

# Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale

Le misure di sostegno al reddito

*a cura di*

MARIA GIOVANNA GRECO



G. Giappichelli Editore

# UN REDDITO MINIMO GARANTITO PER UNA NUOVA IDEA DI CONVIVENZA CIVILE

di Maria Giovanna Greco \*

SOMMARIO: 1. La povertà nella crisi del modello socio-economico del Novecento. – 2. Il fondamento laburista della Costituzione e la tutela della dignità del lavoratore. – 3. Le fonti giuridiche per il diritto a condizioni materiali che consentano un'esistenza libera e dignitosa. – 4. Un reddito garantito per la tutela della dignità della persona nella crisi della società del lavoro.

## 1. La povertà nella crisi del modello socio-economico del Novecento

Non c'è da sorprendersi se il tema della garanzia di un reddito, non nuovo ma finora riservato agli studiosi della materia<sup>1</sup> o agli “utopisti” del *Basic income network*, abbia fatto irruzione nel dibattito giuridico e politico e sia all'attenzione degli organi di governo e legislativi.

Le ragioni sono molteplici, acute dal disagio sociale derivante dalla pandemia da COVID-19, ma hanno radici lontane essenzialmente riconducibili a un dato di fatto ormai evidente.

Nell'Europa del *welfare* e nell'opulento occidente sta tornando la povertà. Il fatto nuovo è che questa povertà non riguarda più soltanto gli emarginati, gli esclusi, le “vite di scarto” che la borghesia liberale e il modello pro-

---

\* Prof. Associata di Diritto del lavoro, Università di Parma.

<sup>1</sup> Fra i tanti è sufficiente in questa sede rinviare a P. VAN PARIJS, Y. VADERBORGH, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Il Mulino, Bologna, 2017; G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2017; R. REICH, *Come salvare il capitalismo*, Fazi editore, Roma, 2015; A. FUMAGALLI, *Per una nuova interpretazione di basic income*, in Bin Italia (a cura di), *Reddito per tutti*, Manifestolibri, Roma, 2009, 125 ss.; G. ALLEGRI, *La nuova “grande trasformazione”. Il reddito garantito al di là del lavoro*, in Bin Italia (a cura di), *Reddito per tutti*, cit., 58 ss.; L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Editore Laterza, Roma-Bari, 2018.

duttivo capitalistico ha da sempre considerato un fenomeno inevitabile e quasi fisiologico da lasciare alle cure delle istituzioni di beneficenza e caritatevoli o del sistema assistenziale.

La povertà ormai investe classi sociali alle quali era riservato un livello decente di esistenza. Comincia ad interessare la piccola e finanche media borghesia, tocca il mondo del lavoro, come dimostra l'ampliarsi della categoria dei *working poor* – lavoratori precari e occasionali che non riescono a superare la soglia di povertà e che si aggiungono ai poveri tradizionali, travolge aree sociali che finora riuscivano seppure con sacrifici a non essere risucchiati nell'area della povertà.

Si tratta di figure sociali che «non hanno interiorizzato la “cultura della povertà” propria di chi da tempo ha metabolizzato il suo appartenere al “mondo dei vinti”, sono, per stile di vita, rete relazionale, rapporti professionali, modelli familiari, a tutti gli effetti parte di una *middle class* che si considerava, fino a pochi anni or sono, “garantita” contro il rischio del declassamento e a maggior ragione dell'impoverimento»<sup>2</sup>.

Tutto ciò non solo accentua le disuguaglianze ma evidenzia la relazione tra condizioni materiali di esistenza e diritti fondamentali della persona. Oggi una sempre più ampia categoria di persone è costretta a prendere atto che la povertà incide sul diritto all'esistenza inteso non come mera sopravvivenza, ma come pienezza dei diritti fondamentali (salute, istruzione, cultura, partecipazione politica, libertà di scelta) che appartengono ad ogni persona e che sono l'espressione dell'insieme delle condizioni che rendono la vita degna di essere vissuta<sup>3</sup>.

In questo contesto decisiva è stata la crisi del modello produttivo fordista incentrato sulla circolarità tra produzione e consumo, alimentato dalla politica degli alti salari tali da consentire «al produttore (l'operaio) di acquistare nel medio tempo il bene da lui prodotto (l'automobile)»<sup>4</sup>. Ne è derivata una tutela incisiva per il lavoro stabile e l'introduzione di ammortizzatori sociali in grado di intervenire a sostegno dell'impresa in caso di una crisi che non permette di garantire la continuità del reddito ai lavoratori impiegati.

Di conseguenza il nostro sistema di *welfare*, finalizzato a scongiurare l'insorgenza dello stato di bisogno in presenza di particolari eventi in grado

---

<sup>2</sup> M. REVELLI, *Poveri noi*, Einaudi, Torino, 2010, 80.

