

La Costituzione e il reddito minimo garantito*

di Marta Cristofaro**
(8 giugno 2018)

SOMMARIO: 1. I confini costituzionali del reddito minimo garantito . - 2. Tutele dello Stato vs tutele delle Regioni. Le competenze esclusive e “livelli minimi essenziali” dei diritti sociali nell’ottica del reddito minimo garantito. - 3. Vincoli comunitari, pareggio di bilancio: la difficile effettività dei diritti sociali. - 4. Riflessioni conclusive. Il reddito minimo garantito come misura “costituzionalmente necessaria”.

1. *I confini costituzionali del reddito minimo garantito.*

Il progetto di liberazione e promozione della persona sotteso nella Costituzione repubblicana è il punto di partenza con cui si vuole mettere al centro la persona concepita nella concretezza delle sue problematiche esistenziali e nelle sue relazioni con il contesto sociale. È la persona umana che delinea, nel disegno costituzionale, le distanze rispetto alle concezioni che della persona ha, non solo il regime fascista, ma anche quello liberale¹. La vittoria sulle forze nazifasciste imprime al tema della dignità umana, nel secondo dopoguerra, una nuova energia costituzionale. Si tratta di una svolta che, in realtà, solo negli ultimi anni è stata adeguatamente concettualizzata come processo di “costituzionalizzazione della persona”. Quello che accade è la definizione di un reticolo di diritti fondamentali intorno alla dimensione personale, superando la concettualizzazione astratta cara al giuspositivismo e la nozione astorica delle contraddizioni sociali sull’eguaglianza tipica del giusnaturalismo tradizionale². Contemporaneamente si sostanzia l’idea che lo Stato e l’insieme dei pubblici poteri siano al servizio della persona, quest’ultima titolare dei diritti originari ed insopprimibili, perciò consustanziali alla sua natura e quindi inviolabili. Attraverso il tramite della dignità, la solidarietà si sostanzia. È in questo modo che il diritto costituzionale si fa anche etica costituzionale, pervadendo le vicende di vita dell’uomo in ogni suo aspetto e traducendole in tutele giuridiche di diritto³. Ma se la dignità costituisce il cuore pulsante della Costituzione nello Stato sociale di diritto, allora il nucleo fondante del discorso diviene necessariamente quello intorno al lavoro ed al benessere. Nella spinta democratica del secondo

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Così G. Fontana, *Dis-eguaglianza e promozione sociale: bisogno e merito (diverse letture del principio di eguaglianza nel sistema costituzionale)*, Atti del Convegno annuale Gruppo di Pisa, (19-20 giugno, 2015), in AA. VV. (a cura di) M. Della Morte, *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli, 2016, p. 22.

2 Così G. Bronzini, “Il diritto al reddito garantito come diritto fondamentale europeo”, in *Astrid online*, 2011, consultabile online su www.astrid-online.it.

3 Cfr A. Ruggeri, “Appunti per uno studio sulla dignità dell’uomo, secondo diritto costituzionale”, in *Rivista AIC*, 2011, n. 1, data pubblicazione 15-12-2010, su www.rivistaaic.it.

dopoguerra, a porsi come modello è proprio la Costituzione italiana, che sancisce all'articolo 1 il fondamento "laburista" dello Stato; al contempo, nell'articolo 3 e 4, essa mette in atto il principio egualitario ed emancipante, attraverso gli interventi pubblici a favore del benessere dei cittadini⁴, legando la tematica del lavoro e dell'eguaglianza a quella della dignità umana. Nello stesso processo, quando il diritto del lavoro, tradizionalmente protettivo, solidarista, uguagliatore, subisce una sorta di crisi di impotenza, non riuscendo più, come assume la visione riformista, ad essere uno strumento adeguato per mediare i conflitti pluralistici⁵, è lo *ius existentiae* che entra più che mai in scena, con sempre maggiore coerenza, non solo a far parte dei diritti fondamentali tipici della sfera che caratterizza la cittadinanza, più che quella del lavoro⁶, ma anche per ridare vigore alla dignità umana messa in crisi da quegli squilibri provocati dall'organizzazione sociale basata sul lavoro a cui lo Stato nel tempo non è riuscito ad attendere. Soprattutto quando si parla di "diritto di esistere", lo si deve intendere come diritto originario, cosicché la dignità umana non possa diventare solamente un diritto fondamentale in sé, ma vada a definire la base stessa dei diritti fondamentali⁷. Certamente, lo *ius existentiae* deve entrare a far parte di quei diritti fondamentali inviolabili ed intangibili del nuovo scenario costituzionale, proprio in virtù del fatto che, il suo nucleo duro va a delineare la dignità della persona umana⁸. Non a caso i diritti fondamentali sono definiti bisogni elementari di ciascun essere umano senza il cui riconoscimento e l'effettiva tutela non potrebbe aversi un'esistenza libera e dignitosa⁹.

Tenendo sempre a mente il riconoscimento dato allo *ius existentiae*, quando oggi si fa riferimento ai minimi vitali per un'esistenza libera e, appunto, dignitosa, è inevitabile che la dignità sia posta come punto principale di quelle discipline normative atte a portare benefici alla persona umana¹⁰. Infatti, volendo muovere alla ricerca degli articoli della Costituzione italiana coinvolti nel tema del reddito minimo garantito, non si può che partire dalla definizione "esistenza libera e dignitosa"¹¹ contenuta nell'art. 36, I comma. Nonostante l'interpretazione prevalente indichi, come soggetto tutelato all'interno della disposizione il lavoratore, l'art. 36, I comma, deve

4 Cfr C. Casadio, *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Ediesse, Roma, 2006, p. 63.

5 Cfr B. Caruso, *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso Italiano*, (a cura di) B. Caruso, G. Fontana, *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 57.

6 Sul punto G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, edizioni Gruppo Abele, Torino, 2011, p. 35.

7 Così A. Notarianni, "Reddito minimo e reddito di cittadinanza ovvero diritto/dovere di lavorare e quello di esistere", in *Il Fatto Quotidiano (Area pro labour)*, data pubblicazione 20 maggio 2015, consultabile online su www.ilfattoquotidiano.it.

8 Cfr A. Spadaro, *La crisi, i diritti sociali e le risposte dell'Europa*, (a cura di) B. Caruso, G. Fontana, *Lavoro e diritti ... cit.*, p. 42.

9 Sul punto A. Ruggeri, "Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela", Relazione al convegno del Gruppo di Pisa *Che cos'è un diritto fondamentale?*, (Cassino, 10-11 giugno, 2016), ora in Consulta On-line, p. 265.

10 Idem, "Appunti per uno studio ... cit.

11 Così C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 55.

essere letto in combinato con la funzione di pari dignità contenuta nell'art. 3 Cost. che permette di uscire dalla connotazione puramente categoriale ed in cui si sostanzia la dignità come caratteristica eticamente propria dell'uomo in quanto tale¹². Certamente, per non cadere in errore, quello che va tenuto sempre presente è che la Costituzione non può essere considerata solamente un atto, ma un processo; l'aspirazione della Carta a proiettarsi nel tempo sarebbe delusa se essa stessa non mostrasse la capacità di adattarsi ai mutamenti della società cui pretende di orientare l'evoluzione¹³. Tale affermazione appare quanto più vera se ci si riferisce alla nozione di "nucleo duro" nel quale si colloca la preesistenza della persona rispetto allo Stato¹⁴ e soprattutto se si vuole estendere il diritto a un'esistenza libera e dignitosa al di là dell'art. 36 Cost., entrando nella più ampia cornice delle tutele previste nella nostra Carta costituzionale. Occorre dare una lettura dell'art. 38, I e II comma, Cost. in quanto articolo volto a costruire la trama della rete di sicurezza sociale, per garantire condizioni di vita adeguate ai cittadini che versano in situazioni di maggiore debolezza economica e sociale¹⁵. Il primo canale attraverso il quale si concretizza l'aspirazione alla sicurezza sociale è quello dell'assistenza, garantita proprio dall'articolo 38, comma I, della Costituzione a tutti coloro i quali si trovino in condizione di indigenza ed inabilità al lavoro. La correlazione tra diritto al lavoro e dovere di attivarsi in modo socialmente utile per conseguire il lavoro stesso risulta dalla consequenzialità tra l'impossibilità individuale di adempiere il dovere e l'obbligo, direttamente vigente per effetto dell'art. 38, I e II comma, Cost., di assicurare al cittadino che si trovi nella situazione di incolpevole inattività, il doveroso sostegno sociale. In questo senso, chiunque rimanga, involontariamente, privo di lavoro e per la durata in cui l'evento si verifica, o sia impossibilitato, in quanto inabile, ha diritto all'assistenza sociale, se sprovvisto di mezzi necessari. Risiede nell'impossibilità concreta di lavorare l'esenzione dal rispetto del dovere, quella di essere socialmente utile lavorando, e che determina per i cittadini privi di mezzi (e non dunque per il solo lavoratore che è non più tale, avendo perso il posto di lavoro) il diritto all'assistenza sociale¹⁶. Proprio nella formulazione ed interpretazione di questo principio, il reddito minimo garantito può assumersi come costituzionalmente legittimo; se letto in questo

12 Così S. Rodotà, "Antropologia dell'homo dignus", in *Rivista Civilistica.com*, 2013, n. 1, p. 8.

13 Cfr A. Spadaro, *La crisi, i diritti ... cit.*, p. 42.

14 La tesi della preesistenza della persona rispetto allo Stato viene dibattuta in sede Costituente ed enunciata lucidamente nel discorso di Dossetti all'Assemblea costituente del 9 settembre 1946: <<il riconoscimento dei diritti inviolabili sancito nell'art. 2 Cost. delinea il presupposto logico-giuridico per l'assunzione, da parte della Repubblica, dell'impegno alla predisposizione delle garanzie che rendano i diritti concretamente fruibili e "giustiziabili">>.

15 Così C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza ... cit.*, p. 67.

16 Sul punto G. Di Gaspare, "Il Principio lavoristico nella Costituzione della Repubblica", (a cura di) T. Treu, "La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione", in *Astrid*, 03.02.2009, su www.astrid-online.it.

modo¹⁷, la sua assenza sembrerebbe piuttosto essere una mancanza grave o addirittura non prevederlo risulterebbe anticostituzionale¹⁸.

Da tali osservazioni, può cogliersi come il principio dello *ius existentiae* trovi ancora fondamento costituzionale nell'art. 1, I comma, oltre che nell'art. 36, I comma, e nell'art. 38, I comma e II comma, nonché in quella parte della Costituzione detta 'economica', ma ancor di più negli art. 2 e 3, II comma, e nell'art. 4, espressione dei principi fondativi della Costituzione stessa¹⁹. Più di qualsiasi altro diritto lo *ius existentiae* permette di indicare una prospettiva universale. Il soggetto di diritto si incarna nella persona declinata attraverso i diritti fondamentali della dignità umana in primo luogo senza particolari connotazioni categoriali e sociali, pur nel quadro di un generale rispetto per le istanze di rivendicazione delle identità diverse e plurali²⁰. Solo muovendo da questa ottica generale si riesce a dare quel valore assoluto alla tutela del diritto di vivere.

