

# **Alma Mater Studiorum – Università di Bologna**

## **DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE**

Ciclo XXXIV

**Settore Concorsuale: 12/B2**

**Settore Scientifico Disciplinare: IUS/07**

### **IL REDDITO DI CITTADINANZA TRA WORKFARE E METAMORFOSI DEL LAVORO: UNA PROSPETTIVA GIUSLAVORISTICA**

**Presentata da:** Giovanni Modica Scala

**Coordinatore Dottorato**

Prof. Renzo Orlandi

**Supervisore**

Prof. Federico Martelloni

**Co-supervisore**

Prof. Daniel Dumont



«L'utopia non è fuga nell'irreale,  
è scavo per la messa in luce delle  
possibilità oggettive insite nel reale  
e lotta per la loro realizzazione»

**E. BLOCH – *Il principio speranza* (1994)**



<b>Introduzione</b> .....	p. 8
---------------------------	------

## **I GENEALOGIA DEL LAVORO E DELLA SICUREZZA SOCIALE**

1	Lavoro, libertà e schiavitù.....	p. 13
2	Tentativi definitivi.....	p. 20
3	«Il lavoro non è una merce»?.....	p. 22
4	Lavoro e povertà: alle origini del <i>welfare state</i> .....	p. 26
5	Modelli di <i>welfare</i> .....	p. 31
6	Il <i>welfare</i> in Italia.....	p. 33
7	Condizionalità e diritti sociali.....	p. 39

## **II LA VIA ITALIANA AL REDDITO MINIMO**

1	I profili della condizionalità.....	p. 46
1.1	Il <i>welfare</i> familista.....	p. 46
1.2	La selettività della prestazione.....	p. 47
1.3	La contropartita occupazionale.....	p. 50
2	Le tipologie di sostegno al reddito.....	p. 52
3	La sicurezza sociale nel quadro giuridico eurounitario.....	p. 56
4	I progenitori del reddito di cittadinanza tra politiche attive e sostegno al reddito.....	p. 61
4.1	La Commissione Onofri e il <i>reddito minimo di inserimento</i> .....	p. 62
4.2	Le riforme del nuovo millennio.....	p. 65
4.2.1	Il <i>Libro Bianco</i> e la riforma Biagi.....	p. 67
4.2.2	La <i>social card</i> .....	p. 69
4.2.3	Cenni di reddito minimo istituito a livello regionale...p.	71
4.2.4	La riforma Fornero.....	p. 73
4.2.5	Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA).....	p. 75
4.2.6	Il <i>Jobs Act</i> e la riforma delle politiche attive.....	p. 76
4.3	Prove generali di reddito minimo: <i>il reddito di inclusione</i> .....	p. 82

5	Il cosiddetto <i>reddito di cittadinanza</i> .....	p. 84
5.1	L'ambiguità semantica della denominazione.....	p. 86
5.2	Il <i>patto per il lavoro</i> e la congruità dell'offerta.....	p. 91
5.3	I servizi per l'impiego e i <i>navigator</i> .....	p. 96
5.4	L'apparato sanzionatorio.....	p. 100
6	Le misure straordinarie di sostegno al reddito nell'emergenza sanitaria.....	p. 105
6.1	Indennità e reddito di ultima istanza: verso una tutela del lavoro <i>sans phrase</i> ?.....	p. 107
6.2	Il reddito di emergenza (REM).....	p. 110
6.3	La sospensione della condizionalità.....	p. 111
7	Il sostegno al reddito nel presente e nell'immediato futuro.....	p. 113
8	Le misure di contrasto alla povertà nel confronto europeo.....	p. 116
8.1	Oltre l'emergenza pandemica: le nuove tendenze emerse nella legislazione della crisi.....	p. 122
8.2	L'adeguatezza degli schemi di reddito minimo.....	p. 123
8.3	La prospettiva del reddito di base.....	p. 125
8.3.1	Scozia.....	p. 126
8.3.2	Finlandia.....	p. 127
8.3.3	Olanda.....	p. 129
8.3.4	Germania.....	p. 130
8.3.5	Barcelona e Catalogna.....	p. 130

### III DOPO LA CONDIZIONALITÀ, COSA?

1	Le caratteristiche dell'odierno mercato del lavoro: il lavoro in frantumi.....	p. 133
2	La tensione tra libertà professionale e dovere di lavorare.....	p. 137
3	La disciplina sul Rdc, tra criticità e prospettive di riforma.....	p. 141
3.1	La congruità dell'offerta lavorativa e l'implementazione dei Patti per il lavoro.....	p. 141
3.2	RDC, occupabilità e <i>working poor</i> .....	p. 144

3.3	Soglie e criteri di accesso al beneficio.....	p. 145
3.4	Cause di decadenza dal beneficio e decurtazioni dell'importo. .	p. 147
4	Adeguare gli ammortizzatori sociali alle urgenze del nostro tempo: la platea dei beneficiari.....	p. 148
4.1	L'universalismo differenziato.....	p. 150
5	Le metamorfosi del lavoro e la crescita senza occupazione.....	p. 157
6	Il lavoro immateriale nel prisma del capitalismo cognitivo.....	p. 165
7	C'è vita al di là del mercato. Oltre il lavoro <i>a una dimensione</i> ...	p. 169
7.1	Verso un <i>welfare</i> post-produttivista.....	p. 177
7.1.1	I diritti di prelievo sociale nella società pluriattiva.....	p. 179
7.1.2	Il reddito di base come <i>dividendo sociale</i> .....	p. 185
8	La sostenibilità economica del Rdc: cenni.....	p. 197
	<b>Conclusioni</b> .....	p. 200
	<b>Bibliografia</b> .....	p. 209

## Introduzione

«Se si pensa che il lavoro sia qualcosa dal quale sfuggire, che pesa, per il quale prendere le vacanze, avere degli hobby con cui soddisfare la propria frustrazione, io posso dire di non aver mai lavorato». Così esordiva lo scrittore e giornalista Tiziano Terzani, in un documentario del 2002 a lui dedicato<sup>1</sup>. A distanza di vent'anni, quelle parole risuonano in tutta la loro straordinaria carica di risignificazione del lavoro, in un periodo storico fortemente connotato da una crisi sistemica che dagli aspetti meramente occupazionali giunge a intaccare i tradizionali sistemi protettivi apprestati dal “più novecentesco dei diritti” per coinvolgere, a monte, i connotati ontologici del lavoro.

Cimentarsi in un progetto che metta a fuoco le interferenze tra reddito di base e diritto del lavoro equivale, da un lato, ad affrontare in modo diacronico l'emergere del concetto di lavoro e l'assetto dei sistemi di protezione sociale nel tempo introdotti e, dall'altro, adottare una prospettiva persino vertiginosa, provando a spingere lo sguardo del giuslavorista *au delà de l'emploi* per cogliere le potenzialità e i limiti di una misura capace di interfacciarsi con le metamorfosi del lavoro al tramonto della *società salariale*<sup>2</sup>.

Come sappiamo, infatti, *quel diritto che dal lavoro prende il nome*<sup>3</sup> si è rivelato nel tempo un *formidabile cannocchiale* puntato sulle trasformazioni della società<sup>4</sup>, sui movimenti tellurici delle dinamiche sociali, che segnalano talora avanzamenti talaltra arresti, e tuttora riteniamo possa assolvere questa cruciale funzione. Tra i *frame* salienti che pare opportuno inquadrare, c'è anzitutto l'eclissi di una figura che ha dominato la storia del Novecento: il cittadino-lavoratore, con l'accento posto più sul secondo che sul primo, giacché il posto di lavoro retribuito che «costituiva la cruna dell'ago attraverso la quale tutti dovevano passare per poter essere presenti nella società come cittadini a pieno titolo»<sup>5</sup>: a più di settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, la promessa di lavoro e della conseguente liberazione dalla povertà è rimasta irrealizzata e si può dire che l'effettività del diritto sancito dall'art. 4, co. 1, Cost. è stata definitivamente

1 L. MANFRINI – W. BAGGI, *Tiziano Terzani: il kamikaze della pace*, Archivi RSI, 2002.

2 Robert Castel (*Les Métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Fayard, 1995) usa il termine *effritement*, che equivale a sgretolamento, sbriciolamento legato ad una progressiva dilatazione dell'area di rischio.

3 U. ROMAGNOLI, *Quel diritto che dal lavoro prende il nome*, in *Lav. e dir.*, 4/2018.

4 F. MARTELLONI, *Lavoro, diritto e democrazia*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, p. 19.

5 U. BECK, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Torino, Einaudi, 2000, p. 202.

smenita dalla storia contemporanea<sup>6</sup>. Più prosaicamente, svanisce quell'automatismo che faceva discendere la condizione di cittadino da quella di lavoratore, causa ed effetto di profonde trasformazioni al cuore e nei dintorni del lavoro che continua, in misura crescente, a trasformarsi e, talvolta, a sparire<sup>7</sup>. Il lavoro, peraltro, rappresenta la pietra angolare sulla quale è stato edificato lo stato sociale: «centro e archetipo dei diritti sociali, che universalmente (...) hanno conferito allo stato democratico il carattere più generale di *welfare state*»<sup>8</sup>

La nuova ondata di *grandi dimissioni*<sup>9</sup> sembra suggerire che, a fronte del proliferare di *lavoretti e bullshit jobs*<sup>10</sup>, molte e molti abbiano avuto modo di interrogarsi sulla qualità e sul fine del lavoro<sup>11</sup>. In questo senso, la pandemia da Covid-19 ha forse catalizzato un processo già latente negli anni<sup>12</sup> allorché ha reso necessaria una distinzione tra lavori essenziali e lavori secondari, con una nuova polarizzazione del mercato del lavoro tra lavoratori rimasti a casa, al riparo dal contagio, in *smart working* o destinatari di indennità ed ammortizzatori sociali variamente articolati, e lavoratori essenziali costretti a moltiplicare i propri ritmi (riders, lavoratori della logistica, dipendenti dei servizi commerciali, operatori sanitari, ecc.) esponendo sé stessi e le proprie famiglie al rischio di contrarre il virus. Sotto questa luce, l'apocalittico scenario pandemico ha svolto, coerentemente all'etimologia della parola *apocalisse*, un'importante funzione di rivelazione, disvelamento, a fronte del quale il legislatore si è proiettato verso

---

6 M. FERRARESI, *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 15.

7 V. *infra*, cap. 3.

8 G. PROSPERETTI, *Ripensiamo lo stato sociale*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 6.

9 In Italia mezzo milione di lavoratori si è dimesso nel secondo trimestre del 2021, l'85% in più rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente; mentre negli USA è stata registrata la cifra più alta dal 2000 relativamente al numero di persone che si sono dimesse (quasi 5 milioni).

10 V. ampiamente pp. 175-176.

11 Si è parlato, in proposito, di «un cambiamento sismico nelle attitudini che le persone hanno verso il lavoro» (J. HERRMAN, *Quitting Your Job Never Looked So Fun*, in *New York Times*, 29 ottobre 2021).

12 Si pensi, ad esempio, al sondaggio condotto dall'agenzia britannica YouGov nel 2015 sul tasso di gradimento del proprio lavoro, che mostrava già un 37% di lavoratori affermare che con il proprio lavoro non ha offerto un contributo alla società ed è quindi stato inutile. Provando ad andare più a ritroso, basti rammentare quanto Hannah Arendt sottolineava nel suo *Vita Activa* a proposito del giogo del lavoro: «la ribellione contro di esso e il desiderio di essere liberati dalla “fatica e dall'affanno” del lavoro non sono moderni ma vecchi come la storia che ci è stata tramandata (...) tuttavia è così solo in apparenza. L'età moderna ha comportato anche una glorificazione teoretica del lavoro, e di fatto è sfociata in una trasformazione dell'intera società in una società di lavoro» (H. ARENDT, *Vita activa*, Milano, RCS Libri, 2010 (ed. orig. 1958), pp. 12-13.

l'universalismo meno *selettivo* che l'ordinamento post-costituzionale abbia mai sperimentato nell'ambito della sicurezza sociale<sup>13</sup>.

Purtuttavia, smaltita la sbornia della prima ondata, a giudicare dalle ultime riforme pare che il legislatore sia tornato ad interpretare riduttivamente il lavoro, intendendolo nella sua veste ottocentesca e costrittiva di dovere sociale mentre la povertà è parsa una colpa da espiare attraverso il lavoro, benché crescano i tassi di lavoratori poveri e a bassi salari. Il lavoro, infatti, non solo non è sufficiente di per sé ad escludere il rischio di povertà «ma di esso diviene concausa, allentandosi il nesso tra mancata occupazione e bisogno sociale ed economico»<sup>14</sup>. Nel momento in cui l'ideologia del lavoro come strumento di realizzazione personale non riesce più ad essere persuasiva, «perché sentire questa come una dolorosa perdita di valori, come un sintomo pericoloso di imbarbarimento, e non invece come la sollecitazione ad un approccio laico e schietto?»<sup>15</sup>. In fondo, come ha arditamente osservato una giovane studiosa, per certi versi il rifiuto del lavoro è «una cartina di tornasole della resistenza allo sfruttamento che caratterizza il lavoro»<sup>16</sup>, e non sembra un caso che il fenomeno delle *grandi dimissioni* sia cresciuto parallelamente ad una nuova ondata di scioperi.

Posta di fronte a questi epocali cambiamenti, appena accennati in queste righe e più approfonditamente sviluppati nel seguito di questo elaborato, la disciplina giuslavoristica richiama – più che mai – «il giurista al difficile compito di qualificare realtà nuove, se non, addirittura, realtà in movimento»<sup>17</sup>. Benché il compito sia arduo, sembra dunque necessario provare a (ri)costruire riferimenti analitici, verificarli e conferire sistematicità ai costrutti dottrinali che siano capaci di afferrare i cambiamenti o darne, quantomeno, il senso<sup>18</sup>. In questa prospettiva di permeabilità del lavoro alle istanze che provengono dal contesto socio-economico di riferimento<sup>19</sup>, non possiamo esimerci dall'adottare un punto di vista giuridico che sia in linea con le acquisizioni

---

13 V. anche G. SIGILLÒ MASSARA, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2021, p. 300.

14 F. DE MICHIEL, *Il reddito di cittadinanza tra contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro*, in *Var. Tem. Dir. Lav.*, 2019, p. 1681.

15 A. ACCORNERO, *Il lavoro come ideologia*, cit., p. 36.

16 F. COIN, *Le «Grandi Dimissioni» contro la cultura tossica del lavoro che lacera l'esistenza e deteriora la salute di milioni di persone*, in *ValigiaBlu*, 7 dicembre 2021.

17 G. GIUGNI, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Milano, Giuffrè, 1960, p. 20.

18 A. ACCORNERO, *La società dei lavori*, in *Lavoro e nuova cittadinanza. Cittadinanza e nuovi lavori*, in *Rivista Sociologia del Lavoro dell'Organizzazione e dell'Economia*, 4/2000.

19 V. CAGNIN, *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, Padova, Cedam, 2018, p. 10.

delle scienze sociali, senza rinunciare ai vantaggi che un approccio multidisciplinare sa offrire<sup>20</sup> e al «gusto dell'eretico che predilige l'anti-dogmatismo»<sup>21</sup>.

Più specificamente, entrando nel vivo della trattazione, giacché «ogni epoca storica finisce col darsi una propria concezione del lavoro»<sup>22</sup>, nel primo capitolo cercheremo di ricostruire una genealogia del concetto di lavoro e, con esso, dei sistemi di sicurezza sociale, mostrando – tra le altre cose – come la storia del diritto del lavoro sia stata quella di una progressiva, e invero oscillante, riscoperta della sua dimensione personale, che ha condotto a rimettere in primo piano non più il lavoro come bene in sè o come merce, ma il lavoratore come soggetto di diritto<sup>23</sup>. In altre parole, ci siamo chiesti: se il lavoro non fosse sempre esistito, quali sarebbero le ragioni e le tappe della sua “invenzione”? E in che misura l'utopia tipica delle società fondate sul lavoro permette di comprendere meglio le contraddizioni che oggi si scorgono nelle correnti di pensiero tese alla legittimazione del lavoro?<sup>24</sup>

Nel secondo capitolo passeremo all'analisi *de jure condito* delle misure di sostegno al reddito in Italia, con particolare accento sulla tutela contro la disoccupazione e sul reddito di cittadinanza, senza trascurare, nondimeno, le misure straordinarie messe in campo durante l'emergenza pandemica e aprendo, succintamente, una finestra comparata limitata al contesto europeo.

Infine, chiedendoci quale significato assuma oggi il lavoro in un contesto caratterizzato da brevità, immediatezza, competitività, flessibilizzazione e precarizzazione, analizzeremo dapprima le possibilità di riforma delle misure già nel nostro ordinamento (dagli ammortizzatori sociali al reddito di cittadinanza), spingendoci poi *de jure condendo* verso la possibile declinazione di un reddito di base incondizionato<sup>25</sup>,

---

20 Come evidenziato dagli autori del *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, il diritto del lavoro «non può cedere alla tentazione dell'isolamento e deve aprirsi a un dialogo teorico e operativo con altre discipline economiche, sociologiche e tecniche» (B. CARUSO – R. DEL PUNTA – T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Catania-Firenze-Roma, 20 maggio 2020, p. 5).

21 U. ROMAGNOLI, *Tra memoria divisa e futuro controverso*, in *Dir. Lav. Merc.*, 1/2007, p. 2.

22 A. ACCORNERO, *Il lavoro come ideologia*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 35. Sul lavoro come categoria “profondamente storica”, v. anche D. MEDA, *Società senza lavoro. Per una nuova filosofia dell'occupazione*, Milano, Feltrinelli, 1997 (ed. orig. 1995), pp. 24 ss.

23 Su questa traiettoria della storia del diritto del lavoro, cfr. A. SUPLOT, *Critique du droit du travail*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, p. 44.

24 D. MEDA, *Società senza lavoro*, cit., p. 23.

25 Ricorrendo ad una classificazione di Marcello Pedrazzoli che individua tre possibili coppie di rapporto tra realtà sociale e diritto, possiamo dire che nella prima parte del terzo capitolo affronteremo nuovi modi/contenuti di lavoro con schemi giuridici dati, mentre nella seconda parte, più che ragionare entro la cornice degli schemi giuridici esistenti, cercheremo di immaginarne di nuovi [M. PEDRAZZOLI, *Forme giuridiche del lavoro e mutamenti della struttura sociale*, in M. BIAGI

interrogandoci se il lavoro possa avere un orizzonte di senso che vada oltre il fare in cambio di un salario, investendo l'essere umano da un punto di vista biografico ed identitario<sup>26</sup>, e provando a ripensare alcune tradizionali categorie giuslavoristiche, a partire dalle nozioni di *mansione, tempo di lavoro e retribuzione*.

L'emergenza di questo nuovo dibattito giuslavoristico non equivale, s'intende, a sancire la fine del lavoro, tantomeno la fine del diritto del lavoro, bensì a chiedersi se, ed in quale misura, questi cambiamenti stiano modificando il paradigma giuslavoristico. È in tale contesto che il dibattito sul reddito di base e sulla condizionalità può costituire un'occasione per ripensare il lavoro, «ponendo in questione i fondamenti storici che ne hanno determinato la caratterizzazione contemporanea»<sup>27</sup>.

---

- Y. SUWA (eds.), *Il diritto dei disoccupati. Studi in onore di Koichiro Yamaguchi*, Milano, Giuffrè, 293-330].

26 A. HONNETH, R. SENNETT, A. SUPLOT, *Perché lavoro? Narrative e diritti per lavoratrici e lavoratori del XXI sec.*, Milano, Fondazione G. Feltrinelli, pp. 8-9.

27 F. SEGHEZZI, *Reddito, lavoro e persona. Prospettive e criticità ai tempi del reddito di base*, in *Prof. Studi*, n. 5/11, 2019, p. 20.

# Capitolo 1

## Genealogia del lavoro e della sicurezza sociale

### 1. Lavoro, libertà e schiavitù

Nelle società premoderne, il lavoro finalizzato alla mera sussistenza non rappresentava un fattore di inclusione sociale, bensì un elemento servile, un principio di esclusione dalla cittadinanza: i lavoratori – asserviti alla necessità – non erano nelle condizioni di potersi dedicare agli affari pubblici. Tale concezione portava Platone a considerare il lavoro estraneo ad ogni valore umano<sup>28</sup>, parificando i contadini agli schiavi o considerando gli artigiani dei *banausoi*, uomini cioè che antepongono il mestiere alla piazza pubblica<sup>29</sup>. Da una parte, dunque, vi erano uomini preda della necessità e, quindi, del *ponos*, il lavoro faticoso (schiavi<sup>30</sup>, ma anche contadini, artigiani e in generale lavoratori manuali); dall'altra liberi cittadini che si dedicavano alle attività dello spirito: arte, filosofia, politica<sup>31</sup>. Per i Greci la libertà inizia dove la necessità finisce, soddisfatti i bisogni materiali<sup>32</sup>: il lavoro viene considerato nel suo aspetto concreto, come un rapporto personale di dipendenza che lega direttamente lavoratore e committente e, in

---

28 J. P. VERNANT, *Mito e pensiero presso i greci*, Torino, Einaudi, 1978 (*Mythe et pensée chez les Grecs*, 1965), p. 281.

29 A. GORZ, *Metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica*, Torino, Bollati Boringhieri, 1992 (ed. orig. 1988), p. 22; H. ARENDT, *Vita activa*, Milano, RCS Libri, 2010 (ed. orig. 1958), p. 68

30 Secondo Hannah Arendt l'istituzione della schiavitù nell'antichità «non fu un espediente per avere lavoro a buon mercato o uno strumento di sfruttamento a scopo di profitto, ma piuttosto il tentativo di escludere il lavoro dalle condizioni della vita umana. Ciò che gli uomini condividevano con le altre forme di vita animale non era considerato umano». H. ARENDT, *op. cit.*, p. 69.

31 A. TILGHER, *Homo faber. Storia del concetto di lavoro nella civiltà occidentale. Analisi filosofica di concetti affini*, Roma, Libreria di scienze e lettere, 1929, pp. 8-9; D. GRAEBER, *Bullshit Jobs*, Milano, Garzanti, 2018, p. 278.

32 Facendo un piccolo passo indietro verso le società primitive, trovo opportuno accennare ai lavori dell'antropologo Marshall Sahlins che ha mostrato il vero volto di quella «originaria società opulenta»: egli contesta il pregiudizio che vedeva gli uomini primitivi assorbiti dal compito di soddisfare i propri bisogni fisici e naturali, dimostrando che solo una piccola parte del loro tempo e delle proprie energie veniva investita a tali scopi. «Si può cioè dimostrare che i cacciatori-raccoglitori lavorano meno di noi; che la ricerca del cibo, invece che una continua fatica, è saltuaria e il tempo libero abbondante; e che le ore di sonno giornaliere a testa sono superiori nell'arco di un anno a ogni altro tipo di società». Cfr. M. SAHLINS, *L'economia dell'età della pietra*, Milano, Eleuthera, 2020 (*Stone age economics*, 1972), p. 55. Resta tutt'oggi una importante differenza tra le attuali società opulente e i cacciatori-raccoglitori che vivono negli habitat più inospitali, i quali lavorano in media tra le trentacinque e le quarantacinque ore settimanali, si dedicano alla caccia solo un giorno su tre e alla raccolta fra le tre e le sei ore (Y. N. HARARI, *Sapiens. Da animali a dei. Breve storia dell'umanità*, Milano, Bompiani, 2017, p. 70).

quanto tale, giudicato incompatibile con l'ideale di libertà poiché l'uomo libero è colui che agisce per sé stesso e non per soddisfare i bisogni altrui<sup>33</sup>.

Non molto dissimile risulta la concezione del lavoro presso i Romani<sup>34</sup>. Il diritto romano delle origini, infatti, considera il lavoro “alla stregua delle cose più vili”<sup>35</sup>, giacché le *operae* con le quali ci si interfacciava riguardavano essenzialmente gli animali da lavoro e gli schiavi, attraverso la locazione ai *pater familias* nei momenti di maggior richiesta per lavori stagionali. Come sottolinea il giurista Alain Supiot, «sia i romani che i greci non riconoscevano il lavoro come categoria giuridica a sé stante. Il lavoro veniva considerato dal diritto solo in relazione al suo prodotto, al suo risultato, o attraverso la persona del lavoratore come incarnazione di una forza lavoro»<sup>36</sup>. Si tratta di una condizione giuridica parificata a quella dello schiavo, una forza lavoro iscritta tra gli attivi nei libri contabili del suo padrone. L'uomo libero, invece, poteva vivere dei frutti del suo patrimonio o del suo lavoro, affittando i suoi schiavi: «è per estensione di questo affitto di schiavi, ossia affitto di cose, che si è giunti a far spazio alla situazione marginale in cui un uomo libero potesse lavorare al servizio degli altri in cambio di denaro». Si ricorre, cioè, ad una sorta di artificio, come se quell'uomo libero fosse lo schiavo di sé stesso e affittasse quindi ad altri quello stesso schiavo: «è stato questo artificio del “*locat se*”<sup>37</sup>, ispirato al “*locat servum*”, che ha dato origine alla categoria del noleggio di servizi»<sup>38</sup> e poi, molto più avanti, sarà alla base del concetto moderno di “mercato del lavoro”<sup>39</sup>.

