

# Reddito da lavoro, reddito di inclusione o reddito di cittadinanza?

## Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro

di *Marco Ferraresi*\*

SOMMARIO: 1. Povertà e diritto del lavoro: un rapporto di esclusione o di integrazione? – 2. Le competenze dell’Unione europea in materia di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale: l’aggiramento dello *hard law* attraverso il *soft law*. – 3. Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza al vaglio dei principi costituzionali: l’ineluttabile principio lavoristico e la rottura della legalità costituzionale. – 4. La via italiana al contrasto alla povertà: la parte dimenticata della Costituzione.

### 1. Povertà e diritto del lavoro: un rapporto di esclusione o di integrazione?

In un saggio del 2006, Mario Napoli<sup>1</sup> tratteggiava storicamente i rapporti tra il tema della povertà e il diritto del lavoro come di reciproca esclusione. Il diritto del lavoro risponde infatti alla povertà, nel rapporto, con la garanzia della retribuzione costituzionalmente sufficiente, parametrata alla contrattazione collettiva, e con l’autotutela dei gruppi organizzati, fondata sul principio di libertà sindacale; nella crisi del rapporto, prima o dopo l’estinzione, con trattamenti previdenziali ispirati al principio assicurativo<sup>2</sup>; al termine dell’età

---

\* Ricercatore di diritto del lavoro, Università di Pavia.

<sup>1</sup> Si tratta dello sviluppo della relazione tenuta dall’a. al convegno nazionale dell’Unione Giuristi Cattolici Italiani, Roma, 6-8 dicembre 2004, dedicato a «La povertà. Problema di giustizia» (i cui atti sono pubblicati in *Quaderni di Iustitia*, Nuova Serie, n. 1, Giuffrè, Milano, 2005): M. NAPOLI, *Povertà vecchie e nuove e Diritto del lavoro*, in *Jus*, 2006, pp. 61 ss.; e in ID., *Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi (2001-2005)*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 401 ss.

<sup>2</sup> Cfr. G.G. BALANDI, *Assicurazione sociale*, in *Dig. disc. priv. sez. comm.*, Utet, Torino, 1987, vol. I, pp. 379 ss.

lavorativa, con il sistema pensionistico, seppure con la riduzione di tutela occorsa nel passaggio dal metodo di calcolo retributivo a quello contributivo.

Ciò non significa che, alla prova dei fatti, il complesso di tali garanzie abbia generalmente escluso il rischio della povertà: basti pensare al diverso trattamento tra piccole e grandi imprese (in termini ad es. di protezione della stabilità del rapporto o di accesso alla cassa integrazione guadagni)<sup>3</sup>; alla storica esiguità e limitatezza, soggettiva e temporale, dell'indennità di disoccupazione<sup>4</sup>; e, come detto, alla riforma ablativa delle pensioni. Il rapporto di esclusione tra diritto del lavoro e povertà è invero da considerarsi, più che immanente, finalistico, comunque legato all'attuazione del programma costituzionale: il mezzo più efficiente di contrasto all'indigenza è cioè concepito come un apparato, il più solido possibile, di garanzie nel rapporto e previdenziali.

La necessità di razionalizzare la spesa sociale e la persistenza di significativi tassi di disoccupazione hanno tuttavia portato il tema della povertà all'interno del diritto del lavoro<sup>5</sup>: segno di tale svolta sono stati ad es. l'articolazione tipologica dei contratti di lavoro, quale modalità regolativa (e dunque limitativa) della flessibilità in entrata; le misure incentivanti l'emersione del lavoro nero; il parziale trasferimento delle tutele dal rapporto al mercato, con la rivisitazione dell'apparato sanzionatorio dei licenziamenti, il potenziamento del trattamento di disoccupazione, la riforma dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro; la ricerca di nuove forme di tutela previdenziale, complementare e integrativa. In questa prospettiva, la povertà non è più esorcizzata, ma è compresa come dato reale persistente.