L'adozione di un'interpretazione sistematica mostra come assuma valore centrale, nella Costituzione italiana, la realizzazione dell'uguaglianza sostanziale, della pari dignità sociale, della garanzia, oltre che della promozione, dei diritti sociali²¹. I primi quattro articoli vanno a definire l'impianto portante, rientrando tra quelli che sono definiti i "principi fondamentali," perché espressione delle finalità e dei valori ideali della forma di Stato democratico-pluralista.

La proclamazione di una "Repubblica democratica fondata sul lavoro" costituisce un *unicum* nel panorama delle Costituzioni democratiche europee e concreta manifestazione del fondamento lavorista della Repubblica²². È da specificare che il lavoro come simbolo della Repubblica e come potere costituente del nuovo ordine, nasce non solo dalla lotta politica e sociale al fascismo, ma anche dall'opposizione polemica a quell'ordine monarchico e liberale che agli occhi dei costituenti appare fondato "sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria, sulla fatica altrui"²³. Quello che si vuole intendere con la formula "fondata sul lavoro" è affermare un "dovere" ma anche un

17 L'interpretazione prevalente, invece, traduce la tutela dell'assistenza sociale dell'art. 38 "a tutti coloro i quali si trovano in condizioni di indigenza e di inabilità al lavoro", intendendo circoscrivere il riconoscimento di quel diritto a coloro i quali non possono lavorare per un limite fisico o psichico e non anche a coloro che si trovano solamente in situazione di indigenza per il solo fatto di non lavorare per impossibilità a trovare lavoro, così C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza ... cit.*, p.71.

18 In questo senso C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza ... cit.*, pp. 240-241-242-243-244-245; sul punto si rimanda alla lettura di C. Mortati in L. Gaeta, (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Atti della giornata di studio, Siena, 31 gennaio 2003, Giuffrè, Milano; si rimanda anche a L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, Bari, 2018.

19 Ivi., p. 55.

20 Cfr AA.VV (a cura di) BIN ITALIA, *Diritti sociali e reddito garantito. Pilastri per l'Europa 2.0*, in Quaderni per il reddito, 4 luglio 2016, n. 04, p. 52.

21 Così F. Angelini, "Costituzione ed economia al tempo della crisi", in *Rivista AIC*, 2012, n. 4, data pubblicazione 30-10-2012, su www.rivistaaic.it.

22 G. Di Gaspari, "Il Principio lavoristico ... cit.

23 Si specifica che il testo riportato in virgolette e riferibile al discorso di Fanfani in sede Costituente durante l'enunciazione dell'emendamento che risulterà definitivo. Per l'intero dibattito sull'art. 1 Cost. e di tutti gli articoli della Costituzione si rimanda a F. Calzaretti, "La nascita della Costituzione. La discussione in Assemblea costituente a commento degli articoli della Costituzione", consultabile online su www.nascitacostituzione.it. Sul punto si rimanda anche a C. Casadio, *I diritti sociali ... cit.*

“diritto per ogni uomo di trovare nel suo sforzo libero la capacità di essere e di contribuire al bene della collettività”²⁴. Questa “chiusura” della prima parte dell’articolo 1, che va letta insieme soprattutto all’articolo 3, nella seconda parte (la rimozione degli ostacoli all’effettiva partecipazione dei lavoratori all’organizzazione del Paese) e all’articolo 4 (il diritto al lavoro)²⁵, non determina una prescrizione ma una semplice descrizione, vera o falsa che sia, dell’analisi della realtà. Si vuole infatti sottolineare come banalmente ogni società umana, in ogni momento, si basa necessariamente sull’attività laboriosa dei suoi membri²⁶.

La traduzione del “lavoro” nella Costituzione non costituisce tanto una ispirazione ideale ma un’aspirazione reale che, attraverso l’attività dello Stato (sempre in armonia con gli articoli 3 e 4, Cost.), assume le sembianze di un progetto concreto: quello della piena occupazione per tutti. Attualmente quel progetto ha il sapore amaro di una promessa mancata²⁷. Il cittadino si trova ora confinato in una società nella quale, in assenza di una ricercata piena occupazione, risulta assoggettato alle logiche di un mercato che ha tradotto il lavoro non in valore ma in merce di scambio. Il lavoro non costituisce più quel principio emancipante e di realizzazione della sfera personale e collettiva che invece caratterizza la convinzione dei costituenti nel momento in cui lo pongono a fondamento della Repubblica. L’incapacità del lavoro di generare sicurezza e giustizia sociale ne mette in crisi il fattore su cui fondare la dignità umana. Proprio a dimostrazione del valore che il lavoro assume nella storia repubblicana italiana, quell’espressione “fondata sul lavoro” non può costituire un vincolo per la legittimazione di un reddito minimo garantito teso a restituire la dignità a tutti.

Allargando lo sguardo nel campo dell’universalismo dei diritti, il primo articolo cui fare riferimento è l’art. 2 che così recita: “*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità; e richiede l’adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale*”. Non vi sono dubbi che con questa affermazione i costituenti abbiano dato atto che l’idea-forza e il principio basilare ed ispiratore di tutta la Costituzione sia da identificare nella persona umana²⁸. La previsione dell’articolo 2 Cost. ha un implicito riferimento alla dignità umana; è anello di congiunzione tra il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell’uomo e l’adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale. In questo senso la dignità rappresenterebbe il confine delle libertà costituzionalmente protette e lo stesso principio personalista troverebbe

24 Cfr V. D’Ambrosio, “L’art. 1 della Costituzione è ancora l’architrave della Repubblica?”, in *Astrid*, consultabile online su www.astrid-online.it.

25 Ibidem.

26 Cfr G. U. Rescigno, “Il progetto consegnato al comma secondo dell’art. 3 della Costituzione italiana”, in *Rivista AIC*, data pubblicazione 11-07-2008, consultabile online su www.archivio.rivistaaic.it

27 Rievocando sul punto la convincente analisi di Piero Calamandrei. Per una lettura completa della sua visione si veda il “Discorso sulla Costituzione” agli studenti tenuto a Milano nel 1955, consultabile online su www.libertaegiustizia.it.

28 Così G. Fontana, *Dis-eguaglianza e promozione ... cit.*, p. 22.

piena attuazione soltanto a condizione che vi sia un effettivo rispetto della dignità umana stessa²⁹.

Per entrare nel vivo della trattazione è l'articolo 3, Il comma, che dobbiamo prendere in considerazione. Grazie al nucleo di tale articolo possiamo finalmente raggiungere il cuore pulsante della Costituzione. Non a caso il principio di eguaglianza sostanziale da sempre rappresenta un tratto costitutivo ed ineliminabile di tutti gli ordinamenti costituzionali, investendo il plurisecolare dibattito sulle diverse concezioni che riguardano non solo la scienza giuridica, ma anche la riflessione filosofica e quella politologica³⁰.

Parafrasando l'articolo 3 della Costituzione, primo comma, si vede come la dignità assume una connotazione "sociale"³¹. Ciò porta ad individuare, in forma meno implicita, che nella citazione "pari dignità sociale" vi sia il fondamento stesso della dignità dell'uomo, da intendere anche come diritto all'onore. Secondo un'autorevole dottrina, la dignità si ricaverebbe sia da quelle disposizioni costituzionali che hanno ad oggetto la persona umana, volendo dimostrare il valore che si intende proteggere, sia con la pari dignità sociale che vuole piuttosto indicare l'obiettivo e allo stesso tempo lo strumento normativo per perseguire la realizzazione stessa della dignità³². Dunque, con l'articolo 3, si concretizza la proclamazione non solo dell'"eguaglianza formale" ma anche di quella "sostanziale", cioè la realizzazione di un ideale di giustizia e di promozione sociale, rimanendo sempre aperta all'auto-realizzazione del singolo. Così inteso il principio egualitario non distrugge le libertà o la stessa dignità della persona, in quanto è piuttosto una "uguaglianza costituzionale" che non ha come scopo quello di tendere all'assoluta ed indistinta parificazione³³.

È allora nel secondo comma dell'articolo in questione che è possibile rintracciare la valenza della presenta analisi, nonché la legittimazione di un reddito minimo garantito, proprio laddove l'articolo pone in capo alla Repubblica un compito, quello di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitano *di fatto* libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". La locuzione *di fatto*, oggetto di un importante dibattito in Assemblea costituente, è fortemente voluta, ma soprattutto, è inserita con consapevolezza affinché queste parole potessero conferire a tutto l'articolo una valenza particolare e molto precisa. Il principio di partenza è la constatazione dei limiti *di fatto* che la Costituzione presuppone di fatto vi siano ma senza specificare quali. Questo perché la Costituzione intende dire che questi limiti di fatto devono essere dedotti attraverso la ricognizione della realtà sociale³⁴, dunque non possono

29 Cfr G. Monaco, "La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative", in *Forum di Quaderni Costituzionali*, anno pubblicazione 2010, su www.forumcostituzionale.it

30 Così G. Fontana, *Dis-eguaglianza e promozione ... cit.*, p. 11.

31 Così S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma, 2014, p. 46.

32 G. Monaco, "La tutela della dignità ... cit.

33 G. Fontana, *Dis-eguaglianza e promozione ... cit.*, p. 23.

34 Sul punto G. U. Rescigno, "Il progetto consegnato ... cit.", in particolare C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza ... cit.*, pp. 142-143-144.

essere stabiliti *a priori*, ma possono configurarsi in modo diverso e molteplice nel corso del tempo. Le difficoltà economiche non cancellano le norme in essa contenute, né i principi e i valori. La crisi in atto può rendere solamente più gravoso e rigoroso l'obbligo³⁵ di quell'attivazione da parte dello Stato nell'utilizzo delle risorse, destinandole con l'obiettivo primario di ridurre le diseguaglianze e assicurare la dignità. Solo affidando un significato diverso alla prescrizione dell'articolo 3, Il comma, si rende giustizia al concetto di eguaglianza, eliminando quell'esperienza storica che vuole la diseguaglianza come classe universale, e concependo invece l'eguaglianza come motore dello sviluppo economico nonché estensione dello sviluppo umano³⁶. Nel momento stesso in cui viene rimesso il compito di rimuovere gli ostacoli allo sviluppo della persona all'articolo 3, Il comma, questo può essere utilizzato per valutare la legittimità costituzionale delle azioni pubbliche volte a contrastare le diseguaglianze prodotte dal mercato attraverso tangibili misure redistributive della ricchezza³⁷. La lotta alle forme di esclusione sociale e la rimozione delle diseguaglianze "di fatto" si fondano proprio sulla necessità di sollevare dal bisogno quanti ne sono esposti. Si stabilisce la matrice etica fondamentale e originaria degli obiettivi di eguaglianza sostanziale da perseguire attraverso un'accorta strategia di diritti sociali. È la vittoria dell'uguaglianza sostanziale che permette di rispondere alla logica della 'liberazione dal bisogno' quale presupposto per il pieno e concreto sviluppo della persona e grazie alla quale si garantisce il pieno godimento dei diritti di libertà e la partecipazione alla vita politica³⁸.