---

33 A. SUPIOT, *Critique du droit du travail*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, p. 5; J. P. VERNANT, *Mythe et pensée chez les Grecs*, Paris, Maspero, 1965, p. 16 ss.

34 Per Cicerone, ad esempio, tutti i lavori – ad eccezione dell'agricoltura – avvilitiscono l'animo asservendolo alla ricerca del guadagno e ponendolo nella dipendenza d'altri. V. CICERONE, *De Officiis*, Torino, Einaudi, 2012, I, 42 (cit. in A. TILGHER, *op. cit.*, p. 11).

35 F. M. DE ROBERTIS, G. GHEZZI, *Lezioni di storia di diritto del lavoro*, Bari, Adriatica, 1971, p. 6.

36 A. HONNETH, R. SENNETT, A. SUPIOT, *Perché lavoro? Narrative e diritti per lavoratrici e lavoratori del XXI sec.*, Milano, Fondazione G. Feltrinelli, pp. 34-35.

37 Tale specifica formula del *locare se*, formula specifica della vendita e dell'affitto del lavoro degli uomini liberi, era una pratica che «rientrava nel rapporto più generale dell'*auctoramentum* e accomunava tutti gli esseri umani, liberi e schiavi, nell'atto sociale ed extra-giuridico di subordinazione volontaria» (R. CICCARELLI, *Forza lavoro. Il lato oscuro della rivoluzione digitale*, DeriveApprodi, 2018, p. 135); F. M. DE ROBERTIS, *Lavoro e lavoratori nel mondo romano*, Bari, Adriatica, 1963, pp. 155 ss.

38 A differenza della locazione d'opera – dove l'imprenditore vende il frutto del suo lavoro – «la locazione di servizi è contraddistinta dal marchio di una servilità difficilmente compatibile con lo status di uomo libero». A. HONNETH, R. SENNETT, A. SUPIOT, *op. cit.*, p. 36.

39 Sulla valenza polisemica del termine *mercato del lavoro*, si rimanda a G. CANAVESI, *Mercato del lavoro e operatori privati*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 19 ss.

All'origine dell'organizzazione giuridica della società nel diritto antico, dunque, il lavoro non è altro che l'attività produttiva dello schiavo, ossia una *res corporea* in movimento<sup>40</sup>. Da ciò discende una «speciale identità di significati fra tre termini: schiavitù, corpo e lavoro»<sup>41</sup>. Come evidenzia l'antropologo David Graeber, la maggior parte delle società del passato non ha mai concepito l'idea che il tempo di una persona potesse appartenere a qualcun altro, non separando ancora concettualmente la capacità di lavorare del lavoratore – la cd. «forza-lavoro» – dalla sua persona e, tantomeno, riversandola in un contenitore temporale uniforme<sup>42</sup>.

Con l'emergere della classe mercantile, tuttavia, muta l'oggetto del contratto di locazione: non più il corpo-*res*, bensì le *operae*. Il diritto, dunque, non riconoscerà più un rapporto di proprietà sul corpo del lavoratore, ma un rapporto obbligatorio sulle *operae*, separando concettualmente il lavoro dal corpo. La distinzione non è priva di rilevanti conseguenze, con particolare riferimento ai tempi di lavoro: «le *operae* non sono il corpo, non sono l'uomo intero, sono una sua porzione misurata col tempo (...). Le *operae* sono temporalmente determinate e dunque l'uomo è temporalmente assoggettato all'altrui potere»<sup>43</sup>. Ciò non esclude, tuttavia, che sebbene il rapporto di lavoro fosse ormai *temporizzato*, non per questo era libero, permanendo il rapporto di assoggettamento con una «compenetrazione e porosità di lavoro e vita del tutto simile al rapporto schiavistico»<sup>44</sup>.

Si può dire che per tutta l'era imperiale, fino alla fine del Medioevo, il lavoro non viene collocato al centro dei rapporti sociali. Si tratta di una divisione sociale che vede una parte in balia della necessità di lavorare e l'altra che vive sul lavoro della prima, tuttavia in questa fase il lavoro «non determina l'ordine sociale» poiché quest'ultimo «è determinato da altre logiche (il sangue, il rango, ecc.) che consentono ad alcuni di vivere sul lavoro degli altri»<sup>45</sup>. In questi secoli si fa strada la concezione religiosa del

---

40 F. M. DE ROBERTIS, G. GHEZZI, *op. cit.*, p. 17.

41 V. BAVARO, *Il tempo nel contratto di lavoro subordinato: critica sulla de-oggettivazione del tempo-lavoro*, Bari, Cacucci, 2008, p. 17.

42 D. GRAEBER, *op. cit.*, 119-120. V. anche M. FINLEY, *L'economia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, Laterza, 1974, pp. 86-87.

43 V. BAVARO, *Il tempo nel contratto di lavoro subordinato*, cit., pp. 27-28.

44 V. BAVARO, *Il tempo nel contratto di lavoro subordinato*, cit., p. 28; L. SPAGNUOLO VIGORITA, *Subordinazione e diritto del lavoro. Problemi storico-critici*, 1967, pp. 76 ss.

45 D. MEDA, *Società senza lavoro. Per una nuova filosofia dell'occupazione*, Milano, Feltrinelli, 1997 (ed. orig. 1995), p. 38.

lavoro<sup>46</sup>, che emergerà in tutto il suo vigore quando con l'avvento della rivoluzione industriale verranno predisposti strumenti per misurare uniformemente e oggettivamente il tempo: «la maledizione biblica secondo cui solo chi lavora *mangia*, in altre parole ha il diritto di mangiare, è divenuta il nucleo dell'etica del lavoro su cui si fonda l'essere uomo: soltanto chi lavora è»<sup>47</sup>.

Si passa così da un'organizzazione della società in cui mancava una esatta misurazione del tempo, con i ritmi dominati dall'alternarsi delle stagioni e dalla socializzazione dei tempi di non lavoro, ad un sistema organizzativo dominato dal rintocco delle *campane laiche*<sup>48</sup> in cui il lavoratore era costretto al rispetto di ritmi esterni, con la «definitiva confisca del tempo esistenziale dei comuni mortali»<sup>49</sup>, la fabbrica che «diventa un nuovo genere di carcere, e l'orologio il custode di questa»<sup>50</sup>. Lo storico marxista Edward Thompson individua le origini di questa rigorosa disciplina del tempo nello sviluppo dell'etica puritana (predicazione dell'operosità e condanna morale dell'ozio con un'enfasi particolarmente accentuata)<sup>51</sup>: tutti devono lavorare, anche i ricchi, perché il lavoro è un servizio divino<sup>52</sup>. I lavoratori furono così incoraggiati a concepire il lavoro non tanto in termini di creazione di ricchezza, o di aiuto agli altri, ma principalmente come abnegazione, «una sorta di cilicio secolare, un sacrificio della gioia e del piacere» che risale – secondo David Graeber – «alla fusione della dottrina cristiana della

---

46 Nella storia del Giardino dell'Eden la necessità di lavorare è concepita come una punizione per aver sfidato Dio. Così Dio condanna gli uomini a zappare la terra («La terra sarà maledetta a causa tua. Col lavoro faticoso ricaverai da essa il tuo nutrimento per tutti i giorni della tua vita [...]»). D. GRAEBER, *op. cit.*, p. 272.

47 U. BECK, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Torino, Einaudi, 2000 (ed. orig. 1999), p. 20.

48 L'espressione è del celebre storico medievista Jacques Le Goff (J. LE GOFF, *Tempo della Chiesa e tempo del mercante*, Torino, Einaudi, 1977).

49 D. S. LANDES, *Prometeo liberato*, Torino, Einaudi, 1978, p. 58.

50 V. FERRANTE, *Il tempo di lavoro fra persona e produttività*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 14. V. anche E. P. THOMPSON, *Tempo e disciplina del lavoro*, Et. Al Edizione, 2011, p. 21; A. HONNETH, R. SENNETT, A. SUPLOT, *op. cit.*, p. 28.

51 E. P. THOMPSON, *op. cit.*, p. 49. Secondo David Graeber, alcuni elementi di quella che poi è stata conosciuta come etica protestante del lavoro si trovavano già tra medioevo e rinascimento nell'Europa settentrionale (v. *Sulle origini dell'idea nordeuropea che occorre il lavoro retribuito per la piena realizzazione dell'essere umano adulto*, pp. 274-278, in D. GRAEBER, *op. cit.*). Sulle radici teologiche del dovere di lavorare, cfr. F. MANCINI, *Art. 4*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 253.

52 A. TILGHER, *op. cit.*, pp. 55-57. Come sottolinea opportunamente Tim Kreider, «the Puritans turned work into a virtue, evidently forgetting that God invented it as a punishment» (T. KREIDER, *The Busy Trap*, in *The New York Times*, 30 giugno 2012).

maledizione di Adamo con la concezione nordeuropea del lavoro retribuito sotto il controllo di un padrone come unico modo per diventare un adulto vero e proprio»<sup>53</sup>. Grazie ai padri dell'economia moderna<sup>54</sup> e con il contributo del socialismo primitivo<sup>55</sup>, il lavoro diventa «fine e scopo a sè stesso»<sup>56</sup>, inaugurando quella che è stata definita «la deificazione laica dello sforzo laborioso»<sup>57</sup>. Tra gli intellettuali che hanno tentato di problematizzare questa glorificazione del lavoro va senz'altro menzionato Karl Marx, secondo il quale «un uomo che non dispone di nessun tempo libero e che per tutta la sua esistenza, all'infuori delle pause meramente fisiche per il sonno e l'alimentazione, e così via, sia prigioniero del suo lavoro, è meno di una bestia da soma. Egli non è che nient'altro che un macchinario organizzato per produrre ricchezza a vantaggio di altri, è distrutto fisicamente e spiritualmente abbruttito. Eppure, tutta la storia dell'industria moderna rivela come il capitale, se non viene limitato con delle barriere, lavora senza scrupoli e senza misericordia per far precipitare l'intera classe operaia a questo grado abissale di degradazione»<sup>58</sup>. Il celebre autore de *Il manifesto del Partito Comunista*, nel terzo libro de *Il Capitale* riprende una teoria di Platone, delineando il percorso che permette di passare dal regno della necessità a quello della libertà: «di fatto il regno della libertà comincia soltanto là dove cessa il lavoro determinato dalla necessità e dalla finalità esterna: si trova quindi per sua natura oltre la sfera della produzione materiale vera e propria. (...) Al di là di esso comincia lo sviluppo delle capacità umane, che è fine a sè stesso, il vero regno della libertà»<sup>59</sup>. In altre parole, similmente alla filosofia

---

53 D. GRAEBER, *op. cit.*, p. 295. D'accordo con questa prospettiva anche i filosofi Adorno e Horkheimer, che nel loro celebre dialogo sosterranno che l'origine della glorificazione del lavoro quale fine in sé «dates back to a time far earlier than capitalism» [T. ADORNO, M. HORKHEIMER, *Towards a New Manifesto*, London-New York, 1989 (trad. ing. 2011) p. 22].

54 Tra tutti Adam Smith, secondo il quale la ricchezza di una nazione dipende essenzialmente dalla quantità di lavoro di cui essa è capace. D. MEDA, *op. cit.*, p. 45 .

55 «Propongo di sostituire il seguente principio a quello del Vangelo: l'uomo deve lavorare. L'uomo più felice è quello che lavora. La famiglia più felice è quella i cui membri impiegano tutti il loro tempo in attività utili. La nazione più felice è quella in cui si danno meno disoccupati. L'umanità potrebbe avere tutta la felicità cui può aspirare se non ci fossero oziosi» (C. H. DE SAINT-SIMON, *Introduction aux travaux scientifiques du XIX siècle*, Paris, 1808, cit. in J. DAUTRY, *La notion de travail chez Saint-Simon et Fourier*, in *Journal de psychologie normale et pathologique*, 1955, p. 65).

56 A. TILGHER, *op. cit.*, p. 66.

57 J. ROUSSELET, *Allergie au travail*, Paris, Seuil, 1975, p. 183. Secondo il sociologo Beck, «il cittadino che ha perduto la sua fede in Dio, crede nella natura divina del lavoro prodotto dalle sue mani che crea tutto ciò che ha di prezioso: benessere, posizione sociale, personalità, senso della vita, democrazia, coesione sociale» (U. BECK, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, cit., p. 96). Cfr. anche A. ACCORNERO, *Il lavoro come ideologia*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 25.

58 K. MARX, *Salario, prezzo e profitto*, 1865 (trad. it. Bompiani, 2013, pp. 327-329).

59 K. MARX, *Il Capitale*, 1894 (trad. it. 1975, Einaudi, Libro III, cap. 48, pp. 1102 ss.). Cfr. anche H. MARCUSE, *Saggio sulla liberazione. Dall' «uomo a una dimensione» all'utopia*, Torino, Einaudi,

greca<sup>60</sup>, per Marx nella storia dell'umanità il lavoro è stato una spiacevole necessità<sup>61</sup>. Tuttavia, come evidenzia André Gorz, esiste una differenza fondamentale tra il lavoro nel mondo antico e il lavoro nella società capitalista giacché il primo resta confinato nella sfera privata, mentre il secondo viene svolto nella sfera pubblica<sup>62</sup>. Nello stesso anno in cui veniva pubblicato il *Manifesto* di Marx ed Engels, Joseph Charlier sostenne l'idea di un sussidio statale sufficiente a coprire i bisogni primari, con il fine di ribaltare il potere negoziale delle parti in gioco: «non è più il lavoratore a doversi inchinare dinanzi al capitale, ma è il capitale, ridotto al suo vero ruolo di controparte che dovrà negoziare con il lavoro su base paritaria»<sup>63</sup>. Coevo ai due pensatori è anche Charles Fourier, propugnatore di un'idea molto simile a quella di Charlier e persuaso che si potessero creare i presupposti per rendere il lavoro piacevole e l'industria attraente<sup>64</sup>. Si fa largo una concezione del lavoro, presente anche in alcuni scritti di Marx<sup>65</sup>, in cui i confini tra lavoro e *hobby*, lavoro e gioco tendono a diventare molto labili, al punto che diverrebbe possibile «fare oggi questo e domani quello, andare a caccia al mattino e nel pomeriggio dedicarsi alla critica, a proprio gusto; ma senza dover diventare cacciatore, pescatore, pastore o critico»<sup>66</sup>. Tale concezione sarà poi estremizzata ulteriormente da Paul Lafargue, genero di Marx, in un famoso pamphlet del 1883 intitolato emblematicamente *Le droit à la paresse*, in cui l'autore si scaglia contro la “strana follia” della “moribonda passione per il lavoro”, non risparmiando critiche al

---

1969, p. 33.

60 Per i greci la vera libertà, quella che permette all'uomo di agire secondo il *logos*, si raggiunge solo quando i bisogni materiali siano stati soddisfatti. D. MEDA, *op. cit.*, p. 32.

61 P. FRASE, *Quattro modelli di futuro. C'è vita oltre il capitalismo*, 2016 (trad. it. Treccani, 2019, p. 39). Analogamente, nella famosa *Encyclopédie* di Diderot e D'Alembert (1765) troviamo il lavoro definito come quella «occupazione quotidiana cui l'uomo è condannato dal bisogno, e a cui egli è debitore della salute, della sussistenza, della serenità, del buon senso e fors'anche della virtù».

62 Da ciò discendeva, come anticipato, un tipo di lavoro che in età greca restava confinato ad una dimensione domestica e, «lungi dal conferire una “identità sociale”, definiva l'esistenza privata ed escludeva dalla sfera pubblica coloro che vi erano asserviti» (A. GORZ, *Metamorfosi del lavoro*, cit., p. 24).

63 J. CHARLIER, *Solution du problème social ou constitution humanitaire. Basée sur la loi naturelle, et précédé de l'exposé des motifs*, Bruxelles, 1848, p. 43.

64 C. FOURIER, *Teoria dei quattro movimenti. Il nuovo mondo amoroso*, Einaudi, Torino, 1971, p. 31.

65 «Il mio lavoro sarebbe libera manifestazione della vita e dunque godimento della vita. Ma nelle condizioni della proprietà privata esso è alienazione della vita; infatti io lavoro per vivere [...]. Nel lavoro sarebbe affermata la peculiarità della mia individualità, poiché vi sarebbe affermata la mia vita individuale [...]. Ma nelle condizioni della proprietà privata la mia individualità è alienata al punto che questa attività mi è odiosa, è per me soltanto un tormento e solo la parvenza di un'attività» (K. MARX, *Estratti dal libro di James Mill, «Éléments d'économie politique»*, in K. MARX – F. ENGELS, *Opere*, III, Roma, Editori Riuniti, 1976, pp. 247-248).

66 K. MARX, F. ENGELS, *Die Deutsche Ideologie*, 1845, pp. 22 e 373.

proletariato che «tradendo i propri istinti, rinnegando la propria missione storica, si è lasciato pervertire dal dogma del lavoro»<sup>67</sup>.

Dall'era industriale in poi, la figura del lavoratore, del professionista, svanisce dietro quella dell'attore contrattuale: non è più la persona, e la propria professionalità, a costituire il perno legale della relazione lavorativa, ma il prezzo che questa comporta (salario<sup>68</sup>) e che assorbe concettualmente la persona del lavoratore (salaricato). Il lavoro è quindi concepito anzitutto come un *bene*, discendente dal diritto patrimoniale, di cui il lavoratore – che ne è detentore – può disporre a livello contrattuale. Con il *Code Napoléon* – emanato nel 1804 e applicato in Francia, Belgio, Italia, Lussemburgo e parte della Germania – il lavoratore diventa *il commerciante della propria forza-lavoro* e viene ripresa la figura romanistica della locazione di servizi, nell'orbita del diritto delle obbligazioni<sup>69</sup>. Ne risulta un lavoro considerato sotto un duplice aspetto, come cosa e come persona<sup>70</sup>, ma è la prima che detta i contorni della seconda: la persona, come sostiene Supiot, non è che l'ombra delle cose trasferita nella sfera extrapatrimoniale<sup>71</sup>. Pur conferendo al lavoratore la qualità di soggetto di diritto (uomo libero) il lavoro assunse la veste di un bene negoziabile, di una *merce*. Unanime dottrina riconosce nella “reificazione” del lavoro l'origine del moderno contratto di lavoro libero<sup>72</sup>: «poiché la libertà è un'attitudine astratta e permanente, riferibile a chiunque, essa non si perde neanche quando l'individuo, alienando la propria forza lavoro sul mercato, si obbliga a lavorare all'altrui dipendenza. In ciò si coglie lo specifico ‘artificio’ del diritto moderno, che sdoppia la persona umana in *soggetto* del potere di disporre e *oggetto* dell'atto di disposizione»<sup>73</sup>.

Dopo questa breve rassegna sulla storia del concetto di lavoro, pare opportuno specificarne ontologicamente e semanticamente i tratti caratteristici.

67 P. LAFARGUE, *Il diritto alla pigrizia*, 1883 (trad. it. 1996), Bolsena, Massari ed., pp. 136 e 139.

68 L'origine etimologica risale all'antica Roma (lat. *salarium*) in cui parte dello stipendio dei militari e degli impiegati civili era costituito da una razione di sale, ingrediente allora molto raro e prezioso.

69 A. SUPIOT, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF, 1994, pp. 14 e 44.

70 Secondo Ripert e Boulanger è la persona umana che è in realtà l'oggetto del contratto, e al contempo essa ne è il soggetto (M. PLANIOL, G. RIPERT, *Traité élémentaire de droit civil*, Paris, LGDJ, 1947, n. 2948; cfr. anche G. RIPERT, *Les forces créatrices du droit*, Paris, LGDJ, 1955, n. 109, pp. 275 ss.).

71 Secondo Gaetano Vardaro, nella misura in cui il lavoratore è portato a rinunciare alla gestione autonoma di una parte consistente della propria vita, «è possibile affermare che il lavoratore subordinato implicitamente “aliena” con la prestazione lavorativa anche una parte della propria vita ed in qualche modo offre la sua stessa esistenza come oggetto di scambio» (G. VARDARO, *Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro*, p. 257, in ID., *Itinerari*, Milano, FrancoAngeli, 1990)

72 V. BAVARO, *Il tempo di lavoro nel contratto di lavoro subordinato*, cit., p. 34.

73 P. BARCELLONA, *Diritto privato e società moderna*, Napoli, Jovene, 1996, p. 206.

## 2. Tentativi definitivi

I confini tra ciò che definiamo “lavoro”, “gioco”, “insegnamento”, “apprendimento”, “rituale” o “accudimento” variano molto da una cultura all’altra<sup>74</sup> e, secondo le ricerche di alcuni antropologi, certe società non dispongono di termini o nozioni che possano sintetizzare l’idea di lavoro in generale. Possiamo tuttavia affermare che nella maggior parte delle lingue occidentali i termini con cui viene indicato il *lavoro* possiedono, al di là di specifiche sfumature semantiche, l’elemento della fatica quale comune denominatore<sup>75</sup>. Ad una prima approssimazione, potremmo definirlo come «quell’attività – in genere gravosa e ripetitiva – che non si svolge per il gusto di farla, (...) allo scopo di realizzare qualcos’altro»<sup>76</sup>. Secondo alcuni autori, così come viene tratteggiato nella Genesi e nei poemi epici di Esiodo<sup>77</sup>, nel lavoro si condensano due contrapposte dimensioni: quella, dolorosa, della punizione divina<sup>78</sup>, e quella della

74 D. GRAEBER, *Bullshit jobs*, cit., p. 271. Come riporta la sociologa Dominique Meda, “le ricerche degli antropologi ci insegnano che è impossibile attribuire un significato identico al termine lavoro nelle diverse società considerate (D. MEDA, *op. cit.*, p. 45). Cfr. anche M.N. CHAMOIX, *Sociétés avec et sans concept de travail*, in *Sociologie du travail*, 1994, pp. 57-71; F. SEGHEZZI, *Reddito, lavoro e persona. Prospettive e criticità ai tempi del reddito di base*, in *Prof. Studi*, n. 5/11, 2019, p. 24.

75 Il francese *travail*, come lo spagnolo *trabajo* e il portoghese *trabalho*, derivano dal *tripalium*, antico strumento di tortura consistente in una macchina a tre pali, assumendo come principale connotazione quella dello sforzo e della fatica. L’italiano *lavoro*, al pari dell’inglese *labour*, deriva dal latino *labor* «in cui è il senso della fatica e della pena» (come vedremo tra qualche riga), mentre il tedesco *arbeit* – originariamente legato al lavoro nei campi eseguito da servi – rimanda ad una relazione di potere o dipendenza forzata. Cfr. D. MEDA, *op. cit.*, p. 45; M. BLOCH, W. VON WARTBURG, *Dictionnaire étymologique de la langue française*, PUF, 1975, v° «travailler»; L. FÈBRE, *Travail: évolution d’un mot et d’une idée*, in *Journal de psychologie normale et pathologique*, vol. XII, n. 1, 1948.; F. SEGHEZZI, *op. cit.*, p. 24. Sulla distinzione tra *work* e *labour*, si rimanda a H. COLLINS, *Is There a Human Right to Work?*, in V. MANTOUVALOU (a cura di), *The Right to Work. Legal and philosophical perspectives*, Oxford e Oregon, Hart, 2015, p. 36; A. SUPLOT, *Critique du droit du travail*, cit., p. 4 (nt. 6); E. LEONARDI, *op. cit.*, p. 34; R. CICCARELLI, *op. cit.*, p. 141. Opportuno, infine, il rimando alle tre declinazioni del lavoro secondo Hannah Arendt: *lavoro*, *azione* e *opera*, per le quali si rimanda a H. ARENDT, *op. cit.* e, per una chiara ricognizione, a J. PENNER, *Aristotle, Arendt and the Gentleman*, in V. MANTOUVALOU (a cura di), *op. cit.*, pp. 88-90.

