

E. Innocenti, E. Rossi, E Vivaldi (a cura di)*, *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Il Mulino, 2019, pp. 1-356

Abstract

In 2017 and 2019, two regulatory interventions aiming to combat poverty were enacted into law. In the declared intentions of the proposing legislators, Reddito di Inclusione and Reddito di Cittadinanza should have been the first universalistic measure to combat poverty in the Italian legal system, after numerous experiments. Do these two measures actually express an alternative vision and a different approach to the issue of poverty and the fight against inequalities? The volume offers an interdisciplinary reflection conducted by scholars in law, political science, sociology and economics. The aim of the research is to analyse solutions capable of combining effectiveness and sustainability over time, consistency with the constitutional principles, social and territorial equalization and redistributive capacity.

Indice disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/01/01_indice-1.pdf

Data della pubblicazione sul sito: 14 gennaio 2020

Suggerimento di citazione

Recensione a E. Innocenti, E. Rossi, E Vivaldi (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Il Mulino, 2019, pp. 1-356, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Elena Innocenti è dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Ferrara e ricercatrice nella Fondazione "Emanuela Zancan" Onlus – Centro studi e ricerca sociale, Padova (indirizzo mail: elena.inocenti@santannapisa.it); Emanuele Rossi è professore ordinario di Diritto costituzionale nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna", Pisa (indirizzo mail: emanuele.rossi@santannapisa.it); Elena Vivaldi è ricercatrice di Diritto costituzionale nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna", Pisa (indirizzo mail: elena.vivaldi@santanna-pisa.it).

In una fase storica segnata da forti diseguaglianze sociali, conseguenze anche di una crisi economica e finanziaria ormai ultradecennale, questo libro intende offrire una riflessione a più voci sulle recenti misure in materia assistenziale e previdenziale introdotte dal legislatore nazionale. Scopo di tale riflessione è indicare possibili itinerari di lavoro in grado di coniugare, in coerenza con i principi costituzionali, efficacia e sostenibilità nel tempo, e perciò capacità perequativa e redistributiva: la diffusione del benessere in condizioni di diseguaglianza, con crescenti squilibri e conseguente aumento della forbice tra «ricchi e poveri», rivela infatti la distanza con l'obiettivo posto dall'art. 3, comma 2, della Costituzione.

Il Reddito di cittadinanza, introdotto nel gennaio del 2019, è stato presentato come la prima misura universalistica di contrasto alla povertà realizzata nell'ordinamento italiano, dopo le sperimentazioni di Rmi, *social card*, carta acquisti, Sia e la recente, parziale, esperienza del Rei. Con lo stesso provvedimento è stata introdotta anche la Pensione di cittadinanza e sono state definite modalità di realizzazione della «quota 100», con interventi assistenziali e previdenziali rivolti a fasce di popolazione in situazioni economiche e sociali molto diverse.

Il volume non pretende di fornire un quadro completo delle problematiche in campo e neppure soluzioni definitive al tema del contrasto alla povertà: esso aspira, piuttosto, a porre le basi per una riflessione consapevole, mediante il contributo di diversi saperi disciplinari e con una apertura ad esperienze di altri ordinamenti giuridici.

La prima parte del volume è dedicata all'analisi dei profili problematici del Reddito di cittadinanza.

Il contributo di Emanuele Rossi si sofferma dapprima sulle regole con cui sono individuati i destinatari, cercando di collocare le relative misure nell'ambito delle politiche di lotta alla povertà ovvero in quello delle azioni tese a favorire l'inserimento nel mondo del lavoro. Le riflessioni successive ruotano intorno al tema centrale della condizionalità, sul quale è costruito l'intero impianto del Reddito di cittadinanza: fino a che punto la *condizionalità* prevista per la garanzia di un diritto fondamentale può essere *condizione* per il riconoscimento di tale diritto? Può una misura finalizzata a garantire la dignità della persona essere soggetta a condizioni che non dipendono solo dalla pubblica amministrazione nazionale e dalle scelte politiche adottate a livello statale, ma anche dal contesto territoriale e dall'attivazione delle amministrazioni locali?

Elena Vivaldi, nel suo contributo, si sofferma sull'utilizzo dello strumento «decreto legge» per introdurre il Reddito di cittadinanza, rilevando l'inadeguatezza di tale fonte rispetto ai dati fattuali sulla povertà e agli interventi normativi degli ultimi anni. È poi compiuta un'analisi del ruolo riservato agli enti territoriali nella implementazione della misura, dal quale emerge il forte ridimensionamento della funzione di regia svolta dai Comuni all'interno del disegno istituzionale del Reddito di inclusione. A ciò si affianca la mancanza di forme di collaborazione inter-

istituzionale tra i principali attori delle politiche sociali e per il lavoro – lo Stato e le Regioni – che pare sostituita da sedi e strumenti di raccordo tecnico-operativo e informatico (le piattaforme digitali). Chiude il lavoro una riflessione critica sulla attuale portata della clausola dei livelli essenziali delle prestazioni alla luce della riforma, sia in ambito sociale che lavorativo.