In tale contesto, è necessario porsi una domanda: cosa accade, ed anche, cosa è possibile fare se *di fatto* oggi la piena occupazione non c'è; cosa accade se chi lavora non si vede ugualmente assicurata un'esistenza dignitosa?

A tali interrogativi non è pensabile lasciare nell'ombra le risposte provenienti dalla Costituzione, in considerazione dell'insieme dei suoi principi fondamentali (principio lavorista, principio personalista, principio di uguaglianza e principio solidarista). Infatti, i primi quattro articoli letti unitariamente risultano bastevoli ad assicurare il «pieno sviluppo della persona umana». Soprattutto, essi dicono qualche cosa di opposto alla rassegnazione indifferente e impotente, ponendo in capo alla Repubblica un preciso dovere, anzi, il "sacro dovere" di liberare *tutti* dall'oppressione del bisogno e garantire *a tutti* un'esistenza libera e dignitosa³⁹. Alla luce di quanto osservato, le responsabilità non devono farsi ricadere sulla Costituzione, anche riflettendo a quella stessa *ratio* delle disposizioni costituzionali che chiamano in campo la politica e il legislatore ai fini di una loro concreta attuazione. Quello che si vuole dire è che in sessanta anni di vita costituzionale non si è mai immaginata,

35 Così L. Carlassarre, "Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse", in *Costituzionalismo.it*, 2013, fascicolo 1, data pubblicazione il 4.06.2013, su www.costituzionalismo.it.

36 Ibidem.

37 M. Giampieretti, *Dis-eguaglianza e Mercato*, Atti del Convegno annuale Gruppo di Pisa, (19-20 giugno, 2015), in AA.VV (a cura di) M. Della Morte, *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli, 2016, p. 101.

38 Cfr G. Fontana, *Dis-eguaglianza e promozione ... cit.*, pp. 14-15.

39 Così C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza ... cit.*, p. 144.

proposta e soprattutto applicata una “procedura politica” che ponga come suo asse fondamentale l’analisi *ex ante* dello stato delle cose dell’intera società alla luce del secondo comma dell’art. 3 e le conseguenti proposte esplicitamente dirette a rimuovere gli ostacoli individuati, e la valutazione *ex post* dei risultati effettivamente raggiunti e delle ragioni del possibile mancato raggiungimento⁴⁰. Secondo tale ragionamento è la politica, nonché il sistema preposto alla realizzazione dei precetti costituzionali, a non rispettare e a non mettere in atto tutte quelle misure necessarie per il pieno sviluppo della dignità umana. La trama costituzionale offre ulteriori spunti. Un’altra specificazione dell’articolo 3 si può identificare nella disposizione successiva, laddove il principio personalista della Costituzione repubblicana trova applicazione coerente. Infatti nell’art. 4 la parola “lavoro” compare solo nel primo comma e come contenuto di un diritto: il diritto al lavoro. “La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il *diritto al lavoro*” e prendendo atto della difficile attuazione afferma “promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto”. Nel secondo comma, alla fine di una serie di dibattiti che mettono al centro il “dovere di lavorare”, così recita: “*Ogni cittadino* ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”⁴¹. Una norma con conseguenze giuridiche precise non un’inutile proclamazione: Stato, Regioni ed enti in cui la Repubblica si articola sono tenuti a promuovere le condizioni necessarie a rendere effettivo il diritto al lavoro⁴².

Nel contenuto dell’art. 4 Cost., in simbiosi coesistono la garanzia e la valorizzazione della libera scelta di ciascuno, in ordine all’attività lavorativa e la qualificazione dell’apporto di ciascuno come risorsa preziosa (ed in questa prospettiva, doverosa) per il progresso materiale e spirituale del Paese⁴³.

La lettura congiunta, spesso intrecciata, dei primi quattro articoli della Costituzione italiana è la conferma della necessità di una consapevolezza dei legami inscindibili tra dignità, solidarietà ed eguaglianza. È la personalizzazione del carattere “trasformativo” che la Costituzione imprime a questi principi attraverso l’indicazione di comportamenti dinamici che devono essere tenuti da soggetti pubblici e privati (i doveri di solidarietà dei singoli e il compito di rimozione degli ostacoli da parte della Repubblica) che non può essere sotteso. Non solo, l’intreccio delle previsioni costituzionali ci permette di individuare le relazioni tra i diritti e i doveri. Vengono sollevati i precisi ed inderogabili doveri costituzionali anche attraverso l’universalità dei precetti solidaristici⁴⁴.

A conclusione del nostro *iter*, lungo gli articoli riguardanti la “costituzione economica”, appare motivato poter affermare che lo *ius existentiae* si percepisce dall’analisi degli articoli, è presente, ma non è universalmente riconosciuto. Mentre nei primi quattro

40 Così G. U. Rescigno, “Il progetto consegnato ... cit.

41 Così C. Tripodina, *Il diritto a un’esistenza ... cit.*, p. 109.

42 Così L. Carlassarre, “Priorità costituzionali e ... cit.

43 Crf L. D’Andrea, “I principi costituzionali in materia economica”, in *Consulta On-line*, data pubblicazione 8.02.2014, su www.giurcost.org.

44 Così S. Rodotà, *Solidarietà. Un’utopia ... cit.*, pp. 46-50.

principi fondamentali della Costituzione, i costituenti lo hanno consacrato come “debito sacro” dello Stato. In quei principi/valori si è tracciato il volto storico della Repubblica, dei contorni della cittadinanza nell’essenza dei suoi diritti e dei suoi doveri. Inoltre, non può non essere menzionata la convinzione che accompagna i padri costituenti durante tutto il percorso preparatorio e poi finale della Costituzione: che un’esistenza libera e dignitosa sarebbe stata assicurata a tutti attraverso il lavoro per tutti; una condizione di piena occupazione adeguatamente retribuita. Assicurare il lavoro per tutti significa allo stesso modo assicurare un’esistenza libera e dignitosa. In questo modo ha un senso preservare all’assistenza sociale (di cui all’art. 38 Cost.) un ruolo quasi residuale. Si capisce bene, allora, che la “vocazione lavorista” della Costituzione non vuole essere intenzionalmente selettiva e neppure categoriale nelle tutele, ma universale. Proprio la trasformazione di una nuova tensione verso i bisogni e verso la tutela della dignità umana sono colte e lucidamente sottolineate da Costantino Mortati, che rintracciando un mutamento della natura umana, afferma che è l’essere reale e non più il cittadino indifferenziato, visto nella concretezza dei suoi bisogni, a evidenziare la necessità di nuovi strumenti di soddisfazione. Ma Mortati dice di più quando sostiene che nello stesso momento in cui muta la società si ottiene un mutamento del fine ultimo della funzione dello Stato; quest’ultimo non deve più garantire solamente le libertà, ma deve intervenire nella disciplina dei rapporti sociali per contrastare sia le prevaricazioni di potere, sia garantire un’equa distribuzione tra le classi dei beni della vita⁴⁵.

Superando le intenzioni dei costituenti, è impellente constatare come il sistema di protezione sociale costituzionale mostri un vuoto consistente. Il rischio in cui incorre la Costituzione è quello gravissimo di selezionare i beneficiari di una protezione. Nonostante tutte le disposizioni della Costituzione passate in rassegna, si dovrebbe far risiedere proprio nell’art. 3, Il comma, il fondamento di un reddito minimo garantito⁴⁶. In effetti, risulta impossibile non porre in posizione centrale del disegno costituzionale proprio l’art. 3 della Costituzione. La sua correlazione strutturale, nella prospettiva dell’utilità sociale o della funzione sociale, con tutti gli altri precetti fondamentali del testo, inducono a riconoscere come tra i diritti economici e i diritti sociali non possa non intercorrere un ideale rapporto di strumentalità dei secondi rispetto ai primi: senza effettività e tempestività di godimento i diritti sociali è come se non esistessero⁴⁷. Infine, l’articolo 3, al II comma, dota l’ordinamento di una “clausola di aggiornamento” dei compiti in capo alla Repubblica al variare delle condizioni socio-economiche di contesto⁴⁸, grazie alla quale può prendere vigore un progetto o, meglio, una misura tesa al superamento degli ostacoli stessi. Dotarsi di un reddito minimo garantito significa eliminare le disegualianze, dare libertà e garantire a tutti

45 Cfr C. Tripodina, “Reddito di cittadinanza come ‘risarcimento per mancato procurato lavoro’. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all’esistenza”, in *Costituzionalismo.it*, 2015, fascicolo 1, consultabile online su www.costituzionalismo.it.

46 Così C. Tripodina, *Il diritto a un’esistenza ... cit.*, pp. 127-149.

47 Cfr M. Cinelli, S. Giubboni, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali. Percorsi nazionali ed europei*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 83.

48 C. Tripodina, *Il diritto a un’esistenza ... cit.*, pp. 127-149.

un'esistenza libera e dignitosa, ma significa anche esaltare semplicemente i principi enunciati dalla Carta fondamentale e renderli effettivi.

Infine se si considera il reddito minimo garantito, come un "nuovo diritto sociale" in grado di proteggere l'individuo da condizioni di vita poco dignitose⁴⁹, non si può non fare riferimento alla Costituzione come luogo in cui il catalogo liberale dei diritti di libertà si allarga e inserisce una "libertà dal bisogno" materializzando il diritto ad esigere dalla Stato delle prestazioni atte ad assicurare alla persona e al cittadino almeno un minimo di sicurezza sociale e di giustizia sociale, si da creare quelle perequazioni materiali che sole possono rendere gli uomini "liberi ed eguali in dignità e diritti"⁵⁰.

