

**LAVORO E POVERTÀ: OSSERVAZIONI SU
REDDITO DI INCLUSIONE E CITTADINANZA**

(a cura di Marco Ferraresi)

1. I dati Istat del giugno 2018 dicono di una povertà in aumento nel Paese. Si tratta del picco raggiunto dal 2005, primo anno di rilevazione. È cresciuta la povertà sia in termini assoluti che relativi. Pressoché ogni categoria di individui e famiglie ne è colpita. Neppure è trascurabile il dato delle persone a rischio di povertà, perché prossime alla soglia.

2. Occorre la consapevolezza del fatto che la povertà materiale è solo un aspetto di un fenomeno complesso e multifattoriale. Esiste infatti una povertà morale, culturale e relazionale, meno facilmente misurabile. La povertà può essere poi percepita, soggettivamente, in modi diversi. Nondimeno, è plausibile che i diversi aspetti della povertà si implichino a vicenda e che essa sia generalmente un fattore di esclusione sociale, posto che l'indigenza diminuisce le possibilità di piena partecipazione della persona alla vita del Paese.

3. La Costituzione italiana pone quale primo antidoto alla povertà il lavoro. Esso è anzi il presupposto, non solo di una retribuzione sufficiente a garantire al prestatore e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.), ma è fattore di cittadinanza e inclusione sociale (art. 3, c. 2), dovere inderogabile di contribuire al bene comune (artt. 2 e 4, c. 2), valore fondante la Repubblica democratica (art. 1). Si spiega così il compito della Repubblica di promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro (art. 4, c. 1).

4. Il secondo antidoto alla povertà è legato al primo ed è il sistema di previdenza sociale. Esso si struttura principalmente attraverso la contribuzione delle categorie produttive, cui appartengono i potenziali beneficiari, che risultano così assicurati in previsione di eventi che incidano sulla possibilità di produrre reddito da lavoro, come l'età avanzata (attraverso le pensioni) o la perdita incolpevole del posto di lavoro (attraverso i sussidi di disoccupazione). In questi casi, sono garantiti ai lavoratori mezzi adeguati alle loro esigenze di vita (art. 38, c. 2, Cost.).

5. Il terzo antidoto è costituito dall'assistenza sociale pubblica. Coerentemente con i due precedenti punti, essa è però riservata agli inabili al lavoro che siano anche contestualmente sforniti dei mezzi necessari per vivere (art. 38, c. 1, Cost.). I cittadini che versino in tali condizioni hanno diritto al mantenimento.

6. È anche vero, tuttavia, che l'impianto lavoristico della Costituzione soffre proprio a causa dell'endemica disoccupazione; della persistente precarietà occupazionale; dell'inoccupazione di ampie fette della popolazione giovanile. Per conseguenza, pure il sistema previdenziale è più difficilmente accessibile, senza contare che i trattamenti pensionistici hanno subito una notevole riduzione di importo nel passaggio dal metodo di calcolo retributivo a quello contributivo con la l. n. 335/1995. Nondimeno, presupposto dell'assistenza sociale resta la condizione di inabilità al lavoro.

7. In questo quadro, occorre domandarsi in che termini sia legittimo e opportuno il ricorso a soluzioni di assistenza sociale come il reddito universale, insistentemente raccomandato dalle istituzioni dell'Unione europea agli Stati membri quale rete finale di protezione a tutela della dignità della persona, peraltro sempre in abbinamento a stringenti meccanismi di condizionalità nei confronti di coloro che siano in grado di lavorare.

8. Il legislatore, per vero, ha già risposto con il reddito di inclusione di cui al d.lgs. n. 147/2017. La proposta del Movimento 5 Stelle di un "reddito di cittadinanza" costituisce invero una versione più generosa del reddito di inclusione. Secondo la partizione della dottrina, infatti, il reddito di cittadinanza, come tale, dovrebbe essere offerto a tutti indistintamente, senza riguardo alle condizioni economiche e alla disponibilità a svolgere un lavoro. Simile soluzione, a parte i costi ingenti per la finanza pubblica, sarebbe certo in contrasto con i principi costituzionali citati.

9. Il reddito di inclusione, invece, si caratterizza per il carattere selettivo. Esso presuppone l'accertamento dello stato di povertà della persona e della sua famiglia. Inoltre, richiede la stipulazione, da parte del beneficiario, di un progetto personalizzato con il Comune, inclusivo della disponibilità ad accettare congrue offerte di lavoro. Nella redazione del progetto sono coinvolti gli enti della società civile.

