% dei territori (con maggior frequenza, l'11% tra quelli interni al Centro/Nord)». L. LEONE, *Op. cit.*, p. 54.

⁰ L. LEONE, *Op. cit.*, 2017, p. 245. Nello specifico, si rileva che «nel 44,8% degli Ambiti rispondenti (cioè 12% + 32,8%) è stato predisposto un progetto personalizzato per più della metà dei nuclei accolti. Le maggiori criticità emergono nel Sud e Isole: ben il 32% degli Ambiti del Mezzogiorno ha predisposto fino al 25% di progetti personalizzati rispetto al totale delle domande accolte; viceversa, gli Ambiti del Centro-Nord in quattro casi su 10 hanno predisposto dei progetti personalizzati per oltre il 75% dei beneficiari», così L. LEONE, *Op. cit.*, 2017, p. 56.

⁰ L. LEONE, *Il Reddito di Inclusione e i poveri da mancanza di lavoro: alcuni dilemmi dell'attivazione*, in Menabò *di Etica ed Economia*, 15 gennaio 2018.

nel mondo del lavoro. Il 15% degli ATS che ha risposto alla domanda ha sottolineato la necessità di rafforzare i CPI e la relazione tra servizi e CPI. Per la maggioranza degli ATS, i CPI «non sono in grado di dedicare ai destinatari SIA servizi dedicati e i servizi ordinari offerti alla generalità dei cittadini appaiono troppo blandi per portare a risultati concreti», per tali ragioni, il passaggio presso il CPI spesso si risolve in una mera attestazione formale di disponibilità ad accettare proposte di lavoro.

In tema di finanziamento lo studio evidenzia come «i percorsi di attivazione dei beneficiari del SIA sono stati supportati anche con l'utilizzo di risorse provenienti da altri programmi»⁰. La modalità di distribuzione delle risorse agli ATS delle diverse regioni (Quota regionale), inoltre, varia in relazione alla diversa intensità dei tassi di povertà assoluta, la quota di popolazione in condizione di grave deprivazione e di famiglie con intensità lavorativa bassa⁰.

Il dato interessante, ad avviso di chi scrive, sono le differenti tipologie di povertà, che caratterizzano la platea dei beneficiari del SIA, infatti dallo studio emerge «una prevalenza al Sud di 'casi non complessi', cioè di nuclei con problemi dovuti alla disoccupazione e presi in carico direttamente dai Centri per l'Impiego. Nel Sud il 20,6% degli ATS, contro il 5,1% di quelli del Nord, ha affermato che la maggior parte dei nuclei beneficiari del SIA (da 51 a 100%) ha problemi connessi esclusivamente alla mancanza di lavoro e sono stati presi in carico direttamente dai CPI»⁰.

Si conferma, pertanto, quello che più volte è stato sostenuto in questo studio, ossia, come la povertà non sia legata più principalmente a fenomeni di esclusione sociale dovuti a patologie, malattie mentali, comportamenti “deviati”, ma come sempre più spesso sia la conseguenza di politiche di precarietà, impoverimento e frammentazione del mercato del lavoro, nonché risolto della mancanza stessa di lavoro.

⁰ «Considerando i 144 Ambiti (45%) che hanno realizzato tale integrazione di risorse, le fonti di finanziamento sono state: - Programma Operativo Regionale (POR FSE su Ot 8 e 9 in genere), nel 44% dei casi; - Programma Operativo Nazionale (PON) Legalità (17%); - PON Città metropolitane (PON Metro) (5%); - Programma Operativo I relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) in generale (12%); - Programma Operativo I relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), specificamente per il tipo 2 (deprivazione materiale di bambini e ragazzi in ambito scolastico) (3%); - Risorse e trasferimenti regionali (56%); - Risorse messe a disposizione da fondazioni (15%) Differenze rilevanti tra aree geografiche riguardano una maggior diffusione di forme di integrazione tra azioni finanziate da diverse fonti nel Centro/Nord dove è più probabile che si attivino risorse messe a disposizione da Fondazioni (ne fruiscono il 26% degli Ambiti, contro il 4% nel Mezzogiorno) o che ci si integri con azioni finanziate dai Programmi Operativi Regionali (POR FSE su Ot 8 e 9 in genere), operazione attivata nel 52% degli Ambiti del Centro/Nord e nel 36% di quelli Sud/Isole». L. LEONE, *Op. cit.*, p. 53.

⁰ «Le risorse del PON Inclusione indirizzate nel periodo 2016-2019 ad azioni per il rafforzamento della rete dei servizi destinata alla presa in carico e all'attivazione dei nuclei beneficiari del SIA, in buona parte ad azioni di rafforzamento amministrativo ed assunzione di personale, ammontano a € 486.943.523 e sono suddivise tra regioni più sviluppate, in transizione e meno sviluppate come da tabella [...]. Quasi tre quarti delle risorse sono destinate alle cinque regioni del Sud meno sviluppate e il 47% della platea dei beneficiari risiede nelle cinque regioni meno sviluppate del Sud (Calabria, Sicilia, Campania, Puglia e Basilicata) a cui corrisponde il 29% della popolazione Italiana (Istat 1.1.2017). In sostanza, le regioni 'meno sviluppate' - che sono anche quelle con minore capacità di spesa sociale pro-capite e quelle dove i tassi di povertà assoluta sono più elevati - sono state chiamate, a causa delle maggiori disponibilità di fondi (anche 10 volte le risorse di altre regioni del Nord), a sostenere uno sforzo organizzativo molto più rilevante». L. LEONE, *Op. cit.*, 2017, p. 216.

⁰ L. LEONE, *Op. cit.*, 15 gennaio 2018.

In conclusione secondo Leone, che ha curato lo studio analizzato, «l'efficacia delle politiche di contrasto della povertà dipende dall'implementazione e dall'adozione di un approccio globale di 'inclusione attiva', basato sull'integrazione di tre pilastri: un adeguato supporto al reddito, mercati del lavoro inclusivi con interventi sia sul versante della domanda (sviluppo di settori in crescita come la green economy) che dell'offerta di lavoro (formazione, riqualificazione, bilancio di competenze) e accesso a servizi di qualità⁰.

Le nuove disposizioni in materia di lotta alla povertà: il c.d. Reddito di inclusione (REI).

A seguito dell'analisi svolta nei paragrafi precedenti, è possibile confrontare i diversi criteri che contraddistinguono le recenti misure regionali approvate nella seconda stagione legislativa e le caratteristiche del REI – Reddito di Inclusione, approvato attraverso la l. n. 33/2017⁰, legge delega recante norme relative al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni ed al sistema degli interventi e dei servizi sociali, che ha introdotto il c.d. Reddito di Inclusione (REI)⁰. In primo luogo, il REI è una misura «unica a livello nazionale, abbia carattere universale e sia condizionata alla prova dei mezzi, sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), tenendo conto dell'effettivo reddito disponibile e di indicatori della capacità di spesa, nonché all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà»⁰.

Con il decreto legislativo n. 147/2017 «Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà», in attuazione della legge n. 33/2017, sono stati specificati alcuni aspetti delineati dalla legge delega, migliorandone al contempo degli altri.

Per quanto riguarda i *criteri reddituali*, il nucleo familiare del richiedente dev'essere in possesso congiuntamente di: un valore dell'ISEE, in corso di validità, non superiore ad euro 6.000;

⁰ *Ibidem.*

⁰ Per un approfondimento del tema del Reddito di Inclusione si legga: G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, 2017, p. 112; E. MONTICELLI, *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, in Osservatorio AIC, 11 maggio 2017; E. MONTICELLI, M. NOBILE, *Le nuove norme del governo in materia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, in M. D'ONGHIA, E. ZANIBONI (a cura di), *Trasformazioni del mercato del lavoro e tutela dei soggetti deboli tra libertà e diritti. Prospettive nazionali e internazionali*, Napoli, 2017, p. 88; G. ALLEGRI, *Reddito di base e inclusione sociale. A margine di alcune iniziative legislative*, in M. D'ONGHIA, E. ZANIBONI (a cura di), *Op. cit.*, 2017, p. 13; G. COMMISSO, G. SALVINI, *Reddito di cittadinanza. Emancipazione dal lavoro o lavoro coatto?*, Trieste, 2017; A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Fasc. 3, 2017, p. 419 ss.; M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2, 2017, p. 301 ss; E. MONTICELLI, *Il reddito di inclusione*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 16 ottobre 2017; CARITAS ITALIANA, *Per uscire tutti dalla crisi : reddito di inclusione: la sfida dell'attuazione: rapporto 2017 sulle politiche contro la povertà in Italia*, 2017; E. MURRA, *Garantire la sussistenza. Povertà, ReI e il futuro del welfare*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 2017, pp. 137 – 166; E. MONTICELLI, *I recenti sviluppi in materia di misure di sostegno al reddito in Italia ed in Europa*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 2017, pp. 167 – 208.

⁰ Art. 1, co. 3, lett. a), l. n. 33/2017.

⁰ Art. 1, co. 2, lett. a), l. n. 33/2017.

o un valore dell'ISRE non superiore ad euro 3.000; o un valore del patrimonio immobiliare, diverso dall'abitazione, non superiore ad euro 20.000; o un valore del patrimonio mobiliare, non superiore ad una soglia di euro 6.000, maggiorata di euro 2.000 per ogni componente del nucleo familiare successivo al primo membro, fino ad un massimo di euro 10.000; o un valore non superiore alle soglie di cui ai numeri 1 e 2, relativamente all'ISEE e all'ISRE. Si registra pertanto un ampliamento significativo della platea dei beneficiari, relativamente alla loro condizione economica rispetto al testo base della legge delega.

I *requisiti di residenza e di soggiorno* riguardano il fatto che il beneficiario debba essere cittadino dell'Unione Europea, o titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente (ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo); essere legalmente residenti in Italia in via continuativa da almeno due anni al momento della presentazione della domanda (resterebbero così esclusi i titolari dello status di rifugiato o protezione sussidiaria e i titolari di “permesso unico lavoro”)⁰.

I *requisiti relativi alle condizioni dei membri del nucleo familiare* di appartenenza prevedono: presenza di un componente di età minore di anni 18; presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore; assenza di figli minori; presenza di una donna in stato di gravidanza accertata; presenza di almeno un lavoratore di età pari o superiore ai 55 anni, che non abbia diritto di conseguire alcuna prestazione di disoccupazione per mancanza dei requisiti necessari e che si trovi in stato di disoccupazione da almeno tre mesi.

Il *beneficio economico* del REI è pari, su base annua, ad un valore di euro 3.000 moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza (corrispondente alla specifica composizione del nucleo familiare, al netto delle maggiorazioni, nonché ad un parametro pari, in sede di prima applicazione, al 75%); tale beneficio sarà riconosciuto, in via continuativa, per un periodo massimo di 18 mesi. Il rinnovo della misura di sostegno sarà consentito solo una volta trascorsi almeno 6 mesi dalla cessazione del godimento della stessa. Il beneficio è erogato per i tramite di una Carta acquisti, rinominata “Carta Rei”, la quale garantisce la possibilità di prelievi di contante entro un limite mensile non superiore alla metà del beneficio massimo attribuibile; inoltre la Carta Rei è finalizzata all'acquisto di generi alimentari, nonché può essere associate a specifiche agevolazioni e servizi, definiti mediante convenzioni con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. A seguito delle verifiche dei requisiti da parte dei comuni, degli ambiti territoriali e dell'INPS, i beneficiari possono accedere al Rei condizionatamente alla sottoscrizione di un c.d. progetto personalizzato.

⁰ A. S. G. I. associazione per gli Studio Giuridici sull'Immigrazione, *Arriva il Reddito d'inclusione: un aiuto contro la povertà, ma non per gli stranieri*, 30/10/2017, <https://www.asgi.it/discriminazioni/reddito-inclusione-discriminazione/> .

Per quanto riguarda il tema della *condizionalità*, possiamo ritrovare, anche in questo caso, tratti comuni con le misure regionali analizzate nel paragrafo 3: a seguito di una c.d. “valutazione multidimensionale”, vengono identificati i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti, tenuto conto delle risorse e dei fattori di vulnerabilità del nucleo stesso, nonché dei fattori ambientali e di sostegno presenti; successivamente si procede all’organizzazione del c.d. “progetto personalizzato” che individua, sulla base dei fabbisogni del nucleo familiare emersi nell’ambito della valutazione multidimensionale, gli obiettivi generali, i risultati specifici che si intendono raggiungere e i relativi obblighi da svolgere da parte dei componenti del nucleo familiare.

Si sottolinea come, rispetto al testo della legge delega, si possano registrare due modifiche. Da un lato una differenziazione tra dimensioni diverse di povertà, quando si specifica che, laddove lo stato di povertà emerga come connesso prioritariamente alla dimensione lavorativa, il “progetto personalizzato” viene sostituito dal “patto di servizio”, un programma di ricerca intensiva di occupazione. Il secondo elemento è un riferimento, inizialmente non previsto, dei principi di “proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza rispetto alle necessità di sostegno del nucleo rilevate” nella definizione del progetto, anche se questo è precisato “in coerenza con la valutazione multidimensionale e con le risorse disponibili, in funzione della corretta allocazione delle risorse medesime”. Un ulteriore elemento che sembrerebbe positivo è dato dal fatto che la durata del progetto “può prescindere dalla durata del beneficio economico”; vi è infine un esplicito riferimento, sempre nella definizione del progetto, ad una “ampia partecipazione del nucleo familiare, in considerazione dei suoi desideri, aspettative e preferenze con la previsione del suo coinvolgimento nel successivo monitoraggio e nella valutazione”⁰.

Per quanto riguarda il finanziamento del REI è stato istituito un fondo specifico, il Fondo Povertà, finanziato per oltre un miliardo e 700 milioni, ai quali si aggiungono le risorse fornite per rafforzare i servizi (anche a carico del PON Inclusione), per un totale di oltre 2 miliardi di euro dal 2019⁰. Nell’attesa del Reddito di inclusione, il Governo ha completamente ridisegnato il SIA

⁰ Il progetto personalizzato individua, sulla base della natura del bisogno prevalente emergente dalle necessità di sostegni definite nel progetto, una figura di riferimento che ne curi la realizzazione e il monitoraggio, attraverso il coordinamento e l’attività di impulso verso i vari soggetti responsabili della realizzazione dello stesso. Il progetto definisce metodologie di monitoraggio, verifica periodica ed eventuale revisione, tenuto conto della soddisfazione e delle preferenze dei componenti il nucleo familiare.

⁰ «Al rafforzamento dei servizi sociali territoriali sarà destinata una quota non inferiore al 15% del Fondo Povertà. Si tratta di 262 milioni di euro nel 2018 e di 277 milioni annui a decorrere dal 2019. Il PON Inclusione per rafforzare i servizi e la presa in carico attraverso specifiche risorse dell Fondo sociale europeo 2014-2020: la gran parte del PON inclusione, con una dotazione di circa 1 miliardo di euro a questo specifico fine proposto dal Governo e approvato dalla Commissione europea. Ad agosto 2016 è stato pubblicato il primo Avviso per finanziare gli interventi da realizzare nei prossimi tre anni: quasi 500 milioni di euro destinati agli Ambiti territoriali e 600 operatori saranno selezionati per essere esclusivamente dedicati alla presa in carico dei beneficiari del REI e alla collaborazione con i servizi sociali per la progettazione personalizzata». Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Presentazione REI e strategia*, 9 giugno 2017. <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/Presentazione-REI-e-strategia.pdf>

(Sostegno per l’Inclusione Attiva), già sperimentato nelle grandi città, rendendolo una misura «ponte» fino all’introduzione definitiva del nuovo strumento⁰.

Successivamente con la Legge di Bilancio 2018, [Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (L. 27 dicembre 2017, n. 205 pubblicata nella G.U. n.302 del 29/12/2017)], il Reddito di Inclusione, è stato modificato nei criteri di accesso e nello stanziamento dei fondi.

Per quanto riguarda i criteri di accesso, infatti, da gennaio 2018 possono accedere al ReI tutti i disoccupati di età superiore ai 55 anni, non più solo coloro che si trovano in stato di disoccupazione per licenziamento, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale. Successivamente si prevede che, da luglio 2018, il ReI sia accessibile a tutti i nuclei familiari, a prescindere dalle caratteristiche del nucleo familiare, modificando quanto previsto dal decreto 147/2017, che stabiliva dei criteri familiari restrittivi per i potenziali nuclei beneficiari (figli minori, con disabili gravi, con donne in stato di gravidanza accertata, oltre al già citato criterio di persone disoccupate di 55 o più anni di età).

Si rilevano, inoltre, delle modifiche per quanto riguarda l’ammontare del ReI, in particolare il massimale del beneficio è stato incrementato ad euro 534,37 (+ 10%) per i nuclei con 5 componenti ed euro 539,82 per i nuclei con 6 o più componenti. Inoltre è stata rivista la soglia di riferimento per il calcolo del beneficio massimo mensile: non si può eccedere il valore annuo dell'assegno sociale incrementato del 10% , pari per il 2018, a 6.412,50 € (per le famiglie con 5 componenti) e a 6.477,90 € (per le famiglie con 6 componenti o più).

Rispetto al maggiore stanziamento dei fondi, la Legge di Bilancio prevede l’incremento di 300 milioni di euro nell'anno 2018 (per un totale di 2.059 milioni di euro per il 2018), di 700 milioni di euro nell'anno 2019 (per un totale di 2.545 milioni di euro per il 2019), di 783 milioni di euro nell'anno 2020 (per un totale di 2.745 milioni di euro annui a decorrere dal 2020); infine si prevede un finanziamento di 755 milioni di euro annui per l'anno 2021. Si registra, inoltre, un incremento del Fondo Povertà di ulteriori 117 milioni di euro nell'anno 2020 e di 145 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021, al fine di finanziare alcuni obiettivi che saranno individuati nel prossimo Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Quanto finora analizzato permette alcune considerazioni: in primo luogo si registra una maggiore universalità “potenziale” del ReI, in quanto sono stati eliminati dei criteri eccessivamente restrittivi; inoltre si considerano positivamente i maggiori stanziamenti per il Fondo povertà e l’incremento, seppur minimo del massimale del beneficio. Tuttavia, si consenta di definire l’universalismo del ReI “potenziale” in quanto gli stanziamenti non permettono ancora di coprire

⁰ E. MONTICELLI, *Il Governo allarga i criteri del SIA in previsione del reddito di inclusione*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 1 giugno 2017.

tutte le persone in condizione di povertà assoluta, obiettivo per il quale, secondo gli stessi calcoli di Alleanza contro la Povertà, sarebbe necessario un investimento pubblico annuo di 7 miliardi di euro.

Il modello amministrativo multilivello del REI

A questo punto della trattazione è importante analizzare come l'erogazione di questa nuova misura dovrebbe avvenire e se effettivamente si possano superare i limiti e le incompatibilità esistenti, segnalate precedentemente dalla Corte Costituzionale. In primo luogo si tenga conto che, con la l. n. 33/2017, il REI è stato inserito tra i livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117 Cost., lett. m). In secondo luogo, in base a quanto disposto dal d. lgs. 147/2017, la domanda per il Rei dev'essere presentata nei punti per l'accesso ad esso o in un'altra struttura individuata dal comune (art. 9, comma 1); le informazioni contenute nella richiesta vengono comunicate per via telematica all'INPS (art. 9, comma 2), il quale verifica i requisiti e successivamente (art. 9 comma 5) provvede a disporre il beneficio (comma 6), subordinato comunque alla sottoscrizione del progetto personalizzato, per il tramite della carta acquisti, rinominata Carta Rei (comma 7), alla quale possono poi essere associati ulteriori servizi e agevolazioni (comma 8).

L'art. 13 co. 1, del d. lgs. 147/2017 afferma che i comuni cooperano, con riferimento all'attuazione del Rei, a livello di ambito territoriale come identificato dalla Regione e dalla provincia autonoma, al fine di rafforzare l'efficacia e l'efficienza della gestione e di agevolare la programmazione e l'implementazione degli interventi e dei servizi sociali con quelli degli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute⁰.

⁰ L'art. 13 del d. lgs. 147/2017, co. 2 elenca poi le funzioni che i comuni, coordinandosi a livello di ambito territoriale, sono chiamati a svolgere: a) favoriscono con la propria attività istituzionale la conoscenza del Rei tra i potenziali beneficiari, anche mediante campagne informative nell'ambito dell'attività di comunicazione istituzionale; b) assicurano il coinvolgimento degli enti del Terzo settore, di cui alla legge n. 106 del 2016, delle parti sociali, delle forze produttive del territorio e della comunità territoriale, nelle attività di promozione degli interventi di lotta alla povertà; c) effettuano le verifiche di competenza sul possesso dei requisiti per la concessione del Rei da parte dei nuclei familiari, nonché ogni altro controllo di competenza, in particolare con riguardo all'effettiva composizione del nucleo familiare rispetto a quanto dichiarato in sede ISEE, atto a verificare l'effettiva situazione di bisogno; d) adottano atti di programmazione, ordinariamente nella forma di una sezione dedicata alla povertà nel piano di zona di cui all'articolo 19 della legge n. 328 del 2000, e comunque, in sede di prima applicazione, specificamente in attuazione del Piano regionale per la lotta alla povertà, in cui a livello di ambito territoriale si definiscono gli specifici rafforzamenti su base triennale del sistema di interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà di cui all'articolo 7, comma 1, finanziabili a valere sulla quota del Fondo Povertà di cui al comma 2 del medesimo articolo 7, integrando la programmazione con le risorse disponibili a legislazione vigente e le risorse afferenti ai Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) riferite all'obiettivo della lotta alla povertà e della promozione dell'inclusione sociale; e) favoriscono la più ampia partecipazione dei nuclei familiari beneficiari del Rei nell'adozione degli interventi che li riguardano; f) operano in stretto raccordo con gli enti del Terzo settore, nell'attuazione degli interventi, favorendo la co-progettazione, avendo cura di evitare conflitti di interesse e assicurando il rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e concorrenza; g) facilitano e semplificano l'accesso dei beneficiari del Rei alle altre prestazioni sociali di cui il comune ha la titolarità, ove ricorrano le condizioni stabilite dalla relativa disciplina.

L'art. 14 co. 1, del d. lgs. 147/2017 demanda alle regioni e province autonome, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione e programmazione delle politiche sociali, l'adozione, entro 120 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, di un Piano regionale per la lotta alla povertà, inteso come atto di programmazione dei servizi necessari per l'attuazione del REI come livello essenziale delle prestazioni, nel rispetto delle modalità di confronto con le autonomie locali, favorendo così la consultazione delle parti sociali e degli enti del Terzo settore. Il Piano regionale è poi comunicato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, entro trenta giorni dalla sua adozione⁰. L'art. 15 del d. lgs. 147/2017, infine, attribuisce al Ministero i compiti in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni⁰.

Emerge, quindi, un modello amministrativo multilivello, incentrato sul principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, all'interno del quale, però, alle regioni spetterebbe, *de facto*, il ruolo principale nell'attuazione del REI. E' stato inoltre istituito, a differenza della sperimentazione del RMI, un fondo apposito per la ripartizione delle risorse, destinate alle misure di contrasto alla povertà (Fondo Povertà), così come avviene già in altri casi, si pensi ad esempio al fondo statale per il diritto allo studio universitario. Questi elementi, uniti al fatto che la misura fosse inserita nel LEP, potrebbero far intendere come la Corte Costituzionale possa non eccepire una questione di costituzionalità, a differenza di quanto avvenuto rispetto al reddito di ultima istanza.

Brevi accenni ad una comparazione tra il REI e altre recenti proposte di legge.

Quanto finora analizzato favorisce alcune brevi considerazioni riguardo ad una possibile comparazione tra il REI e le altre due principali proposte, avanzate dai partiti Movimento Cinque Stelle e Sinistra Ecologia e Libertà, in materia di reddito minimo e reddito di cittadinanza.⁰

⁰ L'art. 14 del d. lgs. 147/2017 co. 2 reca una disposizione di carattere organizzativo, mentre il comma 3 demanda al Piano regionale la definizione, in particolare, degli specifici rafforzamenti su base triennale del sistema di interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà di cui all'articolo 7, comma 1, finanziabili a valere sulla quota del Fondo Povertà di cui al comma 2 del medesimo articolo 7, tenuto conto delle indicazioni contenute nel Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, di cui all'articolo 21, comma 6, lettera b). Il comma 4 prevede che nel Piano regionale siano altresì individuate le modalità di collaborazione e di cooperazione tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute, necessarie all'attuazione del REI.

⁰ L'art. 15 del d. lgs. 147/2017 co. 2 stabilisce che le funzioni di tale servizio sono le seguenti: monitoraggio dell'attuazione del REI (anche mediante la predisposizione di un Rapporto annuale, di cui al comma 4); diffusione delle conoscenze; predisposizione di protocolli formativi e operativi; identificazione degli ambiti territoriali che presentino particolari criticità; segreteria tecnica al Comitato per la lotta alla povertà e all'Osservatorio sulle povertà, di cui all'articolo.

⁰ «Volgendo ora brevemente lo sguardo ai disegni di legge presentati dalle minoranze parlamentari (rispettivamente, Movimento 5 Stelle e Sinistra Ecologia Libertà) in discussione nel corso della XVII legislatura, emergono già ad una prima lettura le evidenti dissonanze rispetto alla riforma di marca governativa compendiata nella l. n. 183/2014 e nei successivi decreti legislativi. Il d.d.l. n. 1148 presentato presso il Senato della Repubblica da Nunzia Catalfo e altri del gruppo Movimento 5 Stelle, seppur intitolato "reddito di cittadinanza", non mira ad introdurre, "in senso tecnico, quel che il dibattito internazionale conosce come reddito di cittadinanza". Esso, infatti, intende piuttosto istituire una "variante di reddito minimo garantito, ovvero un sussidio di cui beneficerebbero solamente le persone al di sotto della soglia di povertà e che rimarrebbe comunque agganciato a un qualche tipo di obbligazione a svolgere un lavoro» segue «Da parte

Nel giugno 2015, l'Istat ha presentato uno studio alla XI Commissione del Senato, nel quale si analizzava la fattibilità, in termini di costi e di impatto sociale, del d.d.l. n. 1148 e quello n.1670), oggetto di discussione al Senato. La prima valutazione possibile riguarda l'entità della misura proposta dai due disegni di legge, che prevedevano un'erogazione mensile di 600 euro (d.d.l. n. 1670) e di 780 euro (d.d.l. 1148)⁰ per una sola persona, (rispetto ai 187,50 euro mensili minimi, per una persona, previsti dalla l. n. 33/2017). I criteri reddituali di accesso alla misura variavano invece dal reddito personale imponibile, inferiore ad 8000 euro del d.d.l. n. 1670, al reddito netto annuo inferiore ai 7200 euro del d.d.l. n. 1148. Evidenziando come tali parametri risultino meno restrittivi di quelli previsti dal testo del d.d.l. S. 2494, si prevede una platea di beneficiari ben più ampia, in grado di includere un numero maggiore di famiglie al di sotto della soglia di povertà assoluta.

In merito ai criteri di condizionalità, il d.d.l. n. 1148 fa esplicito riferimento ad una riduzione del reddito di cittadinanza in caso di una mancata frequenza dei corsi scolastici da parte del figlio minore a carico del beneficiario⁰; al contempo, per i soggetti di età compresa tra i diciotto ed i venticinque anni, «costituisce requisito per l'accesso al beneficio, il possesso di una qualifica o diploma professionale riconosciuto e utilizzabile a livello nazionale e dell'Unione europea»⁰. È possibile riscontrare, infine, una forte condizionalità relativa al «fornire disponibilità al lavoro presso i centri per l'impiego territorialmente competenti e accreditarsi sul sistema informatico nazionale per l'impiego»⁰. Essa è accompagnata da un percorso di inserimento lavorativo che prevede un "bilancio delle competenze", con conseguente obbligo per il soggetto di ricercare un lavoro recandosi presso i centri per l'impiego e un'eventuale perdita del beneficio in caso di rifiuto

sua, il d.d.l. n. 1670 presentato sempre presso il Senato della Repubblica da Loredana De Petris e altri del gruppo Sinistra Ecologia Libertà – il quale riprende invero la pdl. n. 1683 depositata presso la Camera dei deputati, di poco precedente, la quale a sua volta riproduce un'omologa proposta di iniziativa popolare non andata a buon fine a causa della presentazione non tempestiva delle sottoscrizioni raccolte – mira ad istituire un "reddito minimo garantito", sulla scorta della sola iscrizione alle liste di collocamento dei centri per l'impiego, a favore di soggetti con un reddito personale imponibile non superiore a 8 mila euro» in M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati – 2/2016*, p. 192. Sulle diverse proposte presentate in Italia si legga, inoltre, G. BRONZINI, *Il diritto ad un reddito di base*, Torino, 2017, p. 98.

⁰ Per quanto riguarda il d.d.l. n. 1148 le stime si riferiscono a un sussidio che equivale alla differenza fra una soglia minima di intervento pari a 9.360 euro annui (stabilita secondo una valutazione dell'indicatore ufficiale di povertà monetaria al 2014, art. 3, co. 1) e il 90 per cento del reddito familiare. Il beneficio mensile massimo, erogato alle famiglie senza reddito, è pari a 780 euro per un singolo e cresce con il numero di componenti della famiglia. Per quanto riguarda invece il d.d.l. n. 1679 il sussidio viene calcolato in somma fissa, pari come indicato nel testo a 7.200 euro annuali per le famiglie di una sola persona. Per le famiglie con più componenti il beneficio sale (come indicato nell'allegato A al d.d.l.) e l'ipotesi adottata è che tali importi rappresentino l'ammontare massimo del sussidio da erogare alla famiglia beneficiaria. L'attuale versione del disegno di legge non definisce una soglia di intervento, non consentendo di identificare le famiglie beneficiarie.

⁰ Art. 18, co. 7, d.d.l. n. 1148.

⁰ La qualifica deve essere compresa nel repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 13/2013, o di un diploma di istruzione secondaria di secondo grado utile per l'inserimento nel mondo del lavoro, ovvero la frequenza di un corso o percorso di istruzione o di formazione per il conseguimento di uno dei predetti titoli o qualifiche, cfr. art. 4, co. 3, d.d.l. n. 1148.

⁰ Art. 11, co. 1, lett. a), d.d.l. n. 1148.

di “più di tre proposte di impiego ritenute congrue”. Anche qui è possibile evidenziare una forma di condizionalità maggiormente legata alla disponibilità nei confronti di quei lavori di pubblica utilità. Si legge nel testo, infatti, che «il beneficiario è tenuto ad offrire la propria disponibilità per la partecipazione a progetti gestiti dai comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza o presso quello più vicino che ne abbia fatto richiesta, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attività del beneficiario stabilite dalla presente legge e comunque non superiore al numero di otto ore settimanali»⁰.

Rispetto a questo tema, il d.d.l. 1670 appare meno legato alla condizionalità rispetto all’attivazione lavorativa; all’art. 6, infatti, tra gli obblighi del beneficiario vi è anche quello di «comunicare tempestivamente al centro per l’impiego, con le modalità stabilite dal regolamento d’attuazione di cui all’articolo 1, comma 4, ogni variazione della propria situazione reddituale, lavorativa, familiare o patrimoniale rilevante ai fini dell’erogazione del reddito minimo garantito».

Volendosi soffermare sul tema della condizionalità dell’erogazione di misure di reddito ad un’eventuale prestazione lavorativa, è importante chiarire come non v’è dubbio che il “dovere di lavorare”, di cui all’art. 4, comma 2 Cost., non possa essere inteso unicamente come un dovere di prestare un lavoro retribuito. Il principio in questione, difatti, fa riferimento all’onere di svolgere un’attività o una funzione secondo le proprie possibilità e le proprie scelte. Per tali ragioni, si può ipotizzare un’incompatibilità fra il dettato costituzionale e le previsioni legislative che obblighino il soggetto, in cambio del reddito, ad accettare qualsiasi lavoro, pena la decadenza a fruire del reddito stesso. Come affermato in precedenza, la prospettiva che incentiva la diffusione di lavori a basso salario e di bassa qualità è da ritenersi in contrasto con la Costituzione, oltre che con le norme internazionali che vietano espressamente il cosiddetto lavoro forzato o obbligatorio⁰.

L’aspetto più complicato di tali proposte è senza dubbio riscontrabile nella questione dei costi. L’Istat, nel documento presentato alla Commissione VII, aveva stimato che nel 2015 i costi per tali misure sarebbero ammontati a circa 14,9 miliardi di euro a favore di quasi 2,8 milioni di famiglie (d.d.l. 1148) e a 23,5 miliardi di euro per circa 2 milioni di nuclei familiari (d.d.l. 1670)⁰. Risulta pertanto evidente come una misura che si fondi su un’idea più ampia del semplice universalismo selettivo, con meno vincoli (in particolare di natura reddituale e lavorativa), si scontri facilmente con il limite costituito dalla fattibilità economica, oggetto tra l’altro di un’evoluzione

⁰ Art. 9, co. 4, del d.d.l., 1148.

⁰ C. TRIPODINA, *Op. Cit.*, 235.

⁰ Da un lato nella prima proposta l’Istat considera che nel 2015 è presente il bonus di 80 euro mensili che, aumentando il reddito disponibile di una parte delle famiglie interessate dal provvedimento, riduce la quota complessiva da erogare. Da altro lato nella seconda proposta si considera che il beneficio medio, pari a circa 12 mila euro annui, non si riduce all’aumentare del reddito familiare, essendo stabilito in somma fissa per ipotesi. La misura raggiunge la quasi totalità delle famiglie al di sotto del 60 per cento della linea di povertà.

non sempre coerente in sede di giurisprudenza costituzionale⁰.

Per completare la disamina delle diverse proposte in materia di sostegno al reddito, è necessario fare riferimento anche ad una terza proposta alternativa, presentata il 14 ottobre 2014 dal gruppo di lavoro Reddito di Inclusione Sociale (REIS)⁰, sostenuta dall'Alleanza contro la povertà in Italia, un cartello di soggetti aventi come promotori le Acli e la Caritas. Sebbene tale proposta non costituisca un disegno di legge, essa è redatta sotto forma di rapporto. Il costo di tale misura, stimato in 7,1 miliardi annui, si concentra sul contrasto alla povertà assoluta, rivolgendosi direttamente alle famiglie al di sotto di tale soglia. Una delle differenze più importanti tra il reddito minimo ed il REIS riguarda poi la condizionalità rispetto ai percorsi d'inclusione sociale, che nel REIS sono ispirati ai principi del welfare generativo, ossia «si tratta di trasformare l'aiuto ricevuto con il REIS in ore di impegno che l'interessato offre in attività utili per la comunità e per sé stesso. (...) Le attività possono essere svolte con le associazioni di volontariato, con i soggetti del Terzo Settore e con gli enti pubblici. (...); anche le forme possono risultare le più varie, spaziando dall'impegno orario nel volontariato o negli enti pubblici alla partecipazione a percorsi formativi e ad altre forme individuate dalla creatività locale»⁰.

Risulta evidente come l'accento posto sulla condizionalità releghi in secondo piano il tema relativo alla «congruità»⁰ in base al quale, laddove vi siano forme di condizionalità al lavoro, queste devono dimostrarsi all'altezza delle competenze e delle capacità del beneficiario, conformi alle sue aspettative di vita⁰. Va sottolineato sin d'ora come questo aspetto di condizionalità rispetto a tali forme di «attivazione» meriti rilievo, poiché da un lato aiuta ad immaginare quale evoluzione dei modelli di welfare si stia prospettando in un prossimo futuro, dall'altro mostra, di riflesso, un

⁰ Per un approfondimento della giurisprudenza costituzionale si confronti: M. BENVENUTI, *Diritti Sociali*, Torino, 2013; M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Bari, 2013. ⁰ C. GORI (a cura di), *Il reddito d'inclusione sociale (Reis): la proposta dell'Alleanza contro la povertà*, Bologna, 2016.

⁰ Proposta di ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ, Reddito d'Inclusione Sociale <http://www.redditoinclusione.it/>, 52.

⁰ La definizione di "lavoro congruo" è esclusivamente quella individuata dall'articolo 1-quinquies del d.l. n. 249/2004, convertito nella l. n. 291/2004, a nulla rilevando eventuali diverse definizioni introdotte da normative regionali. Quindi, costituisce "lavoro congruo" quello "conforme alle conoscenze e alle qualifiche possedute, nonché ai compiti precedentemente svolti dal lavoratore, che sia inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20%". Al riguardo, alla luce della richiamata definizione, è possibile identificare la congruità di una offerta di lavoro, dalle seguenti caratteristiche: - tipologia di rapporto di lavoro: lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato, lavoro in somministrazione; - inquadramento professionale: conforme alla "qualifica" posseduta dal lavoratore, intesa come valore professionale delle mansioni da svolgere e non come specifico profilo professionale (il raffronto pertanto va fatto alla luce delle declaratorie previste dai contratti collettivi di lavoro di riferimento); - retribuzione lorda: non inferiore del 20% rispetto alla retribuzione lorda spettante al lavoratore secondo il contratto individuale di lavoro vigente al momento della sospensione o del licenziamento. Gli elementi retributivi da prendere in considerazione sono quelli fissi e ricorrenti, ricavabili dalla busta paga ovvero dalla retribuzione lorda soggetta a contribuzione (Art. 12, l. n. 153/1969 e successive modificazioni) corrisposta o dovuta al lavoratore, aumentata dei ratei di mensilità aggiuntive; - sede di lavoro: a non più di 50 Km dalla residenza del lavoratore (o in alternativa raggiungibile in 80 minuti con i mezzi pubblici). (Testo estratto da DGR 1321/2011 - Allegato B)

⁰ Per un ulteriore approfondimento si legga: BIN ITALIA, *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Torino, 2012.

tentativo di porre in secondo piano il dibattito sul reddito minimo in Italia.

2.5. Considerazioni conclusive

Al termine della presente trattazione e alla luce di quanto approfondito finora, risulta importante delineare alcune note conclusive.

Come si è avuto modo di osservare, l'evoluzione legislativa previdenziale italiana nasce dall'esigenza di tutelare, attraverso l'intervento pubblico, la condizione del lavoratore stabile, inserito all'interno di un preciso settore produttivo e sottoposto al controllo datoriale.

Il criterio di inclusione/esclusione della protezione sociale, pertanto, è stato fin dalle origini fondato sullo *status* lavorativo; tuttavia tale centralità del lavoro, avendo comportato una polarizzazione della tutela dei bisogni vitali in capo all'individuo produttore, ha in qualche modo storicamente rappresentato un fattore di discriminazione all'interno della società, nella misura in cui ha alimentato l'esclusione della tutela per tutti quei soggetti che, per varie ragioni economiche, sociali e fisiche, rimangono fuori dal mercato del lavoro⁰.

Per tali ragioni, i primi istituti di tutela previdenziale dei "non occupati" sono stati attuati come strumento di politica industriale, riservato ai lavoratori occupati, durante una fase storica nella quale la disoccupazione era frizionale ed il welfare garantito da un sistema di sicurezza sociale, al quale si poteva accedere unicamente attraverso il lavoro⁰.

In secondo luogo, dallo studio dell'evoluzione legislativa previdenziale, emerge chiaramente come questa sia nata in un clima di urgenza causato dalla pressione esercitata da problemi sociali e pericolosi motivi di ordine pubblico; pertanto, ne è sempre emerso un quadro normativo contingente e frammentario, condizionato dalle fasi del ciclo economico, soprattutto quelle recessive⁰.

Un elemento da evidenziare è senza dubbio l'evoluzione del concetto di "disoccupazione involontaria" che ha accompagnato il percorso legislativo, allargando o restringendo, a seconda delle fasi del ciclo economico, la platea dei beneficiari dei diversi istituti.

L'Ad, infatti, nata in un contesto di controllo datoriale e di mercato del lavoro tendenzialmente stabile, teneva conto delle «due facce della involontarietà»: il criterio cronologico, ossia il momento di cessazione del rapporto di lavoro per cause non imputabili al soggetto ed il momento successivo, cioè la ricerca di lavoro che ne consegue⁰; successivamente una definizione strettamente legata al settore produttivo con i Ts. Soltanto con l'estensione dell'Ad ai lavoratori agricoli si è evidenziata, per la prima volta, una forma di allargamento della tutela verso un mercato del lavoro stagionale e ad una condizione di sottoccupazione, non più di mera disoccupazione

⁰ G. PROSPERETTI, *Nuove Politiche per il welfare state*, Torino, 2013, p. 5.

⁰ G. PROSPERETTI, *Op. cit.*, p. 7.

⁰ M. MISCIONE, *Ammortizzatori sociali per razionalizzare*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, n. 7, 2007, p. 647.

⁰ S. CAZZANTI, *Op. cit.*, 2007, p. 83.

involontaria.

Con l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, definita dalla dottrina "un vero e proprio spartiacque"⁰ nell'evoluzione del sistema di protezione sociale, il legislatore ha iniziato a tener conto di un nuovo contesto lavorativo, più instabile per i lavoratori, e quindi della necessità di compensare quelle situazioni di sottoccupazione legate alle condizioni oggettive del mercato del lavoro. In altri termini si è iniziata ad affermare l'idea per cui: se la tutela dei "non occupati" nasceva per proteggere il lavoratore da un evento futuro, incerto ma soprattutto a lui non imputabile⁰, è evidente come tale status non dipenda da ragioni attinenti all'incapacità soggettiva del prestatore, bensì da un dato oggettivo, ossia la mancanza di domanda nel mercato⁰, e dunque la fisiologica sottoccupazione che ne scaturisce.

Tale definizione ha in seguito subito alcune restrizioni e successive ri-estensioni della tutela. Ad esempio, la sent. n. 160/74 C. Cost. ha specificato come il termine involontario non dipenda da un atteggiamento del lavoratore *ex ante* la fine del rapporto di lavoro, piuttosto *ex post*, valorizzando dunque il comportamento del soggetto in cerca di una nuova occupazione. Si faccia inoltre riferimento alla complessa e contraddittoria giurisprudenza in tema del riconoscimento della tutela del part-time verticale che, con la sent. delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 1723/3003, ha negato il diritto all'indennità (precedentemente concessa con la sen. n. 132/91 C. Cost.), riportando così l'attenzione sull'atteggiamento involontario *ex ante* del lavoratore. Tale indirizzo è stato poi confermato dalla sent. n. 121/06 Cost., che ha reciso il collegamento tra il diritto alla tutela e la tipologia contrattuale.

Si è trattato di una scelta in parte legata alla necessità, in quel momento, di rispettare le esigenze di bilancio; una scelta sicuramente poco condivisa e considerata controversa da buona parte della dottrina. Si pensi, infine, al momento in cui la l. n. 448/1998 all'art. 34, comma 5, ha escluso dalla corresponsione dell'indennità di disoccupazione tutti coloro i quali avevano presentato le dimissioni, e come la giurisprudenza abbia in seguito ribaltato tale interpretazione dell'art. 38 (sent. 269/02 C. Cost., sent. 1590/04 C. Cass. Sez. Lav.), sancendo *apertis verbis* il diritto alla copertura previdenziale anche per i soggetti dimessisi per *justa causa*, essendo stati privati proprio di «quella libertà di scelta che la legislazione sulla disoccupazione in linea con il precetto costituzionale valuta come fondamentale».

Questo percorso di evoluzione interpretativa è stato interessato da numerose riforme in materia di ammortizzatori sociali, elaborate con il duplice obiettivo di migliorare da un lato la base dell'indennità di disoccupazione, dall'altro di "universalizzare" e "armonizzare" il frastagliato

⁰ S. CAZZANTI, *Op. cit.*, 2007, p. 87.

⁰ S. RENGA, *La tutela contro la disoccupazione*, Torino, 1997, p. 367.

⁰ L. LEVI SANDRI, *Istituzioni di legislazione sociale*, Milano, 1983, p. 867.

arcipelago delle misure. Tale fine, tuttavia, non è stato davvero raggiunto in quanto, nonostante alcuni sviluppi positivi (quali il potenziamento delle prestazioni e l'estensione dell'area protetta), la caoticità della normativa, nonché l'estrema frammentazione delle tutele in relazione a specifici gruppi di lavoratori, (con sensibili differenze nel livello di protezione ad essi assicurato) non ha favorito l'affermarsi di una vera e propria universalizzazione.

Sebbene secondo parte della dottrina⁰ universalizzare può voler dire "armonizzare", senza necessariamente sconfinare nell' "egualitarismo", al contempo se permangono esclusioni, dovute ad esempio ad una carenza finanziaria e quindi alla "razionalizzazione", non è possibile parlare di una reale universalizzazione.