Una volta ricompreso il reddito minimo nell'area dei diritti sociali, non si deve perdere di vista il principio fondante dei diritti sociali fondamentali stessi, nonché quella serie di vincoli incondizionati, speculari ad una condizione di diritto inviolabile, in cui i profili dell'assolutezza tendono ad essere percepiti non solo *erga omnes*, ma *erga omnia*, ossia al cospetto di qualsiasi altra condizione o elemento di carattere economico, quindi anche dal lavoro⁵¹; soprattutto avendo sempre presente l'obbligo di leggere tali diritti alla luce della trasformazione economica, politica e sociale in essere. Al fine di comprendere la situazione in atto riguardo la problematica *effettività* dei diritti sociali, bisogna legare il concetto di *sostenibilità* economica a quello di *fattibilità* pratica; a sua volta legare il concetto di *fattibilità* a quello di diretta *esigibilità* del cittadino. Quest'ultimo, a sua volta, si può dire essere la premessa della giuridicità dei diritti sociali, nonché la sua *giustiziabilità*⁵². Effettivamente – scrive Massimo D'Antona – «ci sono dei diritti fondamentali che non riguardano il lavoratore in quanto tale, bensì il cittadino che dal lavoro si aspetta identità-reddito-sicurezza, cioè fattori costitutivi della sua personalità»; ed oggi l'uomo non si riconosce più nel totalizzante modello del diritto al lavoro di stampo novecentesco e nell'idea sacrificale del lavoro di cui parlano le leggi ed anche i contratti collettivi del lavoro. Proprio in un'idea di superamento del lavoro, dovuto alla sua scarsità, si deve inserire piuttosto quel diritto teso alla soggettività dell'individuo, come persona, nonché come cittadino⁵³ e non come lavoratore. Proprio in quest'ottica è necessario tenere presente che il reddito minimo garantito, anche se spesso declinato in diverse forme, viene visto come la richiesta di un diritto "ricompositivo" nella e della cittadinanza non solo nazionale ma anche europea e si posiziona tra quei diritti sociali necessari a rilanciare la tutela della dignità umana e del più stringente «diritto all'esistenza»⁵⁴.

49 G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza ... cit.*, p. 61

50 Così S. Gambino, "I diritti dell'Unione Europea", in *Rivista di Diritto UNISC*, Santa Cruz Do Sul, maggio-agosto 2014, p. 124.

51 Sul punto G. M. Caruso, "Diritti sociali, risorse e istituzioni: automatismi economici e determinismo politico di un sistema complesso", in *Rivista federalismi.it* (Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo), 2016, n. 4.

52 Cfr A. Spadaro, *La crisi, i diritti ... cit.*, p. 23.

53 Così G. Casadio, *I diritti sociali ... cit.*, p. 172.

54 AA.VV. (a cura di) BIN ITALIA, *Diritti sociali e reddito ... cit.*, p. 20.

2. Tutele dello Stato vs tutele delle Regioni. Competenze esclusive e “livelli minimi essenziali” dei diritti sociali nell’ottica del reddito minimo garantito.

Nella legislazione sociale dei tempi più recenti si ricorre ad un’espressione, oramai diffusa e interiorizzata, che sembrerebbe fungere da mero parametro tecnico, ma in realtà si può ben cogliere come potrebbe assumere una valenza più sostanziale e profonda. Il concetto in questione è quello di “livello uniforme” nell’ambito delle prestazioni sociali. Livello che delle volte viene qualificato come essenziale, altre come minimo⁵⁵. Il principale punto di riferimento, per la sua identificazione terminologica, è comunque la Carta costituzionale, che li definisce propriamente come “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, comunemente rappresentato con l’acronimo Leps (livelli essenziali delle prestazioni sociali)⁵⁶.

Quella dei “livelli minimi essenziali” è una clausola che pone di fronte una problematica configurazione di quei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, andando direttamente a intaccare il riparto delle competenze legislative ed amministrative tra Stato e Regioni, ma non solo, anche la dialettica tra potere politico e cittadini⁵⁷. La clausola, porta, infatti, a (ri)considerare le questioni concernenti il delicato rapporto tra il piano dei diritti e quello dei poteri nel loro reciproco intreccio, e con riguardo ai due aspetti singolarmente considerati. Sul piano dei diritti pone la problematica della ricerca di un qualche equilibrio tra le ineludibili esigenze di un libero ed incompressibile sviluppo della persona (c.d. “universalità” del godimento dei diritti) e la sostenibilità finanziaria “delle ragioni” della solidarietà (c.d. “selettività” nel godimento dei diritti stessi). Mentre sul piano dei poteri il punto centrale del problema pone la ricerca di un adeguato equilibrio tra le ragioni dell’unità e quelle dell’autonomia politica e del decentramento amministrativo⁵⁸.

Sulla scorta di quanto detto finora, sembra preminente affidare un ruolo assai specifico e soprattutto innovativo a questo concetto, poiché non servirebbe ad individuare semplicemente una soglia *standard*, cioè una dotazione tecnicamente stabilita in base alla disponibilità delle risorse finanziarie, bensì in quanto strumento per conseguire obiettivi di uguaglianza sostanziale, e dunque per rimuovere situazioni di impedimento verso i diritti in generale⁵⁹.

55 Sul punto E. Balboni, “Il concetto di ‘livelli essenziali e uniformi’ come garanzia in materia di diritti sociali”, in *Rivista Le Istituzioni del Federalismo*, Maggioli editore, 2001, n. 6, p. 1103.

56 Così F. Pesaresi, “La normativa nazionale e regionale sui livelli essenziali”, in AA.VV. (a cura di) E. R. Ortigosa, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, Milano, 2008, p. 105.

57 Idem, “La «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» e la materia «tutela della salute»: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell’era del decentramento istituzionale”, in *Giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè editore, 2006, vol. 51, n.2, p. 1734.

58 Sul punto L. Trucco, “Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali”, in *Gruppo di Pisa*, 1 Settembre 2012, consultabile online su www.gruppodipisa.it, p. 1.

59 Cfr E. Balboni, “Il concetto di ... cit.», p. 1103.

Con la legge quadro n. 328 del 2000 (art. 22, comma 2) il concetto di “livello essenziale” viene per la prima volta esteso alla materia dell’assistenza sociale (nella letteratura di settore si parlerà di Liveas definiti con decreti successivi alla l. 328/00)⁶⁰. L’iter sulla determinazione dei Lep nell’ambito dell’assistenza sociale si sofferma, o piuttosto arena, su aspetti cruciali concernenti le risorse economiche e le soluzioni fiscali atte a supportare un programma finalizzato a garantire l’esigibilità a livello nazionale di diritti civili e sociali. A distanza di pochi mesi dall’emanazione della legge quadro sull’assistenza si realizza con decreto dell’8 Agosto 2001, nonché la prima riforma del Titolo V della Costituzione, e si stabilisce la competenza esclusiva dello Stato per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e i diritti sociali⁶¹. Il concetto di livello essenziale ed uniforme ormai costituzionalizzato, avviene privilegiando senz’altro il profilo che attiene all’esercizio dei diritti, e dunque alla relativa fruizione delle prestazioni. L’espressione ricorre due volte: nell’art. 117, il cui comma 2, lett. m) riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” nonché nell’art.120, il cui secondo comma riconosce al Governo poteri sostitutivi in presenza di diverse circostanze, tra cui quella della “*tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*”⁶². All’indomani della riforma del Titolo V, si assiste ad un assestamento dell’assetto competenziale tra Stato, Regioni ed enti locali⁶³. La situazione si definisce ulteriormente attraverso interventi della Corte costituzionale su alcune parti del dettato normativo che sono altresì integrate, nell’ottica di supplire all’incertezza delle scelte politiche che da sempre determinano squilibri comportamentali delle Regioni e dell’autonomia dell’ordinamento⁶⁴.

Rispetto al previgente art. 117 Cost., la nuova formulazione della disciplina costituzionale prevede ambiti di competenza in materie che hanno riflessi sui diritti fondamentali, sia sociali che civili⁶⁵. Non potendo riportare in lettura il quadro

60 Il concetto di “livello di assistenza uniforme” viene per la prima volta introdotto in Italia nel 1992 nel settore della sanità con il decreto legislativo n. 502. In una prima fase il parametro di riferimento per il concetto di livello uniforme è di tipo unicamente finanziario, nei fatti, i Lea, si limitano ancora alla determinazione di una quota di spesa pro-capite.

61 Sul punto L. Leone, “Una prospettiva multidimensionale dei livelli essenziali”, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2006, p. 41.

62 Cfr E. Balboni, “Il concetto di ... cit., p. 1106.

63 La modifica dell’art. 114 Cost., unitamente a quella dell’art. 117 e dell’art. 118, rendono esplicito e pienamente operante quanto già materialmente introdotto nell’ordinamento territoriale dalle cd “Riforme Bassanini” (a partire dalla l. n. 59/1997). Con tali disposizioni si realizza una sostanziale costituzionalizzazione del principio di “sussidiarietà”, divenuto ormai uno dei *topoi* della pubblicistica giuridica e politica, giacché elemento connotativo ai fini della materiale (innovata) allocazione territoriale delle funzioni amministrative (e con essa del necessario riordino della stessa mappa dei poteri locali), così S. Gambino, “Crisi economica e diritti sociali (con particolare riguardo al diritto alla salute, all’assistenza sociale e all’istruzione)”, consultabile su www.researchgate.net, data pubblicazione novembre 2016, p. 6.

64 Sul punto D. Pappano, “Autonomia finanziaria degli enti territoriali e garanzia dei diritti al tempo della crisi”, in *Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo*, 2016, n. 2, consultabile online su www.federalismi.it.

65 Così S. Gambino, “Crisi economica e ... cit., p. 7.

completo disegnato dal novellato articolo, sembra utile individuare la ripartizione delle competenze che riguardano in generale le politiche di “inclusione sociale”, che nello specifico caso di studio interessano. Dunque, fanno parte della legislazione esclusiva di competenza statale: la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, I comma, Cost. lett. m) e la legislazione in materia di “previdenza sociale” (art. 117, I comma, Cost. lett. o). Mentre le materie di competenza concorrente statale e regionale riguardano: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione ma con l’esclusione dell’istruzione e formazione professionale (sicché, come osservato, quest’ultima costituisce l’unica materia nominata di competenza regionale residuale), sostegno all’innovazione per i settori produttivi, tutela della salute, previdenza complementare e integrativa, promozione e organizzazione delle attività culturali. Completa il quadro delle competenze fondamentali per le politiche d’inclusione sociale l’art. 117, VII comma, Cost., che impone alla legislazione regionale l’onere di rimuovere ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e di promuovere la parità di accesso fra uomini e donne alle cariche elettive⁶⁶.