76 D. GRAEBER, *op. cit.*, p. 271.

77 J. P. VERNANT, *op. cit.*, p. 277.

78 Interessante, in proposito, l’accomunamento di morte e lavoro che Simone Weil individua nella punizione divina: «*Death and Labour are things of necessity and not of choice. The world only gives itself to Man in the form of food and warmth if Man gives himself to the world in the form of labour. But death and labour can be submitted to either in an attitude of revolt or else one of consent. They can be submitted to either in their naked truth or wrapped in lies (...). Man placed himself outside the current of Obedience. God chose as his punishment labour and death. Consequently labour and death, if Man undergoes them in a spirit of willingness, constitute a transference back into the current of Supreme Good which is Obedience to God*» (S. WEIL, *The needs for roots*, cit. in V. MANTOUVALOU, *The Right to Work. Legal and philosophical perspectives*, Oxford e Oregon, Hart, 2015, p. 13).

creazione<sup>79</sup>. Analogamente, la lingua francese con il termine *travail*<sup>80</sup> – originariamente legato ai dolori della donna partoriente – ricalca questa doppiezza, ossia un atto «in cui si mescolano per eccellenza il dolore e la creazione»<sup>81</sup>, la sofferenza e la realizzazione di sé<sup>82</sup>, la servitù e la libertà. Nondimeno, la lingua greca consta di due differenti termini per indicare quel che noi oggi definiamo lavoro<sup>83</sup>: Πόνος (*ponos*), che indica l'elemento brutale della fatica fisica; ἔργον (*ergon*)<sup>84</sup>, che si riferisce all'opera finita, al prodotto della propria virtù<sup>85</sup>, al risultato di quello sforzo fisico cui allude il *ponos*. Similmente, i latini distinguevano tra *labor*, «in cui è il senso della fatica e della pena»<sup>86</sup>, che rinvia nello specifico al lavoro agricolo o militare per gli uomini e al parto per le donne; *opus* (lavoro effettuato, risultato) e *opera-ae* (l'attività lavorativa)<sup>87</sup>, introducendo il concetto di *negotium* che esprime, in negativo (*nec otium*), l'impegno all'interno della città, spesso al servizio dello stato. Per entrambe le culture – che come abbiamo visto non ponevano il lavoro al centro della società e non disponevano di un unico termine per indicare quel che oggi chiamiamo *lavoro*<sup>88</sup> – vi era un'alta considerazione dell'*otium* (per i greci σχολή, *scholé*), tempo libero strettamente legato al senso di comunità e alla coltivazione del pensiero<sup>89</sup>.

79 D. GRAEBER, *op. cit.*, p. 272; A. SUPIOT, *Critique du droit du travail*, cit., p.3; D. MEDA, *op. cit.*, p. 18.

80 Cfr. *supra* nt. 41.

81 A. SUPIOT, *Critique du droit du travail*, cit., p. 3.

82 D. MEDA, *op. cit.*, p. 18 e 45.

83 A. SUPIOT, *Critique du droit du travail*, cit., p. 9.

84 Da cui deriva il tedesco *werk* e l'inglese *work*.

85 J. P. VERNANT, *op. cit.*, p. 285.

86 F. M. DE ROBERTIS, G. GHEZZI, *op. cit.*, p. 13.

87 M. N. CHAMOIX, *op. cit.*, p. 62.

88 «I termini solitamente adoperati si riferiscono infatti ad altro momento che non all'attività lavorativa nel suo complesso, epperò peccano “o per poco o per troppo vigore”: *mercennarius*, che prescinde da ogni riferimento diretto alla attività di lavoro per cogliere solo una conseguenza eventuale e comune comunque anche ad altre attività, quale la remunerazione; *faber*, *structor*, etc. che anche nella loro più lata accezione riguardano pur sempre momenti particolari nel processo produttivo e nella organizzazione sociale del lavoro; *operarius*, *opera*, *opifex*, in cui è il senso della applicazione materiale e che non si trovano adoperati per le attività di lavoro più elevate o pur soltanto specializzate. Più comprensivo di tutti, dal punto di vista astratto, sembra il termine *artifex*, riferito, come del resto il suo corrispondente ellenico, oltre che per designare il lavoratore qualificato, anche ad indicare il lavoratore nel suo valore come tale; tuttavia l'endiadi frequente in cui lo troviamo con *opifex*, per indicare in genere tutti i lavoratori manuali e intellettuali, ci fa ragionevolmente dubitare che possa da solo rendere il termine odierno di cui si tratta, rispetto al quale per altro è destituito completamente del contenuto ideologico di forza consapevole e di fierezza, caratterizzante il concetto odierno di “lavoratore”». F. M. DE ROBERTIS, G. GHEZZI, *op. cit.*, pp. 13 ss..

89 D. MEDA, *op. cit.*, p. 35.

### 3. «Il lavoro non è una merce» ?

Alla luce di quanto sommamente riportato, come viene considerato il lavoro oggi? L'argomento rischia di essere sconfinato, ma pare quantomeno opportuno accennarne ai fini della nostra trattazione. Secondo il sociologo Peter Frase, nel contesto di una società capitalistica il lavoro può avere essenzialmente tre declinazioni: «il modo in cui guadagniamo i soldi che ci servono per sopravvivere», «un'attività necessaria per proseguire l'esistenza della nostra società», oppure «un'attività che troviamo gratificante in sé e per sé, perché dà uno scopo e un significato alla nostra vita»<sup>90</sup>.

I giuristi accordano una certa preminenza ai connotati personalistici che caratterizzano il contratto di lavoro<sup>91</sup>, laddove – si dice – il datore impiega nel rapporto un *avere* mentre il lavoratore mette in gioco il proprio *essere*<sup>92</sup>.

Con la celebre Dichiarazione di Philadelphia del 1944, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) affermò solennemente – tra le altre cose<sup>93</sup> – che “*il lavoro non è una merce*”: «in quelle sei parole era condensato il principio per cui non può essere considerato una merce, il lavoro, in quanto è un elemento integrale e integrante del soggetto che lo presta, dell'identità della persona, dell'immagine di sé, del senso di autostima, della posizione nella comunità, della sua vita familiare presente e futura»<sup>94</sup>.

Pregno di contenuto assiologico e determinante ai fini di una ricostruzione sui connotati del lavoro, è l'art. 4 co. 2 Cost. dal quale si desume che il lavoro è definibile come

---

90 P. FRASE, *op. cit.*, p. 43.

91 Umberto Cerroni definisce il rapporto di lavoro come un «incontro “libero” di volontà “libere” che (...) si struttura esso stesso come una violazione della libertà» (U. CERRONI, *La libertà dei moderni*, Bari Laterza, 1968, p. 88).

92 P. LOTMAR, *Der Arbeitsvertrag*, II, Leipzig, Duncker & Humblot, 1908; L. BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, I, Milano, SEL; F. SANTORO PASSARELLI, *Spirito del diritto del lavoro*, in *Saggi di diritto civile*, II, Napoli, Jovene, 1961, p. 1071; M. DELL'OLIO, *La subordinazione nell'esperienza italiana*, in *ADL*, 1998, pp. 697 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1991; F. MARTELLONI, *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, Bologna, BUP, 2012, p. 20.

93 Per citarne qualche altra, particolarmente pregna di valore: “*la povertà, ovunque esista, è pericolosa per la prosperità di tutti*”, “*la lotta contro il bisogno dev'essere continuata in ogni paese con instancabile vigore*”. Cfr. *Dichiarazione di Philadelphia*, OIL, 10 maggio 1944. Per una ricostruzione del contesto socio-culturale, nonché dei precedenti storici, cfr. M. GRANDI, «*Il lavoro non è una merce*»: una formula da rimeditare, in *Lav. Dir.*, 4/1997, pp. 561-563.

94 L. GALLINO, *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Bari, Laterza, 2009, p. 59. Per il giuslavorista Mario Grandi, la solenne affermazione della Dichiarazione di Filadelfia «non significa negazione del mercato, ma negazione soltanto della natura mercantile del lavoro» (M. Grandi, *op. cit.*, p. 561).

«un'attività o una funzione» che, «secondo le proprie possibilità e la propria scelta», «concorra al progresso materiale o spirituale della società». La norma di riferimento si riferisce, in particolare, nel secondo comma, al dovere di lavorare, sul quale torneremo più ampiamente nel terzo capitolo. Ci limiteremo per il momento a rammentare che, secondo un'interpretazione sistematica, il dovere di lavorare<sup>95</sup> può non riguardare necessariamente il lavoro orientato al mercato<sup>96</sup>, che finisce spesso per promuovere lo svolgimento di attività inutili, se non addirittura nocive e degradanti<sup>97</sup>: secondo il noto *Rapporto Supiot*, redatto alle soglie del nuovo millennio per la Commissione Europea, il paradigma del lavoro di mercato sarebbe destinato ad essere sostituito da un «paradigma della condizione lavorativa delle persone che non viene definita dall'esercizio di una professione o di un impiego determinato, ma che ingloba le diverse forme di lavoro (di mercato e non di mercato) che ogni persona è suscettibile di compiere nel corso della propria esistenza». Coerentemente con questa interpretazione, il lavoro sul quale si fonda la Repubblica può non essere necessariamente il lavoro inteso come merce agilmente fungibile<sup>98</sup>: l'*attività* o la *funzione* esercitata, infatti, può essere orientata al

95 Configurabile come dovere morale (come tale incoercibile) attorno ad un meccanismo che privilegi le proprie *possibilità* e la propria *scelta*. Cfr. tra gli altri M. MISCIONE, *I diritti dei disoccupati e inoccupati*, in *Studi in memoria di Matteo Dell'Olio*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 1020-1021.

96 A. SUPIOT, *Il futuro del lavoro*, cit., p. 66. Più radicalmente, nello stesso periodo, André Gorz prefigurava un “esodo dalla società del lavoro”, esortando a «guardarlo con occhi diversi: non più come ciò che si ha o non si ha, ma come ciò che facciamo. Bisogna osar volere riappropriarci del lavoro» (A. GORZ, *Miserie del presente, ricchezza del possibile*, Roma, Manifestolibri, 1998, p. 9). Più recentemente, Tiraboschi ha evidenziato che «assenza di lucro non significa assenza di creazione di un valore rilevante per il diritto e di un valore economico e tanto meno negazione del carattere professionale di una prestazione di lavoro che, semplicemente, si sviluppa secondo interessi e logiche giustificative di valore d'uso che sono diverse e alternative a quelle dei contratti che generano valore di scambio mediato dal danaro» (M. TIRABOSCHI,  *Mercati, regole, valori*, in Relazione AIDLASS 2019 «*Persona e lavoro tra tutele e mercato*», § 4.4. *La sfida del reddito di cittadinanza: economia di mercato ed economia del sussidio*, 3 giugno 2019).

97 Secondo Herbert Marcuse, l'apparato produttivo è *totalitario* «nella misura in cui determina non soltanto le occupazioni, le abilità e gli atteggiamenti socialmente richiesti, ma anche i bisogni e le aspirazioni individuali» (H. MARCUSE, *L'uomo a una dimensione. L'ideologia della società industriale avanzata*, Torino, Einaudi, 1999 – orig. 1964, p. 9). Per una riflessione attorno al paradigma produttivista e ai ccdd. *Bullshit jobs* si rimanda a D. GRAEBER, *op. cit.*; D. DUMONT, E. DERMINE, *Le droit social et le productivisme. Marché, démarchandisation et transition écologique*, in *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte*, Malines, Kluwer, 2018, pp. 10-11 e 26-27.

98 Per Mengoni il lavoro al quale si fa riferimento all'art. 1 della Costituzione è una sineddoche (*pars pro toto*), «cioè quale espressione della persona umana», ossia «l'uomo che lavora, e non semplicemente un proprietario di forza-lavoro che la offre sul mercato» [L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, p. 7, in *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, M. NAPOLI (a cura di), Milano, Vita e Pensiero, 1998 e ID., *La tutela giuridica della vita materiale nelle varie età dell'uomo*, in L. Mengoni, *Diritto e valori*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 127]. V. anche L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Milano, Feltrinelli, 2018, p. 271.

progresso spirituale della società, in alternativa a quello materiale, e – secondo taluni – ricomprendere addirittura le speculazioni del filosofo, l'ascesi dell'anacoreta e la condotta di vita degli *hippies* in radicale rottura con ogni forma di lavoro convenzionalmente produttivo<sup>99</sup>.

Nell'autorevole ricostruzione di Luciano Gallino, sociologo del lavoro, nel corso del trentennio successivo alla Dichiarazione di Philadelphia – i cc.dd *trente glorieuses*<sup>100</sup> ed il “compromesso fordista-keynesiano”<sup>101</sup>– il diritto del lavoro si è sviluppato «perseguito in misura predominante l'affermazione del principio posto dall'Organizzazione in cima ai suoi massimi propositi» (il cui apice è rinvenibile nello *Statuto dei lavoratori*); tuttavia, a partire dalla metà degli anni Settanta, in sintonia con il ritorno del liberismo, si è registrata una «marcata inversione di tendenza»: ad un periodo di de-mercificazione del lavoro «è dunque seguito, e prosegue tuttora, un periodo di accentuata ri-mercificazione del medesimo»<sup>102</sup>. Il baricentro di questa mercificazione è un luogo fittizio costruito *ad hoc* in cui «l'essere umano scambia il proprio tempo e le proprie energie fisiche e/o intellettuali in cambio di un corrispettivo economico»<sup>103</sup>: il *mercato del lavoro*. I giuristi che hanno tentato di valorizzare il profilo personalistico e soggettivo del rapporto di lavoro<sup>104</sup>, sostenendo la tesi

99 F. MANCINI, *op. cit.*, pp. 249-257. L'Autore sostiene che il riferimento normativo al progresso spirituale, voluto ed ottenuto dalle correnti democristiane, può essere letto anche in modo tale da garantire «un tutto laico diritto all'ozio (o meglio, all'*otium*)».

100 Termine coniato dall'economista francese JEAN FOURASTIÉ, in *Les trente glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979. Cfr. anche C. DE BONI, *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento*, Firenze, Firenze University Press, 2009.

101 Compromesso – o “rapporto salariale fordista” – che «risarciva la piena subordinazione con la piena tutela» (A. ACCORNERO, *Il lavoro che cambia e la storicità dei diritti*, in *Lav. Dir.*, 2/2001, p. 307). Lo stato sociale sostituisce, di fatto, all'utopia socialista di un lavoro liberato una prospettiva più riduttiva e semplice, che garantisce al lavoratore una quantità crescente di benessere in cambio del suo sforzo. Per dirla con Habermas, «il cittadino è risarcito per il dolore e la fatica che lo statuto di salariato continua comunque a comportare, anche se è più confortevole; è risarcito attraverso diritti nel suo ruolo di consumatore di merci. La leva che permette di pacificare l'antagonismo di classe resta quindi la neutralizzazione del contenzioso che il lavoro salariato continua a racchiudere» (J. HABERMAS, *La crise de l'Etat-providence*, in *Ecrits politiques. Culture, droit, histoire*, Paris, Cerf, 1990, p. 113).

102 L. GALLINO, *op. cit.*, pp. 59-60 e, più nello specifico, pp. 63 ss.; v. anche T. PAPADOPOULOS, *The Recommodification of European Labour: Theoretical and Empirical Explorations*, working paper n.3, European Research Institute, University of Bath, 2005. Per André Gorz «il lavoro trattato come una merce, il posto di lavoro, rende il lavoro strutturalmente omogeneo al capitale (...). Lavoro e capitale sono fondamentalmente complici nel loro stesso antagonismo per il fatto che “guadagnare del denaro” è il loro fine determinante» (A. GORZ, *Ricchezza senza valore, valore senza ricchezza*, in *Cadernos IHV Ideias*, 31/2005, trad. it. in *Ecologica*, Milano, JacaBook, 2005, p. 126)

103 F. SEGHEZZI, *op. cit.*, p. 7.

104 Tra tutti Mengoni, secondo il quale «il lavoro non esiste, ci sono solo gli uomini che lavorano (...). Nel suo rapporto con il datore, il lavoratore non impiega un elemento distinto dalla sua persona, la

dell'inseparabilità del lavoro dall'uomo<sup>105</sup> ed opponendosi alla tesi economicistica della vendita, sono incappati in una contraddizione logica, giacché non sono riusciti «ad espellere dal rapporto l'eredità mercantilistica, connessa alla configurazione del lavoro come astrazione oggettiva, cioè come entità suscettibile di valutazione economica ai fini della determinazione del suo valore di scambio». Nel rapporto di lavoro continuano, cioè, a convivere il profilo del lavoro-oggetto e quello del lavoro-soggetto; «il lavoro come attività oggettivabile e il lavoro come espressione inoggettivabile della persona»<sup>106</sup>.

Questa predominanza dei connotati mercantilistici ha reso il lavoro sempre più *unidimensionale*<sup>107</sup>, mezzo al servizio della logica capitalistica, schiacciando il lavoratore nella morsa della competitività, dominato dalla necessità di guadagnarsi i mezzi per sopravvivere<sup>108</sup>, privato della possibilità di immaginare «un rapporto con il mondo e con l'azione diverso da quello della produzione e del consumo»<sup>109</sup>. Entriamo qui nel cuore della distinzione tra lavoro produttivo – vettore di scambio, che realizza nuovo valore economico<sup>110</sup> – e lavoro improduttivo – ascrivibile, per Malthus, alla

---

sua persona stessa (...); non mette in gioco quel che ha, ma quel che è.» (L. MENGONI, *Le contrat de travail en droit italien*, Ceca, Eurolibri, 1966, n. 3, pp. 421 ss.)

105 Anche alcuni economisti hanno sposato la tesi dell'inseparabilità: «Il lavoro, la forza di lavoro, è incorporato in un essere umano ed è da questi inseparabile; d'onde risulta che questa merce di un carattere particolare è influenzata non solo dai motivi di ordine economico» (P. LEROY-BEAULIEU, *Trattato teorico-pratico di economia politica*, I, Torino, UTET, 1897, p. 709). Per Karl Marx, «perché il lavoro possa venir venduto sul mercato come merce, bisognerebbe (...) che esso esistesse già prima. Ma se il lavoratore potesse dargli una esistenza materiale, separata ed indipendente dalla propria persona, venderebbe della merce e non del lavoro» (K. MARX, *Il Capitale*, 1867 – trad. it. Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1945, p. 485)

106 M. GRANDI, *op. cit.*, p. 574.

107 L'espressione richiama un celebre libro di HERBERT MARCUSE, *L'uomo a una dimensione*, cit. Marcuse vi critica una concezione della libertà economica che non fa altro che mettere in competizione ogni individuo, «obbligato a provare quanto vale sul mercato, nella sua qualità di libero soggetto economico». Secondo il filosofo tedesco, con un apparato produttivo totalitario che crea di continuo nuovi bisogni e schiaccia l'uomo alla sua dimensione di consumatore, la libertà andrebbe declinata in termini negativi, come «libertà dalla economia, dal controllo di forze e relazioni economiche; dalla lotta quotidiana per l'esistenza, dal problema di guadagnarsi la vita», un «regno ancora inesplorato di libertà al di là della necessità» (pp. 15-19). Sulla genesi ideologica dei bisogni, cfr. J. BAUDRILLARD, *Per una critica dell'economia politica del segno*, Milano, Mimesis, 2012 (orig. 1969).

108 A. GORZ, *Metamorfosi del lavoro*, cit., pp. 30-31.

109 D. MEDA, *op. cit.*, p. 118. L'A. riprende dei punti salienti del pensiero arendtiano, che a sua volta si ricollega al nucleo della filosofia heideggeriana: «mettere il lavoro al centro della società, giustificare il lavoro come legame sociale significa difendere un'idea assai povera di esso (...), significa dimenticare che la società ha fini diversi dalla produzione e dalla ricchezza e che l'uomo ha per esprimersi altri mezzi che non solo la produzione o il consumo» (*Ibidem*, pp. 136-137).

110 Il concetto fu introdotto da Adam Smith, padre dell'economia moderna, e ripreso da Say e Malthus. Sulla distinzione produttivo-improduttivo cfr. R. A. VENTURA, *Teoria della classe disagiata*, Roma,

categoria dei servizi, che per contro distrugge o mantiene un valore precedentemente accumulato<sup>111</sup>. Sarà il primo, e non il secondo, il fulcro della vita sociale, obbligando la società, se vuole esistere, a produrre, scambiare e lavorare continuamente, facendo del lavoro il dovere di ciascuno<sup>112</sup>. La distinzione, con l'avvento del cd. *post fordismo*, appare molto più sfumata di quanto non sembri, specie se si introduce una opportuna sfumatura semantica tra valore e ricchezza, laddove per valore s'intende «una categoria peculiare del modo di produzione capitalistico che si sostanzia in *valore di scambio* – oggettivato in merci prodotte non per soddisfare bisogni ma per essere vendute sul mercato», mentre la ricchezza indica «un concetto che vale per ogni epoca umana e si esprime attraverso *valori d'uso*, contenuti in beni che soddisfano bisogni storicamente definiti e, quindi, segnati da una costitutiva variabilità»<sup>113</sup>. A certe condizioni, è accaduto – e tutt'ora accade – che i concetti di *ricchezza* e *valore* tendano a sovrapporsi<sup>114</sup>, di conseguenza il lavoro considerato produttivo può essere quello che produce semplicemente valore ma anche quello che produce ricchezza. Emerge così, vigorosamente, il lavoro come categoria storica: ciò che oggi non è un lavoro, ieri poteva esserlo; ciò che ieri aveva un valore morale nel lavoro, oggi può non averlo; ciò che oggi è considerato un lavoro *produttivo*, domani potrebbe essere *improduttivo*<sup>115</sup>.

#### 4. Lavoro e povertà: alle origini del *welfare state*

Abbiamo visto dunque, seppur sinteticamente, quali significati e ruoli sono stati, nel tempo, affibbiati al lavoro. Finora tuttavia abbiamo sottaciuto un tema, ugualmente cruciale e ad esso collegato, che è quello della protezione dalla povertà. Proviamo a

---

MinimumFax, 2017, pp. 64 e 154-157.

111 A titolo esemplificativo, Smith e diversi economisti coevi consideravano improduttivo il lavoro del domestico, dei medici, degli attori, dei letterati, dei musicisti, ecc. Cfr. E. ALTVATER, F. HUISKEN, *Lavoro produttivo e improduttivo*, Milano, Feltrinelli, 1975.

112 «Se colui che esiste ha il diritto di dire alla società “Fatemi vivere”, la società ha a sua volta il diritto di rispondergli: “Dammi il tuo lavoro”» (Comitato di mendicizia dell'Assemblea Costituente francese, 1790, Primo rapporto).

113 E. LEONARDI, *Lavoro, natura, valore. André Gorz tra marxismo e decrescita*, Napoli-Salerno, Orthotes, 2017, pp. 34-35.

114 *Ibidem*, p. 35.

115 R. CICCARELLI, *Forza lavoro. Il lato oscuro della rivoluzione digitale.*, Roma, DeriveApprodi, 2018, p. 82; R. A. VENTURA, *op. cit.*, pp. 156-160. Oltre alla distinzione produttivo/improduttivo, va annoverata anche l'antitesi tra lavoro produttivo e lavoro riproduttivo, su cui indugeremo più avanti (*infra*, pp. 173 ss., cap. 3).

tracciarne, anche qui sinteticamente, le coordinate storiche, profondamente interrelate con il lavoro quale vettore di emancipazione sociale.

Un vero e proprio rapporto tra le prestazioni assistenziali e il lavoro non si poneva<sup>116</sup>, nelle società pre-industriali, giacché – come abbiamo visto<sup>117</sup> – il lavoro veniva considerato «alla stregua delle cose più vili»: esistevano già delle «iniziative di mutualità collettiva, ispirate alle più varie finalità, anche nella forma delle associazioni tra coloro che svolgevano lo stesso mestiere, quali le “terie” greche o le “arti” romane»<sup>118</sup>.

Prima dell'avvento della rivoluzione industriale, la protezione dal bisogno si reggeva, essenzialmente, sulla solidarietà familiare o, in mancanza, sulla carità cristiana sotto forma di beneficenza privata o istituzionalizzata<sup>119</sup>. Nel passaggio dalla società medioevale a quella borghese-industriale, il lavoratore non sarà più soggetto al legame diretto con il signore ma ad «una forza assai più indiretta, quella della coazione economica»<sup>120</sup>.

Nell'Inghilterra di fine Cinquecento furono introdotte le prime misure pubbliche di lotta alla povertà, consistenti in forme di assistenza destinate a mendicanti e vagabondi, poi riprese e consolidate nel Seicento per estenderle al sostentamento delle famiglie più disagiate. Tra il 1572 e il 1601 comparirono le prime *Poor Laws*, emanate da Elisabetta II, provvedimenti legislativi che obbligavano le autorità del regno a fornire assistenza in natura ai bisognosi e a richiedere delle prestazioni lavorative – se necessario in apposite *houses of correction* o *workhouses* – a tutti coloro che fossero fisicamente abili<sup>121</sup>: gli internati «erano obbligati a indossare abiti speciali, non potevano ricevere visite, né

---

116 Per esempio in Grecia era sufficiente esibire una tessera (il *symbolon*) per poter partecipare alla distribuzione pubblica di beni e nell'antica Roma, con la *lex frumentaria*, le somministrazioni di grano venivano garantite in linea di principio a tutti i *cives* romani, non solo ai poveri e agli indigenti (G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, Ed. GruppoAbele, 2011, p. 25). Secondo la ricostruzione di Guy Standing, Pericle istituì una sorta di reddito di base affinché la plebe potesse prendere parte alla vita della *polis*, senza che però questa costituisse una condizione necessaria, vista piuttosto come un dovere morale (G. STANDING, *Basic Income and How We Can Make It Happen*, London, Penguin, 2017, p. 18).

117 *Supra*, p. 2.