Nel nostro sistema previdenziale permane dunque «un sistema di tipo industriale in un sistema di produzione post-industriale»; pertanto, va ridisegnata la mappa della solidarietà: non più una solidarietà tra soli lavoratori, ma una più ampia unione tra cittadini⁰.

Rispetto a questo nodo si faccia inoltre riferimento all'emergere della nozione della c.d. "laboriosità", rintracciabile anche nella giurisprudenza esaminata e precedentemente riassunta: con tale termine si intende quell'atteggiamento necessario da parte del lavoratore di dimostrare "disponibilità a lavorare", un elemento che, per essere meritevole di tutela, deve accomunare tutti i soggetti privi di impiego, a prescindere dal fatto che l'abbiano perso o non l'abbiano mai avuto. In altri termini, secondo diversi autori, l'evoluzione della definizione di disoccupazione ha tenuto conto dello sviluppo del mondo del lavoro, facendo emergere la necessità di una nozione di protezione contro la disoccupazione frizionale⁰, al fine di fronteggiare il passaggio "dalla società del lavoro alla società dei lavori"⁰, caratterizzata da una distinzione tra la scelta del lavoro in sé e l'oggettiva mancanza di opportunità lavorative sul mercato. Pertanto, la tutela della laboriosità potrebbe costituire un elemento di riflessione con il quale passare dalla logica della solidarietà interna alla classe lavoratrice ad una visione di tutela più estesa tra coloro che risultano privi di lavoro, a prescindere che abbiano perso o meno una posizione lavorativa.

Le ultime riforme attuate (la l. n. 92/2015 e il d. lg. 22/2015) si sono in parte ispirate al principio di universalizzazione delle tutele e valorizzazione della laboriosità, attraverso la razionalizzazione, l'omogeneizzazione e il superamento della vecchia indennità, mediante strumenti come NaSpi, Diss-Coll (prima Aspi e mini-Aspi) e l'istituzione dell'assicurazione sociale per l'impiego (Asdi).

Se è vero che una maggiore "universalizzazione" è stata raggiunta, intesa come allargamento della tutela nei confronti di un crescente numero di categorie lavorative, risulta altrettanto evidente

⁰ Cfr. l'articolata analisi di M. MISCIONE, *Op. cit.*, p. 653.

⁰ G. PROSPERETTI, *Op. cit.*, p. 28.

⁰ P. BOZZAO, *Op. cit.*, 2/2003, p. 545.

⁰ P. BOZZAO, *Op. cit.*, 2/2003, p. 558.

come il sistema di tutela del reddito nel suo complesso presenti ancora numerosi elementi di frammentarietà⁰, non raggiungendo, *de facto*, l'obiettivo dell'"universalismo" inteso come "superamento della categorialità". Si registra, invece, un aumento sensibile degli elementi di condizionalità che, come si è avuto modo di analizzare in precedenza, non convincono completamente parte della dottrina, in quanto più vicini ad un elemento di contro partita che ad uno di promozione della "laboriosità" dei beneficiari.

L'analisi dell'evoluzione della legislazione assistenziale, in materia di tutela dei "non occupati", è stata arricchita da *focus* differenti, volti a mettere in evidenza aspetti diversi, nei quali fosse comunque possibile ritrovare alcuni elementi di convergenza.

In primo luogo, il dibattito sviluppatosi intorno all'introduzione di un assegno per gli studenti universitari è importante perché, nonostante l'attuazione di tale misura abbia risentito dell'impostazione familista e selettiva (attraverso i criteri reddito e di merito), tipica del nostro sistema di *welfare*, per la prima volta nel nostro Paese si è discusso di un istituto slegato dalla prestazione lavorativa e fondato sulla tutela di un'attività considerata "improduttiva" (ossia slegata dal mercato), come lo studio. La configurazione dell'assegno per gli studenti come diritto soggettivo allontanava *de facto* la misura da una concezione meramente assistenziale avvicinandola ad una retributiva, una sorta di presalario per l'attività di studio; tale impostazione non è stata accettata unanimemente dalla dottrina, favorendo in questo modo la fine di tale istituto.

Senza dubbio è a partire dalla Relazione della Commissione Onofri che l'evoluzione della legislazione, in materia di misure assistenziali di sostegno al reddito, riceve la spinta maggiore. Come si è avuto modo di approfondire, infatti, si deve proprio a questa Commissione l'elaborazione di un sistema di *welfare* articolato su tre livelli distinti: il primo relativo all'ipotesi di sospensione temporanea del lavoro, basato su un meccanismo mutualistico assicurativo con prestazione pari al 70% del salario; il secondo livello legato all'ipotesi di perdita del posto di lavoro, a carattere mutualistico-assicurativo ma integrato con risorse della fiscalità generale e con l'ammontare delle prestazioni, modulato poi in ragione di determinati fattori (familiari, età) e decrescente nel tempo; il terzo livello di natura assistenziale, erogabile una volta esaurite le prestazioni precedenti.

Tale modello tuttavia non è stato mai realizzato, almeno non come la Commissione lo aveva delineato nella sua relazione; il principale risultato raggiunto è stato però l'approvazione della l. n. 328/2000, che ha determinato un avanzamento sul piano del sistema integrato dei servizi, caratterizzato da un'integrazione tra il sociale ed il sanitario. Alla l. n. 328/2000 si deve una spinta verso il superamento della concezione meramente assistenziale dell'intervento sociale, considerando il cittadino quale portatore di diritti, al quale devono essere destinati interventi mirati

⁰ S. SPATTINI, *Sostegno al reddito dei disoccupati nella legislazione nazionale*, in *Rivista Giuridica del lavoro*, n. 3, 2016, p. 558.

alla rimozione di situazioni di disagio psico-sociale e di marginalità.

Proprio rispetto a questo tema è stato inoltre interessante approfondire la legislazione in materia di tutela degli inabili, soffermandosi in particolare intorno a quella che è stata anche l'evoluzione del concetto di inabilità. Tale definizione, infatti, al pari di quella di disoccupazione involontaria, ha subito un'evoluzione legata allo sviluppo del contesto socio-economico e del mondo del lavoro, allargando la sua area soggettiva non solo ai disabili fisici, ma anche a tutte quelle situazioni di "inabilità sociale", ossia di «devianza come risultato di un processo di interazioni, tensioni e conflitti fra individuo e società»⁰.

Si è in seguito analizzato, in maniera dettagliata, l'evoluzione della legislazione in materia di misure di sostegno al reddito a livello regionale e nazionale.

Esaminando la prima stagione di produzione legislativa regionale, ad esempio, è possibile osservare come alcune leggi (si pensi alla l. r. 4/2009 approvata dalla Regione Lazio) abbiano risentito fortemente del confronto con le misure adottate da altri paesi europei e come esse abbiano provato ad innovare il nostro sistema di protezione sociale, prevedendo dei criteri non troppo stringenti, rivolti non solo a persone al di sotto della soglia di povertà assoluta, ma anche di quella relativa, nonché, come nel caso della Regione Lazio, anche ai c.d. *working poor*.

La sperimentazione della l. r. 4/2009 del Lazio, pur non riuscendo a far fronte a tutte le domande (a causa della scarsità di risorse disponibili), ebbe il merito di far emergere un bisogno di tutela che sarebbe altrimenti rimasto inespresso. La discrepanza tra i dati previsti e i dati reali è stata interpretata⁰ come il sintomo tangibile di una crisi sociale fino a quel momento ignorata, che la politica non era stata in grado di intercettare e men che meno di affrontare.

Questa maggiore tendenza all'universalismo sembrerebbe però essersi pian piano esaurita durante la seconda stagione delle leggi regionali, compresa tra il 2010 ed il 2017, in quanto, come analizzato, l'attenzione è stata rivolta sempre più verso misure destinate a persone in condizioni di povertà assoluta, caratterizzate da numerose forme di condizionalità e finanziate attraverso fondi europei.

Questo anche alla luce del fatto che la Corte Costituzionale, con la sent. n. 423/2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del trasferimento da parte dello Stato alle Regioni, finalizzati a sostenere l'istituzione di un reddito di ultima istanza, trattandosi questa, materia di esclusiva competenza regionale.

Per quanto concerne il livello nazionale, a seguito della l. n. 328/2000 è stata introdotta la prima misura nazionale di sostegno al reddito, il RMI Reddito minimo di inserimento, la cui sperimentazione si è conclusa nel 2002, a causa di molteplici problemi di natura amministrativa

⁰ J. RUESH, *Op. cit.*, in F. BASAGLIA, F. ONGARO, *Op. cit.* p. 52.

⁰ BIN ITALIA, *Reddito Minimo Garantito. Un progetto necessario e possibile*, 2012, p. 127.

riscontrati. Al termine della sperimentazione del RMI, con la l. n. 350/2003, art. 3, co. 101, è stato istituito il c.d. Reddito di ultima istanza (RUI), i cui decreti ministeriali, ai quali erano state demandate le modalità di attuazione, non sono stati mai emanati. A questa misura hanno fatto poi seguito, per diversi anni, dei provvedimenti insufficienti e limitati, come la già citata Carta Acquisti.

Proprio in materia di Carta Acquisti la Corte Costituzionale, con la sent. 10/2010 fa riferimento a una dimensione di “diritto fondamentale” e a un “nucleo irrinunciabile” della dignità della persona, come presupposti per l’individuazione di una sfera di prestazioni riconducibili ai livelli essenziali. Nelle argomentazioni della sentenza, infatti, «le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare» devono essere ricondotte tra i «diritti sociali» di cui deve farsi carico il legislatore nazionale, alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell’art. 38 Cost. e dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.. Questa sentenza, come già argomentato, risulta importante proprio perché da un lato confermerebbe la tesi per cui la definizione dei livelli essenziali non sarebbe una scelta pienamente discrezionale, ma dovrebbe rispettare il combinato disposto degli artt. 2, 3 co.2, 38 e 117, co. 2, lett. m); da altro lato l’obbligo del mantenimento sembrerebbe svincolato, dall’accertamento dell’inabilità fisica del beneficiario, cui invece una lettura restrittiva ed isolata dell’art. 38 pare condizionato.

Soltanto a partire dal 2013 con il SIA (Sostegno per l’Inclusione Attiva), il legislatore ha ricominciato ad interessarsi nuovamente al tema della necessità di una misura di sostegno al reddito nazionale.

Come si è avuto modo di analizzare nel corso della trattazione, nonostante il tema della necessità dell’introduzione di un “reddito minimo” (addirittura reddito di cittadinanza) abbia occupato una posizione centrale nel dibattito pubblico italiano, in particolare negli ultimi tre anni, attraverso diverse proposte di legge, al contempo la produzione del legislatore regionale e nazionale sembra aver ritenuto opportuno concentrarsi maggiormente su misure, sicuramente più universali, ma legate in particolar modo al modello di *workfare*, piuttosto che a quello universalistico.

Proprio di recente il nostro Parlamento ha approvato l’introduzione di una nuova misura nazionale, il REI (Reddito di Inclusione), che ha sostituito ed assorbito tutte le precedenti misure di contrasto alla povertà (Social Card, Sia, Asdi). Tale misura è stata approvata con la l. n. 33/2017, alla quale ha fatto seguito il d. lgs. 147/2017, che ne ha delineato l’attuazione, e infine la Legge di Bilancio 2018 che ne ha ampliato i criteri. Questa misura è senza dubbio una novità nel panorama legislativo italiano, dopo molti anni dal RMI (successivamente RUI); la sua introduzione, infatti, ha avuto il merito di aver colmato un vuoto legislativo, rendendo il reddito di inclusione una misura integrante dei LEP ex. art. 117 lett. m). Inoltre, anche la *governance* delineata, che prevede un ruolo

centrale delle regioni anche nell'integrazione dei fondi disponibili per il finanziamento, probabilmente potrebbe arginare un eventuale giudizio di illegittimità costituzionale, come quello che la Corte aveva rilevato nel RUI.

Ad avviso di chi scrive, però, il nuovo reddito di inclusione REI, nonostante l'allargamento dei criteri previsto dalla Legge di Bilancio 2018, non corrisponde completamente ad una misura di reddito minimo, così come delineata a livello europeo. I criteri reddituali necessari, nonché la titolarità in capo al nucleo familiare (invece che al singolo individuo), e la scarsità di risorse stanziare, sembrerebbero spostare l'ago della bilancia più verso i tratti di una misura selettiva che verso una misura universale.

La condizionalità del Rei, inoltre, legata ad obiettivi di «attivazione», attraverso la messa a punto di un c.d. "progetto personalizzato" per ciascun nucleo familiare, potrebbe rivelarsi un onere e non un'opportunità, per i beneficiari. Questo in primo luogo perché, per raggiungere la finalità del reinserimento lavorativo dei soggetti, e non trasformare la condizionalità una mera contropartita per il beneficio ricevuto, sarebbero necessarie più risorse di quelle attualmente stanziare, in particolare per finanziare l'apparato amministrativo e di gestione dei servizi; tali considerazioni, inoltre, sembrerebbero trovare conferma in alcuni studi relativi alla valutazione degli obiettivi raggiunti dalla sperimentazione del SIA nell'ultimo anno.

In secondo luogo perché permangono dei dubbi in merito all'efficacia di un reinserimento lavorativo stabile, per i beneficiari, attraverso l'utilizzo dei lavori socialmente utili (Lsu); infatti, come traspare dall'evoluzione legislativa di questo strumento, svolta nel corso di questo lavoro, «la speranza di una trasformazione in blocco dei Lsu in attività produttive [si è] rivelata un'illusione»⁰. Ad avviso di chi scrive, quindi, è necessaria cautela nell'utilizzo dei lavori socialmente utili, come forma di condizionalità delle misure di sostegno al reddito (di natura previdenziale ed assistenziale), per evitare una sproporzione tra la richiesta di un'ampia disponibilità nei confronti dei soggetti non occupati, e la gamma di iniziative proposte, non sempre utili a incoraggiare la partecipazione volontaria dei lavoratori verso una di esse.

L'erogazione di sussidi monetari condizionata alla partecipazione a varie tipologie di programmi ed iniziative, o all'accettazione di lavori spesso molto al di sotto delle qualifiche dei soggetti che ne sono i destinatari, deriva dall'impostazione che cerca di perseguire l'obiettivo di evitare la c.d. "trappola della povertà", paradosso secondo il quale per molte persone sarebbe più conveniente rimanere in condizione di assistenza anziché lavorare in modo remunerato⁰.

⁰ Così A. GARILLI, *Il diritto può creare lavoro? (a proposito di Lavori socialmente utili e borse di lavoro)*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* n. 1, 1998, p. 1008.

⁰ Risulta evidente come il rischio di questa trappola sia legato da un lato alla generosità del sussidio da altro lato al livello del salario minimo. Inoltre l'ipotesi che un simile rischio esista si basa sulla presunzione che i poveri siano più vulnerabili all'azzardo morale di chi non lo è, ma in realtà le ricerche empiriche non forniscono prove solide in merito

Tale approccio, però, sembrerebbe trascurare le complessità dell'analisi macroeconomica e del contesto nazionale e internazionale del mercato del lavoro, in particolare il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro caratteristico del sistema economico, rischiando di fornire una visione limitata della definizione di «politiche attive», e con la conseguenza di avviare una lunga e complessa serie di attività «del tutto inutili, sia per i beneficiari delle misure quanto per la collettività». Parte della dottrina⁰, infatti, sostiene come l'idea del *workfare* (o *welfare to work*), realizzata con i Lsu (ed Asu) al fine di tenere impegnati i fruitori di prestazioni previdenziali ed assistenziali e sottrarli dall'inattività e dall'area di disponibilità al lavoro nero, si sia in realtà rivelata, in diverse occasioni, controproducente, in grado cioè di generare una sostituzione di lavoro a basso costo (o a costo zero) nei confronti di chi si trovava già in possesso di un impiego, creando così un circolo vizioso che rischiava di generare nuova disoccupazione.

Per questo, ad avviso di chi scrive, potrebbe essere interessante utilizzare la nozione di “tutela della laboriosità”, così come analizzata precedentemente, intesa come una valorizzazione della disponibilità dell'individuo, attraverso il valore della «congruità»⁰ all'interno delle politiche di attivazione, ossia la necessità di reinserire stabilmente gli individui all'interno della società e del mondo del lavoro, tenendo principalmente conto delle competenze e delle capacità individuali, così come delle aspettative e aspirazioni di vita.

A questo punto della trattazione, pertanto, ha senso domandarsi se la direzione verso la quale si è evoluta la legislazione previdenziale ed assistenziale in materia di disoccupazione involontaria sia, effettivamente, l'unica in grado di rispecchiare realmente lo spirito costituzionale.

In primo luogo, alla luce di quanto analizzato, è possibile affermare come le definizioni di “disoccupazione involontaria” e di “inabili al lavoro” abbiano subito, *de facto*, un'evoluzione ed un adattamento evolutivo rispetto alle trasformazioni che hanno attraversato il mondo lavorativo ed il contesto socio-economico del nostro paese. Se con il termine “disoccupazione involontaria” non è

all'esistenza o meno del rischio reale della trappola della povertà.

⁰ M. MISCIONE, *Op. cit.*, p. 651.

⁰ La definizione di “lavoro congruo” è esclusivamente quella individuata dall'art. 1-quinquies, d.l. n. 249/2004, convertito nella l. n. 291/2004, a nulla rilevando eventuali diverse definizioni introdotte da normative regionali. Quindi, costituisce “lavoro congruo” quello “conforme alle conoscenze e alle qualifiche possedute, nonché ai compiti precedentemente svolti dal lavoratore, che sia inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20%”. Al riguardo, alla luce della richiamata definizione, è possibile identificare la congruità di una offerta di lavoro, dalle seguenti caratteristiche: - tipologia di rapporto di lavoro: lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato, lavoro in somministrazione; - inquadramento professionale: conforme alla “qualifica” posseduta dal lavoratore, intesa come valore professionale delle mansioni da svolgere e non come specifico profilo professionale (il raffronto pertanto va fatto alla luce delle declaratorie previste dai contratti collettivi di lavoro di riferimento); - retribuzione lorda: non inferiore del 20% rispetto alla retribuzione lorda spettante al lavoratore secondo il contratto individuale di lavoro vigente al momento della sospensione o del licenziamento. Gli elementi retributivi da prendere in considerazione sono quelli fissi e ricorrenti, ricavabili dalla busta paga ovvero dalla retribuzione lorda soggetta a contribuzione (l. n. 153/1969, art. 12 e successive modificazioni) corrisposta o dovuta al lavoratore, aumentata dei ratei di mensilità aggiuntive; - sede di lavoro: a non più di 50 Km dalla residenza del lavoratore (o in alternativa raggiungibile in 80 minuti con i mezzi pubblici). (Testo estratto da d.g.r. 1321/2011 - Allegato B)

più possibile indicare soltanto coloro che fanno parte del mercato del lavoro, ma bisogna includere anche coloro i quali sono sempre stati privi di lavoro, allo stesso modo con la definizione di “inabili” non si può più soltanto indicare coloro che non riescono ad essere produttivi in quanto fisicamente impossibilitati a lavorare.

In altri termini, si evidenzia quello che autori come Elia hanno sottolineato già alla fine degli anni '80 affermando che «dobbiamo allora cercare di raggiungere nuovi equilibri, senza che ciò significhi rassegnazione a quella “società dei due terzi” o del “decimo di sottoprotetti” denunciata dal Rapporto sulla povertà. Dobbiamo essere consapevoli che non viene a mutare il contenuto del secondo comma dell'art. 3, ma sono i soggetti sottoprotetti a cambiare. Se i costituenti pensavano ai lavoratori dipendenti, alla classe lavoratrice, occorre oggi considerare i non occupati, altri gruppi sociali in stato di emarginazione»⁰.

Ne deriva, come già analizzato nel primo capitolo, quello che sostiene Persiani⁰ in diversi suoi scritti, ossia che «l'indicazione di tali eventi, contenuta nel secondo comma dell'art. 38, non ha valore tassativo. Essa pone, però, un vincolo al legislatore ordinario nel senso che, salvo che per quanto attiene ai requisiti per aver diritto alle prestazioni e ai criteri per determinarne l'ammontare, rende irreversibile l'evoluzione già realizzata. Per contro, quell'indicazione non esclude la possibilità di un'ulteriore estensione della tutela previdenziale».

Proprio nella logica di perseguimento di tale chiave di lettura, lo studio degli strumenti di contrasto alla povertà merita senza dubbio di essere inserito all'interno di una riflessione più generale sul tema delle disuguaglianze. Sebbene, infatti, tale concetto non sia sovrapponibile a quello di povertà, appare tuttavia chiaro come ad alti livelli di disuguaglianza siano associati alti livelli di povertà. Allo stesso modo, senza una ripresa dell'occupazione sarebbe difficile assistere ad una riduzione della condizione di povertà, sebbene si abbia piena consapevolezza del fatto che non sempre ad un aumento dell'occupazione corrisponde una riduzione significativa della povertà⁰.

In questo senso, secondo autori come Ferrajoli⁰ il reddito minimo (anche nella forma più universale di reddito di base), garantirebbe l'universalità dei diritti fondamentali e la dignità della persona, anche di fronte a disuguaglianze che concentrano nelle otto persone più ricche del pianeta la stessa ricchezza della metà più povera della popolazione mondiale, a causa di una iniqua

⁰ L. ELIA, *Op. cit.*, in R. ARTONI, E. BETTINELLI (a cura di), *Op. cit.*, 1987, p. 117.

⁰ M. PERSIANI, *Op. cit.*, 2014, p. 11.

⁰ C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015, 115. L'autrice sostiene, infatti, come bassi salari, precarietà del lavoro, scarsa intensità occupazionale a livello familiare, polarizzazione tra le famiglie ricche e povere, riduzione della domanda di lavoro nei settori tradizionali a favore di quelli tecnologicamente più avanzati e incapacità del sistema scolastico di compensare le disuguaglianze di partenza, rischiano di lasciare fuori dal mercato del lavoro molti individui da una futura auspicabile ripresa economica.

⁰ Per approfondire il pensiero dell'autore si faccia riferimento all'articolo di Roberto Ciccarelli su Il Manifesto del 14 aprile 2017 dal titolo *Luigi Ferrajoli: «Contro le disuguaglianze ci vuole il reddito universale»*; ma in particolare L. FERRAJOLI, *Il futuro dello stato sociale e il reddito garantito*, in AAVV., *Ai confini dello stato sociale*, Roma, 1995; L. FERRAJOLI, *Principia juris*, Roma-Bari, 2007.

redistribuzione del reddito da parte del mercato. In altri termini, un reddito minimo garantito potrebbe rientrare in una lettura evolutiva dell'art. 38 Cost., inserendosi all'interno di un processo redistributivo, che prevederebbe anche un'equa retribuzione minima per chi lavora, stabilita dall'articolo 36 Cost..

In tal senso una misura universale di sostegno al reddito non sarebbe meramente ricompresa all'interno delle politiche di contrasto alla povertà assoluta, ma rappresenterebbe una specie di «dividendo sociale sulla ricchezza prodotta dal sistema economico in un determinato contesto territoriale», una forma di «riconoscimento di quelle attitudini e facoltà comuni impiegate all'interno del ciclo produttivo, ma al di fuori del tempo di lavoro in senso stretto»⁰.

L'introduzione di una forma di reddito minimo garantito darebbe definitiva consacrazione a questa dimensione universalistica ed inclusiva dell'assistenza sociale, innovando la classica struttura categoriale del welfare state italiano secondo linee di riforma largamente discusse a livello nazionale, oltre che raccomandate in ambito europeo⁰. La “farraginosa via italiana” verso l'universalismo «per sommatoria»⁰ troverebbe così finalmente un punto d'approdo coerente, in linea con le principali esperienze europee, superando lo sperimentalismo frammentario e disorganico nel quale sono state sino ad oggi spesso improvvisate, al livello statale non meno che a quello regionale, le politiche pubbliche inserite in tale cruciale ambito di modernizzazione istituzionale del sistema di welfare nazionale.

⁰ «Anche in questa chiave s'impone, dunque, un discorso prettamente giuslavoristico sul del reddito di cittadinanza, tale da intendere il basic income non solo e non tanto come «misura contro l'esclusione sociale», bensì quale forma di riconoscimento di quelle attitudini e facoltà comuni impiegate all'interno del ciclo produttivo, ma al di fuori del tempo di lavoro in senso stretto: se vogliamo, un compenso forfettario e generalizzato del lavoro sociale svolto da una determinata comunità la quale garantisce valori e qualità non riconducibili al tempo-orario di lavoro del singolo (come accade, ad esempio, per un marchio particolarmente pregiato come il made in Italy) o – se si preferisce – un dividendo sociale sulla ricchezza prodotta dal sistema economico in un determinato contesto territoriale», così F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2, 2014, p. 202.

⁰ S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, p. 152.

⁰ B. VENEZIANI, *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *Rivista Giuridica lavoro*, 1996, I, pp. 69 ss., p. 117.

Capitolo III

La tutela dei “non occupati” nella dimensione europea

3.1 Premessa

Tenendo conto dell’analisi svolta nei capitoli precedenti, in questo terzo capitolo il lavoro di ricerca verterà sulla evoluzione delle politiche di sicurezza sociale e, in particolare, su quelle che riguardano la tutela dei “non occupati” nella dimensione europea. Infatti i temi della protezione sociale e della tutela dei lavoratori e dei “non occupati”, necessitano di una sempre maggiore urgenza nel dibattito europeo.

La crisi finanziaria ed economica esplosa nel 2009 ha messo a dura prova l’economia e il mercato del lavoro dei Paesi dell’Unione Europea, con ripercussioni drammatiche sui tassi di disoccupazione. Successivamente, con l’annuncio del coinvolgimento degli investitori privati nella ristrutturazione del debito greco nell’estate del 2011, ne è seguita quella che è stata definita “la crisi dei debiti sovrani”, «una gravissima crisi di fiducia nella capacità di tenuta della moneta unica, con pesanti conseguenze sull’economia reale dei singoli Paesi e dell’area nel suo complesso»⁰.

Le diverse fasi della crisi economica si sono inserite all’interno di un contesto globale di profondi cambiamenti macroeconomici e di trasformazioni del mercato del lavoro che hanno prodotto e continuano a produrre maggiore flessibilità e l’incertezza, come indicato dall’aumento dei tassi di disoccupazione, dell’inattività e del lavoro precario⁰; inoltre mentre il tasso di disoccupazione a medio termine si sta progressivamente riducendo in tutta Europa, quello a lungo termine rimane molto alto⁰.

⁰ I. VISCO, *La crisi dei debiti sovrani e il processo di integrazione europea* Intervento del Governatore della Banca d’Italia. Discorso tenuto dal Ignazio Visco presso Istituto di Studi Federalisti “Altiero Spinelli” Trentaduesima Edizione del Seminario: Il federalismo in Europa e nel mondo 1° settembre 2013.

⁰ L’impatto della crisi sui l’occupazione, in particolare nel sud e dell’est degli Stati membri, così come in Irlanda e in Belgio, è stato significativo. In molti paesi, l’occupazione rimane ancora al di sotto del livello pre-crisi: è questo in particolare il caso di Grecia e Cipro, con livelli di occupazione nel 2016 che sono tra il 5% e il 10% in meno rispetto al 2008 (ESDE, 2016). Il tasso di occupazione varia notevolmente tra gli Stati membri: ultimi dati, riferendosi a metà 2016, vanno dal 56,3% in Grecia al 81,2% in Svezia. Dalla primavera del 2013 fino al secondo trimestre del 2016 l’occupazione nell’UE ha continuato a diminuire del 41,7% nel 2014 e poi crescente a 42,5% nel 2015, ma in ogni caso con una tendenza a ribasso rispetto al 42,8% nel 2010 (una riduzione di oltre 2,1 milioni di occupati) e del 44,2% nel 2008 (Eurostat). i tassi di occupazione giovanile variano notevolmente tra gli Stati membri. La disoccupazione è in calo a livello di UE ma supera ancora i livelli pre-crisi nella maggior parte degli Stati membri. Nel quarto trimestre del 2016, ci sono stati 20,1 milioni di disoccupati nella UE: circa 5 milioni di disoccupati in più rispetto al quarto trimestre del 2008 e al 2,6 milioni in più rispetto al quarto trimestre del 2010. Le differenze tra paesi nei tassi di disoccupazione rimangono rilevanti, che vanno dal 4% della popolazione attiva in Germania a circa 22,6%, nel terzo trimestre 2016, in Grecia (Eurostat).

⁰ Documento dell’ OCSE, *Better life index 2016: definitions and metadata*, June 2016, p. 2. Secondo l’OCSE il tasso di occupazione è il numero di lavoratori occupati dai 15 ai 64 anni, rispetto alla popolazione della stessa età. Si considerano occupati le persone di età compresa tra i 15 anni e più, che denunciano di aver lavorato in un’attività di lavoro salariato per almeno un’ora nella settimana precedente, come definito dall’Organizzazione Internazionale del

Uno dei principali costi sociali della crisi in tutta Europa è stata l'ampia diffusione della povertà e dell'esclusione sociale⁰: secondo i dati Eurostat, nell'UE-28 nel 2015 118,8 milioni di persone (23,7% della popolazione) erano a rischio di povertà o sociale esclusione⁰. La povertà colpisce sempre più sottogruppi di popolazione diversi. Infatti dai dati⁰ e dagli studi⁰ emerge che i gruppi a maggiore rischio di povertà e di esclusione sociale in tutta l'Unione europea sono donne, bambini, giovani, famiglie monoparentali, i disoccupati, le persone con una malattia o una disabilità, le persone con una istruzione inferiore e i migranti, con ampie variazioni in tutta l'UE.

In questo contesto economico-sociale complesso, sembra emergere sempre più la necessità di costruire realmente quella “dimensione sociale europea” che secondo diversi studiosi appare insufficiente, se non ancora “introvabile”⁰. Benché, infatti, le istituzioni europee abbiano più volte sottolineato la necessità di avviare una «*governance* sociale in un Europa inclusiva»⁰, sottolineando l'importanza di affrontare a livello europeo i problemi occupazionali e sociali, in realtà appare

Lavoro - ILO. L'unità di misura è la percentuale della popolazione in età lavorativa (15-64 anni). Il tasso di disoccupazione a lungo termine si riferisce al numero di persone che sono state disoccupate per un anno o più come a percentuale della forza lavoro (la somma degli occupati e dei disoccupati). I disoccupati sono definiti come quelli che attualmente non lavorano, ma sono disposti a farlo e attivamente alla ricerca di un lavoro. L'unità di misura è la percentuale della forza lavoro.

⁰ Questa quota è misurata attraverso l'indicatore *AROPE* (A rischio di povertà o di esclusione sociale), utilizzato per monitorare l'obiettivo della povertà della strategia UE 2020, si riferisce alla situazione di persone a rischio di povertà, o gravemente sostanzialmente privati o che vivono in una famiglia con un'intensità di lavoro molto bassa. Il tasso *AROPE*, la quota della popolazione totale rischiate di povertà o di esclusione sociale.

⁰ Una riduzione rilevante è stata riportata sia nel tasso che nella quota del numero dei poveri tra il 2014 e il 2015: in particolare, una riduzione di 3,5 milioni di cittadini a rischio di povertà sono stati registrati secondo gli ultimi dati disponibili. Questo livello è di quasi 5 milioni rispetto al picco di 123,6 milioni registrato nel 2012, ma è ancora 1,2 milioni al di sopra del livello del 2008 (ESDE 2016). Nonostante l'obiettivo Europa 2020 per sollevare 20 milioni di persone dal rischio di povertà ed esclusione sociale, nel 2015 la maggior parte dei paesi hanno persino trovato la loro situazione è peggiorata in confronto al 2010 e al periodo pre-crisi (2008): questi sono la Grecia, Cipro, Italia, Spagna, Portogallo, Estonia, Gran Bretagna, Malta, Belgio, Germania, Slovenia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia.

⁰ In particolare, secondo Eurostat seguente tipi di famiglia sono ancora particolarmente colpiti dalla povertà: • Le famiglie composte da un persona singola con i figli a carico affrontano il più alto rischio di povertà: nel 2015 in quasi la metà dei casi erano a rischio di povertà o di esclusione sociale (47,9% in calo dal picco del 52,1% nel 2010). • grandi famiglie sono un'altra tipologia colpite dalla povertà: questo è il caso, nel 2015, di quasi un terzo delle famiglie di questo tipo (31,6% contro una media del 23,7%). Secondo Eurostat 17,4% dei anziani a livello di UE erano a rischio di povertà o di esclusione sociale nel 2015, con un minimo del 6,1% nei Paesi Bassi e un massimo di 51,8% della Bulgaria; altri paesi gravemente colpiti dalla povertà anziani sono registrati in Bulgaria, Lettonia, Estonia e Lituania, con la Bulgaria come l'unico. Ulteriori differenze rilevanti sono presenti anche quando si considera la cittadinanza: tra i migranti, il 40% di quelli di età superiore a 18 (nel 2015) sono a rischio di povertà e di esclusione sociale, quasi il doppio del tasso di persone nativi. storia di migrazione costituisce anche un fattore significativo di la povertà infantile nei paesi ricchi: nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea, ad eccezione per la Polonia, l'Estonia, l'Ungheria, la Lettonia e la Slovacchia, il rischio di povertà è molto più elevato per i bambini con i genitori stranieri (32,9% rispetto ai genitori nati nel paese dichiarante del 18,3% nel 2015 4). Ciò che colpisce è il caso dei paesi con un livello molto basso di povertà infantile (Svezia, Danimarca, Austria, Finlandia, Lussemburgo) dove i bambini da un contesto migratorio incontrano notevoli difficoltà.

⁰ Cfr. Eurofound, *Families in the economic crisis: Changes in policy measures in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015.

⁰ Si faccia riferimento tra gli altri a M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, 2016; S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Bari, 2013; G. G. BALANDI, *La sicurezza sociale in Europa: quadro generale e primi rapporti dai Paesi dell'allargamento*, in Diritti, Lavori, Mercati, n. 3, 2009.

⁰ Senato della Repubblica, *Riunione dei Presidenti delle Commissioni competenti in materia di affari sociali, Dossier Europei n. 7*, Lussemburgo, 2015, p. 11.

persistere un processo di integrazione europea nel segno di quella che G. F. Mancini definiva «frigidità sociale dei Padri fondatori»⁰. La critica più ricorrente riguarda proprio l'idea che la cittadinanza europea sia incentrata principalmente sulla libertà di circolazione dell'individuo nello spazio europeo, così da non riuscire a spogliarsi del suo retaggio mercantile e ad affrancarsi dal modello *market citizen* da sempre dominante nella costruzione europea⁰.

In effetti, le misure anticrisi messe in campo dall'Unione europea hanno riguardato principalmente la sua tenuta monetaria e hanno affrontato gli Stati membri in difficoltà per mezzo di interventi tramite il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) costituito dai membri dell'Area euro nel 2010, fornendo prestiti, comprando titoli di debito sovrano e ricapitalizzando banche. Questi provvedimenti sono stati successivamente affiancati dal ruolo principale svolto dalla BCE, la quale, in condizioni di crescente stress sul mercato interbancario, ha adottato una serie di misure volte a sostenere la liquidità degli intermediari e a evitare che le turbolenze dei mercati compromettessero il meccanismo di trasmissione della politica monetaria.

Per quanto riguarda i bilanci pubblici, «la nuova “*governance* europea” ha accresciuto l'automatismo dei controlli di coerenza tra politiche e obiettivi e delle eventuali sanzioni»⁰, chiedendo ai Paesi di dare formale riconoscimento alle regole europee nella legislazione nazionale. In questo contesto «anche la cosiddetta “regola del debito”, che prescrive una riduzione media annua del rapporto tra il debito e il prodotto (pari a un ventesimo dell'eccesso rispetto alla soglia del 60 per cento), già presente nel Trattato di Maastricht»⁰, è divenuta più cogente per gli Stati membri, tanto da spingere, come avvenuto nel nostro Paese, a vere e proprie riforme costituzionali⁰.

Le misure anticrisi, messe in campo dall'Unione Europea però hanno molto spesso aggravato la situazione sociale degli Stati membri, in particolare di quelli con una situazione debitoria complessa (come ovviamente la Grecia, ma anche l'Italia, la Spagna, l'Irlanda): «le riduzioni di spesa pubblica, introdotte sempre con l'obiettivo di riportare sotto controllo il bilancio dello stato e contrastare le pressioni speculative sui mercati internazionali, in molti casi hanno aggravato la condizione economica delle famiglie, in special modo di quelle più disagiate»⁰, minando. Secondo diversi studi, la crisi economica e le misure per uscirne avrebbero minato

⁰ G. F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità Europee*, in *Il lavoro nell'ordinamento comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova, 1988, p. 26.

⁰ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012, p. 5.

⁰ I. VISCO, *Op. cit.*, 2013, p. 6.

⁰ *Ibidem*.

⁰ Si faccia riferimento alla legge costituzionale 1/2012 ("Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale") che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, inserendo nella Carta il principio del pareggio di bilancio. La legge costituzionale è entrata in vigore l'8 maggio 2012, ma le sue disposizioni hanno avuto effetto a partire dall'anno 2014.

⁰ E. BORGHI, *Op. cit.*, 2013, p. 13.

l'effettività dei diritti sociali⁰, trasformandoli in «diritti vulnerabili», quando è minato il loro stesso riconoscimento di situazioni giuridiche fondamentali⁰; in altre parole la crisi ha influenzato, se non addirittura trasformato, in parte, il diritto costituzionale⁰.

In questo contesto appena illustrato, e tenendo conto delle complessità e delle problematiche in esso presenti, l'obiettivo di questo lavoro riguarda principalmente l'analisi delle politiche sociali dell'Unione Europea, nello specifico le misure messe in campo per contrastare a livello europeo i “non occupati”, i soggetti esclusi dal mercato del lavoro e quindi a rischio povertà ed esclusione sociale.

L'analisi di questo lavoro seguirà principalmente tre linee di sviluppo: in primo luogo, attraverso lo sviluppo delle fonti comunitarie, si analizzerà, dal punto di vista storico, o meglio della “mancata evoluzione” della “dimensione sociale” dell'Unione Europea; in secondo luogo, si farà il punto sulle recenti strategie comunitarie e la centralità assunta dall'utilizzo dei fondi europei (FSE) nel finanziamento delle politiche nazionali in materia di sicurezza sociale; in terzo luogo verranno esaminate le recenti proposte avanzate da più parti, a livello istituzionale ed accademico, in materia di sostegno a reddito per “non occupati” a livello europeo. Particolare attenzione verrà dedicata alla proposta di un sussidio europeo di disoccupazione (EUBS - *European Unemployment Benefit Scheme*) e di un reddito minimo (MI -*Minimim Income*) a livello europeo.

⁰ Per un approfondimento del tema si consiglia M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, 2013, p. 145. Si suggerisce inoltre, B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, 2015.

⁰ «Questa vulnerabilità ha diverse cause. Se ne indicano qui due. La prima riguarda il modo di tradurre in forme giuridiche soddisfacenti l'inesauribile impegno politico a perseguire la «libertà dal bisogno» di tutti i membri della società. Compito, questo, oggi particolarmente arduo se rapportato ad esempio al mancato godimento di alcuni diritti – pur ritenuti inviolabili – da parte di quanti non rivestono la qualifica di «cittadini». La seconda è legata all'eccezionale crisi degli ultimi anni. In periodi di congiuntura economica sfavorevole, e a fortiori in caso di recessione, i diritti strutturalmente dipendenti da prestazioni pubbliche sono i primi a cedere il passo, volenti o nolenti». Così C. PANZERA, *La «voce» del Comitato europeo dei diritti sociali*, in B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Op. cit.*, p. 253.

⁰ Per un approfondimento si faccia riferimento a F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*.

3.2. La sicurezza sociale nelle fonti dell'Unione Europea

3.2.1 I Trattati

Per analizzare l'evoluzione del diritto dell'Unione Europea in materia di sicurezza sociale, si tenga conto che, sin dalla ratifica del Trattato di Parigi (1951), erano emersi sin da subito tra i padri dell'Unione Europea due approcci differenti per garantire il diritto alla sicurezza sociale a livello europeo: la c.d. "armonizzazione" dei diversi sistemi di sicurezza sociale degli Stati paesi, ed il c.d. "coordinamento". L'armonizzazione, a sua volta, era intesa in due modi: come "approssimazione", ossia introduzione di un sistema giuridico comune in un certo campo, vincolando i futuri interventi legislativi nazionali; oppure come impostazione minima di norme in base alla quale gli Stati membri potevano sviluppare la loro legislazione nazionale nella misura in cui fossero garantiti gli standard minimi⁰.

Gli Stati membri, alla fine, avevano ritenuto che armonizzare i salari e gli oneri sociali fosse una procedura "troppo avanzata ed organizzativamente impraticabile"⁰. Per tali ragioni, all'interno del testo del Trattato di Parigi, all'art. 69, co. 4, è possibile trovare, in riferimento alla sicurezza sociale come gli Stati dovessero «proibir[e] qualsiasi discriminazione nella remunerazione e nelle condizioni di lavoro fra lavoratori nazionali e lavoratori immigrati, senza pregiudizio delle misure speciali riguardanti i lavoratori delle zone di frontiera; in particolare [dovevano essere studiate] tutte le misure [...] necessarie affinché le disposizioni relative alla sicurezza sociale non [fossero] di ostacolo ai movimenti della mano d'opera». La stessa tendenza è possibile ritrovarla anche all'interno del Trattato di Roma (1957)⁰.

Anche in quella occasione, infatti, i padri fondatori dell'Unione Europea avevano ritenuto che la eterogeneità dei diversi sistemi di sicurezza sociale nazionale nelle rispettive restrizioni al diritto ai benefici potesse essere un possibile ostacolo alla libertà di circolazione dei lavoratori che si spostavano tra gli Stati membri. Il principio della libera circolazione di beni, servizi, capitali e del

⁰ P. WATSON, *Harmonization of social security and labour law in the European Economic Community*, in *Comparative Labour Law*, n. 227, 1981, p. 233.

⁰ J. H. PETERSEN, *Harmonization of social security in EC Revised*, in *Journal of Common Market studies*, Volume XXIX, September n. 91 p. 513.

⁰ La storia della sicurezza sociale in Europa può, invero, essere fatta risalire all'inizio del 20° secolo, quando sono stati negoziati i primi accordi bilaterali in materia di previdenza sociale, tra quelli che sono ora i paesi membri dell'Unione Europea (UE). La storia di questi trattati può essere fatta risalire almeno fino al 16° secolo quando, i primi trattati, noti come "capitolazioni", furono istituiti e progettati per compensare preoccupazione per gli infortuni sul lavoro dei lavoratori transfrontalieri. Ma è dalla metà degli anni Cinquanta che è possibile che è possibile trovare menzione di alcuni primi testi elaborati dai paesi europei sul tema della sicurezza sociale, in particolare nel *Codice europeo sulla sicurezza sociale*, elaborato dal Comitato di esperti per conto del Consiglio d'Europa e che prese come base la convenzione sulle norme minime sociali del 1952 (Convenzione OIL n.102 sulle norme di sicurezza) e la Carta sociale europea, che prese forma tra il 1954 ed il 1958 nell'ambito del Comitato sociale e della Commissione per le questioni sociali. Cfr. S. ROBERTS, *A short history of social security coordination*, in (a cura di) Y. JORENS, *50 years of Social Security Coordination, Past – Present – Future, Report of the conference celebrating the 50th Anniversary of the European Coordination of Social Security*, Prague, 7 & 8 May 2009, Ghent University, Belgium, 2009, p. 11.

lavoro, infatti, doveva, secondo l'intenzione del trattato, garantire l'adeguamento dell'offerta alla domanda di lavoro. In base al Trattato di Roma, pertanto, la migrazione era stata «ri-concettualizzata⁰ come libera circolazione»⁰, l'adeguamento dei sistemi sociali era quindi necessario solo ai fini di non violare il principio di libera concorrenza. Per tali ragioni all'articolo 51 del Trattato di Roma, infatti, stabiliva che «Il Consiglio, con deliberazione unanime su proposta della Commissione, adotta in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, attuando in particolare un sistema che consenta di assicurare ai lavoratori migranti e ai loro aventi diritto: a) il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni sia per il calcolo di queste, b) il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri».