In buona sostanza la ratio della disposizione di cui all’art. 117 (c. 2, lett. m) risulta ispirarsi ad una logica di tipo garantista. Nell’assegnare alla legislazione esclusiva dello Stato la materia della determinazione dei “livelli essenziali” la nuova disposizione costituzionale si prefigge come finalità principale di assicurare tali livelli essenziali di prestazione su tutto il territorio nazionale, garantendo in tal modo il principio di eguaglianza di fronte alla legge, da intendersi anche come eguaglianza di fronte alla Costituzione. Inoltre, attraverso la revisione costituzionale si compie un definitivo superamento del modello teso all’uniformismo e al centralismo. Rispetto al precedente impianto costituzionale di tipo “accentratore”, con la novellata riforma, le problematiche possibili sono l’eventuale lesione del principio di uguaglianza dei cittadini (eguaglianza interpersonale) all’interno di ogni singola Regione e la possibile diseguaglianza con riferimento al relativo luogo di residenza (eguaglianza interterritoriale)⁶⁷. Tuttavia, a risolvere eventuali torsioni egualitarie in ambito interpersonale è sufficiente far intervenire la previsione di cui all’art. 3, c. 1 Cost.; al contrario, risultano senza copertura costituzionale le eventuali diseguaglianze interterritoriali, presenti nella realtà economica del Paese. È dal verificarsi di quest’ultima possibile disuguaglianza, dovuta alle diversità territoriali e alle relative “minori capacità fiscali per abitante”, che costituisce garanzia effettiva del diritto di cittadinanza unitaria e sociale, la novellata previsione di cui alla lett. m) dell’art. 117, c. 2, Cost.⁶⁸

Sulla scorta di quanto esplicitato, deve essere evidenziata un’ulteriore specificazione tesa a sostenere che il parametro dei livelli essenziali e/o uniformi va inteso come vincolo che il centro impone agli enti territoriali, costringendoli a garantire almeno i

66 Così A. Gragnani, “Inclusione e solidarietà”, in *Gruppo di Pisa*, data pubblicazione 6 Giugno 2014, consultabile online su www.gruppodipisa.it, p. 14.

67 Così S. Gambino, “Crisi economica e ... cit.,” pp. 8-9.

68 Ibidem.

livelli di prestazioni prestabiliti. In tal senso, i livelli essenziali si pongono, nell'ottica delle Regioni, soprattutto come obiettivo "positivo" imposto dal centro da perseguire e rispettare. D'altro canto, sempre tale parametro, può (e si deve) intendere come una soglia minimale che una volta soddisfatta apre ulteriori spazi d'azione e differenziazione tra i diversi territori all'interno dello Stato, lascia dunque la libertà di offrire di più, una volta che si sono soddisfatti i livelli essenziali, anche se nella realtà quest'ultima possibilità non si è mai riscontrata fino ad ora, soprattutto a causa della scarsa autonomia d'entrata delle Regioni⁶⁹.

Sintetizzando, la logica della riforma è quella del rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, di assicurare la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica e, in particolare, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. Se ne può concludere che, se pure la previsione di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), in via astratta, può apparire non strettamente necessaria ai fini della tutela dei diritti fondamentali civili e sociali, l'esplicito richiamo della disposizione costituzionale, trova la sua motivazione e logica nell'esigenza di rendere manifesto che il quadro costituzionale dei principi fondamentali non subisce modifica alcuna per quanto concerne i principi ispiratori della forma di Stato democratica e sociale⁷⁰.

All'art. 119 Cost., si trova un ulteriore riscontro logico tra le funzioni attribuite agli enti territoriali nel nuovo Titolo V in cui sono incluse sicuramente le prestazioni destinate a soddisfare i diritti sociali e/o civili dei cittadini. A tale finalità, opera un fondo perequativo, previsto per assicurare su tutto il territorio nazionale, l'effettivo esercizio dei diritti, qualora il soddisfacimento dei medesimi, rientri tra le normali funzioni di Comuni, Province, Regioni, nonché Città metropolitane. La stessa disposizione prevede poi un ulteriore intervento solidaristico da parte dello Stato in termini di interventi speciali e risorse aggiuntive allo scopo di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Anche nell'art. 119 Cost. vengono nuovamente citati i diritti alla persona, in funzione della cui garanzia lo Stato può destinare ulteriori risorse, mirando a realizzare quella uniformità del tenore di vita o almeno una concreta progressione di avvicinamento che costituisce il vero contenuto del principio di uguaglianza sostanziale ed il presupposto per la partecipazione dei cittadini, anzi dei lavoratori, alla vita sociale, politica, economica, del Paese (art. 3 comma II Cost.)⁷¹.

Seguendo la lettura del testo costituzionale da altro punto di vista, le modifiche operate all'art. 119 Cost., introducono due principi incidenti in maniera diretta sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Il primo principio riguarda la regola secondo la quale l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, debba essere assicurata nel rispetto dei relativi bilanci.

69 Cfr E. Balboni, "Il concetto di ... cit., 1111.

70 Cfr S. Gambino, "Crisi economica e ... cit., p. 9.

71 Sul punto G. Bartoli, "I livelli essenziali delle prestazioni sociali: profili interpretativi", in *Rivista elettronica Amministrazione in Cammino*, consultabile online su www.amministrazioneincammino.luiss.it.

In questa prospettiva il principio del pareggio/equilibrio di bilancio diviene un vincolo costituzionale, in grado di limitare l'autonomia finanziaria degli enti, nonché di subordinare al rispetto dell'obbligo di equilibrio di bilancio le politiche regionali e locali. Il secondo principio concerne invece la responsabilizzazione degli enti territoriali nel perseguimento degli obiettivi di equilibrio della finanza nazionale pubblica⁷². La questione riguardante i vincoli di bilancio all'interno del nostro ordinamento, sarà trattata nello specifico più avanti; qui quello che si vuole mettere in risalto è l'individuazione di una problematica evidente e consequenziale sia alla riforma del Titolo V che ai vincoli di bilancio divenuti, a seguito della crisi economica, sempre più incisivi e incidenti sulla determinazione dell'azione in campo di valori costituzionalmente protetti. Se da una parte i "livelli essenziali" sanciti dall'art. 117 Cost. devono operare su tutto il territorio e altresì devono essere rispettati dalle Regioni, dall'altra, i vincoli di bilancio, operano un restringimento delle risorse finanziarie tali da inasprire la tutela dei livelli essenziali della Carta costituzionale, poiché posti alla tutela dei diritti fondamentali sia sociali che civili. Questa anomalia ovviamente opera sul piano dell'effettività dei diritti pretensivi, conducendo ad un ritorno all'amministrazione uniforme e centralistica⁷³. Proprio all'interno di questo intreccio costituzionale, giungiamo in via conclusiva, ad individuare all'interno del complesso rapporto tra Stato e Regione un raccordo di quei limiti essenziali proclamati nella Costituzione, in cui si potrebbe inserire il riconoscimento del reddito minimo garantito. Ciò non risulta affatto una forzatura. Il reddito minimo garantito, infatti, si colloca tra quelle misure atte a garantire un mantenimento di vita degna, dunque facente parte di quelle possibili politiche volte all'assistenza sociale. Seguendo questa via di principio, collochiamo allora il reddito minimo garantito come una misura tesa a stabilire 'i livelli essenziali'. La legge n. 328 del 2000 qualifica il "Reddito minimo d'inserimento" quale «misura di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito» che rientra tra quelle che «costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi». Pur dovendo precisare che tale definizione appare in una legge antecedente la riforma del Titolo V, quello che si pone ad evidenza è l'individualizzazione storica nel reddito minimo garantito di un livello essenziale di prestazione sociale⁷⁴. Rimane tuttavia evidente che la disciplina di un eventuale reddito minimo garantito quale LEP, vale a dire, quale misura a vocazione universale ed uniforme su tutto il territorio nazionale, consente di superare il rischio di un eccesso di frammentazione, di mancanza di coesione sociale e territoriale in conseguenza del moltiplicarsi di iniziative locali con tutele sociali differentemente graduate⁷⁵.

72 Sul punto L. Mollica Poeta, "L'autonomia degli enti territoriali alla prova della crisi economica: nuovi vincoli ed equilibri di bilancio", in *Gruppo di Pisa*, data pubblicazione 18.09.2014, consultabile online su www.gruppodipisa.it.

73 Cfr S. Gambino, "Crisi economica e ... cit.", p. 14.

74 Così C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza ... cit.*, p. 210.

75 Sul punto N. Maccabiani, "Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà: portata, iter e profili di rilievo Costituzionale", in *Rivista AIC*, 2017, fascicolo 3, data pubblicazione 19.12.2017, consultabile online su www.rivistaaic.it.

In realtà, il “diritto al mantenimento e all’assistenza sociale”, dei cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, è disciplinato dall’art. 38, I comma, Cost., di cui come oramai noto ci sono due possibili letture: una prima, che attrae la disciplina di favore nella materia previdenziale; una seconda, nella quale si coglie un *favor* esplicito per i ‘lavoratori’, mentre i ‘cittadini’, nella loro (eventuale) condizione di ‘soggetti deboli’ restano affidati sostanzialmente all’ambito delle politiche sociali, intese come erogazione di servizi alla persona e alla comunità, compatibilmente alla disponibilità delle risorse del bilancio pubblico assegnate a tale scopo⁷⁶. Proprio individuando il diritto all’assistenza sociale come riconosciuto estensivamente nell’art. 38, I comma, a garanzia dell’esistenza, il suo “mantenimento” rappresenta allo stesso modo il contenuto minimo essenziale, che laddove manchi di tutela, conduce irrimediabilmente alla violazione del diritto stesso. Per garantire tale diritto non è certamente possibile sovrapporre il contenuto minimo essenziale di un diritto e i livelli essenziali delle prestazioni tese a garantirlo, ma allo stesso modo i livelli essenziali delle prestazioni devono garantire almeno quel contenuto⁷⁷.

La trattazione invero potrebbe apparire problematica se le disposizioni novellate della Costituzione vengono lette nell’ottica prevalente dei “livelli essenziali” o in quella delle competenze ripartite secondo il modello di un federalismo imperfetto tra Stato-Regione a cui si aggiunge la pretesa di individuare legittimamente una forma di reddito minimo garantito. In realtà, intrecciate tra loro, queste previsioni sembrano offrire una lettura veramente innovativa ed anche semplificatoria dell’argomento in questione.

L’art. 117, comma I, infatti, lascia aperto il presupposto di riservare allo Stato, in ordine generale, l’erogazione di tali livelli essenziali, riservando alle Regioni uno spazio importante per una più puntuale disciplina della materia e per il coordinamento con altre misure di inclusione e di promozione sociale⁷⁸. Un’eventuale formulazione di reddito minimo garantito incontrerebbe senza dubbio nell’anomalia cui è sottoposto il nostro sistema di regionalismo forte il nocciolo duro dei vincoli di bilancio, ma allo stesso modo troverebbe ragione e fondamento nella sua formulazione come garante di quei livelli minimi essenziali proclamati nella Carta a tutela di un diritto sociale fondamentale, in questo caso, il diritto di vivere in modo libero e dignitoso. Sarebbe ben chiaro che nella prospettiva dell’attuale ripartizione delle competenze, allo Stato spetterebbe la sua erogazione (monetaria), mentre alle Regioni spetterebbe l’importante compito di gestire dal punto di vista amministrativo una siffatta misura, ma anche tutte quelle cosiddette forme di “reddito indirette” come agevolazioni nei servizi necessari e primari che riguardano prettamente il campo delle competenze concorrenti o esclusive delle Regioni⁷⁹.