Ma, anche in questa fase, la liberazione dallo stato di bisogno resta imperniata sul lavoro: da cercare, ritrovare, stabilizzare o assumere, pur sempre, quale baricentro del sistema di sicurezza sociale. All'assistenza in senso stretto, puramente finanziata dalla solidarietà e dalla fiscalità generale, sono riservate le ipotesi in cui concorrano l'impossibilità di lavoro (per condizioni psico-fisiche o l'età avanzata) e la carenza di mezzi di sostentamento<sup>6</sup>. Le congiunture economiche sfavorevoli svelano qui uno iato tra previdenza e assistenza: si deter-

---

<sup>3</sup> Cfr. M.G. GAROFALO, *Per una politica dei diritti dei lavoratori nella piccola impresa*, in *Riv. giur. lav.*, 1988, I, pp. 393 ss.

<sup>4</sup> Cfr. P. BOZZAO, *I nuovi trattamenti di disoccupazione: a piccoli passi verso l'Europa*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi – Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 201 ss.

<sup>5</sup> Cfr. ancora M. NAPOLI, *Povertà vecchie e nuove e Diritto del lavoro*, in *Jus*, 2006, pp. 70 ss.; e in ID., *Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi (2001-2005)*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 410 ss.

<sup>6</sup> Cfr. E. ALES, *Sicurezza sociale e assistenza sociale (art. 34 e 38)*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2008, p. 212.

minano infatti scoperture di tutela particolarmente per gli inoccupati, gli occupati saltuari e i disoccupati di lunga durata, i quali non possono, in tutto o in parte, contribuire né dunque beneficiare del sistema assicurativo<sup>7</sup>.

Di qui l'esigenza, da un lato, di integrare la solidarietà di categoria e quella generale nella più vasta prospettiva della sicurezza sociale<sup>8</sup>; dall'altro, di saldare il diritto dei rapporti e del mercato del lavoro con quello dell'inclusione sociale, nel cui ambito si situa il tema, oltre che dei servizi alla persona, del reddito universale. Diritti di previdenza, diritti sociali e diritti di assistenza confluirebbero così nell'articolato, ma comune, panorama delle politiche sociali<sup>9</sup>.

A prima vista, in effetti, le misure di contrasto alla povertà parrebbero il complemento naturale ed omogeneo del diritto del lavoro. I principi che dovrebbero sorreggerle sembrano infatti comuni alle politiche del lavoro tradizionali. In fondo, anche l'assistenza sociale si fa carico, come il diritto del lavoro, della protezione di soggetti deboli sul piano socio-economico; anch'essa, perciò, è mossa dall'esigenza di preservare la dignità della persona, minacciata da condizioni di indigenza anzitutto materiale; infine, essa pure intende rimuovere gli ostacoli che si frappongono a una piena partecipazione di ogni individuo alla vita politica, economica e sociale del Paese.

Seppure vi siano considerevoli divergenze di opinioni, anche tra i giuslavoristi, sugli strumenti più adatti al contrasto alla povertà – e quali tra essi siano compatibili con i vincoli costituzionali – la dottrina legge appunto perlopiù il rapporto tra istituti di solidarietà categoriale e generale in un *continuum* sorretto dai medesimi principi. È invece minimizzato il rischio che tra politiche sociali incentrate sul lavoro o, per contro, sul bisogno materiale si determinino tensioni o momenti di conflitto, non sempre risolvibili con soluzioni di compromesso. Ma, a ben vedere, l'identità di principi è apparente o, quantomeno, parziale.

È vero che lo stato di debolezza socio-economica di un soggetto inerisce tanto l'ottica lavoristica (e previdenziale) quanto quella assistenzialista, ma secondo presupposti e direttrici diversi. La debolezza lavoristica, infatti, può coesistere con rapporti di lavoro professionalmente qualificati e ben remunerati, normalmente incompatibili con l'intervento assistenziale; e si riferisce, oltre che alla disparità di poteri e di mezzi tra le parti del contratto, anche alla dipendenza economica, pure nella prospettiva dello sviluppo professionale, pregiudicabile dalla perdita del posto di lavoro. La debolezza atta a suscitare

---

<sup>7</sup> Cfr. C. SARACENO, *Il lavoro non basta – La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015.

<sup>8</sup> Secondo la prospettiva universalistica di M. PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 1960, pp. 29 ss.