A seguito di nuove pressioni da parte della Francia, però, il concetto di “armonizzazione” fu specificatamente menzionato all'interno dell'art. 117 del Trattato di Roma: «Gli Stati membri convengono sulla necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera che consenta la loro parificazione nel progresso. Gli Stati membri ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato comune, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dal presente Trattato e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative». I Paesi membri, però, mantennero ugualmente, *de facto*, la loro sovranità nazionale sulla sicurezza sociale, poiché prevalse l'orientamento secondo cui le procedure previste dal Trattato e l'avvicinamento delle disposizioni legislative regolamentari ed amministrative, unite ai meccanismi di adeguamento del mercato, avrebbero favorito l'armonizzazione dei sistemi sociali, e che solo in casi eccezionali sarebbe stato necessario un intervento diretto per armonizzare gli standard⁰. Il tema principale era che le basi giuridiche del Trattato di Roma non consentivano un'evoluzione del sistema di armonizzazione. L'art. 117⁰, infatti, nonostante prevedesse l'armonizzazione, si configurava come un articolo

⁰S. ROBERTS, *Op. cit.*, p. 15.

⁰ Le prime misure transitorie sono state adottate nel 1961 con il regolamento n. 15, che ha previsto un alleggerimento delle norme sull'immigrazione e una rimozione degli ostacoli alla libera circolazione previsti per proteggere la posizione dei lavoratori già presenti nel territorio di uno Stato membro. La seconda misura, il regolamento n. 38/64 / CEE (56), che è stata adottata tre anni più tardi, rafforzato i diritti dei lavoratori migranti che erano cittadini di uno Stato membro ed erano presenti in un altro, mentre alla fine del periodo transitorio, il regolamento (CEE) 1612/68 stabilisce le norme sulla libera circolazione dei lavoratori integrati da procedurali requisiti della direttiva 68/360 / CEE del Consiglio. Regolamento (CEE) 1612/68 è stato modificato e la direttiva 68/360 / CEE, abrogata dalla direttiva 2004/38 / CE.

⁰ M. COLOMBO SVEVO, *Le politiche sociali dell'Unione Europea*, Milano, 2005, p. 92.

⁰ Art. 117: “Gli Stati membri convengono sulla necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera che consenta la loro parificazione nel progresso. Gli Stati membri ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato comune, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dal presente Trattato e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative”.

“pragmatico”⁰ e non uno strumento vincolante, tanto è vero che lo strumento utilizzato per avvicinare le differenti legislazioni è stato l’art. 100⁰, utilizzato soprattutto nei momenti di forte consenso politico.

Nel 1962 fu introdotta la *Carta sociale europea*, un trattato del Consiglio d'Europa, che riconobbe, per la prima volta, i diritti umani e le libertà a livello europeo, stabilendo un meccanismo di controllo per garantirne il rispetto da parte degli Stati⁰. Questo documento, benché importante dal punto di vista contenutistico, non ha mai davvero costituito un punto di riferimento, nel panorama delle fonti dell’Unione Europea; infatti pur essendo citata nei Trattati dell’UE, la nella successiva Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea nel 1999-2000 sono menzionate solo in modo selettivo le norme della Carta sociale del Consiglio d'Europa, non costituendo davvero una fonte d’ispirazione per le sue disposizioni in campo sociale. Le valutazioni d’impatto che accompagnano le proposte legislative della Commissione europea, sebbene dal 2005 facciano riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, non contengono riferimenti diretti alla Carta sociale europea⁰.

Successivamente, durante la discussione dell’Atto Unico del 1986 (ratificato in Italia dalla l. n. 909/1986), quando si decise di dare più spazio alla dimensione sociale dell’Europa, ci si rese conto che la pretesa di un’armonizzazione legislativa avrebbe avuto l’opposizione di tutti quegli Stati membri che erano riluttanti a cambiare i propri sistemi sociali ed erano decisi a difendere la propria autonomia in nome del principio di sussidiarietà⁰. Per tale ragione, rispettando le diversità e le specificità nazionali, si rifiutò l’idea di uno spazio sociale uniforme, introducendo invece il concetto di “coerenza”⁰, da attuare soprattutto attraverso un dialogo sociale più intenso.

Con l’Atto Unico, quindi, si sancì un maggiore spostamento del processo di integrazione dall’ottica di “armonizzazione” dei sistemi di protezione sociale, ad un maggior rispetto dei sistemi nazionali, attraverso una modifica dell’art. 118 del Trattato CEE in cui veniva chiarito come le

⁰ M. COLOMBO SVEVO, *Op. cit.*, 2005, p. 92.

⁰ Il Capo Terzo del Trattato di Roma, dal titolo “Ravvicinamento delle legislazioni” recita: “Il Consiglio, deliberando all’unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un’incidenza diretta sull’instaurazione o sul funzionamento del mercato comune. L’Assemblea e il Comitato economico e sociale sono consultati sulle direttive la cui esecuzione importerebbe, in uno o più Stati membri, una modificazione nelle disposizioni legislative.”

⁰ La Carta sociale europea è stata aggiornata il 3 maggio 1996, nella quale sono inclusi i diritti garantiti nel testo originario del 1961, quelli inseriti dal protocollo del 1988 ed è aggiunta una nuova lista di diritti in campo economico e sociale che ricevono tutela. La versione approvata a Strasburgo nel 1996 è stata ratificata dall’Italia con L. 9 febbraio 1999, n. 30.

⁰ O. DE SCHUTTER, *La Carta sociale europea nel contesto dell’attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Parlamento Europeo, Unione europea, 2016, p. 5. Si legga inoltre G. GUIGLIA, *La rilevanza della Carta sociale europea nell’ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, in *Federalismi.it* 18 - 11/09/2013.

⁰ R. CORNELISSEN, *Achievements of 50 years of European social security coordination*, in (a cura di) Y. JORENS, *Op. cit.*, 2009, p. 66.

⁰ R. CORNELISSEN, *Op. cit.*, 2009, p. 66.

direttive in campo sociale sarebbero state adottate partendo dai requisiti minimi per un graduale sviluppo e tenendo conto di ogni Stato membro⁰. Pertanto l'art. 118 ha favorito l'adozione di una politica sociale più svincolata dalla *ratio economica* ed ha consentito la ripresa di una produzione di standard normativi comunitari in materia di ambiente e sicurezza sul lavoro. Risulta importante, inoltre, menzionare come l'Atto Unico abbia introdotto un altro importante obiettivo, quello di «realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale»⁰, per controbilanciare gli effetti della realizzazione del mercato interno sugli Stati membri meno sviluppati e per ridurre il divario tra le diverse regioni⁰.

Emergeva, pertanto, la tendenza ad utilizzare il principio di sussidiarietà come mezzo di risoluzione dei conflitti tra competenze nazionali e necessità di un coordinamento europeo: la Commissione poteva intervenire attraverso forme di cooperazione e coordinamento solo quando gli obiettivi previsti non potevano essere perseguiti a livello degli Stati membri e solo se era possibile realizzarli meglio a livello europeo.

Lo stesso Accordo di politica sociale allegato al Trattato di Maastricht (1992) riaffermò il principio del rispetto di specificità. Il ruolo della Commissione, invece, si è sempre più limitato ad incoraggiare il dialogo sociale e la cooperazione tra gli Stati in tutti i settori di politica sociale su cui esisteva un accordo. Pertanto, è prevalso sempre più il concetto di convergenza rispetto a quello di “armonizzazione”⁰. Il concetto di convergenza fu introdotto con l'art. 2 del Titolo II del Trattato di Maastricht, in riferimento all'aspetto economico della Comunità (si tratta dei cosiddetti “parametri di Maastricht”, molto vincolanti e legati all'introduzione della moneta unica). Tale principio, seppur in modo flessibile, è stato esteso anche alla politica sociale, in quanto il Consiglio ha ripreso il termine “convergenza”, presentando una raccomandazione⁰ sulla convergenza degli obiettivi e delle

⁰ Art. 118: “Senza pregiudizio delle altre disposizioni del presente Trattato, e conformemente agli obiettivi generali di questo, la Commissione ha il compito di promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri nel campo sociale, in particolare per le materie riguardanti: — l'occupazione, — il diritto al lavoro e le condizioni di lavoro, — la formazione e il perfezionamento professionale, — la sicurezza sociale, — la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali, — l'igiene del lavoro, — il diritto sindacale e le trattative collettive tra datori di lavoro e lavoratori”.

⁰ L'Atto Unico aggiunge, alla parte terza del Trattato CEE il Titolo V “Coesione economica e sociale”, in particolare all'art. 130 A è possibile leggere: “Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite”.

⁰ Tali obiettivi dovevano essere raggiunti attraverso il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) (già istituiti con il Trattato di Roma nel 1957).

⁰ M. COLOMBO SVEVO, *Op. cit.*, pag. 94.

⁰ 92/442/CEE: Raccomandazione del Consiglio, del 27 luglio 1992, relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale, nella quale si legge: “considerando che la Commissione, nel suo programma d'azione per l'attuazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori ha osservato che le differenze in materia di copertura sociale possono costituire un serio ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori e aggravare gli squilibri regionali, in particolare fra il Nord e il Sud della Comunità; che è stato pertanto proposto di promuovere una strategia di convergenza delle politiche degli Stati membri in questo campo intorno ad obiettivi definiti in comune, al fine di ovviare a questi inconvenienti; considerando che, avendo constatato che analoghi sviluppi avviati nella maggior parte degli Stati membri possono provocare problemi comuni (in particolare, l'invecchiamento della popolazione, l'evoluzione delle strutture familiari, la persistenza di un elevato livello di disoccupazione, e l'evoluzione delle situazioni e delle forme di povertà), il Consiglio ha proposto, in occasione della riunione del 29 settembre 1989, di

politiche della protezione sociale tra gli Stati membri, attraverso l'individuazione di traguardi concordati; la convergenza, *de facto*, era "flessibile, progressiva e non vincolante"⁰.

Successivamente, il *Libro Verde* sulla "Politica sociale europea – opzioni per l'Unione (1993) ed il successivo *Libro Bianco* "Politica sociale europea – Una via da seguire per l'Unione (1994)" per l'Unione segnano le tappe del processo di convergenza. Il Libro Verde – COM (93) 551, invece, apre la discussione e la consultazione sulla politica sociale dell'Unione Europea, presentando una serie di quesiti riguardanti il futuro della politica sociale europea, per comprendere quali siano i problemi prioritari, le linee da perseguire ed il ruolo dell'Unione Europea⁰.

Nel *Trattato di Amsterdam* (1997) si riscontra una particolare attenzione alle politiche occupazionali, a causa del perdurante aumento del fenomeno della disoccupazione; «inoltre, pur non attribuendo loro efficacia diretta, ivi espressamente si richiamano i diritti sociali fondamentali, rendendoli oggetto di norme programmatiche e di orientamento dell'attività delle istituzioni comunitarie»⁰. In particolare il Trattato di Amsterdam «non ha fatto venir meno, ma ha semmai reso più urgente ed evidente la necessità di un'espressa costituzionalizzazione dei diritti sociali fondamentali a fianco di quelli civili ed economici, al massimo livello di visibilità e di efficacia proprio dell'ordinamento sovranazionale. E ciò segnatamente attraverso l'inclusione di un catalogo aperto nel corpo dei trattati istitutivi, che si ispiri al principio dell'indivisibilità di diritti civili e sociali»⁰. Per tali ragioni, si decise di scegliere il metodo di coordinamento aperto, «come una sorta di specificazione del principio di sussidiarietà. Tale metodo consisteva nella "definizione di orientamenti europei"; nella predisposizione di un "calendario" di azioni per la realizzazione da parte dei singoli Stati degli "obiettivi prestabiliti"; nella elaborazione di una "procedura di apprendimento reciproco", per la "regolare sorveglianza, valutazione e revisione, da parte di pari, dei progressi raggiunti" »⁰. La differenza tra "armonizzazione" e "coordinamento", pertanto, consiste proprio nel fatto che il secondo mira ad obiettivi comuni che provino a far coesistere le differenze tra i diversi sistemi nazionali.

Successivamente, con l'approvazione della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (2000)*, si è provata a mettere al centro la necessità di una dimensione sociale dell'Unione Europea.

promuovere maggiormente tale convergenza di fatto fissando obiettivi comuni per guidare l'evoluzione delle politiche nazionali; considerando che questa strategia di convergenza mira a fissare obiettivi comuni atti a guidare le politiche degli Stati membri al fine di consentire la coesistenza dei vari sistemi nazionali e di farli progredire in armonia reciproca verso gli obiettivi fondamentali della Comunità."

0 M. COLOMBO SVEVO, *Op. Cit.*, p. 94.

0 A. PIZZOFERRATO, *La politica sociale europea*, in F. CARINCI, A. PIZZOFERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Torino, 2015, p. 102.

0 M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Op. cit.*, 2005, p. 133.

0 S. GIUBBONI, *Op. cit.*, 2003, p. 136.

0 M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Op. cit.*, 2005, p. 136.

La Carta dei diritti fondamentali afferma esplicitamente, al suo articolo 34 dal titolo «Sicurezza sociale e assistenza sociale», il «diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro». Inoltre, sempre all'art. 34 sul piano della lotta «contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale ed all'assistenza abitativa, volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti». Nonostante questi riferimenti, però, la Carta (art. 51) «non introduce nuove competenze per la Comunità e per l'Unione, né modifica le competenze ed i compiti definiti dai Trattati». Pertanto, nonostante la Carta, la dimensione sociale europea rimase, *de facto*, assai limitata.⁰

Con il *Trattato di Nizza (2001)* all'articolo 7 del TUE è stato aggiunto un paragrafo volto a disciplinare i casi in cui vi sia un «evidente rischio» di violazione dei diritti fondamentali⁰, ma la Carta dei diritti fondamentali non divenne ancora vincolante. Solo in seguito la Carta, pur non essendo direttamente incorporata nel Trattato di Lisbona, acquisì in virtù dell'articolo 6.I TUE la stessa forza giuridica dei Trattati.

Con il *Trattato di Lisbona*, si stabilì, ai sensi dell'art. 3, par. 1, del TUE, come l'Unione europea dovesse «promuovere (...) il benessere dei suoi popoli», ed instaurare un mercato interno basato «su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale» (par. 3, c. 1) e «combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali» (par. 3, c. 2).

Alla luce dell'evoluzione descritta è possibile ritrovare all'interno del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) alcuni riferimenti alla competenza dell'Unione Europea in materia di sicurezza sociale.

In primo luogo si faccia riferimento all'art. 3 del TFUE il quale prevede che «Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche e occupazionali» secondo le modalità previste dal trattato stesso; l'art. 4 del TFUE specifica che la politica sociale è una materia di competenza concorrente tra Unione europea e Stati membri; l'art. 5 sancisce la competenza dell'Unione in materia di coordinamento delle politiche occupazionali; l'art. 7 sottolinea la coerenza tra i vari strumenti di azione dell'Unione di modo che le istituzioni europee, nell'esercizio delle loro competenze siano tenute a considerare l'insieme degli obiettivi Ue. Infine l'art. 9 dello stesso Trattato sancisce che «Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di

⁰ G. G. BALANDI, *La sicurezza sociale in Europa: quadro generale e primi rapporti dai Paesi dell'allargamento*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2009, n. 3, p. 532.

⁰ Il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri e previa approvazione del Parlamento europeo, determina se un siffatto rischio esista e rivolge adeguate raccomandazioni allo Stato membro interessato.

un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana».

Come è stato fatto notare «nessuna delle numerose disposizioni contenute nel Titolo VIII, dedicato alla politica economica e monetaria, fa riferimento ad un possibile coordinamento con le politiche sociali, siano esse occupazionali o di altro genere»⁰.

Con l'art. 151⁰, che apre il titolo X, dedicato alla Politica sociale, nella parte in cui descrive fra gli obiettivi dell'Unione e degli Stati membri la «promozione dell'occupazione» ed «il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro», la norma deve essere interpretata in collegamento con i vincoli posti dalla Carta di Nizza, nel rispetto dei diritti sociali fondamentali da essa sanciti⁰.

L'elemento interessante da sottolineare è come mentre nell'art. 151 TFUE utilizzi il termine «protezione sociale», che sembra più ampio, ma rinvia alla Carta sociale europea e alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, «dimostrando di voler mantenere la sostanziale differenza fra assistenza e sicurezza sociale»⁰, mentre nell'art. 153 TFUE l'uso del termine sicurezza sociale è espressamente seguito dalla specificazione «dei lavoratori»⁰.

L'art. 153, par. 1, infatti, incarica l'Unione di sostenere e completare l'azione delle autorità nazionali nei settori elencati dalla lettera a) alla k): miglioramento dell'ambiente di lavoro,

⁰ O. BONARDI, *La nuova Governance sociale europea*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, anno LXV n. 2014/2, p. 261. L'autrice prosegue «Solo all'art. 119 si parla della realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 3 TUE, ma si fa riferimento solo a misure di carattere economico. Nel Titolo IX in materia di occupazione, l'art. 146 stabilisce che gli Stati, mediante le loro "politiche" in materia di occupazione, contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 145, in modo coerente con gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione adottati a norma dell'art. 121, paragrafo 2»; all'art. 147 compare una clausola generale, simile a quella contenuta nell'art. 9, in base alla quale «nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività dell'Unione si tiene conto dell'obiettivo di un livello di occupazione elevato», mentre all'art. 148 si ribadisce che gli orientamenti elaborati dal Consiglio nell'ambito del MAC devono essere coerenti con gli indirizzi di massima adottati in materia di *governance* economica. Sul piano generale, dunque, si può affermare che il condizionamento delle politiche economiche alle istanze di politica sociale si fonda sulle clausole generali di cui agli artt. 9 e 147. Molto più ricche sono le disposizioni specifiche adottate nell'ambito della governance economica, il cui rafforzamento è stato oggetto di numerosi interventi, a partire dal Patto di stabilità e crescita del 1996, passando per il Trattato di Lisbona e per le più recenti modifiche adottate con la speciale procedura di modifica dei trattati di cui all'art. 48 TUE».

⁰ Articolo 151(ex articolo 136 del TCE) sancisce che: «L'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione. /A tal fine, l'Unione e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione./Essi ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato interno, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dai trattati e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative».

⁰ S. SCIARRA, *Op. cit.*, 2013, p. 11.

⁰ S. GIUBBONI, *Solidarietà e sicurezza sociale nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2001, p. 617.

⁰ E. ALES, *La modernizzazione del modello di protezione sociale europeo: la lotta all'esclusione sociale attraverso l'open method of co-ordination*, in *Quaderni diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2003.

condizioni di lavoro, sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori, protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, informazione e consultazione dei lavoratori, rappresentanza e difesa collettiva degli interessi di lavoratori e datori di lavoro, condizioni di impiego dei lavoratori immigrati regolari, integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, lotta contro l'esclusione sociale, modernizzazione dei regimi di protezione sociale, parità tra uomini e donne. Per “sostegno” e “completamento” dell’Unione, si intende, in primo luogo, «la forma (e la sostanza) del coordinamento (informazione, buone prassi e tutto l’armamentario *soft* noto, ripreso poi esplicitamente dal successivo art. 156) e solo secondariamente e con grande prudenza, in nove settori su undici, la forma della direttiva»⁰. All’art. 156, punto 4, però, è precisato come «le disposizioni adottate a norma del presente articolo non compromettono la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e non devono incidere sensibilmente sull’equilibrio finanziario dello stesso»; infine la sicurezza sociale è inclusa tra le materie per le quali la «Commissione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e facilita il coordinamento della loro azione».

3.2.2 I Regolamenti

L’attuale organizzazione della sicurezza sociale a livello europea deriva da due importanti regolamenti⁰: il regolamento (CEE) n. 1408/71, seguito dal Regolamento (CEE) n. 574/72 nel marzo 1972, entrato in vigore il 1° ottobre 1972⁰.

Il Regolamento 1408/71 si poneva l’obiettivo del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale attraverso quattro principali linee: divieto di discriminazione in base alla nazionalità; regole stabilite per determinare a quale legislazione del Paese membro il singolo è soggetto; protezione per i diritti in corso di acquisizione attraverso la totalizzazione dei periodi di assicurazione e/o di residenza spesi in ciascuno dei rispettivi Paesi; protezione dei diritti già acquisiti attraverso “l’esportazione” di determinati benefici. In definitiva il principio di “esportabilità” è variabile tra i benefici⁰ ed il principio di territorialità continua a operare in tutto o in parte per quanto riguarda

⁰ G. G. BALANDI, *Op. cit.*, 2009, p. 533.

⁰ Le disposizioni dell’Unione europea sul coordinamento dei regimi di sicurezza sociale risalgono ai regolamenti n. 3 e n. 4 del 1958 e sono state più volte aggiornate ed integrate. La Corte di giustizia dell’Unione Europea ha avuto un ruolo fondamentale nella definizione e estensione dell’ambito di coordinamento della sicurezza sociale fin dall’inizio. Infatti dal 1959 la Corte ha emesso oltre 600 provvedimenti sulla interpretazione dei regolamenti n. 3 e n. 4. Il Regolamento n. 3 è stato il primo provvedimento, a differenza di tutti i precedenti accordi bilaterali fra Stati Membri, ad operare nel quadro istituzionale della Comunità Economica Europea. A. PIZZOFERRATO, *La sicurezza sociale*, in F. CARINCE, A. PIZZOFERRATO, *Diritto del Lavoro dell’Unione Europea*, Torino, 2015, p. 350.

⁰ R. CORNELISSEN, *The principle of territoriality and the Community regulations on social security (Regulations 1408/71 and 574/72)*, in *Common Market Law Review* n. 33, 1996, p. 439.

⁰ Il principio di esportabilità delle prestazioni è fornito dall’Articolo 10 del regolamento (CEE) 1408/71, per quale: “Salvo quanto diversamente disposto dal presente regolamento, le prestazioni in denaro per invalidità, vecchiaia o ai superstiti, le rendite per infortunio sul lavoro o per malattia professionale e gli assegni in caso di morte, acquisiti in base alla legislazione di uno o più Stati membri, non possono subire alcuna riduzione, né modifica, né sospensione, né soppressione, né confisca per il fatto che il beneficiario risiede nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel

benefici a breve termine⁰. Inoltre, tale regolamento si applicava «a tutta la legislazione per quanto riguarda i settori della sicurezza sociale enumerati dalla Convenzione OIL n 102⁰ del 1952: (a) malattia e prestazioni di maternità; (b) le prestazioni di invalidità, tra cui quelle dirette a conservare o migliorare capacità di guadagno; (C) le prestazioni di vecchiaia; (D) prestazioni ai superstiti; (e) le prestazioni per infortuni sul lavoro e le malattie professionali; (F) la morte sovvenzioni, (g) le prestazioni di disoccupazione; (h) le prestazioni familiari » (Articolo 4, (1)).

Risulta evidente, però, come il contesto storico in cui è stato progettato e negoziato il regolamento n. 1408/71 sia mutato notevolmente dal 1960 in quanto, all'inizio, i sei membri condividevano tendenzialmente un sistema di sicurezza sociale basato su un capofamiglia maschio, cui seguivano i diritti derivati per mogli e figli; successivamente con l'entrata di nuovi Paesi, divenne necessario tener conto dei sistemi della Danimarca, Finlandia, Irlanda, Svezia e Regno Unito, i quali erano basati su requisiti di accesso al welfare diversi, ad esempio, la residenza⁰, e finanziati attraverso la fiscalità generale⁰. Allo stesso tempo la natura della migrazione mutava: se fino agli anni '70, i lavoratori migranti erano principalmente operai maschi con un contratto a tempo pieno i quali, al termine del periodo lavorativo, tornavano al proprio paese di origine, dagli anni '80 in poi, la categoria dei c.d. "lavoratori migranti", è andata a rappresentare, man mano, una gamma più ampia di tipologie, tra cui anche i manager, professionisti, figure precarie, molte donne e lavoratori maggiormente soggetti al cambio di residenza frequente.

Questo mutamento della migrazione è aumentato maggiormente anche a seguito della ratifica del Trattato di Maastricht (1992), attraverso il quale la libera circolazione è diventata una delle libertà fondamentali della cittadinanza europea⁰. Questi mutamenti, uniti ai cambiamenti economici, sociali, demografici e produttivi hanno comportato inevitabilmente nuove sfide per il

quale si trova l'istituzione debitrice.”

0 Le prestazioni di malattia e di maternità possono essere esportate in determinate condizioni limitate, mentre i sussidi di disoccupazione sono esportabili per un massimo di soli tre mesi. Le prestazioni familiari sono dovute là dove i membri della famiglia vivano in un diverso Paese da quello del lavoratore. Le prestazioni sanitarie sono garantite, in generale, a condizione che i costi siano rimborsati da parte del paese di residenza. Articolo 12 del regolamento (CEE) 1408/71

0 Traduzione italiana non ufficiale: G. KOJANEC, *Convenzioni e raccomandazioni della Organizzazione internazionale del Lavoro 1919-1968*, Padova, 1969. L'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) esamina regolarmente l'applicazione delle norme negli Stati Membri e segnala settori in cui potrebbero essere applicate meglio, aiuta inoltre i Paesi che incontrano difficoltà attraverso il dialogo sociale e l'assistenza tecnica. Cfr. G. CASALE, *Le fonti*, in F. CARINCI, A. PIZZOFERRATO, *Op. cit.*, p. 76.

0 Si fa riferimento alle differenze esistenti tra modelli diversi di *welfare state*. Secondo i tre modelli di Welfare di Esping-Andersen (1990) esistono principalmente tre modelli: residuale/liberale, remunerativo/conservatore, istituzionale redistributivo/ socialdemocratico; in particolare, i requisiti per l'accesso a quest'ultimo modello, tengono conto del possesso della cittadinanza e della residenza. Cfr. G. ESPING-ANDERSEN, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990. Per la classificazione di diversi modelli di welfare in Europa, si faccia riferimento, inoltre, a M. FERRERA, *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1993; M. ZOLI, *I sistemi di welfare state nei Paesi dell'Unione Europea*, Luiss, *Lab on European Economics Llee Working*, Document n. 1, Gennaio 2004.

0 R. CORNELISSEN, *The principle of territoriality and the Community regulations on social security (Regulations 1408/71 and 574/72)*, in *Common Market Law Review* n. 33, 1996, p. 439.

0 R. WHITE, *The citizen's right to free movement*, in *European Business Law Review*, 2005, p. 547.

diritto della sicurezza sociale. Ad esempio l'adesione all'Unione Europea di paesi *residence based* con sistemi finanziati dalla fiscalità generale ed i cambiamenti dei modelli di lavoro e mobilità sembrerebbero mettere in dubbio la regola *lex loci laboris*⁰, oppure il principio secondo cui ciascun lavoratore ricade sotto un'unica legislazione in materia di sicurezza sociale⁰.

Il Regolamento (CEE) 1408/71 stato rivisto quasi ogni anno⁰, in risposta alla continua evoluzione dei sistemi di welfare dei Paesi membri e alle numerose sentenze della Corte di Giustizia Europea; tuttavia, in corso di revisione si è palesata una complessità che ha richiesto una modernizzazione ed una semplificazione del coordinamento. Pertanto, dopo lunghe discussioni, il 29 aprile 2004 è stato adottato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio il Regolamento (CE) n. 883/2004. Il Regolamento (CE) 883/2004 non è radicalmente diverso dal Regolamento (CEE) 1408/71. Sebbene l'obiettivo principale dei negoziati consistesse principalmente nel semplificare e razionalizzare concetti, regole e procedure, pur mantenendo i principi guida e gli elementi essenziali, il Regolamento 883/2004 ha esteso sia il principio *ratione personae*⁰ che quello *ratione*

⁰ Il principio *lex loci laboris* è stato introdotto attraverso la Direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale. Tale direttiva è l'espressione della nuova consapevolezza comunitaria, fondata sul presupposto che l'Unione europea passa anche attraverso il progresso sociale che si realizza mediante la tutela delle condizioni contrattuali, individuali e collettive, dei lavoratori. La Direttiva 96/71/CE persegue l'arduo compito di conciliare le ragioni dello sviluppo economico, fondato sulla libertà di circolazione sancita dall'art. 49 del Trattato CE, con l'esigenza di tutela dei lavoratori: l'ambizione degli operatori economici del mercato europeo di esercitare liberamente la propria attività nell'ambito di uno spazio comune, deve trovare un bilanciamento nella necessità di scongiurare il verificarsi di situazioni di disparità di trattamento tra i lavoratori, sia sotto il profilo salariale, sia sotto il profilo normativo, a fronte dell'esecuzione di una medesima prestazione nello stesso luogo di lavoro. Vademecum "Il distacco dei lavoratori nell'Unione Europea" elaborato nell'ambito del progetto Empower - "Exchange of Experiences and implementation of actions for Posted Workers" co-finanziato dall'Unione Europea, novembre 2010.

⁰ R. CORNELISSEN, *Op. cit.*, p. 452.

⁰ Il testo originario è stato modificato attraverso: Regolamento (CEE) n. 574/72, Regolamento (CE) n. 1290/97 del Consiglio del 27 giugno 1997; Regolamento (CE) n. 1223/98 del Consiglio del 4 giugno 1998; Regolamento (CE) n. 1606/98 del Consiglio del 29 giugno 1998; Regolamento (CE) n. 307/1999 del Consiglio dell'8 febbraio 1999; Regolamento (CE) n. 1399/1999 del Consiglio del 29 aprile 1999; Regolamento (CE) n. 1386/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2001; Regolamento (CE) n. 631/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004; Regolamento (CE) n. 647/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 aprile 2005; Regolamento (CE) n. 629/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006; Regolamento (CE) n. 1791/2006 del Consiglio del 20 novembre 2006 ; Regolamento (CE) n. 1992/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 ; Regolamento (CE) n. 592/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008.

⁰ L'ambito di applicazione dei principi del coordinamento si evince attraverso l'articolo 2 del regolamento 1408/71, in cui è possibile leggere che il regolamento si applica "ai lavoratori che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri e che sono cittadini di uno degli Stati membri, oppure apolidi o profughi residenti nel territorio di uno Stato membro, nonché ai loro familiari o superstiti". La nozione di *lavoratore* cui si fa riferimento non è più da intendersi secondo l'originaria accezione giuslavoristica di prestatore d'opera, ma viene inquadrata nell'ottica previdenziale di *soggetto assicurato* nell'ambito di un sistema di previdenza sociale. Questa impostazione risulta evidente dal terzo *considerando*, in cui si dice che il Regolamento è applicabile a tutti i cittadini degli Stati membri assicurati nell'ambito dei regimi di sicurezza sociale organizzati a beneficio dei lavoratori subordinati e autonomi. La Corte di Giustizia ha poi precisato che "una persona possiede la qualità di lavoratore ai sensi del Regolamento 1408/1971 quando è assicurato, sia pure contro un solo rischio, in forza di un'assicurazione obbligatoria o facoltativa presso un regime previdenziale generale o speciale, indipendentemente dall'esistenza di un rapporto di lavoro" Cfr. Corte di Giustizia CE, 11.6.1998, C-275/96, Kuusijarvi, in Racc., 1998, 1, 3419. In questo modo si ammettono al beneficio del coordinamento previdenziale anche i lavoratori "atipici", così come quelli con contratto di lavoro temporaneo o *part-time*, indipendentemente dal livello del reddito percepito. L'ambito di applicazione *ratione personae* è stato progressivamente esteso, in conformità all'orientamento della Corte di Lussemburgo, anche ai dipendenti pubblici e ai cittadini comunitari che seguono corsi di studi o di formazione professionale. Per una ricostruzione

*materiae*⁰, ha esteso inoltre i principi di parità, dell'esportabilità delle prestazioni e di un'unica legislazione applicabile. Inoltre ha introdotto nuove regole per quanto riguarda i lavoratori frontalieri, in materia di salute, di assegni familiari, e l'inclusione di paternità, di prestazioni di pensionamento anticipato. Il nuovo regolamento ha inoltre esteso il campo d'applicazione anche ai soggetti non economicamente attivi, ed ha previsto inoltre nuovi strumenti e procedure per la cooperazione, il che dimostra l'intento del Consiglio, della Commissione europea e del Parlamento di migliorare il coordinamento dei diversi sistemi⁰.

Il regolamento 884/2004, pur se adottato nel 2004, è entrato in vigore (conformemente al suo articolo 91) il 1° maggio 2010, data in cui la legislazione che stabiliva la procedura di attuazione (regolamento (CE) n. 987/2009) è entrata in vigore. Il Considerando 2 del preambolo del regolamento di applicazione n. 987/2009, si precisa che una più stretta ed efficace cooperazione tra le istituzioni di sicurezza sociale è un fattore essenziale per permettere ai soggetti di accedere ai loro diritti nei tempi più brevi e nelle condizioni ottimali; mentre il Considerando 6 si afferma che certe procedure dovrebbero essere rafforzate per garantire una maggiore certezza del diritto e la trasparenza (ad esempio, la fissazione di termini comuni per l'espletamento di certi obblighi o di determinati compiti amministrativi dovrebbero contribuire a chiarire e strutturare le relazioni tra le persone assicurate e le istituzioni). Risulta inoltre importante l'articolo 89 (1) del nuovo regolamento di applicazione, che ha introdotto il sistema EESSI - *Electronic exchange of social security information* (ossia "scambio elettronico di informazioni di sicurezza sociale"). Come il

schematica e completa del campo di applicazione soggettivo, si veda S. Borelli, *Il campo di applicazione soggettivo della normativa comunitaria di sicurezza sociale*, in *Rivista del Diritto della sicurezza sociale*, n. 3, 2005, pag. 509 e ss.

0 Il campo oggettivo di applicazione della *ratione materiae* è individuato dall'articolo 4 del Regolamento 1408/71, che rinvia a tutte le legislazioni in materia di: prestazioni di malattia, di maternità, d'invalidità, di vecchiaia, per i superstiti, per infortuni sul lavoro e malattie professionali, assegni in caso di morte, prestazioni di disoccupazione e prestazioni familiari. Si specifica poi che il Regolamento si applica ai regimi di sicurezza sociale generali e speciali, contributivi e non contributivi ed è esclusa espressamente l'applicazione all'assistenza sociale e medica. Questa formale esclusione ha dato luogo ad un'importante giurisprudenza della Corte di Lussemburgo volta ad includere le prestazioni non contributive sotto la sfera applicativa della normativa. Occorre sottolineare che il diritto comunitario non conosce la tradizionale distinzione esistente a livello nazionale tra previdenza e assistenza, ma fa riferimento ad una generale nozione di *sicurezza sociale* che ricomprende al suo interno sia le prestazioni contributive che quelle non contributive, finanziate dalla fiscalità generale. I giudici comunitari hanno elaborato dei criteri precisi sulla base dei quali ricondurre una prestazione non contributiva nell'ambito della sicurezza sociale, e come tale tutelata dal Regolamento, oppure alle prestazioni meramente assistenziali, escluse invece dalla tutela comunitaria. Essi hanno stabilito il principio della forza attrattiva della sicurezza sociale rispetto all'assistenza sociale, e hanno riconosciuto "carattere previdenziale a tutte le prestazioni in cui coesistono elementi caratteristici di entrambe" e in generale "alle prestazioni erogate sulla base di condizioni legalmente definite e non in base ad una valutazione discrezionale dei bisogni". Rientrano invece tra le prestazioni meramente assistenziali quelle concesse in seguito ad una valutazione individualizzata dello stato di bisogno dell'interessato, indipendentemente dal fatto che abbia svolto un'attività lavorativa o che abbia una contribuzione assicurativa. L'orientamento della Corte di giustizia viene recepito dal Regolamento 1247/1992, che modifica il Regolamento 1408/1971, e introduce nel novero delle prestazioni che rientrano nel campo di applicazione una nuova categoria: le prestazioni speciali in denaro a carattere non contributivo. Sono raggruppate in questa categoria alcune delle più importanti forme di protezione sociale minima istituite nell'ambito degli Stati membri, destinate non solo ai lavoratori, ma alla generalità dei cittadini qualora versino in una condizione di bisogno, e sono finanziate per lo più mediante il ricorso alla fiscalità generale. ". Per un approfondimento sul tema, si veda S. GIUBBONI, *Libertà di circolazione e protezione sociale nell'Unione europea*, in *Giornale del diritto del lavoro*, 1998, n.1, pag. 81 e ss.

0 S. ROBERTS, *Op. cit.*, p. 25.

precedente Regolamento n. 1408/71, anche il nuovo Regolamento n. 883/2004 è stato modificato più volte nel corso degli anni⁰.

3.2.3 Direttive

Le direttive che riguardano regole riconducibili ai temi della sicurezza sociale non sono molte, ma ha senso citarle per completare il quadro dell'evoluzione delle politiche di sicurezza sociale a livello europeo. La direttiva del Consiglio 79/7/CEE del 19 dicembre introduce la graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale, in particolare si delinea il campo di applicazione ai regimi legali che assicurano una protezione contro i rischi di malattia, invalidità, vecchiaia, infortuni sul lavoro, malattia professionale e anche disoccupazione, nonché le misure assistenziali nel momento in cui “completino” i regimi citati.

L'applicazione di tale principio, all'art. 2 è generalizzato alla intera “popolazione attiva”, nonché ai lavoratori pensionati ed invalidi⁰. Nella direttiva n. 76/207 sulla parità di trattamento in materia di lavoro al “Considerando n. 4”, si introduce la “gradualità” nel principio di pari trattamento quando si afferma “considerando che occorre definire ed attuare gradualmente, con ulteriori strumenti, il principio della parità di trattamento in materia di sicurezza sociale”.

Con la direttiva 866/378 CEE del Consiglio del 24 luglio 1986, relativa all'attuazione del principio della parità di tra gli uomini e donne nel settore dei regimi professionali di sicurezza sociale, si è regolato il campo di applicazione e la gradualità della attuazione dei regimi complementari (c.d. “complementari”). La direttiva 98/49/CE del Consiglio del 29 giugno 1998, relativa alla salvaguardia dei diritti a pensione complementare dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno della Comunità europea, ha disciplinato ulteriormente la mobilità dei lavoratori a livello europeo.

⁰ Il Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale è entrato in vigore attraverso il regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale; successivamente quest'ultimo è stato modificato dai seguenti regolamenti: regolamento (CE) n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 che modifica il regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e determina il contenuto dei relativi allegati; regolamento (UE) n. 1231/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità; regolamento (UE) n. 1244/2010 della Commissione del 9 dicembre 2010 recante modifica del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e del regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004; regolamento (UE) n. 465/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2012 che modifica il regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e il regolamento (CE) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004; regolamento (UE) n. 1224/2012 della Commissione, del 18 dicembre 2012, recante modifica del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e del regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004.

⁰ G. G. BALANDI, *Op. cit.*, 2009, p. 538.

In ultimo, per completezza dell'analisi si citano brevemente: la direttiva 2001/23/CE del Consiglio del 12 marzo 2001, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese; la direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione ed impiego; infine direttiva 2008/94/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008 relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro.

3.2.4. *L'affermazione del metodo aperto di coordinamento*

Dalla ricostruzione dell'evoluzione delle politiche sociali è possibile affermare che «il processo di quella che oggi è definita Unione Europea ha fatto capo a due diversi approcci: un approccio “funzionalista” ed uno “minimalista”»⁰. La differenza tra i due approcci riguarda principalmente il rapporto tra la politica ed il mercato. Nell'approccio funzionalista, infatti, ai fini di una migliore integrazione economica e politica si attuano precise misure di armonizzazione *ex-ante* attraverso la creazione di specifiche strutture istituzionali e politiche⁰.

L'impostazione minimalista, invece, si basa sull'idea che l'integrazione economica e politica sono, di fatto, due realtà distinte e il processo di convergenza delle economie nazionali avviene attraverso la concorrenza e senza il bisogno di creare istituzioni o apparati burocratici ulteriori. Essendo questo ultimo approccio basato fortemente sulle logiche economiche, necessita di un contemperamento tra le regole del mercato e quelle di protezione economica⁰, elemento complesso e di difficile realizzazione; infatti il mercato, negli anni, non è riuscito ad avvicinare i sistemi sociali dei singoli stati.

Da altro canto, una armonizzazione dei sistemi sociali avrebbe implicato un adattamento dei singoli sistemi, un cambiamento delle regole su cui basare la protezione sociale, l'accettazione dei principi sovranazionali e di standard comuni per le prestazioni; tuttavia il Trattato di Roma non conteneva nessuna base giuridica che consentisse tale evoluzione, tanto è vero che l'art. 117 si configura come un articolo “programmatico” e non come uno strumento vincolante⁰.

Anche durante la discussione sull'Atto Unico (1986), quando si decise di dare più spazio alla dimensione sociale dell'Europa, ci si rese conto che la pretesa di un'armonizzazione legislativa

⁰ M. D'EMILIONE, *Processo di armonizzazione*, in *Rivista delle Politiche Sociali* n.1/2004, p. 311.

⁰ Questa impostazione, in altre parole, sembra prevedere una sorta di “armonizzazione dall'alto” delle regole e si inserisce in maniera coerente con quello che viene definito il “metodo Monnet” il quale affida ad un apparato tecnico – burocratico, sensibile il meno possibile agli interessi particolari dei singoli stati, la gestione e la risoluzione dei problemi connessi alla costruzione europea.

⁰ Si fa riferimento all'articolo 136 del Trattato sull'Unione Europea, nel Capo relativo alle “Disposizioni sociali” in cui si sostiene che: “il funzionamento del mercato comune, favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali”.

⁰ M. P. COLOMBO SVEVO, *Le politiche sociali dell'Unione Europea*, Milano, 2005, p. 92.

avrebbe avuto l'opposizione di alcuni Stati membri che erano riluttanti a cambiare i propri sistemi sociali ed erano decisi a difendere la propria autonomia in nome del principio di sussidiarietà.

Nell'art. 118 dell'Atto Unico si chiarisce che le direttive in campo sociale saranno adottate partendo dai requisiti minimi per un graduale sviluppo e tenendo conto di ogni Stato membro. Pertanto l'Atto Unico sancisce uno spostamento dall'armonizzazione alla necessità di requisiti minimi, da ottenere gradualmente a livello nazionale, avendo cura di non compromettere la competitività. Di fatto si rifiutò l'idea di uno spazio sociale uniforme, introducendo, invece, il concetto di "coerenza" da attuare soprattutto attraverso un dialogo sociale più intenso⁰. Infine, a partire dall'Accordo di politica sociale, allegato al Trattato di Maastricht, il concetto di armonizzazione si è affermato su quello meno vincolante di "convergenza".⁰

Negli anni '90 è stato istituito il Comitato europeo dei diritti sociali, con l'obiettivo di diventare il perno di un meccanismo di controllo. Quest'organo, però, pur essendosi speso attivamente «speso nel monitoraggio e nel controllo approfondito di legislazioni e prassi nazionali, specie nella procedura dei reclami collettivi, sanzionando puntualmente le singole violazioni degli Stati contraenti, non è riuscito a svolgere pienamente il suo ruolo di controllo. [...] Con i suoi interventi, però, il Ceds ha contribuito a dare forma più precisa alle disposizioni della Carta Sociale, delineandone i contorni e arricchendone i contenuti in base allo sviluppo normativo dell'ordinamento convenzionale e, parallelamente, della giurisprudenza della Corte europea dei diritti e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea»⁰.

Per questo motivo, dalla metà degli anni Ottanta il progetto di armonizzazione è stato abbandonato⁰ a favore di un coordinamento delle politiche sociali e fiscali, in vista del

⁰ *Ibidem*.

⁰ Il Consiglio riprende il termine "convergenza" presentando una raccomandazione sulla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale tra gli stati membri, attraverso l'individuazione di traguardi concordati (1992).

⁰ C, PANZERA, *Op. cit.*, in B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Op. cit.* 2015, p. 258. L'autore continua: «Questa conclusione non deve però indurre a svilire l'eccellente lavoro svolto dal Ceds, il quale, insieme alla Corte di Strasburgo, è stato fra gli organi più attivi nel sistema del Consiglio d'Europa. Il suo ruolo è accresciuto di fatto dall'assenza di altre sedi di tutela «specializzata» dei diritti sociali in Europa, tanto da consentire di parlarne nei termini di un *quasi-judicial body*. [...] Il Comitato, lungi dal subire il ruolo di «controfigura», si è attivamente speso nel monitoraggio e nel controllo approfondito di legislazioni e prassi nazionali, specie nella procedura dei reclami collettivi, sanzionando puntualmente le singole violazioni degli Stati contraenti. Addirittura, esso si è spinto fino a pretendere da questi ultimi – come già aveva fatto la Corte di Strasburgo in relazione alla Cedu – che persino l'attuazione delle direttive comunitarie avvenga compatibilmente con il rispetto degli obblighi contratti tramite l'adesione alla Carta sociale».