Dunque, il reddito minimo garantito non troverebbe un ostacolo nei precetti degli art. 117, 118, 119; al contrario, esso individuerrebbe nel concreto decentramento

76 Cfr S. Gambino, “Crisi economica e ... cit., p. 28.

77 Così C. Tripodina, *Il diritto a un’esistenza ... cit.*, p. 213.

78 Così G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza ... cit.*, pp. 95-96.

79 Così C. Tripodina, *Il diritto a un’esistenza ... cit.*, p. 214.

territoriale costituzionalmente stabilito un mantenimento dell'unitarietà della "cittadinanza" anche come collante dei sistemi politici e legislativi locali. La sicurezza previdenziale in quanto diritto sociale è costitutivo del diritto di "cittadinanza", inteso quale diritto all'eguaglianza sostanziale, cioè alla rimozione, da parte dei pubblici poteri, delle situazioni di impedimento nell'esercizio dei diritti⁸⁰.

Il policentrismo esplicitato dal sistema e la differenziazione non possono comprimere lo statuto della cittadinanza, intendendo dire che solo lo Stato è competente nel fissare per tutto il territorio le condizioni in presenza delle quali si possono assumere come garantiti i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali⁸¹.

3. *Vincoli comunitari, pareggio di bilancio: la difficile effettività dei diritti sociali*

La rilevanza delle scelte degli ultimi anni in campo politico, ma anche e soprattutto in campo giuridico, preconizzano il futuro di valutazioni che mirano alla universalizzazione di alcuni diritti sociali. È anche nel quadro normativo che riscontriamo delle difficoltà e dei limiti. L'importanza di dotarsi di una misura come il reddito minimo garantito (all'interno di una norma costituzionale) mostrerebbe un'inversione di marcia imponente. La previsione non sarebbe di poco conto, giacché il precetto del reddito minimo garantito affonda le sue radici non solo nel terreno dei diritti, ma più in generale all'interno di un progetto rivolto al consolidamento del modello sociale. Per tale motivo, tra le riforme maggiormente discusse, occupa un posto di rilievo la legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che introduce con il nuovo articolo 81 Cost. il principio del pareggio/equilibrio di bilancio nella Carta costituzionale, imponendo vincoli stringenti e puntuali in materia di bilancio, contabilità pubblica e stabilità finanziaria, mentre con la modifica degli artt. 117 e 119, fissa le regole in tali materie anche per le regioni e gli enti locali. È una riforma particolarmente rilevante quella in esame poiché modifica notevolmente la Costituzione repubblicana, introducendo nel programma costituzionale del 1947, modellato sullo Stato sociale, una precisa politica finanziaria delle pubbliche amministrazioni, in cui si vietano deroghe, nonché il ricorso all'indebitamento, nel tentativo di contenere la spesa pubblica⁸². A questo punto sembra necessario porre l'accento dello studio su un aspetto preminente riguardante l'equilibrio di bilancio, intendendo innanzitutto con tale espressione non solo il tendenziale equilibrio dei conti pubblici, bensì il ben più delicato bilanciamento tra le esigenze della spesa pubblica e il soddisfacimento dei diritti *de quibus*⁸³.

80 Sul punto A. Poggi, "La previdenza sociale dopo la riforma dell'art. 117", in *Rivista Le Istituzioni del Federalismo*, Maggioli editore, 2002, n. 5, p. 776.

81 Ibidem.

82 Sul punto E. Furno, "Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini della recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili", in *Consulta online*, data pubblicazione 16.03.2017, consultabile online su www.giurcost.org, p. 106.

83 Così C. Marchese, "Diritti sociali e vincoli di bilancio", in Corte Costituzionale Servizio Studi, 2014, consultabile online su www.cortecostituzionale.it.

Il novellato art. 81 Cost. obbliga a mettere a confronto l'interesse da esso tutelato con gli interessi che allo stesso modo vengono limitati dall'azione dell'articolo nel campo normativo. Dal confronto ne deriva un divario importante. È sufficiente dimostrare la profondità di tale divario, rilevando come il vincolo posto dall'art. 81 Cost. vada a contrapporsi potenzialmente con il principio fondante della Costituzione, nonché con il valore centrale su cui è imperniato il sistema costituzionale: la persona umana e la sua dignità⁸⁴. Con ciò s'intende dire che non è una minaccia diretta alla dignità umana il rinnovato articolo in questione ma che, divenendo una norma sulle norme, quest'ultimo va a svilire (in parte) il principio dei principi posto come punto caratterizzante della Costituzione, cioè la tutela della dignità umana e non solo la salvaguardia dei conti pubblici.

È su questa forte contrapposizione, o meglio preoccupazione, che si intrecciano in maniera diversa le domande sociali, la questione delle risorse e dei vincoli di bilancio e le cosiddette 'priorità costituzionali'⁸⁵. La situazione sembra essere scivolata ulteriormente di mano se si fa riferimento alla crisi economico-finanziaria diventata sistemica dal 2008 che conduce ad uno scarto maggiore tra bisogni e risorse. Proprio la crescente situazione d'instabilità accelera il processo di "giurisdizionalizzazione" dei conflitti politici e delle domande sociali. Le acclamate carenze degli organi politici nel far fronte alle domande di giustizia sociale, provenienti soprattutto dall'ambito economico-sociale, impongono di rivolgere il ricorso al giudice (costituzionale e non), oramai diffusamente colto come ultimo possibile rimedio all'irrisolvibile questione dell'appagamento dei bisogni condannati ad essere insoddisfatti a favore dell'equilibrio di bilancio proveniente dall'alto⁸⁶. Ovviamente, in questo senso, il progetto costituzionale sembra chiaro se si segue il precetto dell'art. 3 Cost. in cui si affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Appare ovvio come la Costituzione indichi una strada, imponga un obiettivo. Per tale ragione, come viene autorevolmente sottolineato, non pare compatibile con il dettato costituzionale quell'affermazione secondo cui "alle fasce più deboli siano riconosciuti dei diritti, diritti fondamentali, solo se e quando le risorse disponibili, o la situazione economica lo consente"⁸⁷.

La fissazione di quei "livelli minimi essenziali" all'interno del novellato art. 117 Cost. sembrerebbero determinare un contro-limite al nucleo duro dei vincoli di bilancio. Certamente quello che accade con la riforma che offre un nuovo assetto al testo costituzionale costituisce un solco incisivo rispetto al precedente testo, contraddistinto piuttosto dal contemperamento degli interessi finanziari con gli altri interessi costituzionalmente protetti, mentre, oggi, questa originaria situazione

84 Sul punto L. Carlassarre, "Diritti di prestazione e vincoli di bilancio", in *Costituzionalismo.it*, 2015, fascicolo 3, consultabile online su www.costituzionalismo.it.

85 Così L. Carlassarre, "Priorità costituzionali e ... cit.

86 Sul punto A. Ruggeri, "Crisi economica e crisi Costituzionale", in *Consulta online*, data pubblicazione 15.09.2012, consultabile online su www.giurcost.org.

87 Cfr L. Carlassarre, "Diritti di prestazione ... cit.

sembra stravolta in nome di una supremazia degli interessi finanziari rispetto alla tutela dei diritti (quantomeno in ambito pratico). Il previgente art. 81 Cost. è da interpretare come previsione della corretta regola procedurale, secondo cui nessuna legge, che importi nuove e maggiori spese può essere approvata dal Parlamento senza indicare i mezzi per farvi fronte. Allora il *punctum dolens* del dibattito dottrinario si focalizza sul rilievo da attribuire al passaggio dalla precedente formulazione alla nuova declinazione dell'art. 81 Cost. e se quest'ultima abbia realmente comportato o meno un radicale mutamento della politica finanziaria sia a livello statale che a livello locale, finendo con il sacrificare alla sostenibilità finanziaria anche la tutela dei diritti fondamentali e, tra questi, dei diritti sociali⁸⁸.

Per trovare la risposta o quanto meno comprendere le logiche che portano ad assumere una siffatta normativa occorre partire dall'analisi di alcuni momenti caratterizzanti, *in primis* le scelte operate dalla *governance* europea, per passare poi all'analisi del recepimento della normativa in campo nazionale, guardando da vicino alle scelte adoperate per rendere effettive le decisioni sovranazionali.

Senza dubbio il più rilevante degli interventi è il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (il c.d. *Fiscal Compact*), sottoscritto da tutti gli Stati membri nel marzo 2012 (ad esclusione di Regno Unito e Repubblica Ceca)⁸⁹. Il Fiscal Compact è l'ultimo atto che conclude il percorso avviato nel 1992 con il Trattato di Maastricht, dal quale si adopera una *escalation* in materia di vincoli europei di finanza pubblica con la formulazione di una sempre più minuziosa e rigorosa disciplina⁹⁰. Se guardiamo al recepimento della normazione europea che avviene, come detto, nell'ordinamento italiano attraverso la riforma costituzionale del 2012, in particolar modo all'interno della riformulazione dell'art. 81⁹¹, si comprende bene il peso che questi vincoli di bilancio assumono nell'ordinamento interno. Più volte nel dibattito sulla riforma viene messa in evidenza la rapidità ed il clima di silenzio con cui si è passati all'approvazione di una legge costituzionale a cui si attribuisce il titolo "pareggio di bilancio". È altresì sottolineato come la scelta costituzionale sia discrezionale e non, invece, imposta dal diritto europeo, e che vi è anche una difformità fra intitolazione delle leggi (costituzionali e ordinarie) ed il loro contenuto: nel titolo si parla di pareggio, termine fortemente evocativo di una chiara politica di bilancio ispirata al rigore finanziario, nel testo invece si utilizza il termine equilibrio, nozione molto più flessibile. La distinzione fra pareggio ed equilibrio, infatti, è essenziale, poiché non è una differenza di natura formale ma di tipo sostanziale. Se il "pareggio", invero, indica la parità numerica fra entrate ed uscite, dunque un rigido concetto matematico che non si presta a

88 Cfr E. Furno, "Pareggio di bilancio ... cit.", p. 109.

89 Così F. Saitto, "Costituzione finanziaria ed ... cit.

90 Cfr L. Mollica Poeta, "L'autonomia degli enti ... cit.", inoltre si specifica che la maggiore rigidità del Trattato sulla stabilità si riscontra principalmente nell'art. 3 in cui si dispone che i bilanci degli Stati firmatari debbano essere «in pareggio di bilancio o in avanzo», considerando tale regola rispettata «se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito dal Patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo», così E. Furno, "Pareggio di bilancio ... cit.

91 Così L. Mollica Poeta, "L'autonomia degli enti ... cit.

considerazioni e condizionamenti di sorta, utilizzando la parola “equilibrio”, invece, si vuole determinare implicitamente una valutazione, una scelta⁹².

