

*Parte Prima*

---

***Disposizioni in materia di reddito di cittadinanza***



---

## Introduzione

---

### **La via italiana alla tutela della dignità essenziale delle persone**

di Giuseppe Bronzini

1. Con il d.l. n. 4 del 28 gennaio 2019, poi convertito, con modifiche, dalla l. n. 26 dello stesso anno, l'Italia ha istituito una prestazione assistenziale di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, il cosiddetto reddito di cittadinanza (d'ora in poi anche solo RdC). Si tratta di un provvedimento doveroso, necessario per salvaguardare la coesione sociale di questo Paese, unico tra i 27 aderenti all'UE ad essere privo, sino ad oggi, di una misura di contrasto della povertà e del rischio di esclusione sociale, che l'Europa notoriamente ci chiede da anni in tutte le raccomandazioni sui cosiddetti "piani di riforma nazionali", cioè quell'insieme di politiche economiche che gli Stati devono presentare agli organi sovranazionali perché venga valutata la loro idoneità alla luce degli obiettivi strategici dell'Unione. Una situazione incancrenitasi negli anni e precipitata durante la crisi economica internazionale, che ha portato l'Italia a possedere il non invidiabile *record* del più alto tasso di incremento dei soggetti a rischio di esclusione sociale in UE, nonostante la Strategia Europa 20-20 reclaims entro il 2020 alla riduzione del 20 per cento del loro numero; questo secco dato statistico si tramuta in milioni di persone in povertà assoluta e di oltre un quarto degli abitanti in povertà relativa.

L'Italia sino a ieri era, quindi, l'unico Paese (nell'Unione) ad essere privo di quell'istituto che nella modernità è stato pensato per fronteggiare direttamente e con efficacia immediata il fenomeno della privazione dei basilari mezzi di vita, e cioè il reddito minimo garantito (RMG), "costituzionalizzato" dall'art. 34 della Carta di Nizza, sancito anche dalla Carta sociale europea (artt. 30 e 31) e al centro dei principi comuni di *flexicurity* (*catch word* della politica sociale dell'Unione dal 2007) e del pilastro europeo dei diritti sociali varato nel 2017.

Ormai anche il grande pubblico, persino quello italiano, sino a pochi anni orsono molto distratto sul tema, ha compreso che esistono due grandi strade per garantire i "minimi vitali" in una data comunità politica. La prima è quella che si usa chiamare "selettiva" e che consiste nella protezione "mirata" di coloro che sono concretamente al di sotto di una soglia reddituale in grado di salvaguardare una vita libera e di-

gnitosa (riportandoli a un livello di reddito accettabile); la seconda è quella che prevede l'attribuzione a ognuno (senza condizioni di sorta e indipendentemente dalle condizioni socio-economiche) di questa risorsa monetaria di base come pre-condizione e presupposto della comune cittadinanza, che quindi, per principio e in modo tassativo, dovrebbe riservare una zona di uguaglianza per tutti, a partire dalla quale i singoli sarebbero poi liberi di compiere le proprie scelte (anche lavorative) in condizioni di eguaglianza di opportunità.

Secondo una definizione puramente convenzionale, la prima strada (chiamata dell'“universalismo selettivo”) conduce alla misura del reddito minimo garantito (chiamato in alcuni Paesi anche reddito di inclusione, di solidarietà attiva e via dicendo), consistente nell'erogazione di una somma di denaro tale da eliminare il rischio di esclusione sociale (almeno in Europa, secondo un approccio più ampio del mero contrasto della povertà) e di altre misure di aiuto e sostegno indiretto, condizionata a un accertato stato di bisogno (il cosiddetto *means test*) e, in genere, alla disponibilità ad accettare occasioni di lavoro (“congrue”, secondo le esperienze dei Paesi occidentali più avanzati e cioè coerenti con le competenze del soggetto) e/o a seguire percorsi di formazione professionale.

L'altra strada è, invece, quella (sempre secondo una stipulazione accreditata definitoria) del reddito di base (*basic income*) o anche reddito di cittadinanza o reddito universale, per cui questa copertura dei “bisogni vitali” spetterebbe a tutti senza vincoli o obblighi di sorta<sup>1</sup>. La prima *policy* è ufficialmente adottata dall'OIL che, oggi, contempla come ipotesi in campo degna di attenzione anche la seconda<sup>2</sup>.

