

Vincenzo Ferrante

# A proposito del disegno di legge governativo sul contrasto alla povertà

(doi: 10.3241/84101)

Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale (ISSN 1720-562X)

Fascicolo 3, settembre 2016

**Ente di afferenza:**

*Università Cattolica (unicatt)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Vincenzo Ferrante

## A proposito del disegno di legge governativo sul contrasto alla povertà

SOMMARIO: 1. La crescita della povertà in Italia e la sostanziale assenza di una specifica politica pubblica. – 2. La recente iniziativa del Governo. – 3. Una cassa ad elevata selettività. – 4. Antropologia costituzionale e tutela dei poveri. – 5. Tutela costituzionale della reversibilità. – 6. Salario minimo e reddito garantito. – 7. Diritto all'abitazione e lotta allo spreco alimentare. – 8. Qualche punto fermo.

### 1. La crescita della povertà in Italia e la sostanziale assenza di una specifica politica pubblica

La crescita della povertà negli ultimi anni ha toccato cifre *record* in Italia, tanto che l'ISTAT calcola che sono un milione e 470 mila le famiglie in condizione di povertà assoluta (5,7 per cento di quelle residenti), per un totale di 4 milioni 102 mila persone (6,8 per cento della popolazione residente), con una distribuzione territoriale che non risparmia nessuna regione (seppure le percentuali al Sud siano doppie rispetto al Nord). Del resto, a sottolineare il generale deterioramento delle condizioni di vita della popolazione italiana, il 2015 si è chiuso con un dato statistico senza precedenti (a parte gli anni della I e della II guerra mondiale), poiché il tasso di mortalità è cresciuto di circa l'11 per cento rispetto all'anno precedente.

A fronte di queste tendenze che già emergevano in maniera preoccupante oltre un decennio fa<sup>1</sup>, si può senz'altro dire che la Repubblica

<sup>1</sup> Nella letteratura v. già: N. NEGRI - C. SARACENO, *Le politiche contro la povertà in Italia*, 1996; M. FERRERA, *Le trappole del welfare*, Bologna, 1998; T. BOERI - R. PEROTTI, *Meno pensioni più welfare*, Bologna, 2000; fra i giuslavoristi, v. F. BANO, *Povertà*, in *Dig. disc. priv., sez. comm., Agg.*, 2004, pp. 746 ss.; M. NAPOLI, *Povertà vecchie e nuove e diritto del lavoro*, in ID., *Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi*, Torino, 2006, pp. 401 ss.; M. CINELLI, *Occupazione, protezione sociale, nuovo modelli di welfare: alcune riflessioni*, in *Jus*, 2010, pp. 419 ss.; R. PESSI, *Il welfare mix: povertà ed esclusione sociale*, in *Lav. prev. oggi*, 2010, pp. 1097 ss.; per la prospettiva transnazionale, fra i tanti, v. A. MAJOCCHI, *Per vincere la crisi un nuovo modello di sviluppo*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2010, pp. 513 ss.; per la questione dell'accesso a trattamenti non contributivi per i cittadini stranieri sia consentito il richiamo a V. FERRANTE, *Prestazioni assistenziali ai cittadini extraeuro-*

italiana manca ancora di un sistema «universale» di protezione sociale, poiché questa è stata sempre riferita a specifiche tipologie di svantaggio (le vedove e i familiari superstiti, i ciechi, i disabili, i disoccupati che avessero maturato una certa esperienza lavorativa, i lavoratori delle grandi imprese manifatturiere in crisi *etc.*), di modo che ancor oggi chi venga a trovarsi in situazione di bisogno materiale, anche grave, ma non rientri in nessuna delle categorie protette, rischia di non ricevere alcuna forma di aiuto pubblico.

Per quanto il sistema sia frutto di un'evidente stratificazione legislativa<sup>2</sup>, l'esclusione di una misura generale di contrasto alla povertà non appare però casuale, ma sembra frutto di una scelta in ultima analisi condivisa e sempre tenuta ferma dal legislatore. Infatti, solo le provvidenze collegate ad una situazione oggettiva di invalidità o vecchiaia sono riconosciute in forma di una prestazione mensile vitalizia (salvo che per il sopraggiungere di un miglioramento delle condizioni fisiche o patrimoniali), poiché le altre hanno una durata sempre determinata, senza che sussista alcuna forma di aiuto estremo per il periodo in cui venga a terminare il sostegno finanziario assicurato dalla disciplina ordinaria.

Invero, si deve riconoscere che l'assenza di una misura generale non si deve solo ad una scelta di coerenza con il disegno complessivo del legislatore costituente (v. *infra* par. 4), ma al sommarsi di fattori diversi poiché non appena la crescita del benessere ebbe a conoscere una strutturale battuta di arresto, subito emerse la necessità di un disegno di riordino degli interventi che si erano fino a quel momento registrati: in questo modo l'assenza di strutture di collocamento degne di questo nome, le necessità di contenere la spesa erariale e conseguentemente le assunzioni nel settore pubblico e una gestione degli ammortizzatori sociali secondo criteri non di rado di mera convenienza politico-sindacale, hanno mostrato tutta la fragilità del sistema economico italiano e la pressoché totale assenza di una rete istituzionale di servizi idonea a contrastare la disoccupazione.

*pei: un caso esemplare di tutela dei diritti individuali*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, II, pp. 508 ss.

<sup>2</sup> Insiste sul punto T. TREU, *Ammortizzatori sociali, flessibilità e tutele nella riforma del welfare*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2013, nonché in *WP M. D'Antona*, n. 155/2012, pp. 26 ss.

La liberalizzazione dell'economia, conseguente alle privatizzazioni dei primi anni '90, ha fatto il resto, esponendo al rischio della disoccupazione una classe media che fino a quel momento si era sentita protetta non solo grazie all'orientamento keynesiano di ogni governo del secondo dopoguerra (e delle stesse forze di opposizione), ma anche in virtù di una politica industriale condotta da imprese di proprietà statale, che, peraltro, avevano saputo dimostrare un elevato tasso di innovazione sul piano tecnico e delle stesse relazioni sindacali<sup>3</sup>.

La prospettiva di una povertà «di massa», capace di colpire gli individui in modo trasversale e senza distinzioni di estrazione sociale, è quindi emersa solo in tempi recenti, vincendo peraltro le resistenze di tante forze, anche politiche e sindacali, che ancora si ostinavano a voler negare le profonde modifiche intervenute nel tessuto economico e produttivo con la rarefazione del lavoro a media specializzazione, a fronte della meccanizzazione della produzione (mentre le mansioni di livello più basso restavano sempre presenti, soprattutto nel settore dei servizi alla persona, anche se evidente appariva la concorrenza al ribasso determinata dall'irrompere sul mercato del lavoro di schiere di lavoratori extra-europei)<sup>4</sup>.

Nello stesso tempo, il coevo venir meno delle politiche di sostegno economico al Meridione è sembrato abbandonare vaste aree del Paese all'economia sommersa (se non all'illegalità), senza che ci si rendesse conto che il crollo del reddito *pro capite* non poteva che determinare una riduzione dei consumi, generando così un effetto riflesso che colpisce oramai anche le produzioni dei beni di consumo localizzate nel settentrione (e pure si doveva registrare un complessivo fallimento delle politiche di contenimento della spesa pubblica che rimane comunque elevata nei suoi volumi complessivi, pur a fronte di una bassissima produttività dei servizi finanziati).

In anni più recenti, mentre l'opinione pubblica veniva guidata da un malinteso spirito di rivincita nei confronti delle politiche di *welfare* dei decenni trascorsi, l'assenza di consapevolezza della necessità di misure di sostegno alla domanda interna, a fronte del continuo alternarsi di governi di diverso colore, ha fatto sì che il passaggio dalle politiche industriali all'azione di contrasto alla marginalità sociale avvenisse quasi senza una

<sup>3</sup> M. NAPOLI (cur.), *L'Intersind dall'interno*, Milano, 2001.

<sup>4</sup> Confermando così la previsione di G. ESPING-ANDERSEN, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali* (trad. it.: P. Palmiello), Bologna, 2000.

vera consapevolezza del profondo mutamento che nel frattempo si era registrato.