118 G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno)*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 1; v. anche G. CIOCCA, *L'evoluzione della previdenza sociale: previdenza pubblica e previdenza privata*, in *Cento anni di lavoro*, G. CIOCCA e D. VERDUCCI (a cura di), Milano, 2001, p. 148.

119 G. SIGILLÒ MASSARA, *op. cit.*, p. 1.

120 D. MELOSSI, M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Bologna, Il Mulino, 1977 [rist. 2018], p. 86.

121 Tale modello rimase di fatto incontrastato per i successivi due secoli e riprodotto altrove, anche al di là dell'Atlantico. P. VAN PARIJS e Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale.*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 93.

bere, nè fumare, e soprattutto erano separati dai loro familiari»<sup>122</sup>. Come sottolinea Sigillò Massara, tale legge aveva «uno spiccato carattere repressivo, vietando il vagabondaggio e l'accattonaggio e prevedendo l'internamento in strutture di correzione a carico di soggetti che, se abili, si fossero rifiutati di svolgere attività lavorativa»<sup>123</sup>. Il sistema non mirava precipuamente alla riduzione della povertà, quanto a contrastare il pauperismo, con lo scopo di distinguere i lavoratori dai *paupers*, guardati con disprezzo ed ostilità<sup>124</sup>.

Nell'Olanda del Seicento – definita da Marx “nazione capitalistica modello”<sup>125</sup> – la nuova istituzione della *casa di lavoro* raggiunse, con la complicità degli ideali calvinisti<sup>126</sup>, la sua forma più sviluppata nelle cosiddette *Rasp-huis*<sup>127</sup>, in cui la composizione degli internati era molto simile a quella inglese. Il principale motivo per cui in quel contesto si verificò un'utilizzazione di lavoro forzato, che diventerà poi un modello per tutta l'Europa riformata, è legato al fatto che nei Paesi Bassi «l'impetuoso sviluppo dei traffici venne a incrementare la domanda di lavoro su di un mercato in cui non vi era un'offerta così abbondante come in Inghilterra ed in un momento in cui tutta l'Europa stava attraversando un grave declino demografico»<sup>128</sup>.

Nel 1795 i magistrati di Speenhamland, per contrastare l'aumento della povertà nei villaggi rurali, definirono un primo intervento di sussidi in denaro che integrasse il reddito dei lavoratori poveri a seconda del prezzo del pane, noto come *allowance in aid of wages* o, più semplicemente, come «sistema di Speenhamland»<sup>129</sup>. L'anno seguente, il

---

122 A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013, p. 68.

123 G. SIGILLÒ MASSARA, *op. cit.*, p. 3.

124 D. FRASER, *The evolution of the British Welfare State. A History of Social Policy since the Industrial Revolution*, London, Macmillan, 1973, 43.

125 K. MARX, *Il Capitale*, cit., libro I, p. 211.

126 Al calvinismo si deve quella «complessiva visione del mondo e della vita base sull'*etica del lavoro*, quella *religione del capitale*, che animerà di sé le prime istituzioni segreganti» (D. MELOSSI, M. PAVARINI, *op. cit.*, p. 86).

127 Chiamate così poiché l'attività principale consisteva nel grattugiare con una sega a più lame un certo tipo di legno fino a farne una polvere da cui i tintori avrebbero ricavato il pigmento che serviva per tingere i filari (D. MELOSSI, M. PAVARINI, *op. cit.*, p. 78). Secondo i due Autori, «già fin dall'inizio il segreto della *Workhouse* o della *Rasp-huis* sta tutto nel rappresentare in termini *ideali* la concezione borghese della vita e della società, nel preparare gli uomini, cioè in particolare i *poveri*, i *proletari*, ad accettare un ordine ed una disciplina che li faccia docili strumenti dello sfruttamento» (*Ibidem*, p. 91). Le *workhouses* e le *rasp-huis*, secondo gli Autori, furono all'origine dell'invenzione del capitalismo e centrali nel prefigurare la forma moderna del carcere.

128 D. MELOSSI, M. PAVARINI, *op. cit.*, p. 75.

129 Per una ricognizione critica si rimanda a K. POLANYI, *The great transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press, 1944, pp. 81-90; G. R. BOYER, *An Economic History of the English Poor Law, 1750-1850*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; F.

primo ministro britannico Pitt cerca di estendere questo sistema al resto dell'Inghilterra, incontrando le resistenze del campo conservatore<sup>130</sup>.

Nel 1834 il sistema Speenhamland fu smantellato definitivamente mentre veniva emanata la *New Poor Law*, «la più nefanda forma di “assistenza pubblica” che il mondo abbia mai conosciuto»<sup>131</sup> con cui si «annuncia al mondo che in Inghilterra la povertà è un delitto»<sup>132</sup>: come tratteggiato nei racconti di Charles Dickens, i bambini venivano sottratti ai genitori, i coniugi separati e i ricoveri di mendicizia e lavoro, in umilianti condizioni di impiego, erano considerati l'unico rimedio efficace contro accidia e depravazione<sup>133</sup>. Povertà e disoccupazione – reddito e mercato del lavoro – venivano trattate in una e tale legame fu riaffermato con il principio di *less eligibility*, secondo il quale la situazione dell'individuo tutelato non deve essere resa desiderabile quanto la situazione del lavoratore del più basso livello<sup>134</sup>.

La prima manifestazione di quella che poi sarà la previdenza sociale si deve alla spontanea iniziativa dei lavoratori: le società di mutuo soccorso erano, infatti, associazioni di lavoratori che realizzavano meccanismi di solidarietà tra gli associati, provvedendo – con propri contributi – ad erogare prestazioni a quanti si fossero trovati in condizioni di bisogno (che si trattasse di malattia, infortunio, invalidità o, in alcuni

---

BLOCK e M. SOMERS, *In the Shadow of Speenhamland: Social Policy and the Old Poor Law*, in «*Politics & Society*», 31, n. 2, 2003, pp. 283-323. Lo storico Rutmar Bregman ha evidenziato che dietro al fallimento di questo sistema ci fu un doloso disegno di mistificazione dei risultati confluiti nella indagine governativa che diede luogo alla *Relazione su Speenhamland* della Royal Commission. Secondo la ricostruzione di Bregman, diverse ricerche hanno dimostrato che il sistema «fu in realtà un successone» e che la *Relazione* «diventò la base su cui costruire una nuova draconiana Poor Law» (R. BREGMAN, *Utopia per realisti*, Milano, Feltrinelli, 2017, pp. 73-79).

130 Tra tutti, Edmund Burke, che si rese autore di un feroce memorandum contro il tentativo di Pitt (cfr. E. BURKE, *Thoughts and Details on Scarcity originally presented to the Right Honourable William Pitt*, 1795 (<http://oll.libertyfund.org/title/659/20399>), pp. 250-280. Non da meno furono le critiche mosse dal vicario Joseph Townsend, che già prima di Speenhamland ammonì che «solo la fame può spronarli e pungolarli al lavoro, eppure le nostre leggi hanno detto che non avranno mai fame» (in *Dissertation on the Poor Laws*, 1786), seguito da THOMAS MALTHUS, secondo il quale il *Poor Bill* di Pitt avrebbe portato «a far aumentare la popolazione senza far crescere i mezzi per mantenerla» (*An Essay on the Principle of Population*, 1798).

131 R. BREGMAN, *op. cit.*, p. 79.

132 D. MELOSSI, M. PAVARINI, *op. cit.*, p. 103.

133 F. FOX PIVEN e R. CLOWARD, *Regulating the Poor. The functions of Public Welfare*, New York, Vintage Books, 1972.

134 G. G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, in *Riv. Giur. Lav.*, n. 2/2020, pp. 193-194; B. WATTS - S. FITZPATRICK, *Welfare conditionality*, London, Routledge, 2018, p. 3; A. SARTORI, *op. cit.*, pp. 67 ss.

casi, di erogazioni verso familiari degli associati defunti o associati che avessero raggiunto un'età che li rendeva inabili al lavoro)<sup>135</sup>.

Sul finire del XIX secolo fu introdotto il modello delle assicurazioni sociali, che nascono «perché non è più opportuno – per l'economia e la società capitalistica ad un punto di sviluppo ormai tumultuoso – confondere e trattare nello stesso modo i poveri con i disoccupati»<sup>136</sup>. Il cancelliere tedesco Otto Von Bismarck introdusse, tra il 1883 e il 1889, le prime forme di previdenza sociale, predisponendo tutele “contributive” contro malattia, invalidità e anzianità assicurate da una quota salariale dei lavoratori<sup>137</sup>.

Un vero e proprio mutamento dei sistemi di tutele sociali si verifica nel Novecento, *il secolo del lavoro*, con la crisi economica degli anni Trenta e la Seconda Guerra Mondiale. Nel 1942 l'economista liberale Lord William Beveridge, su incarico del governo Churchill, pubblica il *Report of the Interdepartmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, meglio noto come *Piano Beveridge*<sup>138</sup>, basato sul sistema assicurativo con l'obiettivo di coinvolgere nella protezione sociale fasce sempre più ampie di cittadini e immaginando un sistema (*labour exchanges*) che potesse costituire un'alternativa più umana, meno costosa e più efficace delle *workhouse*<sup>139</sup>. Questo rapporto, il cui principale obiettivo era quello di abolire il bisogno attraverso la garanzia di un reddito individuale e di un'organica rete di protezione sociale – *social security* –

---

135 M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 4.

136 G. G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, cit., p. 194.

137 Il programma assicurativo venne riservato ai lavoratori dell'industria – meglio organizzati e più temuti – mentre furono esclusi i lavoratori agricoli e quelli dell'industria domestica, spesso in condizioni ben peggiori [J. DE DEKEN e D. RUESCHEMEYER, *Social Policy, Democratization and State Structure: Reflections on Late Nineteenth-Century Britain and Germany*, in *State Theory and State History*, R. TORSTENDAHL (a cura di), London, Sage, 1992, pp. 93-117]. Secondo Van Parijs e Vanderborght, « da Bismarck in poi, la protezione sociale cessò di essere un compito marginale dei governi e venne gradualmente riconosciuta come una delle loro funzioni primarie, spesso assolta in collaborazione con le cosiddette “parti sociali” (...)» (in P. VAN PARIJS e Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale.*, cit., p. 109).

138 W. E. BEVERIDGE, *Alle origini del welfare state. Il Rapporto su Assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, a cura di U. ASCOLI, D. BENASSI, E. MINGIONE, Milano, Franco Angeli, 2010 [ed. or. 1943].

139 W. H. BEVERIDGE, *Unemployment, a problem of industry*, London, Longman, 1930. Oltre ad essere un modello di protezione sociale cd. *universalista*, per Beveridge i benefici andrebbero elargiti «come un diritto», senza verifica della situazione economica, sottolineando la «forza della contrarietà popolare a qualsiasi tipo di misura della condizioni economiche» (A. ATKINSON, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare*, Milano, Raffaele Cortina Editore, 2015, p. 216). Il sistema dei *labour exchanges* tradì le ottimistiche aspettative di Lord Beveridge, rivelandosi «impopolari luoghi di stigmatizzazione e di umiliazione» al pari del loro precedente storico (A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013, p. 30).

sarà alla base della importante riforma che nel Regno Unito segnò, sei anni dopo<sup>140</sup>, la definitiva abolizione del sistema delle *Poor Laws* e «l'alternativa storica al sistema bismarkiano»<sup>141</sup>: tra le altre misure vi si prevedevano, per un periodo di tempo illimitato, sussidi in contanti a tutte le famiglie indigenti che fossero sufficienti a «soddisfare i loro bisogni» e la relativa erogazione dipendeva dalle condizioni che gli individui abili al lavoro fossero «iscritti a un registro per l'impiego, secondo le modalità prescritte dalla commissione».

## 5. Modelli di *welfare*

Nella seconda metà del XX secolo, gli sviluppi della previdenza sociale in molti Paesi europei presero a modello il sistema bismarckiano o il più universalistico *Piano Beveridge*<sup>142</sup>. I vari modelli, al di là delle differenze, condividono essenzialmente due tipi di tutele: una protezione dei lavoratori da forme di disoccupazione involontaria con l'indennità di disoccupazione (di natura previdenziale, finanziata con i contributi dei lavoratori e delle imprese) e un secondo livello di protezione, collaterale o alternativo, di reddito minimo garantito come base economica che protegge le persone in difficoltà dalla povertà estrema (di natura assistenziale, finanziato attraverso la fiscalità generale)<sup>143</sup>.

Diversi studiosi hanno tentato di classificare i modelli di welfare europei in *cluster* tendenzialmente omogenei<sup>144</sup>, dei quali vale la pena accennare<sup>145</sup>, prima di addentrarci nel cuore della nostra ricerca.

140 *National Assistance Act*, 1948.

141 G. G. BALANDI, *Lavoro e diritto alla protezione sociale*, in *Lav. Dir.*, n. 2/1997, pp. 156-157.

142 La Svezia, per prima, nel 1957 emanò una legge di assistenza pubblica con cui trasformava le vecchie forme di soccorso ai poveri in un programma di reddito minimo esteso a tutto il territorio nazionale. Seguirono poi Danimarca e Germania (1961), i Paesi Bassi (1963), la Norvegia (1964), il Belgio (1974) e l'Irlanda (1975), la Francia (1988).

143 A. FUMAGALLI, S. GOBETTI, C. MORINI, R. SERINO, *Reddito di base. Liberare il XXI secolo*, Roma, Momo edizioni, 2021, p. 40. Un chiaro *focus* sulle principali differenze tra i due modelli è rinvenibile in: M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 3-4 e 19-20.

144 Cruciali, sul tema, gli studi di R. M. TITMUS, *Essays on "the welfare state"*, Yale University Press, 1959; G. ESPING-ANDERSEN, *The Three World of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990 e il più aggiornato *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1999; B. AMABLE, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 2003; P. A. HALL – D. SOSKICE, *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001. Ad integrazione di questi, si rimanda a AA.VV., *Models of the Welfare State in Europe* (2006), disponibile su [www.learneurope.eu](http://www.learneurope.eu). A. SUPLOT (a cura di), *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa*, Roma, Carocci, 2003 (ed. orig. 1999), pp. 154 ss.

- Modello universalistico scandinavo o socialdemocratico<sup>146</sup> (Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia): *welfare state* come casa comune di tutti i cittadini, fondato sulla diffusione di servizi di welfare pubblici forniti in quanto diritti sociali universali, indipendentemente dallo status occupazionale dei soggetti, e un alto grado di redistribuzione del reddito e di breve durata caratterizzata dall'obbligo ad accettare un lavoro (*work first*). Ciò che li caratterizza maggiormente è «il deliberato tentativo di ridurre al minimo il ruolo dell'assistenza condizionata alla verifica del bisogno», oltre allo «sforzo attivo (...) a demercificare il benessere degli individui, a ridurre al minimo o anche abolire la loro dipendenza dal mercato»<sup>147</sup>.
- Modello anglosassone o liberale (Regno Unito<sup>148</sup>, Irlanda): *welfare dalla culla alla bara*<sup>149</sup> in cui riecheggia il principio elisabettiano della *less eligibility*, con una copertura filtrata dalla prova dei mezzi (*means test*) e caratterizzato da un acceso dualismo tra ricchi e poveri, tra chi è tenuto a cavarsela da solo sul mercato e chi, tra le categorie ad alto rischio, diventa dipendente dal welfare. Molti servizi, inclusi quelli sociosanitari, sono largamente privatizzati in virtù di una «sconfinata fiducia nei mercati»<sup>150</sup>. In questo macrosettore va rimarcata la differenza tra i paesi in cui il movimento dei lavoratori ha svolto un ruolo importante e quelli in cui il peso dei lavoratori è stato solo marginale.
- Modello assicurativo-corporativo dell'Europa centrale, o conservatore (Germania, Austria, Francia, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo): impostazione fortemente assicurativa che ricalca l'assicurazione sociale della Germania imperiale perseguendo, come quella, obiettivi poco egualitari e collegando le

---

145 Ne trattiamo consapevoli che, come afferma Esping-Andersen, «una tipologia è una fotografia del mondo in un particolare punto del tempo» ed «è difficile che colga le mutazioni dei vecchi raggruppamenti o la nascita di tipi nuovi» (G. ESPING-ANDERSEN, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, Il Mulino, 2000 – ed. orig. 1999, p. 127).

146 L'ideatore di questo modello di welfare è l'economista sindacale Gösta Rehn, considerato anche il padre delle politiche attive del mercato del lavoro (d'ora in poi indicate come Paml). L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 106.

147 G. ESPING-ANDERSEN, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, cit., p. 132.

148 Sugli antecedenti storici del sistema inglese di sicurezza sociale v. in dettaglio S. DEAKIN, F. WILKINSON, *The Law of the Labour Market. Industrialization, Employment and Legal Evolution*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

149 L'espressione con cui venne tradotto e diffuso in Italia, con questo sottotitolo, il rapporto Beveridge («*Le assicurazioni sociali*», n.1, 1943, pp. 1-17).

150 *Ibidem*, p. 130.

prestazioni sociali alla posizione lavorativa<sup>151</sup>. Imperniato sulla figura del maschio capofamiglia (*male breadwinner*) e con una moderata redistribuzione del reddito, si tratta di un modello di welfare che ha teso a privilegiare i rischi dell'età adulta ed anziana, nonché le categorie occupazionali collocate nei settori centrali dell'economia. Copre quasi tutti, ma «in modo segmentato ed asimmetrico rispetto al ciclo di vita e alle divisioni di genere»<sup>152</sup>.

- Modello mediterraneo o categoriale (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia): ruolo centrale della famiglia quale ammortizzatore sociale primario<sup>153</sup>, enfasi posta sulla tutela della vecchiaia e all'assistenza sanitaria con un forte dualismo tra disoccupati e occupati parziali o a zero ore, così come tra lavoratori dipendenti (pubblici e privati) rispetto alle altre categorie. Caratterizzato da bassi livelli di redistribuzione, gli interventi sono per lo più di tipo categoriale e limitati nel tempo.

## 6. Il *welfare* in Italia

Data questa sommaria classificazione, l'Italia – che come abbiamo visto rientra nel welfare cd. categoriale – ha visto un'evoluzione peculiare nel corso del '900, con un'ossatura cristallizzata nell'art. 38 Cost. che ha poi subito una distorsione durante la cd. età dell'oro con scelte «che hanno squilibrato l'*age orientation* del nostro welfare (ma anche il suo orientamento distributivo) verso le pensioni e dunque gli ex lavoratori a tutto sfavore dei rischi tipici delle fasi di vita anteriori al pensionamento e quindi delle politiche a sostegno della famiglia, dei minori, dei disoccupati»<sup>154</sup>.

---

151 C. OFFE, *Politica sociale, solidarietà e Stato nazionale*, in M. FERRERA, *Stato sociale e mercato mondiale*, Torino, Giappichelli, 1993, p. 169.

152 M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOLA, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio editore, 2012, p. 5. Cfr. *amplius* M. PACI, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 71 ss.

153 Secondo Esping-Andersen, «la natura estremamente residuale dell'assistenza sociale nell'Europa del sud non è che l'altra faccia del suo forte familismo. Diversamente dagli altri, questi paesi (...) non solo ipotizzano (e prescrivono per legge) che le famiglie siano le prime responsabili dell'aiuto sociale, ma suppongono inoltre che esse siano, nel complesso dei casi, in grado di far fronte ai propri bisogni» (G. ESPING-ANDERSEN, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, cit., pp. 154-155).

154 *Ibidem*, p. 15. V. anche E. GUALMINI, A. SACCHI, *Come combattere la povertà: tentativi di universalismo nel welfare state italiano*, in *Polis*, 2016, 3, p. 380; R. PESSI, *Previdenza e assistenza tra universalità e sostenibilità*, in *Mass. giur. lav.*, 2018, p. 143.

Il primo concreto intervento statale è rappresentato dalla legge n. 80 del 1898, che rese obbligatoria per i datori di lavoro del settore industriale l'assicurazione contro gli infortuni e segnò l'avvio di quel sistema che ha dato vita al *diritto della previdenza sociale*<sup>155</sup>. Per gli industriali si trattava di un accettabile compromesso, poiché con questa legge si spostava il *focus* della responsabilità dell'infortunio dal datore di lavoro al riconoscimento della categoria del c.d. *rischio professionale* – oggettivo e impersonale – legato alle nuove tecnologie<sup>156</sup>.

In Italia fu la *Grande guerra* ad innescare una stagione di riforme che portò il paese a collocarsi «da una posizione di retroguardia a una di precursore»<sup>157</sup>. La tutela della disoccupazione, i cui prodromi sono databili al 1915 con l'introduzione di un soccorso giornaliero destinato ai pescatori impossibilitati ad andare in mare a causa del divieto di pesca nell'Adriatico, sorse giuridicamente con il regio decreto-legge n. 2214 del 1919 – unico esempio in materia nel contesto europeo – con cui vengono coperti gli operai di ambo i sessi, con l'estensione della copertura nei confronti dei lavoratori agricoli<sup>158</sup> e dipendenti non operai delle aziende con retribuzione mensile inferiore a 350 lire (esclusi i minori di 15 anni e gli over 65, dipendenti pubblici, lavoratori stagionali e lavoratori domestici). Il bisogno di chi fosse privo di lavoro era presunto, senza cioè ricorrere alla c.d. *prova dei mezzi* (*means test*), ma c'erano già delle forme di condizionalità. Un requisito necessario per poter fruire del sussidio era, ad esempio, l'obbligo di presentarsi ad un organismo di collocamento entro il giorno successivo all'inizio della disoccupazione: coloro che, senza giustificato motivo, rifiutassero un'occupazione adeguata o che risultassero «dediti all'ozio o all'ubriachezza», avrebbero perso il diritto al sussidio. Con il fascismo (r.d. 3158/1923 e disp. XXVII della Carta del lavoro fascista) i contadini furono esclusi dalla tutela assicurativa – riportando così la loro situazione al periodo prebellico – con il fulcro della tutela rimasto ancorato alla

---

155 M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 31.

156 C. GIORGI, I. PAVAN, *Storia dello stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 31. Fino ad allora, come sottolineano le Autrici, «era stato solo il codice civile, e il principio della responsabilità civile, a regolare i casi di indennizzo dovuti a invalidità o morte del lavoratore sul lavoro, ma l'operaio doveva dimostrare la colpa del datore davanti a un tribunale».

157 *Ibidem*, p. 88; M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOULA, *op. cit.*, p. 45.

158 Con questa riforma, va ricordato, l'Italia diventa «il primo paese al mondo ad offrire ai lavoratori agricoli il sussidio di disoccupazione» (M. S. QUINE, *Italy's Social Revolution: Charity and Welfare from Liberalism to Fascism*, New York, Palgrave MacMillan, 2002, p. 124).

disoccupazione involontaria<sup>159</sup> e nel 1939 fu introdotta l'automaticità delle prestazioni<sup>160</sup>. I connotati del sistema previdenziale durante il fascismo rimarranno predominanti anche dopo la sua caduta, «contribuendo a disegnare quel modello particolaristico-clientelare tipico dell'esperienza italiana»<sup>161</sup>, a cominciare dalla frammentazione professionale e categoriale che continuerà a segnare le sorti del modello italiano anche nel secondo dopoguerra<sup>162</sup>. Come sostenuto da Giubboni, infatti, «tutto lo sviluppo post-costituzionale del sistema di protezione sociale italiano nell'area della tutela della disoccupazione involontaria, e più in genere dello stato di bisogno derivante dalla mancanza di lavoro e dei mezzi necessari per vivere, si è ben presto incanalato lungo le strettoie di un esasperato categorialismo neo-corporativo, consentaneo alla visione dominante delle forze politiche e sociali, che ha correlativamente emarginato – nei fatti, prima ancora che nelle ricostruzioni teoriche e dottrinali – qualunque apertura verso autentiche logiche universalistiche»<sup>163</sup>.

Nel gennaio del 1946 fu istituita una apposita *Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, dipendente dal neonato ministero per la Costituente, presieduta dal comunista Antonio Presenti ed articolata in quattro sottocommissioni (tra cui quella dedicata a «protezione sociale, previdenza e assistenza»). Nel rapporto redatto dalla commissione «si leggeva però che non dovevano essere tutti i cittadini beneficiari della

---

159 La disoccupazione derivante da licenziamento volontario, colpa dell'assicurato o conflitti tra datori e lavoratori (*rectius* scioperi, perseguiti penalmente dal codice Rocco), causavano automaticamente la detrazione dalla somma a cui si aveva diritto. Con il r.d.l. n. 636 del 1939 verranno fissate ulteriormente le condizioni per poter fruire dell'indennità di disoccupazione, poi trasposti nella l. 264/1949 (cd. legge Fanfani): per aver diritto all'indennità, l'assicurato deve poter far valere almeno due anni di assicurazione e deve altresì risultare versato almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione (requisiti che rimarranno sostanzialmente invariati nei successivi cinquant'anni). Cfr. M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOULA, *op. cit.*, p. 163.