Esistono, tra questi due schemi, soluzioni intermedie, ma appare comunque evidente che la proposta del Movimento 5 Stelle (e di altre forze politiche) nella passata legislatura, e anche quella del Governo presieduto dal professor Conte<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Cfr. E. GRANAGLIA, E. BOLZONI, *Il reddito di base*, Ediesse, 2016; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, il Mulino, 2017; G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'età dell'innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, 2018; P.V. PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, il Mulino, 2017; F. RAVELLI, *Il reddito minimo tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, 2018; G. ALLEGRI, *Il reddito di base nell'era digitale*, Fefè Editore, 2018.

<sup>2</sup> Cfr. il *report* molto atteso dell'OIL del febbraio 2018, che dovrebbe aprire una riflessione aperta e su base globale proprio sul futuro del lavoro, secondo il quale «*as a response to these challenges, some scholars and policy-makers have argued for the need to delink social protection from employment by creating a universal basic income that would provide a flat unconditional benefit to all citizens or residents of a country, regardless of income. Proponents argue that a sufficiently large benefit can eliminate absolute poverty, is easy to administer and is less prone to leakage or corruption. By raising the reservation wage of workers, the benefit can also act as a deterrent against poor quality jobs, encouraging employers to improve pay and working conditions. The idea of universal basic income has received strong support among some experts*» (21).

<sup>3</sup> La proposta presentata dal Movimento 5 Stelle nella scorsa legislatura (più volte illustrata negli ultimi mesi dal prof. Tridico, economista dell'Università di Roma 3) manifestava dichiaratamente l'intenzione di adeguare l'ordinamento interno italiano alle indicazioni dell'Unione anche alla luce dell'art. 34, comma 3 della Carta dei diritti e quindi era del tutto esplicito il riferimento alle esperienze principali di RMG dei paesi europei e alle *policies* UE recepite dalla stessa Carta e oggi anche dalla Joint Declaration sull'european social pillar di Göteborg del novembre del 2017.

seppur chiamata “reddito di cittadinanza”, è, in realtà, seguendo la classificazione degli studiosi, un RMG come quello in vigore in quasi tutti i paesi dell’Unione, salvo l’Italia e la Grecia<sup>4</sup>, volto alla tutela dei soli soggetti in situazione di concreto bisogno (da verificare da parte degli organi deputati a riconoscerlo).

2. Per quanto detto, chiamare “reddito di cittadinanza” una proposta di RMG può essere forse non corretto perché può provocare equivoci nel dibattito pubblico, ingenerando la convinzione che tutti ne abbiano diritto; in sé, però, la definizione non appare arbitraria in quanto non è in assoluta tensione con il contenuto.

La storia delle due varianti dello *ius existentiae* è comune, e comune è il loro fine, sia pure perseguito con mezzi diversi: garantire a tutti un’esistenza libera e dignitosa, fondata su scelte individuali non imposte. Anche il RMG, a ben guardare, rappresenta una prestazione resa a favore della “cittadinanza”, pur selezionando quella bisognosa e in difficoltà; ma, soprattutto, in situazioni storiche come l’attuale, nelle quali la precarietà e l’incertezza “esistenziale” costituiscono un rischio che si diffonde a macchia di leopardo, questa evocazione terminologica del legame sociale che stringe coloro che vivono stabilmente in un determinato territorio non è un imbroglio, ma la sottolineatura di un principio di coesione elementare tra cittadini che andrebbe valorizzato e reso effettivo con istituti adeguati.

Semmai, l’evocazione della cittadinanza sembrerebbe alludere a un percorso di graduale evoluzione, per le ragioni che si diranno, da una tutela dei soli bisognosi a meccanismi più larghi e inclusivi di promozione delle scelte individuali e collettive. Non hanno quindi molto senso le critiche che si incentrano sul “nome” scelto per l’introduzione di un diritto al reddito minimo. Del resto, la confusione tra i due termini è molto frequente anche in documenti internazionali e lo “sfondamento” terminologico è già stato compiuto nel 2004 con la legge della Regione Campania che, pur accordando un modesto sussidio per situazioni di grave disagio sociale, si chiamava, appunto, reddito di cittadinanza: eppure all’epoca nessuno aveva accusato il Governatore Bassolino di avere ingenerato speranze non mantenute.