In un primo momento, si è provato a creare un sistema che prendesse a riferimento la situazione di povertà in quanto tale, mediante la c.d. legge quadro sull'assistenza (n. 388/2000), che, attraverso le Regioni, ha delegato ai comuni le competenze amministrative relative alla materia. Il disegno di decentramento del legislatore, che pure riprendeva le più antiche competenze regionalizzate di cui all'art. 22, d.P.R. n. 616/1977 in tema di beneficenza pubblica e che avrebbe trovato consacrazione di lì a poco nella l. cost. n. 3/2001<sup>5</sup>, è tuttavia rimasto largamente inattuato per la scarsità dei fondi messi a disposizione tramite i trasferimenti finanziari e, soprattutto, per l'incapacità delle istituzioni centrali di governare il decentramento, assicurando uniformità di tutele nell'ambito del territorio nazionale, attraverso la definizione (mai intervenuta) di «livelli essenziali» quanto ai servizi offerti (c.d. LIVEAS).

Al contempo, si è comunque sviluppato un meccanismo di valutazione della situazione reddituale delle famiglie (al fine di meglio selezionare quanti fossero in condizioni di effettivo bisogno, rispetto a quanti invece erano comunque occupati, seppure «in nero»), attraverso il c.d. indice ISEE<sup>6</sup>, oramai necessario per avere accesso alle varie provvidenze previste per specifiche situazioni di disagio (come la *social card* o l'assegno di maternità comunale, per i soggetti privi di altra copertura previdenziale), o alle tariffe agevolate offerta dalle società di servizi.

Può quindi concludersi nel senso che lo stato di povertà (o di semplice bisogno materiale) non è, in quanto tale, destinatario di uno specifico intervento assistenziale nell'ordinamento italiano, se non grazie alle

<sup>5</sup> M. MAZZIOTTI, *Assistenza*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, pp. 754 ss.; E. ALES, *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale per un «sistema integrato di microsistemi»* in *Arg. dir. lav.*, 2001, pp. 981 ss.; E. BALBONI - B. BARONI - A. MATTIONI - G. PASTORI, *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, 2003; V. CERULLI IRELLI, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Dem. dir.*, 2005, pp. 57-84; E. BALBONI (cur.) *La tutela multilivello dei diritti sociali l sistema integrato dei servizi sociali*, Napoli, 2008; B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2012, pp. 359-386.

<sup>6</sup> «Indicatore della situazione economica equivalente», la cui disciplina è stata da ultimo dettata dal D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159 e dal d.m. 7 novembre 2014; a riguardo, v. B. ANGIELLO, *Il nuovo ISEE*, in *questa Rivista*, 2015, pp. 59-107; sulla *social card* v. G. CIOCCA, *Le modifiche all'assegno sociale e la carta acquisti*, *ivi*, 2008, pp. 637 ss.; F. PIZZOLATO, *La social card all'esame della Corte costituzionale*, *ivi*, 2010, pp. 349 ss.; E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 164 ss.

iniziative caritatevoli o filantropiche dei singoli o dei gruppi (anche in forza delle previsioni di cui all'art. 38/V Cost.) o alla tradizionale assistenza municipale, ora affidata ai cc.dd. servizi sociali ed un tempo assicurata attraverso le cc.dd. istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza<sup>7</sup>, sviluppatesi per lo più in seguito alla costituzione di più antiche fondazioni conseguenti a lasciti ereditari.

Una nuova spinta allo sviluppo delle misure universali di coesione sociale è peraltro giunta dalle istituzioni comunitarie, non solo grazie ai fondi strutturali diretti al riequilibrio delle differenze territoriali (artt. 176-178 TFUE), ma anche grazie al c.d. metodo di coordinamento aperto. Siffatta espressione vale a designare uno speciale sistema di consultazione periodica fra tutti gli stati membri, inteso, attraverso la conoscenza delle buone prassi attuate negli stati più virtuosi, ad innescare un processo di emulazione, diretto al riavvicinamento nel progresso delle condizioni materiali dei cittadini europei<sup>8</sup>.

Attraverso l'aggiornamento dei sistemi di assistenza (e previdenza) si mira quindi ad assicurare a tutti i lavoratori, a fronte della liberalizzazione dei mercati, altresì favorita dall'allargamento ad est dell'Unione, la garanzia di adeguati mezzi di sussistenza, così da costituire, unitamente al potenziamento dei servizi per l'impiego, un buon sistema di contrasto alla disoccupazione e alla povertà<sup>9</sup>. Si tratta, invero, di politiche che sono naturale conseguenza di un orientamento verso la tutela della concorrenza che tende a marginalizzare il ruolo delle istituzioni nazionali nel panorama economico europeo, vietando gli aiuti di stato in ogni possibile forma e promuovendo invece la libertà delle imprese come motore principale dello sviluppo dei popoli europei, tanto da preoccuparsi solo in via indiretta degli effetti conseguenti alle scelte neoliberiste di base, nel-

<sup>7</sup> IPAB, ora trasformatesi in ASP, aziende pubbliche di servizi alla persona, giusta le previsioni dell'art. 5, d.lgs. 4 maggio 2001 n. 207.

<sup>8</sup> Sulle politiche di coesione sociale, v. E. ALES, *La lotta all'esclusione sociale attraverso l'open method of co-ordination. Prime riflessioni*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 2004, n. 26, pp. 89 ss.; P. OLIVELLI, *La governance attraverso i comitati nell'unione europea dopo l'allargamento: l'esperienza del comitato di protezione sociale*, in *questa Rivista*, 2006, pp. 445 ss.; F. RAVELLI, *Il Metodo Aperto di Coordinamento da Lisbona 2000 a Europa 2020, tra promesse mantenute e promesse mancate*, in M. RANIERI (cur.), *Le fonti del diritto del lavoro tra ordinamento sovranazionale e ordinamento interno*, Torino, 2015.

<sup>9</sup> P. SCHOUKENS, J.B. SMETS, *Fighting social exclusion under the Horizon 2020. Enhancing the legal enforceability of the social inclusion recommendations?*, in *EJSS*, 2014, n. 1.

l'ambito di politiche che rimangono affidate alla spontanea convergenza dei sistemi nazionali<sup>10</sup>.

In un quadro siffatto, l'Italia si è improvvisamente scoperta, ad un secolo e mezzo dall'unificazione, come un paese ancora pervaso da una povertà endemica (pur in presenza di un tasso di ricchezza privata individuale che resta alto nel panorama comparato), privo di istituzioni votate ad assicurare un riequilibrio sociale, incapace di assicurare collocazione alla parte più dinamica ed istruita della popolazione, che non a caso cerca fortuna attraverso un'immigrazione verso le maggiori capitali europee, così da produrre un'evidente selezione avversa nella forza lavoro che rimane sul territorio nazionale, senza che gli apporti esterni riescano in maniera idonea (anche a ragione della non sempre facile integrazione) a bilanciare la perdita dei «cervelli in fuga».

Il diritto del lavoro è stato così costretto a tornare alle sue origini<sup>11</sup>, occupandosi delle politiche di contrasto alla povertà, mostrando però ancora grande difficoltà nell'affrontare le questioni di maggior rilievo che attengono, innanzi tutto, alla individuazione dell'atteggiamento generale che le istituzioni devono mostrare nei confronti di quei soggetti che, pur abili al lavoro (art. 38, c. 1, Cost.), si trovino comunque per ragioni personali o ambientali in una situazione di oggettiva difficoltà, non essendo in grado di far fronte autonomamente alle ordinarie esigenze della vita.

Senonché, come ha sottolineato la dottrina sociologica, le situazioni di disagio materiale appaiono quanto mai differenziate e, perciò, di difficile definizione attraverso il riferimento ad una precisa condizione tipizzabile: si pensi i casi nei quali una malattia, l'età, l'improvviso mutare della condizione reddituale (per es., per la perdita dell'impiego o in seguito ad un divorzio con pagamento degli alimenti o alla morte di un congiunto convivente) o un'alterazioni dello stato fisico o psichico (si pensi a stati di depressione), o semplicemente la solitudine esistenziale mettono la persona in situazioni di bisogno che non trovano una precisa corrispondenza nelle ipotesi tradizionalmente fatte oggetto di intervento previdenziale o assistenziale.