<sup>9</sup> Cfr. R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2016, pp. 479 ss.

l'intervento assistenziale, per contro, può prescindere dalla dipendenza giuridica o economica e verificarsi per soggetti (anche al di là del lavoro personale), che versino in gravi condizioni di disagio, ad es. psico-fisico o familiare, forieri, potenzialmente, anche di riverberi economici. Anzi, talora dette situazioni ricorrono per profili economici e professionali apicali: si pensi agli effetti sulla salute dell'individuo e sulla assiduità e la stabilità dei legami parentali di lavori che implicano elevati regimi orari, responsabilità e mobilità geografica, e perciò proporzionalmente compensati. All'attenuarsi del bisogno sul piano lavoristico, potrebbe ingenerarsi o incrementarsi quello meritevole, almeno in teoria, di un intervento assistenziale.

È poi vero che il principio di tutela della dignità della persona umana, ricavabile da diverse disposizioni del testo costituzionale anche alla luce di norme sovranazionali<sup>10</sup>, ha una portata generale e fondante i diritti inviolabili dell'uomo<sup>11</sup>. Ed è vero che, in questa prospettiva, esso ha pure una valenza lavoristica e assistenzialista. Lavoristica, perché la dignità impedisce che la persona possa costituire l'oggetto del contratto di lavoro<sup>12</sup> e sia incisa da un arbitrario esercizio dei poteri implicati in un rapporto asimmetrico. Assistenzialista, perché, evidentemente, lo stato di grave deprivazione materiale mina la condizione primaria dell'esercizio dei diritti fondamentali (vita, salute, istruzione, ecc.), cioè la stessa dignità.

Ma questa impostazione del discorso è semplicistica e incompleta. In primo luogo, perché dimentica come, nella prospettiva lavoristica, l'esercizio del lavoro sia parte integrante della dignità, che possiede una dimensione dinamica legata all'applicazione delle capacità fisiche, psichiche, spirituali e relazionali dell'individuo<sup>13</sup>; nella prospettiva assistenzialista, invece, tale dimensione po-

---

<sup>10</sup> Cfr. ad es. l'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, su cui v. in particolare G. DE SIMONE, *Commento sub art. 1*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 28 ss.

<sup>11</sup> Cfr. i contributi in M. NAPOLI (a cura di), *La dignità*, Vita e Pensiero, Milano, 2011.

<sup>12</sup> Cfr. L. MENGONI, *Contratto di lavoro e impresa*, in M. NAPOLI (a cura di), *Il contratto di lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, 2004, p. 10.

<sup>13</sup> Cfr., efficacemente, le parole del Pontefice FRANCESCO, *Incontro con il mondo del lavoro*, Stabilimento Ilva, Genova, 27 maggio 2017: «Bisogna allora guardare senza paura, ma con responsabilità, alle trasformazioni tecnologiche dell'economia e della vita e non rassegnarsi all'ideologia che sta prendendo piede ovunque, che immagina un mondo dove solo metà o forse due terzi dei lavoratori lavoreranno, e gli altri saranno mantenuti da un assegno sociale. Dev'essere chiaro che l'obiettivo vero da raggiungere non è il "reddito per tutti", ma il "lavoro per tutti"! Perché senza lavoro, senza lavoro per tutti non ci sarà dignità per tutti. Il lavoro di oggi e di domani sarà diverso, forse molto diverso – pensiamo alla rivoluzione industriale, c'è stato un cambio; anche qui ci sarà una rivoluzione – sarà diverso dal lavoro di ieri, ma dovrà essere lavo-

trebbe pure difettare, come in alcuni modelli di reddito di cittadinanza<sup>14</sup>.

In secondo luogo, specularmente, perché in chiave lavoristica la dignità della persona non è solo un diritto, ma è pure un dovere; non è data una volta per tutte, ma va attualizzata. E i due commi dell'art. 4 Cost., sul lavoro quale diritto e dovere, rappresentano plasticamente questa duplice connotazione. In chiave assistenzialista, questo aspetto della dignità difetta se il godimento di prestazioni monetarie o di servizi prescinde da obblighi od oneri di attivazione o controprestazione da parte del beneficiario<sup>15</sup>.