10. Al momento, sulla idoneità del reddito di inclusione a contrastare la povertà pesano due ipoteche: la scarsità delle risorse, per cui gli importi erogabili sono ben lontani da integrare un importo significativo; l'inefficienza, in linea generale, dei servizi per l'impiego, che rende ineffettiva la condizionalità del lavoro, quale vincolo di godimento dell'assegno mensile. Il reddito di inclusione potrebbe così costituire una spesa pubblica inidonea a incidere sul fenomeno che vorrebbe debellare.

11. Il dibattito sul reddito di inclusione o di cittadinanza rischia poi di far perdere di vista altre priorità nella lotta alla povertà. La principale resta, in ogni caso, il lavoro: senza di esso infatti non c'è sviluppo economico. In questo senso debbono leggersi le parole di Papa Francesco nel discorso ai lavoratori dell'Ilva a Genova nel maggio 2017: "Dev'essere chiaro che l'obiettivo vero da raggiungere non è il «reddito per tutti», ma il «lavoro per tutti»! Perché senza lavoro, senza lavoro per tutti non ci sarà dignità per tutti. Il lavoro di oggi e di domani sarà diverso, forse molto diverso – pensiamo alla rivoluzione industriale, c'è stato un cambio; anche qui ci sarà una rivoluzione – sarà diverso dal lavoro di ieri, ma dovrà essere lavoro, non pensione, non pensionati: lavoro".

12. Le risorse debbono dunque anzitutto destinarsi a finanziare un serio piano industriale per il Paese, attraverso la riforma fiscale, il potenziamento delle infrastrutture, il taglio dei tempi della giustizia, l'efficienza della pubblica amministrazione, il finanziamento della formazione professionale e della ricerca.

13. Non vanno peraltro trascurate le politiche dell'offerta: le occasioni di lavoro create mediante nuovo sviluppo devono poter essere colte da lavoratori qualificati, dinamici e adattabili. La condizione indispensabile per garantire la necessaria fluidità del mercato del lavoro è la creazione di servizi pubblici per l'impiego all'altezza delle sfide connesse alle attuali trasformazioni dei processi produttivi. Ciò richiede un rinnovato impegno in termini di investimenti sia in risorse umane, sia in dotazioni materiali.

14. Contestualmente, occorre affrontare l'emergenza demografica. Altri dati Istat dello scorso giugno ci restituiscono un'Italia che progressivamente invecchia. Senza nuove generazioni, il Paese non avrà le energie fisiche e intellettuali per rilanciare l'economia e sostenere la spesa sociale (sanità e pensioni, *in primis*). Resta ancora largamente inattuata una delle più importanti

direttive in cui si saldano i rapporti etici ed economici costituzionali: quella per cui “la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l’adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose” (art. 31, c. 1, Cost.).

15. La famiglia, con gli obblighi di assistenza morale e materiale che ne derivano, è del resto la prima rete protettiva contro la povertà. Essa esce tuttavia provata dalla lunga crisi economica; in ogni caso, va sostenuta anche con misure fiscali non episodiche. Un contributo in tal senso è stato offerto dal Forum delle Associazioni familiari, che ha suggerito l’adozione del c.d. fattore famiglia.

16. In una prospettiva sussidiaria, analoga valorizzazione deve assicurarsi agli enti del c.d. terzo settore, per la funzione sia di inclusione lavorativa di soggetti che hanno più difficile accesso al mercato del lavoro, sia di assistenza alle persone in stato di bisogno (si pensi al ruolo riconosciuto con la l. n. 166/2016, sulla donazione e distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici). Va peraltro osservato che il sostegno offerto da tali enti presenta normalmente uno stile più umano e umanizzante, utile a fronteggiare il rischio che, per evitare il c.d. stigma sociale, la persona bisognosa non richieda l’intervento pubblico, per sua natura più distante e spersonalizzato.

Pavia, 18 luglio 2018

(seguono le adesioni)

Il presente documento è frutto della riflessione comune di:

- Gabriele Consonni, *Avvocato; Dottorando di ricerca in diritto del lavoro, Università di Pavia*
- Matteo Corti, *Professore associato di diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Vicepresidente Unione Giuristi Cattolici di Milano*
- Marco Ferraresi, *Ricercatore di diritto del lavoro, Università di Pavia; Consigliere centrale Unione Giuristi Cattolici Italiani*
- Sara Merlo, *Dottoranda di ricerca in diritto del lavoro, Università di Pavia*
- Federico Montalto, *Avvocato; Presidente Unione Giuristi Cattolici di Cosenza*
- Antonio Norscia, *Avvocato del Foro di Trani*
- Diego Piergrossi, *Avvocato; Presidente Unione Giuristi Cattolici di Terni*
- Alessandra Sartori, *Ricercatrice di diritto del lavoro, Università degli Studi di Milano; Segretario Unione Giuristi Cattolici di Milano*
- Gianni Toscano, *Avvocato; Professore a contratto di diritto del lavoro, Università di Messina*