<sup>10</sup> V. F. DE CECCO, *Politiche sociali e divieto di aiuti di stato* in S. SCIARRA (cur.), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano*, Bologna, 2007, pp. 75 ss.

<sup>11</sup> L. CASTELVETRI, *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano, 1994.

Nelle pagine che seguono si cercherà quindi di esaminare alcuni snodi della questione, prendendo le mosse dalla recente iniziativa legislativa, di cui subito si dirà nel paragrafo successivo.

## 2. La recente iniziativa del Governo

Mostrando quanto meno consapevolezza del problema, ed in certo modo a completamento della riforma attuata attraverso il c.d. *Jobs act*, il Governo ha presentato in data 8 febbraio 2016 alla Camera un disegno di legge (n. 3594, primo firmatario: Poletti) diretto ad ottenere una delega per il «contrasto alla povertà», il «riordino delle prestazioni e [del] sistema degli interventi e dei servizi sociali»<sup>12</sup>.

Il testo della legge, come è oramai consuetudine, individua i criteri della delega in maniera quanto mai indeterminata, sebbene il fatto che i servizi e le prestazioni relative alla disabilità e alla invalidità rimangano fuori dall'area di applicazione della legge [art. 1, c. 1, lett. b)] e la dichiarata intenzione di mirare alla realizzazione di una redistribuzione di risorse lascia trasparire con una certa chiarezza (malgrado le tardive smentite provenienti dallo stesso Ministro<sup>13</sup>) che l'obiettivo finale consiste (o consisteva, data l'inversione di tendenza di cui or ora si è detto) in un sistema nuovo, improntato ai «principi dell'universalismo selettivo» (art. 1 d.d.l.), che riorganizzi i benefici, erogati in precedenza, sulla base delle condizioni economiche dei beneficiari, valutate proprio alla luce dell'ISEE, così da utilizzare i risparmi che dovrebbero derivare da questa revisione a finanziamento della nuova misura (v. l'art. 1, c. 1, lett. b e il c. 3 del d.d.l.).

Si deve peraltro segnalare come il disegno di legge ora in esame valga in verità solamente a rafforzare le disposizioni della recente legge di stabilità (art. 1, cc. 386 ss., l. n. 208/2015), che ha provveduto ad istituire (e finanziare per gli anni a venire) presso il Ministero del lavoro il «Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale», destinato ad

<sup>12</sup> A riguardo, v. *D.d.l. AC n. 3594, sul contrasto alla povertà: le pensioni di reversibilità sono da collegare all'ISEE?*, in *questa Rivista*, 2016, pp. 225-228.

<sup>13</sup> V. comunicato stampa del 26 aprile 2016 con il quale, ammettendo implicitamente quanto espresso nel testo, si preannunzia un emendamento di modifica del disegno di legge diretto ad escludere ogni intervento sulle pensioni di reversibilità e sull'integrazione al minimo.

operare unitamente ai fondi di provenienza europea (FSE, fondo di sviluppo regionale e fondo di coesione) ed in relazione al quale si dispone la redazione di un Piano con cadenza triennale (da adottarsi mediante DPCM su proposta del Ministro del lavoro di concerto con il MEF e d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni).

Il comma 387 della stessa legge stabilisce le priorità del «Piano», puntando sull'avvio «su tutto il territorio nazionale di una misura di contrasto alla povertà, intesa come estensione, rafforzamento e consolidamento» della c.d. carta acquisti (regolata in via sperimentale dall'art. 60, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, poi conv. nella l. 4 aprile 2012, n. 35), ora ridenominata «sostegno per l'inclusione attiva» (SIA). La stessa legge stabilisce che nelle more dell'adozione del Piano, il Ministero proceda ad avviare un programma «garantendo in via prioritaria interventi per nuclei familiari in modo proporzionale al numero di figli minori o disabili, tenendo conto della presenza, all'interno del nucleo familiare, di donne in stato di gravidanza accertata».

Nella relazione di accompagnamento del disegno presentato alla Camera, si chiarisce in via esplicita come le misure oggetto di delega costituiscono già in buona misura oggetto delle indicazioni amministrative provenienti dal Ministero, di modo che la legge altro effetto non avrà se non quello di una semplice razionalizzazione di quanto si sta tentando di ottenere per via amministrativa. Ed invero il Piano nazionale di contrasto alla povertà, è stato già oggetto di una indicazione proveniente dalla Conferenza unificata diretta ad individuare il modello che i servizi sociali dovranno adottare per predisporre e attuare i progetti di «presa in carico» delle famiglie beneficiarie del «Sostegno per l'inclusione attiva». A tal fine è stato anche istituito presso il Ministero un «Comitato di sorveglianza» nell'ambito delle misure finanziate con fondi europei (c.d. *Pon Inclusione 2014-2020*).

Dalle indicazioni sino ad ora impartite dal Ministero si ipotizza di fondare il piano soprattutto sui servizi sociali dei comuni (o degli ambiti territoriali), chiamati ad «associare al trasferimento monetario un progetto personalizzato di intervento dal carattere multidimensionale che coinvolga tutti i componenti della famiglia, con particolare attenzione ai minorenni». Con la recente emanazione di linee guida si prevede così la creazione di una rete di servizi che coinvolga tutte le amministrazioni interessate, ipotizzando che oltre un milione di persone possano avere accesso all'assegno, ottenendo un sostegno monetario pari a 80 euro

per ogni componente. Si aggiunge poi che il progetto di presa in carico sarà predisposto dai servizi sociali in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e le scuole, nonché con soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, e che le famiglie saranno tenute ad aderire al progetto, impegnandosi ad attivarsi nella cura dei figli e a partecipare a interventi mirati alla ricerca attiva di lavoro, quali tirocini, borse lavoro, formazione.

L'ipotesi allo studio, quindi, sarebbe quella di una rideterminazione dei trattamenti di reversibilità (probabilmente ancorandoli ad un minimo uguale per tutti), in modo tale da destinare poi i risparmi attesi al finanziamento di una prestazione economica di portata generale (una «misura nazionale di contrasto alla povertà»: art. 1, d.d.l.), che molto sembra avvicinarsi alle varie ipotesi di reddito minimo analizzate nel dibattito politico e nella letteratura più recente<sup>14</sup>.

L'idea di riconoscere un reddito a tutti coloro che si trovano in condizioni di povertà non è nuova e coinvolge scelte fondamentali, in ordine alle linee generali di politica economica<sup>15</sup>, di modo che si deve, innanzi tutto, valutare se il miglior mezzo di contrasto alla povertà sia rappresentato da una misura economica o se non sia propriamente la politica attiva del lavoro lo strumento principale del contrasto alla povertà.

<sup>14</sup> A riguardo, v. F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004; A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: un nuovo modo di protezione sociale*, in *Riv. giur. lav.*, 2006, I, pp. 403 ss.; L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità*, in *Dir. lav. Marche*, 2007, pp. 75 ss., nonché C. AVOLIO, A. BALDASSARRE, G. GENTILE, *L'esperienza del reddito di cittadinanza*, ivi, 2011, 333-364; P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2012, pp. 589 ss.; S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale*, in *questa Rivista*, 2014, pp. 149-167; G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in G. ZILIO GRANDI - M. BIASI, *Commentario breve alla riforma «Jobs act»*, Padova, 2016, pp. 451 ss.; ID., *Il reddito di cittadinanza fra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *questa Rivista*, 2014, pp. 1-32.

<sup>15</sup> Nella letteratura economica, in senso contrario a misure di sostegno «passivo», v. H. MINSKY, *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Roma, 2014 (in relazione al quale, v. altresì A. RONCAGLIA, *Il contributo di Hyman Minsky alla teoria economica*, in *Riv. pol. soc.*, 2015, 17, pp. 187 ss.; C. GNESUTTA, *La thigh full employment di Minsky. Cosa ci suggerisce*, ivi, 193).

### 3. Una cassa ad elevata selettività

Prima tuttavia di esaminare *de jure condendo* la materia, si dovrà richiamare brevemente la disciplina degli ammortizzatori sociali, così come è stata rimodellata dal *Jobs act*, attraverso i dd.lgs. n. 22 e 148, rispettivamente del 4 marzo e 14 settembre 2015, che hanno riformulato il trattamento ordinario di disoccupazione (ora NASpI) e dettato una nuova disciplina per gli ammortizzatori sociali. Si tratta di due interventi che appaiono, nel complesso, indirizzati alla riduzione della spesa, più che perseguire un coerente disegno di tutela universale<sup>16</sup>.