160 G. G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 29.

161 C. GIORGI, I. PAVAN, *op. cit.*, p. 91; M. FERRERA, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 36. Considerazioni analoghe in U. ASCOLI, *Il sistema italiano di welfare* e M. PACI, *Il sistema di welfare italiano tra tradizione clientelare e prospettive di riforma*, entrambi in U. ASCOLI (a cura di), *Welfare state all'italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1984.

162 Il sistema previdenziale del dopoguerra eredita i tratti corporativi del sistema fascista, annoverabile fra quei sistemi di welfare «il cui obiettivo tutt'altro che egualitario e redistributivo, poteva in definitiva essere identificato con il mantenimento dello status acquisito sul mercato» (U. ASCOLI, *op. cit.*, p. 28). Cfr. anche D. PRETI, *Istituto nazionale fascista per la previdenza sociale (Infps)*, in V. DE GRAZIA e S. LUZZATTO (a cura di), *Dizionario del fascismo*, Torino, Einaudi, 2002, vol. I.

163 S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in WP CSDLE «Massimo D'Antona», 401/2019, p. 7.

protezione sociale, ma solo i lavoratori»<sup>164</sup>, auspicando tuttavia una riforma che estendesse la tutela verso categorie di lavoratori che ne fossero ancora prive.

Nell'estate del 1947, l'allora ministro del Lavoro e della Previdenza Amintore Fanfani nominò una Commissione per la riforma della previdenza sociale, presieduta dal sindacalista socialista Ludovico D'Aragona, che in sei mesi elaborò 88 mozioni realizzando un "cauto avanzamento"<sup>165</sup> verso l'espansione e razionalizzazione del sistema vigente.

La protezione dal bisogno e, in generale, l'articolazione del sistema di sicurezza sociale sarà oggetto di ampio dibattito in sede di Assemblea Costituente, confluendo nell'art. 38 Cost., a mente del quale «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» (co. 1) e, collateralmente, «i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria» (co. 2). L'aggettivo *involontaria*, nell'art. 38 Cost., indica che la tutela viene apprestata per fronteggiare la conseguenza dell'incapacità di procurarsi un reddito derivante dall'evento, e non l'evento in sé considerato (a differenza di eventi afflittivi in senso più lato, come infortunio, malattia, invalidità)<sup>166</sup>. L'elenco di cui al comma 2 non ha valore tassativo; pone, tuttavia, «un vincolo al legislatore ordinario nel senso che, salvo per quanto attiene ai requisiti per aver diritto alle prestazioni e ai criteri per determinarne l'ammontare, rende irreversibile l'evoluzione già realizzata», mentre «non esclude la possibilità di un'ulteriore estensione della tutela previdenziale, come, ad esempio, è avvenuto per la tutela dei superstiti»<sup>167</sup>.

Con la legge Fanfani (l. 264/1949), che riorganizzò il sistema di collocamento, pur ricalcando alcune disposizioni della previgente disciplina fascista<sup>168</sup>, fu eliminato il

---

164 C. GIORGI, I. PAVAN, *op. cit.*, p. 230.

165 L'espressione è di GIORGI e PAVAN (*Ibidem*, p. 249).

166 G. G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 10 e 55 ss. Secondo una ricostruzione più recente, stante la progressiva estensione della tutela previdenziale ad eventi ulteriori e diversi rispetto a quelli tradizionali si può concludere che, anche relativamente agli altri eventi protetti dal comma 2 dell'art. 38 Cost. (infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia), non è l'evento in sé che gode della garanzia costituzionale «bensì la situazione di bisogno che consegue al verificarsi di quello» (M. CINELLI, *op. cit.*, p. 170).

167 M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *op. cit.*, p. 11.

168 Tra le altre rammentiamo, ad esempio, le condizioni previste per aver diritto all'indennità e l'esclusione da tale sostegno nei periodi di inattività. Cfr. C. GIORGI, I. PAVAN, *op. cit.*, p. 286.

limite di reddito mensile, estesa la tutela ai lavoratori agricoli<sup>169</sup> e la durata massima del periodo indennizzabile fu stabilita in 180 giornate annue; inoltre, quanto al collocamento, «al controllo statale si accompagnò una gestione centralizzata e un procedimento vincolistico incentrato sulla richiesta numerica, che sottraeva ai contraenti del rapporto di lavoro la possibilità di scegliersi a vicenda»<sup>170</sup>. La tutela del reddito in caso di disoccupazione continuò ad essere fondata su un'impostazione assicurativa, «dipendendo la prestazione non tanto dal verificarsi di uno stato di bisogno, e quindi dalla mancanza di lavoro, quanto dall'essere già stati in precedenza lavoratori dipendenti»<sup>171</sup>. Nel suo impianto generale, la legge Fanfani rimase «punto di riferimento obbligato» per l'assicurazione contro la disoccupazione fino al 2012<sup>172</sup>.

Sull'art. 38 Cost. pare opportuno rammentare il contenuto di una sentenza della Corte Costituzionale (sent. 31/1986)<sup>173</sup> che ne ha chiarito il contenuto, anche in merito alla bipartizione dei modelli tipici di intervento sociale. Secondo la Suprema Corte l'art. 38 Cost. è ascrivibile principalmente a due modelli: «l'uno fondato unicamente sul principio di solidarietà (co. 1), l'altro suscettivo di essere realizzato (...) anche nella fase successiva all'entrata in vigore della Carta costituzionale, mediante gli strumenti mutualistico-assicurativi (co. 2)», destinati il primo ai cittadini<sup>174</sup> – secondo il modello

---

169 Divenuta poi pienamente efficace solo nel 1955, con l'approvazione del regolamento applicativo della legge. Restavano escluse ancora ampie fasce di lavoratori: lavoratori a domicilio, personale artistico, lavoratori stagionali per rapporti di durata inferiore a sei mesi, lavoratori occasionali e domestici.

170 A. SARTORI, *op. cit.*, p. 479. Cfr. anche P. ICHINO, *Il collocamento impossibile. Problemi e aspettative di riforma del mercato del lavoro*, Bari, De Donato, 1982. La dottrina ha messo in luce come questo rigore abbia portato all'elusione delle regole per cui, nei fatti, il regime di monopolio è rimasto inapplicato: i datori di lavoro assumevano sfruttando le numerose eccezioni alla chiamata numerica, mentre gli attori privati operavano in clandestinità. Questo meccanismo fu al centro di un acceso conflitto tra il governo e le forze politiche sindacali e di sinistra, con i dirigenti della CGIL che denunciarono la gestione clientelare degli Uffici di collocamento da parte della Democrazia Cristiana come loro "appendice elettorale" (O. LIZZARDI, *I congressi della Cgil*, voll. IV-V, Roma, Editrice sindacale italiana, 1985, pp. 122 ss.).

171 C. GIORGI, I. PAVAN, *op. cit.*, pp. 287-288.

172 M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOLA, *op. cit.*, p. 159.

173 Cfr. nota di G. VENETO, A. COPPOLA, *Legittimità costituzionale della diversità di trattamento minimo pensionistico tra lavoratori autonomi e subordinati*, in *Dir. Lav.*, 2/1986, p. 314. Per quanto attiene alla giurisprudenza costituzionale, significative anche le sentt. 196/1993 e 17/1995. In dottrina, si rimanda essenzialmente a M. PERSIANI, *Art. 38*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli, 1979; M. CINELLI, *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 1/1999, p. 71; B. CARAVITA, *Articolo 38*, in *Commentario Breve alla Costituzione*, a cura di V. CRISAFULLI, L. PALADIN, Padova, Cedam, 1990.

174 Chiara Tripodina ha evidenziato, nel primo comma, la «tirannica congiunzione copulativa, che ha storicamente condotto in Italia a ritenere che per avere accesso all'assistenza sociale non sia sufficiente essere semplicemente poveri, ma occorra essere anche impossibilitati a lavorare per una qualche inabilità soggettiva; restando così esclusi da qualsiasi protezione sociale coloro che, poveri,

beveridgeano (meglio noto come *social security plan*), universalista, di assistenza sociale, finanziato dallo Stato – e il secondo ai lavoratori, sul modello bismarckiano, finanziato attraverso i contributi dei lavoratori<sup>175</sup>. La Corte aggiunge altresì, significativamente, che per il legislatore l'art. 38 Cost. possiede un carattere aperto, idoneo a legittimare un assetto atipico che vada oltre l'ordinaria bipartizione tra assistenza e previdenza.

Invero, mentre le prestazioni assistenziali sono caratterizzate da una certa individualizzazione dell'intervento nella fase di ammissione al rapporto<sup>176</sup> – rendendosi necessario l'accertamento dello stato di bisogno e il reddito del destinatario –, le prestazioni previdenziali sono connotate da una certa standardizzazione nella fase di ammissione al trattamento, con benefici e prestazioni predefiniti.

Tuttavia, complice l'evoluzione dei sistemi europei di sicurezza sociale verso forme sempre più stringenti di condizionalità – che incide sulla natura dei sussidi previdenziali a sostegno del reddito – il confine tra interventi di tipo assistenziale e previdenziale è parso sempre più labile e poroso<sup>177</sup>: «l'ammissione ai trattamenti a sostegno del reddito in caso di disoccupazione non sarebbe più legata a situazioni *standard*, ma condizionata da una serie di comportamenti attivi del lavoratore in cui l'elemento della personalizzazione diviene preponderante, determinando in definitiva l'attrazione di questi benefici nell'area dell'assistenza sociale»<sup>178</sup>. Per altro verso, il tramonto dell'ideale

---

non lavorano per l'impossibilità oggettiva di trovare un posto di occupazione in ragione di contingenze di carattere generale di tipo economico, politico, o sociale» (C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1/2016, p. 733).

175 Sulla specifica descrizione legata ai connotati della previdenza sociale da parte del giudice costituzionale, cfr. F. RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 18-19.

176 V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 53.

177 Non fece mistero della sua contrarietà alla netta separazione tra previdenza ed assistenza l'onorevole socialista Ludovico D'Aragona, a capo della omonima commissione istituita nel 1948: «Nessuno è in grado di precisare dove finisce la previdenza e dove comincia l'assistenza. Arduo è stabilire un concetto sufficientemente chiaro e preciso della differenza che passa tra l'una e l'altra. Io ritengo che questa distinzione rappresenta null'altro che l'anacronistico permanere dei concetti ormai superati (...). Non credo, dunque, più necessaria una distinzione tra previdenza e assistenza sociale, e ritengo superata la definizione di assicurazioni sociali» (Commissione per la Riforma della Previdenza Sociale, 1948, p. 123). La Commissione D'Aragona adottò per la prima volta in Italia il termine *sicurezza sociale* e propose, tra le altre cose, delle radicali modifiche del sistema vigente: «alla solidarietà corporativa si sarebbe sostituita una solidarietà più generale corrispondente al valore che doveva e deve essere assegnato alla persona umana prima ancora che all'essere lavoratore» (M. PERSIANI, *Art. 38*, op. cit., p. 236).

178 M. D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *Lav. Dir.*, 4/2015, p. 654. Secondo l'A. «la fuga dai canoni

di piena occupazione, che determinò una spiccata vocazione selettiva dell'impianto costituzionale<sup>179</sup>, ha portato diversi giuristi a propendere per una lettura più universalistica e aperta, saldando la disposizione *de qua* ad altri principi costituzionali (su tutti, gli artt. 2 e 3 Cost.) in un'ottica di "sicurezza sociale" che spostasse l'asse dalla solidarietà categoriale alla solidarietà generale<sup>180</sup>.

Le raccomandazioni europee del 1992<sup>181</sup>, adottate sulla scia della Carta dei diritti Sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, avviarono un primo serio dibattito sull'opportunità di avviare anche nel nostro Paese la «sperimentazione di misure non categoriali di contrasto di situazioni di disagio economico non coperte dal frammentato sistema degli ammortizzatori sociali», che culminò con la pubblicazione del rapporto della Commissione Onofri<sup>182</sup>.

## 7. Condizionalità e diritti sociali

Come accennato, con il tramonto dei *trenta gloriosi*, si è avviato un processo di cattura del politico da parte dell'economico, con la torsione dei sistemi europei verso un modello di "stato sociale condizionato"<sup>183</sup>. Così il *welfare* – la cui peculiare essenza

---

previdenzialistici non desterebbe particolare allarme, se non per un aspetto, ossia in relazione ai possibili effetti sul contenuto dei benefici in oggetto. L'attrazione di questa categoria nell'area dell'assistenza potrebbe cambiargli anche il contenuto finalistico, in quanto non più diretti a fornire *mezzi adeguati alle esigenze di vita*, come nel caso dei trattamenti previdenziali ai sensi dell'art. 38 co. 2, Cost., ma orientati all'obiettivo più contenuto di fornire i *mezzi necessari per vivere* (anche se non adeguati alle esigenze di vita) come accade per i benefici assistenziali di cui all'art. 38, comma 1, con un evidente regresso in termini di protezione sociale dei soggetti coinvolti» (p. 655).

179 Oltre all'art. 38 Cost. (in cui i rischi/eventi generatori di bisogno sono collegati ai lavoratori o a soggetti che dovrebbero lavorare ma che rimangono inoperosi), l'art. 36 Cost. garantisce il «diritto a un'esistenza libera e dignitosa» intimamente connesso al requisito soggettivo di lavoratore. Cfr. C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 7-9.

180 A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, in *Var. dir. lav.*, 2, 2019, pp. 463-464. La sicurezza sociale può essere definita come «quel complesso sistema attraverso il quale la pubblica amministrazione, o altri enti pubblici, realizzano il fine pubblico della solidarietà con l'erogazione di beni, in danaro o natura, e di servizi ai cittadini che si trovano in condizioni di bisogno» (M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *op. cit.*, p. 23).

181 In particolare le raccomandazioni 92/441/CEE e 92/442/CEE.

182 S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, WP CSDLE «Massimo D'Antona», 401/2019, p. 8; ID., *L'incerta europeizzazione: diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, in *DLRI*, 2003, p. 563. Sulle tappe recenti delle misure di protezione sociale in Italia ci soffermeremo più analiticamente nel II cap.

183 F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 10. Secondo Giorgi e Pavan, «a differenza di altre esperienze europee

risiedeva nella capacità di demercificazione permettendo alle persone «di rendere immuni i propri *standard* di vita dall'operare delle pure forze del mercato»<sup>184</sup> – è stato progressivamente eroso dal graduale radicarsi dei principi di stabilità macroeconomica, competitività e fiducia del mercato finanziario a scapito delle istanze di solidarietà ed eguaglianza sostanziale. L'assurgere dei valori economico-finanziari a principi supremi dell'ordinamento costituzionale<sup>185</sup> e le conseguenti trasformazioni indotte sul piano delle politiche sociali redistributive, del riconoscimento e della tutela dei diritti sociali nei confronti dei legittimi beneficiari sono l'essenza della condizionalità<sup>186</sup>. Tale concetto può essere suddiviso in due sottocategorie, distinte ma profondamente interrelate: la macro-condizionalità (o condizionalità sovranazionale), che concerne il processo di integrazione europea e, più specificamente, le dinamiche degli aiuti finanziari agli Stati membri; la micro-condizionalità (o condizionalità interna), che coinvolge la sfera dei diritti sociali nella tutela riconosciuta a livello legislativo e la platea dei beneficiari delle prestazioni di sicurezza sociale.

Il sostrato teorico di questo mutamento delle politiche sociali è rappresentato dal paradigma liberale e anglosassone del *workfare*<sup>187</sup>, che ha prevalso su quello socialdemocratico del modello scandinavo, accordando priorità all'inserimento nel mercato del lavoro e, quindi, al lavoro inteso come occupazione, quale che sia, mettendo in secondo piano la professionalità, la qualifica e la promozione del

---

(...), all'Italia del secondo dopoguerra non è applicabile la categoria dei *Trente Glorieuses* che vede il periodo dal 1945 al 1975 come la *Golden Age* dello Stato sociale. Il welfare italiano ebbe infatti il suo decennio di maggiore espansione solo negli anni Settanta, quando molti paesi occidentali stavano riformulando le proprie scelte» (C. GIORGI, I. PAVAN, *Storia dello stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 14).

184 G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, cit., pp. 3 e 35 ss.

185 Su tutte, la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio che con legge cost. 1/2012 ha novellato l'art. 81 Cost.

186 L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 6-7. Per un excursus storico, v. A. OLIVIERI, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 158 ss.

187 Formula sintetica dell'espressione *welfare-to-work*, letteralmente lavorare per le prestazioni sociali, che indica un sistema sociale basato su uno scambio tra prestazione assistenziale previdenziale, percepita da un soggetto privato, e una prestazione lavorativa resa dallo stesso lavoratore in favore della collettività. Tale modello è stato importato in Europa dagli Stati Uniti, *in primis* dall'Inghilterra di Margaret Thatcher, a partire dagli anni Ottanta: «emulando la retorica associata con i programmi americani di *welfare-to-work*, il governo ripristinò il tradizionale atteggiamento di incolpare per la loro condizione i disoccupati» (D. P. DOLOWITZ, *British Employment Policy in the 1980s: Learning from the American experience*, Governance, 1997, p. 23). Cfr. L. TASCHINI, *op. cit.*, pp. 107 ss.; N. COUNTOURIS, M. FREEDLAND, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego*, *DLRI*, 4/2005, pp. 565 ss..

lavoratore<sup>188</sup>. Si tratta di un modello sociale che trova riscontro sul dato normativo, in particolare nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, in cui la «promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici» (art. 145 TFUE) è subordinata alla «necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione» (art. 151 TFUE).

Alla luce di tali considerazioni, secondo una pregnante ricostruzione il *workfare* può essere descritto sulla base di tre dimensioni interconnesse: «*workfarism is associated with mandatory program participation and behavioral modification, in contrast to the welfarist pattern of entitlement-based systems and voluntary program participation*» (dimensione individuale); «*workfarism involves a systemic orientation towards work, labor-force attachment, and the deterrence of welfare claims, displacing welfarism's bureaucratic logic of eligibility-based claims processing and benefit delivery with a more insistent focus on deflecting claimants into the labor market*» (dimensione organizzativa); «*workfarism implies an ascendancy of active labor market inclusion over passive labor-market exclusion, as workfarism seeks to push the poor into the labor market, or hold them in a persistently unstable state close to it, rather than sanctioning limited nonparticipation in wage labor in the way of welfare systems*» (dimensione funzionale)<sup>189</sup>. In questo modello sociale emerge, lampante, il retaggio delle *Poor Laws* e della morale calvinista, «che assolve la società e stigmatizza il povero come responsabile della propria condizione»<sup>190</sup>.

Come conseguenza di questa impostazione, sono state man mano adottate riforme del lavoro improntate ad «una flessibilità certa e una sicurezza potenziale»<sup>191</sup> riassunte nell'ideologia della *flexicurity*, un termine ossimorico<sup>192</sup> introdotto ufficialmente nel dibattito europeo con il *Libro Verde della Commissione Europea*<sup>193</sup>, che implica la combinazione di politiche di flessibilità con nuove forme di tutela dell'occupazione nel

---

188 M. FERRERA, *Ricalibrare il modello sociale europeo*, in *URGE Working Paper*, 2004, n. 7.

189 J. PECK, *Workfare States*, New York and London, The Guilford Press, 2001, p. 12.

190 A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013, p. 451.

191 A. OLIVIERI, *op. cit.*, p. XVII.

192 C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, Jovene, 2015, p. 190; ID., *Jobs act e Costituzione*, in *QC*, 2016, p. 95; E. ALES, *Il modello sociale europeo ai tempi della flexicurity*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008, vol. I, p. 37; R. DE LUCA TAMAJO, *Flexicurity*, in *FI*, 2009, pt. V, c. 194; S. GIUBBONI, *Flexi-insecurity all'italiana*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 2018, pp. 259 ss.

193 COM (2006) 78, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI sec.*, 22 novembre 2006. Su

mercato del lavoro<sup>194</sup>. Nelle cosiddette *transizioni occupazionali*, fasi di passaggio da un'occupazione all'altra che diventano strutturali, la flessibilità del rapporto di lavoro viene compensata con forme di sostegno al reddito condizionate da comportamenti positivi del lavoratore il quale, in ossequio ai dettami del *work first*, è di fatto obbligato – più o meno coercitivamente – ad accettare qualsiasi offerta di lavoro<sup>195</sup>. In tale prospettiva, le tutele del lavoratore transitano dal rapporto al mercato del lavoro, alimentando i dualismi<sup>196</sup> per via di una nuova occupazione paradossalmente più instabile e precaria<sup>197</sup>. I diritti sociali vengono così reinterpretati, “affievoliti”<sup>198</sup>, in una logica negoziale, che appresta aiuto in cambio di determinate obbligazioni a carico del beneficiario<sup>199</sup>. Come conseguenza, il diritto del lavoro subisce un drastico ridimensionamento del sociale e del collettivo a tutto vantaggio di pratiche individualistiche<sup>200</sup>: «il lavoratore isolato nel mercato del lavoro e *mobilizzato* dal fluttuare degli eventi finanziari»<sup>201</sup>.

Le politiche del *welfare to work* mirano, in sostanza, «a modificare le caratteristiche soggettive ed il sistema di convenienze economiche di alcuni gruppi per accrescerne l'adattabilità al mercato del lavoro ed accompagnarli nel percorso che dall'assistenza conduce ad un'occupazione»<sup>202</sup>. L'obiettivo è quello di convertire celermente i

---

194 G. PROSPERETTI, *Un nuovo welfare per la società post-industriale*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 53; M. BARBERA, *La flexicurity come politica e come narrazione*, in B. CARUSO – R. DEL PUNTA – T. TREU, *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 239; C. CROUCH, *Se il lavoro si fa gig*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 136 ss. Per profili di ordine genealogico e definitorio, si rinvia a L. ZOPPOLI, *Flexicurity (dir. Lav.)*, in *Diritto on line*, 2015, su [www.treccani.it](http://www.treccani.it), pp. 4 ss.; ID., *Flex/insecurity*, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 15 ss. Per ROMAGNOLI, si tratta di un sistema in cui «lo Stato finanzia le misure di contenimento di (alcuni dei) danni provocati dai licenziamenti di cui lo stesso Stato, attraverso i suoi giudici, ha accertato l'illiceità» (U. ROMAGNOLI, *Controcorrente*, in *Lav. Dir.*, 2015, p. 6) o, più prosaicamente, per GALLINO è un meccanismo volto a «curare gli effetti ignorando le cause» (L. GALLINO, *op. cit.*, pp. 119 ss.).

195 I. LODEMEL – H. TRICKEY, *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, Bristol, Bristol University Press, 2001.

196 G. G. BALANDI, *Dove va il diritto del lavoro? Le regole e il mercato*, in *Lav. dir.*, 2/2002; *Diritto del mercato del lavoro e diritto del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2/2008, p. 219; A. ALAIMO, *op. cit.*, p. 460.

197 Prepotentemente attuale è il tema del lavoro povero, disseminato oramai in diverse tipologie contrattuali, con la precarietà dell'occupazione che si afferma come una delle basi della povertà. Sul tema del lavoro povero, rimandiamo al terzo capitolo.

198 L'espressione è di MAURIZIO CINELLI, in *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. XX.

199 M. AMBROSINI – B. BECCALI, *Introduzione, Lavoro e nuova cittadinanza. Cittadinanza e nuovi lavori*, in *Rivista Sociologia del Lavoro dell'Organizzazione e dell'Economia*, 4/2000.

200 L. ZOPPOLI, *Contratto, contrattualizzazione, contrattualismo: la marcia indietro del diritto del lavoro*, in *RIDL*, 2011, pp. 176-178.

201 A. OLIVIERI, *op. cit.*, p. 52.

202 G. PROSPERETTI, *Un nuovo welfare per la società post-industriale*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 46.

beneficiari in lavoratori-contribuenti, eliminando la *path dependency* degli individui dal sistema di protezione sociale. Seguendo la classificazione suggerita da Giulio Prosperetti, ai fini del nostro discorso pare opportuno raggrupparle in tre specifici sottogruppi a seconda dei diversi accenti che contornano tali riforme: politiche di *make work pay* per rendere, cioè, il lavoro più appetibile dal punto di vista economico; interventi per rendere più facilmente conciliabile il lavoro con la vita privata e familiare; misure restrittive del sistema dei benefici economici mediante l'inasprimento dell'apparato sanzionatorio<sup>203</sup>.

Nel corso degli anni '90 l'OCSE, l'OIL e la Comunità Europea hanno "catalizzato" i meccanismi di *policy transfer* tra i vari stati membri creando una dimensione sovranazionale dei programmi di *workfare*<sup>204</sup>. Tra il 1987 e il 1999 sono state quasi 200, in tutta Europa, le riforme introdotte nell'ambito del mercato del lavoro, dei sussidi di disoccupazione, delle pensioni<sup>205</sup>, che hanno dirottato l'agenda politica dal lato delle politiche passive a quello delle politiche attive, perseguendo nuovi equilibri macroeconomici e confidando sui *transitional labour markets* quali garanzia di competitività economica e adattamento ai mutamenti finanziari e tecnologici<sup>206</sup>. L'obiettivo delle nuove politiche «non è più soltanto la riduzione del tasso di disoccupazione, ma è anche l'aumento del tasso di occupazione, tramite un ventaglio di azioni indirizzate a svariati gruppi di soggetti marginalizzati o esclusi dal mercato del lavoro»<sup>207</sup>. Secondo il sociologo del lavoro Emilio Reyneri, tre sono le principali cause dello spostamento di focus delle politiche di contrasto alla povertà verso i principi del *workfare*: a) ragioni economiche connesse alla struttura della spesa sociale, sempre più sbilanciate verso le pensioni e l'assistenza sanitaria, a detrimento delle politiche di lotta all'esclusione sociale; b) ragioni di carattere politico, che hanno portato all'indebolimento del vincolo di coesione sociale; c) ragioni di ordine culturale, che

---

203 *Ibidem*, p. 47.