Pertanto, tutti gli stati membri dell’Unione europea hanno oggi, finalmente, un sistema di reddito minimo garantito, misura che sembra comunque destinata ad esser resa più stringente ed efficace, per il futuro, anche alla luce del pilastro europeo dei diritti sociali<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Per molti studiosi le misure introdotte nel 2017 da Italia (con il ReI – reddito di inclusione) e Grecia avrebbero importi troppo bassi e troppo distanti dagli indicatori europei (almeno il 60 per cento del reddito mediano da lavoro dipendente per ciascun Paese) per poter essere ricondotte all’istituto del RMG, rappresentando una forma molto blanda di sussidi per la povertà estrema: anche se, considerata la ricchezza comparativa dei due Paesi, la generosità italiana è inferiore a quella mostrata dallo Stato ellenico, pur appena uscito da un tragico salvataggio dal *default* e sottoposto a draconiane misure di “risanamento”. Cfr. M. BALDINI, G. BUSILACCHI, G. GRILLO, *Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un’analisi di dieci paesi europei*, in *Riv. pol. soc.*, 2/2018, p. 189.

<sup>5</sup> Cfr. il volume collettaneo, a cura di G. BRONZINI, *Verso un pilastro sociale europeo*, Keybook, 2019.

3. Dall'autunno del 2019 l'INPS ha cominciato a comunicare con cadenza mensile gli aggiornamenti informativi sull'applicazione delle disposizioni di cui alla l. n. 26/2019, di conversione (con numerose modifiche) del d.l. n. 4. I dati riguardano più che altro le persone che sono state ammesse al beneficio.

Per l'ente previdenziale, che si è dotato, in conformità della legge, di un Osservatorio sul reddito di cittadinanza, i cui contributi saranno preziosi per individuare i modi per migliorare il nuovo istituto, sono circa 2.200.000 le persone coinvolte (compresa la pensione di cittadinanza) sulla base (allo stato) di 1.522.874 domande, di cui 982.150 accolte (circa il 65%); l'importo medio della misura (come noto accordata ai nuclei familiari) è di poco meno di circa 500 euro (per il RdC 520); 600.000 minori sono inclusi nell'alveo protettivo della legge<sup>6</sup>. Da quanto hanno riferito a metà novembre le Regioni, già oltre 200.000 persone sono state convocate con le procedure previste e risultano sottoscritti oltre 50.000 patti per il lavoro o di reinserimento sociale *ex art.* 4 della legge.

Questi dati già dimostrano che si tratta di un provvedimento che, dal punto di vista quantitativo e qualitativo (in questa materia ci sembra comunque indubitabile che la quantità tende ad essere di per sé anche qualità, per il carattere urgente e collegato a bisogni primari delle prestazioni), segna una decisa e robusta discontinuità nelle politiche di contrasto della povertà e del rischio di esclusione sociale nel nostro Paese. Basti pensare che sino al 2015 ancora si reputava fosse sufficiente distribuire ai soggetti in stato di gravissima difficoltà una *social card* del valore di 40 euro mensili per acquisti a carattere strettamente alimentare e che sino al 2017 un reddito complessivo annuo familiare di 3.000,00 era considerato ostativo all'aiuto pubblico.

L'entità della spesa destinata a salvaguardare la dignità essenziale dei cittadini italiani (circa 7 miliardi, cui si aggiungono le risorse attribuite alle Regioni per le assunzioni nei Centri per l'impiego, i cui dipendenti passeranno in tre anni dagli attuali 8.000 a 20.000 persone, alcuni dei quali già avviati) ha comportato una discreta diffusione dei meccanismi di protezione; certamente, ancora, il *take up* della normativa non è del tutto soddisfacente e, come si dirà, un certo effetto dissuasivo può essere dipeso non solo da alcune disposizioni molto drastiche di carattere penale ed amministrativo volte a colpire gli abusi<sup>7</sup>, ma anche da molti aspetti non facilmente accessibili ad un pubblico che appartiene, in genere, alla fascia meno fortunata della popolazione, in assenza di una pubblicizzazione e spiegazione adeguata dei nuovi meccanismi di inclusione sociale.

In effetti, nel corso dei mesi, dopo un'accesa campagna sui principali media sostanzialmente denigratoria della portata del provvedimento, nella previsione di qualche catastrofico intoppo nel funzionamento delle complesse procedure previ-

---

<sup>6</sup> Cfr. D. DE MASI, *Un miracolo laico in tempi di cinismo*, in *Il Fatto quotidiano* del 20 novembre 2019.