Tale vicenda mostra senza dubbio delle anomalie anche perché una revisione della Costituzione forse non risultava strettamente necessaria⁹³. È per tale ragione che il dibattito si consuma intorno alla logica dei rapporti che si sviluppano tra risorse e diritti, quindi tra elementi incomparabilmente eterogenei. Il problema finisce così per risolversi in un conflitto tra efficienza e giustizia che, rispondendo rispettivamente a una logica quantitativa e ad una qualitativa, si attestano come valori difficilmente sintetizzabili. È in questa difficile congiunzione che si inseriscono i diritti sociali, dove l'amministrazione sarebbe così gravata da una serie di vincoli incondizionati, speculari ad una concezione di diritto assoluto, in cui i profili dell'assolutezza tendono ad essere percepiti non solo *erga omnes*, ma *erga omnia*, ossia al cospetto di qualsiasi altra condizione od elemento dal carattere economico⁹⁴.

Non si può di certo negare che la produzione di “solidarietà” sia a costo zero; esige capitale sociale e risorse finanziarie. Al venir meno di tali congiunture economiche si determinano condizioni politiche e culturali di restringimento della solidarietà. La situazione di irresponsabilità si è acuita a seguito dell'uso fortemente ideologico della crisi teso a voler imporre un ridimensionamento complessivo della spesa sociale. In una situazione di precarietà generale, il tema delle risorse scarse implica direttamente i criteri da seguire per la loro allocazione. In un simile contesto, ci si chiede se possa farsi riferimento alla sola discrezionalità politica o se quest'ultima, in uno Stato costituzionale di diritto, non trovi un limite proprio nel dovere di assicurarne la garanzia. In tale interrogativo ritorna la questione del rapporto tra scelte politiche e principi costituzionali. Ma secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, la discrezionalità legislativa si può esercitare fino al punto in cui non entra in conflitto con i diritti fondamentali, anzi ne deve costituire condizione per la loro “effettività”⁹⁵. È tuttavia naturale individuare le chiavi di volta del complesso equilibrio nel valore della solidarietà e nell'adeguatezza della perequazione finanziaria. Come evocato in dottrina, la paura è il rischio di uno scivolamento verso il basso dei contenuti della nuova disciplina delle prestazioni essenziali in materia di diritti civili e sociali e con esso di un difficile limite da opporre all'arbitrio delle maggioranze parlamentari,

92 Sul punto D. Mone, “La costituzione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti”, in *Rivista AIC*, 2014, n. 3, data pubblicazione 01.08.2014, consultabile online su www.rivistaaic.it.

93 Infatti, nonostante nell'art. 3 del *Fiscal Compact* venga richiamata l'introduzione di norme vincolanti preferibilmente costituzionali a sorreggere l'impianto del pareggio di bilancio, da un pronunciamento del legislatore francese, si può comprendere che il vincolo richiesto dal *Fiscal compact* presenta natura essenzialmente procedurale, per cui invece di modificare la Costituzione è dunque ben possibile operare sui regolamenti parlamentari, oppure approvare una legge di “sistema” condizionante, così R. De Martino, “Revisione dei Trattati europei, Fiscal Compact e Costituzione italiana”, in *Rivista AIC*, 2015, n. 1, data pubblicazione 06.02.2015, consultabile online su www.rivistaaic.it

94 Sul punto G. M. Caruso, “Diritti sociali, risorse e istituzioni: automatismi economici e determinismo politico di un sistema complesso”, in *Federalismi.it*, 2016, n. 4, consultabile online su www.federalismi.it.

95 Così S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Bari, 2014, pp. 126-127.

possibilità che devono essere superate attingendo alle più avanzate e convincenti interpretazioni dottrinarie della Costituzione, *magis ut valeant*, nonché verso una giurisprudenza costituzionale che fin qui ha dimostrato di riuscire ad apportare un equilibrio nel bilanciamento dei beni costituzionali di volta in volta coinvolti nel processo costituzionale⁹⁶.

In tal modo, il problema dell'effettività dei diritti sociali può assumersi come superato solo guardando ad una più incisiva tutela proveniente dalle Corti (nazionali ed europee). L'intero tema del benessere altrimenti dovrebbe essere ritenuto irrilevante o marginale rispetto agli spazi lasciati liberi dalla gestione economicamente condizionata dalle risorse disponibili, in attesa di tempi migliori, di un ritorno cioè dell'auspicata crescita economica. Ma la riflessione giuridica non può essere svolta avendo come riferimento la sola crescita⁹⁷. Occorre superare la logica di mercato a favore di una effettività e giustiziabilità dei diritti sociali tesi al consolidamento della dignità umana. Prima di andare alla ricerca di nuove forme ordinarie e di organizzazione politica che meglio si adeguano con le logiche del mercato, è necessario vincolare l'economia ai principi (e doveri) dello Stato costituzionale: democrazia, libertà, eguaglianza, solidarietà⁹⁸.

In un'ottica garantista s'inserisce il principio di proporzionalità che, oltre a legittimare il potere di controllo del giudice sulle decisioni dei *law makers*, contribuisce a rendere il bilanciamento trasparente e controllabile dalla pubblica opinione, ma contribuisce anche a sottrarre i giudici alle accuse di attivismo giudiziario, come invece nel caso dell'affermazione dei diritti in ragione di una loro antologica ed assoluta prevalenza, a prescindere da ogni considerazione di compatibilità con il quadro economico. Proprio il principio di proporzionalità è invocato come strumento di bilanciamento, nonché come cerniera di ragionevole comunicazione tra impellenza delle misure e ragionevolezza e proporzionalità del loro impatto sui diritti. In tal modo, contribuisce a consolidare il contenuto indefettibile di un diritto, nel bilanciamento con altri diritti, ma al contempo collegandone la massima condizionalità compatibile con la loro giuridica e materiale sopravvivenza (effettività)⁹⁹. Sulla scorta degli strumenti messi a disposizione come bilanciamento rispetto agli incombenti vincoli di bilancio, è possibile attivare le protezioni che sono necessarie nell'immediatezza e che attengono sia alle esigenze della persona, sia in generale alla società, soprattutto al fine di mettere in atto un meccanismo che possa provocare un miglior funzionamento dello Stato sociale anche per il futuro, senza possibilità di graduazioni.

Nonostante le incertezze prodotte dalla riforma del Titolo V, della parte seconda, sia quelle provenienti dalla rimodulazione dell'art. 81 Cost., si deve affermare che non è postulabile una gerarchia tra valori costituzionalmente garantiti. Allo stesso modo, si deve affermare che non tutti i principi richiamati dalle disposizioni costituzionali

96 Cfr S. Gambino, "Crisi economica e ... cit.", p. 16.

97 Così S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia ... cit.*, pp. 126-127.

98 Cfr M. Gianpieretti, "Dis-eguaglianza e mercato ... cit.", p. 114.

99 Così B. Caruso, *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso italiano*, in AA.VV. (a cura di) B. Caruso, G. Fontana, *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 73.

possono essere «bilanciati» con altri principi per come è dato ricavare *per tabulas* dallo stesso art. 138 Cost. e dal tanto richiamato precetto di cui l'art. 3, comma II, Cost. Rievocando tale articolo e la sua posizione centrale, dovuta alla correlazione con altri precetti che si ricollegano sempre all'utilità sociale o alla funzione sociale, come la libertà di iniziativa economica (art. 41), la garanzia della proprietà privata (art. 42), la cooperazione (art.45), la garanzia della sufficienza della retribuzione (art. 36), si può riconoscere come tra i diritti economici e i diritti sociali vi sia un ideale rapporto di strumentalità di quelli sociali su quelli economici. Conseguenzialmente, come già marcatamente evidenziato in precedenza, si ribadisce il concetto secondo cui è dato affermare che senza effettività e tempestività di godimento, i diritti sociali è come se (semplicemente) non esistessero¹⁰⁰.

4. *Riflessioni conclusive. Il reddito minimo garantito come misura "costituzionalmente necessaria".*

L'introduzione di una forma di reddito minimo garantito è indubbiamente urgente e necessaria¹⁰¹.

«In Europa, siamo di fronte ad un mutamento strutturale che spinge qualcuno ad adoperarsi per azzerare completamente i diritti sociali, espellere progressivamente i cittadini dalla cittadinanza e far ritornare il lavoro addirittura a prima di Locke. Per accedere ai beni fondamentali della vita come l'istruzione o la salute, dobbiamo passare per il mercato e acquistare servizi o prestazioni. Il reddito universale di cittadinanza è il tentativo di reagire al ritorno a questa idea di cittadinanza censitaria»¹⁰². Le parole di Rodotà si ergono contro la cruda realtà e fissano un punto cruciale del dibattito: il reddito di cittadinanza come momento emancipante di una società sull'orlo del collasso politico, economico e sociale.

Bilanci e previsioni, in questo momento, mostrano un'Italia che ha smarrito il 'filo dei diritti', divenendo prigioniera di una profonda regressione culturale e politica. Solo uno sguardo realistico può consentire una riflessione che prepari una nuova stagione dei diritti. La tutela dei diritti si è spostata fuori del campo della politica, ha trovato i suoi protagonisti nelle corti interne e internazionali, che hanno smantellato le parti più odiose di quelle leggi grazie al riferimento alla Costituzione e al diritto sovranazionale, che hanno così confermato la loro vitalità, e a norme europee e convenzionali (UE e CEDU), di cui spesso si sottovaluta l'importanza¹⁰³.L'emergenza

100 Cfr M. Cinelli, S. Giubboni, *Cittadinanza, Lavoro, Diritti Sociali*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 82-83.

101 Così M. Baldini, P. Bosi, S. Colombini, D. Mesini, E. Ranci Ortigosa, "Un reddito minimo possibile", in *Lavoce.info*, data pubblicazione 14.06.2013, consultabile online su www.lavoce.info.

102 Sul punto BIN ITALIA (a cura di), "Intervista di R. Ciccarelli a S. Rodotà sul tema del 'Reddito di cittadinanza' per il Manifesto", in *Basic Income Network Italia*, data pubblicazione 12.01.2013, su www.bin-italia.org.

103 Così S. Rodotà, "Il grande deserto dei diritti", in *Basic Income Network Italia*, data pubblicazione 03.01.2013, consultabile online su www.bin-italia.org, p. 1.

continua che la crisi provoca, rilancia il tema pubblico sui beni comuni saldandosi con l'introduzione di una garanzia di tutela di un'esistenza libera e dignitosa¹⁰⁴.