⁰ «Non vale la pena di spendere molte parole sulle preoccupazioni economiche che derivano dalla armonizzazione sotto il profilo sociale: si è già visto, infatti, come tali preoccupazioni affiorino già per effetto della naturale evoluzione dei sistemi; e non è difficile prevedere che il ravvicinamento delle legislazioni sociali non può che condurre ad una accelerazione nell'incremento degli oneri, poiché non vi sarebbe una reale armonizzazione dei regimi previdenziali se non si pervenisse, prima o poi, a colmare le lacune e le disparità esistenti nella estensione della tutela, nel suo contenuto e nei livelli delle prestazioni. [...] Ma se nel decennio che ha inizio si compiranno quei progressi decisivi nella integrazione del Mercato europeo che sono previsti da fonti autorevoli, se le associazioni sindacali, dopo aver vinto la battaglia per una certa equiparazione dei salari, si renderanno conto dei benefici che derivano da un sistema di sicurezza sociale completo, efficiente, ben strutturato ed adeguatamente flessibile, se infine in ciascun Paese i problemi previdenziali cominceranno ad essere discussi con l'ampiezza e l'obiettività necessaria, ebbene allora il processo di

perseguimento di alcuni selezionati obiettivi comuni. In altri termini «anziché procedere sul binario (morto) di un adeguamento dei sistemi sociali e fiscali nazionali ad un modello comune, [le istituzioni europee si sono limitate] ad un «governo delle differenze»⁰ proprie di tali sistemi, facendo ricorso a fonti di carattere non legislativo – la cosiddetta *soft law* – per superare l’ostacolo dell’unanimità»⁰.

In questo contesto è nato il c.d. Metodo aperto di coordinamento (MAC) (*Open method of coordination (OMC)*)⁰ che, dal momento in cui costituisce una forma di politica intergovernativa che non richiede ai paesi dell’UE di introdurre o modificare le loro leggi, rappresenta uno strumento giuridico non vincolante (*soft law*). Il MAC, infatti, è stato immaginato come una soluzione regolativa leggera, perché legata ad una fase di transizione e di riassetto delle istituzioni europee, per questo motivo «l’impianto intergovernativo, su cui questo metodo comunitario poggiava, non sempre è stato assistito da apparati amministrativi qualificati e stabiliti a livello nazionale, tali da dare seguito e concretezza alle indicazioni provenienti dal centro»⁰. Inoltre, «la natura quasi esclusivamente declamatoria dei piani nazionali, ha finito con il marginalizzare i parlamenti nazionali, senza peraltro valorizzare appieno le sedi decisionali sub-nazionali e il ruolo delle parti sociali»⁰.

armonizzazione potrà riprendere il suo cammino, perché gli imprenditori ne riconosceranno l’utilità ed i lavoratori ne apprezzeranno i vantaggi» Così M. A. COPPINI, *Le prospettive della sicurezza sociale nel quadro del mercato comune*, in *Raccolta di studi*, INPS, Roma, 1970, p. 90. Purtroppo le aspettative dello studioso furono disattese.

⁰ Cfr. L. TORCHIA, *Il governo delle differenze, Il principio di equivalenza nell’ordinamento europeo*, Il Mulino, Bologna, 2006.

⁰ F. GALLO, *La necessità di un’armonizzazione fiscale in Europa*, in *Bancaria Special Issue*, p. 20.

⁰ Per comprendere come è nata l’esigenza di un MAC «è necessario ricordare che la funzione principale della politica sociale europea, svolta già sin dall’entrata in vigore dei Regolamenti nn. 3 e 4 del 1958» P. OLIVELLI, *I regolamenti Ue in materia di sicurezza sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, fasc. 2, 2010, p. 362.

All’indomani della ratifica del Trattato di Roma è consistita, insieme alla eliminazione delle barriere discriminatorie frapposte dagli Stati membri al godimento transnazionale dei diritti previdenziali, nella de-territorializzazione dei sistemi di sicurezza sociale nazionali, affidata già all’epoca ai meccanismi complementari della totalizzazione dei periodi assicurativi e della esportabilità delle prestazioni. «L’effettiva traduzione del principio della parità di trattamento in base alla nazionalità nell’ambito del coordinamento sovranazionale dei sistemi di sicurezza sociale – come sancito dal Trattato e specificato nei regolamenti – comporta, infatti, seppur entro certi limiti, anche la necessaria tendenziale de-territorializzazione dei requisiti di godimento dei diritti previsti dalle legislazioni nazionali» P. OLIVELLI, *I regolamenti Ue in materia di sicurezza sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, fasc. 2, 2010, p. 362. All’epoca dell’entrata in vigore del Trattato di Roma e dei primi regolamenti comunitari, però, questo scopo era facilitato dal numero limitato dei paesi coinvolti (soltanto sei paesi membri, relativamente omogenei tra di loro in termini di sistemi di sicurezza sociale). Dall’altro lato, all’epoca non era in discussione che tale apertura dei sistemi nazionali al processo di integrazione europea dovesse riguardare solo i lavoratori (ed in particolare, in origine, solo i lavoratori subordinati) e, comunque, soltanto i soggetti che partecipassero (almeno indirettamente) al processo di produzione della ricchezza della Comunità. Per questo il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC) (*Open method of coordination (OMC)*), creato originariamente negli anni novanta come parte della politica sull’occupazione e del processo di Lussemburgo, è stato definito come uno strumento della strategia di Lisbona (2000). In base a questo metodo intergovernativo, la Commissione si limita a svolgere un ruolo di sorveglianza. Il Parlamento europeo e la Corte di giustizia non svolgono praticamente alcun ruolo nel processo del metodo di coordinamento aperto. Si ricorda anche il rinnovato impegno nella direzione di coordinamento delle politiche sociali attraverso la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 2 luglio 2008, intitolata “Un rinnovato impegno a favore dell’Europa sociale: rafforzamento del metodo di coordinamento aperto per la protezione sociale e l’integrazione sociale” [[COM\(2008\) 418](#)].

⁰ S. SCIARRA, *Op. cit.*, 2013, p. 29.

⁰ *Ibidem*.

In altri termini il MAC ha mostrato negli anni alcune difficoltà metodologiche dovute alla mancanza di un modello condiviso di welfare state in Europa e al complesso tema del deficit democratico. Tali problemi metodologici persistono, in particolare rispetto al fatto che, negli ultimi anni, i Paesi dell'UE hanno approvato delle riforme del mercato del lavoro differenti tra loro, che hanno introdotto differenti sussidi di disoccupazione compatibili con i diversi sistemi di welfare presenti⁰.

3. 3 Il contrasto alla disoccupazione ed all'esclusione sociale nella dimensione europea e il ruolo dei fondi sociali europei

3.3.1. I recenti sviluppi delle politiche sociali dell'Unione Europea

Per analizzare compiutamente i recenti sviluppi delle politiche sociali dell'Unione Europea, non si può non analizzare il passaggio avvenuto con la Strategia di Lisbona, che nasceva nell'ambito del Consiglio Europeo di marzo 2000, per favorire «occupazione, sviluppo economico e coesione sociale, nel contesto di un'economia fondata sulla conoscenza, in grado di coniugare la crescita con nuovi e migliori posti di lavoro»⁰. Nel 2005 la Strategia di Lisbona fu rilanciata, per raggiungere anche un obiettivo in particolare, oltre a quelli precedenti: una crescita europea orientata ad attrarre investimenti, conoscenza e innovazione al fine della creazione di occupazione⁰. Nel marzo del 2008⁰, venne presentato, dal Consiglio Europeo di Bruxelles, il nuovo Programma comunitario di Lisbona, e avviato il secondo ciclo triennale della strategia, con la conferma degli Orientamenti Integrati per la Crescita e l'Occupazione (OICO) e i quattro settori prioritari di azione: investire nella conoscenza, nell'innovazione e nell'energia, affrontare i cambiamenti climatici, modernizzare⁰ il mercato del lavoro, liberare il potenziale delle imprese, in particolare delle PMI⁰. Nel 2008 il Consiglio dei Ministri approvò il Piano Nazionale di Riforma 2008-2010⁰, contenente le

⁰ G. BRONZINI, *L'Europa e il suo modello sociale: l'innovazione istituzionale alla prova*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2008, p. 114.

⁰ Documento delle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, sessione straordinaria, 23 e 24 marzo 2000, Lisbona.

⁰ La Commissione, insieme agli Stati membri, aveva definito gli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (OICO), uno strumento per lo sviluppo e l'attuazione della Strategia di Lisbona che integra gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti per l'occupazione, definiti nella pertinente Strategia Europea per l'occupazione (Seo). Aggiornati ogni tre anni, gli OICO sono la base dei Programmi nazionali di riforma, redatti dagli stati membri, come complemento ai programmi nazionali. A livello comunitario convergono nel Programma comunitario di Lisbona, che riguarda tutte le azioni intraprese in quest'area dall'Ue.

⁰ Documento delle Conclusioni del Consiglio Europeo di Primavera (2008).

⁰ «L'impiego, quasi retorico, del termine “modernizzazione” è ripreso da documenti di poco successivi, nei quali il reiterato riferimento al MSE viene affiancato al tema della “qualità del lavoro”, alla sinergia tra politiche economiche e sociali, al “processo di Lussemburgo”, al MAC e, persino, al dialogo sociale» Così A. ALAIMO, *Da Lisbona 2000 a Europa 2020. Il modello sociale europeo al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in *Rivista Italiana Diritto del Lavoro*, n. 3, 2012, p. 222.

⁰ Il nuovo ciclo conclusivo riguardo l'attuazione e allo scambio di buone prassi, al fine di favorire una più ampia integrazione tra le politiche economiche, occupazionali e sociali.

⁰ Documento del Programma Nazionale di Riforma 2008–2010 Roma, 6 novembre 2008

linee guida del Governo per il raggiungimento degli obiettivi, definiti nel secondo ciclo triennale della Strategia. In altri termini l'attuazione della strategia e l'avanzamento della sua dimensione sociale erano legati all'utilizzo di un metodo (l'utilizzo delle *soft law*) che presupponeva, pur senza esplicitarlo, «il declino dell'integrazione positiva attraverso l'*hard law*: era sostanzialmente questa la "scommessa" di una strategia varata pochi anni prima degli "allargamenti" del 2004 e del 2007, che rendevano evidenti le difficoltà di "tenuta" del metodo dell'armonizzazione attraverso l'*hard law*»⁰.

«Europa 2020»⁰ è una strategia, adottata a partire dal 2010⁰, con l'obiettivo di colmare le lacune di crescita del modello europeo⁰ e di creare le condizioni per una crescita più intelligente, sostenibile e solidale, in cui viene fissato un obiettivo di tipo "quantitativo" relativo alla lotta alla povertà, ossia quello di ridurre di 20 milioni il numero dei poveri e delle persone a rischio povertà ed esclusione da qui al 2020. Il documento presenta sette "iniziative faro" tra cui "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro", il cui obiettivo era porre le basi della modernizzazione dei mercati del lavoro onde aumentare i livelli di occupazione e garantire la sostenibilità dei modelli sociali. La Comunicazione «Europa 2020», pertanto, «riprende la retorica della modernizzazione – riferita, in questo caso, ai mercati del lavoro – ed insiste, fra l'altro, sui programmi di "flessicurezza" e di "formazione continua" che, come è noto, sono stati temi di punta dell'agenda sociale europea in tutto l'arco dello scorso decennio»⁰.

Si noti, inoltre, come, in «Europa 2020», a differenza dei documenti della Strategia di Lisbona, «non vi sono i numerosi richiami al MSE, piuttosto, sin dal suo *incipit*, si fa riferimento alla "economia di mercato sociale europea", che dovrebbe essere imperniata su elementi – crescita inclusiva, alto tasso di disoccupazione, modernizzazione dei mercati del lavoro e coesione sociale – apparentemente non dissimili da quelli della strategia varata a Lisbona nel 2000»⁰. Per l'attuazione della strategia la COM (2010) 2020 ribadisce la necessaria valorizzazione del metodo del coordinamento non regolativo⁰, modello già affermato con la strategia Lisbona, raccomandandone

⁰ A. ALAIMO, *Op. cit.*, 2012, p. 221.

⁰ Non potendo ripercorre la storia dell'evoluzione delle politiche dell'Unione Europea, in materia di politiche sociali, si menziona la Raccomandazione del Consiglio europeo del 1992 che spingeva per l'adozione di schemi di reddito minimo o "equivalenti funzionali" nell'auspicio di una graduale armonizzazione dei minimi sociali in tutti gli Stati membri. Cfr. S. RONCHI, *Reddito minimo garantito: chiarimenti e riflessioni sul grande assente del welfare italiano*, in *Secondo Welfare*, 26 maggio 2013.

⁰ COM (2010) 2020 del 3.3.2010. Per un'analisi del documento Cfr. G. BRONZINI, S. GIUBBONI, *La nuova agenda europea in materia sociale ed il metodo aperto di coordinamento*, in *Arel*, n. 4, 2010, p. 25. C. SARACENO, *La "strategia Europa 2020"*, in *Reset*, 2011, p. 10.

⁰ Si vedano, fra gli altri A. SIMONAZZI, *La Strategia europea per l'occupazione. Meriti e limiti*, in *Rivista delle politiche sociali*, 4/2009, p. 125; J. R. BARBIER, *Per un bilancio critico della Strategia di Lisbona*, in *Rivista delle politiche sociali*, 4/2009, p. 55.

⁰ A. ALAIMO, *Op. cit.*, 2012, p. 222.

⁰ A. ALAIMO, *Op. cit.*, 2012, p. 223.

⁰ S. SCIARRA, *Experiments in the Open Method of Coordination: Measuring the Impact of EU Employment Policies*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. I, 2011, p. 475.

un rafforzamento al fine di rendere la «governance» più forte, inoltre è enfatizzato il ruolo delle raccomandazioni⁰.

Al fine del raggiungimento degli obiettivi della Strategia 2020, inoltre, è stata lanciata la «Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale» la quale, monitorata dalla Commissione nei singoli Stati membri, prevedeva cinque ambiti d'intervento⁰: 1) misure trasversali in un'ampia gamma di settori, 2) un migliore uso dei fondi europei per sostenere l'integrazione, 3) studio delle innovazioni più funzionali in ambito di politica sociale (sperimentazione sociale), 4) collaborazione con la società civile, 5) un maggiore coordinamento tra i paesi dell'UE, grazie al ricorso al metodo aperto di coordinamento. I concetti alla base della Piattaforma trovano un precedente e fondamentale riferimento nella Raccomandazione del 2008⁰, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro.

Un tema importante di questa nuova strategia riguarda la multidimensionalità del fenomeno: ossia la definizione di «molteplici dimensioni della povertà [che] comprendono una mancanza di reddito e di risorse materiali sufficienti a vivere dignitosamente, un accesso inadeguato ai servizi di base come la sanità, gli alloggi e l'istruzione, l'esclusione dal mercato del lavoro e un lavoro di scarsa qualità»⁰. Inoltre la Piattaforma menziona la Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010⁰ sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e sulla promozione di una società inclusiva in Europa.

La Commissione Europea, inoltre, ha sostenuto la necessità di rafforzare il legame fra l'uso dei fondi strutturali e il perseguimento degli obiettivi di Europa 2020; in tale contesto (nel 2011) la Commissione ha proposto che almeno il 20% del Fondo Sociale Europeo di ciascun Paese membro fosse destinato all'inclusione sociale e alla lotta alla povertà⁰.

⁰ «Vengono, infine, particolarmente enfatizzate le potenzialità delle raccomandazioni politiche, le quali dovrebbero essere sufficientemente precise e “prescrittive”, quantomeno nella formulazione. La COM (2010)2020 suggerisce, al riguardo, che le raccomandazioni dovrebbero essere abbastanza precise ed indicare, di norma, un lasso di tempo entro il quale si ritiene che lo Stato membro interessato debba agire (es. due anni). Lo Stato membro dovrebbe allora indicare le azioni che intende intraprendere per attuare la raccomandazione. Laddove uno Stato membro, al termine del lasso indicato, non abbia condotto politiche contrarie al suggerimento ricevuto, la Commissione può formulare un avvertimento politico (art. 121, par. 4). Poiché, sin dal suo nascere, la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) è stata modellata sul coordinamento delle politiche economiche, viene sostanzialmente proposto (e letteralmente richiamato) un meccanismo analogo a quello delle norme del TFUE riguardanti il coordinamento delle politiche economiche (art. 121 TFUE, ex art. 99 Trattato di Nizza)» Così A. ALAIMO, *Op. cit.*, p. 224.

⁰ Per approfondimento, cfr. L. LEONE (a cura di), *Trasferimenti monetari condizionali per il contrasto della povertà infantile e inclusione sociale: una review realista sui paesi dell'area OCSE*, Dipartimento Politiche di Coesione, Presidenza Consiglio dei Ministri 30 novembre 2015, p. 39.

⁰ La Raccomandazione della Commissione 2008/867/CE prevede la responsabilità degli Stati Membri per adeguato sostegno del reddito, basato sul «diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana, nel quadro di un dispositivo globale e coerente di lotta contro l'esclusione sociale».

⁰ L. LEONE (a cura di), *Op. cit.*, p. 40.

⁰ Parlamento Europeo, *Risoluzione: Il ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e nella promozione di una società inclusiva in Europa*, Strasburgo, Mercoledì 20 ottobre 2010 ([2010/2039\(INI\)](#)).

⁰ A. CARPARELLI, K. BERTI, *Europa 2020. Le politiche contro la povertà e l'esclusione sociale nella strategia europea per il prossimo decennio*, in *Rivista politiche sociali*, 2010, p. 53.

A partire dal 2013, è entrato in vigore il *Social Investment Package (SIP)*, uno strumento di qualificazione delle politiche sociali nazionali, promosso dalla Commissione Europea, con l'obiettivo di potenziare le capacità personali e arricchire le competenze spendibili nel lavoro e nelle relazioni sociali, il quale prevede che gli stati membri investano risorse in servizi ed infrastrutture, piuttosto che in trasferimenti monetari, al fine di ampliare le opportunità e ridurre le diseguaglianze sociali⁰. Nella definizione di "servizi" rientrano i cosiddetti *enabling services*, ossia i servizi di assistenza sociale, gli interventi formativi e le politiche attive del lavoro, le politiche abitative, i servizi per la prima infanzia, i servizi per la non autosufficienza e i servizi sanitari⁰. Per quanto riguarda gli schemi di supporto al reddito previsti dalle legislazioni nazionali, si prevede che il sostegno economico sia «uno degli strumenti, temporaneo e condizionato a obiettivi specifici, per sostenere le persone in difficoltà economica e supportarne il reinserimento nel tessuto sociale ed economico. Si ribadisce il concetto di reciprocità, in base al quale l'aiuto fornito deve essere condizionato alla realizzazione di un obiettivo adeguato e determinato»⁰. Per completezza di analisi, però, è importante sottolineare che il *Social Investment Package* non è ancora riuscito a raggiungere i suoi obiettivi, in particolare a causa di un quadro complessivo dominato da politiche di consolidamento fiscale, il cui obiettivo primario è la riduzione del debito pubblico⁰. Il consolidamento, infatti, ha richiesto tagli ai programmi di costruzione di capitale umano e capitale sociale, che hanno favorito l'introduzione di caratteri più selettivi e categoriali ed introdotto elementi condizionali⁰. In ultimo si ricordi che, sempre nel 2013, con la Raccomandazione del Consiglio (22/04/2013) è stata istituita la c.d. "Garanzia Giovani", una politica finanziata dal Fondo sociale europeo (con il quale l'UE integra le spese nazionali a favore di questi sistemi) e orientata a realizzare dei percorsi di attivazione per tutti i soggetti di età inferiore ai 25 anni di età.

Questi provvedimenti, pur non essendo giuridicamente vincolanti, risultano funzionali alla programmazione dei fondi europei per il periodo 2014-2020, per la realizzazione di azioni di coesione sociale e sviluppo⁰; principalmente il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e il Fondo Sociale Europeo (FSE). Il FSE, come si avrà modo di approfondire, svolge un duplice ruolo in materia di povertà: consentire un sostegno al reddito della stessa e sostenere l'attivazione di una persona⁰.

⁰ Si veda Commissione Europea, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, febbraio 2013.

⁰ Social protection Committee, *SPPM Thematic reviews on the 2013 social trends to watch the role of activating and enabling benefits and services for reducing long term exclusion from labour market*, p. 10.

⁰ L. LEONE (a cura di), *Op. cit.*, p. 40.

⁰ L. LEONE (a cura di), *Op. cit.*, p. 41.

⁰ D.BOUGET, H.FRAZER, E.MARLIER, S.SABATO, B. VANHERCKE, *Social investment in Europe: a study of national policies*, Luxembourg European Commission – European Social Policy Network (ESPN), 2015.

⁰ L. LEONE, *Op. cit.*, 2015, p. 41.

⁰ Risulta importante ricordare che, successivamente alla crisi del 2008 il FSE è stato utilizzato per azioni di sostegno al reddito, in Italia, ad esempio, attraverso l'Accordo Stato-Regioni del 2009 sugli ammortizzatori sociali in deroga e le

In ultimo, ma non meno importanti sono gli sviluppi riguardanti la definizione della c.d. “Tripla A sociale”, la quale è stata nominata dal presidente della Commissione europea Jean Claude Juncker durante il suo discorso in occasione del voto del collegio dei Commissari nell’ottobre del 2014, ed è stata ripresa successivamente nel c.d. Rapporto dei Cinque Presidenti del giugno 2015⁰, e ancora dallo stesso Juncker nel discorso al Parlamento sullo stato dell’Unione europea del 9 settembre 2015.

Da questa esigenza, più volte evocata nei discorsi del presidente della Commissione, del “bisogno di più Unione della nostra Europa”⁰, ne è scaturita l’istituzione di un “Pilastro europeo dei diritti sociali” (COM(2017)250) e la proclamazione interistituzionale sul Pilastro europeo, che è stato presentato il 26 aprile 2017⁰. Il Pilastro si basa su 20 principi e diritti fondamentali suddivisi in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque e protezione sociale e inclusione⁰. Il documento di lavoro della Commissione che accompagna il Pilastro sociale (SWD(2017)201) contiene una descrizione dettagliata di ogni principio e diritto, e individua per ciascuno di essi le norme già esistenti, a partire dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e dal Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, e le misure che dovrebbero essere adottate dagli Stati membri e dalle istituzioni europee⁰.

3.3.2. Il ruolo dei fondi strutturali nell’evoluzione delle politiche sociali nazionali e regionali in Italia

Prima di analizzare il ruolo che i fondi strutturali europei hanno nello sviluppo delle politiche nazionali e regionali del nostro Paese, è necessario accennare brevemente al loro funzionamento. Le attività e le politiche europee, infatti, vengono finanziate attraverso il bilancio dell’Unione, «uno strumento la cui evoluzione rispecchia le trasformazioni della costruzione

politiche attive.

⁰ European Commission, The Five President's Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union, in Background documents on economic and monetary union, 22 June 2015.

https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en

⁰ J. C. JUNKER, Discorso, *Stato dell’Unione 2015: l’ora dell’onestà, dell’unità e della solidarietà*, Strasburgo, 9 settembre 2015.

⁰ Comunicazione *European Pillar of Social Rights* della Commissione del 27.4.2017.

⁰ «La Commissione considera essenziale il coinvolgimento del Parlamento e del Consiglio, così come di “altre istituzioni dell’UE”. [...]l’espresso richiamo al necessario intervento del PE e del Consiglio dei ministri potrebbe ventilare l’intento di sottrarre tale strumento all’area del *soft law*, ove sono rimaste per lo più confinate le iniziative finora adottate dall’UE per ciò che riguarda le politiche economiche e sociali, implicando l’adozione di un vero e proprio atto normativo dell’Unione vincolante per i Paesi aderenti. Ciò senza andare a detrimento del principio di sussidiarietà», così A. CIANCIO, *Verso un “Pilastro europeo dei diritti sociali”*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2016.

⁰ Per approfondire si segnala il documento n. 86, del 12 maggio 2017, elaborato dalla Camera dei deputati, nella Documentazione per le commissioni, Esame di Atti e Documenti dell’UE, tal titolo: *Istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali (COM(2017)250) e Proclamazione interistituzionale sul Pilastro europeo dei diritti sociali (COM(2017)251)*.

europa»⁰: se nel 1970 era quasi totalmente assorbito dalle politiche agricole, oggi finanzia una serie di interventi, soprattutto relativi allo sviluppo e la coesione economica e sociale.

Per tali ragioni, al fine di facilitare l'accordo tra le istituzioni (Consiglio e Parlamento) e per favorire una gestione coordinata delle spese, il bilancio annuale è inserito in una prospettiva finanziaria, ossia un programma pluriennale, che definisce massimali di spesa ogni anno⁰.

I fondi strutturali (FSE, FESR, FEOGA, SFOP) sono strumenti finanziari che le istituzioni comunitarie usano per promuovere la coesione economico sociale e per ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni⁰. Tra i diversi fondi, particolarmente importanti sono il Fondo Sociale Europeo (FSE), lo strumento finanziario incentrato sullo sviluppo delle risorse umane, al fine di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), il quale finanzia investimenti destinati alla creazione di posti di lavoro, nel campo tecnologico e nelle infrastrutture, e fornisce sostegno alle iniziative locali, soprattutto piccole e medie imprese.

Prima di analizzare la nuova programmazione degli FSE 2014- 2020, però, è necessario sapere che la precedente Programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, in materia di politiche sociali non ha raggiunto i risultati sperati in termini di creazione di nuova occupazione e della promozione dell'integrazione sociale, a causa di molteplici ragioni, che si proveranno ad analizzare, aggravati, naturalmente, dalla crisi economica. Secondo il rapporto del network di esperti sulla spesa del FSE per l'Inclusione Sociale, nel nostro Paese, a seguito della partecipazione ad un programma finanziato con i fondi FSE ha trovato un impiego l'1, 11%, e quella di coloro che hanno completato l'attività 14 % (su 20.996 partecipanti, hanno completato l'attività in 1.627, e sono stati occupati dopo il completamento 233), cifre basse se paragonate al 19% e l'85% della Francia⁰.

0 M. COLOMBO SVEVO, *Op. cit.*, 2005, p. 63.

0 «Secondo quanto stabilito dall'articolo 26 (9) TCE il principio di autonomia finanziaria per la comunità non dipende dai contributi degli Stati membri. Perciò per quanto attiene alle entrate, la Comunità conta su risorse proprie, determinate in funzione delle spese, decise dalle autorità di bilancio e dal Parlamento e Consiglio, che devono rispettare il principio dell'equilibrio, ossia il bilancio non può presentare deficit. In particolare, però, il Parlamento ha l'ultima parola sulle spese a favore delle regioni, secondo la procedura fissata dal Trattato istitutivo della Comunità, modificato dal Trattato di Amsterdam, (ossia l' art. 268 e l'art. 280 TCE).[...] Si tratta di una procedura complessa che vede coinvolte diverse istituzioni, in modo particolare Parlamento e Consiglio, che vengono definite comunemente autorità di bilancio. Nella prima fase della Commissione europea si elabora un progetto preliminare di bilancio sulla base di una previsione delle necessità e delle priorità politiche dell'Unione Europea. Questo progetto presentato al Consiglio che lo valuta, lo modifica e Novara come progetto di bilancio da sottoporre al Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può presentare modifiche per le spese obbligatorie ed emendamenti per le spese non obbligatorie. Nella seconda fase il Consiglio esamina gli emendamenti e le proposte di modifiche del Parlamento europeo delibera deliberando a maggioranza qualificata.[...] Segue un riesame da parte del Parlamento che può emendare o respingere le modifiche del Consiglio ai propri emendamenti, respingere in toto il bilancio e chiedere la presentazione di un nuovo progetto per importanti motivi. È da notare che dopo due letture per ciascuna istituzione e il Parlamento che approva il bilancio definitivo e della firma del presidente del Parlamento a rendere esecutivo il bilancio. Le due grandi voci di spesa del bilancio comunitario riguardano l'agricoltura e la coesione sociale». M. COLOMBO SVEVO, *Op. cit.*, 2005, p. 65.

0 M. COLOMBO SVEVO, *Op. cit.*, 2005, p. 67.

0 Fonte: ESF Expert Evaluation Network: Final synthesis report: Main ESF achievements, 2007-2013. Si faccia riferimento, inoltre, alla puntuale analisi di R. PEROTTI, F. TEOLDI, *Il disastro dei Fondi Strutturali Europei*, su *LaVoce.info*, Luglio 2014.

La maggior parte dei soggetti titolari di Programmi operativi (PO) nazionali (PON) e regionali (POR), inoltre, ha avuto la necessità di indirizzare le risorse, destinate alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale, principalmente verso politiche occupazionali e di sostegno al reddito⁰ (Cassa integrazione guadagni in deroga – CIGD) o di agevolazione fiscale (*tax credit*); le politiche sociali sono state declinate nell'ottica della ricerca del lavoro come unico strumento di reinserimento sociale, e questo non ha permesso un allargamento della platea dei beneficiari. Questa «“polverizzazione” della spesa [ha comportato] il mancato raggiungimento di quelle riforme strutturali che stanno alla base della “politica aggiuntiva” dei fondi strutturali»⁰.

Secondo uno studio dell'IFEL (Fondazione Anci)⁰, con la nuova programmazione della politica di coesione europea (2014- 2020) l'Unione Europea ha stabilito che deve essere destinato alle politiche di inclusione sociale non meno del 23,1% del Fondo sociale europeo, con particolare riferimento a quelle inserite nell'obiettivo tematico (OT) 9 dell'Accordo di partenariato (AP). In particolare l'obiettivo OT9, che mira a “promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione”, non è basato su una logica assistenziale ma, comprendendo anche il fine dello “sviluppo inclusivo”, deve favorire la partecipazione attiva e migliorare l'occupabilità, oltre a finanziare progetti a forte connotazione territoriale destinati al rafforzamento delle infrastrutture per i servizi socio-assistenziali territoriali in particolare per le Regioni meno sviluppate. Il PON Inclusione mira a valorizzare la multidimensionalità della risposta al bisogno e, in tal senso, rivolge l'azione pubblica di contrasto alla povertà non solo al settore lavorativo e agli aspetti occupazionali, ma adotta un approccio trasversale al fine di allargare la platea dei potenziali beneficiari.

Oltre all'utilizzo dei Fondi strutturali (FESR e FSE) le politiche di coesione 2014-2020 prevedono che l'obiettivo di lotta alla povertà sia perseguito anche attraverso uno specifico fondo, il Fondo di Aiuti Europei Agli Indigenti (FEAD), destinato a fornire aiuti materiali alle persone in povertà estrema. Il Regolamento UE 2014/223 ha stabilito che il FEAD ammonti a 3,8 miliardi di euro ai prezzi correnti per il periodo 2014-2020, risorse con le quali ogni Stato membro dell'UE potrà fornire aiuti alimentari e materiali di base a coloro che versano in una condizione di povertà estrema. Sempre secondo lo studio della Fondazione ANCI⁰, il FEAD rappresenta una misura innovativa, nell'ambito della lotta alla povertà dell'Unione Europea, per diversi aspetti: contribuisce al rafforzamento delle politiche sociali dell'Unione Europea; dà la possibilità agli Stati membri di fornire ai poveri un aiuto più ampio del semplice, anche se fondamentale, aiuto alimentare già

⁰ P. TAGLIATESTA, *Il rafforzamento della dimensione sociale dell'UE: il ruolo del Pon Inclusione*, in (a cura di) G. DENTE, G. FIORANI, *Povertà ed inclusione sociale in Italia: sfide e cambiamenti all'inizio della nuova programmazione dei fondi strutturali*, Quaderni della Fondazione Brodolini n. 54, 2016, p. 17.

⁰ *Ibidem*.

⁰ IFEL (fondazione ANCI), *Inclusione e lotta alla povertà nel settennio 2014-2020*, settembre 2016, p. 8.

⁰ Fondazione ANCI, *Op. cit.*, 2016, p. 25

precedentemente fornito dall'UE attraverso il PEAD (Programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti), la cui attività è terminata nel 2013. Per completezza di analisi si tenga conto anche del ruolo svolto dal FEAD, il fondo che promuove la coesione sociale e rafforza l'inclusione sociale, contribuendo al conseguimento dell'obiettivo della strategia Europa 2020 di ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale. Più precisamente, con una dotazione finanziaria che ammonta a 3,8 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, esso contribuisce al conseguimento dell'obiettivo di alleviare le forme più gravi di povertà prestando un'assistenza non finanziaria agli indigenti.

Il ruolo dei finanziamenti europei nella definizione delle misure di sostegno al reddito dipende, inoltre, dal fatto che nel 2013 il Consiglio dell'Unione ha indirizzato al nostro Paese la Raccomandazione n 4, in materia di lotta alla povertà, con la quale si sollecitava una maggiore efficacia dei trasferimenti sociali attraverso un loro migliore *targeting*, con particolare riferimento alle famiglie a basso reddito in cui siano presenti dei minori⁰. Il Governo italiano, però ha risposto a questa sollecitazione sollevando il tema della dimensione della spesa sociale italiana che, nelle funzioni relative alla lotta alla povertà, è estremamente più bassa della media europea e che pertanto risultava difficile la definizione di un *targeting* solo attraverso l'istituto dell'ISEE senza un aumento delle risorse disponibili. Successivamente, con la Raccomandazione n° 1 del 2 giugno 2014⁰ la Commissione ha chiesto, in riferimento alla sperimentazione della misura SIA - Sostegno per l'inclusione attiva, "l'estensione graduale del regime pilota di assistenza sociale, senza incidenza sul bilancio, assicurando un'assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un'applicazione uniforme su tutto il territorio, rafforzandone la correlazione con le misure di attivazione".

Quello che è interessante osservare, a questo punto dell'analisi, è quale sia effettivamente il peso dei fondi FSE nel finanziamento regionale e nazionale delle misure di sostegno al reddito. Per quanto riguarda le misure nazionali, si tenga conto che per l'attuazione del SIA (Sostegno all'Inclusione Attiva) è stato utilizzato un sistema di finanziamento che, ha utilizzato, per una quota parte, i fondi nazionali (pari ad un ammontare, per il 2016, di 750 milioni di euro, integrati per un'altra quota parte da un finanziamento, per il 2017, di un miliardo di euro annuo). Il PON Inclusione, invece, ha finanziato il rafforzamento dei servizi di accompagnamento, di attivazione e di reinserimento lavorativo per i beneficiari del SIA, per un ammontare pari a circa un miliardo di euro (per il ciclo di programmazione 2014-2020); i fondi sono ripartiti sui territori secondo un criterio demografico tramite "un bando non competitivo", ossia con risorse preventivamente

⁰ 2013/112/UE: Raccomandazione della Commissione, del 20 febbraio 2013, Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale.

⁰ Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia {SWD(2014) 413 final} – 2.6.2014.

attribuite a ciascun Ambito territoriale (attualmente 639) e assegnate alla presentazione di un progetto⁰.

Lo stesso *modus operandi* sembra essere utilizzato anche la nuova misura di sostegno al reddito di recente introdotta in Italia, il REI (Reddito di Inclusione) (si veda cap. 2). Infatti, per quanto riguarda il finanziamento del REI si prevede di utilizzare il Fondo Povertà per oltre un miliardo e 700 milioni, a cui si aggiungono le risorse per rafforzare i servizi (anche a carico del PON Inclusione) per un totale di oltre 2 miliardi di euro dal 2019⁰.

A questo punto, per mettere in evidenza quanto traspare da questa analisi, si osservino i grafici che seguono nelle successive pagine: i primi due grafici (Grafico 1 e Grafico 2) mettono in evidenza l'utilizzo dei fondi FSE da parte delle Regioni italiane per gli obiettivi "OT8: Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori" e "OT9: Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione"⁰; il Grafico 3, invece, elaborato dallo stesso Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, mostra un quadro delle risorse messe a disposizione per questa misura e il ruolo dei fondi europei utilizzati a livello nazionale attraverso il PON inclusione. Si conferma, quindi, come attraverso il PON Inclusione si provi a rispondere all'esigenza di un potenziamento della capacità amministrativa e dell'efficienza della

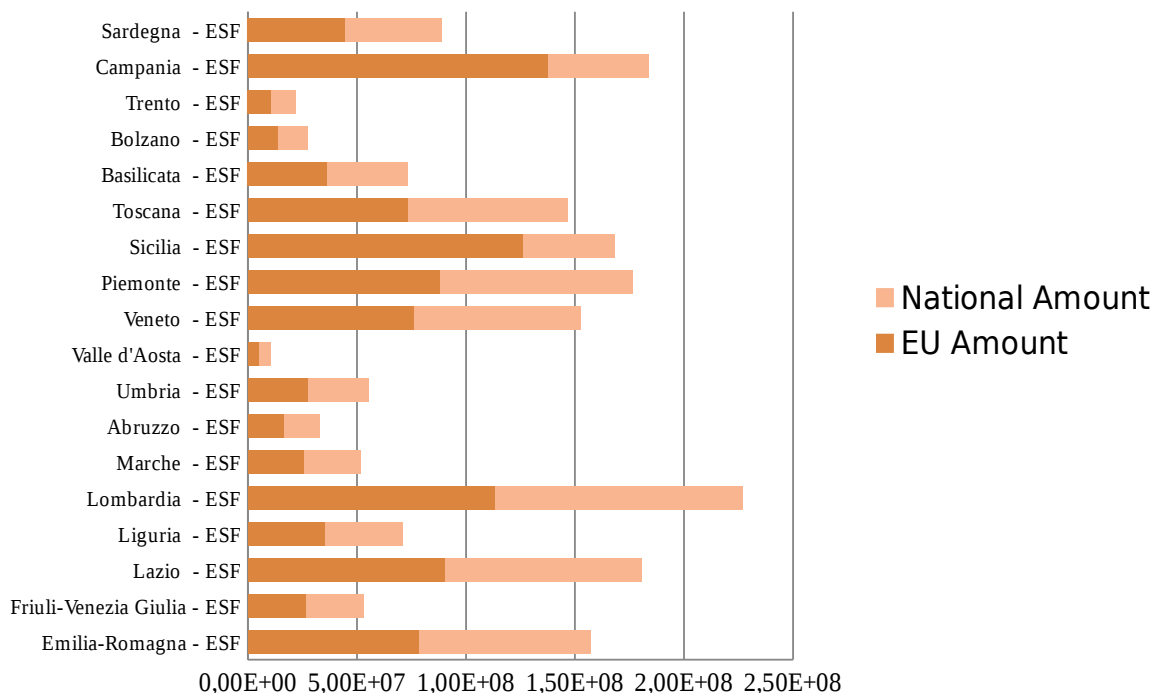
⁰ I Comuni capofila degli Ambiti territoriali dovranno presentare un progetto per il rafforzamento dei servizi sociali finalizzati alla presa in carico dei beneficiari del SIA scegliendo da una lista di azioni finanziabili che sono state preventivamente concertate tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le Regioni. La condizione per l'utilizzo dei fondi da parte dei territori è quindi una progettazione locale coerente con le Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva, adottate in Conferenza Stato-Regioni l'11 febbraio 2016 e che sono state la base delle azioni finanziabili oggetto del bando non competitivo. Sono stati definiti, inoltre, a livello bilaterale protocolli di intesa con tutte le Regioni, finalizzati a evitare sovrapposizioni di interventi e a coordinare le azioni nell'ottica del modello condiviso, tenuto conto delle specificità territoriali. Le Regioni potevano aggiungere risorse per l'attuazione del SIA, di natura regionale o comunitaria, a seconda che si scelga di ampliare la platea dei beneficiari modificando i criteri di accesso o di rafforzare i servizi di accompagnamento, di attivazione e di reinserimento lavorativo per i beneficiari del SIA. Si faccia riferimento a P. TAGLIATESTA, *Il lento cammino verso il SIA e l'introduzione di un reddito minimo come misura universale*, in (a cura di) G. DENTE, G. FIORANI, *Povertà ed inclusione sociale in Italia: sfide e cambiamenti all'inizio della nuova programmazione dei fondi strutturali*, Quaderni della Fondazione Brodolini n. 54, 2016, p. 42.

⁰ «Al rafforzamento dei servizi sociali territoriali sarà destinata una quota non inferiore al 15% del Fondo Povertà. Si tratta di 262 milioni di euro nel 2018 e di 277 milioni annui a decorrere dal 2019. Il PON Inclusione per rafforzare i servizi e la presa in carico attraverso specifiche risorse del Fondo sociale europeo 2014-2020: la gran parte del PON inclusione, con una dotazione di circa 1 miliardo di euro a questo specifico fine proposto dal Governo e approvato dalla Commissione europea. Ad agosto 2016 è stato pubblicato il primo Avviso per finanziare gli interventi da realizzare nei prossimi tre anni: quasi 500 milioni di euro destinati agli Ambiti territoriali e 600 operatori saranno selezionati per essere esclusivamente dedicati alla presa in carico dei beneficiari del REI e alla collaborazione con i servizi sociali per la progettazione personalizzata». Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Presentazione REI e strategia*, 9 giugno 2017. <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/Presentazione-REI-e-strategia.pdf>

⁰ I dati utilizzati fanno parte di <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-FINANCES-PLANNED-DETAILS> un *dataset* messo a disposizione da che fornisce informazioni sui finanziamenti previsti (pianificati) nei diversi Fondi ESI (2014-2020). I dati sono tratti dalle tabelle finanziarie adottate (disponibili entro febbraio 2017) e sono suddivisi per fondi, programmi, assi prioritari, obiettivi tematici e categoria della regione (più sviluppati, meno sviluppati, ecc. Se disponibili). I dati riguardano 533 programmi disponibili (adottati e draft) disponibili entro febbraio 2017 e comprendono il cofinanziamento UE e nazionale coperto dalla decisione di adozione. Gli stanziamenti finanziari nella tabella finanziaria del programma possono cambiare nel tempo (cioè i trasferimenti tra i temi, tra i fondi) e di conseguenza il set di dati verrà aggiornato regolarmente.

pubblica amministrazione, essendo esso espressamente indirizzato all'attivazione di un sistema di accordi e collaborazione in rete con le amministrazioni competenti sul territorio, in materia di servizi per l'impiego, tutela della salute e istruzione⁰.

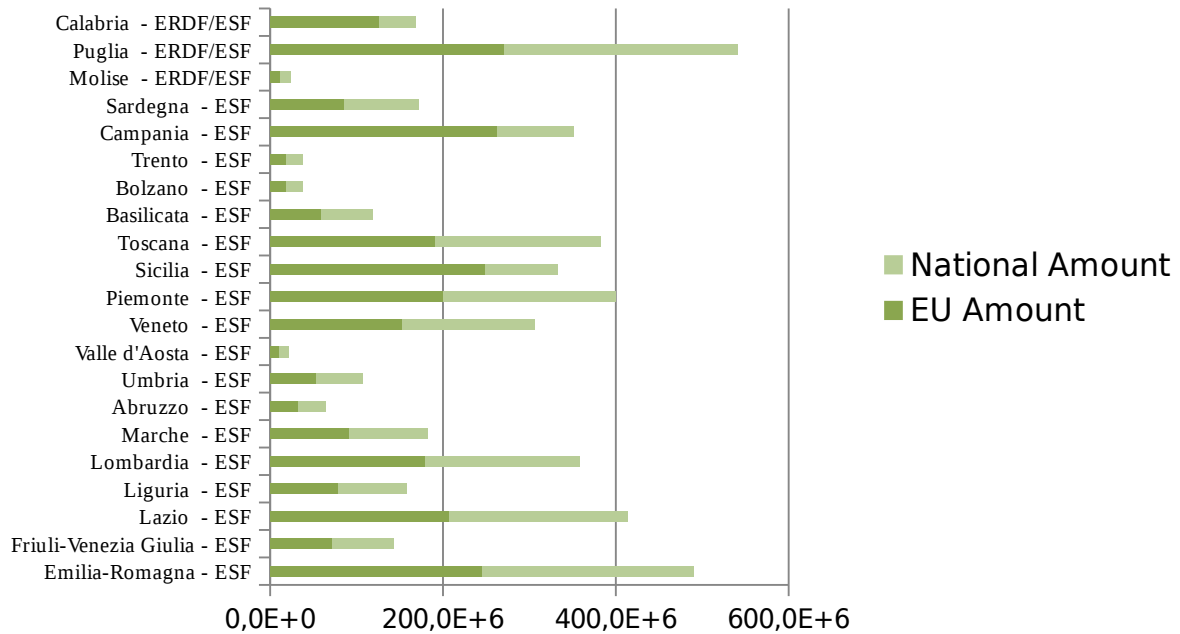
Grafico 1: Italian European Social Fund expenditure for promoting social inclusion, combating poverty and any discrimination (euro)



⁰ Cfr. il documento del Programma Operativo Nazionale Inclusion, Programma operativo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" 2014-2020, p. 10.