204 N. COUNTOURIS, M. FREEDLAND, *op. cit.*, p. 574.

205 M. ZOLI, *I sistemi di welfare state nei paesi dell'Unione Europea*, LLEE Working Document, 1/2004.

I primi documenti significativi in ambito europeo risalgono agli anni a cavallo del nuovo millennio: nel 1999 con la relazione della Commissione su «una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale» (COM/1999/347), con la Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione della Commissione precedentemente citata e nel 2006, più significativo tra i documenti europei, il *Libro Verde della Commissione Europea (Adattare il diritto del lavoro per garantire a tutti flessibilità e sicurezza – COM/2006/708/def.)*. Per una panoramica che individua, relativamente ad alcuni stati membri, significativi mutamenti nelle politiche attive, cfr. N. COUNTOURIS, M. FREEDLAND, *op. cit.*, pp. 565-567.; L. TASCHINI, *op. cit.*, pp. 104 ss.

206 L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 42.

207 N. COUNTOURIS, M. FREEDLAND, *op. cit.*, p. 568.

rimandano ad una mentalità diffusa secondo la quale il “povero” sarebbe responsabile della propria condizione e, come tale, non meritevole di sussidi ma di misure che gli consentano di redimersi dalla situazione di svantaggio cui egli stesso ha contribuito a dar corso<sup>208</sup>. Il vincolo della condizionalità della prestazione rischia di interferire, così, con il diritto al lavoro inteso come «diritto di libertà» e con la tutela della professionalità del lavoratore, laddove questi sia costretto ad accettare lavori ritenuti non congrui rispetto al proprio bagaglio professionale<sup>209</sup>.

In un recente studio<sup>210</sup> è stata proposta una classificazione delle principali giustificazioni a favore di un welfare condizionato con cui si illustra un *overlapping consensus*<sup>211</sup> sulla condizionalità, un’ampia e trasversale platea di sostenitori. Riteniamo opportuno accennarne brevemente:

- contrattualistica, che ha alla base un’idea di reciprocità: per ricompensare le misure di assistenza sociale i beneficiari devono fare tutto ciò che è nelle loro possibilità per trovare lavoro e porre fine alla propria dipendenza dai benefici<sup>212</sup>;
- mutualistica/comunitaria, che condivide con la tesi contrattualistica l’enfasi sull’obbligo di contribuire socialmente, ma se ne distacca ponendo l’accento su principi extracontrattualistici di mutuo rispetto e riconoscimento dei bisogni degli altri e di una pre-esistente – “giusnaturalistica” – responsabilità personale per il bene comune. Per i comunitaristi, ciascun cittadino/a ha delle responsabilità verso la comunità indipendentemente da qualsiasi diritto che può essere rivendicato nei confronti del governo<sup>213</sup>;

---

208 E. REYNERI, *Anti-poverty policies and the (decreasing) social cohesion in Europe. A comment*, in *Stato e mercato*, 2015, pp. 100-102.

209 M. BROLLO, *Il diritto del mercato del lavoro postmoderno*, in *Arg. Dir. Lav.*, 4-5/2012, p. 865; F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 33.

210 B. WATTS, S. FITZPATRICK, *Welfare conditionality*, New York, Routledge, 2018 (spec. pp. 118 ss.) che hanno ripreso un’impostazione enunciata circa un decennio prima da Alan Deacon (A. DEACON, *Perspectives on welfare. Ideas, ideologies and policy debates*, Buckingham, Open University Press, 2002). Più sinteticamente, cfr. R. HOOP, *Political-Philosophical Perspectives on the Duty to Work in Activation Policies for the Unemployed*, in E. DERMINE, D. DUMONT (a cura di), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, Bruxelles, P. I. E. Peter Lang, 2014, pp. 47-50.

211 Il consenso per intersezione, secondo Rawls, consiste nella possibilità che dottrine eterogenee possano trovare, ciascuna dalla propria prospettiva, ragioni differenti per aderire a determinati principi politici. J. RAWLS, *Liberalismo politico*, Torino, Einaudi, 2012 [ed. orig. 1993], p. XLI.

212 «At its core, ‘welfare contractualism’ imagines the relationship between the citizen and the state as based on a reciprocal agreement involving mutual obligations on both sides so that, if the state is providing relief or assistance, beneficiaries must ‘give something back’» (B. WATTS, S. FITZPATRICK, *op. cit.*, p. 126).

213 «What all communitarians have in common is a distrust of personal liberty as a good in itself, and an inclination to elevate their (often contradictory) visions of the collective good over individual

- paternalistica, che condivide con i comunitaristi l'enfasi su uno stato interventista, ma con meno attenzione accordata all'effettività degli obblighi verso la comunità nel suo complesso e, per contro, priorità verso la garanzia e il rispetto di modelli di comportamento che proteggano i cittadini dalle conseguenze delle loro scelte sbagliate.

Per Watts e Fitzpatrick, la condizionalità può essere considerata un “problema etico” giacché si tratta di una forma di potere coercitivo che sfrutta la minaccia della privazione dei diritti sociali e del *welfare* per perseguire un cambiamento comportamentale verso coloro che anelano a queste prestazioni sociali<sup>214</sup>.

Invero, nel processo che ha visto radicarsi il principio di condizionalità accanto alle politiche attive e passive del lavoro, la componente obbligatoria e sanzionatoria delle politiche di *welfare* si è rafforzata in misura sproporzionata, al punto che il rapporto tra diritti sociali e obblighi appare squilibrato a vantaggio dei secondi<sup>215</sup>. La contrapposizione tra diritti e obblighi rappresenta il cuore delle politiche sociali, condizionate a loro volta dalle risorse a disposizione e dalle ideologie imperanti. Diritto al lavoro, dovere di lavorare, libertà del lavoro sono «i tre termini essenziali intorno ai quali ruota il discorso sulle politiche sociali, attive e passive, di un dato ordinamento costituzionale e democratico»<sup>216</sup>. In questo quadro, la condizionalità diventa un formidabile punto privilegiato di osservazione per valutare il bilanciamento degli interessi in gioco, assunto pertanto come gradiente nel corso di questa ricerca sulle interferenze tra reddito minimo e diritto del lavoro.

---

freedom or wellbeing» (B. WATTS, S. FITZPATRICK, *op. cit.*, pp. 129-130).

214 B. WATTS, S. FITZPATRICK, *op. cit.*, p. 114.

215 L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 111.

216 *Ibidem*.

## Capitolo 2

### La via italiana al reddito minimo

#### 1. I profili della condizionalità

Possiamo definire la condizionalità<sup>217</sup>, nella sua dimensione micro, facendo riferimento a tre parametri che caratterizzano i principali sistemi di sostegno al reddito: la modulazione familiare, che prevede un'erogazione mensile del beneficio gestita dal "capofamiglia" e destinata complessivamente a tutti i membri del nucleo familiare, la cui composizione incide sul *quantum* del beneficio; la selettività (cd. *means test*), che limita la platea dei beneficiari ai nuclei sotto una determinata soglia di reddito e patrimonio; l'obbligo da parte dei beneficiari a lavorare o a rendersi disponibili sul mercato del lavoro (c.d. condizionalità in senso stretto).

Prima di addentrarci nelle questioni definitorie che differenziano i principali regimi di reddito minimo, analizziamo più in dettaglio questi tre elementi.

#### 1.1 Il *welfare* familista

La Raccomandazione n. 92/441/CEE, per quel che concerne la concessione di sostegni finanziari selettivi, lascia in capo ai singoli stati la discrezionalità nel valutare le risorse dei beneficiari "a livello d'individuo o di nucleo familiare"<sup>218</sup>.

Nel tentativo di recuperare il cruciale ruolo assistenziale svolto dalla famiglia, sempre più eroso dalla crisi del modello familiare tradizionale, alcuni governi europei hanno orientato il *welfare* in senso familistico. Secondo la definizione di Esping-Andersen, è

---

<sup>217</sup> Per un *excursus* sulla condizionalità in Italia, cfr. A. OLIVIERI, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla post-modernità giuridica verso la modernità economica?*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 158 ss. Sullo stesso tema, cfr. anche L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, 2013, n. 139, pp. 489 ss.; M. D'OGNIA, *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, pp. 389 ss.; N. PACI, *La condizionalità*, in M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, Giappichelli, 2013; L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, Giappichelli, 2019, cap. II.

<sup>218</sup> Racc. n. 92/441/CEE, lett. C, punto 2.

definibile come familistico «il tipo di regime sociale che assegna alla famiglia quanti più doveri di *welfare* possibile» facendo in modo che «ciascun nucleo familiare sia il primo responsabile del benessere dei suoi membri», mentre la defamilizzazione indica per converso le politiche pubbliche che riducono la dipendenza degli individui dalla famiglia, massimizzando la quantità di risorse di cui il singolo individuo può disporre indipendentemente dai legami familiari o coniugali<sup>219</sup>.

L'importo del beneficio viene quindi modulato tenendo conto dell'intero nucleo, introducendo scale di equivalenza variamente articolate, con un fattore moltiplicatore a seconda del numero di componenti.

Questa impostazione comporta, principalmente, due ordini di problemi. Anzitutto, la difficoltà di verificare l'effettiva coabitazione, tenuto conto del ricorrente fenomeno delle convivenze fittizie o non registrate, oltre all'invasività che un controllo del genere comporta. Inoltre, la modulazione dei diritti sociali proporzionata alla situazione familiare e, soprattutto, l'erogazione cumulativa verso il nucleo possono contribuire a riprodurre le disuguaglianze di genere, demandando la distribuzione del potere alle dinamiche del singolo contesto, specie allorché si tratti di famiglia monoreddito organizzata secondo il classico modello del *male breadwinner*<sup>220</sup>. Similmente, gli effetti negativi sul grado di emancipazione degli individui si possono riverberare anche nei confronti dei giovani che rimangono in famiglia a causa di percorsi lavorativi connotati da precarietà occupazionale o difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro<sup>221</sup>.

A livello eurounitario, la Carta dei diritti è chiara sul punto: l'art. 34, infatti, riconosce la titolarità delle prestazioni di sicurezza sociale ad *ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione*<sup>222</sup>.

## 1.2. La selettività della prestazione

Come abbiamo visto nel primo capitolo, due sono i principali modelli di sicurezza sociale che emergono nella prima metà del Novecento, essenzialmente riconducibili alla

---

219 G. ESPING-ANDERSEN, *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, cit., pp. 83 ss.

220 D. DUMONT, *Le revenu de base universel. Avenir de la sécurité sociale? Une vue sceptique*, in *Revue de droit social*, 1/2019, p.168. Cfr. M. RAVELLI, *op. cit.*, p. 104; E. PEEMANS-POULLET, *Un bon mari ou un bon salire? Féminisme en sécurité sociale, une si longue marche*, Bruxelles, Université des femmes, 2010.

221 A titolo esemplificativo, secondo quanto rilevato da Osservatorio Giovani, in Italia il 60% dei cittadini tra i 25 e i 30 anni vive ancora con i genitori ([www.rapportogiovani.it](http://www.rapportogiovani.it)).

222 Similmente, il 14° principio del Pilastro europeo dei diritti sociali è riconosciuto a *chiunque non disponga di risorse sufficienti*.

contrapposizione tra universalismo (Beveridge) e selettività (Bismarck). A questi due poli si è aggiunta la categorialità, modalità di individuazione dei beneficiari ulteriormente restrittiva.

L'universalismo prevede che una determinata prestazione sociale sia destinata alla generalità dei cittadini, con l'unico requisito che riguarda l'appartenenza alla comunità di riferimento sotto forma di residenza anagrafica o di residenza fiscale.

La selettività implica la cosiddetta *prova dei mezzi*, che consiste in una verifica statale sullo stato di bisogno effettivo e, quindi, sulla meritevolezza del sussidio destinato – appunto, selettivamente – ai soggetti “bisognosi” che richiedono il sostegno pubblico. Il bisogno viene parametrato a criteri economici oggettivi quali il reddito o il patrimonio, calcolati individualmente o, cumulativamente, a livello familiare e l'entità dell'importo è appena sufficiente a garantire un livello minimo di risorse, misurato secondo soglie collegate agli specifici tassi di povertà. Si tratta di un meccanismo diffuso in quasi tutti i sistemi di sostegno al reddito, sebbene – come vedremo – l'esperienza pandemica abbia spinto a sperimentare misure emergenziali che si sono approssimate molto al modello universalistico<sup>223</sup>.

La categorialità, infine, può essere inquadrata come un sottoinsieme della selettività, riducendo ulteriormente la schiera dei beneficiari sulla base di un'appartenenza categoriale (ad es. anziani, disabili, con figli a carico, ecc.) a cui la legislazione riconduce il diritto a una prestazione sociale<sup>224</sup>.

Lo strumento selettivo della prova dei mezzi, talora ribattezzato nella formula ossimorica dell'universalismo selettivo<sup>225</sup>, sta avendo negli ultimi anni un progressivo rafforzamento grazie alla convergenza di fattori economici e culturali che la politica non ha, finora, messo in discussione. Secondo i fautori dei sistemi selettivi, si ricorre a questa modalità per una maggiore sostenibilità finanziaria che permette di limitare la

---

223 Sulla differenza tra *means tested* e *universalistic systems* cfr. G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, cit., p. 25.

224 S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 21 ss.; ID., *Selettività o universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali*, in *Pol. Econ.*, n. 1, 1998, pp. 76 ss.

225 Per alcuni l'ossimoro è solamente “apparente”, poiché ad es. nel caso del reddito minimo si ha «un trasferimento selettivo a favore di tutti i poveri», quindi il reddito minimo sarebbe «selettivo, in quanto circoscritto ai poveri, ma è anche universale, in quanto indirizzato a tutti i poveri» (E. GRANAGLIA – M. BOLZONI, *Il reddito di base*, Roma, Ediesse, 2016, p.16). LUIGI MARIUCCI definiva l'universalismo “parola magnifica”, denunciando al contempo il rischio che si traducesse “in una pura enunciazione retorica” [cfr. L. MARIUCCI, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberalismo*, in B. CARUSO – R. DEL PUNTA – T. TREU (a cura di), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 224].

spesa pubblica<sup>226</sup> e coerentemente ad una impostazione «conforme all'etica della responsabilità radicata nella cultura anglosassone, ma diffusasi rapidamente anche nell'Europa continentale, secondo la quale ciascuno dovrebbe, in linea di principio, provvedere a sé stesso, restando l'intervento pubblico confinato ai soli casi di effettivo bisogno»<sup>227</sup>. Particolarmente diffusa è, nella *communis opinio*, la distinzione tra poveri meritevoli e non meritevoli di tutela, a seconda che la situazione di bisogno sia stata o meno determinata da condotte del beneficiario: il sostegno pubblico, secondo questa impostazione, è tanto più meritato quanto meno l'individuo abbia il controllo sulle cause della propria condizione di povertà<sup>228</sup>.

I detrattori della selettività puntano il dito contro i costi amministrativi che prevede l'accertamento della condizione economica<sup>229</sup> e l'effetto di stigmatizzazione per i beneficiari in stato di povertà<sup>230</sup>, tanto più considerando che spesso la condizione di povertà può essere percepita come conseguenza di un comportamento dell'individuo. Lo stesso William Beveridge, per ragioni simili, era contrario alla prova dei mezzi, sottolineando la «forza della contrarietà popolare a qualsiasi tipo di misura delle condizioni economiche»<sup>231</sup>.

Inoltre, viene evidenziato il rischio di *non take-up*, che indica le situazioni in cui un soggetto possieda i requisiti giuridici per una prestazione sociale ma non riesce a beneficiarne perché non ne ha fatto domanda o perché la sua domanda non è stata correttamente presa in carico. Si vengono così a creare casi di *falsi negativi*, ossia persone considerate non povere pur essendolo, che secondo alcuni studi superano il 50% in molti paesi<sup>232</sup>. Un sistema *meanstested* comporta anche il rischio di

---

226 Secondo il noto rapporto redatto dalla Commissione Onofri nel 1997, «la maggiore sostenibilità finanziaria rispetto ai sistemi universali» è il «principale punto di forza» dei sistemi selettivi. Al netto di questo cruciale vantaggio, la Commissione non manca tuttavia di sottolineare che «agli interventi di tipo selettivo possono essere rivolte diverse critiche: l'invasione della sfera privata; lo stigma e gli effetti di minore coesione sociale; la difficoltà di identificazione dei potenziali beneficiari e la conseguente imperfetta redistribuzione delle risorse» (p. 90).

227 F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 62.

228 W. VAN OORSCHOT, *Deservingness and conditionality of solidarity*, in *Soc. Wetenschappen*, Vol. 41, No. 3, 1998, pp. 54 ss.

229 C'è chi ha coniato, in proposito, il concetto di *paradox of redistribution*, secondo cui più il welfare si focalizza sugli strati sociali più poveri, meno riesce concretamente a perseguire l'obiettivo di riduzione del tasso di povertà (W. KORPI – J. PALME, *The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries*, in *American Sociological Review*, 5/1998).

230 B. BAUMBERG, *The stigma of claiming benefits: a quantitative study*, in *J. Soc. Pol.*, 2016, pp. 181 ss.

231 H. W. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, London, HMSO Cmd 6404, 1942, p. 12.

232 O. BARGAIN, H. IMMERVOLL, H. VIITAMAKI, *No Claim, No Pain. Measuring the Non-Take-Up of Social Assistance using Register Data*, WP 200931, School of Economics, Dublin, University

comportamenti opportunistici giacché, «essendo l'importo del trasferimento pubblico correlato negativamente al reddito del beneficiario, un aumento del reddito prodotto sul mercato comporta una riduzione del trasferimento stesso e quindi un disincentivo all'offerta di lavoro»<sup>233</sup>. In altre la parole, la selettività implica la riduzione del trasferimento al crescere del reddito (fino all'azzeramento al raggiungimento della soglia di povertà) e in tal modo «altera il rapporto fra il rendimento del lavoro e quello dell'inattività», generando un effetto sostituzione a favore della disoccupazione; tali «disincentivi al lavoro opererebbero sia sul margine estensivo, dando luogo alle trappole di inattività, sia sul margine intensivo, dando luogo alle trappole di povertà»<sup>234</sup>.

### 1.3. La contropartita occupazionale

La configurabilità di un onere di attivazione in capo al beneficiario è quella che viene intesa come condizionalità in senso stretto. Si tratta di un tema particolarmente complesso e ricco di sfaccettature, che riflette concezioni sul lavoro che nel primo capitolo abbiamo cercato – sia pur sinteticamente – di trattare.

Riprendendo il filo del discorso e le distinzioni tra sfumature semantiche del lavoro, possiamo dire che il *focus* delle politiche sociali condizionate ha principalmente ad

---

College Dublin, 2009; EUROPEAN COMMISSION, *The Social Situation in the European Union 2008*, Bruxelles, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, p. 45; M. MATSAGANIS, A. PAULUS, H. SUTHERLAND, *The take-up of social benefits*, Research Note, European Observatory on the Social Situation, 2008, pp. 3-4. Secondo le stime di GALLO e SACCHI, in Europa solo Olanda e Danimarca si avvicinano a un *take-up* completo (G. GALLO – S. SACCHI, *Beneficiari e spesa del reddito di cittadinanza: una stima della misura finale*, Roma, INAPP, 2019). Tema speculare è quello dei *falsi negativi*, beneficiari che pur non essendo poveri, occultando il proprio reddito o evadendo il fisco, usufruiscono abusivamente della prestazione sociale. Secondo Bascetta e Bronzini, «tra i due tipi di errori esiste un *trade off*, in quanto il tentativo di ridurre l'uno provoca in genere l'aggravamento dell'altro. Attenuare entrambi comporterebbe, infatti, costi amministrativi e sociali elevati: minimizzare i *falsi positivi* tende ad accrescere il numero di *falsi negativi* poiché l'applicazione di procedure sempre più raffinate (ma invasive) di accertamento del diritto ad una prestazione può portare a un incremento dei casi di autoesclusione per un effetto di stigma sociale» (G. BRONZINI – M. BASCETTA, *Il reddito universale nella crisi della società del lavoro*, in AA.VV. *La democrazia del reddito universale*, Roma, Manifestolibri, 1997).

233 S. TOSO, *Il reddito di base: fondamenti teorici e problemi applicativi*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 4/2018, p. 734; L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 215.

234 E. GRANAGLIA – M. BOLZONI, *op. cit.*, pp. 17-18. La trappola della povertà può essere definita come «la situazione in cui una persona trova difficile salire al di sopra della linea della povertà a causa delle deduzioni da ogni aumento dei suoi redditi da lavoro; un aumento dei redditi lordi porta solo a un piccolo aumento del reddito netto, perché si paga di più in imposte sul reddito e in contributi per la sicurezza sociale e si riceve di meno in trasferimenti dipendenti dagli indicatori della condizione economica» (A. ATKINSON, *op. cit.*, p. 317).

oggetto il lavoro inteso come occupazione (*job*)<sup>235</sup>. È nell'interesse dello Stato condizionare la fruizione del beneficio economico alla riattivazione occupazionale, per limitare l'erogazione del sussidio e contrastare il fenomeno del *free riding*<sup>236</sup>, tanto disprezzato socialmente.

Lo stato sociale sembra avere due facce, a seconda che si traduca più nel miglioramento delle misure per aiutare le persone a reintegrarsi nella società e nel mercato del lavoro (con l'ausilio dei concetti di adeguatezza e congruità variamente articolati) o che si basi su misure principalmente o squisitamente coercitive. A partire dalla crisi economica del 2008, la tendenza dominante sembra propendere verso politiche del secondo tipo<sup>237</sup>: l'intensità della ricerca attiva di lavoro tende ad essere rinvigorita mediante un controllo sempre più rigoroso<sup>238</sup>, i beneficiari possono essere obbligati a prestare gratuitamente servizi alla comunità, la nozione di occupazione adeguata subisce un processo di flessibilizzazione costringendo i soggetti in cerca di lavoro ad abbassare le proprie aspettative o accettare il primo lavoro che si presenta e all'attivazione dei beneficiari si accompagna spesso una collaterale riduzione dell'importo nonché della durata del sostegno<sup>239</sup>.

Il fine dell'integrazione sociale è preceduto prioritariamente dall'integrazione professionale, nel tentativo di ridurre i tassi di occupazione sempre più intaccati dall'evolversi delle tecnologie. Paradossalmente, si chiede a persone che spesso sono molto lontane dal mercato del lavoro, di dimostrare la propria disponibilità – questa sì, pressoché incondizionata – a lavorare<sup>240</sup>. Alcuni dati mostrano che, al di là di qualche

235 Non c'è da stupirsi se tra le più recenti novità sul versante delle politiche attive, in Italia, vi è l'introduzione della Garanzia dell'Occupabilità dei Lavoratori, più conosciuta come GOL (v. *infra*, p. 115)

236 Su questo specifico tema si rimanda alla celebre disputa filosofica sui surfisti di Malibù tra John Rawls, padre del contrattualismo moderno, e Philippe Van Parijs, filosofo libertario: P. VAN PARIJS, *Why Surfers Should Be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income*, in *Philosophy and Public Affairs*, vol. 20, n. 2/1991, pp. 101-131; J. RAWLS, *The Priority of Right and Ideas of Good*, in *Philos. Public Aff.*, Vol. 17, No. 4, 1988, pp. 251 ss.

237 Sull'inasprimento dei meccanismi di condizionalità che si è realizzato negli ultimi anni, v. S. MARCHAL – I. MARX – N. VAN MECHELEN, *Minimum Income Protection in the Austerity Tide*, in *Iza Journal of European Labour Studies*, vol. 5, no. 1, pp. 1-20.

238 Da ultimo ulteriormente rinforzata con la legge di bilancio 2021 che ha previsto la verifica mensile in presenza della ricerca attiva del lavoro da parte dei beneficiari del rdc (art. 4, co. 8, lett. b), n. 2, d. l. n. 4/2019). L'elemento della ricerca attiva suona paradossale in uno Stato in cui, secondo le rilevazioni del 2017, solo il 24,2% delle persone in cerca di lavoro si è rivolto ai CPI, contro l'87,3% che ha preferito rivolgersi a parenti, amici e conoscenti (*Memorie Istat*, nota integrativa, 18 luglio 2018).

239 D. DUMONT, *Le revenu de base universel*, cit., p. 178; E. DERMINE – D. DUMONT (a cura di), *Activation Policies for the Unemployed*, cit., p. 12.