In particolare, il d.lgs. n. 148/2015 nel disciplinare in maniera organica la cassa integrazione, dopo anni di attesa, realizza una riforma nella quale non è difficile leggere in trasparenza più il frutto di un pregiudizio morale contro i numerosi abusi (anche recenti), che un disegno veramente ben ponderato di riforma, posto che l'intervento di integrazione salariale viene ora gravato di contribuzioni addizionali a carico dell'impresa assai elevate (pari almeno al 9 per cento della retribuzione globale persa dai lavoratori: art. 5, d.lgs. n. 148/2015) e condizionato a limiti così penetranti quanto alle causali (artt. 11 e 21) e al rapporto fra ore integrate e ore lavorabili (artt. 22, c. 4, 12, c. 5 e 44, c. 3, d.lgs. n. 148), da rischiare di rendere oramai quasi residuale l'intervento di integrazione salariale, come dimostra la forte contrazione delle ore finanziate registratasi nel primo trimestre del 2016<sup>17</sup>.

Per un altro verso, il rigore del metodo di calcolo della NASpI, la cui durata è ora commisurata all'anzianità contributiva del quadriennio precedente la domanda, finisce certamente per ampliare la platea dei beneficiari, ma solo al costo di assicurare importi così modesti quanto a durata (fino a sei settimane e mezza: art. 3, c. 1, lett. b, e 5 d.lgs. n.

<sup>16</sup> Sulla riforma v. M. CINELLI, *Jobs act e dintorni*, in *questa Rivista*, 2015, pp. 285 ss.; L. FIORILLO, A. PERULLI, *Contratto a tutele crescenti e NASpI*, Torino, 2015; S. RENGA, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *Lav. dir.*, 2015, pp. 77 ss.; F. RAVELLI, «Jobs Act» e trattamenti di disoccupazione, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2015, pp. 497-515; P. BOZZAO, *Ammortizzatori sociali nel mercato del lavoro*, in *Treccani, Libro dell'anno del diritto* 2016, 2016, pp. 383-9; A. PANDOLFO, *Ammortizzatori sociali nel rapporto di lavoro*, *ivi*, pp. 390-7; D. GAROFALO, *Il d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22: un primo commento*, in *questa Rivista*, 2015 pp. 385-407; ID., *La tutela della disoccupazione involontaria*, in ZILIO GRANDI - BIASI, *Commentario*, cit., pp. 353 ss., V. FERRANTE, T. TRANQUILLO, *Nozioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2016.

<sup>17</sup> V. l'aggiornamento dell'osservatorio INPS dell'aprile 2016.

22), da risultare di fatto irrilevanti e dunque del tutto inadeguati a garantire continuità di reddito sul medio/lungo periodo, secondo quella che dovrebbe apparire come la principale finalità dell'intervento di contrasto assicurativo alla disoccupazione.

Per il resto, il d.lgs. n. 22 sembrerebbe aspirare ad aprire un ombrello protettivo (denominato DIS-COLL) anche a beneficio dei soggetti che, per la tipologia dei rapporti di lavoro instaurati (di natura autonoma, occasionale o parasubordinata), non potevano prima aspirare ad alcun trattamento, se non in via del tutto eccezionale (e, quindi, senza il sorgere di alcun obbligo contributivo). Al di là delle proclamate intenzioni del legislatore delegato, tuttavia, tale intervento finisce per avere un carattere meramente sperimentale, in quanto destinato ad intervenire solo per un tempo limitato e per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1 gennaio al 31 dicembre 2015 (art. 15, c. 1, d.lgs. n. 22/2015), in ciò prolungando numerosi precedenti interventi, già in certa misura riorganizzati dalla l. n. 92/2012. Né la successiva proroga di un anno cui all'art. 1, co. 310 l. n. 208/2015 vale a garantire quell'universalismo delle tutele che sembrerebbe affiorare nelle previsioni della legge delega n. 183/2014, a fronte peraltro delle gravi incertezze che circondano il futuro del lavoro parasubordinato.

Né convince la istituzione di una sorta di reddito di ultima istanza (ASDI) poiché si tratta di riconoscere al disoccupato che non trovi alcuna occupazione al termine del periodo di godimento della prestazione, un semplice prolungamento della prestazione di disoccupazione: nulla a che vedere quindi con quelle prestazioni (si pensi all'*Arbeitslosengeld* della Rft<sup>18</sup>) che vengono attribuite sulla base di una valutazione complessiva della situazione patrimoniale del beneficiario (sussidi c.d. *means tested*, in quanto collegati a una situazione di bisogno accertata e non solo presunta) e per un periodo di tempo tendenzialmente indeterminato. Anche qui però la misura si giova di un finanziamento solo transitorio, in attesa di verificarne la concreta portata. Ed in verità può aggiungersi che la disciplina dell'intervento appare ben lungi dall'essere delineata e resa effettiva, poiché non solo non è stato ancora emanato il decreto ministeriale che, a mente dell'art. 16, d.lgs. n. 22,

<sup>18</sup> A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa*, Rimini, 2013, pp. 274 ss.; nonché G. PERAZZOLI, *Contro la miseria. Viaggio nell'Europa del nuovo welfare*, Bari, 2014.

avrebbe dovuto disporre una disciplina di dettaglio, ma l'art. 43, c. 5, d.lgs. n. 148/2015 ha apportato una modifica circa le condizioni di godimento dell'assegno, che finisce per rendere poco chiare le modalità di attribuzione e il rapporto con la prestazione ordinaria di disoccupazione<sup>19</sup>.

A riguardo, invero, si deve rilevare come la recente modifica dell'I-SEE, là dove si fa carico di determinare in maniera articolata e differenziata il reddito familiare del percettore in relazione alle differenti esigenze per cui l'indice viene in rilievo<sup>20</sup>, dovrebbe guidare il redattore del futuro decreto, così da realizzare una disciplina che tenga conto in maniera effettiva della prova dei mezzi, garantendo interventi di sostegno selettivi.

In conclusione, quindi, la recente riforma degli interventi contro la disoccupazione involontaria non sembra realizzare, se non in maniera marginale, un serio allargamento della platea dei beneficiari e, men che meno, propone strumenti di contrasto alla povertà, mentre le perduranti incertezze in ordine al futuro dei rapporti di collaborazione<sup>21</sup> hanno sviluppato il lavoro a chiamata (o a *voucher*), canalizzando attraverso questa forma speciale un numero di lavoratori oramai rilevante, senza che alcuna misura venga prevista a riguardo in caso di perdita di lavoro (posta la strutturale saltuarietà della prestazione), di modo che la soluzione del problema finisce rinviata ad un successivo intervento, quale quello ora in commento, che peraltro si presenta dai contorni indefiniti, se non nebulosi, a fronte della ampiezza delle previsioni delle delega richiesta al Parlamento. Ed è proprio questa indeterminatezza che impone all'interprete di prendere le mosse dal dettato costituzionale per ricostruire la possibile disciplina di un intervento di contrasto alla povertà.

<sup>19</sup> V. D. GAROFALO, *op. cit.*, p. 412.

<sup>20</sup> V. per tutti B. ANGIELLO, *op. cit.*, p. 72.

<sup>21</sup> In ordine all'art. 2, d.lgs. 81/2015, v. T. TREU, *In tema di Jobs act. Il riordino dei tipi contrattuali*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2015, pp. 4 ss.; A. VALLEBONA (a cura di), *Il lavoro parasubordinato organizzato dal committente*, in *Colloqui giuridici sul lavoro*, 2016.

#### 4. Antropologia costituzionale e tutela dei poveri

Come è noto, l'art. 38/I Cost. riconosce il diritto «al mantenimento e all'assistenza sociale» solo al cittadino «inabile al lavoro». Ciononostante, il legislatore italiano non ha mai proceduto a disciplinare una misura universale di tutela per quanti siano sprovvisti «dei mezzi necessari per vivere», se non per quello che attiene alle prestazioni del servizio sanitario nazionale<sup>22</sup> e al sostegno al reddito ai soggetti ultrasessantacinquenni, privi di mezzi propri (v. *infra*). Manca, quindi, come si è detto nel paragrafo iniziale, una misura di intervento generale, rivolta ad assicurare aiuto a quanti, pur dotati di una piena capacità lavorativa, si trovino in situazioni di bisogno momentaneo.