È vero, infine, che il principio di uguaglianza plasma tanto il diritto del lavoro quanto l'assistenza sociale. La rimozione di situazioni di fatto incompatibili con la possibilità di una piena partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese si giustifica, certo, dentro e fuori il rapporto e il mercato del lavoro, senza però dimenticare che l'accesso al lavoro inerisce il valore di questa partecipazione<sup>16</sup>. E se è vero che il riferimento ai «lavoratori» ex art. 3, co. 2, Cost. non è concepibile unicamente dei soggetti attualmente titolari di un rapporto di lavoro o di una attività professionale o di impresa, nondimeno l'orizzonte della norma è costituito dagli artt. 1 e 4 Cost.<sup>17</sup>. Nella prospettiva costituzionale, infatti, l'esclusione sociale non sembra potersi combattersi se non, di principio, con il lavoro.

## 2. Le competenze dell'Unione europea in materia di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale: l'aggiramento dello *hard law* attraverso il *soft law*

Su di un piano di politica del diritto, ogni riflessione sul possibile conflitto tra

---

ro, non pensione, non pensionati: lavoro». Cfr., per la centralità del principio lavoristico nella Costituzione, C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1954, I, pp. 149 ss.; per la derivazione della dignità dal lavoro, argomentata anche ex art. 1 Cost., cfr. di recente G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro – La solitudine dell'art. 1*, Einaudi, Torino, 2013.

<sup>14</sup> Che renderebbero possibile il sostentamento, a carico della collettività, delle ormai letterarie figure dell'«ozioso» (cfr. P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e i suoi lavori*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, vol. I, p. CXXXII), dello «hippy» (cfr. G.F. MANCINI, *Art. 4*, in Giuseppe BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Soc. ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 258) o del «surfista di Malibu» (cfr. J. RAWLS, *Liberalismo politico*, Einaudi, Torino, 1993).

<sup>15</sup> Secondo, appunto, i modelli di reddito universale incondizionato.

<sup>16</sup> Cfr. U. ROMAGNOLI, *Art. 3, 2° comma*, in Giuseppe BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Soc. ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 162 ss.

<sup>17</sup> Cfr. V. FERRANTE, *A proposito del disegno di legge governativo sul contrasto alla povertà*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, pp. 459-460.

il principio assistenziale e quello lavoristico sembrerebbe tuttavia perlopiù superata, dovendosi risolvere per la prevalenza del primo. Potrebbe cioè, sì, sindacarsi la conformità con le fonti primarie di un sistema di trasferimenti monetari, di beni o servizi palesemente dispendiosi e iniqui – come nelle forme più estreme di reddito di base incondizionato<sup>18</sup> – ma l’idea, quantomeno, di un reddito minimo di principio universale, pur se selettivo nell’applicazione, non dovrebbe ormai più sollevare obiezioni di ordine costituzionale<sup>19</sup>. Questo, se non altro, perché la stessa Costituzione, nei suoi luoghi normativi di apertura agli ordinamenti sovranazionali, consente l’adeguamento del sistema interno a quello europeo, che legittima, se non addirittura obbliga, misure di sostegno al reddito sganciate dall’esecuzione, attuale o passata, di una attività lavorativa. In particolare, sembrerebbero deporre in tal senso le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea.

Per la prima, al co. 3 dell’art. 34, «l’Unione riconosce e rispetta il diritto all’assistenza sociale e all’assistenza abitativa», e questo «al fine di lottare contro l’esclusione sociale e la povertà», in modo da «garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti»<sup>20</sup>. La posizione nell’ultimo comma sottolinea il diritto, quantomeno, a una rete finale o di base di protezione, una volta fallito il sistema di sicurezza sociale di cui ai due precedenti commi. Come noto, alle disposizioni della Carta è riconosciuto lo stesso valore giuridico dei Trattati *ex art. 6* del Trattato istitutivo dell’Unione europea.