240 D. DUMONT, *Le revenu de base universel*, cit., p. 179.

eccezione, questo rigore non ha portato ad un incremento del tasso di occupazione della famiglie fuori dal mercato del lavoro<sup>241</sup>.

La pervasività della condizionalità è tale che, «nelle società fondate sul libero mercato», viene considerata «immanente alla realtà delle cose» costituendo, nei fatti, «un dato pre-giuridico»<sup>242</sup>.

Nella stragrande maggioranza dei casi, le ultime due forme di condizionalità descritte (*means test* e reinserimento lavorativo) vanno di pari passo, nella convinzione che «un trasferimento pubblico *means-tested* ma non condizionato alla disponibilità a lavorare (...) produrrebbe un disincentivo a ricercare un'occupazione sul mercato, con un impatto negativo sull'offerta di lavoro, oltre che sui conti pubblici»<sup>243</sup>.

## 2. Le tipologie di sostegno al reddito.

Dopo aver definito i connotati della condizionalità, pare opportuno rammentare le caratteristiche delle principali forme di sostegno al reddito, al centro di un sempre più fertile dibattito.

Preliminarmente, nell'area della sicurezza sociale, distinguiamo tre tipi di reddito<sup>244</sup>:

- i redditi di sostituzione, che compensano la perdita di reddito che normalmente deriva da un'attività professionale, a causa della disoccupazione involontaria o dell'incapacità fisica di continuare a lavorare. Esempi di questa categoria di redditi sostitutivi sono tipicamente le indennità di disoccupazione, le pensioni di vecchiaia, le indennità di maternità, per incidenti sul lavoro e malattie professionali, ecc. L'accesso a questo tipo di prestazioni è di regola subordinato al versamento dei contributi, sulla scorta del modello assicurativo già sommariamente illustrato nel primo capitolo, basandosi dunque sull'esercizio di un'attività professionale di cui si cerca di compensare la perdita (con differenze spesso significative tra lavoratori subordinati ed autonomi);
- i redditi complementari, che permettono alle persone di far fronte ai costi che, a reddito invariato, incidono sulla stabilità del proprio tenore di vita (ad es. spese mediche

241 B. CANTILLON, *The paradox of the social investment state: growth, employment, and poverty in Lisbon era*, in *Journal of Social Policy*, vol. 21, n.5, 2011, pp. 432-449.

242 A. TOPO, *Obbligo di lavoro e libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere "sociale"*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni.*, Trieste, EUT, 2016, p. 193.

243 S. TOSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., p. 80.

244 D. DUMONT, *Le revenu de base universel*, cit., pp. 164-165.

o istruzione dei figli). A differenza dei redditi sostitutivi, i redditi complementari hanno un campo di applicazione più universale che ha permesso, in tal caso, di eliminare le differenze tra autonomi e subordinati;

– i redditi minimi, destinati a garantire un minimo di sussistenza nel caso in cui non si disponga di risorse sufficienti o di redditi sostitutivi; a differenza dei redditi sostitutivi esulano dal modello assicurativo e, quindi, sono slegati dal versamento di contributi, andando a comporre quella che definiamo come assistenza sociale. Questo tipo di sostegno, che garantisce un livello minimo di sussistenza, si basa – a differenza dei redditi sostitutivi e complementari – sull'accertamento dello stato di bisogno.

Possiamo poi abbinare a questa tripartizione, la distinzione tra *condizionalità previdenziale* – relativa agli strumenti di tutela contro la disoccupazione – e *condizionalità assistenziale*, relativa agli strumenti di tutela contro la povertà, pur avendo in comune il condizionamento al lavoro dell'erogazione economica in questione<sup>245</sup>.

Date queste preliminari distinzioni, mettiamo a fuoco le principali forme di sostegno al reddito che, al di là delle svariate nomenclature e sfumature definitorie, possono essere ricondotte essenzialmente a due forme.

- Il reddito minimo garantito, ascrivibile al reddito del terzo tipo su menzionato, consiste in un sussidio differenziale, che colma cioè il divario – *poverty gap* – tra un eventuale reddito percepito e la soglia di accesso fissata per la fruizione del beneficio (tipicamente parametrata alla soglia di povertà assoluta o relativa). Il beneficio è doppiamente condizionato, in quanto viene erogato selettivamente ai membri di una data comunità che versino in stato di bisogno (calcolato su base individuale o familiare e periodicamente verificato) o a rischio povertà<sup>246</sup>, richiedendo al destinatario una clausola di riattivazione connotata dalla «disponibilità al lavoro o all'avvio di un percorso di riqualificazione»<sup>247</sup>. La selettività «impone di combinare il principio di solidarietà – che innerva, accomunandole, tutte le varianti di reddito minimo – con una specifica

---

245 S. BUOSO, *La condizionalità al lavoro nell'emergenza sanitaria*, in *Lav. Dir.*, 3/2021, p. 4 (*early access*).

246 G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Roma, Gruppo Abele, 2011, p. 122.

247 E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Giornale dir. Lav. e relazioni ind.*, 2012, pp. 573 ss.

interpretazione del principio di giustizia distributiva che valorizzi il merito e le responsabilità individuali»<sup>248</sup>.

Il reddito minimo non spetta solo alle famiglie i cui membri non lavorano, ma anche a quelle in cui i redditi da lavoro non sono sufficienti a raggiungere un determinato livello minimo considerato, convenzionalmente, dignitoso.

- Il reddito di base (chiamato anche *unconditional basic income, allocation universelle, revenu de base, social dividend, renta basica, grundeinkommen*), per contro, sfugge alla tripartizione precedentemente illustrata, caratterizzato da un'inedita incondizionalità che si manifesta, nella sua formulazione più radicale, sotto tre aspetti: si tratta infatti di un reddito erogato a tutti i membri su base *individuale, senza controllo delle risorse né esigenza di contropartite*<sup>249</sup>. In questa configurazione si prescinde dal previo accertamento di uno stato di bisogno del beneficiario e dall'imposizione di un meccanismo di riattivazione sociale e/o lavorativa e il beneficio è cumulabile con altri redditi da lavoro senza essere soggetto a variazioni nell'importo.

L'unica mitigazione rispetto a questa definizione è rappresentata dal fatto che nella maggior parte delle proposte i minori sono esclusi o sono destinatari di importi ridotti (la metà o un quarto di quanto verrebbe destinato ai genitori). Per essere precisi, il reddito di base resta condizionato sotto un aspetto molto importante che coincide con la residenza fiscale in luogo della residenza permanente o cittadinanza: nella proposta politica più consolidata ciò escluderebbe «i turisti e gli altri viaggiatori, gli immigrati senza permesso di soggiorno e anche i diplomatici e il personale delle organizzazioni sovranazionali, i cui redditi non sono sottoposti alla tassazione locale sui redditi delle persone fisiche o ad altre imposte utilizzate per finanziare il reddito di base»<sup>250</sup>.

Proposte di reddito di base vengono avanzate, spesso, da esponenti con sensibilità politiche talora radicalmente opposte, a seconda che tale misura venga inquadrata come ulteriore incentivo al libero mercato, smantellando contestualmente le strutture di *welfare* figlie delle conquiste novecentesche, o

---

248 F. RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit., p. 39.

249 P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, Milano, Università Bocconi editore, 2006, p. 5.

250 P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base*, cit., p. 19.

come strumento non isolato con fini redistributivi ed emancipatori. Secondo Guy Standing, già direttore dell'OIL e tra i fondatori della rete BIEN (*Basic Income Earth Network*), il reddito di base non implica l'automatica o necessaria abolizione della maggior parte o di tutti i sussidi vitali ma va visto, piuttosto, come il livello minimo di un nuovo sistema di distribuzione del reddito<sup>251</sup>.

Questo tipo di sostegno è applicato, al momento, solo in Alaska, sotto il nome di *Permanent Fund Dividend* che si concretizza in un'erogazione di circa 2000\$ all'anno per ogni cittadino, finanziati in larga parte dai proventi delle *royalties* petrolifere. Stanno tuttavia prendendo piede sperimentazioni che si approssimano al modello incondizionato, come vedremo a fine capitolo<sup>252</sup>.

Tra queste due principali forme di sostegno al reddito, le differenze sono essenzialmente riconducibili alla condizionalità, presente nel reddito minimo e assente nel reddito di base.

Accanto a queste due proposte, ve ne sono altre variamente denominate, alcune delle quali contengono elementi di ibridazione. Tra tutti, un esempio che pare opportuno menzionare è il cosiddetto *reddito di partecipazione*, teorizzato dall'economista Anthony Atkinson, che prevede un sostegno universale, indipendente dal reddito, purché si fornisca in cambio un contributo alla società sotto forma di "partecipazione", intesa quest'ultima come «contributo alla società» nella sua accezione più ampia<sup>253</sup>: «per quanti sono in età lavorativa potrebbe essere soddisfatto da un lavoro dipendente o autonomo a tempo pieno o parziale, dall'istruzione, dalla formazione o da una ricerca attiva di occupazione, dalla cura domestica di bambini piccoli o di anziani non autosufficienti o dal volontariato regolare presso un'associazione riconosciuta»<sup>254</sup>. Per Atkinson si tratta di un tentativo di compromesso tra l'esigenza di dotarsi di uno schema di reddito minimo e le obiezioni sollevate da chi non condivide l'idea di spingersi fino a sovvenzionare anche il celebre "surfista di Malibù"<sup>255</sup>. Più recentemente, lo stesso

---

251 G. STANDING, *Basic Income and How We Can Make It Happen*, cit., pp. 22-23.

252 V. *infra*, pp. 125 ss.

253 A. ATKINSON, *A Case for a Participation Income*, in *Polit. Q.*, Vol. 67, n.1, 1996, pp. 67 ss.; F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 37.

254 A. ATKINSON, *Disuguaglianza*, cit., p. 223.

255 Il riferimento è alla celebre disputa cui abbiamo accennato *supra* tra John Rawls e Philippe Van Parijs. Secondo il filosofo americano, in disaccordo con la teoria libertaria di Van Parijs, «chi non fosse disposto a lavorare avrebbe una giornata lavorativa fatta di tempo libero, e tale tempo libero in più dovrebbe essere considerato equivalente all'indice dei beni primari dei meno avvantaggiati. Perchì, chi passasse tutto il giorno a fare surf sulle spiagge di Malibù, dovrebbe trovare il modo di

economista ha avallato anche l'idea – avanzata originariamente da Bruce Ackermann e Anne Alstott<sup>256</sup> – di una *dotazione universale* (o *eredità minima*) assegnata a tutti *una tantum* all'ingresso nell'età adulta, partendo dalla constatazione che l'eredità è uno dei meccanismi attraverso i quali i ricchi sono in grado di mantenere la propria posizione al vertice della distribuzione che, tuttavia, «è fortemente diseguale» e quindi «se tutti ereditassero la stessa quantità, il campo di gioco sarebbe livellato»<sup>257</sup>. Lo strumento della *dotazione universale* viene visto altresì come un mezzo «per ristabilire l'equilibrio generazionale»<sup>258</sup>.

### 3. La sicurezza sociale nel quadro giuridico eurounitario

Il tema del reddito minimo ha acquisito sempre più spazio nel dibattito europeo sulla lotta alla povertà e all'esclusione sociale, sebbene la propria competenza in materia sia di mero coordinamento<sup>259</sup>.

La prima tappa del percorso di affermazione dei diritti sociali nell'UE è costituita dall'adozione, nel 1989, della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. All'art. 10, in particolare, la Carta si occupa, *ratione materiae*, della protezione sociale e delle situazioni di esclusione dal mercato del lavoro, prevedendo che «ogni lavoratore della Comunità europea ha diritto ad una protezione sociale adeguata e deve beneficiare, a prescindere dal suo regime e dalla dimensione dell'impresa in cui lavora, di prestazioni di sicurezza sociale ad un livello sufficiente. Le persone escluse dal mercato del lavoro, o perché non hanno potuto accedervi o

---

mantenersi, e non avrebbe diritto a risorse pubbliche» (J. RAWLS, *Priorità del giusto e idee del bene*, in *Saggi. Dalla giustizia come equità al liberalismo politico*, [a cura di S. VECA], Torino, Edizioni di comunità, 2001).

256 B. ACKERMANN – A. ALSTOTT, *The Stake-Holder Society*, New Haven, Yale University Press, 1999.

257 A. ATKINSON, *Disuguaglianza*, cit., pp. 174.

258 *Ibidem*, p. 175.

259 Secondo l'art. 153 TFUE il Parlamento e il Consiglio possono solo adottare «misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri (...) ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri». Sul punto v. A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione*, cit., p. 469; M. BORZAGA, *Le politiche dell'Organizzazione internazionale del lavoro e dell'Unione europea in tema di contrasto alla povertà*, in *Lav. Dir.*, 1/2019, pp. 63 ss.; C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 151-173; F. RAVELLI, *op. cit.*, pp. 72-80.

perché non hanno potuto reinserirvisi, e che sono prive di mezzi di sostentamento, devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale».

Qualche anno più tardi viene emanata la Raccomandazione 92/441/CEE con cui si ravvisa l'esigenza «di riconoscere, nell'ambito d'un dispositivo globale e coerente di lotta all'emarginazione sociale, il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana».

La *grundnorm* comunitaria è rappresentata dall'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea in cui si afferma che, «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, volti a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali». Con questo articolo, la garanzia di un'esistenza dignitosa non costituisce più «vagheggiamento delle politiche riformiste, per rientrare tra i diritti fondamentali»<sup>260</sup>, accogliendo un'ampia prospettiva universalistica in cui il diritto ad un'*esistenza dignitosa* viene attribuito a qualsiasi soggetto legalmente e stabilmente residente nell'Unione Europea<sup>261</sup>, espungendo il nesso con la condizione di lavoratore e andando oltre il consolidato schema delle assicurazioni sociali finanziato mediante prelievo contributivo il cui destinatario è il cittadino laborioso<sup>262</sup>.

Tuttavia, la disposizione in parola non manca di alcune lacune in termini di cogenza, essendo una norma di principio<sup>263</sup> che rinvia alle «modalità stabilite dal diritto comunitario», «legislazioni e prassi nazionali» e, in quanto tale, non rende agevole fondare pretese direttamente azionabili nei confronti degli stati membri, precludendo la possibilità di sindacare la legittimità di misure economiche adottate in risposta alla crisi.

Passando in rassegna casi giurisprudenziali in cui sono state richiamate disposizioni della Carta di Nizza, possiamo rilevare che in rare occasioni esse hanno costituito il perno della decisione adottata dalla Corte di Giustizia, offrendo maggiore incisività nei

---

260 E. FASSONE, *Una Costituzione amica*, Milano, Garzanti, 2012, p. 55.

261 Il titolare del diritto non è indicato espressamente ma si intende chiunque risieda nell'Unione Europea giacché «quando si è voluto riservare una certa prerogativa al solo cittadino europeo, lo si è detto esplicitamente» (G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, Gruppo Abele, 2017, p. 51).

262 F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 74.

263 Sulla natura di norma di principio dell'art. 34 par. 3, cfr. W. CHIAROMONTE, G. ORLANDINI, *Sub. Art. 34*, in R. MASTROIANNI ET AL., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Torino, Giuffrè, 2017, pp. 642 ss.

casi in cui l'art. 34 è stato utilizzato come parametro di costituzionalità delle direttive<sup>264</sup> o in sede di interpretazione delle stesse<sup>265</sup>, nell'ambito di settori che – tuttavia – non investono direttamente la dimensione della protezione sociale<sup>266</sup>. Secondo Edoardo Ales, «in quanto diritto fondamentale dell'Unione, il diritto alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale, come d'altronde molti altri dei diritti enunciati nella Carta UE, è un diritto *vuoto di contenuti e pieno di limiti*»<sup>267</sup>, una tesi che viene condivisa anche da chi, pur partendo da posizioni più tiepide rispetto alla incisività dell'art. 34, non nega che «la mancanza di una Direttiva sul tema impedisce che il diritto possa essere fatto valere con la pienezza e la “forza” di altri diritti (...) che hanno una legislazione precisa ed esigente»<sup>268</sup>. In tal senso, va rilevata la ritrosia da parte dell'UE a legiferare in un settore in cui sono gli stati membri a giocare un ruolo chiave.

Complice di questa inerzia dell'Unione nel campo della sicurezza sociale è l'art. 153 TFUE (ex art. 137 CE) che – sebbene conceda il potere di adottare, «mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente»<sup>269</sup> anche su materie attinenti a “sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori”<sup>270</sup> – prevede che le deliberazioni in materia da parte del Consiglio debbano seguire la procedura decisionale dell'unanimità, previa consultazione del Parlamento Europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Pertanto in questo settore il ricorso a strumenti di *hard law* non può prescindere dalla ricerca di un consenso politico unanime, in concreto pressoché impossibile da raggiungere anche a causa dell'elevato tasso di eterogeneità istituzionale tra i sistemi di *welfare* diffusi tra i vari Stati membri.

---

264 Corte giust. UE, 1 marzo 2011, C-236/09, *Test-Achats*; Corte giust. UE, 18 luglio 2013, C-585/10, *Kadi*; Corte giust. UE, 6 ottobre 2015, C-362/14, *Schrems*; Corte giust. UE, 13 maggio 2014, C-131-12, *Google Spain*; Corte giust. UE, 8 aprile 2014, C-393/12, *Digital rights Ireland*.

265 Corte giust. UE, 24 ottobre 2011, C-70/10, *Scarlet*; Corte giust. UE, 28 aprile 2011, C-61/11, *El Dridi*.

266 Un altro esempio emblematico in tal senso è rappresentato dalla sentenza *Kamberay* del 14 aprile 2012 (C-571/10) in cui per stabilire le condizioni di accesso al reddito minimo garantito, ci si è limitati al profilo della non discriminazione da parte di uno Stato di soggetti che legittimamente lavorano sul suo territorio.

267 E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 3/2015, p. 465.

268 Così G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base*, cit., p. 53.

269 Art. 153, co.2, lett. b), TFUE. Cfr. sul tema S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2014, p. 154.

270 In tal caso la nozione di “lavoratore” va intesa in senso “potenziale” e come non collegata ad una situazione di disoccupazione (G. BRONZINI, *La via italiana alla tutela della dignità essenziale delle persone*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano. L. 28 marzo 2019, n. 26: commentario aggiornato ai decreti “Cura Italia” e “Rilancio”*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 11).

Tra le fonti di *soft law* sul reddito minimo va menzionata – oltre a quella del 1992, già menzionata – una significativa Risoluzione del Parlamento Europeo del 20 ottobre 2010 *sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa* in cui si ribadisce che è diritto fondamentale della persona «disporre di risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana» e «la povertà e l'esclusione sociale costituiscono violazioni della dignità umana e dei diritti umani fondamentali»; inoltre il Parlamento europeo «insiste sulla necessità di modificare le politiche di austerità imposte in alcuni Paesi nell'ambito della lotta alla crisi e sottolinea l'importanza di misure concrete di solidarietà (...) esplorando strategie di ritorno all'occupazione, favorendo un'equa distribuzione ridistribuzione del reddito e della ricchezza, garantendo regimi di reddito minimo». Di qui l'invito alla Commissione e agli Stati membri «a esaminare in che modo i diversi *modelli non condizionali e preclusivi della povertà per tutti*, possano contribuire all'inclusione sociale, culturale e politica, tenuto conto in particolare del loro *carattere non stigmatizzante*»<sup>271</sup>.

Questa importante Risoluzione è stata accompagnata, nel medesimo anno, da una comunicazione della Commissione con cui è stata presentata la creazione di un'apposita *Piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione*, che si propone di garantire coesione sociale «in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà ed esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società»<sup>272</sup>. A tal fine, viene previsto per gli Stati membri l'onere di presentare periodicamente dei *Piani di azione nazionali per l'inclusione sociale*, oltre a garantire un «sufficiente sostegno al reddito», alla luce del fatto che, tra «le molteplici dimensioni della povertà», vi è «la mancanza di reddito e di risorse materiali sufficienti a vivere dignitosamente»<sup>273</sup>.

Non trascurabile è la previsione del reddito minimo nella più recente Raccomandazione sul Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>274</sup> (*European pillar of social rights*), secondo la

---

271 *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa* (2010/2039(INI)], corsivo mio.

272 *Comunicazione della Commissione, La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, [COM (2010) 0758 ].

273 *Ibidem*; C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 165. Tali concetti vengono ripresi in una più recente Risoluzione del 2017 (*Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà*).

274 *Racc. UE* 2017/761 del 26 aprile 2017, art. 14. Sul tema, cfr. B. CANTILLON, *The European Pillar of Social Rights: ten arguments for prioritising principle 14 on minimum incomes*, Herman Deleck Centre for Social Policy, Working Paper No. 19.02, 2019; B. CANTILLON, T. GOEDÉMÉ, J. HILLS, *Decent incomes for all*, Oxford, Oxford University Press, 2019; A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione*, cit., p. 469; L. RATTI, *Il pilastro sociale*

quale «chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi» e «per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro» (art. 14). Vengono, inoltre, individuati i tre pilastri per un'efficace strategia di inclusione attiva: adeguato supporto al reddito (“*adequate income support*”), mercati del lavoro inclusivi (“*inclusive labour markets*”), servizi di qualità (“*access to quality services*”).

A questa Raccomandazione sul Pilastro europeo si lega il Parere del Comitato economico e sociale del 20 febbraio 2019, favorevole ad una *framework directive* in materia di reddito minimo dignitoso<sup>275</sup> nonché ad un'«interazione tra redditi minimi e salari minimi» per contenere la povertà. Ciononostante, come mostrano anche il recente *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*<sup>276</sup> e le specifiche *Conclusioni del Consiglio UE del 9 ottobre 2020*<sup>277</sup> sul coordinamento delle politiche nazionali di contrasto alla povertà ed esclusione sociale, i tentativi istituzionali di un intervento *hard* «sono rimasti, sin dal 1992, un'ipotesi di fatto sopravanzata dalla decisione di intervenire tramite raccomandazioni»<sup>278</sup>.

Le ragioni di questo approccio istituzionale poco incisivo sul reddito minimo possono essere ricondotte a due principali cause<sup>279</sup>. Torna attuale, anzitutto, il problema di individuare una base giuridica funzionale all'adozione di un'eventuale direttiva quadro, posto che si tratta – come abbiamo visto *supra* – di una competenza condizionata dal vincolo dell'unanimità, nonché dal limite del rispetto della facoltà degli Stati di «definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale» e dalla necessità di non incidere «sull'equilibrio finanziario dello stesso» (art. 153, par. 4). Taluni suggeriscono che la direttiva potrebbe trovare una propria base giuridica nella lett. *h*

---

*europo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, in W. CHIAROMONTE - M.D. FERRARA (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, Milano, Franco Angeli, 2018, 7 ss.

275 SOC/584-EESC-2018.

276 Presentato dalla Commissione il 4 marzo 2021, COM (2021)102. Per una sintesi dell'*Action Plan*, vedi G. BRONZINI, *Il senso di Ursula per la solidarietà: verso un welfare paneuropeo?*, in <https://www.questionegiustizia.it>.

277 *Strengthening Minimum Income Protection to Combat Poverty and Social Exclusion in the Covid-19 Pandemic and Beyond*, 9 ottobre 2020, in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-INIT>.

278 A. ALAIMO, *Povert  e reddito minimo in Europa. Coordinamento e armonizzazione tra utopia e possibilit *, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, 3/2021, p. 316. Per una sintesi dell'*Action Plan*, cfr. G. BRONZINI, *Il senso di Ursula per la solidariet : verso un welfare paneuropeo?*, in *QuestioneGiustizia.it*.

279 Sul punto cfr. pi  ampiamente A. ALAIMO, *Povert  e reddito minimo in Europa*, cit., par. 2.

dell'art. 153, par. 1, TFUE che conferisce all'UE il potere di adottare direttive nel settore dell'«integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro»; tuttavia, come sottolinea Anna Alaimo, il rischio è che «un eccessivo condizionamento dell'obiettivo della lotta all'esclusione sociale alle misure di reintegrazione restringa lo sguardo al tema della *social exclusion* confinandolo nell'angolo delle politiche di attivazione e che ciò finisca per mortificare le finalità tradizionali del sostegno del reddito in chiave redistributiva»<sup>280</sup>.

Inoltre, dall'esame dei più recenti atti europei, risulta un'apparente priorità accordata al contrasto del crescente fenomeno dell'*in-work poverty*, con una prima proposta di direttiva risalente al 28 ottobre 2020<sup>281</sup> orientata al raggiungimento di condizioni di lavoro eque e salari minimi adeguati.

Esaminato il quadro eurounitario, possiamo ad analizzare il contesto italiano tra sostegno al reddito e politiche attive.

#### **4. I progenitori del reddito di cittadinanza tra politiche attive e sostegno al reddito.**

Dei fondamenti costituzionali sul sostegno al reddito, così come delle prime leggi sul collocamento e a tutela della disoccupazione, si è già detto nel primo capitolo. Si tratta adesso di riprendere il filo delle riforme, facendo un balzo in avanti agli anni '90.