<sup>3</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Editori Laterza, Bari, 2012, 232 ss.

<sup>4</sup> F. SEGHEZZI, *Il lavoro in Italia dopo la pandemia, un'emergenza annunciata*, in *Il Mulino*, 2020, 614.

di incidere sulla capacità produttiva dell'individuo, è incentrato prevalentemente sulla tutela dell'uomo che lavora.

Questa è la caratteristica precipua del “secolo del lavoro” nel quale la tutela assistenziale riservata ai “poveri” è strettamente legata al principio laburista; è un aiuto fornito dallo Stato a chi non può o non è riuscito ad entrare nel mondo del lavoro.

La globalizzazione dei mercati ha scosso alle radici il sistema economico e produttivo del secolo scorso e ne ha alterato l'equilibrio, non consentendo di garantire quella circolarità tra lavoro-reddito-consumo che lo aveva caratterizzato.

Inoltre, le incisive innovazioni tecnologiche che introducono di giorno in giorno tecniche *labour saving*, nonché le esigenze di competitività sui mercati internazionali spingono molte imprese – ormai di fatto sottratte alla regolamentazione di stampo nazionale – nel contesto della *lex mercatoria* considerando il lavoro come mero strumento di produzione da utilizzare quando è inevitabile e solo per il tempo strettamente necessario. Da qui una continua richiesta di introduzione di nuove tipologie contrattuali tutte segnate dal carattere della temporaneità e flessibilità che fanno del lavoro umano un campionario di lavoro precario, frammentato, di lavoretti e *petits boulots*. Ben lontani, quindi, dal progetto costituzionale in cui la tutela della persona umana è radicata sull'endiadi lavoro-dignità.

Deve essere altresì tenuto presente che la povertà e l'esclusione sociale possono avere cause estranee ai cicli produttivi, come le difficoltà familiari, la carenza di servizi della collettività, il numero di figli a carico, l'emarginazione o la deprivazione culturale<sup>5</sup>. Tutto ciò è reso più evidente dall'attuale emergenza sanitaria e dalla inevitabile crisi economico-sociale che la accompagna.

È del 16 giugno l'ultimo rapporto Istat sulla povertà relativo all'anno 2020. Nel primo anno della pandemia la povertà assoluta aumenta e raggiunge il livello più elevato dal 2005. Sono oltre due milioni le famiglie in povertà assoluta (con un'incidenza pari al 7,7%), per un totale di oltre 5,6 milioni di individui (9,4%), in significativo aumento rispetto al 2019 quando l'incidenza era pari, rispettivamente, al 6,4% e al 7,7%.

L'incidenza delle famiglie in povertà assoluta si conferma più alta nel mezzogiorno, ma la crescita più ampia si registra nel nord dove la povertà familiare sale al 7,6% dal 5,8% del 2019.

È evidente che la pandemia ha avuto effetti più significativi nel cuore

---

<sup>5</sup> G. BRONZINI, P. CAMPANELLA, *Introduzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 689.

produttivo del Paese ma i dati Istat offrono una fotografia del modello produttivo attuale.

Durante l'emergenza sanitaria i lavoratori stabili, assunti a tempo indeterminato, con contratti di lavoro *standard* hanno potuto fare ricorso più agevolmente ai diversi ammortizzatori sociali, seppure con ritardi e disagi notevoli.

Inoltre, per tutto il periodo pandemico è stato previsto il blocco dei licenziamenti economici. Quindi, sono stati soprattutto i lavoratori flessibili, precari, autonomi che hanno risentito maggiormente degli effetti negativi della pandemia. Se il tasso di povertà assoluta al nord è aumentato in modo così significativo ciò è indicativo del fatto che il nostro sistema produttivo è per lo più basato su contratti di lavoro non *standard*.

La pandemia però non ha creato nulla di nuovo, ha solo messo in risalto l'inadeguatezza del nostro sistema di sicurezza sociale ad arginare il fenomeno della povertà.

Il tema peraltro non è nuovo.

Da molti anni l'Italia è considerata uno dei paesi europei con un sistema di sicurezza sociale meno efficace nel contrasto alla povertà. La stessa Commissione europea nel 2016 osservava che «in Italia le prestazioni sociali riducono la povertà del paese di 5,5 punti percentuali, meno di quanto avviene complessivamente nell'UE (- 8,9 punti percentuali)»<sup>6</sup>.

L'inefficacia del sistema italiano non è dovuta all'entità della spesa (che risulta essere addirittura superiore a quella degli altri paesi europei) quanto piuttosto alla composizione della stessa e al limitato impatto delle misure.