<http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/pon-Inclusion/Documenti/PON-Inclusion-2014-2020.pdf>

Grafico 2: Italian ESF Expenditure for Promoting Sustainable and Quality Employment and Support Labor Mobility (euro)



Grafici 1 e 2 - Elaborazioni: Monticelli – Fonte dati: cohesiondata.ec.europa.eu

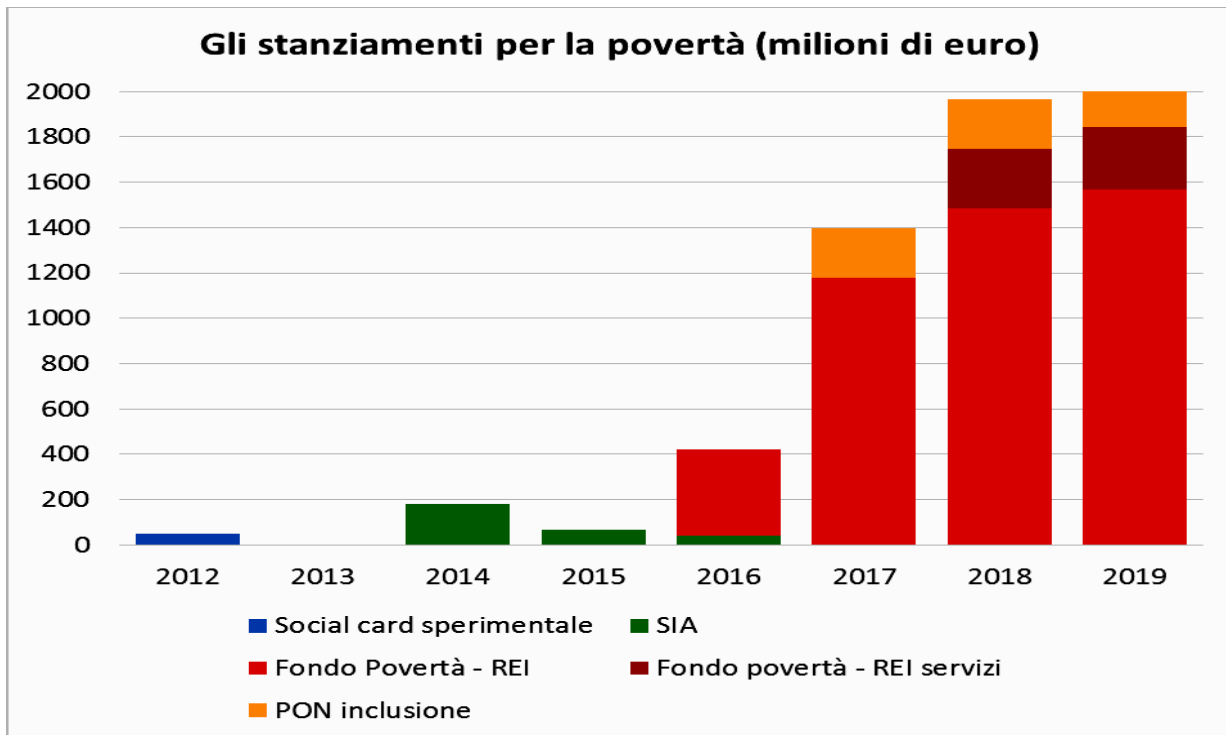


Grafico 3 - Elaborazione: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (dati aggiornati a prima dell'approvazione della Legge di Bilancio 2018).

Dai grafici, risulta evidente come i fondi FSE coprano una grossa quota del finanziamento delle politiche (non solo quelle specifiche delle misure di sostegno al reddito) in materia di

inclusione sociale e promozione dell'occupazione⁰. Si potrebbe ipotizzare, quindi, una correlazione tra l'entità della quota di finanziamento delle misure regionali di sostegno al reddito e la definizione di alcuni criteri di accesso e della condizionalità (per completezza, su questo tema, si faccia riferimento a quanto analizzato nel Cap II, par.). Per quanto riguarda invece il Grafico 3 si registra un'autonomia maggiore del finanziamento nazionale rispetto all'ammontare delle risorse previste dal PON inclusione; ovviamente tale quota dipenderà di anno in anno dal finanziamento del Fondo Povertà.

Secondo quanto emerge anche da uno studio della rete Cilap Eapn Italia⁰ «gli orientamenti UE in tema di attivazione lavorativa vanno letti in modo critico. In molti casi le politiche attive del lavoro producono lavori sottopagati e lavoratori poveri. Il riferimento alla condizionalità e all'accettazione di un lavoro non è da considerarsi prioritario: la priorità è quella di fare in modo che si esca dalla povertà assoluta»⁰.

Pertanto, anche secondo quanto emergerebbe dallo studio sulla valutazione del SIA, analizzato nel precedente capitolo, si potrebbe evincere come la debolezza delle strategie nazionali potrebbe in parte essere considerata un risvolto degli orientamenti europei in materia di condizionalità⁰.

⁰ Su questo tema si consiglia un approfondimento di I. MADAMA, M. NATILI, C. AGOSTINI, *Lucky Timing and "propitious conditions"? Europe 2020 and the Italian anti-poverty policy reform* in M. JESSOULA, I. MADAMA, *A chance for social Europe. Europe2020 and the fight against poverty and social exclusion*, Routledge, 2018.

⁰ Cilap Eapn Italia, è il Collegamento Italiano Lotta alla Povertà (CILAP), (sezione nazionale di EAPN European Anti Poverty Network), Il Cilap fa parte di una grande rete europea, la European Anti Poverty Network con sede a Bruxelles, come la maggior parte delle reti europee. Come il Cilap esistono 31 reti nazionali, aderenti ad Eapn. Le reti non sono delle organizzazioni come le altre: sono composte da organismi di origine diversa, non profit e enti pubblici, a anche individui, accumulati dall'assenza di lucro e con attività di interesse rivolte al bene comune.

⁰ Cilap Eapn Italia, *Analisi di uno Schema di Reddito Minimo in cinque Stati membri - Rapporto italiano*, Roma, 2014, p. 44. Lo studio in questione consiste nel riportare i risultati di un'indagine, svolta attraverso un questionario, che è stato somministrato fra ottobre 2013 e febbraio 2014 a circa venti esperti e *stakeholders* (accademici e studiosi, dirigenti sindacali, esponenti delle associazioni partecipative e della società civile) selezionati sia in base alla qualità delle loro competenze, sia all'intenzione di sviluppare con essi un dialogo mirato e privilegiato. Successivamente, ed in questo caso in maniera del tutto aggiuntiva, allo scopo di contribuire al tratteggio di una misura di MIS, fra il mese di gennaio e il mese di marzo 2014 è stata svolta una (sia pur limitata) ulteriore rilevazione, rivolta ai potenziali beneficiari di un MIS circa le loro specifiche esigenze in tal senso. Da questo studio è emerso come la panoramica delle opinioni può essere riarticolata in tre opzioni: contraria, favorevole, favorevole con distinguo. A pag. 59 si legge: «Le opzioni contrarie all'attivazione condizionale hanno sottolineato come sia da rifiutare ogni "condizionalità del beneficio, che ha già portato a storture in altri paesi aumentando e cristallizzando il lavoro dequalificato o precario" e come "l'unica condizione dovrebbe essere lo stato di povertà. Integrazione sociale e lavorativa non dovrebbero essere contrapposte perché l'integrazione lavorativa va considerata come una forma di integrazione sociale, dipende dal tipo di lavoro. Vanno criticate l'ottica punitiva con cui questo viene prospettato (che è più vicina al controllo che non all'arricchimento e all'abilitazione) e l'idea soggiacente la condizionalità aggiuntiva: che un povero oltre ad essere tale debba essere pronto anche ad attivarsi"».

⁰ «Le Amministrazioni più fragili, anche dal punto di vista delle competenze giuridico amministrative e dell'organico dedicato al sociale, sono quelle che dovranno gestire le risorse ingenti dei fondi strutturali destinate alle regioni del Sud che prevedono vincoli stringenti per la programmazione e la rendicontazione. Occorre, infatti, considerare l'effetto additivo di altri programmi cofinanziati da fondi comunitari, regionali e nazionali (POR 2014-2020) e il fatto che le stesse amministrazioni locali sono tenute a gestire in contemporanea i diversi processi amministrativi e gli ulteriori carichi organizzativi» in L. LEONE (a cura di), *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI*, in *Alleanza contro la povertà*, Roma, 8 novembre 2017, p. 11.

Il tema della condizionalità delle misure di sostegno al reddito, derivante dall'utilizzo dei fondi strutturali europei, però, risulta, ad avviso di chi scrive, un risvolto di una più generale condizionalità, ossia quella contenuta nella disciplina stessa dei fondi strutturali europei. Nell'attuale quadro regolamentare dei fondi strutturali, è stato introdotto il principio di condizionalità, secondo cui gestione dei fondi è concessa agli Stati membri "a condizione" che essi diano garanzia, di una serie di requisiti di partenza dell'assetto amministrativo e organizzativo (condizionalità *ex ante*). La condizionalità riguarda, inoltre, il raggiungimento di determinati obiettivi fissati ad inizio della programmazione (condizionalità *ex post*)⁰. La nozione del principio di condizionalità, nell'attuale programmazione, «comporta la verifica di determinate garanzie sulle condizioni di partenza cui potere fare riferimento all'inizio della programmazione e il riscontro nella fase attuativa del raggiungimento degli obiettivi prefissati, includendo anche quelli relativi a specifiche condizioni di contesto di tipo macroeconomico. Con l'introduzione di questo sistema composto di condizionalità ,*ex ante* ed *ex post*, l'UE ha voluto definire un complesso di regole, finalizzato a produrre un impiego più incisivo ed efficace dei Fondi SIE»⁰.

L'espressione "includendo anche quelli relativi a specifiche condizioni di contesto di tipo macroeconomico", fa riferimento a quelle condizionalità macroeconomiche, definite dall'articolo 23 del Regolamento (UE) 1303/2013, le quali impongono un adeguamento delle politiche nazionali alla rinnovata "governance" economica europea, così come prevista dal nuovo Patto di stabilità e crescita. In altri termini le condizioni di tipo macroeconomico, impongono un rispetto dei criteri del Patto di stabilità e crescita da parte dello Stato in questione, pertanto nel caso in cui uno paese non rispetti detti criteri, la Commissione può richiedere una modifica dell'Accordo di partenariato e può sospendere i pagamenti della politica di coesione⁰. Secondo alcuni studi⁰, pertanto, le istituzioni europee e gli Stati dovrebbero tener conto, nel definire le condizionalità nei confronti dei richiedenti

⁰ Si tenga conto che, anche per quanto riguarda gli obiettivi presi in considerazione, esistono delle specifiche condizionalità. Nel caso dell'Obiettivo Tematico 8 "Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori", la condizionalità consiste in: (a) Definizione e attuazione di politiche attive per il mercato del lavoro alla luce degli orientamenti in materia di occupazione; (b) Esistenza di un quadro politico strategico per il sostegno alle nuove imprese; (c) Modernizzazione e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro alla luce degli orientamenti in materia di occupazione; (d) Definizione di politiche per l'invecchiamento attivo alla luce degli orientamenti in materia di occupazione; (e) Esistenza di politiche mirate a favorire l'anticipazione e la gestione efficace del cambiamento e della ristrutturazione; (f) Esistenza di un quadro d'azione strategica per la promozione dell'occupazione giovanile, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani. Per quanto riguarda l' Obiettivo Tematico 9 "Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni discriminazione", la condizionalità consiste in: (a) Esistenza e attuazione di un quadro politico strategico nazionale per la riduzione della povertà ai fini dell'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro alla luce degli orientamenti in materia di occupazione; (b) Esistenza di un quadro politico strategico nazionale per l'inclusione dei Rom; (c) Esistenza di un quadro politico strategico nazionale o regionale per la sanità che garantisca la sostenibilità economica. Cfr. F. GAGLIARDI, *Il sistema delle condizionalità nella Programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE*, Formez PA, Dipartimento della Funzione Pubblica, Febbraio 2017, p. 6.

⁰ F. GAGLIARDI, *Op. cit.*, 2017, p. 4.

⁰ F. GAGLIARDI, *Op. cit.*, 2017, p. 8.

⁰ O. BONARDI, *Op. cit.*, 2014, p. 275.

assistenza finanziaria, delle esigenze connesse alla promozione di un elevato livello di occupazione e della garanzia di un'adeguata protezione sociale.

In quest'ottica, pertanto, sembrerebbe ragionevole la tesi sostenuta da alcuni studiosi, secondo cui la presunta inefficacia (e inefficienza) riguardo allo sfruttamento di gran parte dei fondi strutturali, non sarebbe meramente attribuibile ai singoli Stati membri, bensì ai meccanismi di erogazione dei fondi strutturali. Secondo questi studi, infatti, i fondi strutturali sarebbero un ulteriore «strumento di politica economica il cui scopo è permettere alle istituzioni comunitarie un più agevole controllo su tutta la spesa dei Paesi aderenti»⁰, Questo, ad avviso di chi scrive, potrebbe essere inefficace ai fini dell'obiettivo della diminuzione delle disparità regionali⁰, depotenziando ulteriormente la costruzione di una reale dimensione sociale europea.

3.4 Prospettive *de jure condendo*: il sussidio europeo di disoccupazione e il reddito minimo europeo.

3.4.1 La proposta di un sussidio europeo di disoccupazione (EUBS - *European Unemployment Benefits Scheme*).

Nell'ultimo anno, è emersa da diverse fonti istituzionali ed accademiche la proposta di introdurre un sussidio di disoccupazione europeo chiamato *European Unemployment Benefits Scheme* (c.d. *EUBS*), il quale operi nei Paesi dell'Eurozona come possibile strumento di

⁰ R. RAPONI, *Finanziamenti comunitari condizionati senza frontiere. La finta solidarietà dell'Unione Europea*, Reggio Emilia, 2016, p. 11. L'autrice di questo studio sostiene, attraverso una ricostruzione puntuale della gestione della Programmazione 2007-2013 e attraverso l'analisi della Programmazione 2014-2020, che il sistema dei fondi europei, così com'è, non funziona in quanto non opera nell'ambito di una reale confederazione di Stati. Secondo questa tesi alla base degli obiettivi e delle finalità dei finanziamenti comunitari, infatti, non ci sarebbe un vero e proprio modello di promozione redistributiva della crescita, mediante un sistema di intervento pubblico (nel caso federale) che, in verità può essere esercitata solo dagli Stati, ma una teoria di mero rafforzamento dell'azione spontanea delle forze regolatrici del mercato. Altri autori, pur non facendo riferimento, nei loro lavori, a posizioni simili a quella di Raponi, criticano il meccanismo dei controlli, della gestione dell'erogazione dei fondi strutturali europei, sostenendo che le procedure siano piuttosto rigide e concorrono a dilatare i tempi di realizzazione delle azioni, evidenziando così "luci ed ombre", cfr. C. ELIA, S. B. GRASSI, *Il caso del fondo sociale europeo*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, fasc., 3, settembre 2002, p. 1080. Dello stesso avviso, rispetto ad una critica ai meccanismi di controllo altri autori che sottolineano come l'aver delegato gran parte di questi controlli al livello nazionale, rappresenti un arretramento rispetto al sistema di amministrazione prima vigente, Cfr. M. MANENTI, G. POZZARI, *Il fondo sociale europeo-FSE*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2/2002, p. 687. Gli stessi autori Perotti e Teoldi, ritengono la formula del co-finanziamento "irragionevole e deleteria" per gli Stati membri, frutto "di una mentalità burocratica e dirigitica", Cfr. R. PEROTTI, F. TEOLDI, *Op. cit.*, Luglio 2014.

⁰ Risulta importante sottolineare come sia difficile reperire i dati necessari in grado di misurare l'impatto delle politiche sociali finanziate attraverso i fondi strutturali europei, nel ridurre le disparità tra le diverse regioni. Secondo alcuni studi le verifiche empiriche sembrano confermare l'impatto positivo dei fondi strutturali sulle economie regionali, ma in modo eterogeneo. Gli effetti variano a seconda di territori, assetti istituzionali e periodi di programmazione. G. COPPOLA, S. DESTEFANIS, G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, *L'impatto delle politiche di coesione sullo sviluppo delle regioni italiane*, in *EyesReg*, Vol.7, N.3, Maggio 2017. Non sono dello stesso parere Perotti e Teoldi i quali affermano che nessuno sa quali effetti abbiano i progetti finanziati con i fondi strutturali, ma nonostante questo, in cinque anni si sono finanziati oltre 500.000 progetti di formazione, e innumerevoli altri progetti, R. PEROTTI, F. TEOLDI, *Op. cit.*, Luglio 2014.

stabilizzazione contro i c.d. *shock* macroeconomici asimmetrici (quelli che colpiscono con diversa intensità i Paesi membri dell'Eurozona)⁰. Un dispositivo del genere viene visto con favore dai suoi proponenti dato che la definizione di un sussidio di disoccupazione europeo, da un lato, rappresenterebbe un'importante novità nel panorama delle misure anticrisi adottate dall'Unione Europea e, dall'altro, favorirebbe la riapertura di una riflessione profonda sulla necessità o meno di procedere verso una maggiore armonizzazione degli strumenti di protezione sociale a livello europeo⁰. L'idea di un sussidio di disoccupazione definito a livello europeo non è nuova; già nel 1975 era stata avanzata dall'ex Commissario Ue francese Robert Marjolin, ma era ben presto scomparsa dal dibattito europeo.

La discussione si è riaperta solo nel giugno 2012 con il noto Rapporto dei 4 Presidenti⁰, seguito nel 2013 dal documento “*Communication on Strengthening the Social Dimension of the EMU*”⁰. Successivamente, nel settembre del 2014, la European Parliament's Added Value Unit, ha pubblicato il rapporto *Cost of Non-Europe*, in cui si ribadisce che un regime comune di assicurazione contro la disoccupazione avrebbe costituito un potenziale risparmio di 71 miliardi di euro tra il 2009 e il 2012 per i Paesi più colpiti dalla crisi. L'ex commissario europeo responsabile di Employment, Social Affairs and Inclusion, László Andor, si è più volte espresso⁰ a favore di un sistema di EUBS (European Unemployment Benefit Scheme) e il 18 luglio 2014 i ministri dell'EPSCO (Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council) hanno discusso per la prima volta di un possibile sistema di assicurazione contro la disoccupazione a livello europeo e delle sue implicazioni per il bilancio dell'eurozona. Infine, tale misura è stata anche menzionata nella Relazione dei 5 presidenti⁰ del giugno 2015 e, sempre nel 2015, il Ministro dell'Economia e delle Finanze (MEF) italiano Pier Carlo Padoan ha presentato un piano per

⁰ Rispetto alla capacità dell'EUBS di agire in modo efficace come stabilizzatore automatico si rimanda all'articolo pubblicato sul Menabò da Andrea Brandolini, Francesca Carta e Francesco D'Amuri A. BRANDOLINI, F. CARTA, F. D'AMURI, *A feasible unemployment-based shock absorber for the euro area*, in *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional Papers), november 2014.

⁰ Si segnala il numero monografico della rivista *Economia & lavoro, Rivista di politica sindacale, sociologia e relazioni industriali* n. 1/2017 dal titolo *The EUBS. New Challenges for Unemployment Status and Social Security Rights in the EU*, a cura di M. FAIOLI, che ne ha curato la prefazione. *Introduction. The EUBS without States?* pp. 7-10; S. BOLOGNA, *The European Unemployment Benefit Scheme: Legal Basis for Resocialising Europe*; T. BAZZANI, *EUBS Implementation from a Comparative Perspective: A Chance for Increasing the EU's Legitimacy. The Danish and the Italian Systems*; F. FERRARI, S. D'ASCOLA, *European Unemployment Benefit Scheme to Face Social Exclusion: A Real Perspective or Just a Political Shangri-La?*; M. MENGHI, *The EUBS: Questioning and Reacting; The EUBS and the Protection from Involuntary Unemployment: Towards a New Model of Solidarity in Europe?*; M. MONTICELLI, *The EUBS and the Protection from Involuntary Unemployment: Towards a New Model of Solidarity in Europe?*; V. FERRANTE, *Afterword. The European Unemployment Benefit Scheme: The Way Ahead*.

⁰ Consiglio Europeo, *Verso un'autentica unione economica e monetaria, Relazione del presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy*, Bruxelles, 26 giugno 2012.

⁰ European Commission, “*Communication on Strengthening the Social Dimension of the EMU*” ,2 ottobre 2013. http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002_1-emu_en.pdf

⁰ L. ANDOR, *Basic European unemployment insurance, Countering divergences within the Economic and Monetary Union*, Report speech at Vienna University Economics and Business, 29 settembre 2014; L. ANDOR, *Basic European unemployment insurance as an automatic fiscal stabiliser for an 'EMU 2.0'*, report speech at Conference on Economic shock absorbers for the euro zone, Brussels, 20 June 2014.

l'introduzione di un EUBS (European Unemployment Benefits Scheme) in un discorso tenuto presso l'Università di Lussemburgo, e il MEF ha contestualmente presentato un documento⁰ sul tema.

Le proposte per l'introduzione di uno schema europeo di assicurazione contro il rischio di disoccupazione sono diverse, le principali si possono così differenziare: un modello di EUBS inteso come meccanismo comune d'intervento in situazioni emergenziali denominato sussidio equivalente (c.d. *Equivalent EUBS*), oppure il sussidio genuino, uno schema europeo di protezione minima (c. d. *Genuine EUBS*)⁰.

Per una definizione completa⁰ si tenga conto che con sussidio equivalente (c.d. *Equivalent EUBS*) si intende uno schema in cui i trasferimenti finanziari provenienti da un fondo sovranazionale, sono trasferiti dagli Stati membri al fondo, e viceversa, e non direttamente agli individui disoccupati, e le risorse trasferite sono destinate a finanziare prestazioni di disoccupazione. Tale modello, in linea di principio, lascerebbe gli Stati membri liberi di ripartire i fondi tra disoccupati in base alla legislazione nazionale esistente, riducendo la necessità di armonizzare la legislazione nazionale. Invece con un sussidio genuino (c. d. *Genuine EUBS*) i trasferimenti finanziari del fondo sovranazionale sono diretti direttamente ai singoli disoccupati. I sistemi nazionali di prestazione sono responsabili della raccolta dei pagamenti da parte degli individui, riportano i dati sulla storia del lavoro degli individui all'EUBS e mediano nel trasferimento da parte dell'Unione Europea ai cittadini.

L'istituzione del sussidio equivalente prevedrebbe un possibile European Re-insurance Fund, alimentato regolarmente da contributi nazionali e con funzioni di supporto ai sistemi assicurativi nazionali⁰. Il sussidio genuino⁰, invece, prevedrebbe un EUBS caratterizzato da un'assicurazione per tutti i lavoratori UE, un tasso di sostituzione (rapporto fra beneficio e salario) pari al 50 per cento del salario assicurato e una durata massima del beneficio di 12 mesi. La rete di protezione sarebbe finanziata attraverso il trasferimento di contributi sociali pagati dai lavoratori e/o

⁰ European Commission, The Five President's Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union, in Background documents on economic and monetary union, 22 June 2015.

https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en ;

Cfr. anche L. GIANNITI, *Dal Rapporto dei 4 Presidenti del 2012 a quello dei 5 Presidenti del 2015: prime note sull'evoluzione della governance economica dell'Unione*, in *Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini* 1/2016, pp. 389-420.

⁰ MEF, *European unemployment insurance scheme*, in www.mef.gov.it, October 2015,

⁰ Cfr. MEF, G. BECATTI, G. DI DOMENICO, G. INFANTINO, *Un'assicurazione europea contro la disoccupazione: contesto, analisi e proposte di policy*, Note tematiche, n. 1, gennaio 2015.

⁰ M. BEBLAVÝ, G. MARCONI, I. MASELLI, *A European Unemployment Benefits Scheme: The rationale and the challenges ahead*, CEPS Report, August 2015, *Op. cit.*, p.13.

⁰ Cfr. D. GROES, *Automatic stabilisers for the Eurozone*, 2013.

⁰ S. DULLIEN, *Assessing the stabilization impact of a European Unemployment Benefit Scheme: Is the US model the right point of reference?*, Brussels, 2013.

dai datori di lavoro dei singoli Paesi e l'entità della misura sarebbe "di base", ossia al di sotto del livello solitamente fornito dagli schemi nazionali e limitata a un periodo di tempo breve. I lavoratori beneficerebbero, in tal modo, di una protezione basata su un mix tra quella di base fornita dallo schema europeo e quella, solitamente più elevata nell'importo e nella durata, concessa dalle istituzioni nazionali.

La compatibilità con i Trattati

Prima di procedere nell'analisi della proposta è necessario tener conto che, essendo la stessa ancora *de jure condendo*, vi sono studi differenti anche in merito alla base giuridica di questa possibile misura di sostegno al reddito. Si segnala, fra quelli recentemente pubblicati, una pubblicazione⁰ del *Centre for European Policy Studies (CEPS)*⁰, curata da Miroslav Beblavý, and Karolien Lenaerts, che riassume quanto emerso negli ultimi anni dalle ricerche su questo tema. Pertanto l'analisi che segue è uno studio compilativo dei risultati più interessanti emergenti dagli studi in questione.

La base giuridica per l'EUBS di tipo sussidio equivalente (c.d. *Equivalent EUBS*) potrebbe derivare dalla combinazione delle disposizioni dell'articolo 122 (2) TFUE e dell'articolo 352 (1) TFUE. L'articolo 122 (2) TFUE⁰, a condizione che questi regimi abbiano una soglia elevata per di copertura (cioè quando sono veri sistemi di riassicurazione) sembra consentire una certa condizionalità, in quanto consente al Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione, di concedere il sostegno finanziario dell'Unione a un solo Stato membro, a condizione che talune condizioni siano soddisfatte. Tali condizioni devono essere intese come "gravi difficoltà" che potrebbero interessare uno degli Stati membri non solo a causa di disastri naturali, ma anche di "eventi eccezionali al di fuori del suo controllo". Il requisito di "certe condizioni" incorporato nell'articolo, però, implica che l'assistenza finanziaria possa essere concessa solo se legata alla condizionalità e non automaticamente⁰. Inoltre, non si può non tener conto dell'interpretazione

⁰ M. BEBLAVÝ, AND K. LENAERTS, *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme*, CEPS, European Union, 2017.

⁰ Il Centro per gli studi di politica europea (CEPS), istituito nel 1983, è un think tank con sede a Bruxelles, in Belgio, che intraprende una ricerca "che porta a soluzioni alle sfide che l'Europa oggi deve affrontare".

⁰ L'articolo 122 TFUE (ex articolo 100 del TCE) al par. 2 afferma che: «Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa».

⁰ M. BEBLAVÝ, K. LENAERTS, *Op. cit.*, 2017, p. 66.

data dalla Corte di Giustizia all'art. 122 (2) TFUE⁰. Per tali ragioni l'art. 352 (1) TFUE⁰, noto anche come "clausola di flessibilità" potrebbe essere una base giuridica più adatta per un EUBS come sussidio equivalente, in quanto offre una possibilità di colmare un vuoto legislativo, anche nel caso in cui i trattati non prevedano una (sufficiente) base giuridica ma, in quel settore, risulti necessaria una legislazione per raggiungere gli obiettivi stabiliti nei trattati (espliciti o implicito). Secondo quanto stabilito dall'articolo, infatti, la Commissione europea potrebbe elaborare una proposta che il Consiglio potrebbe adottare all'unanimità, previo consenso del Parlamento europeo.

Un articolo che invece potrebbe potenzialmente costituire una base giuridica per il sussidio genuino (c. d. *Genuine EUBS*) è l'Art. 175 (3) TFUE⁰, secondo il quale il Consiglio e il Parlamento europeo possono adottare "azioni specifiche al di fuori dei Fondi" se ciò è necessario per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'UE (articolo 174 TFUE). Si deve tener conto, però, che l'obiettivo della "coesione" è attualmente inteso come la riduzione delle disparità, in relazione a differenze presenti in zone facenti parte dell'UE e politicamente e socialmente intollerabili, quali la disoccupazione⁰. Pertanto l'EUBS di tipo sussidio genuino potrebbe rientrare nel campo di applicazione dell'art. 175 (3) TFUE, in quanto misura che mira alla riduzione delle disparità in materia di disoccupazione, ed in grado di rafforzare la coesione sociale all'interno dell'UE. L'espressione "fuori dei Fondi" utilizzata nell'articolo indica che «fintanto che una politica incoraggia la coesione economica e sociale, può anche differire da quelle perseguite dai fondi»⁰.

La compatibilità con i sussidi nazionali degli Stati membri

0 «La Corte di Giustizia, all'interno della La sentenza nella causa C-370/12, Pringle, ha escluso che esista un'incompatibilità con l'art. 122 par. 1, TFUE ed un meccanismo come quello istituito dal Trattato MES gli artt. 3, par. 1, lett. c), TFUE e 127 TFUE, in materia di politica monetaria, dal momento che esso «non rappresenta un fondamento giuridico adeguato per un'eventuale assistenza finanziaria dell'Unione agli Stati membri che già si trovano o rischiano di trovarsi in gravi problemi finanziari, l'istituzione di un meccanismo di stabilità come il MES non sconfinava nei poteri che detta disposizione conferisce al Consiglio» (par. 116). Parimenti, non c'è interferenza con l'art. 122, par. 2, TFUE (la cd. clausola di solidarietà introdotta dal Trattato di Lisbona),^[5] poiché, da un lato, «l'istituzione del MES non incide sulla competenza dell'Unione di accordare (...) un'assistenza finanziaria puntuale ad uno Stato membro qualora si constati che quest'ultimo si trova in difficoltà o è seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo»; dall'altro, «né l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE né alcun'altra disposizione dei Trattati UE e FUE conferiscono una competenza specifica all'Unione ad istituire un meccanismo di stabilità permanente come il MES » (paragrafi 104 e 105). » E. LONGO, *UE - La sentenza nella causa C-370/12 Pringle*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013.

0 L' articolo 352 TFUE (ex articolo 308 del TCE) al par. 1, afferma che: «Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo».

0 L'Articolo 175 TFUE (ex articolo 159 del TCE), al par. 3 afferma che: «Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie, al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni».

0 M. BEBLAVY, K. LENAERTS, *Op. cit.*, 2017, p. 58.

0 «Va osservato che il riferimento ai "fondi" di cui all'articolo 175, paragrafo 3 del TFUE riguarda non solo il sostegno finanziario che può essere concesso nel titolo XVIII del TFUE, ma tutti i programmi di sostegno finanziario previsti nei trattati (ad esempio il Fondo sociale europeo)». M. BEBLAVY, K. LENAERTS, *Op. cit.*, 2017, p. 58.

Uno dei temi più importanti inerenti l'introduzione di un possibile sussidio di disoccupazione a livello europeo riguarda senza dubbio la compatibilità fra questa misura e le misure nazionali di sostegno al reddito dei diversi Stati membri, denominati *National Unemployment Benefit Scheme* (c.d. NUBS). Certamente è possibile sostenere che in linea di principio, in termini di qualità della protezione sociale, la coesistenza di EUBS nel territorio degli Stati membri porterebbe ad un livello dei benefici complessivo superiore. La questione della compatibilità tra EUBS e NUBS si porrebbe principalmente nel caso della tipologia di un sussidio genuino, in quanto, come abbiamo detto, esso riguarda una misura che verrebbe erogata direttamente dall'Unione Europea ai disoccupati dei singoli stati.

In questo caso, infatti, la compatibilità dipenderebbe principalmente dalla differenza del c.d. tasso di copertura tra le diverse misure. Come descritto dallo studio del CEPS, il tasso di copertura dell'EUBS risulterebbe tendenzialmente superiore a quello delle misure esistenti NUBS, l'unica eccezione è una variante che copre solo un breve periodo di tre mesi di disoccupazione. In secondo luogo è necessario considerare il c.d. tasso di sostituzione tra le diverse misure. In particolare, sempre secondo lo studio del CEPS, se il tasso di sostituzione fosse molto inferiore rispetto alla maggioranza dei sistemi nazionali, non solo non si raggiungerebbe una riduzione delle "disparità" tra i diversi Paesi, ma si potrebbe addirittura favorire una riduzione delle prestazioni di disoccupazione nella maggior parte degli Stati membri. Ad eccezione di questa situazione, però, l'introduzione di un sussidio genuino a livello europeo, «potrebbe anche generare una convergenza nella progettazione di i programmi nazionali verso l'EUBS, poiché gli Stati membri possono adottare misure per agevolare la transizione tra i due paesi EUBS e NUBS»⁰.

Tuttavia, ai sensi dell'art. 153 TFUE la sovranità degli Stati membri in materia di diritto della sicurezza sociale dipende dal voto unanime nel Consiglio⁰. Per tali ragioni l'art. 175 (3) TFUE che, come si è detto, costituisce la base giuridica del tipo sussidio genuino di EUBS, potrebbe interferire con la legislazione nazionale in materia di sicurezza sociale⁰.

⁰ *Ibidem*.

⁰ La sovranità degli Stati membri è protetta proceduralmente dal *principio dell'unanimità*. L'Art. 153 TFUE contiene la c.d. *clausola di salvaguardia* costituzionale per proteggere la nazionalità competenze nel settore della sicurezza sociale. «La legislazione dell'UE non può incidere sul diritto degli Stati membri di definire principi fondamentali dei loro sistemi di sicurezza sociale, non può pregiudicare l'equilibrio finanziario, e quando adottano misure nel campo della legislazione in materia di sicurezza sociale, il Consiglio ha votato all'unanimità». M. BEBLAVY, K. LENAERTS, *Op. cit.*, 2017, p. 59.

⁰ «Siccome ci stiamo riferendo al tipo di EUBS sussidio genuino, che non comporta alcuna armonizzazione legale, ma ha un effetto di armonizzazione *de facto* sui NUBS (innescato dai processi politici ed economici), l'art. 175, n. 3, del TFUE, pertanto, pregiudicherebbe la tutela della sovranità degli Stati membri (escludendo quindi l'articolo 175, paragrafo 3 del TFUE come base giuridica) Nella fase di screening dei trattati dell'Unione europea, è chiaro che ogni volta che le questioni di sicurezza sociale siano esplicitamente interessate dalla base giuridica è richiesta l'unanimità. L'articolo 175, paragrafo 3, del TFUE non si riferisce alla legge sulla sicurezza sociale, ma al coesione sociale. La creazione di un fondo per la coesione sociale non riguarda in linea di principio i sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri. Tuttavia, per quanto riguarda l'EUBS, si può vedere che l'interazione tra NUBS e EUBS richiederebbe (non giuridicamente ma in realtà) un adattamento della legge NUBS al fine di agevolare le transizioni. Questa armonizzazione *de facto* ha a impatto comparabile sulla legislazione nazionale in materia di sicurezza sociale, come

Per risolvere questi problemi, pertanto, si potrebbe trovare una ipotetica base giuridica per un sussidio europeo di disoccupazione (in tutte le sue varianti), nel combinato tra gli articoli 175 (3) TFEU e 352 (1) TFEU⁰. Questo perché l'Art. 352 (1) del TFUE è necessario per garantire il voto unanime nel Consiglio, e ciò garantirebbe il diritto degli Stati membri di definire i principi fondamentali al centro dei loro regimi di sicurezza sociale, concedendo un potere di veto nel caso in cui tali principi fossero minacciati da una proposta di EUBS. Gli Stati membri, infatti, potrebbero votare contro un proposto bando dell'UE prima della sua attuazione qualora non fosse in linea con i principi fondamentali dei propri programmi, quindi l'introduzione di un sussidio europeo sarebbe possibile con un voto unanime del Consiglio.

In conclusione, poiché l'art. 352 (1) n. 1 TFUE stabilisce che non si possa limitare il diritto degli Stati membri di definire i principi fondamentali dei loro sistemi di sicurezza sociale, si tenga conto che, sebbene l'introduzione di un sussidio europeo di disoccupazione potrebbe favorire una pressione *de facto* sui governi verso una convergenza dei regimi nazionali di sicurezza sociale (in convergenza verso l'EUBS), contemporaneamente non è previsto nessun obbligo giuridico a farlo per gli Stati membri.

La base giuridica delle possibili fonti di finanziamento dell'EUBS

Come è stato approfondito in precedenza, la creazione di un sussidio europeo di disoccupazione prevedrebbe un finanziamento UE, attuato attraverso un fondo sovranazionale specifico e compatibile con gli attuali schemi di fondi strutturali. Un tale approccio, a sua volta, rafforzerebbe ulteriormente il modello di coordinamento delle politiche che impiegano fondi specifici. Come è ben noto, i fondi strutturali sono suddivisi in due categorie: risorse direttamente gestite dalla Commissione europea e altre gestite dagli Stati membri attraverso i loro organi amministrativi centrali e periferici (il cosiddetto finanziamento indiretto). Negli ultimi anni sono stati istituiti ulteriori programmi di finanziamento per far fronte all'esacerbazione della crisi economica dell'Europa⁰.

Per questi motivi è importante, innanzitutto, ragionare sulla compatibilità tra un possibile EUBS come sussidio equivalente e l'art. 125 (1) TFUE, (cosiddetta clausola *no-bail out*, o

l'armonizzazione legale. Pertanto, se si utilizzasse come base giuridica solo l'art. 175, n. 3, del TFUE si verificherebbe una incompatibilità con le limitazioni fissate da altre basi giuridiche dell'UE». M. BEBLAVY, K. LENAERTS, *Op. cit.*, 2017, p. 60.

0 M. BEBLAVY, K. LENAERTS, *Op. Cit.*, 2017, p. 60.

0 Dobbiamo ricordare ad esempio il Fondo europeo di stabilità finanziaria (EFSF), un veicolo a scopo speciale, approvato dai membri dell'area dell'euro il 9 maggio 2010, allo scopo di fornire assistenza finanziaria a paesi che presentano difficoltà economiche pur preservando la stabilità finanziaria in Europa. L'EFSF è stato successivamente sostituito dal meccanismo europeo di stabilità (ESM), un dispositivo permanente di stabilizzazione istituito modificando il trattato europeo il 23 marzo 2011. A questi programmi dobbiamo aggiungere il meccanismo di risoluzione unica, istituito dal Parlamento europeo e Regolamento (UE) n. 806/2014 del Consiglio, in data 15 luglio 2014, al fine di garantire una risoluzione ordinata delle banche che hanno fallito quando sono state esaurite tutte le altre opzioni, come lo strumento per il salvataggio.

clausola di non salvataggio), su cui anche la Corte di Giustizia ha dato un'interpretazione nella sentenza c.d. Pringle⁰. Secondo questo articolo, infatti, «l'Unione non è responsabile degli impegni assunti da governi centrali, regioni, locali o altre autorità pubbliche, altri enti governativi di diritto pubblico o imprese pubbliche di uno Stato membro». Si potrebbe “aggirare” quanto previsto dalla clausola di non salvataggio, sulla base di quanto affermato dalla Corte di Giustizia, ossia che l'UE può concedere assistenza agli Stati membri a condizione che li stimoli a perseguire buone politiche di bilancio e a svolgere riforme strutturali; quindi affermando che essendo l' EUBS innanzitutto un buon “stabilizzatore economico” per definizione, esso promuova un sostegno alla stabilità economico-finanziaria.

A questo punto, secondo lo studio del CEPS, è possibile analizzare due possibili opzioni di finanziamento per un sussidio europeo di disoccupazione. «La prima opzione riguarda l'utilizzo del bilancio dell'UE, e richiederebbe una doppia base giuridica, una per l'introduzione di una nuova linea di bilancio da ricercarsi nell'art. 314 TFUE in combinato con il regolamento n. 966/2012/49, e una nell'art. 352 (1) TFUE, per quanto riguarda l'aumento delle entrate supplementari per l'EUBS»⁰.

Riguardo la prima ipotesi analizzata dallo studio in questione, si tenga conto che, secondo l'art. 311 (2) TFUE, il bilancio dell'Unione europea è finanziato mediante “risorse proprie”, fatto salvo “altre entrate” (queste ultime destinate però a finanziare scopi specifici); inoltre l'art. 21 (2) lett. D), del regolamento n. 966/2012, prevede che i ricavi raccolti dagli Stati membri o dagli individui possono essere destinati ad uso esclusivo da parte dell'UE. I ricavi con riserva sono considerati “entrate con destinazione esterna”, appaiono nel bilancio come “altri redditi” e non si alimentano nel bilancio generale dell'UE, né richiedono modifiche delle proprie decisioni di spesa.

La seconda opzione è stabilire il finanziamento al di fuori del bilancio dell'UE. In questo caso, però, sarebbe necessaria una agenzia per l'EUBS con una personalità giuridica e un proprio bilancio distinto (articolo 352 (1) TFUE) o dovrebbe essere istituito un fondo dedicato (attraverso un accordo intergovernativo) a condizione che non comprometta la funzione di controllo del bilancio del Consiglio e il Parlamento europeo; quindi i contributi possono essere raccolti dagli Stati

⁰ Sempre all'interno della sentenza nella causa C-370/12, Pringle, rispetto all'art. 125 TFUE, la Corte ha osservato che esso «non vieta la concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno o più Stati membri ad uno Stato membro che resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori e purché le condizioni collegate a siffatta assistenza siano tali da stimolarlo all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa» (par. 137). Successivamente, ha verificato il rispetto, da parte del Trattato MES, di entrambe le condizioni ora menzionate. Da un lato, infatti, «i dispositivi di sostegno alla stabilità cui può ricorrere il MES in forza degli articoli 14-18 di tale Trattato fanno emergere che il MES non si farà garante dei debiti dello Stato membro beneficiario[, il quale] resterà responsabile, nei confronti dei propri creditori, dei propri impegni finanziari» (par. 138). Dall'altro, «un sostegno alla stabilità può essere accordato ai membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari solo qualora un siffatto sostegno sia indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso nonché dei suoi Stati membri e la concessione di tale sostegno sia subordinato a condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto» (par. 142). E. LONGO, *Op. cit.*, 2013.

⁰ M. BEBLAVY, K. LENAERTS, *Op. cit.*, 2017, p. 61.

membri e dagli individui⁰. Una caratteristica dell'EUBS particolarmente rilevante per il finanziamento è il rilascio del debito, ma l'art. 17 (2), del regolamento sulle norme finanziarie vieta il rilascio di debiti per finanziare il bilancio generale dell'UE. A questa regola, però, ci si è a volte non attenuti, come, ad esempio, è stato nel caso del MESF (il meccanismo europeo di stabilità finanziaria) il quale può emettere debiti, che deriva dal fatto che l'UE è autorizzata a prendere in prestito o prestare per scopi specifici e predefiniti. La garanzia per il prestito è quindi limitata al fondo e potrebbe essere estesa solo all'Unione il bilancio. La base giuridica a sostegno dell'emissione di debiti sarebbe identica a quella che istituisce l'EUBS precedentemente analizzate.

La compatibilità con l'ordinamento italiano

Alla luce di ciò che è stato appena analizzato, nel paragrafo precedente, risulta utile domandarsi se, ed in che forme potrebbe esistere una compatibilità giuridica tra l'ordinamento attuale vigente nel nostro Paese, in materia di tutela dei “non occupati” ed un possibile sussidio europeo di disoccupazione. Secondo alcuni autori le due proposte di attuazione (*equivalent EUBS* e *genuine EUBS*) potrebbero non essere in contrasto con l'art. 38 Cost., in quanto non rappresenterebbero un problema rispetto «a quel prisma che la giurisprudenza italiana ha elaborato nel tempo»⁰. Si sottolinea, inoltre, che l'EUBS non inciderebbe, inoltre, sul riparto Stato/Regioni e, dunque, sull'art. 117 Cost. in quanto si configurerebbe come una misura previdenziale, quindi materia di competenza statale. L'intervento europeo in questa materia, inoltre, potrebbe intervenire, in virtù del principio di sussidiarietà, per «integrare», ai fini dell'adeguatezza, le misure nazionali esistenti, attraverso le modalità dell'EUBS come sussidio equivalente. Per quanto riguarda l'EUBS come sussidio genuino, invece, dovrebbe essere amministrato alla stregua della Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, e dunque per il tramite dell'INPS. L'unico eventuale conflitto, potrebbe verificarsi, in materia amministrativa, tra INPS ed eventuale agenzia unica europea di sicurezza sociale, entità che, in questo modello, potrebbe essere costituita per il coordinamento delle prassi⁰.

3.4.2 La proposta di un reddito minimo europeo (MI – Minimum Income)

⁰ Dal punto di vista giuridico, la raccolta di contributi da parte degli individui è più complessa rispetto alla raccolta di contributi dagli Stati membri, come il primo, solleva la questione se l'UE abbia il potere di riscattare tali contributi. Una soluzione sarebbe quella di concludere un accordo intergovernativo per la riscossione e il trasferimento di fondi da parte del paese (a seguito dell'esempio del Fondo per la risoluzione unica).