<sup>7</sup> Cfr. R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, in *Quest. giust.*, del 6 giugno 2019.

ste, oggi le previsioni della legge sembrano sempre più conosciute (e conseguentemente attivate da chi ha possibilità concrete di accoglimento), nell'avvenuta comprensione, dopo le furiose ed aprioristiche contrapposizioni ideologiche durante l'approvazione della legge di bilancio per il 2019, della sua destinazione a coprire *in primis* i disagi dei cittadini più svantaggiati secondo criteri restrittivi e selettivi di una certa severità. Comunque un'enorme macchina, che va dai Ministeri e dagli enti a questi collegati (come l'ANPAL, l'INAPP e ovviamente l'INPS) sino alle Regioni ed ai Comuni (che potrebbe estendersi all'agenzie per il lavoro quando verrà attuata la parte sull'assegno di ricollocazione), è stata messa in moto ed opera da *pendant* alla straordinaria esplosione del tema in sé: forse il più trattato negli ultimi anni, in un Paese che ha vissuto per decenni nascondendo i poveri sotto il tappeto o confidando in fantomatiche fiammate di crescita economica, proprio in periodi di lento declino.

4. Nel dibattito pubblico che ha preceduto e seguito la legge si possono distinguere due fasi.

Nella prima, i fautori dell'intervento legislativo (in particolare il Movimento 5 Stelle, il partito di maggioranza relativa nelle elezioni del marzo 2018 e che dell'approvazione del RdC ha fatto una questione "identitaria") in genere hanno sottolineato il carattere innovativo di questo, il suo lato "emancipatore" e liberatorio dal bisogno di una parte della cittadinanza rimasta inattiva o con un lavoro sottopagato; si è insistito, ancora, sulla necessità di assicurare una transizione non traumatica verso inedite modalità produttive indotte dai processi di digitalizzazione e di automazione dell'economia con il dilagare della tanto temuta disoccupazione tecnologica, sì da riqualificare in modo radicale l'apporto del fattore umano nella creazione della ricchezza collettiva: tutti temi che proprio in questi anni stanno dominando il dibattito internazionale sul "futuro del lavoro"<sup>8</sup>. Se già nel 1956 (anno della prima edizione in tedesco di *Automazione*) Friedrik Pollock, incaricato dal rifondato Istituto della ricerca sociale diretto da Theodor W. Adorno e Max Horkheimer, aveva individuato (curiosamente valorizzando alcuni pionieristici studi della CISL, oggi così cauta sul tema) nel diritto all'accesso ai minimi vitali uno dei modi per non ostacolare il progresso tecnico e mantenere gli equilibri sociali nel corso della seconda rivoluzione industriale, in questo momento di passaggio dalla quarta alla quinta rivoluzione era sembrato in ambienti, so-

---

<sup>8</sup> Nella dilagante letteratura sull'argomento cfr. il report del 2016 del World Economic Forum, *The future of works. Employment, Skills and Worforce Strategy and fourth Industrial Revolution*, e i numerosi report soprattutto della McKinsey, dell'Economist e molti documenti dell'UE nei quali si discute, pur con una certa cautela, anche della proposta dell'avvicinamento tendenziale ad un reddito di base, anticipato dal rafforzamento dei sistemi vigenti, soprattutto in Europa, di RMG. Per una rassegna del dibattito internazionale cfr. G. BRONZINI, *Percorso di lettura sul diritto ad un reddito di base*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2018, p. 493, e le opinioni ospitate nel n. 4/2018 della *Riv. dir. sic. soc.* (con interventi di P. TULLINI, G. BONGIOVANNI, G. BRONZINI, C. DEL BO', M. FORLIVESI, S. TOSO).

prattutto internazionali, inevitabile<sup>9</sup> che questo aspetto tornasse prepotentemente in agenda<sup>10</sup>.