Spingeva in direzione opposta alla creazione di un sistema di tutela di tale tipo<sup>23</sup>, sia una generale diffidenza verso sistemi improntati alla mera assistenza, in presenza di disposizioni costituzionale dirette ad incoraggiare la collocazione lavorativa del soggetto (v. art. 4 Cost.), sia il timore che attraverso interventi di sostegno economico si finisse per alimentare il mercato del lavoro «nero», consentendo ai soggetti assistiti, a fronte della integrazione del reddito proveniente dai sussidi pubblici, di poter accettare anche lavori remunerati con una retribuzione di importo minore rispetto a quello dovuto a mente dei livelli della contrattazione collettiva, con la conseguenza di una indebita espulsione dal mercato del lavoro di quanti operassero nel rispetto delle leggi.

Né si può mancare di ricordare come la direttiva dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, c. 2, Cost. vede come suo protagonista proprio il lavoratore, chiamato a partecipare «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», a dimostrazione del fatto che la cit-

<sup>22</sup> A riguardo, senza alcuna pretesa di completezza, v.: C. MORTATI, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1961, p. 1; L. MONTUSCHI, *Commento all'art. 32 Cost.*, in G. BRANCA (cur.), *Comm. Cost. (artt. 25-34.)*, Bologna, 1976, 149; P. TULLINI, *Salute nel diritto della sicurezza sociale*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, XII, Torino, 1996.

<sup>23</sup> Per il dibattito in seno all'assemblea costituente v. da ultimo L. GAETA, *Prima di tutto il lavoro*, Roma, 2015. Merita di essere ricordata l'influenza che il pensiero cattolico ebbe nella formulazione dell'art. 4: a riguardo v. G. DOSSETTI, *La ricerca costituente: 1945-1952* (a cura di A. Melloni), Bologna, 1994; né si può dimenticare il commento all'art. 4 di G.F. MANCINI, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma, 1975, pp. 199 ss.

tadinanza passa per l'auto-affermazione che si realizza attraverso il lavoro<sup>24</sup>.

Concetto non diverso è quello scolpito nell'art. 2 Cost. che, richiamando «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»<sup>25</sup>, permea tutto l'ordinamento di un obbligo a lavorare, che non per caso è richiamato dall'art. 1 Cost., come valore su cui tutta la Repubblica si fonda.

In questa prospettiva, il trattamento di disoccupazione, regolato dal r.d.l. 4 ottobre 1935 n. 1827 all'art. 73 ss., appare come una misura costituzionalizzata non solo *ex se*, in forza della specifica previsione di cui all'art. 38, c. 2, che richiama la disoccupazione involontaria come causa generatrice di bisogno, ma anche nella prospettiva valoriale complessiva della Carta, in quanto rappresenta un ponte verso una situazione di nuova occupazione: non va dimenticato a riguardo che la legge Fanfani n. 264/1949, nel prevede un sistema di collocamento a chiamata numerica obbligatoria (art. 14), secondo la predisposizione di liste nelle quali i soggetti in cerca di lavoro venivano iscritti sulla base di criteri che attribuivano priorità ai carichi familiari e alla anzianità dello stato di disoccupazione, finiva per assicurare ad ognuno, anche al di là delle situazioni di svantaggio personale, il diritto alla chiamata e al conseguente avviamento al lavoro. Tanto valeva a garantire natura transitoria allo stato di disoccupazione, nella prospettiva di dare effettiva sostanza al diritto alla piena occupazione, proclamato dalle tante disposizioni della Carta che si sono ora richiamate (artt. 1, 2, 3 e 4).

Nello stesso senso non si deve dimenticare come anche il sistema previdenziale fosse improntato alla richiesta di requisiti minimi per l'accesso alla pensione, di modo che veniva assicurata una prestazione previdenziale, sia pure di importo modesto, anche a quanti avessero cumolato pochi anni di contribuzione, anche in forza di lavori ad orario ridotto,

<sup>24</sup> A riguardo sia consentito citare solamente U. ROMAGNOLI, *Commento all'art. 3*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma, 1974; F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit.; sui rapporti fra diritti di cittadinanza e diritti sociali, v. V. Ferrante (a cura di), *Lavoro, welfare, cittadinanza*, Milano, 2016.

<sup>25</sup> A riguardo v. L. MENGONI, *La repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in M. NAPOLI (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Milano, 1996 (ora in *Scritti I. metodo e teoria giuridica*, Milano, 2011, pp. 139 ss.).

confidandosi poi nella integrazione al minimo per assicurare un reddito sufficiente a mente dell'art. 38 Cost.<sup>26</sup>.

Una risposta in parte diversa è stata data dal legislatore ordinario quando la povertà fosse stata conseguenza dell'età avanzata e della solitudine, poiché in questi casi, come già è ricordato, la l. n. 153/1969 aveva previsto una misura generale per quanti non avessero mezzi idonei al sostentamento, attraverso la pensione (poi assegno) sociale (artt. 1 e 26).

L'approccio era certamente innovativo poiché, prendendosi atto della riduzione strutturale dell'occupazione conseguente alla rivoluzione tecnologica in quegli anni iniziata, si consentiva la fuoriuscita dal mercato del lavoro dei più anziani (seppur privi dei requisiti minimi pensionistici) e, attribuendo rilievo ai legami di solidarietà familiare ai fini della maturazione del diritto, non teneva conto solamente del reddito individuale, ma di quello complessivo «familiare», di modo che si finiva per dare corretto risalto alla concreta situazione nella quale si veniva a trovare il beneficiario, secondo il metodo della prova dei mezzi, che appare come un passaggio necessario se non si vuole che l'assistenza si trasformi in assistenzialismo.

Nessuna previsione invece veniva riservata in Costituzione ai trattamenti di reversibilità o indiretti, sebbene questi fossero stati previsti già dal r.d.l. n. 636/1939<sup>27</sup>, di modo che sembrerebbe per questa ragione doversi convenire sul fatto che, in disparte dalla questione della possibile riliquidazione di trattamenti già riconosciuti, il legislatore ordinario goda di ampia discrezionalità nella riformulazione dell'istituto.

Una differente opinione viene invece espressa nel paragrafo che segue.

<sup>26</sup> A. PANDOLFO, *Momenti di storia della previdenza: subito prima e subito dopo la Carta Costituzionale*, in *Dir. ec. st. soc.*, 2006, pp. 63 ss.; altresì v. L. GAETA, A. VISCOMI, *L'Italia e lo Stato sociale*, in appendice a G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Bari, 1996; si pensi poi alla generosità con la quale nel dopoguerra furono istituite le gestioni speciali dell'INPS anche a beneficio di quanti non potevano che radunare pochissime settimane di contribuzione.

<sup>27</sup> V. P. SANDULLI, *La reversibilità si tocca: anzi no!*, in *questa Rivista*, 2016, pp. 177-182; sui trattamenti ai superstiti, v. M. PERSIANI, *La funzione della pensione di reversibilità nella più recente giurisprudenza della Corte cost.*, in *Giur. cost.*, 1980, I, p. 494; P. ZANELLI, *Morte del titolare del reddito nel diritto della sicurezza sociale*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, X, 1994; E. QUADRI, *Diritto del divorziato alla pensione di reversibilità e titolarità dell'assegno di divorzio*, in *Foro it.*, 1994, I, c. 1105 ss.

## 5. Tutela costituzionale della reversibilità

L'istituto della pensione di reversibilità (o ai superstiti) risponde all'esigenza di assicurare un sostegno economico a quanti vivano a carico del lavoratore (o del pensionato) defunto, come espressione di un principio di solidarietà sociale, posto che (a mente della riforma del 1995) la misura della pensione attribuita dopo la morte del congiunto viene determinata in relazione alle condizioni di bisogno del percettore, senza tener conto in alcun modo della speranza di vita di costui che viene beneficiato, e quindi al di fuori di ogni logica attuariale<sup>28</sup>.