⁰ M. FAIOLI, S. BOLOGNA, *Sull'adeguatezza dell'indennità euro-unitaria di disoccupazione (EUSB)*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale* 1/2017, p 15.

⁰ «In particolare la questione verrebbe a crearsi allorché si dovesse rendere compatibile il genuino EUBS con l'attuale regime della condizionalità riformulato nel 2015 con il *Jobs Act*. Anzi, per alcuni versi, visto che è la condizionalità la regola giuridica che permette di applicare in modo speciale, almeno in questo caso, la clausola di claw back, la Gestione prestazioni temporanee, in accordo con il Ministero del lavoro e l'ANPAL, dovrebbe trovare la modalità amministrativa di comunicazione all'agenzia europea dei fatti utili a determinare l'indice che attiva o meno la clausola di *claw back*», in M. FAIOLI, S. BOLOGNA, *Op. cit.* p. 22,

Un reddito minimo europeo, dovrebbe servire, come afferma il presidente Juncker, «come bussola per la rinnovata convergenza all'interno dell'area dell'euro»⁰. Secondo alcuni studiosi, infatti, il tema del reddito minimo garantito sarebbe «assurto ormai al rango di diritto fondamentale sovranazionale, [...] così ad investire due piani che dovrebbero tra loro convergere: quello dell'adeguamento interno alle indicazioni di fonte europea, platealmente qui disattese, e quello della costruzione di una rete di protezione comune, sotto la responsabilità e, forse, con il contributo finanziario diretto dell'Unione»⁰.

Dopo la Raccomandazione del 1992⁰ sui criteri comuni in materia di risorse sufficienti e assistenza sociale nei sistemi di protezione sociale (del Consiglio delle Comunità europee), la Commissione e il Parlamento hanno recentemente adottato diverse iniziative per promuovere il rafforzamento dei meccanismi l'Unione Europea; tra i più rilevanti vi è la Raccomandazione sull'inclusione attiva, la quale è stata adottata dalla Commissione nel 2008⁰ e poi approvata dal Consiglio. Quest'ultima, in particolare, propone una strategia integrata nell'attuazione di tre ambiti di inclusione sociale (adeguato sostegno al reddito, mercati del lavoro inclusivi e accesso a servizi di qualità) e la necessità di assicurare l'efficacia delle politiche di inclusione attraverso un disegno e un coordinamento politico. Nel maggio 2009 una Risoluzione del Parlamento europeo⁰ ha approvato i principi comuni e gli orientamenti pratici del consenso del 2008, accogliendo il riconoscimento del diritto fondamentale dell'individuo ad avere risorse sufficienti e assistenza per vivere nel rispetto della dignità umana. Tuttavia ha anche sollevato alcune questioni controverse, quale l'enfasi posta dalla strategia di inclusione attiva sulla promozione dell'accesso all'occupazione, quale base del suo approccio "attivo".

Secondo il Parlamento europeo, infatti, l'inclusione attiva non deve sostituire l'inclusione sociale, e l'integrazione nel mercato del lavoro non deve essere un presupposto per il diritto a un reddito minimo. Inoltre, l'inclusione attiva non deve riguardare solo la capacità degli individui, ma anche il modo in cui la società è organizzata: considerando che i più lontani dal mercato del lavoro sono spesso persone con esigenze multiple e complesse, le strategie per l'inclusione devono

⁰ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights*, Strasbourg, 8.3.2016, p. 127.

⁰ G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito nell'Unione Europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, fasc. 2, n. 130, 2011, p. 226.

⁰ Council of the European Union (1992), *Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems (92/441/EEC)*

⁰ European Commission (2008), *Commission Recommendation on the Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market*, 2008/867/EC, 03.11.2008

⁰ European Parliament, *Resolution on the active inclusion of people excluded from the labour market*, 6 May 2009, 2008/2335(INI).

rispecchiare la diversità degli esclusi⁰. Nel 2010 il Parlamento europeo ha adottato una Risoluzione⁰ sul ruolo del reddito minimo nella lotta alla povertà e nella promozione di una società inclusiva in Europa, e ha invitato gli Stati membri a stabilire una soglia per MI sulla base di indicatori pertinenti. La risoluzione si è concentrata in particolare sull'adeguatezza della misura, fissando un punto di riferimento: «gli adeguati meccanismi di MI devono fissare redditi minimi a un livello equivalente ad almeno il 60% del reddito medio dello Stato membro interessato».

Nel 2011 il Parlamento ha quindi invitato la Commissione ad avviare una consultazione sulla possibilità di un'iniziativa legislativa relativa a un reddito minimo ragionevole che consenta la crescita economica, impedisca la povertà e costituisca una base che permetta alla popolazione di vivere in dignità. A questo proposito gli Stati membri sono stati incoraggiati a sviluppare il MI con regimi basati su almeno il 60% del reddito mediano in ciascuno Stato membro. Nel 2011 il Comitato delle regioni ha adottato un parere in merito a una direttiva quadro relativa alle MI⁰.

Nel 2014, invece, si segnala il Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Reddito minimo europeo e indicatori di povertà (parere d'iniziativa) 2014/C 170/04 che però è stato respinto. In ultimo si segnala una risoluzione del Parlamento europeo del 14 aprile 2016⁰ sul rispetto dell'obiettivo anti-povertà alla luce degli aumenti dei costi delle famiglie, ha invitato la Commissione e gli Stati membri a investire appieno nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Ciò ha comportato l'adozione di una strategia integrata per combattere le sue varie forme per mezzo di un approccio olistico che collega l'economia, l'istruzione, l'occupazione, il trasporto energetico e le politiche sociali sulla base delle migliori pratiche. In particolare, gli Stati membri sono stati invitati a «fornire a tutti un adeguato sostegno accessibile, compreso il MI, a condizione che sia necessario e fornire diversi tipi di indennizzi indispensabili per affrontare una situazione di povertà in cui i costi non breve termine; sottolinea l'importanza di definire i criteri di ammissibilità al fine di beneficiare di un adeguato sistema di MI».

⁰ C. CREPALDI, F. PESCE, M. SAMEK, *Active Inclusion: Stocktaking of the 2008 Commission Recommendation*, European Parliament Report on Active Inclusion policies, 2015.

⁰ European Parliament, *Resolution of 20 October 2010 on the role of Minimum Income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe* (2010/2039(INI)), 20 October 2010.

⁰ Committee of Regions, *Opinion on the European Platform against poverty and social exclusion*, 2011.

⁰ European Parliament Resolution of 14 April 2016 *on meeting the anti-poverty target in the light of increasing household costs* (2015/2223(INI)).

Ad oggi, in quasi tutti i paesi dell'Unione europea (ad esclusione di Italia⁰ e Grecia), sono previsti degli schemi di reddito minimo, variamente declinati, anche a seconda delle caratteristiche del welfare nazionale e del periodo storico⁰.

Rispetto al passato, però, è possibile intravede, un'attenzione sempre maggiore nel dibattito europeo rispetto alla possibilità di immaginare un sistema europeo di redditi minimi, o un più forte coordinamento tra i meccanismi di MI attuati dagli Stati membri. Come afferma la Piattaforma sociale nel suo documento di posizione del 2014, «non è più possibile sviluppare la politica sociale nazionale senza considerare la prospettiva europea. Sono necessari sforzi comuni a livello comunitario per conseguire standard sociali ad alto livello». Una nuova e più forte base per l'azione e la cooperazione è necessaria in particolare in considerazione del fatto che le raccomandazioni

⁰ Nella Comunicazione della Commission del 25 gennaio 1999 sui regimi nazionali di reddito minimo [COM (98) 774 def.], che già sottolinea le eccezioni di Italia e Grecia carenti di questo strumento; eccezioni rimarcate e stigmatizzate in tutti i documenti successivi (ad esempio, nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni. Progetto di relazione congiunta sull'integrazione europea, del 10 ottobre 2001 [COM (2001) 565 def.]; nella Comunicazione della Commissione del 12 dicembre 2003 – Relazione comune sull'integrazione sociale contenente una sintesi dei risultati dell'esame dei piani di azione nazionali per l'integrazione sociale contenente una sintesi dei risultati dell'esame dei piani di azione nazionali per l'integrazione sociale (2003-2005) [COM (2003) 773]; nonché nel già richiamato Rapporto sul rispetto dei social right previsti dalla Carta sociale Europea; redatto dal Comitato europeo sui diritti sociali del Consiglio d'Europa nel 2010, per il 2009). Cfr. C. TRIPODINA, *Op. cit.*, 2013, p. 183.

⁰ Benché la comparazione tra diverse misure di sostegno al reddito non sia l'oggetto principale di questo studio, si consenta di precisare nella seguente nota alcuni differenti approcci degli schemi di reddito minimo (MI) presenti nei paesi dell'Unione europea. I diversi sistemi di MI, infatti, possono essere distinti a seconda che il reddito minimo venga inteso come misura generale universale, destinata a tutti coloro che non abbiano mezzi sufficienti a sostenere se stessi (Austria, Belgio, Cipro, Repubblica Ceca, Germani, Danimarca, Finlandia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Romania, Slovenia, Svezia); misura residuale di ultima istanza in un sistema integrato di misure previdenziali ed assistenziali di tipo categoriali (Spagna, Francia, Irlanda, Malta, Regno Unito); misura minima nell'ammontare e nell'accesso al beneficio e discrezionale nell'erogazione (Estonia, Lituania, Lettonia, Polonia, Slovacchia, Bulgaria, Ungheria). Laddove invece vi siano solo misure di sostegno al reddito frammentate e parziali, limitate ad alcune categorie sociali (anziani, disabili, minori, famiglie monoparentali,..) (Italia e Grecia). Cfr. H. FRAZER, E. MAILER, *Minimum Income scheme across Eu members*, on behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, ottobre 2009; aggiornato a H. FRAZER, E. MARLIER, *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015*, European Social Policy Network (ESPN), European Commission, 2016, in cui legge, a p. 7: «La maggior parte dei 35 paesi coperti da questo studio presenta schemi minimi di reddito (MI), o tipi correlati di sistemi non contributivi, per i lavoratori di età lavorativa, che sono in effetti schemi di ultima istanza per prevenire la deprivazione e garantire un livello minimo di vita. Si precisa che attualmente la Grecia ha attualmente solo un piano pilota, in Italia i regimi sono limitati a determinate regioni e la Turchia non dispone di un reddito minimo o di un regime simile. Le caratteristiche dei sistemi variano notevolmente e se ne possono identificare cinque tipi principali, anche se i criteri tra queste categorie sono inevitabilmente piuttosto fluidi: a) schemi semplici e completi, aperti a tutti coloro che si trovano in uno stato di bisogno economico: Belgio (BE), Svizzera (CH), Repubblica di Cipro (CY), Repubblica Ceca (CZ), Danimarca (DK), Repubblica di Estonia (EE), Paesi Baschi, Finlandia (FI), IS, Italia (IT) a livello regionale [Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Molise, Sardegna, Valle d'Aosta], Repubblica Slovacca (SK)); b) schemi semplici e non categoriali, ma con piuttosto limitata ammissibilità e copertura (Austria (AT), sperimentazione in Grecia (EL), Spagna (ES) a livello regionale [Asturie, Cantabria, Castiglia e Leon, Navarra, Rioja], Croazia (HR), Ungheria (HU), Lituania (LT), Portogallo (PT), Serbia (RS)); c) schemi generali di ultima istanza con ulteriori vantaggi categoriali che coprono la maggior parte delle persone che necessitano di sostegno (DE, FI [Assistenza sociale supplementare], Italia (IT) a livello regionale [Basilicata, Nuova Carta Acquisti, Puglia, Sicilia, Trento] Regno Unito UK); d) reti complesse di regimi diversi, spesso categoriali e talvolta sovrapposti, che coprono la maggior parte delle persone che necessitano di sostegno (Francia (FR), Irlanda (IE), Malta (MT), Romania (RO)); e) schemi molto limitati, parziali o frammentari che sono limitati a categorie strette di persone e non coprono molti di quelli che necessitano di sostegno: Bulgaria(BG)» Si veda, inoltre, BIN ITALIA, *Reddito minimo garantito*, cit., p. 57; C. TRIPODINA, *Il diritto...*, *Op. cit.* 2013, p. 182; E. GRANAGLIA, M. BOLZONI, *Il reddito di base*, Roma, 2016, p. 54.

precedenti sul reddito minimo e sull'inclusione attiva sono state attuate solo parzialmente da parte degli Stati membri.

Diverse organizzazioni sociali⁰ hanno più volte sottolineato l'esigenza di un MI a livello europeo per affrontare le carenze dei programmi nazionali degli Stati membri e garantire a tutti gli europei una vita dignitosa. Il punto di partenza è che i meccanismi di MI non sono presenti ovunque e dove sussistono, «esistono notevoli discrepanze tra gli Stati membri per quanto riguarda la loro qualità, la loro fornitura, l'importo assegnato e, soprattutto, le condizioni di concessione. Inoltre, la disparità e la difficoltà per gli Stati membri di garantire le "reti di sicurezza" esistenti sono aumentate a causa della crisi finanziaria e dei vincoli di bilancio imposti dalla nuova *governance* economica»⁰. Secondo questa visione l'Unione europea dovrebbe considerare la creazione di uno schema europeo di redditi minimi, in quanto il rafforzamento dei regimi di reddito minimo nazionale potrebbe non bastare ad affrontare le ineguaglianze inerenti e associate al vecchio sistema di coordinamento della sicurezza sociale.

Risulta importante, inoltre, fare menzione della campagna, svoltasi tra il 2013 ed il 2014, per un reddito di base incondizionato lanciata nella forma dell'ICE (iniziativa dei cittadini europei, strumento che come noto consente di presentare petizioni alla Commissione e al Parlamento europei con il sostegno di un milione di firme di cittadini dell'Unione). Nonostante il ragguardevole risultato di ben 285.042 firme di cittadini europei nei 28 paesi la Commissione ha valutato che la formulazione della proposta non era compatibile con le competenze del diritto europeo, per tali ragioni la campagna non ha raggiunto il suo obiettivo. Tale proposta prevedeva che la Commissione adottasse una direttiva – quadro sul reddito minimo garantito, in cui si chiedeva agli Stati di assumersi in capo i costi dell'introduzione della misura, in una prima fase, per poi trasferire piena responsabilità all'Unione in materia. Successivamente si prevedeva che la Comunità europea desse copertura al reddito minimo europeo attraverso una tassa per la “solidarietà” (ad esempio la Tobin Tax), l'abolizione della PAC (Politica Agricola Comune); o il ricorso agli *eurobonds*, trasformando il nuovo debito in un «vettore essenziale per salvare l'Europa e [...] rendere credibile ed aggregante una trasformazione evolutiva federale in un'Europa più sociale, democratica, e partecipata, attraverso un investimento in beni pubblici, ecologia, coesione sociale, capitale umano»⁰.

Secondo una proposta formulata da P. Van Parijs, invece, un possibile schema di reddito minimo europeo dovrebbe essere formulato sottoforma di *Euro-dividendo* che consisterebbe in un modesto reddito di base, dell'importo di circa 200 euro al mese, per ogni cittadino legalmente residente nell'Unione europea. Questo reddito fornirebbe una base minima universale ed

⁰ Ad esempio il BIEN - Basic Income European Network, il già menzionato Cilap, o l'Associazione *Européenne pour la Défense des Droits de l'homme* (AEDH, 2016).

⁰ H. FRAZER, E. MARLIER, *Op. cit.*, p. 39.

⁰ G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza*, p. 82

incondizionata, integrabile con redditi da lavoro e da capitale, nonché da prestazioni sociali; inoltre ogni Stato membro potrebbe decidere di integrarla con altri schemi di reddito minimo nazionali. Per quanto riguarda il finanziamento, tale misura dovrebbe essere finanziata attraverso la Vat⁰, ossia l'Iva, tassa standardizzata a livello europeo, da ridistribuire tramite l'Unione europea.

In ultimo si segnala il contributo realizzato dal CILAP - EAPN ITALIA nell'ambito del progetto europeo EMIN (European Minimum Income Network) nel biennio 2013-2014. Obiettivo fondamentale del progetto EMIN era la costituzione di una Rete europea di reddito minimo la cui esistenza – a sua volta – viene ritenuta dall'EAPN (European Anti Poverty Network) uno strumento fondamentale per mantenere un focus sull'importanza di regimi minimi adeguati ed accessibili sul reddito. Si tratta, quindi, di una forma di coordinamento tra le diverse misure di reddito minimo presenti nei singoli paesi.

Secondo lo studio dell' EMPL Committee, del 2017 dal titolo *Minimum Income Policies in EU Member States*⁰, che ha provato a fare uno sforzo per rendere maggiormente “concreta” una possibile proposta di schema europeo di reddito minimo garantito, una proposta del genere troverebbe la sua base giuridica in alcune fonti comunitarie, e in alcune *soft law*, che già sono state analizzate precedentemente in questo capitolo. In particolare si fa riferimento all'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali, nella parte in cui si afferma che: «Al fine di combattere l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e l'alloggio in modo da garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti». In secondo luogo nell'articolo 151 del TFUE viene sancito che «l'Unione e gli Stati membri hanno come obiettivo la lotta contro l'esclusione». L'articolo 153 del TFUE prevede che «l'Unione sostiene e integra le attività degli Stati membri nella lotta contro l'esclusione sociale e l'integrazione delle persone sul mercato del lavoro». Si fa inoltre riferimento al 4^a pilastro sociale, precedentemente analizzato, il quale dovrebbe guidare le prossime politiche comunitarie, nei diversi campi essenziali per mercati del lavoro funzionali e giusti e ai sistemi di welfare. I principi proposti non sostituiscono i diritti esistenti, ma offrono un modo per valutare e, in futuro, approssimare meglio le prestazioni delle politiche nazionali per l'occupazione e le politiche sociali. Una volta stabilito, il pilastro dovrebbe diventare il quadro di riferimento per esaminare l'occupazione e le prestazioni sociali degli Stati membri partecipanti, per guidare le riforme a livello nazionale e, in particolare,

⁰ Secondo Van Parijs, per finanziare un reddito minimo di circa 200 euro al mese per tutti i cittadini europei, bisognerebbe aumentare del 20% circa la base ammortizzata dell'Iva dell'Unione europea, corrispondente a circa il 10% del Pil europeo. Nonostante gli alti costi secondo lo studioso i benefici sarebbero numerosi: maggiore equità; maggiore adattabilità alla flessibilità nei rapporti familiari, di studio e di lavoro; disponibilità di un ammortizzatore sociale contro gli shocks, offerta di un reddito modesto ma sicuro. Cfr. P. Van PARIJS, Il dividendo europeo, su www.sbilanciamoci.info. Si faccia inoltre riferimento al commento di C. TRIPODINA, *Op. cit.*, 2013, p. 185.

⁰ EMPL Committee, *Minimum Income Policies in EU Member States*, april 2017, p. 39.

dovrebbe servire da bussola per iniziare un rinnovato processo di convergenza all'interno dell'area dell'euro.

Autori come Pena-Casas e Bouget⁰, da altro canto, hanno provato ad ipotizzare un sistema amministrativo e di finanziamento di un possibile schema di reddito minimo garantito a livello europeo. Questa proposta, chiamata Egmi – *European Guaranteed Minimum Income*, si basa sul fatto che, vista l'attuale incapacità delle azioni nazionali nel contrastare in modo efficace l'esclusione sociale e la disoccupazione involontaria come dato strutturale del mercato del lavoro, l'Europa potrebbe intervenire proprio in virtù del principio di sussidiarietà. Anche per una proposta di questo tipo sarebbe necessaria la creazione di un fondo europeo Emif – *European Minimum Income Fund* finanziato per quote, il modo simile all'*Unemployment Insurance Fund*.

Di recente, infine, si segnala che la Commissione Occupazione e Affari sociali del Parlamento europeo ha votato favorevolmente (con 36 voti favorevoli, 7 contrari e 4 astensioni) al rapporto del gruppo Efd - Movimento 5 Stelle su "politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà. La risoluzione proposta⁰, però, si concentra su alcuni punti come: il fatto che la Commissione dovrebbe invitare tutti gli Stati membri a introdurre regimi di reddito minimo adeguati, accompagnati da misure di sostegno al reinserimento nel mondo del lavoro per chi può lavorare e programmi d'istruzione e formazione adeguati alla situazione personale e familiare del beneficiario, al fine di sostenere le famiglie con redditi insufficienti e garantire loro un tenore di vita decoroso; invita la Commissione a monitorare specificamente l'utilizzo del 20 % della dotazione complessiva dell'FSE destinato alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, nonché a esaminare, nella prossima revisione del regolamento recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali (regolamento (UE) n. 1303/2013); si invita, inoltre, a prendere in considerazione l'istituzione di un Fondo europeo adeguato, su base temporanea, che funga da strumento della politica di coesione e della solidarietà europea. In altri termini la proposta non mira, come alcune precedenti proposte, ad introdurre uno schema europeo di reddito minimo garantito (MI), quanto piuttosto a coordinare e potenziare le misure esistenti.

Per tali ragioni è possibile affermare che, mentre rispetto alla proposte di un sussidio europeo di disoccupazione EUBS, siano state formulate alcune proposte più compiute e più "solide" da un punto di vista giuridico, per quanto riguarda una proposta di schema europeo di reddito minimo garantito europeo, il dibattito sia ancora *in fieri* e dai contorni ancora poco nitidi.

In ultimo, solo per completezza della trattazione si consenta di fare riferimento al dibattito, che si sviluppando nell'Unione Europea, relativo all'introduzione di un reddito base universale

⁰ R. PENA CASAS, D. BOUGET, *Towards a European minimum income? Discussions, issues and prospects*, in *Social developments in the European Union*, 2013.

⁰ Proposta di Risoluzione del Parlamento Europeo, sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà, (2016/2270(INI)), 6 ottobre 2017.

incondizionato⁰. Benché rispetto a questo tema non esistano ancora proposte definite a livello europeo e pochi reali tentativi a livello nazionale⁰, il reddito di base sta diventando una possibile linea di sviluppo negli studi economici e politici, a livello europeo⁰; pertanto è utile accennare al tema, benché non sia possibile trattarlo, in modo esaustivo, in questo lavoro di ricerca⁰.

Secondo diversi studiosi⁰, infatti, il reddito di base contrasterebbe la produzione di lavoro indecente, povero o gratuito, “liberando”⁰, come aveva scritto anche Keynes⁰, le persone dal

⁰ European Parliament (2016b), *Basic income: Arguments, evidence, prospects, Briefing* September 2016 [http://www.europarl.europa.eu/EPRS_BRI\(2016\)586679_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/EPRS_BRI(2016)586679_EN.pdf)

⁰ L'unico Paese che fino a questo momento ha sperimentato una forma di reddito di base è l'Alaska, attraverso il Fondo permanente *Dividend Alaska* (PFD), che annualmente è finanziato da un fondo di investimento di proprietà dello Stato, un dividendo dei profitti prodotti dall'estrazione petrolifera ed energetica, suddiviso per ogni cittadino degli Stati Uniti in Alaska, raggiungendo fino a 2.000 dollari annui a cittadino. In diversi stati, però, si è discusso di recente o si discute di proposte e sperimentazioni sul reddito di base. Ad esempio, nel giugno 2016 in Svizzera è stato organizzato un referendum sull'introduzione di un reddito di base che avrebbe garantito 2.500 franchi elvetici al mese (circa 2.250 euro) a ogni abitante, ma i cittadini svizzeri lo hanno respinto con una maggioranza di quasi tre a uno. In Finlandia il governo ha effettivamente lanciato un programma pilota di reddito di base, che garantisce ai beneficiari 560 euro al mese, ma solo per le persone senza lavoro, che ricevono il minimo del sussidio di disoccupazione. In Canada la provincia dell'Ontario ha inaugurato un programma pilota che garantisce più denaro rispetto alla Finlandia (circa 1.400 dollari canadesi, poco meno di mille euro) e non occorre essere disoccupati per riceverli, basta essere poveri. In Olanda il Comune di Utrecht ha deciso di prendere in considerazione un test sul reddito di base rivolto ai cittadini in condizioni disagiate, i beneficiari sono stati selezionati 250 residenti, che riceveranno per due anni un contributo di 960 euro al mese. L'India sta valutando di istituire un reddito di base (anche se non si conosce la proposta precisa). In Uganda l'associazione di beneficenza belga *Eight* darà per i prossimi due anni un sostegno a 50 villaggi del Paese africano, con 18,25 dollari per ogni adulto e 9,13 dollari per ogni bambino, l'associazione vuole consentire agli abitanti di avere maggiore indipendenza per avviare attività lavorative, partecipare alla vita politica e sociale, studiare. *Eight* sosterrà in particolare l'autonomia delle donne. Un esperimento simile è partito anche in Kenya. Anche in questo la regia è di una onlus, Give Directly. Oltre la politica, anche i privati hanno sviluppato progetti per studiare gli effetti e la realizzazione del *basic income*. Y combinator, società incubatrice di start up nella Silicon Valley, sta lavorando, da maggio scorso, a un piano diretto a 100 famiglie in Oakland, in California, che riceveranno dai 1000 ai 2000 dollari al mese. Fonte BIN ITALIA.

⁰ OECD PAPER. *Basic income as a policy option: illustrating costs and distributional implications for selected countries*, OECD 2017. Nel seguente studio, per la prima volta, l'Ocse analizza l'introduzione di un reddito di base in quattro Paesi (Finlandia, Francia, Italia e Regno Unito) analizzando i costi, le possibili modalità di finanziamento, ed il complicato rapporto tra l'introduzione di una misura del genere e le indennità esistenti. Infatti, se da un lato introdurre un reddito di base, allargherebbe *de facto* le maglie della protezione sociale, al contempo è necessario fare attenzione, avverte l'Ocse a non rimpiazzare con il reddito di base tutte le altre indennità. Secondo quanto emergerebbe dallo studio in questione, infatti, quelli che attualmente ricevono indennità sociali potrebbero rimetterci, se venissero sostituite con da un reddito di base universale pari ad un livello di un reddito minimo garantito. Quelli che invece nel sistema attuale non hanno i requisiti per accedere a nessuna indennità sociale ci guadagnerebbero, sempre che l'incremento delle indennità superi il corrispondente incremento delle tasse.

⁰ Per una definizione di Reddito di Base Incondizionato (*Unconditioned Basic Income* (UBI)) si faccia riferimento allo studioso Van Parijs «un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri su base individuale senza controllo delle risorse né esigenza di contropartite» in P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, Egea, Milano 2006, p. 5; una definizione simile è utilizzata in C. Del Bò, *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Ibis, Como-Pavia 2004, p. 13-18.

⁰ Si faccia riferimento al recente libro di P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, 2017; inoltre a G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, 2017; G. PISANI, *Le ragioni del reddito di esistenza universale*, Verona, 2014. Si legga, inoltre E. LEONARDI, G. PISANI (a cura di), *Reddito di Base*, in *Monografica I di Etica & Politica / Ethics & Politics*, XVIII, 2016.

⁰ Sul tema della “libertà nel lavoro” si segnala come «questa concezione della libertà è tutt'altra cosa rispetto alla libertà del e nel lavoro che, invece, affronta il «potere» nei rapporti di lavoro, lì dove si crea la ricchezza da distribuire socialmente. [...] una libertà del e nel lavoro che, così declinata, può contribuire a rafforzare la dottrina della distribuzione sociale del reddito mediante istituti di carattere universale a tutela della persona», così V. BAVARO,

bisogno e svincolandole dai soli redditi da lavoro; in questo senso, secondo alcuni autori⁰, non esisterebbe una contrapposizione tra reddito di base e lavoro⁰.

In conclusione, sebbene inoltre, ad avviso di chi scrive, “la fine del lavoro”⁰ non rappresenti una prospettiva reale, è altrettanto vero che queste trasformazioni, «rischiano di inasprire il conflitto fra le riforme economiche attuate e le politiche che sarebbero necessarie per promuovere coesione sociale e sviluppo»⁰; pertanto, per far sì che il processo tecnologico possa costituire un’ “opportunità” appare giusto immaginare «modi di regolazione del mercato del lavoro più democratici ed ugualitari»⁰.

3.5 Considerazioni conclusive

Lo studio condotto in questo capitolo ha approfondito lo sviluppo delle politiche sociali nella dimensione dell’Unione europea, a partire dall’evoluzione istituzionale e delle fonti comunitarie.

Non è possibile, infatti, delineare possibili evoluzioni della sicurezza sociale, senza sottolineare, in modo preoccupante la «paradigmatica progressiva consacrazione del primato della (imperfetta) costituzione economica europea (e in parte anche della “costituzione finanziaria della globalizzazione) sulle Costituzioni nazionali»⁰. Sembrerebbe emergere sempre più, infatti, una

Reddito di cittadinanza, salario minimo in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2, 2014, p. 187.

⁰ Keynes scrisse che il progresso tecnologico poteva costituire una imperdibile opportunità per ridurre la fatica e l’asservimento dell’uomo al lavoro, per risolvere «il problema economico [...] della scarsità che ha tenuto l’umanità incatenata ad una gravosa vita di fatica», e ancora «non esiste paese o popolo, a mio avviso che possa guardare senza terrore all’era del tempo libero e dell’abbondanza. Per troppo tempo, infatti, siamo stati allenati a faticare anziché godere. Per l’uomo comune, privo di particolari talenti, il problema di darsi un’occupazione è pauroso, specie se non ha più radici nella terra e nel costume o nelle convenzioni predilette di una società tradizionale» in J. M. KEYNES, *Op. cit.*, p. 7.

⁰ Per brevità si consiglia un approfondimento del tema attraverso l’e. book C. GNESUTTA (a cura di), *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, ebook n. 9, curato da *Sbilanciamoci.info* ottobre 2013; e il libro C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015. In entrambi si riscontra un approfondimento delle posizioni di diversi autori in merito alla possibile contrapposizione tra un reddito di base ed il lavoro.

⁰ Per brevità si rimanda l’approfondimento di questo nodo teorico a E. GRANAGLIA, M. BOLZONI, *Op. cit.*, p. 158.

⁰ L’espressione fa riferimento al saggio dell’autore Rifkin secondo cui a seguito di una terza rivoluzione industriale, nella quale l’incredibile progressione della potenza di calcolo dei moderni elaboratori, pone in esubero un crescente numero di lavoratori, le masse di lavoratori che escono dal terziario, entrano a far parte del mondo della disoccupazione. J. RIFKIN, *La fine del lavoro, il declino della forza lavoro globale e l’avvento dell’era post-mercato*, Roma, 2002

⁰ A. SIMONAZZI, *Lavoro che cambia, lavoro che manca*, in L. CORAZZA, R. ROMEI (a cura di), *Il Diritto del lavoro in Trasformazione*, Bologna, 2014, p. 138. L’autrice si riferisce, in particolare, al fatto che la tecnologia «sostituisce il lavoro della classe intermedia, mentre è complementare al lavoro intellettuale, di cui ne sostiene produttività, occupazione e salario. La tecnologia può invece difficilmente sostituirsi al lavoro fornito dalla terza classe, fondato su servizi forniti direttamente dalla persona. Da un lato abbiamo dunque la creazione dei nuovi lavori, basati su istruzione, creatività, duttilità, dall’altro rimangono i lavori più umili e servili: lo svuotamento delle professioni intermedie determina una polarizzazione nella quantità e nella qualità dei lavori», p. 127.

⁰ *Ibidem*.

⁰ R. ORRÙ, *La crisi nel perimetro dell’Unione europea: prove lusitane di costituzionalismo “minimalizzato”?*, in A. CICCARELLI, P. GARGIULO (a cura di), *La dimensione sociale dell’Unione Europea alla prova della crisi globale*, Milano, 2012, p. 92.

«questione sociale europea», aggravata a seguito della crisi economica degli ultimi anni; non sono solo «le libertà economiche iscritte nei Trattati a ridurre i margini di conservazione dei modelli sociali nazionali, [ma bensì] oggi sono le strategie europee di austerità ad ostacolare eventuali politiche nazionali mirate a fronteggiare la crisi, con strumenti diversi da quelli prospettati [dalla c.d. Troika]»⁰.

In altri termini il nuovo assetto istituzionale europeo sembrerebbe aver “costituzionalizzato”⁰ l’austerità, a discapito delle scelte di politica sociale degli Stati membri, nonostante le disposizioni dei Trattati imporrebbero di tener conto anche delle strategie elaborate da essi. In questa ottica il costituzionalismo europeo, da alcuni studiosi definito “ipercostituzionalismo”⁰, assimilerebbe man mano i poteri e le competenze degli Stati nazionali, «erodendo l’essenza stessa delle loro costituzioni, ma non accennerebbe a ricalcarne le forme, a rifletterne i principi, a riecheggiarne i valori, dispiegando al nuovo millennio una gracile trama istituzionale»⁰, una vera e propria “ri-tematizzazione” del diritto europeo⁰.

Negli anni, infatti, il dibattito sull’evoluzione del “modello sociale europeo” è «stato senza dubbio influenzato dal ruolo delle istituzioni e dell’amministrazione pubblica, e quindi dei cambiamenti del quadro istituzionale»⁰, come l’aumento o la riduzione dei soggetti pubblici di riferimento, a livello nazionale e sovranazionale, l’accentramento o il decentramento decisionale, la scelta fra sussidiarietà orizzontale e verticale. Pertanto appare evidente come, nonostante i richiami nel sistema delle fonti, il proliferare delle *soft law*, e quanto enunciato nei contenuti della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 2000, emerga un modello sociale europeo debole, a tratti, inconsistente, caratterizzato da «una progressiva e crescente opera di edificazione dei sistemi e degli istituti di protezione sociale a livello “nazionale” – ciascuno di essi [...] in funzione della

0 A. LO FARO, *Europa e diritti sociali: viaggio al termine della crisi*, in L. CORAZZA, R. ROMEI (a cura di), *Op. cit.*, p. 220.

0 *Ibidem*.

0 «Solo in questo quadro, intriso di quello che si è già chiamato in un’altra occasione “ipercostituzionalismo” o che in omaggio a J. Carbonnier, potrebbe essere prospettato come pancostituzionalismo, nonché evocatore di un monismo cosmopolitico [...] di stampo kelseniano, si può ritenere l’Unione europea [...] come un passo decisivo sulla via di una società mondiale retta da una Costituzione», in M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. (a proposito dell’introuvabile “dimensione sociale europea”)*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, p. 48.

0 S. GAMBINO, W. NOCITO, *Crisi finanziaria e diritti fondamentali fra trasformazioni del costituzionalismo ed incertezze sul futuro europeo*, in L. CORAZZA, R. ROMEI (a cura di), *Op. cit.*, p. 175.

0 Sempre secondo Gambino e Nocito «nella ri-tematizzazione delle tradizionali categorie del diritto pubblico ha trovato ricorrente utilizzo la dizione “cantieri costituzionali”, ritenuta maggiormente efficace con riguardo alle sedi europee e nazionali di decisione politico – istituzionale, mentre, in relazione alle scelte multi – nazionali ed internazionali, il tema rispetto al quale la dottrina non si è più sottratta può riassumersi nella dizione di “istituzioni e regole della globalizzazione”. Tali istituzioni e regole sono sempre più percepite, entrambe, da parte di una nascente opinione pubblica globale, come necessarie ed anzi indispensabili ai fini della crescita e dello sviluppo sostenibile delle varie aree geografiche del mondo. [...]. Nell’opera di rivisitazione del bagaglio concettuale del costituzionalista, d’altra parte, sono da ricomprendersi non solo i dati, le categorie, gli istituti e le nozioni relative agli assetti ed ai processi istituzionali strettamente intesi, ma anche le tematiche diverse dal mero dato istituzionale, ma allo stesso comunque connesse, in primis al dato della finanza pubblica e dei mercati finanziari privati, la cui crisi – da implosione – è all’origine della crisi in atto dal 2007». S. GAMBINO, W. NOCITO, *Op. cit.*, p. 178.

0 *Ibidem*.

storia politica ed economica e delle specificità costituzionali di ciascuno Stato – e, in addizione, costruzione di un mercato comune, basato sulle ben note “quattro libertà”⁰. In altri termini, «la messa in comune della moneta — non accompagnata dalla unificazione almeno parziale) delle politiche fiscali ed economiche e dalla creazione di un bilancio appropriato, ovvero da una decisiva spinta verso un’unione di tipo federale — ha rivelato tutta la sua drammatica fragilità con la accentuazione dei differenziali di competitività e di sviluppo tra i paesi membri dell’area euro verificatisi in questi dieci anni. Per cui essa rischia di risolversi in un fattore di disgregazione, piuttosto che di unione sempre più stretta — e solidale — tra i popoli europei, come negli auspici dei redattori dello stesso Trattato di Maastricht’⁰.

Sebbene, quindi, l’Europa si configuri come una federazione sul piano giuridico, lo stesso non può dirsi per il piano politico, a causa dell’assenza di unità e di solidarietà. «Gli organi comunitari dell’Unione – la Commissione e il Consiglio dei ministri – non sono stati né democratizzati politicamente tramite l’investitura popolare e rappresentativa, né sottoposti effettivamente a rigidi limiti e vincoli costituzionali, a garanzia dell’uguaglianza e dei diritti di tutti i cittadini europei stabiliti nelle costituzioni nazionali e nella stessa Carta dei diritti fondamentali dell’Unione. Essi sono, in realtà, dei consessi internazionali dove ciascuno Stato difende i propri interessi e gli Stati più deboli sono costretti a subire i dettami degli Stati più forti. Al venir meno delle sovranità nazionali e alla riduzione delle sfere pubbliche dei singoli Stati non ha insomma corrisposto né l’affermazione di una sovranità politica dell’Unione, né la costruzione di una sfera pubblica europea in grado di supplire all’indebolimento delle sfere pubbliche nazionali»⁰.

La stessa Strategia di Lisbona del 2000, pur avendo come obiettivo principale, (almeno secondo quanto risulta dai documenti ufficiali), una crescita economica sostenibile, basata su nuovi posti di lavoro ed una maggiore coesione sociale, non è mai stata applicata fino in fondo, in particolare il metodo di coordinamento aperto a tutti i livelli non ha mai funzionato. Nonostante le linee di continuità tra la «fase Lisbona» e la fase «Europa 2020», si è assistito, addirittura ad un ulteriore indebolimento della dimensione sociale, senza nessuna misura di rafforzamento del Metodo Aperto di Coordinamento (MAC).

In questo quadro non roseo, si sono sviluppate negli ultimi anni, le c. d. politiche di coesione, basate sulla centralità del modello dei fondi strutturali europei, implementate con il «pacchetto» finanziario e normativo della programmazione pluriennale 2014-2020, secondo gli obiettivi a lungo termine individuati dalla stessa Commissione per il rilancio del sistema economico europeo definito dalla Strategia Europa 2020, e rilanciato attraverso la «Piattaforma europea contro

⁰ M. BENVENUTI, *Op. cit.*, p. 38.

⁰ S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del Diritto*, n. 4, 2012, p. 547.

⁰ L. FERRAJOLI, *Democrazia e diritti nella crisi dell’Unione Europea*, in *Fundamentos* n. 9, 2016, p. 20.

la povertà e l'esclusione sociale» ed il *Social Investment Package*. Attraverso lo sviluppo dei fondi strutturali, infatti, l'Unione prova a raggiungere gli obiettivi ispirati al principio della coesione, come declinato dai Trattati, in particolare quello di sviluppare la solidarietà tra gli Stati membri, attraverso il coordinamento delle relative politiche economiche e di queste con quelle dell'Unione europea nell'attuazione del mercato interno, contribuendo così alla correzione degli squilibri regionali esistenti e partecipando allo sviluppo integrato delle Regioni in ritardo strutturale o in declino⁰.

L'evoluzione dell'intervento strutturale, nei diversi cicli di programmazione dei Fondi, mostra con una certa evidenza il maturare di una disciplina che oggi «pare aver assunto, per via di aggiustamenti progressivi, una fisionomia definita e compiuta, di volta in volta modulata, quanto alle priorità e alle forme degli interventi, in funzione delle emergenze politico-istituzionali e finanziarie dell'UE e degli Stati membri»⁰. Si tenga presente, però il principio della sussidiarietà quale fondamento di queste politiche, per il quale l'azione della Comunità non può travalicare quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato⁰. Ne consegue la complementarietà e la funzione integrativa dell'azione sovranazionale rispetto alle azioni nazionali, senza mai sostituirsi ad esse, nel caso in cui sia suscettibile di assicurare una maggiore efficienza ed efficacia.

Quanto emerge dallo studio delle quote di finanziamento dei fondi FSE, utilizzate per finanziare, in particolare, le politiche nazionali e regionali nel nostro paese, in materia di tutela di sostegno al reddito dei “non – occupati”, delle famiglie in condizione di povertà e a favore dell'inclusione sociale (par. 3. 3. 2.), si evince come questi finanziamenti appaiano determinanti, per lo sviluppo di queste misure, e come, in qualche modo, possano anche influenzare i criteri e la condizionalità, scelti per definire l'accesso a tali misure. Secondo alcuni autori, però, come esaminato precedentemente, i finanziamenti comunitari, «concepiti come strumento di compensazione degli squilibri fra paesi membri [...] siano nella prassi un meccanismo di amplificazione di questi squilibri [...], che avviene attraverso il ricorso ai due principi di cofinanziamento e condizionalità»⁰. Questo si manifesta nel fatto che il mancato impiego dei fondi strutturali, dipenda più dalla mancanza di risorse per il cofinanziamento, che dai problemi riguardanti l'amministrazione e la politica dei singoli Stati membri. In secondo luogo, essendo «l'erogazione dei fondi, [disciplinata] su cicli di programmazione pluriennale, in modo più o meno

⁰ A. DI STEFANO, *Sul futuro della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea: note a margine delle proposte di Regolamento per il periodo 2014-2020*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Trimestrale della Svimez, n. 4/2011, p. 1179.

⁰ A. DI STEFANO, *Op. cit.*, p. 1180.

⁰ M. MANENTI G. POZZARI, *Op. cit.*, p. 686.

⁰ A. BAGNAI, *Prefazione*, in R. RAPONI, *Op. cit.*, 2016, p. 6.

cooperativo nelle sedi europee, [...] quindi non necessariamente [rispettosi] delle priorità strategiche dei singoli paesi, [sembrerebbe trovare fondamento la tesi per cui] i fondi strutturali [si configurino] come un meccanismo subdolo di controllo da parte dell'Europa, delle politiche di spesa dei paesi membri»⁰.

Risulta necessario però, a questo punto, evidenziare come il tema delle trasformazioni del mercato del lavoro e di conseguenza del diritto del lavoro abbiano complicato maggiormente la costruzione di una dimensione sociale di tutela dei “non-occupati” nell'Unione Europea. Come affermato in alcuni studi, «è del tutto mancata un'analisi specifica del lavoro come principio e come diritto costituzionale nel processo di costruzione dell'Unione europea»⁰. Questo di certo un elemento che non ha permesso, in particolare dall'approvazione del Trattato di Maastricht in poi, di favorire una dimensione sociale europea in grado di “proteggere” il diritto del lavoro (con conseguenze sui singoli ordinamenti nazionali) dai cambiamenti macroeconomici dell'economia globale, anzi, emerge da quanto esaminato, un continuo “assecondamento” di tali cambiamenti, in particolare nel processo di integrazione europea.

Come affermato da alcuni autori la «solidarietà è sempre stata parola polisemica, capace di assorbire, nel tempo, significati diversi e finanche contrapposti. [Per tali ragioni] questa sua nuova torsione competitivo - produttiva si iscrive nello spirito del tempo, che sembra aver oscurato la dimensione redistributiva, cioè specificamente correttiva delle diseguaglianze sociali e reddituali, della solidarietà incarnata nelle forme storiche del welfare state europeo»⁰.

Per tali ragioni, la materia che riguarda i sistemi di sicurezza sociale, è chiamata in questo momento a dover dare una risposta istituzionale all'insicurezza sociale insita nel mercato del lavoro attuale, schiacciato dalle logiche del libero mercato e della *flessibilità*. Questi fenomeni hanno favorito la crescita del lavoro *non-standard*, del passaggio “dalla società del lavoro alla società dei lavori”, (nel senso della necessaria ricerca di una molteplicità fonti di reddito), con la conseguenza che i c. d. *working poor* ed i lavoratori intermittenti⁰ sembrano divenire la cifra della trasformazione del mondo del lavoro attuale⁰. In altri termini la flessibilità del mercato del lavoro ha eroso, fino a sconvolgere il paradigma “subordinazione in cambio di sicurezza”. Contemporaneamente l'aumento della disoccupazione involontaria, e più in generale della mancanza di occupazione, come già affermato più volte nel corso del presente lavoro di tesi, sembra essere sempre più un elemento strutturale e non contingente del mercato del lavoro attuale (si è avuto modo di argomentare compiutamente nel par. 3. 1.).