Domina dal punto di vista culturale in questa prima fase del dibattito sul RdC una certa apertura al futuro, una certa fiducia nella trasformazione produttiva in atto che la legge dovrebbe accompagnare mitigandone gli inevitabili costi sociali nella tutela dei bisogni primari dei perdenti della robotizzazione. Inoltre, sembra emergere con forza il tema, alla luce del nascere di nuove attività che si affrancano progressivamente dal rigido coordinamento spazio-temporale della prestazione ad opera di un “imprenditore” (il cosiddetto fenomeno della disintermediazione), della libertà di scelta dell’individuo del “proprio” contributo alla produzione della ricchezza sociale: libertà valorizzata dalla copertura, da parte di un *welfare* autenticamente universalistico e non piegato su obiettivi immediati di natura occupazionale, dei *basic needs*.

Finalmente sembrava così arrivare, sia pure molto tardivamente, anche nel nostro Paese, l’eco di un prepotente dibattito internazionale sugli effettivi contorni del dovere di protezione sociale a carico degli Stati (e in prospettiva di organismi “sovranzionali” come l’Unione europea), come presidio di un’equa e giusta cooperazione sociale (che John Rawls ha per primo stilizzato nella nozione di “minimo sociale”), a partire dalla angosciosa domanda sul futuro del lavoro, in modo da salvaguardare anche la libertà delle persone di scegliersi un progetto di vita realmente mutuato sulle *capabilities* e le aspettative individuali. Il termine “cittadinanza”, associato al diritto ad un reddito (minimo), ha chiaramente e volutamente alluso ad una dimensione riformista (se non rivoluzionaria) di lungo periodo, alla necessità di una rivisitazione radicale di sistemi di sicurezza sociale disegnati sul rapporto di “dipendenza” e su realtà produttive sempre meno egemoni.

Certamente, tutte le proposte di legge (già nella passata legislatura) partivano dalla situazione italiana di straordinaria arretratezza già fotografata dal notissimo Rapporto Onofri nel 1998, studio voluto dal primo dicastero Prodi per cercare di risolvere almeno i *deficit* più vistosi del nostro sistema di protezione sociale<sup>11</sup>. Per l’Italia si è posta come primaria urgenza quella dell’adeguamento agli indicatori dell’Unione cercando di seguirne il più possibile i parametri elaborati in circa 20 anni di metodo aperto di coordinamento sulla base delle *best practices* nazionali; una soluzione, quindi, necessariamente realistica, visti i noti problemi del *deficit* di bilancio italiano.

Nella seconda fase, invece, mentre si completavano i contorni della via italiana

---

<sup>9</sup> Per usare il titolo del leggendario direttore di *Wired*, la rivista più progettuale dedicata ad Internet: cfr. K. KELLY, *L’inevitabile*, Il Saggiatore, 2017.

<sup>10</sup> Cfr. F. POLLOCK, *Automazione. Conseguenze economiche e sociali*, trad. it., Einaudi, 1970. Per una versione aggiornata dello scenario dell’automazione cfr. B. STIEGLER, *La società automatica. L’avvenire del lavoro*, trad. it., Meltemi, 2019.

<sup>11</sup> Cfr. L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, il Mulino, 2008.

allo *ius existantiae*, si è affermato una sorta di *anticlimax* sulle finalità ultime della legge in corso di approvazione. Da provvedimento per la dignità e libertà delle persone, il *focus*, nel dibattito pubblico, è sembrato slittare verso la sua (pretesa) natura di strumento di creazione di opportunità di “lavoro”, di stimolo alla produttività ed alla crescita occupazionale, di lotta all’assistenzialismo ed alla supposta indisponibilità a rendersi utili alla collettività di una parte della popolazione, soprattutto nel Sud d’Italia. I poveri, da portatori di diritti come cittadini, in questa rincorsa a far rientrare il nuovo provvedimento negli schemi consolidati dello Stato sociale, sono stati rappresentati come potenziali parassiti da indirizzare verso le virtù produttive attraverso specifiche e stringenti “norme anti-divano”, secondo una logica disciplinare.

Difficile oggi ricostruire questo brusco cambiamento di umore, cui certamente ha contribuito l’atteggiamento piuttosto ostile dei maggiori sindacati, delle più importanti associazioni caritatevoli della società civile e dei partiti della sinistra istituzionale, che hanno insistito sino alla fine per il mantenimento dell’impianto del ReI, nonostante il RdC in realtà recepisca importanti aspetti di quella normativa, che, per l’esiguità delle risorse impiegate, si rivolgeva, nei fatti, solo ai casi più estremi di emarginazione sociale familiare (anche questi coperti molto imperfettamente), non coprendo una più larga fascia di soggetti a rischio di esclusione sociale e di *working poor*: che invece rientrano nelle maglie protettive del nuovo istituto. Indubabilmente ha anche giocato nello stesso versante governativo la rivalità tra i due *ex* partiti egemoni, uno dei quali è sembrato aver solo accettato, *oborto collo*, la svolta del RdC.