Estendendo l'analisi all'assicurazione INAIL (art. 85 T.U.), si deve però notare come la prestazione riconosciuta ai superstiti dell'assicurato, risponde ad un criterio da ricercarsi nell'ambito dello stesso rapporto previdenziale, secondo logiche non diverse da quelle proprie del contratto di assicurazione privata, dato che dal realizzarsi dell'evento viene a sorgere un diritto necessariamente in capo ai superstiti, secondo lo schema del contratto a favore di terzi<sup>29</sup>.

Ed invero, anche nella prospettiva del trattamento di reversibilità INPS, non si deve dimenticare che i contributi che sono stati versati sono stati sottratti al *menage* familiare e, in quanto prodotti in costanza di matrimonio, dovrebbero venire a cadere, in assenza di prelievo contributivo, in comunione dei beni, ove questo sia il regime patrimoniale adottato dai coniugi. Non a caso, in un lontano passato, in caso di morte dell'assicu-

<sup>28</sup> Nell'ambito della previdenza privata, alcuni fondi di nuova costituzione ammettono un trattamento di reversibilità a beneficio del coniuge prendendo a riferimento la speranza di vita del più giovane dei soggetti della coppia (iscrivendo in certi casi direttamente il coniuge al fondo, così da evitare il rischio del pagamento della pensione per un periodo più lungo in caso di nuove nozze dell'iscritto); nella disciplina dei fondi pre-esistenti (generalmente aziendali) non mancano casi di reversibilità anche ai figli inabili al lavoro, nella logica di un intervento di tipo marcatamente solidaristico. Anche in ordine al regime dell'assicurazione generale obbligatoria il legislatore ha provato quanto meno a limitare le ricadute finanziarie conseguenti a matrimoni anagraficamente squilibrati, dovendo tuttavia registrare la declaratoria di incostituzionalità (Corte cost. 16 marzo 1990, n. 123, in *Giur. cost.*, 1990, I, pp. 695 ss., e 2 maggio 1991, n. 189, *ibid.*, 1991, I, pp. 1768 ss.); peraltro la norma è stata reintrodotta di recente (con una differente formulazione) dall'art. 18, c. 5, d.l. n. 98/2011, conv. nella l. n. 111/2011 (a riguardo v. P. SANDULLI, *Norme in tema di previdenza nella finanziaria 2011*, in *Treccani, Libro dell'anno del diritto 2012*).

<sup>29</sup> Si ricordi a riguardo che una riforma è intervenuta di recente con l'art. 1, c. 130, l. n. 147/2013 che, per i lavoratori deceduti a decorrere dal 1° gennaio 2014, calcola la rendita ai superstiti sul massimale di cui all'art. 116 T.U.

rato, si riconosceva il diritto del coniuge superstite a vedersi restituita una parte dei contributi, per l'ipotesi in cui fosse mancata l'anzianità minima contributiva necessaria alla maturazione del diritto alla pensione di reversibilità vera e propria (art. 14, r.d.l. n. 636/1939).

A fronte di quanto ora si è esposto, nell'ambito di un sistema che ammette un libero riparto dei ruoli e delle responsabilità all'interno della coppia, potrebbe essere considerato irrazionale da parte della Corte costituzionale un provvedimento di legge che attribuisse gli accantonamenti contributivi operati da uno solo dei coniugi alla proprietà esclusiva di questo, senza considerare così l'apporto che l'altro ha fornito alla produzione del reddito, nei termini di un contributo di lavoro familiare o comunque in esito all'obbligo di assistenza morale e materiale.

In secondo luogo, poiché il riconoscimento del diritto di reversibilità al coniuge viene riconosciuto nella prospettiva di una parità fra i coniugi, si può affermare che la reversibilità assicurata al superstite costituisca proiezione del riconoscimento dei diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio (secondo la bella formula adottata dall'art. 29 Cost.), consentendo ai coniugi di pianificare la divisione dei ruoli all'interno della coppia, e quindi riconoscendo indirettamente al lavoro familiare e di cura lo stesso rilievo del lavoro salariato.

Infine, non si deve dimenticare, nella prospettiva di un futuro ed eventuale provvedimento di legge, che la misura che il Governo si propone ora di introdurre viene ad essere giustificata come strumento di completamento delle politiche c.d. di attivazione, dirette ad incoraggiare la ricerca di una attività lavorativa, di modo che appare a chiunque evidente come la riduzione delle pensioni di reversibilità non possa essere presentata nei termini di una sorta di semplice riorganizzazione del sistema, essendo queste misure dirette a sostenere economicamente soggetti per lo più oramai inabili al lavoro a ragione della loro età avanzata.

In conclusione, il disegno di legge sembra poco attento alle esigenze dei diritti costituzionalmente riconosciuti ad ogni famiglia e a chi si trova nel difficile situazione della vedovanza (per non parlare degli orfani), di modo che la creazione di una misura generale di contrasto alla povertà rischia di generare un contenzioso costituzionale non trascurabile, ove non si mettano a disposizione fondi aggiuntivi rispetto a quelli attualmente impiegati nel finanziamento della reversibilità (mentre rimane ovviamente salva la possibilità di una riduzione delle aliquote di reversibilità a be-

neficio dei superstiti e la lotta contro le dichiarazioni mendaci in ordine alla condizione patrimoniale dei beneficiari).

## 6. Salario minimo e reddito garantito

Esaurita la valutazione (preliminare) di costituzionalità resta da dire, quanto al dibattito in ordine alla istituzione di una misura generale di sostegno economico, che si è messo da tempo in luce il rischio (c.d. «trappola») che una durata eccessiva dei sussidi di disoccupazione finisca per influenzare negativamente la ricerca di una nuova occupazione, spingendo i beneficiari a rimanere nella situazione in cui si trovano. Non a caso nella recente riforma della NASpI la misura del sussidio è decrescente, con una riduzione del 3 per cento ogni mese a decorrere dal primo giorno del quarto mese di fruizione, a segnalare al percettore l'urgenza di una positiva attivazione sul piano della ricerca di un lavoro (art. 4, c. 3, d.lgs. n. 22/2015).

Nello stesso senso, livelli troppo elevati dell'indennità possono scoraggiare i disoccupati dal ricercare un lavoro (che spesso per forza di cose non può che essere a basso reddito), in quanto questo verrebbe a incrementare solo di poco il loro tenore complessivo di reddito, facendo venir meno al contempo la certezza di continuità che derivava invece dalla situazione precedente.

A riguardo, non si può rimarcare come nel dibattito che accompagna le ultime proposte il reddito minimo viene spesso presentato come una misura di cittadinanza<sup>30</sup>, affermandosi anzi il diritto del singolo a vivere del sussidio pubblico, al fine di poter meglio coltivare le proprie personali inclinazioni. Al di là dell'ovvio rilievo in ordine alla sostenibilità per il pubblico erario di una siffatta misura, evidente deve apparire la lontananza culturale di un tale approccio rispetto all'idea di cittadinanza attiva, propria di tutte le costituzioni moderne, prospettando la reviviscenza di forme di parassitismo, seppure «frugale», che l'ordinamento costituzionale italiano non può che rigettare alla luce di quanto più sopra si è detto in ordine al complessivo disegno costituzionale e alla funzione

<sup>30</sup> A riguardo v. per es. L. SANTINI, *Ci vuole un reddito. Ma quale?*, in AA.VV. *Un reddito garantito ci vuole! Ma quale?*, maggio 2016, al sito [w.bin-italia.org](http://w.bin-italia.org).

sociale e di cittadinanza che è attribuita al lavoro, in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35, c. 1, Cost.).

Né vanno trascurati i rischi «da interferenza» che potrebbero derivare dalla istituzione di una sorta di minimo salariale (sostanzialmente di tipo intercategoriale), secondo quanto già previsto dall'art. 1, c. 7, lett. g), l. n. 183/2014, che autorizza l'esecutivo alla «introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa». Ed invero, una volta che si desse attuazione alla delega, si porrebbe un ulteriore problema in ordine alla misura del sussidio, posto che ove questo si avvicinasse troppo ai salari minimi ora previsti dalla contrattazione collettiva, i rischi di fuga dal mercato del lavoro regolare sarebbero altissimi.