Per il secondo, la sicurezza sociale è tra le materie (cfr. art. 153, co. 1, lett. c), T<sub>fu</sub>e) che possono formare oggetto di armonizzazione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, anche con direttive, previa deliberazione all’unanimità nel Consiglio dell’Unione europea. Vista la gravosità del *quorum*, si potrebbe ipotizzare che il reddito di base sia riconducibile (pure) alla materia della «integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro» (lett. h), per la quale si esperisce la procedura legislativa ordinaria. Per sé, la seconda ipotesi sem-

---

<sup>18</sup>Tra i teorici, cfr. P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Basic Income – A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Harvard University Press, Cambridge, 2017; tra i giuslavoristi, cfr. M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, I, pp. 409 ss.; G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base – Il welfare nell’era dell’innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2017; ID., *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma «Jobs act»*, Cedam, Padova, 2016, pp. 451 ss.; tra gli economisti, cfr. A. FUMAGALLI, *Lavoro male comune*, Bruno Mondadori, Roma, 2013.

<sup>19</sup>Cfr. ad es. S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale – Le proposte per l’Italia in prospettiva europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, p. 149.

<sup>20</sup>Cfr. G. ORLANDINI, W. CHIAROMONTE, *Commento sub art. 34*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 643 ss.

bra letteralmente preferibile, se si considera che la lett. c) cita, oltre alla sicurezza, la protezione sociale «dei lavoratori». Solo che, privilegiando la competenza di cui alla lett. h), diverrebbe più facile legiferare su di un tema il cui fondamento teorico è più controverso rispetto alla materia della sicurezza sociale. Ora, a prescindere dal dilemma qualificatorio, va osservato che una iniziativa legislativa sul tema non è stata ancora intrapresa<sup>21</sup>.

In difetto dell'esercizio di competenze con atti di diritto derivato, è da verificare se possano farsi discendere effetti giuridici cogenti direttamente dall'art. 34 della Carta. Secondo l'opinione prevalente, tale soluzione dovrebbe escludersi. Anzitutto, per il co. 3 il diritto all'assistenza è riconosciuto «secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali». Si tratta di una clausola che ricorre in varie disposizioni sociali (tra cui lo stesso co. 1, in riferimento al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale) e che deve leggersi in combinato disposto con il co. 1 dell'art. 51, per il quale «le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione»<sup>22</sup>. Il che significa come, in assenza di norme attuative da parte degli organi dell'Unione titolari del potere legislativo, dall'art. 34 non possano scaturire vincoli normativi per gli Stati membri<sup>23</sup>, ferma restando la possibilità di adottare la Carta come parametro interpretativo del diritto interno, compreso quello costituzionale.

Resterebbe da interrogarsi, semmai, se la condizione della «attuazione del diritto dell'Unione» sia verificata, in assenza di atti precettivi, da atti di *soft law*, come raccomandazioni e orientamenti. Ma anche tale soluzione non è plausibile se solo si considera che, per tale via, il *soft law* cesserebbe di essere tale, traducendosi in diritto vincolante<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Una spinta in tale direzione proviene ad es. dal Comitato Economico e Sociale Europeo, *Parere sul tema "Reddito minimo europeo e indicatori di povertà"*, Bruxelles, 10 dicembre 2013; nonché da Etuc, *ETUC Position on the European Pillar of Social Rights – Working for a Better Deal for All Workers*, adopted at the ETUC Extraordinary Executive Committee Meeting on 6 September 2016, p. 12, priority 6, n. 4.

<sup>22</sup> Cfr. J. ZILLER, *Commento sub art. 51*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 1043 ss.

<sup>23</sup> Cfr. ad es. E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 2015, pp. 464-465. Cfr., tuttavia, per la diretta applicabilità, Trib. Napoli 22 aprile 2009, su cui v. W. CHIAROMONTE, *Un ulteriore tassello nel mosaico del reddito di cittadinanza. Considerazioni a margine di Trib. Napoli 22/4/09*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2009, pp. 345 ss.

<sup>24</sup> Cfr. sul punto F. RAVELLI, *Il reddito minimo – Tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 72 ss.

Al di là di ciò, non sembra nemmeno più necessario far ricorso né al diritto dei Trattati né a quello derivato, perché con il metodo aperto di coordinamento in materia di contrasto all'esclusione sociale<sup>25</sup> – dunque, mediante atti di *soft law* – l'Unione europea da un lato ha annoverato il reddito minimo tra gli istituti componenti il c.d. pilastro europeo dei diritti sociali<sup>26</sup>; dall'altro ha sortito l'effetto di indurre gli Stati membri – da ultimo, l'Italia<sup>27</sup> – a introdurre misure, per quanto diversificate, di garanzia del reddito<sup>28</sup>. Il che conferma, qualora ve ne fosse bisogno, alla luce degli esiti della Strategia europea per l'occupazione<sup>29</sup>, l'alta (talora, irresistibile) capacità di persuasione del *soft law*<sup>30</sup>.