Si deve comunque ricordare che già in un noto documento redatto per la Commissione europea nel 2009 si affermava che «se la preoccupazione fondamentale per molti paesi è stata quella di far sì che il RMG non disincentivasse i beneficiari dall’acceptare una offerta di lavoro più che di garantire un adeguato livello di reddito (...), gli schemi di RMG svolgono anche un ruolo vitale nel garantire che le persone non si demoralizzino e che le misure di coinvolgimento attivo per la ricerca attiva non li faccia sentire incapaci di partecipare. I benefici del RMG sono visti come un modo per investire nelle capacità delle persone e quindi reinserirle tanto nella società quanto nel mercato del lavoro»<sup>12</sup>.

È sembrato che alla fine si fosse optato, nella pluralità dei modelli nazionali di reddito minimo europeo, proprio per quelli più rigorosamente di *workfare*, al di là del portato effettivo e complessivo delle disposizioni introdotte che, in realtà, non confermano questa impressione; perché se da un lato mostrano in certi casi una particolare severità come nelle sanzioni per gli abusi o nel lavoro obbligatorio “comunitario” dei beneficiari del sussidio in favore dei comuni, dall’altra si allontanano spesso dai sistemi più costrittivi di induzione al lavoro (ad esempio nello stabilire la congruità delle offerte) per trascendere, in talune ipotesi, la stessa cor-

---

<sup>12</sup> Cfr. FRAZER, MARLIER, *Minimum income schemes across Eu members*, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2000, p. 10 (traduzione dell’A.).

relazione reddito/lavoro nel sollevare da obblighi di attivazione chi svolge attività di cura o nel consentire sperimentazioni (art. 10) di RdC incondizionato (salvo il dovere di accettare occasioni di lavoro “congrue”).

5. Oggi sembra possibile una valutazione più serena ed obiettiva delle norme introdotte, come si cerca di fare nei contributi a questo volume, che ricostruisca il ruolo della l. n. 26/2019 (caricata nella prima fase, forse, di eccessive aspettative e poi strumentalizzata in un dibattito poco pertinente sui doveri di solidarietà dei cittadini) in un percorso certamente ancora non completato di adeguamento del *welfare* alle modificazioni produttive degli ultimi anni in una logica di maggiore inclusività; si da evidenziare i limiti della normativa e, talvolta, l’incoerenza con i fini perseguiti, ma anche l’indubitabile effetto di allargamento del campo delle protezioni a carattere “primario”, realizzata nel rispondere ad esigenze che sono radicate profondamente nella nostra realtà per il persistere ostinato della povertà e dell’esclusione. Sembra dunque che non si possa in alcun modo tornare indietro, come ci comprova indirettamente il fatto che oggi, nonostante il cambio di maggioranza intervenuto nell’agosto del 2019, nessuno abbia chiesto l’abrogazione della l. n. 26/2019, ma semmai il suo miglioramento, persino tra coloro che nostalgicamente sembrano ancora rimpiangere la trascurabile e misera esperienza del ReI<sup>13</sup>.

Come si è già accennato, la l. n. 26/2019 rimuove finalmente lo “scandalo” italiano della mancanza di una qualche misura nazionale, con un minimo di coerenza con gli indicatori sovranazionali, di attuazione di quel diritto sociale fondamentale di rango europeo “costituzionalizzato” all’art. 34 della Carta di Nizza e, sul piano internazionale, all’art. 31 della Carta sociale europea. L’Italia è arrivata ben ultima, persino dopo la Grecia, pur stremata dalle politiche di “risanamento” imposte negli anni dalla Troika. Il ReI non può, a parere di chi scrive, essere considerato un RMG, perché in realtà si trattava di una provvidenza per le situazioni di estrema povertà, quasi sempre a carattere familiare e connesse a fenomeni di acuta emarginazione sociale: quindi non poteva svolgere, dal punto di vista funzionale, tutte le finalità che competono ad un RMG<sup>14</sup>.