In secondo luogo, a voler guardare più da vicino i progetti che sono stati formulati negli ultimi mesi<sup>31</sup>, l'istituzione del reddito minimo garantito porrebbe il problema della individuazione dei soggetti legittimati alla sua percezione, posto che, sulla scorta della disciplina dell'ISEE, si dovrebbe ipotizzare che beneficiario ne sia direttamente il nucleo familiare, in quanto è in questa dimensione solamente che può parlarsi di povertà, come riconosce l'ISTAT che non prende a riferimento i singoli.

L'obbligo di mutua assistenza di cui all'art. 143, c. 2, c.c. impone del resto ai coniugi una condivisione dei beni necessari alla vita quotidiana, di modo che l'assenza di reddito in capo ad uno dei *partner* ben può essere bilanciata dalla ricchezza altrui, senza che si possa propriamente parlare di situazioni di bisogno. Come dimostrano le recenti vicende dell'ISEE<sup>32</sup>, la crescente diffusione del modello della famiglia «allargata» rimette tuttavia in discussione la conclusione che si è appena formulata, richiedendo, ai fini del superamento del *test* dei mezzi, un'analisi delle varie forme di convivenza, non sempre facili da catalogarsi *ex ante*.

<sup>31</sup> V. le proposte formulate da BIN Italia; dall'on. Santerini, dalla «Alleanza contro la povertà», dai consiglieri Mariotti *et aa.* nella regione FVG (n. 97), nonché nel 2011 dalla Caritas ambrosiana (a riguardo v. E. RIVA, *Reddito di autonomia. Una proposta di politica a contrasto della povertà per la Regione Lombardia*, al sito <http://www.espanet-italia.net>).

<sup>32</sup> V. *supra* nota 6.

Evidente però deve apparire come il rischio maggiore che sembra incontrare l'idea dell'introduzione del reddito minimo garantito risieda nella strutturale incapacità delle istituzioni nel monitorare le dichiarazioni e lo stato di effettivo bisogno dei percettori, in assenza peraltro di una politica sanzionatoria che possa rapportarsi alla situazione di chi afferma di essere costretto a dichiarare il falso per ragioni di impellente necessità (v. ancora *infra*, par. 8).

## 7. Diritto all'abitazione e lotta allo spreco alimentare

Allargando poi ulteriormente il punto di vista rispetto a quanto si è sino a qui venuto a dire, si deve rilevare come un indiretto contributo ad alleviare le situazioni di povertà è disceso, nei decenni trascorsi, dalla presenza di una legislazione vincolistica in materia di abitazione, che, attraverso l'imposizione ai singoli proprietari di beni immobili di un canone di locazione «equo» (l. n. 392/1978, ora parzialmente abrogata), finiva per incidere fortemente su una delle principali voci che concorrono alla consumazione del reddito proveniente da attività di lavoro.

La disciplina riversava sui privati vincoli sicuramente esorbitanti rispetto al diritto alla proprietà individuale di cui all'art. 42 Cost., venendo così a supplire al ruolo che era stato svolto in passato da specifici enti pubblici che, in attuazione di programmi urbanistici di edilizia popolare, avevano provveduto alla costruzione di abitazioni, poi assegnate a canoni di favore ai richiedenti, secondo graduatorie che tenevano conto dei carichi di famiglia e delle situazioni di disagio<sup>33</sup>.

Si tratta di attività che, pur in assenza di uno specifico addentellato costituzionale<sup>34</sup>, rientravano comunque nella tradizione assistenziale degli enti pubblici territoriali e che, un tempo, venivano altresì finanziate attraverso uno specifico prelievo contributivo sui redditi da lavoro dipendente (contributi per l'assicurazione GESCAL, «gestione case ai lavoratori», ora soppresso). Non sarebbe illogico, a mente dei 50 mila sen-

<sup>33</sup> V. l. 28 febbraio 1949, n. 43 «Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori», che diede vita al c.d. piano «Fanfani-INA casa», poi prorogato sino al 1963.

<sup>34</sup> Sulla portata dell'art. 47, c. 2, Cost. v. di recente A. GIORGIS, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Quest. giust.*, 2007, pp. 1129 ss.

za-tetto italiani (secondo il dato stimato dall'associazionismo volontario), ipotizzare, nell'ambito della funzione di governo del territorio che spetta ai comuni, una ripresa della pianificazione urbanistica, anche attraverso interventi di riqualificazione, stimolando così al contempo anche la mobilità territoriale dei lavoratori.

Si dovrà, peraltro, intervenire anche nella materia dell'esecuzione forzata per rilascio degli immobili (art. 605 c.p.c.), ma soprattutto nella stessa disciplina delle locazioni, con la possibilità di sperimentare forme innovative, quale ad es. quella forma simile al leasing rappresentata dal c.d. *rent to buy*<sup>35</sup>, così da consentire l'accesso più largo possibile alla stessa proprietà immobiliare, nella prospettiva di venire a costituire in questo modo una forma di risparmio da utilizzare a fronte dell'emergere di situazioni di bisogno.

In via generale, anzi, si deve rilevare come la prestazione a titolo gratuito di beni e servizi, che in passato era largamente praticata attraverso la proprietà pubblica di società di *utilities*, andrebbe senz'altro riscoperta, nella prospettiva di misure a favore delle famiglie, degli anziani, dei *working poors*, degli *homeless*.

Ed invero, senza voler andare a remoti antecedenti, come la distribuzione di legname per riscaldamento, deve essere chiaro come la prestazione di servizi, non solo appare capace di fornire la specifica risposta attesa da chi si trova in situazioni di bisogno, ma offre aiuto a tutti i lavoratori, indifferentemente dalla forma giuridica del contratto attraverso la quale ci si è guadagnato da vivere<sup>36</sup>.

Analogamente, in una prospettiva più ampia, si deve riconoscere che la questione della povertà sollecita un ripensamento sul piano del diritto delle strutture stesse della società affluente, che seguita comunque ad essere orientata al consumo, malgrado i moniti oramai più che cinquantennali provenienti dai pensatori più attenti, essendo evidente come

<sup>35</sup> Ora introdotto nell'ordinamento italiano dall'art. 23, d.l. n. 133/2014, conv. in l. n. 164/2014.

<sup>36</sup> Solo per fare un esempio della difficoltà derivanti dalla pluralità di forme contrattuali, si pensi che il d.lgs. 148 prevede, v. *supra* nel testo, oltre alla NASpI una misura (non contributiva) per le collaborazioni *ex art.* 409 c.p.c., ma non consente il cumulo delle relative anzianità, di modo che chi accetti dopo un periodo di collaborazione un lavoro subordinato e lo perda poco dopo, verrà di fatto azzerata l'anzianità utile ai fini della DIS-COLL, atteso il termine decadenziale di 60 gg. necessario per la presentazione della relativa domanda (art. 15, c. 8, d.lgs. n. 148/2015).

in un pianeta che ha risorse limitate e a fronte della necessità del pareggio del bilancio pubblico, il primo strumento di contrasto alla povertà finisce per essere la lotta allo spreco dei beni di prima necessità, come *in primis* il cibo<sup>37</sup>.

A riguardo, si deve qui ricordare, innanzi tutto, il regolamento UE n. 223/2014, adottato sulla scorta delle disposizioni del TFUE relative alla coesione sociale (art. 175, c. 3) che ha come obiettivo quello di «alleviare le forme più gravi di povertà, prestando un'assistenza non finanziaria alle persone indigenti mediante prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base» (art. 3) mediante la creazione di un fondo di aiuti e la definizione di due programmi operativi (art. 8), d'intesa con le amministrazioni nazionali.

Nello stesso senso, quanto all'ordinamento interno, si dovrà cominciare a riscoprire i precetti costituzionali, a partire dall'art. 42, per affermare un concetto di proprietà, non più legato all'antico *jus utendi atque abutendi* della tradizione quirita, ma capace di tenere conto della destinazione naturale del bene: si tratta, in certo modo, una forma di (ri)sacralizzazione del rapporto con le cose, ben nota alla cultura delle società rurali del passato, ed oramai scomparsa nella società contemporanea.