Per quanto attiene alla composizione è da segnalare che, rispetto ad altri Stati, la previdenza ha all'interno della spesa sociale italiana un peso molto significativo, che costituisce oltre il 66% del totale, a fronte di una spesa sanitaria di circa 23%, mentre solo l'11% viene dedicato all'assistenza sociale.

In sostanza i diversi rischi sociali sono tutelati in modo molto diverso. È prevista una significativa forma di tutela del rischio vecchiaia (molto al di sopra della media europea) mentre siamo molto lontani dagli standard europei per quanto riguarda la tutela della salute e della povertà<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Commissione europea, Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, SWD (2016) 81 final, 26 febbraio 2016, 90. Per un esame puntuale della relazione della Commissione europea Cfr. F. RAVELLI, *Il reddito minimo*, Giappichelli, Torino, 2018, 5 ss.

<sup>7</sup> Cfr. A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal - tipico di strategia di inclusione*, in *Variaz. temi dir. lav.*, 2019, 462; G. BUSILACCHI, *Contrastare le nuove povertà*, in *Il Mulino*, 2020, 467; S. LAFORGIA, *I dispositivi*

Peraltro, è stato condivisibilmente rilevato<sup>8</sup> che le politiche di sostegno al reddito sono caratterizzate da una notevole dispersione categoriale. Gli interventi si rivolgono non al povero in quanto tale bensì alle singole categorie di poveri (anziani poveri, famiglie povere, disabili poveri), rendendo così meno efficaci gli interventi.

Ciò ha impedito per lungo tempo al nostro legislatore «di accedere a quell'ideale anche minimale di “universalismo selettivo”, che presiede all'istituzione di un reddito minimo garantito»<sup>9</sup>.

L'attuale crisi economico-sociale derivante dagli elementi fin qui descritti può costituire l'occasione per ripensare il sistema di *welfare* e per porre in essere misure di contrasto alla povertà adeguate alle trasformazioni in corso. In questa ottica bisogna chiedersi se sia necessaria «una misura incondizionata e realmente universale che garantisca a tutti “i mezzi elementari di vita”, un salto oltre il “lavoro” come cemento della solidarietà»<sup>10</sup> o se insistere ancora su forme di tutela condizionate dall'impianto lavoristico e dalla compatibilità con il sistema economico.

## 2. Il fondamento laburista della Costituzione e la tutela della dignità del lavoratore

Il dibattito sull'introduzione di un reddito di base incondizionato trova nel principio laburista espresso dalla nostra Costituzione uno degli argomenti più utilizzati da chi è contrario alla sua introduzione<sup>11</sup>.

È innegabile il riconoscimento costituzionale del lavoro come fondamento della Repubblica. Diverse sono le norme che rinviano al lavoro come strumento necessario e sufficiente di protezione e inclusione sociale e che hanno

---

regionali di contrasto alla povertà: dalla periferia al centro ... e ritorno, in *Variat. temi dir. lav.*, 2019, 500.

<sup>8</sup> G. BUSILACCHI, *op. cit.*, 468.

<sup>9</sup> S. GIUBBONI, *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica*, in *La Cittadinanza europea*, 2019, 2, 84.

<sup>10</sup> G. BRONZINI, *Il reddito minimo nello scenario post pandemico. Quali lezioni dalla crisi?*, in AA.VV., *Verso il reddito di base*, a cura del Bin Italia, 2021, 120.

<sup>11</sup> Contrari all'introduzione di reddito di base E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro al tempo della crisi*, Giuffrè, Milano, 2013, 323 ss.; C. PISANI, *Dignità del lavoro e reddito di cittadinanza: un'antitesi*, in *Mass. giur. lav.*, 2019, 117 ss.; M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in *Dir. lav. merc.*, 2016, 171 ss.

portato parte della dottrina a parlare di modello ergocentrico, incentrato sull'uomo che lavora.

Tale conclusione viene basata su tre dati testuali: l'enfasi posta sul diritto-dovere di lavorare dall'art. 4 Cost.; la previsione del diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente per il lavoratore e la sua famiglia e la presunzione di una condizione di piena occupazione ricavabile dall'assenza di una previsione costituzionale che riconosca il diritto all'assistenza sociale per gli inoccupati<sup>12</sup>.

È proprio la previsione dell'art. 38 Cost., che segna i limiti e i presupposti di intervento del sistema previdenziale e assistenziale, che può indurre a ritenere un trasferimento monetario incondizionato e fondato sul solo requisito della cittadinanza come incoerente con il principio lavoristico della Costituzione.

La norma, infatti, riconosce il diritto all'assistenza sociale in presenza di due requisiti: l'inabilità al lavoro e la mancanza dei mezzi necessari per vivere; presupponendo, quindi, che solo l'impossibilità psico-fisica di svolgere un'attività produttiva possa costituire il presupposto per ricorrere a prestazioni assistenziali.