La Commissione europea, che a suo tempo aveva apprezzato il tiepido ReI, ha ritenuto “giustificato” il nuovo e più deciso intervento nella stessa materia (condividendo quindi la necessità di più incisivi provvedimenti), limitandosi a fare qualche rilievo sull’efficacia delle politiche attive previste, pur in una valutazione della legge di bilancio per il 2019 molto negativa. Ora, pur non offrendo l’art. 1 nel

---

<sup>13</sup> Cfr. T. TREU, *Introduzione in Nuove e vecchie povertà? Reddito d’inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, a cura delle Fondazioni Astrid e Circolo Fratelli Rosselli, il Mulino, 2019, p. 19 ss. Per un giudizio molto equilibrato cfr. G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e diritto del lavoro, fra passato, presente e futuro*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 389/2019, e S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 401/2019.

<sup>14</sup> L’ultimo Rapporto Caritas sulla povertà del Novembre del 2019, elaborato sui dati del 2018, conferma che l’incidenza del ReI è stata modesta persino nel ridurre la povertà estrema.

definire le finalità del nuovo istituto alcun riferimento alle fonti europee, cui solo si accenna con il richiamo primario alle politiche attive del lavoro, non vi possono essere dubbi che si rientri nella grande famiglia continentale (piuttosto pluralistica al suo interno) di forme di sostegno alle persone che attraversano concrete e documentabili momenti di difficoltà economiche, improntate al cosiddetto “universalismo selettivo”, e sostenute dall’Unione attraverso procedure e atti di *soft law*, dalle raccomandazioni alle risoluzioni del Parlamento europeo, sino agli scambi informativi, comunicativi e comparativi tipici del metodo aperto di coordinamento o alla *governance* connessa alla sorveglianza della stabilità macroeconomica (non avendo ancora gli organi sovranazionali optato per altri strumenti di regolazione).

Secondo una opinione molto diffusa, la base giuridica per un intervento più forte ed incisivo potrebbe essere offerta dall’art. 153, lett. i), TFUE, che facoltizza l’Unione ad introdurre prescrizioni minime nella materia del reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro, anche se – come ha sostenuto un recente parere del Comitato economico-sociale – quella nozione di “lavoratore” va intesa in senso “potenziale” e come non collegata ad una situazione di disoccupazione (in modo da non escludere i casi di emarginazione o anche i cosiddetti *working poors*). Va però anche ricordato come Jacques Delors pensasse, prima della firma del Trattato di Maastricht, all’adozione di una direttiva sul RMG sulla base delle regole sul mercato comune, ritenendo che norme minime sovranazionali sulla protezione sociale, appunto “minima”, fossero un modo per combattere in modo radicale i pericoli di *social dumping*.

I parametri di riferimento per valutare nel complesso la legge italiana non possono che essere quindi quelli offerti, in sede europea, sin dal 1992, con la storica raccomandazione n. 441 (reiterata nei contenuti nel 2008 e nel 2017), che definì i termini essenziali della misura: un sostegno pari almeno al 60% del reddito mediano da lavoro dipendente, più aiuti per l’abitazione, forme di tariffazione sociale e copertura delle spese impreviste per coloro che si trovano a rischio di esclusione sociale, secondo gli indici che nel corso dei decenni l’UE è andata dettagliando. Energhiche risoluzioni del Parlamento europeo hanno – nel 2009, nel 2010 e ancora nel 2017 – enfatizzato gli aspetti costituzionali di questa misura, già consacrata nelle due Carte europee prima ricordate. La dichiarazione sul pilastro sociale del 2017 ha aggiunto al concetto di *minimum income* la determinante connotazione di *adequate*.

Sulla base di questo complesso di riferimenti (certamente di *soft law*) si nota lo sforzo del legislatore italiano, pur in costante affanno nel reperire risorse per ragioni di *deficit*, di offrire alle famiglie in difficoltà una copertura dei bisogni primari di una qualche efficacia anche attraverso la costruzione di un doppio piano del sostegno, non solo reddituale ma anche per l’abitazione (affitto o concorso nel mutuo). Il legislatore, quindi, non ignora i parametri sovranazionali, che indicherebbero un’“asticella della dignità” a 780 euro per il nostro Paese, ma ritiene di poter disaggregare il beneficio (il che in realtà è dubbio alla luce delle fonti europee) in sostegno al reddito e contributo per la casa (ovviamente per coloro che