⁰ *Ibidem*.

⁰ M. BENVENUTI, *Op. cit.*, 2016, p. 46.

⁰ S. GIUBBONI, *Op. cit.*, 2012, p. 553.

⁰ P. TULLINI, *Op. cit.*, 2016, p. 4.

⁰ Eurofound, *In-work poverty in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.

In questo contesto, caratterizzato da una dimensione sociale europea inconsistente, ed un attacco a tutti i livelli al diritto del lavoro, cominciano parallelamente emergere delle proposte, a livello europeo, di sostegno al reddito per i soggetti privi di lavoro, prima fra tutti la proposta di un sussidio europeo di disoccupazione (*EUBS – European Unemployment Benefit Scheme*), che però, è bene ricordarlo, nasce non tanto dall'esigenza di contribuire alla costruzione di una dimensione sociale europea, quanto piuttosto dall'esigenza introdurre un meccanismo di stabilizzazione economica, per attutire l'impatto degli *shock asimmetrici* in periodi di crisi economica. L'EUBS, nella sua duplice proposta di sussidio equivalente e sussidio genuino, si presenta, quindi, come una misura "contingente", nata per far fronte a condizioni economiche complesse, in particolare per fronteggiare gli effetti di crisi economiche come quella che ha attraversato l'Europa negli ultimi anni. Ma è possibile pensare a questo strumento come qualcosa in più di un semplice stabilizzatore economico?

Non si ripete in questa sede quanto emerso dall'analisi svolta precedentemente (par. 3. 4. 1.), dalla quale emerge come sia possibile, effettivamente, individuare una compatibilità tra l'introduzione di un sussidio europeo di disoccupazione e le fonti del diritto europeo; tuttavia non sembrano ancora del tutto nitidi i contorni relativi ad un'eventuale gestione amministrativa, nonché la compatibilità con i sussidi nazionali, e la possibile sovrapposizione della platea dei beneficiari, nonché il problema relativo al riparto delle competenze che attiene al controllo di possibili comportamenti di c. d. azzardo morale (*moral hazard*) *ex ante* ed *ex post*, da parte dei singoli Stati membri.

Proprio le complessità in merito alla gestione del *Unemployment Insurance Fund*, non sono altro che una manifestazione del dibattito intorno alla debolezza strutturale dell'*Open Method of coordination* (OMC). Sembrerebbe necessario, infatti, riaprire un dibattito sui limiti del *Open Method of Coordination*, in parte collegati alla «de-politicizzazione dei processi deliberativi, che si è avuta a seguito di un ricorso disordinato alla *soft law* nel coordinamento delle politiche occupazionali, e che non ha segnato il pieno successo di una burocrazia illuminata, né tanto meno il trionfo degli stati regolatori»⁰. Non stupiscono, in questo senso, le rigidità di paesi come la Germania rispetto all'introduzione di uno schema di EUBS, in virtù di un possibile contrasto tra paesi "virtuosi" e paesi "meno virtuosi" rispetto alle politiche di bilancio pubblico⁰.

Nel frattempo è possibile leggere, seppur ancora in maniera poco nitida, e poco approfondita giuridicamente, di alcune proposte in materia di reddito minimo garantito (*MI*) a livello europeo, una misura che, a differenza del sussidio europeo di disoccupazione, avrebbe la caratteristica di

⁰ S. SCIARRA, *Op. cit.*, 2013, p. 113.

⁰ K. PATAZATOU, *Promoting solidarity in crisis times: building on the EU budget and the EU funds*, in *Perspectives on federalism*, 2015, n. 3, pp. 49 ss.

prescindere dalla storia contributiva del beneficiario. Come si è avuto modo di approfondire nei capitoli precedenti del presente lavoro di ricerca, infatti, il MI è un sostegno al reddito che per sua natura, potrebbe essere allargato ad una platea più ampia di beneficiari “non –occupati”: non solo coloro che sono usciti dal mercato del lavoro, ma anche quelli che non sono riusciti ad entrarvi, o ne entrano ed escono continuamente. Tali proposte, per quanto ancora non sufficientemente delineate, sembrerebbero dividersi tra quelle che sostengono una misura di MI come coordinamento (e convergenza dei criteri) delle misure nazionali esistenti in materia, con l’aggiunta o l’implementazione di quelli di alcuni paesi; e altre proposte che sostengono una misura europea elargita direttamente dall’Unione, magari attraverso l’utilizzo di un fondo specifico.

Alla luce di quanto analizzato in questo terzo capitolo, però, appare evidente come la dimensione europea avrà sempre più, un ruolo centrale nella definizione delle politiche sociali e delle riforme in materia di diritto del lavoro e della previdenza sociale, che riguarderanno i singoli Stati membri. Per queste ragioni è altrettanto evidente che la carenza di una dimensione sociale europea non possa continuare ad essere colmata attraverso l’erogazione dei fondi strutturali, o attraverso l’introduzione di strumenti europei di sostegno al reddito come quelle appena analizzate (EUBS, MI). Queste misure, per quanto assolutamente necessarie, potrebbero, infatti, non essere sufficienti a colmare una debolezza politica e democratica che continua a caratterizzare l’Unione Europea.

Come sostiene parte della dottrina, l’Unione Europea deve comprendere «che il primato del mercato non è un dato imposto dalla natura, che il dominio economico non segna la “fine della storia” e che, in definitiva, finanche gli orizzonti di senso possono oggi essere rifondati a partire dai bisogni»⁰.

In mancanza di un cambio di passo, nello sviluppo delle politiche europee, in materia di sicurezza sociale, e senza una “nuova prospettiva costituzionale” dell’Unione Europea che preveda un rafforzamento dell’organizzazione democratica del potere⁰, potrebbe essere difficile costruire una dimensione europea realmente solida, in grado di garantire pienamente i diritti sociali.

⁰ C. DE FIORES, *L’Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell’Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012, p. 205.

⁰ C. DE FIORES, *Ibidem*, p. 207.

Conclusioni

Questo studio ha tentato di rispondere alla domanda se sia possibile, ed in che modo, garantire una tutela ai soggetti variamente privi di lavoro, i non-occupati, allargando le maglie del sistema di protezione sociale del nostro Paese, al fine di rispondere alle trasformazioni che continuano ad investire il mondo del lavoro, determinando spesso un peggioramento delle condizioni materiali di chi si trova escluso.

A tal fine è stata condotta un'indagine che, utilizzando un approccio giuspubblicistico, ha avuto come obiettivo quello di analizzare le nuove possibili prospettive in materia di sicurezza sociale, sempre nell'ottica di valutare l'esistenza o meno di una compatibilità con la nostra Carta Costituzionale.

In particolare, alla luce di quanto approfondito nel primo capitolo, è possibile sostenere un'interpretazione evolutiva⁰, che pone l'art. 38 in combinato disposto con gli artt. 2, 3 comma 2, attraverso la quale si tende a riconoscere, in capo alle persone economicamente e socialmente più deboli, il diritto all'esistenza quale condizione imprescindibile di cittadinanza⁰, una sorta di risarcimento per il «mancato procurato lavoro»⁰.

Ne deriva, come già detto, quello che Persiani sostiene in diversi suoi scritti, ossia che «l'indicazione di tali eventi, contenuta nel secondo comma dell'art. 38, non ha valore tassativo. Essa pone, però, un vincolo al legislatore ordinario nel senso che, salvo che per quanto attiene ai requisiti per aver diritto alle prestazioni e ai criteri per determinarne l'ammontare, rende irreversibile l'evoluzione già realizzata. Per contro, quell'indicazione non esclude la possibilità di un'ulteriore estensione della tutela previdenziale»⁰.

Alla luce di queste considerazioni, è possibile evidenziare come tra l'art. 38 e gli artt. 2 e 3 della Costituzione «non esista solo un rapporto di *species ad genus*, ma anche una relazione di mezzo a fine, trovando espressione, in tali principi fondamentali, «l'idea politica di sicurezza sociale» a cui quanto sancito nell'art. 38 Cost. appare essere preordinato: l'esigenza di favorire la libertà dal bisogno come presupposto logico e giuridico per garantire l'effettivo godimento dei diritti civili e politici, come unico mezzo per assicurare, anche a chi versa in condizioni di debolezza, il pieno sviluppo della sua persona»⁰. Dunque, per poter leggere correttamente l'art. 38 della Costituzione, risulta necessario prendere le mosse da quella sequenza indivisibile costituita dalla

⁰ Si faccia riferimento, tra gli altri, ad F. PIZZOLATO, *Cit.*, 2004; M. CAVINO, I. MASSA PINTO, *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, 2013; P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale. Principi fondamentali*, Milano, 1988.

⁰ C. TRIPODINA, *Cit.*, 2013, 227.

⁰ C. TRIPODINA, *Cit.*, Fasc. 1, 2015.

⁰ M. PERSIANI, *Op. cit.*, 2014, p. 11.

⁰ V. VALENTI, *Op. cit.*, p. 46.

dignità umana, dall'eguaglianza sostanziale e dalla solidarietà, che trova un'immediata espressione nel riconoscimento della pari dignità sociale di tutti i cittadini⁰.

Risulta però evidente come un'interpretazione evolutiva dell'art. 38 Cost. non possa prescindere dall'art. 4 Cost.. Rispetto a questo tema, tuttavia, si è evidenziato come la previsione costituzionale di un diritto al lavoro fosse fondata sulla promessa della piena occupazione, e quindi dell'universale liberazione dal bisogno, attraverso una retribuzione “proporzionata, ed in ogni caso sufficiente a garantire a sé ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa” (art. 36) o un sistema di previdenza nel caso in cui il lavoratore fosse incorso in eventi protetti dall'art. 38 Cost.

Da tale approccio, alla luce di quanto analizzato, è possibile affermare come le definizioni di “disoccupazione involontaria” e di “inabili al lavoro” abbiano subito, *de facto*, un'evoluzione ed un adattamento evolutivo rispetto alle trasformazioni che hanno attraversato il mondo lavorativo ed il contesto socio-economico del nostro paese. Se con il termine “disoccupazione involontaria” non è più possibile indicare soltanto coloro che sono stati “espulsi” dal mercato del lavoro, includendo anche coloro i quali sono sempre stati privi di impiego, a prescindere dalla loro volontà; allo stesso modo, con la definizione di “inabili” non si può più soltanto indicare coloro che non riescono ad essere produttivi, in quanto fisicamente impossibilitati a lavorare, ma devono essere inclusi anche i cosiddetti “inabili sociali”.

Come sottolineato da autori come Elia, «se i costituenti pensavano ai lavoratori dipendenti, alla classe lavoratrice, occorre oggi considerare i non occupati, altri gruppi sociali in stato di emarginazione»⁰.

E' possibile riscontrare in linea con questo approccio, come evidenziato nell'analisi della giurisprudenza costituzionale, come anche in alcune sentenze la Corte utilizzi come opzione argomentativa il fatto che «le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare» devono essere ricondotte tra i «diritti sociali» di cui deve farsi carico il legislatore nazionale, alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (sent. 10/2010).

Secondo alcuni studi⁰, seguendo questa opzione argomentativa, si potrebbe sostenere la tesi per cui la definizione dei livelli essenziali non configurerebbe una scelta pienamente discrezionale, non potendo questa oltrepassare il limite inferiore della soglia del costituzionalmente dovuto che va ricavato dall'art. 38 integrato con i principi fondamentali. In questa ottica qui, secondo parte della dottrina, «la prospettiva del reddito di cittadinanza ha un solido fondamento costituzionale. Essa

⁰ Cfr. S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Fascicolo 2, giugno 2014, p. 151.

⁰ L. ELIA, *Op. cit.*, in R. ARTONI, E. BETTINELLI (a cura di), *Op. cit.*, 1987, p. 117.

⁰ G. COSTA, G. COSTA, *Diritti in costruzione. Presupposti per una definizione efficace dei livelli essenziali di assistenza sociale*, Milano, 2012, p. 31.

ruota attorno a quattro principi che valgono a caratterizzare il nostro “patto sociale”: il principio di dignità, con il collegato dovere di solidarietà; il principio d’eguaglianza, inteso come modalità di realizzazione di una società di liberi ed eguali; il principio di cittadinanza, nella sua dimensione partecipativa e di garanzia di appartenenza ad una comunità; il principio del lavoro, assunto nella sua reale dimensione di vita, comprensivo del dramma del non lavoro, collegamento tra questi principi che si rinviene il diritto costituzionale ad un reddito di cittadinanza. L’errore cui si è spesso incorso è stato quello di tenerli invece separati»⁰.

A partire da questa analisi, il presente studio ha assunto la prospettiva di una nozione unitaria di sicurezza sociale⁰, secondo la quale tale sistema si delinea come quel complesso di disposizioni che hanno ad oggetto l’erogazione da parte dello Stato, attraverso l’intervento della solidarietà generale, di beni e servizi ai cittadini in condizioni di bisogno, al fine di consentirne l’effettiva partecipazione alla vita economica, politica e sociale del Paese⁰.

A seguito dell’analisi svolta nel secondo capitolo, attraverso lo studio dell’evoluzione legislativa previdenziale ed assistenziale, è stato possibile ricostruire le modalità attraverso le quali il legislatore ha esteso, nel tempo, una forma di tutela a nuovi soggetti non-occupati, per rispondere alle conseguenze sociali dei fenomeni macroeconomici e delle riforme che hanno attraversato e trasformato il diritto del lavoro. Si è inoltre evidenziato come, nonostante le numerose riforme in materia di ammortizzatori sociali siano state elaborate con il duplice obiettivo di migliorare la base dell’indennità di disoccupazione e di “universalizzare” e “armonizzare” il frastagliato arcipelago delle misure, tale obiettivo non sia stato davvero raggiunto. Questo perché, nonostante vi sia stata una concreta estensione dell’area soggettiva della tutela, nonché un potenziamento delle prestazioni, la caoticità della normativa e l’estrema frammentazione delle tutele, in relazione a specifici gruppi di lavoratori (con sensibili differenze nel livello di protezione ad essi assicurato), non ha favorito l’affermarsi di una vera e propria universalizzazione.

Ad avviso di chi scrive, infatti, sebbene «universalizzare può voler dire “armonizzare”, senza necessariamente sconfinare nell’ “egualitarismo”»⁰, è evidente che se permangono dei soggetti esclusi dall’area della tutela, a causa ad esempio di una carenza finanziaria, non è davvero possibile parlare di una reale universalizzazione delle misure di protezione sociale.

La stessa considerazione riguarda l’analisi dell’evoluzione legislativa assistenziale in materia di tutela dei non-occupati. Secondo lo studio svolto sempre nel secondo capitolo, infatti, tali

⁰ G. AZZARITI, *Legare il reddito alla cittadinanza attiva*, 16 aprile 2015.

⁰ «La distinzione tra previdenza ed assistenza sociale non può che ridursi alla diversità dell’ambito e della intensità della tutela, giustificata non già da una diversità di fondamento, ma dal diverso modo in cui l’orientamento ha valutato le esigenze dei cittadini in genere rispetto a quelle dei lavoratori», così M. PERSIANI, *Diritto della Previdenza Sociale*, Padova, 1988, 26. Si legga inoltre, fra gli altri, G. G. BALANDI, *Per una definizione del diritto della previdenza sociale*, in *Politica del Diritto*, 1984, 576.

⁰ S. RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, 1996, 14.

⁰ Cfr. l’articolata analisi di M. MISCIONE, *Op. cit.*, p. 653.

misure, negli anni, sono risultate frammentate, eccessivamente improntate su criteri di selettività e categorialità e, nella maggior parte dei casi, insufficienti da un punto di vista delle risorse; si denota inoltre un'eterogeneità tra le diverse misure regionali di sostegno al reddito approvate nel corso degli anni.

Per lungo tempo, infatti, è mancata una misura nazionale di sostegno al reddito; soltanto a cavallo tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000 è stato sperimentato il c.d. reddito di inclusione RMI (successivamente sostituito dal Rui e poi sospeso definitivamente). Tale misura, però, era stata definita attraverso una legge finanziaria (legge 449/97) e poi un successivo decreto legislativo 237/98; inoltre, con la sentenza n. 423/2004, la Corte Costituzionale aveva sancito costituzionale dei trasferimenti, da parte dello Stato, alle Regioni che istituivano il reddito di ultima istanza, affermando il carattere esclusivo della competenza legislativa delle Regioni in materia, ai sensi dell'art. 117 Cost., anche perché dall'approvazione della l. n. 328/2000 non erano mai stati definiti i Lep in questa materia. Risulta importante affermare, però, il ruolo avuto dalle Regioni, nell'influenzare la legislazione in materia di sostegno al reddito, in assenza di una disciplina statale in grado di definire i livelli essenziali delle prestazioni.

Successivamente, con la sent. n. 10/2010, benché scritta in un contesto di contingenza legata alla crisi economica, in tema di *social card*, la Corte ha stabilito che, con riguardo all'assistenza sociale, si deve fare riferimento come presupposti per l'individuazione, ad una dimensione di "diritto fondamentale" e a un "nucleo irrinunciabile" della dignità della persona, ancorché non esplicitata dal legislatore, di una sfera di prestazioni riconducibili ai livelli essenziali.

In questa sentenza la Corte utilizza come opzione argomentativa il fatto che «le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare» devono essere ricondotte tra i «diritti sociali» di cui deve farsi carico il legislatore nazionale, alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Questo tema aprirebbe, ad avviso di chi scrive, uno spiraglio per una base giuridica di una possibile misura universale di sostegno al reddito, a favore di soggetti in condizioni di bisogno economico.

Proprio di recente il nostro Parlamento ha accordato l'introduzione di una nuova misura nazionale, il REI (Reddito di Inclusione), che ha sostituito ed assorbito tutte le precedenti misure di contrasto alla povertà (Social Card, Sia, Asdi). Tale misura è stata approvata con la l. n. 33/2017, alla quale ha fatto poi seguito il Decreto Legislativo n. 147/2017, che ne ha delineato l'implementazione.

Si tratta senza dubbio di una novità nel panorama legislativo italiano. Rispetto all'Rmi e al Rui, si evidenzia come il Rei sia stato esplicitamente inserito tra i livelli essenziali delle prestazioni,

di cui all'art. 117 Cost., lett. m). Inoltre, nel decreto attuativo si «demanda alle regioni e province autonome, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione e programmazione delle politiche sociali, l'adozione, entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto, di un Piano regionale per la lotta alla povertà, inteso come atto di programmazione dei servizi necessari per l'attuazione del Rei, (...), nel rispetto delle modalità di confronto con le autonomie locali, favorendo così la consultazione delle parti sociali e degli enti del Terzo settore. Il Piano regionale è poi comunicato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, entro trenta giorni dalla sua adozione» (art. 14, co.1). Bisognerà capire se, rispetto alla precedente strutturazione del Rui, la Corte riterrà tali elementi positivi o meno.

Senza tornare ulteriormente su quanto già analizzato all'interno del secondo capitolo in merito ai criteri di accesso a tale misura, preme ribadire come, ad avviso di chi scrive, il nuovo reddito di inclusione Rei, così come previsto dalla l. n. 33/2017, non sembri rispondere ai criteri richiesti da una misura di reddito minimo, così come delineata a livello europeo. Sebbene, infatti, la Legge di Bilancio 2018 abbia eliminato alcuni dei criteri eccessivamente restrittivi; ed incrementato il finanziamento complessivo della misura, si consenta di definire l'universalismo del Rei ancora "potenziale" in quanto gli stanziamenti non permettono ancora di coprire tutte le persone in condizione di povertà assoluta, (obiettivo per il quale, secondo gli stessi [calcoli di Alleanza contro la Povertà](#), sarebbe necessario un investimento pubblico annuo di 7 miliardi di euro, contro i 2,5 miliardi previsti). Per tali ragioni, ancora una volta, l'ago della bilancia sembrerebbe spostarsi più verso i tratti di una misura selettiva che verso quelli di una misura universale.

La condizionalità del Rei, inoltre, legata ad obiettivi di «attivazione», attraverso la messa a punto di un c.d. "progetto personalizzato" per ciascun nucleo familiare, potrebbe rivelarsi un onere e non un'opportunità, per i beneficiari. Questo in primo luogo perché, per raggiungere la finalità del reinserimento lavorativo dei soggetti, e non trasformare la condizionalità una mera contropartita per il beneficio ricevuto, sarebbero necessarie più risorse di quelle attualmente stanziare, in particolare per finanziare l'apparato amministrativo e di gestione dei servizi.

In secondo luogo perché permangono dei dubbi in merito all'efficacia di un reinserimento lavorativo stabile, per i beneficiari, attraverso l'utilizzo dei lavori socialmente utili (Lsu); infatti, come traspare dall'evoluzione legislativa di questo strumento, svolta nel corso di questo lavoro, «la speranza di una trasformazione in blocco dei Lsu in attività produttive [si è] rivelata un'illusione»⁰. Ad avviso di chi scrive, quindi, è necessaria cautela nell'utilizzo dei lavori socialmente utili, come forma di condizionalità delle misure di sostegno al reddito (di natura previdenziale ed assistenziale), per evitare una sproporzione tra la richiesta di un'ampia disponibilità nei confronti dei soggetti non

⁰ Così A. GARILLI, *Il diritto può creare lavoro? (a proposito di Lavori socialmente utili e borse di lavoro)*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* n. 1, 1998, p. 1008.

occupati, e la gamma di iniziative proposte, non sempre utili a incoraggiare la partecipazione volontaria dei lavoratori verso una di esse.

Per tali ragioni, come si è avuto modo di argomentare nel corso della trattazione, nonostante l'introduzione del Rei rappresenti un passo avanti, per la legislazione italiana, in materia di sostegno al reddito, permangono dei nodi irrisolti e delle criticità in tale misura; permane, quindi, l'esigenza di introdurre un reddito minimo garantito nel nostro Paese.

La proposta di un reddito minimo garantito per l'Italia nasce indubbiamente dalle sollecitazioni dell'Unione Europea. A ventun anni dalla Raccomandazione 92/441, con la quale la Comunità Economica Europea ne sollecitava "l'introduzione in tutti gli Stati membri", infatti, proprio di recente, nell'ottobre 2017, il Parlamento Europeo ha approvato un nuovo provvedimento (2016/2270(ini)) che sprona la Commissione Ue a legiferare in merito, garantendo ai più bisognosi l'accesso ad alloggio, assistenza sanitaria ed istruzione, oltre che il sostegno ai bambini, ai disoccupati, alle famiglie monoparentali e ai senzatetto.

Se da un lato l'Europa continua, però, a sollecitare l'approvazione di provvedimenti che introducano misure universali di sostegno al reddito, dall'altro la dimensione sociale europea continua ad apparire debole ed insufficiente.

Come approfondito nel terzo capitolo, infatti, fino a questo momento l'azione sociale dell'Unione Europea si è manifestata principalmente attraverso l'utilizzo di fondi strutturali europei.

Quello che emerge dallo studio delle quote di finanziamento dei fondi FSE, utilizzate per finanziare in particolare le politiche nazionali e regionali nel nostro paese, in materia di tutela di sostegno al reddito dei "non - occupati", delle famiglie in condizione di povertà e a favore dell'inclusione sociale (par. 3. 3. 2.), è come questi finanziamenti appaiano determinanti per lo sviluppo di queste misure e come, in qualche modo, essi possano anche influenzare i criteri e la condizionalità, scelti per definire l'accesso a tali misure. Ad avviso di chi scrive, però, potrebbero aver ragione i diversi studi che sostengono come i finanziamenti comunitari, «concepiti come strumento di compensazione degli squilibri fra paesi membri [...] siano nella prassi un meccanismo di amplificazione di questi squilibri [...], che avviene attraverso il ricorso ai due principi di cofinanziamento e condizionalità»⁰.

Negli ultimi anni però, a livello europeo, cominciano ad emergere delle proposte di sostegno al reddito per i soggetti privi di lavoro, prima fra tutti l'idea di un sussidio europeo di disoccupazione (*EUBS – European Unemployment Benefit Scheme*), che tuttavia, è bene ricordarlo, nasce non tanto dall'esigenza di contribuire alla costruzione di una dimensione sociale comunitaria, quanto piuttosto dalla necessità di introdurre un meccanismo di stabilizzazione economica, volto ad

⁰ A. BAGNAI, *Prefazione*, in R. RAPONI, *Op. cit.*, 2016, p. 6.

attutire l'impatto degli *shock asimmetrici* in periodi di crisi. L'EUBS, nella sua duplice proposta di sussidio equivalente e sussidio genuino, si presenta dunque come una misura "contingente", nata per far fronte a condizioni finanziarie complesse, in particolare per fronteggiare gli effetti di crisi economiche come quella che ha attraversato l'Europa negli ultimi anni.

Come emerso dall'analisi svolta nel terzo capitolo, sebbene sia possibile individuare una compatibilità tra l'introduzione di un sussidio europeo di disoccupazione e le fonti del diritto sovranazionale; tuttavia non sembrano ancora del tutto nitidi, i contorni relativi ad un'eventuale gestione amministrativa, nonché la compatibilità con i sussidi nazionali e la possibile sovrapposizione della platea dei beneficiari, oltre al problema relativo al riparto delle competenze che attiene al controllo di possibili comportamenti del c. d. azzardo morale (*moral hazard*) *ex ante* ed *ex post*, da parte dei singoli Stati membri.

Proprio le complessità in merito alla gestione del *Unemployment Insurance Fund* non sono altro che una manifestazione del dibattito intorno alla debolezza strutturale dell'*Open Method of coordination* (OMC). Sembrerebbe necessario, a tal proposito, riaprire un dibattito sui limiti del *Open Method of Coordination*, in parte collegati alla «de-politicizzazione dei processi deliberativi, che si è avuta a seguito di un ricorso disordinato alla *soft law* nel coordinamento delle politiche occupazionali, e che non ha segnato il pieno successo di una burocrazia illuminata, né tanto meno il trionfo degli stati regolatori»⁰.

Nel frattempo, seppur ancora in maniera poco nitida e poco approfondita giuridicamente, sono venute alla luce alcune nuove proposte in materia di reddito minimo garantito (*MI*) a livello europeo, una misura che, a differenza del sussidio europeo di disoccupazione, avrebbe la caratteristica di prescindere dalla storia contributiva del beneficiario. Come si è avuto modo di approfondire nei capitoli precedenti del presente lavoro di ricerca, infatti, il MI è un sostegno al reddito che per sua natura potrebbe essere allargato ad una platea più ampia di beneficiari "non - occupati": non solo, dunque, coloro i quali sono usciti dal mercato del lavoro, ma anche quei soggetti che non sono riusciti ad entrarvi, o ne entrano ed escono continuamente. Tali proposte, per quanto ancora non sufficientemente delineate, sembrerebbero dividersi tra quelle a sostegno di una misura di MI come coordinamento (e convergenza dei criteri) delle misure nazionali esistenti in materia, con l'aggiunta o l'implementazione di quelli di alcuni paesi; e altre proposte a favore, invece, di una misura europea elargita direttamente dall'Unione, magari attraverso l'utilizzo di un fondo specifico.

In conclusione di questo lavoro, quello che preme sottolineare come, in tale contesto, la sicurezza sociale non possa assolvere alla funzione sostitutiva delle tutele mancanti sul piano del

⁰ S. SCIARRA, *Op. cit.*, 2013, p. 113.

diritto del lavoro. Ad avviso di chi scrive, infatti, le misure universali di sostegno al reddito, anche quando slegate dalla storia contributiva del beneficiario, non devono essere intese come “sostitutive” del diritto al lavoro, così come sancito dagli articoli (1, 4 co. 2, 35, 36) della nostra Costituzione, bensì possono rappresentare degli strumenti, insieme a quelli propri del diritto del lavoro, atti a favorire un processo di rivalutazione del lavoro e del contrasto a forme di lavoro povero, non tutelato, mal pagato o, nel peggiore dei casi, gratuito, in particolare in un contesto di un possibile aumento della disoccupazione, a causa dello sviluppo tecnologico.

Pertanto “liberando”, come scritto anche da Keynes⁰, le persone dal bisogno, svincolandole dai soli redditi da lavoro, si potrebbe contrastare la situazione di ricatto⁰, che spinge gli individui ad accettare condizioni di lavoro indecenti, o in alcuni casi, al limite della legalità, sostenendo la produzione di lavoro dignitoso e tutelato; in questa prospettiva, secondo alcuni autori⁰, non esisterebbe una contrapposizione tra misure di sostegno al reddito e lavoro⁰, una tesi che mi sento di condividere, alla luce del presente lavoro.

Risulta evidente come, però, le politiche occupazionali e di sicurezza sociale, promosse dai singoli Stati membri, in questa fase storica, con un’ economia mondiale legata al fenomeno della globalizzazione e della finanziarizzazione dell’economia, non possano essere disgiunte dalle politiche di coesione sociale a livello europeo⁰. Per questo alcuni studi suggeriscono di incorporare *target* sociali⁰ e utilizzare degli indicatori sociali relativi a disoccupazione, povertà e disegualianza

⁰ Keynes scrisse che il progresso tecnologico poteva costituire una imperdibile opportunità per ridurre la fatica e l’asservimento dell’uomo al lavoro, per risolvere «il problema economico [...] della scarsità che ha tenuto l’umanità incatenata ad una gravosa vita di fatica», e ancora «non esiste paese o popolo, a mio avviso che possa guardare senza terrore all’era del tempo libero e dell’abbondanza. Per troppo tempo, infatti, siamo stati allenati a faticare anziché godere. Per l’uomo comune, privo di particolari talenti, il problema di darsi un’occupazione è pauroso, specie se non ha più radici nella terra e nel costume o nelle convenzioni predilette di una società tradizionale» in J. M. KEYNES, *Op. cit.*, p. 7.

⁰ «Una misura come il reddito di cittadinanza avrebbe, in questa prospettiva, una funzione duplice e concorrente. Per un verso essa servirebbe a limitare la ricattabilità del lavoro, arrestando la spirale di labilità cui ha dato luogo la competizione al ribasso tra aspiranti lavoratori, specie nella stagione della competizione globale accentuata dalla crisi economica. Tale misura costituirebbe, infatti, un presupposto insostituibile, in termini di libertà politica e sindacale, per qualsiasi rivendicazione di ordine sociale, nonché un antidoto essenziale, anche se indiretto, contro la diffusione di modalità di lavoro «semi-servili»: per un verso, sul versante individuale, un bastione posto a presidio del «tempo-persona», inteso come argine alla «colonizzazione» dei tempi di vita da parte dei tempi di lavoro; per l’altro, sul piano collettivo, l’esito di una sorta di contrattazione collettiva generalizzata, propedeutica a tutte le altre forme di contrattazione», così F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2, 2014, p. 202.

⁰ Per brevità si consiglia un approfondimento del tema attraverso l’e. book C. GNESUTTA (a cura di), *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, ebook n. 9, curato da *Sbilanciamoci.info* ottobre 2013; e il libro C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015. In entrambi si riscontra un approfondimento delle posizioni di diversi autori in merito alla possibile contrapposizione tra un reddito di base ed il lavoro.

⁰ Per brevità si rimanda l’approfondimento di questo nodo teorico a E. GRANAGLIA, M. BOLZONI, *Op. cit.*, p. 158.

⁰ S. SCIARRA, *Op. cit.*, 2013, p. 31.

⁰ Social Protection Committee, *Social Policy Reforms for Growth and Cohesion: Review of Recent Structural Reforms 2013*, Luxemborg, 2013.

nell'ambito delle raccomandazioni e più in generale delle procedure di *governance economica*, per rendere quest'ultima in grado di dare piena attuazione al modello sociale europeo⁰.

Ad avviso di chi scrive, però, soluzioni come questa potrebbero non bastare a colmare la mancanza di una dimensione sociale europea al contempo potrebbero non bastare ulteriori *soft law*, un potenziamento dei programmi di erogazione dei fondi strutturali e probabilmente nemmeno l'introduzione di misure europee di sostegno al reddito⁰.

Sarà necessario capire quale sarà, nei prossimi anni, il destino dell'Unione Europea e la sua capacità di riformarsi a partire dalle istituzioni, *conditio sine qua non*, per comprendere se sarà possibile una solidarietà nello spazio sovranazionale⁰. Per questo si conclude il presente lavoro, utilizzando le parole del prof. Rodotà in merito alla necessità di «riprendere il cammino verso “l'universalità della cittadinanza”, dalla cui realizzazione dipende la possibilità stessa di costruire un'Europa dei cittadini e non solo dei mercati, che non abbia come unico riferimento il “market citizen”, ma un cittadino pienamente inserito in un flusso di relazioni solidali»⁰.

⁰ O. BONARDI, *Op. cit.*, 2014, p. 277. Dello stesso avviso B. SEGOL, *Why We Need an Ambitious Social Europe*, in A.M. GROSELIER, B. HACKER, W. KOWALSKY, J. MACHING, H. MEYER, B. UNGER, *Roadmap to a Social Europe*, ottobre 2013, p. 48.

⁰ S. SCIARRA, *Ci sarà una solidarietà europea?*, in *Rivista della Sicurezza Sociale*, anno XVI, n. 1, 2016, p. 15.

⁰ «È tuttavia innegabile che, proprio a causa dell'integrazione europea, gli stessi sistemi di welfare nazionali non siano più quelli di una volta, essendo andati incontro – al pari di altri settori della vita sociale – a processi di destrutturazione e ricostituzione su nuovi e maggiori spazi [...]. In particolare, le dinamiche del costituzionalismo multilivello, applicabili anche ai rapporti fra Unione, stati membri ed enti regionali-locali, introducono per quanto riguarda la gestione del welfare un nuovo paradigma, in base a cui diventa inevitabile spostare verso l'alto (l'UE) il momento programmatico e finanziario, per evidenti esigenze di eguaglianza nelle condizioni minime, e verso il basso (Regioni/Länder ed enti locali) l'erogazione concreta dei servizi sociali – i quali richiedono per loro natura una territorializzazione, se non una individualizzazione, molto accentuata – in equilibrio con le funzioni direttive dello Stato nazionale. [...] È dunque difficile che il processo descritto maturi e si realizzi nel prossimo futuro se l'UE non scioglierà il nodo dell'integrazione fra ragioni del mercato e politiche di solidarietà nell'unico modo che appare possibile: attraverso il reciproco innesto delle une sul tronco delle altre, piuttosto che proseguendo con una loro artificiosa contrapposizione» Così C. PANZERA, *Op. cit.*, in B. CARUSO, G. FONTANA, *Op. cit.*, 2015, p. 267-268.

⁰ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, 2014, p. 33.

BIBLIOGRAFIA

- A. GARILLI, *Il diritto può creare lavoro? (a proposito di Lavori socialmente utili e borse di lavoro)*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* n. 1, 1998, p. 41 ss.
- A. RUGGERI, “Livelli essenziali” delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica in www.forumcostituzionale.it, 2010.
- A. TURSI, *Il diritto dei disoccupati*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5-6, 1998.
- ACOCELLA N., *Elementi di politica economica*, Roma, 2007.
- AGOSTINI C., *Nuova Carta Acquisti: prime riflessioni sulla sperimentazione*, in *Percorsi di Secondo Welfare*, 7 ottobre 2014.
- ALAIMO A., *Da Lisbona 2000 a Europa 2020. Il modello sociale europeo al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in *Rivista Italiana Diritto del Lavoro*, n. 3, 2012, pp. 233-234.
- ALAIMO A., *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Fasc. 3, 2017, p. 419 ss.
- ALBERTI M., *Senza Lavoro. La disoccupazione in Italia dall'Unità a oggi*, Bari, 2016.
- ALES E., *La modernizzazione del modello di protezione sociale europeo: la lotta all'esclusione sociale attraverso l'open method of co-ordination*, in *Quaderni diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2003, p. 37 ss.
- ALLEGRI G., *Reddito di base e inclusione sociale. A margine di alcune iniziative legislative*, in M. D'ONGHIA, E. ZANIBONI, *Trasformazioni del mercato del lavoro e tutela dei soggetti deboli tra libertà e diritti. Prospettive nazionali e internazionali*, Napoli, 2017, pp. 13 – 32.
- ALLEGRI G., *Il bilanciamento tra autonomia e solidarietà per un nuovo modello sociale europeo. uno spunto costituzionalistico in tempi di crisi*, in G. BRONZINI, R. COSIO (a cura di): *Interpretazione conforme, bilanciamento dei diritti e clausole generali*, Milano, 2017, pp. 283-302.
- ALLEGRI G., *Per un nuovo garantismo sociale Una rilettura costituzionale oltre la società salariale*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, n. 4, 2015, pp. 613 – 624.
- ALLEVA P., *Vecchi e nuovi percorsi per i diritti costituzionali del lavoro*, in G. CASADIO (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, 2007.
- ALLEVA P.G., *Il tempo di lavoro (l'azione sindacale)* in *Il tempo di lavoro, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro organizzate dall'Adlass*, Genova, 4 -5 Aprile 1986, p. 39 ss.

ANASTASIA B., RASERA M., *Rapporto n. 3. Le principali esperienze italiane in materia di reddito minimo di inserimento (RMI) e di reddito di ultima istanza (RUI)*, Veneto Lavoro, ottobre 2009.

ANDOR L., *Basic European shock absorbers for the euro zone*, Brussels, 20 June 2014.

ANDOR L., *Basic European unemployment insurance, Countering divergences within the Economic and Monetary Union*, in *Report speech at Vienna University Economics and Business*, 29 september 2014.

ANDREONI A., *La tutela costituzionale per i soggetti inabili*, in ASSENNATO S., QUADRELLI M. (a cura di), *Manuale della disabilità*, Maggioli Editore, 2012, p. 20 ss.

ANDREONI A., *Lavoro diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, Torino, 2006.

ANGELINI F., BENVENUTI M. (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma*, 26-27 aprile 2012, p. 580 ss.

ATRIPALDI V., *Diritto allo studio*, Napoli, 1975.

AURILIO A., *Voce Disoccupazione nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto discipline private sez. comm.*, vol. V, Agg., Torino, 2009, pp. 334-350.

AZZARITI G., *Legare il reddito alla cittadinanza attiva*, in *Il Manifesto*, 16 aprile 2015.

BACCELLI, *Lavoro*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, 1997, p. 145 – 166.

BALANDI G.G., *Corporativismo e legislazione previdenziale negli anni '30. Note di ricerca*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1981, p. 13 ss.

BALANDI G.G., *La sicurezza sociale in Europa: quadro generale e primi rapporti dai Paesi dell'allargamento*, in *Diritti, Lavori, Mercati*, n. 3, 2009, pp. 531 – 552.

BALANDI G.G., RENGÀ S., *Voce Disoccupazione nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto*, Torino, 1990, p. 42 ss.

BALANDI G.G., *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Milano, 1984.

BALANDI G.G., *Un caso di archeologia giuridica: ciò che resta oggi del rischio professionale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1981, III, p. 96 ss.

BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, Roma, 1989, pp. 1 – 3.

BARBIER J. R., *Per un bilancio critico della Strategia di Lisbona*, in *Rivista delle politiche sociali*, 4/2009, pp. 55 – 91.

BAVARO V., *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Rivista del Diritto della sicurezza sociale*, fasc. 2, giugno 2014, pp. 169 – 188.

BAZZANI T., *EUBS Implementation from a Comparative Perspective: A Chance for Increasing the EU's Legitimacy. The Danish and the Italian Systems*, in *Economia&Lavoro*, n. 1/ 2017, Roma, pp. 27 – 42.

BEBLAVÝ M., LENAERTS K., *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme*, CEPS, European Union, 2017.

BEBLAVÝ M., MARCONI G., MASELLI I., *A European Unemployment Benefits Scheme: The rationale and the challenges ahead*, in *CEPS Report*, August 2015.

BECATTI G., DI DOMENICO G., INFANTINO G., *Un'assicurazione europea contro la disoccupazione: contesto, analisi e proposte di policy*, Note tematiche, n. 1, gennaio 2015.

BECCHI A., *Politiche del lavoro e garanzia del reddito in Italia*, Bologna, 1979.

BENASSI D., *Lombardia, Puglia, Livorno, alcune considerazioni sulle recenti iniziative locali in tema di reddito minimo contro la povertà*, in *Politiche Sociali*, n. 1, 2016, pp. 153 – 158.

BENVENUTI M., *Brevi considerazioni intorno al ricorso all'argomento della crisi economica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. II, 2013, p. 970, pp. 969-979.

BENVENUTI M., *Diritti sociali*, Torino, 2013.

BENVENUTI M., *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XX, Roma, 2009.

BENVENUTI M., *Libertà senza liberazione. (a proposito dell' introvabile "dimensione sociale europea")*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, pp. 35 – 51.

BENVENUTI M., *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, 2016.

BENVENUTI M., *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, n. 2, 2016, pp. 167 – 201.

BERRETTA G., *L'arcipelago dei lavori socialmente utili*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, n. 2, 1999, p. 249 ss.

BIANCHI M., *La povertà: referenti simbolici e politiche sociali*, in *Democrazia e Diritto*, n. 2-3, 1988, p. 257 ss.

BIN ITALIA, *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Torino, 2012.

BOLOGNA S., *The European Unemployment Benefit Scheme: Legal Basis for Resocialising Europe*, in *Economia&Lavoro* n. 1, 2017, pp. 11 – 26.

BONARDI O., *La nuova Governance sociale europea*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 2, 2014, pp. 257-278.

BONOMI A., *Brevi osservazioni sul “Reddito di dignità” introdotto dalla l. n. 3/2016 della Regione Puglia: aspetti positivi e punti di criticità sotto il profilo della compatibilità costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, Fasc. 2, 2016, pp. 1 – 32.

BORELLI S., *Il campo di applicazione soggettivo della normativa comunitaria di sicurezza sociale*, in *Rivista del Diritto della sicurezza sociale*, n. 3, 2005, p. 509 ss.

BORGHI E., *L’impatto delle misure anti-crisi e la situazione sociale e occupazionale. Italia*, in W. P. del Comitato economico e sociale europeo Gruppo di lavoratori, Bruxelles, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/italie-it.pdf>.

BORGHI E., *L’impatto delle misure anti-crisi e la situazione sociale e occupazionale*, Studio del Comitato economico e sociale europeo, 2013.

BOUGET D, FRAZER H, MARLIER E, ABATO S., VANHERCKE B., *Social investment in Europe: a study of national policies*, Luxembourg European Commission – European Social Policy Network (ESPN), 2015.

BOUGET D., FRAZER H., MARLIER E., *Integrated approach for the long-term unemployed A study on national policies*, June 2015.

BOZZAO P., *Dal “lavoro” alla “laboriosità”, Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2, 2003, pp 535 – 604.

BOZZAO P., *I primi passi del Jobs Act: ambizioni, incertezze e difficili equilibri*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2015.

BOZZAO P., *Le misure di sostegno al reddito per il lavoro discontinuo*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1, 2007, pp. 29 – 78.

BOZZAO P., *Reddito Minimo e Welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *Giornale di diritto del lavoro e della Relazioni Industriali*, fasc. 132, n. 4, 2011, pp. 589-628.

BRANDOLINI A., CARTA F., D’AMURI F., *A feasible unemployment-based shock absorber for the euro area*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, november 2014.

BRONZINI G., *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, 2011.

BRONZINI G., GIUBBONI S., *La nuova agenda europea in materia sociale ed il metodo aperto di coordinamento*, in *Arel*, n. 4, 2010, pp. 25 – 30.

BRONZINI G., *L’Europa e il suo modello sociale: l’innovazione istituzionale alla prova*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2008, pp. 97 ss.

BRONZINI G., *Il reddito minimo garantito nell’Unione Europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, fasc. 2, n. 130, 2011, p. 225 ss.

G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell’era dell’innovazione*, Torino, 2017,

BUSILLACHI G., *Welfare e diritto al reddito. Le politiche del reddito minimo nell'Europa a 27*, Roma, 2015.

CAFFIO S., *Il progressivo ritorno alle origini: dall'indennità di disoccupazione alla NASpI*, in GHERA E., GAROFALO D. (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Bari, 2015, p. 267 ss.

CAIROLI S., *Innovazione concrete e mere riformulazioni nella "nuova" assicurazione sociale per l'impiego*, in *Lavoro nella Giurisprudenza*, n. 6, 2015, p. 579 ss.

CAMERA DEI DEPUTATI, documento n. 86, del 12 maggio 2017, nella Documentazione per le commissioni, Esame di Atti e Documenti dell'UE, tal titolo: *Istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali (COM(2017)250) e Proclamazione interistituzionale sul Pilastro europeo dei diritti sociali (COM(2017)251)*.