Questa impostazione emerge anche dall'analisi del dibattito sorto in seno all'assemblea costituente sull'approvazione del citato art. 38<sup>13</sup>: il testo ap-

---

<sup>12</sup> E. ALES, *Il lavoro di scarsa qualità*, in C. PINELLI, *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Passigli Editore, Firenze, 2012, 217.

<sup>13</sup> Come è noto all'interno della prima sottocommissione era stato espressamente discusso il riconoscimento di un diritto all'esistenza della persona nell'ambito di quelle che venivano individuate come "libertà sociali", tanto che il 10 ottobre 1946 veniva approvato il testo di quello che sarebbe poi diventato l'articolo 38 con una formula molto generale: «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». Questa formulazione, approvata all'unanimità da tutti i membri della prima sottocommissione, era particolarmente ampia sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello dei rischi assicurando il diritto all'assistenza dello Stato anche a coloro i quali si trovavano in condizioni di bisogno a seguito di contingenze di carattere generale, come una crisi economica o una situazione di vasta disoccupazione su scala nazionale. All'interno dell'assemblea il testo però fu ampiamente discusso e fu una precisa scelta del legislatore circoscrivere il diritto all'assistenza sociale solo per coloro che sono inabili al lavoro e privi dei mezzi necessari per vivere, puntando ancora una volta sul lavoro come strumento per garantire l'inclusione sociale e come forma di contrasto alla povertà. Per un esame accurato del dibattito dell'assemblea costituente v. C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, 71 ss. Richiamano il dibattito all'interno dell'assemblea costituente anche M. BENVENUTI, *op. cit.*, 171 ss.; M. FERRARESI, *Reddito da lavoro, reddito di inclusione o reddito di cittadinanza? Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro*, in M. FERRARESI (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2018, 13 ss.

provato, infatti, è intriso dell'anima lavoristica della nostra Costituzione che sceglie il lavoro come mezzo di contrasto privilegiato all'esclusione sociale.

L'intreccio fra lavoro e dignità emerge in altre norme costituzionali: la "pari dignità sociale" che sostanzia il principio di uguaglianza e permette l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese; la "dignità umana" che rappresenta il limite dell'iniziativa economica privata; la necessità di garantire "un'esistenza libera e dignitosa" come parametro minimo della retribuzione di cui parla l'art. 36. «Tutte queste dignità non possono che essere intese come uno sviluppo – il più prossimo e significativo – del fondamento lavoristico della nostra Costituzione»<sup>14</sup>.

Il lavoro, quindi, è «il veicolo primario di costruzione della cittadinanza e di emancipazione sociale e politica, oltre che di realizzazione della dignità della persona»<sup>15</sup>; non è, quindi, solo uno strumento per conseguire un utile individuale ma possiede un suo fondamento etico e di integrazione sociale. Non a caso il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. si accompagna con il dovere di svolgere una attività che concorra al progresso materiale e spirituale della società.

«La dignità sociale è dunque il lavoro e, il lavoro è dignità sociale, l'unica dignità sociale possibile in una Repubblica fondata sul lavoro. In questa fase di costruzione del più democratico dei diritti dalle ceneri del più fascista dei diritti, dignità sociale e diritti dei lavoratori sono termini intercambiabili»<sup>16</sup>.

In sostanza, nella Costituzione italiana la persona ha una centralità assoluta ma connotata dall'essere persona che lavora. C'è chi ha sostenuto che «il riferimento alla persona assume rilievo e profondità nel momento in cui diventa presupposto e giustificazione dello stesso fondamento "lavoristico" delle relazioni sociali»<sup>17</sup>.

Come già accennato anche il sistema di *welfare* espresso dall'art. 38 trova nel lavoro il proprio fondamento e riconosce solo a chi è inabile il diritto ad un sostentamento da parte dello Stato<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2021, 36.

<sup>15</sup> S. GIUBBONI, *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica*, in *La Cittadinanza europea*, 2019, 2, 82.

<sup>16</sup> P. PASSANITI, *La dignità nell'ordinamento italiano. Un percorso storico*, in *Variaz. temi dir. lav.*, 2020, 516-517.

<sup>17</sup> S. LAFORGIA, *Diritti fondamentali dei lavoratori e tecniche di tutela. Discorso sulla dignità sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018, 33.

<sup>18</sup> Non erano mancate però letture universalistiche dell'art. 38 Cost. che fondavano nel combinato disposto dell'art. 4 e dell'art. 38 Cost. l'alternativa fra l'obbligo di dare possibilità di lavoro



Questa “scrittura selettiva”<sup>19</sup> però non è espressione della volontà del legislatore costituente di escludere da qualsiasi protezione una parte di soggetti deboli.