Il diritto che interroga la Costituzione è lo *ius existentiae*, il diritto di vivere in modo libero e dignitoso¹⁰⁵. La prospettiva del reddito minimo garantito è la prospettiva della dignità umana e quindi del diritto di vivere in modo libero e dignitoso. Per tale motivo si afferma che quella del reddito minimo garantito è una misura "costituzionalmente necessaria"¹⁰⁶. Affare questo non appare come una provocazione, ma significa voler offrire una soluzione. La diminuzione dei diritti ed i tagli al *welfare* stanno determinando una frammentazione sociale sempre più forte tra chi può avere accesso ad alcuni diritti e chi meno, tra chi fa parte dei garantiti del mondo del lavoro che hanno ancora riconosciute le ferie, la malattia, gli assegni familiari e chi è precario e/o magari svolge lo stesso lavoro nella stessa azienda, ma non ha diritto a nulla di tutto ciò. E via a continuare così, scendendo sempre più in basso. Il tarlo della precarietà sociale ed economica rischia di minare l'altruismo della solidarietà. Questo è così tanto vero quante sono sempre di più le persone private (materialmente) dei diritti sociali, politici, culturali ed economici fondamentali¹⁰⁷. La Costituzione, allora, si deve fare carico della garanzia del livello essenziale dell'assistenza sociale, ossia del diritto all'esistenza dei cittadini in condizione di estremo bisogno¹⁰⁸. Tale responsabilità è necessaria per uscire dal presente *impasse* sociale. Allo stesso modo, il principio del reddito minimo garantito mira a garantire e soddisfare le necessità sociali, dunque anche per questo è una misura "costituzionalmente necessaria"¹⁰⁹. È necessaria perché non si può eludere la verità prodotta dalla crisi. Oggi, la crisi è il terreno di lotta, non una disgrazia. Durante gli ultimi dieci anni (2008-2018) una minoranza si è enormemente arricchita a scapito della stragrande maggioranza, che si è invece impoverita a vari livelli: passando dal ceto medio alla povertà, dalla povertà alla miseria, dalla miseria all'impossibilità di sopravvivere¹¹⁰. E allora non si può più pensare di attendere oltre, tutte le alternative a questa proposta sembrano essere deboli, alcune si sono rivelate già fallimentari nel risolvere le problematiche in questione. Quanto più vera, in questo scenario, appare l'affermazione di André Gorz «l'economia non ha più bisogno della piena occupazione a pieno tempo di tutti e di tutte e che l'oggetto delle politiche sociali deve essere quello di rendere disponibile il tempo liberato dal lavoro. Il carattere sempre più intermittente, discontinuo, secondario del rapporto salariale va

104 Cfr G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza ... cit.*, p. 117.

105 Così C. Tripodina, *Diritto all'esistenza, reddito di cittadinanza e Costituzione*, in AA.VV. (a cura di) BIN ITALIA, *Un reddito garantito ci vuole! Ma quale?*, in Quaderni per il Reddito, aprile 2016, n. 3, p. 41.

106 Ivi, p. 48.

107 Cfr AA.VV. (a cura di) BIN ITALIA, *Diritti sociali e reddito garantito. Pilastri per l'Europa 2.0*, in Quaderni per il reddito, Roma, 4 luglio 2016, n. 4, pp. 15-16.

108 Così C. Tripodina, *Diritto all'esistenza, reddito ... cit.*, p. 49.

109 Ibidem.

110 Cfr L. Casarini, "Sinistra e reddito: realismo per utopisti", in *Huffpost*, data pubblicazione 31.12.2017, consultabili online su www.huffingtonpost.it.

trasformato in una nuova libertà, un nuovo diritto per ciascuno di interrompere la propria attività professionale. Il *ché* beninteso esige la garanzia di un reddito che non sia più direttamente legato al tempo di lavoro fornito»¹¹¹.

La relazione tra condizioni materiali e diritti della persona si radicalizza e cerca nuovi strumenti giuridici¹¹². Così, la prescrittività individuata nella necessità impone di ripercorrere il *fil rouge* della Costituzione. Il percorso da seguire è quello di una lettura sistemica delle diverse prescrizioni costituzionali in cui fa da asse portante l'articolo 3, dove si fondono le basi dell'eguaglianza formale e sostanziale, e nel secondo comma si affida alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese»¹¹³. Proprio il comma II dell'art. 3 Cost. è espressione del principio cardine su cui si regge l'intero impianto costituzionale e in cui si legittima la previsione del reddito minimo garantito. Ma il progetto sociale rivolto a garantire a tutti un'esistenza libera e dignitosa è presente nell'art. 38, I comma, saldato insieme agli articoli 2 e 3, II comma, ove trova fondamento il riconoscimento del diritto a vedersi assicurata l'esistenza da parte chi si trovi in situazioni di debolezza sociale ed economica¹¹⁴. Nell'articolo 4 Cost. si legge che «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto»; se dunque si prosegue, come fatto fin'ora, secondo un'interpretazione coerente della Costituzione, il "mantenimento", previsto dall'art. 38 per gli inabili, va esteso a tutti quei soggetti che l'involontaria carenza, parziale o totale, di lavoro priva di un reddito sufficiente per vivere¹¹⁵. Il discorso del reddito minimo garantito deve poi passare per la complessa prescrizione dell'articolo 117, comma II, lettera m), che investe direttamente lo Stato e le Regioni nella suddivisione delle competenze in materia sociale e la clausola dei "livelli minimi essenziali". Infine, il riferimento è anche alla riforma dell'articolo 81 della Cost., che pone in essere il rigido principio dei "vincoli di bilancio", e che ha provocato un'erosione intrinseca dei diritti sociali anche se controbilanciata dall'azione della Suprema Corte che si è espressa ristabilendo i limiti minimi invalicabili verso quei diritti sociali posti a garanzia della dignità della persona. Alla luce di questo percorso intrecciato delle disposizioni costituzionali, è dato pensare che una forma di reddito minimo garantito sia non solo *secundum constitutionem* ma deve assumersi come assolutamente necessario per dare piena effettività agli stessi principi che legittimano la sua istituzione, da intendere sempre come misura rivolta a realizzare il "diritto ad una vita libera e dignitosa".

111 Cfr L. Santini, *Ci vuole un reddito. Ma quale?*, in AA.VV. (a cura di) BIN ITALIA, *Un reddito garantito ... cit.*, p. 20.

112 Così S. Rodotà, "Droits des pauvres, pauvres droits?: Prendere sul serio il diritto all'esistenza, impone di imporsi all'esistenza 'minima'", in *Rivista critica di diritto privato*, 2011, n. 1, p. 1.

113 Così C. Tripodina, *Diritto all'esistenza, reddito ... cit.*, pp. 41-43.

114 Idem, *Il diritto a un'esistenza ... cit.*, p. 240.

115 Sul punto F. Pizzolato, "Ma la Costituzione lo aveva già previsto", in *Rivista Bene Comune*, data pubblicazione 08.01.2014, su www.benecomune.net, p. 1.

È fondamentale però sottolineare che non tutte le forme di reddito di base possono poggiare sul progetto costituzionale. Un “reddito” teso a sostenere, in modo universale ma selettivo tutte le persone in condizioni di grave debolezza (e non indiscriminatamente ai ricchi ed ai poveri) si può definire *secundum constitutionem*; un “reddito” garantito a tutti senza distinzione di condizioni di selezione dal bisogno (condizione universalistica assoluta) rappresenterebbe un livello di protezione superiore rispetto a quello preteso dalla Costituzione stessa, rendendolo *praeter constitutionem*. Tale previsione diventerebbe *contra constitutionem* se, per garantire l’estensione della previdenza a tutti, oltre a quelli privi di mezzi, andasse ad incidere pesantemente sul *quantum* della misura, rendendola insufficiente a garantire un’esistenza libera e dignitosa a coloro che si trovano sotto la soglia di povertà, che comunque costituisce il nucleo principale di tutela della Costituzione¹¹⁶.

Proprio un reddito composto nella sua intrinseca formulazione dall’universalismo selettivo, che ha un solido fondamento costituzionale, contiene in sé i quattro principi che valgono a caratterizzare il nostro “patto sociale”: il principio di dignità, con il connesso dovere di solidarietà; il principio egualitario, inteso come modalità di realizzazione di una società di liberi ed eguali; il principio di cittadinanza, nella sua dimensione partecipativa e di garanzia di appartenenza ad una comunità; il principio lavorista, assunto nella sua reale dimensione e realizzazione della vita, comprensivo del dramma del non lavoro¹¹⁷. Il reddito minimo garantito è allora configurabile come il riferimento a quella formula a doppia faccia “il diritto di esistere” e il “diritto all’assistenza”, che legati insieme formano quella tutela integrale legata alla persona¹¹⁸, e più in particolare alla dignità della persona. All’interno della Costituzione, infatti, è rintracciabile anche il legame tra dignità e lavoro. Al lavoro è legata la dignità (il lavoratore ha, infatti, diritto ad una retribuzione in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa), ma la “dignità” rappresenta un valore da assicurare in ogni caso, ponendosi come limite alla libertà di iniziativa economica privata, conformandosi come “dignità sociale” nel rapporto tra tutti i cittadini eguali davanti alla legge (nel combinato disposto tra gli articoli 36, 41 e 3Cost.)¹¹⁹.

Il diritto all’esistenza, non è solo una pressante risposta, è un riscatto necessario, perché è la via per arrivare alla piena tutela della persona¹²⁰. Per tale ragione è lecito credere che lo *ius existentiae* deve essere inscindibilmente legato ai diritti fondamentali, e ciò è possibile farlo attraverso la previsione di un reddito minimo garantito posto come prescrizione costituzionalmente vincolante.

116 Così C. Tripodina, *Il diritto a un’esistenza ... cit.*, p. 227; sul punto si rimanda a L. Ferrajoli, *Manifesto per l’uguaglianza ... cit.*, pp. 188-189-190-191.

117 Così G. Azzariti, “Legare il reddito alla cittadinanza attiva”, in *Il Manifesto*, data pubblicazione 16.04.2015, consultabile online su www.ilmanifesto.it, p. 1.

118 Così S. Rodotà, “Droits des pauvres, pauvres droits?: Prendere sul serio il diritto all’esistenza, impone di imporsi all’esistenza ‘minima’”, in *Rivista critica di diritto privato*, 2011, n. 1, p. 1.

119 Cfr G. Azzariti, “Legare il reddito ... cit.”, p. 1.

120 Cfr S. Rodotà, “Droits des pauvres ... cit.”, p. 1.

Insomma, la richiesta odierna potrebbe essere un'attualizzazione del principio 'no taxation without representation' e cioè che i doveri del singolo verso lo Stato implicano, al contrario, la garanzia (da parte di chi ci rappresenta) della sopravvivenza materiale, oltre la consolidata garanzia del rispetto dei diritti fondamentali e del principio democratico. In questo modo si andrebbe a realizzare il concetto filosofico della «società giusta» affermato da Rawls, in cui la formula del reddito minimo viene a trovare la sua legittimazione più convinta in nome di una "giustizia distributiva" incardinata nell'ambito giuridico-costituzionale, grazie alla quale si possa assicurare che la dinamica sociale si svolga nel rispetto di principi di ragionevole equità¹²¹.

** Dottoressa in Scienze Politiche e Relazioni internazionali presso l'Università della Calabria

121 Sul punto M. Bascetta, G. Bronzini, *Il reddito universale nella crisi della società del lavoro*, in AA.VV. (a cura di) *Lademocrazia del reddito di base*, Manifestolibri, Roma, 1997, p. 8.