Sarebbe però un errore ritenere che ciò derivi solamente dal prestigio e, se si vuole, dalla insistenza delle istituzioni europee<sup>31</sup>. A ben vedere, l'effettività delle raccomandazioni ai singoli Paesi membri si ricollega pur sempre a una potestà di *hard law*, quella in materia di politiche economiche<sup>32</sup>. Qui, infatti, gli organi dell'Unione dispongono di strumenti coercitivi che possono dar luogo, per il caso di violazione, a procedure di infrazione, passibili di concludersi con sanzioni economiche<sup>33</sup>. Né, secondo la Corte dell'Unione, le politi-

---

<sup>25</sup> Su cui cfr. E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" IT – 51/2007.

<sup>26</sup> Cfr. la Raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione Europea del 26 aprile 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali, punto 14.

<sup>27</sup> Cfr. il rapporto del Parlamento europeo, *Minimum Income Policies in EU Member States*, 2017.

<sup>28</sup> Cfr. il contributo di V. FERRANTE nel presente volume; v. anche M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, I, pp. 419 ss.

<sup>29</sup> Il cui esito normativo più evidente è costituito dalle politiche di *flexicurity*, su cui v. di recente M. CORTI, *Flessibilità e sicurezza dopo il Jobs Act – La flexicurity italiana nell'ordinamento multilivello*, Giappichelli, Torino, 2018.

<sup>30</sup> Cfr. A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, pp. 422 ss.

<sup>31</sup> Il primo atto in materia è costituito dalla Raccomandazione del Consiglio 1992/441 del 24 giugno 1992 in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale. Con specifico riguardo all'Italia, v. da ultimo la Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 dell'Italia, Bruxelles, 23 maggio 2018, (COM)2018 411 final, punto 26.

<sup>32</sup> Di cui al Titolo VIII della Parte Terza del Tfu, artt. 119 ss. Peraltro, le misure raccomandate di carattere sia sociale sia finanziario sono significativamente contenute in un medesimo atto indirizzato allo Stato.

<sup>33</sup> Cfr. le misure adottabili *ex art.* 126, co. 11, Tfu.

che economiche adottate sulla base delle disposizioni dei Trattati sono suscettibili di sindacato giudiziale alla luce dei diritti sociali della Carta dei diritti fondamentali<sup>34</sup>.

In questo contesto, misure come quelle in discussione divengono materia di scambio tra gli Stati e l'Unione: questa può concedere ai primi una maggiore flessibilità di spesa pubblica, secondo le esigenze di politica interna, con la contropartita dell'adozione di misure in materia occupazionale o sociale coerenti con gli orientamenti europei. Per l'attuazione dei quali, poi, sono stanziante risorse specifiche<sup>35</sup>, anche per ovviare alla contraddizione dell'imposizione di politiche di austerità dei conti pubblici nazionali, unita alla richiesta di sviluppo di politiche del mercato del lavoro e di assistenza sociale per natura onerose<sup>36</sup>.

Il condizionamento dell'autonomia degli Stati, pur garantita dal Trattato, è perciò significativo. E v'è da chiedersi, in ultima istanza, se attraverso il *soft law* le limitazioni di competenza dell'Unione europea non siano aggirate, con buona pace anche del principio di sussidiarietà. Non resterebbe che verificare – si tratta evidentemente di una *extrema ratio* – se l'ordinamento italiano, a fronte della sostanziale imposizione di una misura di reddito universale, non possa opporre i controlimiti rappresentati dai principi che compongono la struttura fondamentale dell'ordinamento costituzionale interno<sup>37</sup>. Il che implica, ora,

---

<sup>34</sup> Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia UE 27 novembre 2012, C-370/12, *Pringle*, e l'ordinanza 7 marzo 2013, C-128/12, *Sindicato dos Bancários do Norte e a.*

<sup>35</sup> Con riguardo alle politiche sociali in genere, concorrono i finanziamenti di cui al Fondo sociale europeo, al Fondo di sviluppo regionale, al Fondo coesione e al Fondo di aiuti europei agli indigenti.