Nella logica della Costituzione la povertà era una ipotesi marginale ritenendosi raggiungibile in breve tempo un’auspicata situazione di piena occupazione<sup>20</sup>. Per i costituenti «assicurare il diritto al lavoro, e con esso un reddito da lavoro che doveva essere in ogni caso sufficiente a garantire un’esistenza libera e dignitosa, era, al tempo stesso, assicurare il diritto alla vita»<sup>21</sup>.

In sostanza nel “secolo del lavoro”<sup>22</sup> è stato riservato all’assistenza un ruolo residuale, solo per chi non era in condizioni psico-fisiche per lavorare. Per tutti gli altri ci sarebbe stato il lavoro a garantire un’esistenza libera e dignitosa.

L’obiettivo di una piena occupazione e di una retribuzione adeguata per tutti ha mostrato, però, presto il suo carattere illusorio.

Verso la fine del “trentennio glorioso”, durante il quale il boom economico aveva dato vita ad una crescita significativa dell’occupazione, ci si è resi conto che non ci sarebbe stato lavoro per tutti e che i mercati del lavoro avrebbero dovuto convivere con un tasso di disoccupazione/inoccupazione strutturale. In altri termini «i sistemi di sicurezza sociale si sarebbero dovuti far carico dei bisogni crescenti di coorti di individui privi dello scudo offerto dal lavoro, e da strumenti previdenziali ad essi inaccessibili, e dunque esposti sempre più al rischio di povertà»<sup>23</sup>.

Tale situazione non è ascrivibile solo a ragioni contingenti come la “crisi economica” ma trova fondamento nel cambiamento del sistema produttivo e del mercato del lavoro determinati dai mutamenti tecnologici<sup>24</sup>.

Oggi la crescita economica e la produttività non si accompagnano più ad una corrispondente crescita dell’occupazione.

La digitalizzazione dell’economia ha inciso in modo significativo sul si-

---

oppure di provvedere al sostentamento del lavoratore non occupato senza sua colpa, configurando in quest’ultimo caso un vero e proprio diritto al risarcimento del danno per il mancato procurato lavoro. V. C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, 242 ss.

<sup>19</sup> L’espressione è di C. TRIPODINA, *Il diritto ad un’esistenza libera e dignitosa*, cit., 136.

<sup>20</sup> A. ALAIMO, *op. cit.*, 463.

<sup>21</sup> C. TRIPODINA, *ult. op. cit.*, 137.

<sup>22</sup> Il riferimento è ad A. ACCORNERO, *Era il secolo del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 1997.

<sup>23</sup> F. RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, Torino, 2018, 10.

<sup>24</sup> Cfr. C. TRIPODINA, *ult. op. cit.*, 140.

stema produttivo che sta attraversando una fase caratterizzata da una perdita di posti di lavoro nel settore manifatturiero non del tutto riassorbita dallo sviluppo del settore terziario. «Per superare lo shock legato al mutamento di paradigma produttivo, indotto dal crescente tasso di informatizzazione dei processi, occorrerebbe che il settore delle nuove tecnologie fosse in grado di creare nuova occupazione in misura sufficiente a compensare quella perduta nei settori più colpiti dall'effetto di spiazzamento»<sup>25</sup>.

Così però non è stato, non fino ad ora almeno, soprattutto in un mercato del lavoro come quello italiano che rispetto a quello di altri paesi europei è caratterizzato da un tasso di occupazione piuttosto basso. Ciò è la conseguenza della scarsa efficacia delle politiche di occupazione volte più a proteggere i posti di lavoro esistenti che a crearne di nuovi, nonché della scarsa competitività del sistema produttivo, del ritardo con cui si è sviluppato il settore terziario e della forte segmentazione del mercato del lavoro.

In sostanza, il Novecento è stato il secolo del lavoro e la Costituzione lo ha rappresentato degnamente<sup>26</sup>.

Ma ora non è più così: anche quando il lavoro c'è non è garanzia di assenza di povertà.

La nervosa accelerazione della storia ha introdotto cambiamenti politici ed economici che hanno messo in discussione il trinomio lavoro-benessere-dignità.

L'aumento delle occupazioni precarie, la perdita di valore del lavoro umano conseguente allo sviluppo tecnologico, la globalizzazione dei mercati, l'aumento dei flussi migratori e la conseguente disponibilità di manodopera a basso costo hanno privato il lavoro della sua funzione di garanzia contro l'esclusione sociale.

Aumentano i *working poor*, «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 che se c'è lavoro non c'è povertà»<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> F. RAVELLI, *op.cit.*, 12.