Il contributo di Elena Innocenti confronta gli interventi normativi che hanno introdotto il Reddito di cittadinanza e il Reddito di inclusione, mettendo a fuoco alcuni elementi qualificanti le due misure. Malgrado i due istituti siano stati presentati come alternativi dai rispettivi proponenti, il raffronto proposto sembra ridimensionare fortemente gli aspetti di discontinuità apparentemente esistenti. La successione tra i due processi normativi costituisce anzi una nuova occasione per evidenziare alcuni profili di portata generale, quali, sul versante più sistemico, la precarietà delle fonti e dei processi di normazione nonché il protagonismo del Governo in sede normativa e attuativa. In ambito più strettamente sociale restano aperte le questioni relative al modello culturale e valoriale di contrasto alla povertà su cui il legislatore fonda il proprio intervento, e sulle conseguenze che tale opzione produce in termini attuativi sul versante delle politiche, dei servizi, dei diritti e dei doveri dei cittadini interessati dalle misure.

Chiude questa prima parte del volume il saggio di Paolo Bianchi, che, a partire da alcune riflessioni sul percorso di industrializzazione che ha interessato l'Italia, rileva come la finanziarizzazione dell'economia abbia ridisegnato, a partire dagli anni '80, sia i rapporti industriali che la politica, indebolendo il sistema delle garanzie. Se la risposta della maggior parte degli Stati europei è stata la predisposizione di strumenti di sostegno per il disoccupato e per il suo reinserimento nel mondo del lavoro, l'Italia ha a lungo trascurato il problema, fino all'esplosione, negli anni scorsi, del tasso di disoccupazione e del fenomeno dei *working poors*. Per l'autore le misure adottate, che hanno carattere di tampone, hanno prodotto un dibattito pubblico nel quale è evidente l'influsso di toni moralistici. È inoltre evidenziata l'interrelazione – presente in tutti gli Stati europei – tra l'introduzione di misure di sostegno al reddito e ipotesi di limitazione delle prestazioni tipiche dello stato sociale.

La seconda parte del volume è dedicata ad approfondire i nodi problematici che la riforma del Reddito di cittadinanza presenta in relazione alla individuazione della platea dei beneficiari. Se infatti il titolo dato dal legislatore alla misura sembra evocare un impianto universalistico, tale da richiamare le teorizzazioni dell'*universal basic income*, le limitazioni all'accesso previste presentano, in taluni casi, profili di criticità.

Il contributo di Francesca Biondi Dal Monte analizza i requisiti per l'accesso al Reddito di cittadinanza previsti per gli stranieri: essi consistono nel permesso Ue per soggiornanti di lungo periodo e nella residenza decennale sul territorio italiano. Con riferimento al primo elemento, l'autrice si chiede se sia conforme alla

Costituzione una misura che, pensata per costituire un fondamentale strumento di politica attiva a garanzia del diritto al lavoro, sia condizionata a un permesso di soggiorno per il cui rilascio è già richiesta la residenza quinquennale sul territorio, il possesso di un determinato livello di reddito e un alloggio. Con riferimento al secondo elemento, viene ricostruita la giurisprudenza costituzionale che ha escluso la legittimità di tale requisito per prestazioni concernenti il «nucleo intangibile» di un diritto fondamentale.

Il contributo di Alessandro Candido esamina l'impatto del Reddito di cittadinanza sui diritti delle persone con disabilità, mettendo in rilievo l'irragionevolezza delle previsioni che includono il valore dei trattamenti assistenziali da esse percepiti nell'ammontare del reddito familiare da considerare ai fini della determinazione del beneficio economico. La disposizione, pregiudicando significativamente la posizione di tale destinatari, è sospettata di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione. Chiude questa sezione il lavoro di Francesca De Michiel.

Il saggio analizza la disciplina del Reddito di cittadinanza alla luce delle finalità ad esso sottese, in particolare rispetto all'obiettivo di contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale. A tal fine, l'autrice si concentra sui criteri di accesso alla misura, evidenziando una certa discrasia tra gli scopi perseguiti dal legislatore e la loro realizzazione, che finisce per escludere o penalizzare categorie di soggetti particolarmente fragili (in particolare, le persone senza fissa dimora e le famiglie numerose).

La terza parte del volume è dedicata ai profili economici, sociali e di diritto del lavoro.

Aprè la sezione il contributo di David Natali, il quale analizza – con le categorie proprie della scienza politica – le principali misure adottate dal primo Governo Conte in materia pensionistica: la cosiddetta Pensione di cittadinanza e le misure, denominate «Quota 100», di abbassamento dei requisiti contributivi e anagrafici per l'ottenimento della pensione. Viene in particolare considerata la capacità di tali misure di rispondere alle sfide della fase storica attuale nel nostro Paese, ponendo in evidenza come esse si pongano criticamente in relazione con gli attuali problemi della previdenza.