CANTARO A., *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella Costituzione europea*, Torino, 2007.

CAPELLARI S., *La riduzione dell'orario di lavoro: tendenze in atto e implicazioni di policy con particolare riguardo al Friuli-Venezia Giulia*, 2002.

CAPURSO P., *Assicurazione sociale per l'impiego 2.0: cambia ancora la tutela per la disoccupazione*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, n.4, 2015, p. 343 ss.

CARINCI F., PIZZOFERRATO A., *Diritto del lavoro e dell'Unione Europea*, Torino, 2015.

CARPARELLI A., BERTI K., *Europa 2020. Le politiche contro la povertà e l'esclusione sociale nella strategia europea per il prossimo decennio*, in *Rivista politiche sociali*, 2010, pp. 53 – 66.

CARUSO B., FONTANA G. (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, 2015.

CASADIO G., *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione Italiana*, Roma, 2006.

CASSI' V., *Il lavoro nel progetto di Costituzione della Repubblica Italiana. Brevi Note*, Catania, 1947

CATALDI E., *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di previdenza sociale*, in SCOGNAMIGLIO R. (a cura di), *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1978, p. 471 ss.

CAVINO M., *Il lavoro politico come fondamento della Repubblica*, in a cura di CAVINO M. e MASSA PINTO I., *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, 2013, p. 13 ss.

CAZZANTI S., *L'assicurazione per la disoccupazione: ragioni ed alibi di una faccenda non conclusa*, in *Lavoro e diritto*, fasc. 1, 2007, pp. 79-113.

CGIL, *Il Piano del lavoro*, 1949.

CHIARELLI G., *Appunti sulla sicurezza sociale*, in *Rivista di diritto del Lavoro*, 1965, p. 287 ss.

CHILANTE M., *Diritto all'assistenza sociale. Ultima frontiera*, Roma, 2010.

CIANCIO A., *Verso un “Pilastro europeo dei diritti sociali”*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2016.

CIANCIO A., *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quaderni Costituzionali*, n.1, 2002.

CINELLI M., *Diritto della previdenza sociale*, Milano , 1994.

CINELLI M., *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2007.

CINELLI M., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *Rivista diritto della sicurezza sociale*, 2012, pp. 227 – 272.

CINELLI M., *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni ed ammortizzatori sociali*, in CINELLI M., FERRARO G., MAZZOTTA O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, 2013, p. 393 ss.

CINELLI M., *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, 1982.

CINELLI M., S. GIUBBONI, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, 2005.

CIOCCA G., *Le modifiche all’assegno sociale e la carta acquisti nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3, 2008, p. 637 ss.

COLAPIETRO C., *Diritti dei disabili e costituzione*, Napoli, 2011.

COLAPIETRO C., *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni industriali*, n. 4, 2009, p. 607 ss.

COLETTA U., voce *Cantiere scuola*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, 1959, 1089 ss.

COLOMBO SVEVO M., *Le politiche sociali dell’Unione Europea*, Milano, 2005.

COMMISSIONE Europea, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, febbraio 2013.

COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, *Relazione finale Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, 28 febbraio 1997.

COMMISSIONE UE - 2013/112/UE: Raccomandazione della Commissione, del 20 febbraio 2013 , *Investire nell’infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*.

COMMITTEE of Regions, *Opinion on the European Platform against poverty and social exclusion*, 2011.

CONSIGLIO Europeo, *Verso un'autentica unione economica e monetaria, Relazione del presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy* , Bruxelles, 26 giugno 2012.

COPPINI M.A., *Le prospettive della sicurezza sociale nel quadro del mercato comune*, in *Raccolta di studi*, INPS, Roma, 1970.

COPPOLA G., DESTEFANIS S., MARINUZZI G., TORTORELLA W., *L’impatto delle politiche di coesione sullo sviluppo delle regioni italiane*, in *EyesReg. Giornale di Scienze Regionali (Giornale online dell’AIRE – Associazione italiana di Scienze Regionali)*, Vol.7, n.3, Maggio 2017.

CORNELISSEN R., *Achievements of 50 years of European social security coordination*, in Y. JORENS(a cura di), *50 years of Social Security Coordination Past – Present – Future Report of the conference celebrating the 50th Anniversary of the European Coordination of Social Security Prague*, European Commission, 2009, pp. 55 – 71.

CORNELISSEN R., *The principle of territoriality and the Community regulations on social security (Regulations 1408/71 and 574/72)*, in *Common Market Law Review* n. 33, 1996, p. 439 ss.

COSI D., *L'evoluzione dell'assistenza universitaria dalla Legge Casati al Piano triennale della scuola*, in *Nuova Rassegna*, n. 7, 1963, pp. 79-80.

COSTA F., *I lavori socialmente utili*, Napoli, 2011.

COSTA G., *Diritti in costruzione. Presupposti per una definizione efficace dei livelli essenziali di assistenza sociale*, Milano, 2012.

COUNCIL of the European Union (1992), *Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems (92/441/EEC)*.

CRAVIOLATTI M., *E la borsa e la vita. Distribuire e ridurre il tempo di lavoro: orizzonte di giustizia e benessere*, 2016, Roma.

CREPALDI C., PESCE F., SAMEK M., *Active Inclusion: Stocktaking of the 2008 Commission Recommendation*, in *European Parliament Report on Active Inclusion policies*, 2015.

CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

D'ANGELO G., *Povertà e Reddito di Cittadinanza nella Regione Campania*, in *Prospettive assistenziali*, n. 151, luglio - settembre 2005.

D'ANTONA M., *Il diritto al lavoro di fine secolo: crisi di identità?*, in *Rivista giuridica del Lavoro*, 1998, I, p. 311 ss.

D'ANTONA M., *Lavoro, diritti, democrazia. In difesa della Costituzione*, Roma, 2010.

D'ATENA A., *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi - Boschi*, in *Rivista AIC*, 2015.

D'EMILIONE M., *Processo di armonizzazione*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, n.1, 2004, pp. 309-319.

D'ONGHIA M., *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Bari, 2013.

DANISI C., *Disabilità, lavoro e «soluzioni ragionevoli»: l'inadempimento dell'Italia alla Corte di Giustizia*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2013, p. 1005 ss.

DE FIORES C., *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012.

DE SCHUTTER O., *La Carta sociale europea nel contesto dell'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Parlamento Europeo, Unione europea, 2016.

DE STEFANO V., *The Rise of the 'Just-in-Time Workforce': On-Demand Work, Crowd Work and Labour Protection in the 'Gig-Economy'*, Geneve, ILO Working paper - Conditions of Work and Employment Series, 2016, p. 71 ss.

DEL BO' C., *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Como-Pavia, 2004.

DI GASPARE G., *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Diritto Pubblico*, 2008.

DI STASIO A., *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori sociali e principi costituzionali*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, fascicolo 3, settembre 2013, pp. 561-582.

DI STEFANO A., *Sul futuro della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea: note a margine delle proposte di Regolamento per il periodo 2014-2020*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez*, 4/2011, pp. 1177-1204.

DINELLI F., *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011.

DULLIEN S., *Assessing the stabilization impact of a European Unemployment Benefit Scheme: Is the US model the right point of reference?*, Brussels, 2013.

EAPN Italia, Collegamento Italiano Lotta alla Povertà (CILAP), (sezione nazionale di EAPN European Anti Poverty Network), *Analisi di uno Schema di Reddito Minimo in cinque Stati membri - Rapporto italiano*, Roma, 2014.

ELIA C., GRASSI S.B., *Il caso del fondo sociale europeo*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, fasc.3, 2002, pp. 1049-1084.

ELIA L., *Si può rinunciare allo Stato Sociale?*, in R. ARTONI, E. BETTINELLI, *Povertà e Stato*, p. 107 ss.

EMPL Commitee , *Minimum Income Policies in EU Member States*, april 2017.

ESPING-ANDERSEN G., *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

ESPOSITO C., *Commento all'art. 1 della Costituzione (1948)*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 1 – 15.

ESPOSITO E., *Viaggio nelle legge 8 novembre 2000 n° 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali": verso un Welfare compiuto?*, in *Diritto&Diritti*, dicembre 2000.

EUROFOUND, *Non-standard forms of employment: Recent trends and future prospects*, Eurofound, Dublin, 2017.

EUROFOUND, *Families in the economic crisis: Changes in policy measures in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015.

EUROFOUND, *In-work poverty in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.

EUROPEAN Commission, *Commission Recommendation on the Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market*, 2008/867/EC, 03.11.2008 <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/>

EUROPEAN Commission, *(ESDE) Employment and Social Developments in Europe Annual Review*, 2016.

EUROPEAN Commission, “*Communication on Strengthening the Social Dimension of the EMU*”, 20 ottobre 2013.

EUROPEAN Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights*, Strasbourg, 8.3.2016.

EUROPEAN Commission, *The Five President's Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*, in Background documents on economic and monetary union, 22 June 2015. https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en

EUROPEAN Parliament, *Basic income: Arguments, evidence, prospects, Briefing* September 2016 [http://www.europarl.europa.eu/EPRS_BRI\(2016\)586679_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/EPRS_BRI(2016)586679_EN.pdf)

EUROPEAN Parliament Resolution of 14 April 2016 *on meeting the antipoverty target in the light of increasing household costs* (2015/2223(INI)).

EUROPEAN Parliament, *Resolution of 20 October 2010 on the role of Minimum Income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe* (2010/2039(INI)), 20 October 2010.

EUROPEAN Parliament, *Resolution on the active inclusion of people excluded from the labour market*, 6 May 2009, 2008/2335(INI)

EUROPEAN *Pillar of Social Rights* della Commissione del 27.4.2017

EXPERT *Evaluation Network: Final synthesis report: Main ESF achievements*, 2007-2013.

FABOZZI R., *Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, fasc. 4, 2016.

FAGIOLO G., *La Costituzione della Repubblica Italiana. L'iter parlamentare articolo per articolo*. Volume I, Roma, 1992.

FAIOLI M., BOLOGNA S., *Sull'adeguatezza dell'indennità euro-unitaria di disoccupazione (EUSB)*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1, 2017, pp. 29 – 52.

FAIOLI M., *Deprivazione materiale, assistenza sociale e diritti sulle cose*, in *Rivista Giuridica del Lavoro* n. 2, 2014, p. 279-304.

FANFANI A., *Il lavoro come fondamento della Repubblica italiana*, in *Democrazia Cristiana/Dipartimento Sociale* (a cura di), *Il lavoro è per l'uomo. La dignità del lavoro nell'enciclica latore exences e nella Costituzione*, Roma, 1982.

FERRAJOLI L., *Democrazia e diritti nella crisi dell'UE*, in *Fundamentos*, n. 9, 2016.

FERRAJOLI L., *Il futuro dello Stato sociale e il reddito garantito*, in AA. VV., *Ai confini dello Stato sociale*, Roma, 1995.

FERRANTE V., *Afterword. The European Unemployment Benefit Scheme: The Way Ahead*.

FERRARA G., *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in a cura di CASADIO G., *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, 2006, p. 109 e ss.

FERRARI F., D'ASCOLA S., *European Unemployment Benefit Scheme to Face Social Exclusion: A Real Perspective or Just a Political Shangri-La?* in *Economia&Lavoro*, n. 1, 2017, pp. 43 – 59.

FERRARO G., *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in WP C.S. D.L.E. "Massimo D'Antona". IT – 143/2012.

FERRARO G., *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 189/2013.

FERRARA M. D., *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore fra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4, 2015, p. 239 ss..

FERRERA M., *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1993.

FOGLIA L., *La posizione professionale del lavoratore nel sistema di protezione sociale*, Torino, 2012.

FONDAZIONE ANCI, *Inclusione e lotta alla povertà nel settennio 2014-2020*, 2016.

FRAIOLI A.L., *La tutela contro la disoccupazione*, in VALLEBONA A. (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012, p. 97 ss.

FRAZER H., MAILER E., *Minimum Income scheme acrossso Eu members*, on behalf of the European Commission DG Employment, Social Affair and Equal Opportunities, ottobre 2009; aggiornato FRAZER H., MARLIER E., *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies* 2015.

GABOARDI F., *Il sistema sociale nella Costituzione repubblicana*, in *Diritto.it*, del 17/06/2010.

GAETA L., F. STOLFA F., TESAURO P., *Il rapporto di lavoro: subordinazione e costituzione*, Tomo I, L. GAETA, P. TESAURO di (a cura di), *La subordinazione*, Torino, 1993, pp. 68 ss.

GAGLIARDI F., *Il sistema delle condizionalità nella Programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE*, Formez PA, Dipartimento della Funzione Pubblica, Febbraio 2017.

GALLINO L., *Finanzcapitalismo*, Torino, 2011.

GALLO F., *La necessità di un'armonizzazione fiscale in Europa*, in *Bancaria Special Issue*, Giugno 2015 - n. 6.

GAMBINO S., NOCITO W., *Crisi finanziaria e diritti fondamentali fra trasformazioni del costituzionalismo e incertezze sul futuro europeo*, in CARUSO B., FONTANA G. (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, 2015.

GARGIULO E. *Le politiche di residenza in Italia*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F., VRENNNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna 2013, p. 135 ss.

GAROFALO A., VINCI C.P., *Occupazione, disoccupazione e riduzione dell'orario di lavoro*, Torino, 2001.

GAROFALO D., *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Adapt Working paper n. 16/2005*.

GHERA E., *Diritto del Lavoro*, Bari, 1982.

GIAMPIERETTI M., *Dis- eguaglianza e mercato*, in *Dis-eguaglianza nello stato costituzionale*, in a cura di DELLA MORTE M., *Atti del convegno di Campobasso del 19-20 giugno 2015*, Napoli, 2016, pp. 65 – 106.

GIANNITI L., *Dal Rapporto dei 4 Presidenti del 2012 a quello dei 5 Presidenti del 2015: prime note sull'evoluzione della governance economica dell'Unione*, in *Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini* 1/2016, p. 389 ss.

GIOVANNONE M., *La tutela della salute e sicurezza sul lavoro per i disabili nell'ottica del Testo Unico della Sicurezza sul Lavoro*, Working Paper ANMIL Sicurezza, 2008.

GIRELLI F., *Lavoro e disabilità. Disciplina normativa e percorsi di inserimento*, Napoli, 2010.

[GIROMETTI A.](#), [GORGOLINI L.](#), *Il piano del lavoro (1949-1950) e l'Italia della ricostruzione. Dal contesto nazionale al caso pesarese*, Roma, 2016.

GIUBBONI S., *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012,

GIUBBONI S., *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, Centro studi di diritto del lavoro europeo "Massimo D'Antona", Catania, 46/2006.

GIUBBONI S., *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, fasc. 2, giugno 2014, p. 149 ss.

GIUBBONI S., *Libertà di circolazione e protezione sociale nell'Unione europea*, in *Giornale del diritto del lavoro*, 1998, n.1, pp. 81 – 115.

GIUBBONI S., *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, in *Working Paper del Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona"*, Università degli Studi di Catania, n. 20/2003, in www.lex.unict.eurolabor/ricerca/presentazione.

GIUBBONI S., *Solidarietà e sicurezza sociale nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2001, pp. 617 – 633.

GIUBBONI S., *Solidarietà*, In *Politica del Diritto* n. 4, 2012, pp. 395 ss.

GIUBILEO F., *Qualche ragionamento sul reddito minimo: teoria , sperimentazione e problemi dello strumento* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2, 2013, p. 337-367.

GIUGNI G., *Il diritto al lavoro e le trasformazioni dello Stato sociale* in NAPOLI M. (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale. Vita e pensiero*, Milano, 1998, pp. 47 ss.

GNESUTTA C. (a cura di), *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, ebook n. 9, curato da Sbilanciamoci.info, ottobre 2013.

GNESUTTA C., *Industria 4.0 il problema c'è*, su Sbilanciamoci.info, 29 agosto 2017.

GORI C. (a cura di), *Il reddito d'inclusione sociale (REIS) : la proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, 2016.

GRANAGLIA E., BOLZONI M., *Il Reddito di Base*, Roma, 2016.

GRANAGLIA E., *Welfare: universalismo e selettività*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del Welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, 2008, p. 59 ss.

GROS D., *Automatic stabilisers for the Eurozone*, 2013.

GUERRA M.C., TANGORRA R., *Prove di reddito minimo. La sperimentazione della nuova social card: disegno, attuazione, prospettive*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, fasc. 3/2015, pp. 357-375.

GUIGLIA G., *La rilevanza della Carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, in Federalismi.it 18 - 11/09/2013.

HANAU C., *Handicap*, in *Digesto Discipline pubblicistiche*, volume VIII, 1993, p. 67 ss.

ICHINO I., *Il diritto del lavoro nell'Italia Repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Milano, 2008.

ICHINO P., *Il lavoro ed il mercato*, Milano, 1996.

INAPP, GUARASCIO D., SACCHI S., *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, INAPP, Roma, 2017.

INNOCENTI E., VIVALDI E., *Assistenza, volontariato, contrasto alla povertà nella legislazione regionale in tempo di crisi*, pubblicato su "www.issirfa.cnr.it", aprile 2015.

Istituto Regionale di Studi Sociali e politici "A. Gasperi", *Il lavoro all'Assemblea Costituente della Repubblica Italiana. Antologia di brani dagli Atti dell'Assemblea Costituente (1946/1948)*, Bologna, 2011.

JUNKER J.C., Discorso, *Stato dell'Unione 2015: l'ora dell'onestà, dell'unità e della solidarietà*, Strasburgo, 9 settembre 2015.

KALECKI M., *Political Aspects of Full Employment*, in *Political Quarterly*, 14, 2016.

KEYNES J. M., [Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta, 1936.](#)

KEYNES J.M., *Prospettive economiche per i nostri nipoti*, discorso, Madrid, giugno 1930, *Collected Writings* intitolato *Essays in Persuasion*, tradotta in Italia da Bollati Boringhieri (*La fine del laissez faire* ed altri scritti, Torino 1991).

KOJANEC G., *Convenzioni e raccomandazioni della Organizzazione internazionale del Lavoro 1919-1968*, Padova, 1969.

La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'assemblea costituente, Segretariato generale, Roma, 1971.

LA MACCHIA C., *La pretesa al lavoro*, Torino, 2000.

LAGALA C., *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Bari, 2001.

LEMERT E., *La paranoia e la dinamica dell'esclusione*, in BASAGLIA F., ONGARO F.

LEONARDI E., PISANI G.(a cura di), *Reddito di Base*, Monografica I di *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XVIII, 2016.

LEONE L., MAZZEO RINALDI F., TOMEI G., *Misure di contrasto della povertà e condizionalità. Una sintesi realista delle evidenze*, Milano, 2017.

LEONE L. (a cura di), *Rapporto di valutazione dal SIA al REI, Alleanza contro la povertà*, Roma, 8 novembre 2017.

LEONE L.(a cura di), *Trasferimenti monetari condizionali per il contrasto della povertà infantile e inclusione sociale: una review realista sui paesi dell'area OCSE*, Dipartimento Politiche di Coesione, Presidenza Consiglio dei Ministri, 30 novembre 2015.

LEVI SANDRI L., *Istituzioni di legislazione sociale*, Milano, 1983.

Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia (ottobre 2001)

Libro bianco sul Welfare. Proposte per una società dinamica e solidale, Roma, febbraio 2003. (Testo disponibile al sito <http://www.welfare.gov.it>, consultato il 9.3.2011).

LIE TO S., MONE D., *Il reddito di cittadinanza*, Napoli, 2010.

- LISO F., *La tutela per la mancanza di lavoro dei lavoratori precari tra vecchi e nuovi ammortizzatori sociali*, in LAGALA C. (a cura di), *Part-time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, Giuffrè, Milano 2004.
- LISO F., *Ancora sugli ammortizzatori sociali*, in CINELLI M. E FERRARO G. (a cura di) , *Lavoro, competitività, welfare. Dal d.l n. 112/2008 alla riforma del lavoro pubblico*, Torino, 2009, , pp. 475-484.
- LISO F., *Gli ammortizzatori sociali ed il lavoratore anziano*, in AA. VV., *Pensioni di anzianità, pensionamenti anticipati ed ammortizzatori sociali*, Roma, 2002, pp. 29-46.
- LISO F., *Per una riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *L'evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia*, Roma, 2000, p. 121 ss.
- LISO F., *Ragionamenti de jure condendo per una nuova politica del lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, fasc. I, 1995, p. 165 ss.
- LODIGLIANI R., *Un nuovo patto tra lavoro cittadinanza e welfare*, in BALDISSARA L., BATTINI M., *Lavoro e cittadinanza. Dalla costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Milano, 2017, pp. 87 – 90.
- LO FARO A., *Europa e diritti sociali: viaggio al termine della crisi*, in CORAZZA L., ROMEI R. (a cura di), *Il diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, 2014, p. 245ss.
- LOI P., *Il principio di ragionevolezza e proporzionalità nel diritto del lavoro*, Torino, 2016.
- LONGO E., *UE - La sentenza nella causa C-370/12 Pringle*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013.
- LONGO E., *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, n. 1, p. 164 ss..
- LOREA L., *Ammortizzatori sociali e canale bilaterale: i fondi di solidarietà tra vecchi e nuovi modelli normativi*, in *Il diritto del mercato del lavoro 2-3/2013*, pp. 375 – 419.
- LOY G., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in E. GHERA e A. PACE (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, p. 3 ss.
- LUCIANI M., *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Adl - Argomenti di diritto del lavoro*, n. 3/2010, pp. 628 – 652.
- LUMINO R., MORLICCHIO E., *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, in *Autonomie locali e servizi sociali*. 2, 2013, pp. 235 – 248.
- MADAMA I., NATILI M., AGOSTINI C., *Lucky Timing and "propitious conditions"? Europe 2020 and the Italian anti-poverty policy reform* in JESSOULA M., MADAMA I., *A chance for social Europe. Europe2020 and the fight against poverty and social exclusion*, Routledge, 2018.
- MANCINI F., *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, 1976.

MANCINI G. F., *Commentario all'art. 4*, in a cura di G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 247 ss.

MANCINI G. F., *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità Europee*, in *Il lavoro nell'ordinamento comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova, 1988,

MANENTI M., POZZARI G., *Il fondo sociale europeo-FSE*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2/2002, pp. 655-694.

MARIMPIETRI I., *L'A.S.P.I. (assicurazione sociale per l'impiego)*, in *Temilavoro.it. Sinossi internet di diritto del lavoro e della sicurezza sociale*, vol. 5 n. 2, 2013.

MAROCCO M., SCIALÀ A., *Verso Nuovi dispositivi di workfare. Lavori socialmente utili. Profili Valutativi*, in *Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, n. 7, ISFOL, 2001.

MARTELLI A., *Oltre la sperimentazione? Da Reddito minimo di inserimento alla Carta Acquisti Sperimentale per il contrasto alla povertà*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 38, 2015, pp. 347 – 356.

MARTELLONI F., *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2, 2014 , p. 190 – 2014.

MARTINOLI G., *L'Università nello sviluppo economico italiano*, Milano, 1962.

MASSA PINTO I., *Costituzione e lavoro. Totem e Tabù*, in M. CAVINO e I. MASSA PINTO I. (a cura di), *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, 2013, p. 43 ss.

Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente, C1, Volume I, Tomo I, Reggio Emilia, 1991.

McGAHEY R., *Universal Basic Income and the Welfare State*, in *Social Science Research Network (SSRN)*, October 31, 2016.

MEF, *European unemployment insurance scheme*, in www.mef.gov.it, October 2015.

MENGHI M., *The EUBS: Questioning and Reacting; The EUBS and the Protection from Involuntary Unemployment: Towards a New Model of Solidarity in Europe?* in *Economia&Lavoro*, 1/2017, pp. 61 – 76.

MENGONI L., *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in (a cura di) M. NAPOLI, *Costituzione, lavoro e pluralismo sociale*, Milano, 1998, p. 3 ss.

MESITI D., *Le nuove prestazioni previdenziali in caso di disoccupazione involontaria ed il contratto di ricollocazione*, in *Lavoro nella Giurisprudenza* 4/2015, p. 329 ss.

MICCO L., *Lavoro e utilità sociale nella Costituzione*, Torino, 1966.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI(2003), *Libro bianco sul welfare. Proposte per una società dinamica e solidale*, http://www.edscuola.it/archivio/handicap/libro_bianco_welfare.pdf.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Presentazione REI e strategia*, 9 giugno 2017. <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/Presentazione-REI-e-strategia.pdf>.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Presentazione REI e strategia*, 9 giugno 2017. <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/Presentazione-REI-e-strategia.pdf>

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Quaderni di ricerca sociale Flash 29, Primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l'inclusione attiva (SIA) nei grandi Comuni del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, Roma, 2014.

MISCIONE M., *Ammortizzatori sociali per razionalizzare*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, n. 7, 2007, pp. 695-747.

MONTICELLI E., *Il Governo allarga i criteri del SIA in previsione del reddito di inclusione*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 1 giugno 2017. <https://www.eticaeconomia.it/il-governo-allarga-i-criteri-del-sia-in-previsione-del-reddito-di-inclusione/> .

MONTICELLI E., *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di residenza qualificata e accesso al welfare regionale*, in *Osservatorio Aic*, 2/2015.

MONTICELLI E., *The EUBS and the Protection from Involuntary Unemployment: Towerds a New Model of Solidarity in Europe?*, in *Economia&Lavoro*, 1/2017, pp. 77 – 91.

MONTICELLI E., NOBILE M., *Le nuove norme del governo in materia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, in D'ONGHIA M., ZANIBONI E. (a cura di), *Trasformazioni del mercato del lavoro e tutela dei soggetti deboli tra libertà e diritti. Prospettive nazionali e internazionali*, Napoli, 2017.

MONTICELLI E., *I recenti sviluppi in materia di sostegno al reddito in Italia e in Europa*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 2017, pp. 167 – 208.

MONTICELLI E., *Il reddito di inclusione*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 16 ottobre 2017.

MORTATI C., *Il diritto al lavoro*, in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, 1972 (b), p. 141 ss.

MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, da *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti III*, 1972, Milano, p. 225 ss.

MOTTA M., *Chi ha diritto a ricevere interventi contro la povertà? Il nodo della residenza*, in *Prospettive Sociali Sanitarie*, n. 12, 2013, pp. 9 – 14.

MURACA G., *L'accesso ai diritti sociali dei soggetti detenuti. Aspetti giuridici e sociologici*, in *AltroDiritto.unifi*, 2009.

MURAT M., PABA S., *Teorie della disoccupazione involontaria: alcuni sviluppi recenti*, in MURAT M., PABA S., *Teorie della disoccupazione involontaria*, Bologna, 1992, pp. 9 – 58.

MURRA E., *Garantire la sussistenza. Povertà, ReI e il futuro del welfare*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 2017, pp. 137 – 166.

NEGRI A., *Il lavoro nella Costituzione*, Verona, 2009.

NEUMANN F.L., *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*, Bologna, 1983.

OECD PAPER. *Basic income as a policy option: illustrating costs and distributional implications for selected countries*, OECD 2017.

OLIVELLI P., *I regolamenti Ue in materia di sicurezza sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, fasc. 2, 2010, p. 361 ss.

OLIVELLI P., *La Costituzione e la sicurezza sociale. Principi fondamentali*, Milano, 1988.

OLIVETTI M., Art. 26 – *Inserimento dei disabili*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti – Commentario alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, pp. 202 ss.

ONOFRI P., *La Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, in GUERZONI L. (a cura di), *La riforma del welfare Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Collana "Quaderni di Astrid", Bologna, 2007, pp. 5 – 18.

ORRÙ R., *La crisi nel perimetro dell'Unione europea: prove lusitane di costituzionalismo "minimalizzato"?*, in CICCARELLI A., GARGIULO P. (a cura di), *La dimensione sociale dell'Unione Europea alla prova della crisi globale*, Milano, 2012, pp. 79 – 92.

ORTIGOSA E. R., *Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri ad oggi*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 19 – 20/ 2007, pp. 17 – 24.

PACI M. *Il mutamento della struttura sociale in Italia*, Bologna, 1992.

PACI N., *Evoluzione, e involuzione, della giurisprudenza sull'indennità di disoccupazione nel part time verticale (nota a sentenza)*, in *Lavoro nella Giurisprudenza*, 2001, p. 69 ss.

PACI N., *Lo stato di disoccupazione nell'evoluzione del welfare*, in *Storia e problemi contemporanei*, n. 40, 2005, pp. 101 ss.

PALADINI R., VISCO E., *L'assistenza scolastica universitaria e la Legge 14 febbraio 1963, n. 80 sul cosiddetto assegno di studio universitario*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1965.

PANUNZIO S.P., *Il cittadino handicappato psichico nel quadro costituzionale*, in *Rassegna di diritto civile*, 1986, 2.

PANZERA C., *La «voce» del Comitato europeo dei diritti sociali*, in CARUSO B., FONTANA G. (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, Bologna, 2015, pp. 253-270

PANZERA C., *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione* in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, in *Le regioni*, pubblicato anche in www.forumcostituzionale.it, n. XXXVIII, 2010, pp. 941-957.

PAPARELLA E., *Il diritto all'integrazione e all'istruzione scolastica dei soggetti diversamente abili: una fondamentale declinazione del diritto allo studio nella prassi amministrativa e nelle recenti politiche governative*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Napoli, 2010, pp. 961 – 986.

PARLAMENTO Europeo, *Risoluzione sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà*, (2016/2270(INI)), 6 ottobre 2017.

PARLAMENTO Europeo, *Risoluzione: Il ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e nella promozione di una società inclusiva in Europa*, Strasburgo, Mercoledì 20 ottobre 2010 ([2010/2039\(INI\)](#)).

PATAZATOU K., *Promoting solidarity in crisis times: building on the EU budget and the EU funds*, in *Perspectives on federalism*, 2015, n. 3.

PELLICCIA L. e TANDOI A., *La filosofia sociale della previdenza e dell'assistenza*, in a cura di L. GAETA, *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Roma, 2014.

PENA CASAS R., BOUGET D., *Towards a European minimum income? Discussions, issues and prospects*, in *Social developments in the European Union 2013*, pp. 131-159.

PEROTTI R., TEOLDI F., *Il disastro dei Fondi Strutturali Europei*, su LaVoce.info, Luglio 2014.

PERSIANI M., *Art. 38, Commentario della Costituzione*, a cura di BRANCA, *Rapporti economici*, I, Bologna Roma, 1979, p. 232 ss.

PERSIANI M., *Cantieri scuola, tutela del lavoro, tutela previdenziale*, in *Sicurezza Sociale*, 1972, p. 410 ss.

PERSIANI M., *Diritto della Previdenza Sociale*, XX edizione, Torino, 2014.

PERSIANI M., M. D'ONGHIA, *Fondamenti del diritto della previdenza sociale*, Torino, 2016.

PESSI R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2001.

PETERSEN J.H., *Harmonization of social security in EC Revised*, in *Journal of Common Market studies*, Volume XXIX, September n. 91.

PETTINARI C., *L'art. 4, primo comma della Cost. oggi*, Trento, 2012.

PIAZZA S., *Recensione de La maggioranza deviante. L'ideologia del controllo sociale*, in *Prospettive assistenziali*, n. 14, aprile-giugno 1971.

PINELLI C., *Lavoro e Progresso nella costituzione*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 123, 2009, p. 401-421.

PISANI G., *Le ragioni del reddito di esistenza universale*, Verona, 2014.

PISANO E., RAITANO M., *Flexicurity*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2/2007, p. 335 ss.

PIZZOFERRATO A., *La politica sociale europea*, in CARINCI F., PIZZOFRERATO A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Torino, 2015, p. 102-112.

PIZZOFERRATO A., *La sicurezza sociale*, in CARINCE F., PIZZOFRERATO A., *Diritto del Lavoro dell'Unione Europea*, Torino, 2015, p. 342 – 361.

PIZZOLATO F., *Il minimo vitale. Profili Costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004.

PIZZOLATO F., *Social Card e Corte Costituzionale*, in *Rivista Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3, 2008, p. 349-360.

PIZZOLATO F., *La social card all'esame della Corte Costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2010, p. 349 ss.

POGGI A., *La previdenza sociale dopo la riforma dell'art. 117*, in *Relazione al Convegno Riforma del Titolo V della Costituzione e nuovi confini tra pubblico e privato. La protezione sociale del lavoratore infortunato tra principi costituzionali di devoluzione e nuovi modelli gestionali*, Roma, 17-18-19 ottobre 2002.

PONTERIO C., *Il Welfare italiano dalla Commissione Onofri alla Commissione Carniti*, in intervento al seminario promosso dal Bin Italia presso la sala della pace della Provincia di Roma "Dalla Commissione Onofri alla Commissione Carniti la necessaria riforma del welfare e l'introduzione di un reddito garantito", 20 marzo 2009.

PRATELLI C., *Buone intenzioni, cattivi esiti: i limiti della DIS-COLL*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 1 aprile 2015.

PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963.

PROGRAMMA Operativo Nazionale Inclusione, nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" 2014-2020.

PROSPERETTI G., *Dall'art. 3 agli artt. 35 e seguenti Cost.*, in a cura di E. GHERA e A. PACE, *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, p. 79 ss.

PROSPERETTI G., *Nuove Politiche per il welfare state*, Torino, 2013.

PROSPERETTI, *I principi generali del diritto del lavoro*, in *Studi in onore di Francesco Santoro - Passarelli*, Napoli, 1972, p. 891 ss.

PUGLIESE E., *Introduzione. Quarant'anni di cambiamenti del lavoro in Italia*, in *Sociologia del Lavoro*, n. 138/2015, p. 9 ss.

PUGLIESE E., REBEGGIANI E., *Occupazione e disoccupazione in Italia. Dal dopoguerra ai nostri giorni*, Roma, 2004.

RAITANO M., *I nuovi ammortizzatori sociali secondo il Jobs Act: chi ci perde?*, in Menabò di Etica ed Economia, 16 marzo 2015.

RAITANO M., TREVES C., *L'introduzione della NASPI: estensione delle tutele e criticità*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 4, 2014, p. 43 ss.

RAPONI R., *Finanziamenti comunitari condizionati senza frontiere. La finta solidarietà dell'Unione Europea*, Reggio Emilia, 2016.

RECUBINI D., *L'assistenza sociale dalle IPAB alle ASP*, Pescara, 2016.

Relazione della Commissione d'indagine sullo stato e sullo sviluppo della Pubblica Istruzione in Italia, p. 99.

Relazione finale Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale. Prospettive assistenziali, n. 118, aprile-giugno 1997.

Relazione finale Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 28 febbraio 1997 della Commissione Onofri.

RENGA S., *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Padova, 2013.

RENGA S., *La tutela contro la disoccupazione*, Torino, 1997.

RENGA S., *Mercato del Lavoro e diritti*, Milano, 1996.

RESCIGNO G.U., *Lavoro e Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2009, p. 21 ss.

RIFKIN J., *La fine del lavoro, il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Roma, 2002.

RIZZA R., *Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in *Politiche Sociali*, n. 2, 2015, pp. 335 - 340

ROBERTS S., *A short history of social security coordination*, in JORENS Y. (a cura di), *50 years of Social Security Coordination, Past – Present – Future, Report of the conference celebrating the 50th Anniversary of the European Coordination of Social Security*, Prague, 7 & 8 May 2009, Ghent University, Belgium, 2009.

RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, 2014.

ROMAGNOLI U., *Il diritto del lavoro nel prisma del principio di uguaglianza*, in NAPOLI M. (a cura di), *Costituzione, lavoro e pluralismo sociale*, Milano, 1998, p. 15 ss.

ROMAGNOLI U., *Il lavoro in Italia, Un giurista racconta*, Bologna, 1995.

ROMANO R., *Lavoro, sviluppo e ri-produzione*, in Menabò di Etica ed Economia, 31 marzo 2017.

RONCHI S., *Reddito minimo garantito: chiarimenti e riflessioni sul grande assente del welfare italiano*, in *Secondo Welfare*, 26 maggio 2013.

ROSSI E., *Abolire la miseria*, Bari, 2002.

RUESCH J., L'inabilità sociale Il problema del disadattamento nella società in BASAGLIA F., ONGARO F. *La maggioranza deviante. L'ideologia del controllo sociale totale*, Milano, 2010, p. 51 ss.

RUGGERI A., *Livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*.

RUOTOLO M., *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Diritto pubblico*, Fascicolo 2, maggio-agosto 2011, pp. 391-424.

RUOTOLO M., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà. Dal diritto alla sicurezza alla "sicurezza dei diritti"*, Napoli, 2012.

SACCHI S., *Reddito minimo e politiche di contrasto alla povertà in Italia*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Vol. 5, Fasc. 3, 2005, pp. 467 – 508.

SACCHI S., *Che fine ha fatto il reddito minimo di inserimento?* in *Il Mulino*, 2006, Vol. 55, Fasc. 427, p. 870 ss.

SANDULLI P., *Disagiate condizioni economiche e sicurezza sociale*, in *Diritto del Lavoro*, I, 1989, p. 291.

SANDULLI P., *Disoccupazione, suboccupazione ed esclusione sociale: profili giuridici*, in *Diritto economia Stato sociale*, II, 2001, p. 21 ss.

SANDULLI P., *L'azione comunitaria contro la povertà*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1985, III, p. 291 ss.

SALVATI A., *Dai cantieri di cittadinanza al Reddito di dignità. Prove di contrasto alla povertà in Puglia*, in *Politiche Sociali, Social Policies*, n. 2, 2017, pp. 245-258.

SANTINI L., *La storia delle leggi regionali sul reddito minimo garantito*, in *Quaderni per il Reddito n. 1*, BIN Italia.

SARACENO C., *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015.

SARACENO C., *La "strategia Europa 2020"*, in *Reset*, 2011.

SARACENO C., *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997 – 2000. Commissione d'indagine sull'esclusione sociale*, Roma, 2002.

SCHUMPETER J. A., *Teoria dello sviluppo economico*, ETAS, Milano, 2002.

SCIARRA S., *Ci sarà una solidarietà europea?*, in *Rivista della Sicurezza Sociale*, anno XVI, n. 1, 2016, pp. 1-20.

SCIARRA S., *Experiments in the Open Method of Coordination: Measuring the Impact of EU Employment Policies*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. I, 2011, pp. 475-486.

SCIARRA S., *L' Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Bari, 2013

SCOGNAMIGLIO R., *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in SCOGNAMIGLIO R. (a cura di), *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1978, p. 117 ss.

SEGOL B., *Why We Need an Ambitious Social Europe*, in GROSELIER A.M., HACKER B, KOWALSKY W., MACHING J, MEYER H., UNGER B., *Roadmap to a Social Europe*, ottobre 2013.

SENATO della Repubblica, *Riunione dei Presidenti delle Commissioni competenti in materia di affari sociali, Dossier Europei n. 7*, Lussemburgo, 2015.

SGROI A., *Gli strumenti a sostegno del reddito dopo la legge delega n. 183/14 e i decreti legislativi: linee evolutive dell'ordinamento*, in *Argomenti di Diritto Lavoro* n. 2/2016, p. 270 ss.

SIMI V., *Il pluralismo previdenziale secondo la Costituzione*, Milano, 1986.

SIMONAZZI A., *La Strategia europea per l'occupazione. Meriti e limiti*, in *Rivista delle politiche sociali*, 4, 2009, p. 125 ss.

SIMONAZZI A., *Lavoro che cambia, lavoro che manca*, in L. CORAZZA, R. ROMEI (a cura di), *Il Diritto del lavoro in Trasformazione*, Bologna, 2014, p. 118 ss.

SIVINI G., *Tempo di lavoro e tempo liberato*, in CERSOSIMO D. (a cura di), *Lavoro e non lavoro. Analisi, controversie e questioni aperte*, Roma, 1996, p. 109 ss.

SMITH A., *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni (1776)*.

SMURAGLIA C., *La Costituzione ed il sistema del diritto del lavoro*, Milano, 1958.

SOCIAL Protection Committee, *Social Policy Reforms for Growth and Cohesion: Review of Recent Structural Reforms 2013*, Luxemborg, 2013.

SOCIAL Protection Committee, *SPPM Thematic reviews on the 2013 social trends to watch the role of activating and enabling benefits and services for reducing long term exclusion from labour market*.

SPATTINI S, TIRABOSCHI M., TSCHÖLL J., *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali*, in MAGNANI M., TIRABOSCHI M. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro, Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92, recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Torino, 2012, p. 341-360.

SPATTINI S., *Sostegno al reddito dei disoccupati nella legislazione nazionale*, in *Rivista Giuridica del lavoro*, n. 3, 2016, p. 550 ss.

SPATTINI S., TIRABOSCHI M., *Il nuovo sistema delle prestazioni di disoccupazione* in *Bollettino Adapt* n. 2, 2012.

TAGLIATESTA P., *Il lento cammino verso il SIA e l'introduzione di un reddito minimo come misura universale*, DENTE G., FIORANI G. (a cura di), in *Povertà ed inclusione sociale in italia:*

sfide e cambiamenti all'inizio della nuova programmazione dei fondi strutturali, Quaderni della Fondazione Brodolini n. 54, 2016, p. 23 ss.

TAGLIATESTA P., *Il rafforzamento della dimensione sociale dell'UE: il ruolo del Pon Inclusione*, in DENTE G., FIORANI G. (a cura di), *Povert  ed inclusione sociale in italia: sfide e cambiamenti all'inizio della nuova programmazione dei fondi strutturali*, Quaderni della Fondazione Brodolini n. 54, 2016, p. 17 ss.

TIRABOSCHI M., *Le riforme del mercato del lavoro dell'ultimo decennio in Italia: un processo di liberalizzazione?* Working paper n. 38/2006.

TORCHIA L., *Il governo delle differenze, Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Il Mulino, Bologna, 2006.

TOPO A., *Obbligo di lavoro e libert  di lavoro: quando lavorare   un dovere sociale*, in BROLLO M., CESTER C., MENGHINI L. (a cura di), *Legalit  e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, pp. 171 – 197.

TOSO S., *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Bologna, 2016.

TREU T., Art. 35, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione* , Roma, 1979, p. 1 ss.

TRIDICO P., *Riforme del mercato del lavoro, occupazione e produttivit : un confronto tra l'Italia e l'Europa*, in *Sindacalismo*, ottobre-dicembre 2014.

TRIPODINA C., *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013.

TRIPODINA C., *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it* .

TULLINI P., *Economia digitale e lavoro non-standard*, in *Labour Law Issues*, Vol. 2, n. 2, 2016, p. 2 ss.

TULLIO ZANZUCCHI M., *La disciplina del lavoro nella nuova Costituzione*, in *Studi giuridici in onore di Carnelutti*, Padova, 1950, pp. 79-89.

VALENTI V., *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, 2013.

VAN PARIJS P., *Il dividendo europeo*, su www.sbilanciamoci.info.

VAN PARIJS P., VANDERBORGHT Y., *Il reddito di base, Una proposta radicale*, Bologna, 2017.

VAN PARIJS P., VANDERBORGHT Y., *Il reddito minimo universale*, Milano, 2006.

VENCHIARUTTI A., *I diritti delle persone disabili*, in S. RODOTA', P. ZATTI, R. FERRARA (a cura di), *Trattato di biodiritto. Il governo del corpo*, Volume 2, , 2011, Milano, 2011, p. 173 ss.

VENEZIANI B., *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *Rivista Giuridica lavoro*, I, 1996, p. 69 ss.

VERGARI S., *Presente e futuro dei lavori socialmente utili*, in *Lavoro e diritto*, , n. 4, 1996.

VIALE G., FASSARI L., (a cura di), *La ricollocazione dei lavoratori socialmente utili*, Italia Lavoro, 2001.

VINCIERI M., *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *Lavoro e Diritto* , n. 2, 2017, p. 301 ss.

VISCO I., *La crisi dei debiti sovrani e il processo di integrazione europea Intervento del Governatore della Banca d'Italia*, 2013.

VIVALDI E., *Il Fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte costituzionale* , in *Le Regioni*, n. 4, 2004, p. 649 ss.

WATSON P., *Harmonization of social security and labour law in the European Economic Community*, in *Comparative Labour Law*, n. 227, 1981.

WHITE R., *The citizen's right to free movement*, in *European Business Law Review*, 2005.

WORLD Economic Forum, *The future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*, January 2016; EU, DG Connect, *Digitising European Industry*, Background Paper, Brussels, 30 giugno 2015.

ZOLI M., *I sistemi di welfare state nei Paesi dell'Unione Europea*, Luiss, *Lab on European Economics Llee Working*, Document n. 1, Gennaio 2004.