<sup>26</sup> G. AZZARITI, *op. cit.*, 34-39.

<sup>27</sup> C. TRIPODINA, *ult. op. cit.*, 140. Sul lavoro povero si rinvia al contributo di M. BIASI, *Il controasto al "lavoro povero" e i tre nodi tecnici del salario minimo legale*, in questo volume. V. sul tema E. VILLA, *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, in L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di), *Le dimensioni della povertà. Aspetti economici e giuridici*, Giappichelli, Torino, 2021, 221 ss.; M. TUFO, *I working poor in Italia*, in *Riv. dir. dic. soc.*, 2020, 185; F. BANO, *Il lavoro povero nell'economia digitale*, in *Lav. dir.*, 2019, 129 ss.; V. FERRARIS, *Una lettura economica del lavoro povero*, in *Lav. dir.*, 2019, 51 ss.; P. BARBIERI, *Il lavoro*

Dal XX Rapporto CNEL sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva (2017-2018) emerge che la crescita occupazionale seguita alla crisi che ha colpito l'Italia tra il 2009 e il 2013 ha riguardato prevalentemente contratti a tempo determinato o part-time (spesso involontario), con la conseguenza che molti lavoratori risultano occupati per pochi mesi l'anno e con orari ridotti, non raggiungendo così un reddito da lavoro dignitoso. Le statistiche sulla ripresa dell'occupazione sono espresse sempre i termini di occupati e non di ore lavorate. Se per identificare «il lavoro povero si utilizza il reddito mensile, anziché il salario orario, è possibile cogliere nell'area di povertà anche quei lavoratori che, pur percependo salari orari adeguati, hanno impieghi a orari ridotti che non consentono loro di ottenere redditi mensili dignitosi, ovvero sopra la soglia della povertà»<sup>28</sup>.

In conclusione è evidente uno «scollamento tra lavoro prestato secondo le regole dettate dall'ordinamento e lavoro di qualità così come teoricamente disegnato nel modello costituzionale»<sup>29</sup>. Infatti, «nella dimensione costituzionale il lavoro non è un lavoro qualsiasi, un'unità occupazionale generica da contabilizzare, non è un lavoretto. I costituenti pensavano a un lavoro in grado di dare dignità sociale al prestatore, qualificandolo in termini di cittadinanza professionale»<sup>30</sup>.

Se neanche il lavoro è un'assicurazione assoluta contro la povertà «viene meno quel patto consacrato nella Costituzione tra lavoro e cittadinanza secondo il quale attraverso il primo viene garantito il pieno ed effettivo esercizio dei diritti sociali»<sup>31</sup>.

Inoltre, se si considera che l'art. 1 sancisce che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro «quando il lavoro non c'è, quando viene negato e sfigurato è lo stesso fondamento democratico di una società a essere messo in pericolo»<sup>32</sup>.

Di fronte ad una conclusione di questo tipo resta da verificare se la Costi-

---

*povero in Italia determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *Lav. dir.*, 2019, 5 ss.; A. LAS-SANDARI, *Oltre la grande "dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lav. dir.*, 2019, 81 ss.; A. OCCHINO, *Povertà e lavoro atipico*, in *Lav. dir.*, 2019, 103 ss.; M. BORZAGA, *Le politiche dell'Organizzazione internazionale del lavoro e dell'Unione europea in tema di contrasto alla povertà*, in *Lav. dir.*, 2019, 63 ss.

<sup>28</sup> C. LUCIFORA, V. FERRARIS, *Il lavoro povero in Italia, tra bassi salari e precarietà*, XX Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva, 2017-2018, CNEL, 63.

<sup>29</sup> E. ALES, *Il lavoro di scarsa qualità*, cit., 222.

<sup>30</sup> P. PASSANITI, *op. cit.*, 516.

<sup>31</sup> S. LAFORGIA, *I dispositivi regionali di contrasto alla povertà: dalla periferia al centro ... e ritorno*, cit., 495.

<sup>32</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 234.

tuzione rimane indifferente rispetto alle traversie dell'esistenza umana o se al contrario si può ricavare dai suoi principi fondamentali il riconoscimento e la tutela della dignità della persona a prescindere dalla sua occupazione lavorativa<sup>33</sup>. La mancanza di lavoro, infatti, non annulla l'ontologica dignità della persona umana e impone di cercare nel testo costituzionale il fondamento normativo per un intervento pubblico di contrasto alla povertà.

### 3. Le fonti giuridiche per il diritto a condizioni materiali che consentano un'esistenza libera e dignitosa

Pur senza negare il fondamento lavoristico della nostra Carta Costituzionale da una lettura complessiva delle norme soprattutto alla luce dei principi fondamentali espressi dai primi quattro articoli non può non individuarsi il fondamento costituzionale di un diritto a un'esistenza libera e dignitosa da cogliere quale diritto inviolabile dell'uomo in quanto tale<sup>34</sup>.