<sup>36</sup> Cfr. L. ZOPPOLI, *Solidarietà e diritto del lavoro: dissolvenza o polimorfismo?*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 356/2018, pp. 19-20; S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale – Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, p. 156. Vincoli di spesa che incidono anche sulle misure attivabili dalle autonomie locali: cfr. A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, I, p. 429.

<sup>37</sup> Cfr. Corte cost. 21 aprile 1989, n. 232, punto 3.1. delle considerazioni in diritto: «è non meno vero che i diritti fondamentali desumibili dai principi comuni agli ordinamenti degli Stati membri costituiscono, secondo la giurisprudenza della Corte delle Comunità europee, parte integrante ed essenziale dell'ordinamento comunitario. Ma ciò non significa che possa venir meno la competenza di questa Corte a verificare, attraverso il controllo di costituzionalità della legge di esecuzione, se una qualsiasi norma del Trattato, così come essa è interpretata ed applicata dalle istituzioni e dagli organi comunitari, non venga in contrasto con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o non attenti ai diritti inalienabili della persona umana. In buona sostanza, quel che è sommamente improbabile è pur sempre possibile; inoltre, va tenuto conto che almeno in linea teorica generale non potrebbe affermarsi con certezza che tutti i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale si ritrovino fra i principi comuni

indagare la compatibilità di detto strumento di contrasto alla povertà con la Costituzione.

### 3. Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza al vaglio dei principi costituzionali: l'ineluttabile principio lavoristico e la rottura della legalità costituzionale

La dottrina del tutto maggioritaria (v. *infra*) riconosce, in via di prima approssimazione, la compatibilità con la Carta costituzionale del reddito di base, o almeno di alcune sue forme. Lo fa tuttavia con argomentazioni diversificate: vi è chi riconosce il fondamento direttamente nella lettera dell'art. 38 Cost.<sup>38</sup>; chi attraverso una lettura evolutiva della medesima disposizione<sup>39</sup>, in cui sarebbe radicato il compito dello Stato di liberare il cittadino dalla condizione di bisogno con prestazioni adeguate<sup>40</sup>; chi, ancora, ricavando dal sistema dei principi fondamentali il diritto a una esistenza libera e dignitosa, per sé esplicito nel solo art. 36 Cost.<sup>41</sup>; chi, poi, leggendo la Costituzione alla luce dell'ordinamento sovranazionale e in particolare dell'Unione europea<sup>42</sup>. Peraltro, la

---

agli ordinamenti degli Stati membri e quindi siano compresi nell'ordinamento comunitario». In tema, cfr. di recente A.A. DEMMIG, *La Corte costituzionale è ferma sui "controlimiti", ma rovescia sulla Corte europea di Giustizia l'onere di farne applicazione bilanciando esigenze europee e istanze identitarie degli Stati membri*, in *Oss. cost.*, 2017, n. 2, 15 maggio 2017.

<sup>38</sup> Cfr. 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, n. 1, nota 8.

<sup>39</sup> Cfr. ad es. M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *Lav. dir.*, 2017, p. 302.

<sup>40</sup> Cfr. ad es. l'impostazione di M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2009, pp. 14 ss.; M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 4.

<sup>41</sup> Cfr. ad es. C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, Giappichelli, Torino, 2013; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari, 2012, p. 242. Secondo F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, pp. 189 ss., il lavoro attuale non rispecchia più il modello prefigurato dal costituente e occorrerebbe farsi carico della remunerazione anche del lavoro di cura, di altre attività non salariate ma socialmente utili, di «abilità comunicative, saperi, competenze e linguaggi che si alimentano fuori dal tempo del rapporto, fuori dall'orario di lavoro e sono impossibili da dosare e limitare con frontiere artificiali che ne circoscrivano l'impiego».

<sup>42</sup> Cfr. N. MACCABIANI, *Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà: portata, iter e profili di rilievo costituzionale*, in *Oss. cost.*, n. 3, 19 dicembre 2017; G. BRONZINI, *Il reddi-*