Segue il contributo degli economisti Giovanni Dosi, Maria Enrica Virgillito e Andrea Roventini che, a partire da una analisi del legame tra gli assetti istituzionali del mercato del lavoro e la disuguaglianza, i determinanti tecnologici e il deterioramento del legame tra crescita della produttività e crescita salariale delle economie europee, propone una riflessione critica sull'organizzazione istituzionale dei mercati del lavoro, mettendo in evidenza il generale fallimento delle politiche dal lato dell'offerta.

Il lavoro di Pier Antonio Varesi muove dalla qualificazione del Reddito di cittadinanza come misura di politica attiva e analizza gli strumenti previsti dal

legislatore per accompagnare al lavoro i beneficiari delle provvidenze economiche. Sotto questo profilo, assumono particolare rilievo gli incentivi per promuovere le assunzioni, nonché l'Assegno di ricollocazione ed il Patto di formazione. Dopo averne descritto il funzionamento e la disciplina, l'autore evidenzia la parzialità dell'intervento legislativo rispetto alle necessità occupazionali dei destinatari della misura. Le maggiori perplessità si concentrano in modo particolare sulle modalità e sull'ammontare dell'Assegno di ricollocazione e sulla scarsa attenzione rispetto al profilo delle competenze e della formazione.

Chiude questa parte del volume il lavoro di Tiziano Vecchiato che, confrontando dati e caratteristiche delle misure introdotte in Italia negli ultimi vent'anni con le esperienze di solidarietà e carità sviluppatesi nel corso della storia, entra nel merito dell'effettiva capacità degli interventi recentemente introdotti di rimuovere o contenere le cause della povertà. Il contributo propone di valorizzare la capacità innovativa degli interventi di contrasto alla povertà non limitati all'assistenza, ma capaci di attivare risorse mediante il protagonismo diretto dei beneficiari degli aiuti.

L'ultima parte del volume è dedicata all'analisi di alcune esperienze maturate in contesti europei ed extraeuropei: il dibattito su alcune misure (fra cui l'*universal basic income*) ha infatti acquisito una dimensione globale.

I primi due contributi – a firma di Paolo Addis e di Alessandro Nardo – analizzano le vicende di tre differenti Paesi europei. Il contributo di Paolo Addis prende in considerazione due ordinamenti – quello portoghese e quello spagnolo – che possono essere considerati, sotto diversi profili, in una situazione di prossimità con quello italiano. Vengono analizzate le proposte di introduzione, tanto in Spagna quanto in Portogallo, di un Reddito di cittadinanza (inteso come somma di denaro erogata in maniera universale e incondizionata) e le misure, già adottate, relative al reddito minimo garantito, considerate nei relativi contesti costituzionali.

Alessandro Nardo, invece, si occupa dell'ordinamento finlandese, teatro di un'importante sperimentazione mediante l'introduzione di un *basic income*. L'autore colloca questa iniziativa in un quadro più ampio, ricostruendo sinteticamente il contesto relativo al sistema di *welfare* finlandese e le più recenti riforme delle politiche di assistenza e del mercato del lavoro, per analizzare successivamente la genesi politica della sperimentazione, i suoi principali effetti e le relative criticità.

L'ultimo contributo, opera di Punsara Amarasinghe e Sanjay K. Rajhans, è dedicato a un ordinamento extraeuropeo, quello indiano. L'India è caso di studio molto interessante sotto molti punti di vista e non fa eccezione per quanto concerne i profili presi in considerazione in questo volume. Il Paese in questione ha conosciuto, in tempi recenti, una fortissima crescita economica (il reddito *pro capite* è raddoppiato negli ultimi anni), e tuttavia la povertà non è stata ridotta. Il contributo prende in esame lo stato attuale delle politiche sociali, auspicando

l'introduzione del reddito di base quale misura di garanzia del diritto alla vita sancito dall'art. 21 della Costituzione indiana.

Nei giorni in cui questo libro è stato consegnato all'Editore, ci ha lasciato il prof. Paolo Carrozza. Grazie ai suoi studi, alla sua sensibilità, alla sua passione ed anche alla rete di relazioni sviluppate in tanti anni di lavoro è nato il Laboratorio *Wiss* (*Welfare*, Innovazione, Servizi e Sviluppo) della Scuola Sant'Anna, all'interno del quale è stata avviata la collana che raccoglie anche il presente volume. Il Laboratorio, prima, e la collana, poi, sono germogliati nella ferma convinzione che si dovesse lavorare – in modo aperto, fiducioso e curioso nei confronti degli altri ambiti del sapere e delle diverse esperienze oltre confine – per costruire un sistema di sicurezza sociale che non fosse soltanto assistenziale, bensì capace di innovazione nella ricerca di risposte ai bisogni delle persone, e di quelle più deboli e fragili in particolare.

Al prof. Paolo Carrozza i curatori e gli autori dedicano, con grande affetto e profonda riconoscenza, queste pagine.