Soprattutto negli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., emerge «la sintesi inequivocabile di un progetto di società che esclude l'abbandono e l'emarginazione del debole, lavoratore o meno che sia»<sup>35</sup>.

Se è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che impediscono l'uguaglianza sostanziale tra cittadini, la mancanza di adeguate risorse economiche si palesa come il primo fra quegli ostacoli economici che possono limitare di fatto libertà ed eguaglianza e che impediscono ai più deboli di vivere dignitosamente e di partecipare alla vita politica, economica e sociale del Paese<sup>36</sup>. In altre parole di essere cittadini<sup>37</sup>.

Di conseguenza, il diritto al lavoro e il diritto di vivere in modo libero e dignitoso costituiscono due beni giuridici parimenti fondamentali e vincolanti per i pubblici poteri; infatti «il lavoro non esaurisce il modello costituzionale di Stato sociale, trovando nella Carta costituzionale rilevanti parametri di copertura di altri beni parimenti fondamentali individuabili nel principio di personalità e in quello di dignità e della relativa inviolabilità»<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> Cfr. S. GAMBINO, "Costituzione, reddito minimo garantito, pilastro europeo dei diritti sociali": osservazioni introduttive, in *La cittadinanza europea*, 2019, 1, 40.

<sup>34</sup> S. GAMBINO, *ibidem*.

<sup>35</sup> C. TRIPODINA, *Il diritto a una esistenza libera e dignitosa*, cit., 145.

<sup>36</sup> S. RODOTÀ, *op. cit.*, 240.

<sup>37</sup> C. TRIPODINA, *ult. op. cit.*, 145.

<sup>38</sup> S. GAMBINO, *op. cit.*, 41. Cfr. anche T. SALVINO, *Reddito minimo tra principio lavorista ed uguaglianza sostanziale: alla ricerca di una "giustificazione" costituzionale*, in *La cittadinanza eu-*

È presente, quindi, all'interno della Costituzione una aspirazione alla protezione universale dell'uomo in condizioni di debolezza che non consente una lettura isolata e fondata sul solo dato letterale dell'art. 38 Cost. che, inserito nel più ampio articolato sociale della Costituzione, «dovrebbe mirare a garantire il reddito minimo di sopravvivenza per coloro che siano nell'impossibilità di procurarselo (poveri perché senza lavoro o rendita patrimoniale) o che siano poveri benché lavoratori»<sup>39</sup>.

Ciò ha indotto parte della dottrina a proporre una lettura diversa dell'endiadi contenuta nella citata norma costituzionale "cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere" intendendo la "e" non in senso copulativo ma in senso disgiuntivo<sup>40</sup>.

Altri<sup>41</sup>, invece, seppure cautamente e solo con riferimento al reddito di base declinato come reddito minimo, interpretano in senso estensivo il significato e la portata del riferimento alla inabilità al lavoro facendovi rientrare anche l'impossibilità di accesso al mercato; estendendone così il significato fino a ricomprendervi anche una sua dimensione sociale.

In ogni caso, la Costituzione impone alla Repubblica di farsi carico della necessità di garantire la liberazione universale dal bisogno, prevista dagli artt. 2 e 3, «secondo modalità di protezione anche differenti da quelle immaginate dai costituenti, che tengano conto del (momentaneo) insuccesso delle politiche di piena occupazione e, in dipendenza di ciò, e della (momentanea) impossibilità di tenere fede alla promessa di garantire un'esistenza libera e dignitosa a tutti attraverso il lavoro»<sup>42</sup>.

La previsione, quindi, di una misura universale di contrasto alla povertà non solo è conforme a Costituzione ma è necessaria per il rispetto dei principi fondamentali previsti dai primi articoli della Carta costituzionale<sup>43</sup>.

Peraltro il diritto europeo e il diritto internazionale legittimano, se non

---

*ropea*, 2019, 1, 167 ss. la quale però precisa che le misure adottate dallo Stato a garanzia dell'uguaglianza sostanziale, delle dignità umana e del principio solidaristica "dovranno necessariamente essere intese come un intervento straordinario e temporaneo, seppur costituzionalmente fondato, una sorta di 'correttivo' alle 'storture' che la congiuntura economica provoca sul diritto-dovere al lavoro.

<sup>39</sup> S. LAFORGIA, *I dispositivi regionali ...*, cit., 497.

<sup>40</sup> C. TRIPODINA, *op. cit.*, 133, nonché in *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro"*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, 1, 29, nota 8. Tale lettura è criticata da M. BENVENUTI, *op. cit.*, 177 e da M. FERRARESI, *op. cit.*, 14.