Lo studio comparato, del resto, insegna bene come anche la stessa proprietà dei suoli si presenti in forme storicamente diverse<sup>38</sup>, né mancano disposizioni positive che limitino al giorno d'oggi il potere individuale di abbandonare certi beni di cui si è proprietari, come nei tanti casi – giusto per fare qualche esempio – dei rifiuti speciali<sup>39</sup>, del pescato di dimensioni troppo ridotte per essere introdotto in commercio<sup>40</sup>, o di tante altre *res* cui

<sup>37</sup> La consapevolezza che il diritto al cibo non sia materia solo per i paesi poveri pare oramai assai diffusa; a riguardo V. per tutti J.M. THOUVENIN, C. PHILIPPE, *Le droit à l'alimentation*, in J.M. THOUVENIN, A. TREBILCOCK, *Droit international social*, 2014, pp. 1693-1710; nella letteratura italiana, v. S. MOSCATELLI, *Il diritto all'alimentazione nel sistema dei diritti umani*, Roma, 2014; nonché F. PIZZOLATO, *Il diritto all'alimentazione*, in *Aggiornamenti sociali*, 2015, 3, pp. 18-29.

<sup>38</sup> Rimane ancora vivo il ricordo di M. BARCELLONA, *Proprietà privata e forme di merce*, in *Ec. e credito*, 1976, n. 4 e 1977, n. 1. in part. pp. 34 ss.; più di recente v. U. MATTEI - E. REVIGLIO - S. RODOTÀ, *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007; A. NEGRI - M. HARDT, *Comune. Oltre il privato e il pubblico*, Milano, 2010.

<sup>39</sup> V. ad es. per i rifiuti elettrici ed elettronici l'art. 227 cod. ambiente (d.lgs n. 152/2006), ma gli esempi sarebbero numerosissimi.

<sup>40</sup> Ai fini del ripopolamenti biologico, si impone ai pescatori di rilasciare nuovamente

la pietà o il rispetto per l'essere umano attribuiscono un valore particolare (come nel caso degli atti di disposizione delle parti del corpo umano, di cui all'art. 5 c.c.).

In termini meno evocativi, poiché la prima forma di redistribuzione è la lotta allo spreco, si dovranno imporre norme speciali che impongano, a partire dagli esercizi commerciali della grande distribuzione, di considerare il cibo, ancora suscettibile di consumo senza rischi per la salute, alla stregua di un rifiuto speciale, da avviare alla distribuzione gratuita o a prezzi calmierati attraverso il volontariato. Si tratta di norme già introdotte in alcuni ordinamenti, né mancano iniziative in tal senso anche in Italia<sup>41</sup>.

## 8. Qualche punto fermo

In conclusione, è possibile individuare alcuni punti da tenere fermi per l'ipotesi che si voglia sviluppare una misura generale di ultima istanza, a beneficio di chi si trovi privo di redditi, dopo che siano venute meno le provvidenze previste in via ordinaria.

In primo luogo, si deve evidenziare come il sistema migliore di tutela siano i servizi, che consentono un accesso a tutti indifferentemente dalla loro condizione occupazionale e dal tipo di attività prestata, venendo incontro a situazioni di semplice difficoltà (magari solo temporanea) così da evitare il cronicizzarsi della situazione. A tal fine, ovviamente, occorre risolvere il problema generale dell'efficienza di tutte le strutture pubbliche, che nel passato ha determinato in moltissimi casi l'abbandono delle politiche stesse<sup>42</sup> nonché mettere a punto indici, come l'ISEE, effettivamente capaci di individuare le situazioni di bisogno.

in mare quanto non viene comunque avviato al commercio, anche nella prospettiva di favorire l'alimentazione dei pesci.

<sup>41</sup> A riguardo si ricordi che in data 17 marzo 2016, alla Camera è stato approvato in un testo unificato sulla base della proposta di legge C. 3057. Come è noto la distribuzione a titolo gratuito non libera l'operatore dall'obbligo di rispettare le norme igienico-sanitarie: a riguardo v. comunque la «legge del buon samaritano», l. 25 giugno 2003, n. 155 (ed in senso analogo art. 3, c. 12, reg. n. 223/2014); a riguardo v. diffusamente P. LATTANZI, *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare*, in *Riv. diritto agrario*, 2014, 3, pp. 274-312.

<sup>42</sup> Secondo dati di stampa, a ragione della trascuratezza degli (*ex*) istituti autonomi

In secondo luogo, si deve mettere in rilievo come il sistema richieda sanzioni sufficientemente severe per quanti si giovino di aiuti in assenza dei presupposti, dichiarando il falso o prestando attività di lavoro in nero. Ovviamente si tratta di individuare misure adeguate, posto che non solo si dovranno introdurre in prima battuta restrizioni al futuro accesso alle prestazioni e, per i casi più gravi o per l'ipotesi di recidiva, si dovrà senz'altro passare alla sanzione detentiva, come misura di prevenzione generale. È chiaro come questo punto costituisca già adesso elemento essenziale di ogni misura *means tested*, dovendosi considerare con giusta gravità il fatto che qualcuno si appropri di benefici pubblici senza averne titolo. Qui l'art. 38, d.l. n. 78 del 2010, limitando la sanzione in caso di dichiarazione mendace ai fini ISEE alla sola sanzione pecuniaria, appare clamorosamente inadatto, come dimostrano peraltro le tante verifiche a campione che hanno rilevato, in tutte le regioni, un elevatissimo tasso di infedeltà in ordine alla esatta rappresentazione della situazione patrimoniale dei richiedenti.

In terzo luogo, appare contrario alle logiche costituzionali di cui sopra si è dato ampiamente conto, che si possa continuare a sovvenzionare la CIGS senza chiedere nulla in cambio ai lavoratori: non solo la proficua frequenza di attività formativa, ma anche (se occorre) una prestazione lavorativa (ad orario contenuto), che serva sia a garantire che i lavoratori non coltivino altre attività, sia ad assicurare loro il contatto con il mondo del lavoro sia a restituire in maniera indiretta alla collettività una parte della ricchezza che è stata così impiegata. Su questo aspetto la recente riforma dei servizi per l'impiego di cui al d.lgs. n. 148/2015 tace, ma non sarebbe illogico muoversi in questa direzione (come già in molti progetti di legge), collegando il reddito di ultima istanza a misure di attivazione, anche solo sul piano sociale (iscrizione dei figli a scuola *etc.*), in maniera tale che resti in ogni caso centrale il vincolo fra assistenza e collocazione.

Ancora: non si deve dimenticare come la concessione di una misura economica possa finire per essere indirizzata a finalità per nulla meritevoli di sostegno (si pensi a quanti vivono in condizioni di miseria perché dediti al gioco d'azzardo in maniera compulsiva): a riguardo non sarà inutile prevedere una disciplina specifica in ordine alla pignorabilità e alla cessione dei crediti, posto che nella prassi non sono mancati casi nei

per le case popolari, una percentuale altissima dei conduttori non versa da oltre dieci anni i canoni mensili, pur a fronte di costi spesso del tutto risibili.

quali i creditori dei soggetti assistiti (per es. i locatori) hanno fatto ricorso al pignoramento presso l'amministrazione pubblica per evitare che gli aiuti, destinati a far fronte alle tensioni abitative, non fossero utilizzati per altri scopi<sup>43</sup>.

Infine, resta da valutare con grande attenzione il ruolo che deve riconoscersi alla amministrazione nella concessione di un eventuale futuro sussidio di povertà, essendo evidente come la legge dovrebbe prevedere un certo margine di discrezionalità nell'individuare i bisognosi, al fine di evitare che la misura finisca per configurarsi nei termini di un vero e proprio diritto soggettivo, con l'evidente rischio di una applicazione per nulla selettiva.

<sup>43</sup> Secondo Corte cost. n. 506/2002, è assolutamente impignorabile, con le eccezioni previste dalla legge per i crediti qualificati, la parte della pensione, assegno o indennità necessaria per assicurare al pensionato i mezzi adeguati alle esigenze di vita (c.d. «minimo vitale»), mentre è pignorabile nei soli limiti del quinto – *ex* art. 545, c. 4, c.p.c. – la parte residua (da ultimo a riguardo, v. Cass., sez. III, 7 agosto 2013, n. 18755).