<sup>41</sup> M. BENVENUTI, *op. cit.*, 178-179.

<sup>42</sup> C. TRIPODINA, *ult. op. cit.*, 147-148.

<sup>43</sup> Per un esame più approfondito del tema v. C. TRIPODINA, *Reddito minimo garantito e reddito di base allo specchio della Costituzione italiana*, in questo volume.

addirittura obbligano, all'adozione di misure di sostegno al reddito anche sganciate dall'esecuzione di una attività lavorativa<sup>44</sup>.

Sul piano delle fonti internazionali meritano un cenno gli artt. 13 e 30 della Carta sociale europea.

Il primo prevede che le parti firmatarie si impegnino «ad accertarsi che ogni persona che non dispone di risorse sufficienti o che non è in grado di procurarsi tali risorse con i propri mezzi o di riceverli da un'altra fonte, in particolare con prestazioni derivanti da un regime di sicurezza sociale, possa ottenere un'assistenza adeguata». Dello stesso tenore anche l'art. 30 che sancisce che «per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, le parti s'impegnano a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà, e delle loro famiglie».

Entrambe le disposizioni esprimono compiutamente l'esigenza di una tutela universalistica per quelle persone che si trovano in una situazione di vulnerabilità per mancanza di lavoro o per qualsiasi altra ragione ma scontano il limite della scarsa vincolatività all'interno degli ordinamenti nazionali<sup>45</sup>.

Più incisive le previsioni dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che sancisce al terzo comma che «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali».

Nelle spiegazioni alla Carta viene richiamato l'art. 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989 che prevedeva che «le persone escluse dal mercato del lavoro o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale».

Tra le due disposizioni una differenza è molto evidente. Mentre la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali lega il diritto all'assistenza sempre alla condizione di essere disoccupati involontari, la previsione della Carta di

---

<sup>44</sup> Per un esame approfondito del tema v. G. BRONZINI, *Il contrasto del rischio di esclusione sociale nel diritto europeo*, in questo volume.

<sup>45</sup> F. RAVELLI, *op. cit.*, 70.

Nizza ha un contenuto più ampio ed inclusivo che disancora il diritto all'assistenza sociale e abitativa dalla condizione occupazionale del soggetto<sup>46</sup>.

In sostanza la Carta di Nizza «codifica una sorta di *ius existantiae*, di diritto a un'esistenza “degn” (...), attribuito non tanto al cittadino laborioso (...) ma a qualsiasi soggetto legalmente e stabilmente residente nell'Unione. Si assiste (...) ad un mutamento di prospettiva che prende atto della crisi del modello antropologico che vede nell'ediadi “dignità” e “lavoro” l'elemento centrale in grado di dare concretezza alla figura dell'*homo dignus*»<sup>47</sup>.

Sebbene la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea abbia oggi la stessa efficacia dei Trattati i suoi limiti principali sono sempre legati alla sua circoscritta applicabilità.

L'articolo 34 «non attribuisce un diritto immediatamente azionabile, ma si limita a stabilire un principio che, per poter essere concretizzato in effettive situazioni soggettive, necessita di atti (legislativi) applicativi, prima dell'Unione e poi, di conseguenza, degli Stati membri»<sup>48</sup>.

Infatti, il diritto all'assistenza ai sensi dell'art. 34 deve essere riconosciuto «secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali». Tale previsione, inoltre, deve essere letta in combinato disposto con l'art. 51, comma 1, che prevede che «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». Il che significa che in assenza di norme attuative da parte degli organi dell'Unione titolari del potere legislativo, dall'art. 34 non derivano vincoli normativi. Resta solo la possibilità di utilizzare la Carta come parametro interpretativo del diritto interno, compreso quello costituzionale<sup>49</sup>.

In sostanza, l'Unione Europea mentre sui temi della concorrenza e della tutela dei mercati è rigidamente prescrittiva, sui temi della protezione sociale adotta un criterio più *soft*, che si risolve in un mero invito agli Stati membri, senza alcun valore cogente.

Questo non vuol dire che la previsione sia priva di qualsiasi efficacia giuridica. Lo dimostra la sentenza *Kamberaj*<sup>50</sup> in cui la disposizione dell'art. 34

---

<sup>46</sup> V. G. BRONZINI, *Il contrasto del rischio di esclusione sociale nel diritto europeo*, in questo volume, nonché 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, 153.

<sup>47</sup> F. RAVELLI, *op. cit.*, 74.

<sup>48</sup> S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale...*, cit., 154.

<sup>49</sup> M. FERRARESI, *op. cit.*, 7.

<sup>50</sup> Corte di Giustizia 24 aprile 2012, causa C-571/10.