È infatti sul finire del secolo che in Italia, per la prima volta, si affaccia – sia pur timidamente – una prima misura di reddito minimo, mentre per una strutturale riforma del sistema di protezione contro la disoccupazione bisogna attendere fino al 2012<sup>282</sup>.

---

280 *Ibidem*, p. 322.

281 Com (2020) 622, del 28 ottobre 2020, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, che l'11 novembre 2021 il Parlamento europeo ha approvato, aprendo una fase di negoziazione con il Consiglio europeo. Sull'argomento, cfr. E. MENEGATTI, *Il salario minimo nel quadro europeo e comparato*; A. PROIA, *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*; L. RATTI, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*; T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, in *Giorn. Dir. Lav. Relaz. Ind.*, 1/2021.

282 Invero, sul finire degli anni '80, con la legge n. 56/1987 era stata disposta la decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione e la cancellazione dalle liste nei confronti dei lavoratori che avessero rifiutato un'offerta di lavoro a tempo indeterminato (corrispondente ai propri requisiti professionali) o non avessero risposto, senza giustificato motivo, alla convocazione della commissione circoscrizionale (art. 12, legge n. 56/1987). Per completezza, merita un cenno anche la legge n. 223/1991, che nell'ambito dei licenziamenti collettivi prevede una riconsiderazione della dimensione

## 4.1. La Commissione Onofri e il *reddito minimo di inserimento*

Nel 1997 la Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale presieduta da Paolo Onofri elabora, nell'omonimo rapporto, un'organica proposta di riforma<sup>283</sup> con cui si tratteggia un sistema di ammortizzatori sociali articolato in tre livelli: un livello di tutela del reddito in costanza di rapporto con la razionalizzazione della cassa integrazione guadagni; un livello generalizzato di tutela assicurativa, con estensione della vecchia indennità ordinaria di disoccupazione; un residuale livello di sostegno al reddito coincidente con la proposta di un reddito minimo garantito, inclusa la componente di attivazione e reinserimento del soggetto nel mercato del lavoro (o, alternativamente, in percorsi formativi)<sup>284</sup>. Il modello proposto è quello dell'universalismo selettivo<sup>285</sup>: grazie al "minimo vitale", secondo i progetti della

---

promozionale in tema di disoccupazione: l'art. 9, infatti, nel disciplinare la cancellazione del lavoratore dalla lista di mobilità, introduceva una lista di obblighi piuttosto rigorosi per il mantenimento del trattamento di mobilità. Cfr. E. GRAGNOLI, *Considerazioni sulle prime esperienze e sulle prospettive delle agenzie regionali per l'impiego*, in *Il mercato del lavoro fra vecchio e nuovo diritto*, in *Quad. riv. it. Dir. Lav.*, 1993, pp. 157-158; A. OLIVIERI, *op. cit.*, p. 158; L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 121.

283 Cfr. su tutti, anche per l'evoluzione del successivo dibattito che ne scaturì, L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, Il Mulino, 2008; C. DELL'ARINGA, T. TREU (a cura di), *Le riforme che mancano. Trentaquattro proposte per il welfare del futuro*, Bologna, Il Mulino, 2009. Invero, già nel 1995 la Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione (CIPES) aveva ipotizzato l'introduzione di un *assegno di minimo vitale*, a livello nazionale, che combinasse integrazione al reddito e integrazione sociale attraverso il lavoro. Sul punto cfr. CIPES, *Verso una politica di lotta alla povertà. L'assegno per i figli e il minimo vitale*, 1995, pp. 19 ss.

284 S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2014, p. 161. Nel Rapporto si legge, in apertura, che «la grande anomalia della situazione italiana, più che l'entità della spesa complessiva per la protezione sociale, riguarda piuttosto la struttura interna della spesa: i confronti europei mettono in luce infatti [...] marcate distorsioni. Fra queste risalta [...] l'assenza in Italia di uno schema di reddito minimo per chi è totalmente sprovvisto di mezzi. Tutti i Paesi europei sviluppati dispongono di questo tipo di schemi e servizi. La mutata realtà del lavoro e della società richiede l'introduzione di un diritto soggettivo di cittadinanza, immune dall'aleatorietà delle risorse di bilancio [...]».

285 «La riforma deve ispirarsi ad una scelta equilibrata tra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività, nell'erogazione delle prestazioni» (COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, *Relazione finale*, p. 18). Il reddito minimo viene più precisamente immaginato come strumento volto ad aiutare tutti «gli individui maggiorenni» che abbiano risorse familiari «inferiori ad una certa soglia di reddito», e «mira al reinserimento nel mondo del lavoro dei beneficiari», in quanto, «nel caso di inoccupati non inabili in età da lavoro, l'aiuto è concesso per un periodo limitato» ed è congegnato «in modo che il beneficiario sia responsabilizzato alla ricerca attiva di occupazione» e si renda disponibile «ad accettare offerte di lavoro, a partecipare a lavori socialmente utili o a programmi di formazione», tenuto conto «dei bisogni e delle opzioni di scelta di chi svolge lavori di cura nel nucleo familiare».

Commissione, qualsiasi individuo, «indipendentemente dal genere, dalla classe sociale, dalla professione, che, per ragioni non dipendenti dalla propria volontà, si trovi in condizioni di indigenza, viene aiutato con sostegni economici o con l'offerta di opportunità e servizi affinché possa uscire dallo stato di bisogno»<sup>286</sup>. Inoltre, la relazione finale della Commissione Onofri rimarcava l'opportunità di destinare all'assistenza maggiori risorse – da reperire riducendo gli eccessi di spesa nel settore previdenziale; riequilibrare la spesa complessiva – fortemente sbilanciata sui trasferimenti monetari – in favore dell'offerta di servizi, e provare a realizzare una maggiore universalità quanto alla platea dei destinatari<sup>287</sup>.

Sulla scia di quanto emerso dal rapporto Onofri, nonché dagli studi della Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, la legge finanziaria n. 449/1997 e il successivo d. lgs. n. 237/1998 introducono la sperimentazione di una prima forma di reddito minimo, che prende il nome di *reddito minimo di inserimento*<sup>288</sup>. La misura prevedeva un trasferimento economico integrativo del reddito<sup>289</sup> – limitato dalle risorse destinate alla sperimentazione<sup>290</sup> – destinato categorialmente ai soggetti in situazione di difficoltà ed esposti al rischio marginalità sociale (con priorità assegnata ai soggetti con minori o disabili a carico) ed accompagnato da progetti a sostegno dell'inclusione attiva dei beneficiari. Essi erano tenuti ad iscriversi ai centri per l'impiego, seguire percorsi di formazione e/o riabilitazione loro proposti, ed accettare eventuali offerte di lavoro, anche a tempo determinato<sup>291</sup>. In caso di mancata ottemperanza a queste condizioni, il

---

286 COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, *Relazione finale*, p. 99.

287 S. TOSO, *op. cit.*, pp. 106-107.

288 Sul reddito minimo di inserimento, cfr. C. SARACENO (a cura di), *Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale. Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997-2001*, Roma, Carocci, 2002; S. SACCHI, *Che fine ha fatto il reddito minimo di inserimento?*, in *Mulino*, n. 5, 2006, pp. 870 ss; S. SACCHI, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia*, in *Giornale dir. lav. e rel. Ind.*, 2/2011, pp. 247 ss.; E. RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri a oggi*, in D. MESINI – E. RANCI ORTIGOSA (a cura di), *Povertà, esclusione sociale e politiche di contrasto*, in *i Quid*, 10/2011, pp. 121 ss; MINISTRO DELLA SOLIDARIETÀ SOCIALE, *Relazione al Parlamento: Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti*, giugno 2007; F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 148.

289 Massimo 500.000 lire per la persona *single* (aumentati fino a 520.000 nel 2000). Il finanziamento dei trasferimenti monetari era previsto per il 90% a carico di fondi statali e per il 10% a carico dei comuni, che come abbiamo visto rivestivano un ruolo chiave. I costi di gestione relativi all'organizzazione del servizio, inclusi quelli relativi alla predisposizione e realizzazione dei programmi di integrazione sociale, erano invece integralmente a carico dei comuni (art. 5 d. lgs. n. 237/1998).

290 Art. 6, co. 3, d. lgs. n. 237/1998.

291 Art. 10, co. 1, lett. c.

Comune di riferimento – che gestiva anche la componente di attivazione<sup>292</sup> – poteva sospendere o ridurre, anche gradualmente, il sussidio. Il richiedente doveva essere privo di patrimonio, ad eccezione di una casa destinata ad abitazione principale, e impossibilitato a mantenere sé stesso o i propri figli per cause psichiche, fisiche e sociali.

Sull'esito della sperimentazione abbiamo numerosi dati, ma scarsi sono quelli sugli effetti, poiché non sono stati raccolti dati relativi ai beneficiari pre e post intervento<sup>293</sup>. Nel 2002 il cosiddetto Patto per l'Italia<sup>294</sup> ha valutato la sperimentazione come non riuscita, segnando la fine della seconda fase che determina il tramonto definitivo del reddito minimo di inserimento: in quell'anno Berlusconi – allora Presidente del Consiglio dei Ministri – ne stabilisce la trasformazione in *reddito di ultima istanza*<sup>295</sup> che, tuttavia, non troverà mai compimento<sup>296</sup> con la complicità della Corte Costituzionale che accoglie il ricorso di Emilia-Romagna ed Umbria per violazione delle competenze regionali<sup>297</sup>. Da quel momento, l'idea di un istituto nazionale di contrasto alla povertà ha subito un'importante battuta d'arresto, durata – salvo qualche timida e lambiccata forma di sostegno – fino all'introduzione del *reddito di inclusione* nel 2017.

---

292 Art. 3, d. lgs. n. 237/1998.

293 P. SPANO – U. TRIVELLATO – N. ZANINI, *Le esperienze italiane di misure di contrasto alla povertà: che cosa possiamo imparare?*, Alleanza italiana contro la povertà, paper tecnico 1, 2013.

294 Firmato da Governo e parti sociali, ad eccezione della Cgil.

295 Tale misura non si scostava sostanzialmente dal disegno teorico sotteso al reddito minimo di inserimento; la progettata istituzione di un reddito di ultima istanza riflette più che altro la volontà di segnare una discontinuità nominalistica con la politica del governo precedente (cfr. sul punto S. TOSO, *op. cit.*, p. 111). Cfr. anche M. CONSITO, *Il reddito minimo di inserimento ed il reddito di ultima istanza: un confronto tra prestazioni di servizio sociale*, in *Foro amministrativo CDS*, n. 10/2005, pp. 1131 ss.

296 E. GRANAGLIA – M. BOLZONI, *op. cit.*, p. 121.

297 Sent. Corte Cost. n. 423/2004, che alla luce del “nuovo” Titolo V della Costituzione sposta verso il legislatore regionale l'onere di predisporre e finanziare specifici progetti di minimo vitale. Secondo la Corte, «il legislatore non ha posto norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle, ma, al contrario, ha rimesso all'iniziativa legislativa delle singole Regioni l'istituzione della misura in esame», ponendo però «condizioni di accesso alla prestazione che le Regioni stesse dovrebbero osservare nel disciplinare l'istituto». Dirimente risulta la circostanza per cui la Corte riconosce che quella specifica misura, il reddito di ultima istanza, per come concepita dal legislatore nazionale, non può essere qualificata come livello essenziale poiché non mira a garantire sull'intero nazionale il godimento di un diritto sociale almeno nel suo livello essenziale, rimettendo invece alla totale determinazione regionale la decisione relativa alla sua attuazione. Su questa pronuncia cfr. F. PIZZOLATO, *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, in *Riv. Dir. Lav. Sic. Soc.*, 2005, pp. 258 ss.; C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 205-206.

Il numero di beneficiari non fu particolarmente elevato, sebbene la misura si sia dimostrata utile ad alleviare alcune situazioni particolarmente gravi di marginalità, in particolare nel Mezzogiorno, senza sortire effetti particolarmente concreti sul piano della riattivazione: durante la prima fase della sperimentazione i comuni coinvolti sono stati, su tutto il territorio nazionale, 39 (24 nel Mezzogiorno; 10 nel Centro; 5 nel Nord) per un totale di 25.000 nuclei familiari interessati; la seconda fase ha visto un coinvolgimento dei comuni più consistente (306) con 41.000 nuclei sostenuti<sup>298</sup>.

I principali difetti messi in luce dalla dottrina<sup>299</sup> sono riconducibili a problemi applicativi – anche a causa dell’«assenza di direttive chiare circa la gestione della sperimentazione»<sup>300</sup> –, alla limitatezza disponibilità di risorse da destinare alla sperimentazione e alla mancata previsione di meccanismi di valutazione dell’effettivo impatto della misura, con l’impossibilità di poter formulare a posteriori un giudizio attendibile sulla bontà o meno della sperimentazione.

Possiamo dire che, al netto dei giudizi e della durata circoscritta, il reddito d’inserimento conteneva *in nuce* alcune delle caratteristiche strutturali che connotano l’attuale reddito di cittadinanza<sup>301</sup>.

## 4.2. Le riforme del nuovo millennio.

All’alba del nuovo millennio lo Stato sociale si trova a fronteggiare nuovi bisogni e nuove identità, parallelamente all’emergere di nuovi diritti sociali e ad un’accresciuta sensibilità nei confronti dei crescenti fenomeni di emarginazione e delle relative cause<sup>302</sup>. In Italia il dibattito dottrinale sulla condizionalità si è acceso con il d. lgs. n. 181/2000 che ha riformato i servizi per l’impiego<sup>303</sup>. Con la complicità della modernizzazione auspicata dall’Unione Europea, il decreto legislativo valorizza un’idea di condizionalità collegata al rapporto tra disponibilità del disoccupato ad osservare

---

298 Cfr. MINISTRO DELLA SOLIDARIETÀ SOCIALE, *Relazione al Parlamento: Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti*, pp. 13 ss.; F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 149; S. TOSO, *op. cit.*, p. 109.

299 Più ampiamente cfr. F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 149.

300 E. RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri a oggi*, cit., p. 125.

301 D’Aloia e Agolino hanno recentemente definito il reddito di inserimento come «un reddito di cittadinanza *ante litteram*, timidamente finalizzato, stante il ridotto importo del beneficio (...), a “neutralizzare parzialmente la trappola della povertà”» (A. D’ALOIA – G. AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale di protezione sociale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 3/2011, p. 341).

302 G. SIGILLÒ MASSARA, *op. cit.*, p. 18.

303 L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 122.

comportamenti specifici e servizio pubblico<sup>304</sup>. Vi si definisce, per la prima volta, lo stato di disoccupazione come «condizione del soggetto privo di lavoro che sia immediatamente disponibile allo svolgimento e alla ricerca di un'attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti»<sup>305</sup>, oltre a disciplinare puntualmente i principi che presidono alla perdita dello stato di disoccupazione in caso di: mancata presentazione senza giustificato motivo alla convocazione del servizio competente; «rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato o determinato o di lavoro temporaneo ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196, nell'ambito dei bacini, distanza dal domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici, stabiliti dalle Regioni»<sup>306</sup>.

Il combinato disposto di questi due articoli ha messo a dura prova la dottrina, che si è interrogata se, al perdere dello *status*, il disoccupato perdesse anche il relativo trattamento economico e quindi se la nuova nozione di stato di disoccupazione fosse o meno una nozione unica, valida non solo ai fini del ricollocamento, ma anche della selezione dei destinatari dei trattamenti di disoccupazione<sup>307</sup>.

Dello stesso anno è la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi sociali (l. n. 328/2000), che ha costituito «il più significativo sforzo di

---

304 A. OLIVIERI, *op. cit.*, p. 159; A. VISCOMI, *Servizi per l'impiego: i "patti di servizio"*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2007, p. 63; M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il Patto di servizio*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2008, p. 533.

305 Art. 1, co. 2, lett. c), d. lgs. n. 181/2000.

306 Art. 4, d. lgs. 181/2000. Era previsto inoltre che lo status di disoccupato venisse sospeso in caso di lavoro subordinato di durata fino a sei mesi e che fosse conservato a seguito di svolgimento di attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione.

307 Parte della dottrina ha negato l'esistenza del raccordo tra politica attiva del lavoro e normativa previdenziale appellandosi all'art. 5, co. 1, d. lgs. n. 181/2000 secondo cui, nell'attesa di un intervento di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, «continuano a trovare applicazione le disposizioni vigenti in tema di trattamenti previdenziali in caso di disoccupazione» (cfr. P. BOZZAO, *Dal "lavoro" alla "laboriosità", nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2003, pp. 535 ss.; C. LAGALA, *La nozione di disoccupato e gli incentivi per il reinsierimento lavorativo*, in C. LAGALA [a cura di], *Part-time verticale e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 155 ss.). All'opposto, chi sosteneva la vigenza della nozione unica di disoccupazione richiamava l'art. 1 del d. lgs. n. 181/2000 che dispone che tale previsione si intende «ad ogni effetto di legge», con la logica conseguenza che in caso di perdita o sospensione, anche il diritto all'indennità viene meno: cfr. *inter alios*, A. LASSANDARI, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO – M. RUSCIANO – L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Napoli, Jovene, 2004; M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'art. 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30: prospettive di attuazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego, Commentario al D. Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 e prospettive di attuazione dell'articolo 1, legge 14 febbraio 2003, n. 30*, Milano, Giuffrè, 2003.

riordino complessivo del sistema assistenziale nazionale, in un'ottica di stampo universalistico»<sup>308</sup> e il definitivo affermarsi dei diritti sociali come diritti di cittadinanza<sup>309</sup>. La legge teneva conto dell'introduzione sperimentale del reddito minimo di inserimento, prefigurando un obiettivo di revisione delle prestazioni assistenziali nell'ottica di un sistema integrato di servizi sociali<sup>310</sup>. Tuttavia, le promesse di revisione di quel sistema sono state disattese, conservandone – in distonia con il principio dell'universalismo selettivo – l'impronta categoriale<sup>311</sup>.

#### 4.2.1. Il Libro Bianco e la riforma Biagi.

L'evoluzione normativa successiva ha registrato – più in astratto che in concreto – un inasprimento della condizionalità. Assumono particolare rilievo, in tale contesto, il Libro bianco sul mercato del lavoro, il Patto per l'Italia<sup>312</sup> e il disegno di legge n. 848-*bis*. Nel progetto del Libro bianco, in parte ispirato alla Strategia Europea per l'Occupazione (di seguito SEO)<sup>313</sup>, si configurava un meccanismo di flessibilizzazione della disciplina dei rapporti di lavoro con le tutele traslate dal rapporto al mercato del lavoro, la predisposizione di nuove misure per trovare nuova occupazione ed affrontare i periodi di non lavoro, nonché un collaterale potenziamento dei servizi per l'impiego e un rinnovato sistema di incentivi ed ammortizzatori sociali. Si promuoveva l'idea di un collegamento «tra percezione delle prestazioni e politiche attive» e una fondamentale innovazione in termini di condizionalità: «nessuna forma di sussidio pubblico al reddito potrà essere erogata se non a fronte di precisi impegni assunti dal beneficiario secondo un rigoroso schema contrattuale». L'erogazione di qualunque forma di “ammortizzatore sociale” – proseguiva il documento – si sarebbe basata «su un'intesa con il percettore

308 M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 395.

309 G. SIGILLÒ MASSARA, *op. cit.*, pp. 21 ss..

310 Art. 23, l. n. 328/2000.

311 Su tutti, cfr. S. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2003, pp. 580 ss.

312 In questo documento, tra le altre cose, si esplicita la preferenza per il *workfare*, specificando che «lo Stato sociale per il lavoro (*Welfare to Work*) comprende tutti gli strumenti che sono rivolti a incoraggiare e assistere il cittadino nel suo inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, allo scopo di conseguire gli obiettivi dei Consigli Europei di Lisbona e di Barcellona». Inoltre, secondo il Patto per l'Italia la riforma deve realizzare «un circolo virtuoso tra sostegno al reddito, orientamento e formazione professionale, impiego e autoimpiego che rafforzi così la tutela del lavoratore in situazione di disoccupazione involontaria, ne riduca il periodo di disoccupazione, ne incentivi un atteggiamento responsabile ed attivo verso il lavoro».

313 Sulla Strategia Europea per l'Occupazione, cfr. su tutti N. COUNTOURIS – M. FREEDLAND, *op. cit.*, par. 3.2, pp. 576 ss.

affinché questi ricerchi attivamente un'occupazione secondo un percorso – che possa avere anche natura formativa e che eventualmente potrà vedere anche il coinvolgimento di operatori ed intermediari privati, da concordare preventivamente con i servizi pubblici per l'impiego»<sup>314</sup>.

Questo documento innescò una serie di polemiche e controversie che fecero propendere per uno sdoppiamento tra riforma del mercato del lavoro<sup>315</sup> e riforma degli ammortizzatori sociali<sup>316</sup>. Tale scelta ha portato all'adozione di una legge di riforma<sup>317</sup>, ad un decreto legislativo<sup>318</sup> e ad una serie di strumenti secondari in materia di mercato del lavoro; per contro, la promessa di una riforma complessiva degli ammortizzatori sociali ha assunto poi proporzioni più modeste.

Con i provvedimenti legislativi del biennio 2003-2005<sup>319</sup> il collegamento tra politiche attive del mercato del lavoro e tutela previdenziale viene espressamente manifestato e l'unicità della nozione di disoccupazione viene definitivamente esplicitata. Con l'art. 13 del d. lgs. n. 276/2003, inoltre, si stabilisce una nuova disciplina relativa alla decadenza dai trattamenti di sostegno al reddito del lavoratore svantaggiato nei casi in cui: «a) rifiuti di essere avviato ad un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro ovvero rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione professionale autorizzato dalla regione o non lo frequenti regolarmente, fatti salvi i casi di impossibilità derivante da forza maggiore; b) non accetti l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20% rispetto a quello delle mansioni di provenienza; c) non abbia provveduto a dare preventiva comunicazione alla competente sede INPS del lavoro prestato».

---

314 MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma, ottobre 2001, parte II, p. 56.

315 Disegno di legge 848/2001.

316 Disegno di legge 848-bis/2002.

317 L. n. 30/2003.

318 D. lgs. n. 276/2003.

319 Oltre al già richiamato d. lgs. n. 276/2003, v. legge n. 350/2003, d. lgs. n. 251/2004, l. n. 291/2004, legge n. 80/2005. Su queste riforme cfr. N. PACI, *La tutela dei disoccupati e le politiche di workfare*, in *Riv. Giur. Lav.*, 4/2006, pp. 819 ss.

## 4.2.2. La social card

Una “nuova condizionalità”<sup>320</sup> si affaccia poi nel panorama normativo con il pacchetto anti-crisi del 2008<sup>321</sup> che, disciplinando l’accesso e la conservazione di un qualsiasi trattamento di sostegno al reddito, aggiunge come condizione l’immediata disponibilità al lavoro o ad un percorso di riqualificazione professionale, determinando così «una spinta – indiretta e di tipo psicologico – all’attivazione delle politiche di reinserimento»<sup>322</sup>. Chi si fosse rifiutato di sottoscrivere la dichiarazione o, una volta sottoscritta, avesse rifiutato un percorso di riqualificazione o di un lavoro congruo<sup>323</sup>, il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno al reddito avrebbe perso «il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale, anche a carico del datore di lavoro, fatti salvi i diritti già maturati»<sup>324</sup>.

Parallelamente, nel 2008 viene introdotta la carta acquisti (o *social card*)<sup>325</sup>, sussidio di modestissimo importo<sup>326</sup> destinato a soggetti con almeno 65 anni e ai bambini con meno di 3 anni in famiglie con reddito ed Isee riconducibili all’area della povertà assoluta, con l’esclusione dei cittadini stranieri ancorché regolarmente residenti<sup>327</sup>. Il fondo era destinato, nelle intenzioni, «al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti (...) al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno e su domanda di queste»<sup>328</sup>. Si tratta di un sostegno al reddito talmente esiguo che non può essere ascritto ad un modello di reddito minimo, specialmente per la sua sproporzionata

---

320 S. SPATTINI, *La nuova condizionalità all’accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva della riforma del sistema degli ammortizzatori*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2010, p. 377.

321 D. l. n. 185/2008 convertito con l. n. 2/2009 e recante *Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*.

322 Così F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell’articolo 19, decreto-legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3/2009, p. 721.

323 Così definito dall’art. 1-*quinquies* del d.l. n. 249/2004 conv. con legge n. 291/2004.

324 Art. 19, co. 10, d.l. n. 185/2008.

325 Prevista dall’art. 81, co. 29, 30, 32-38bis, del d.l. 112/2008 recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito con legge n. 133 del 2008.

326 40€ mensili.

327 Questo dettaglio discriminatorio è stato oggetto specifico di ricorso da parte della Regione Piemonte, senza poi essere affrontato dalla sentenza del giudice costituzionale che ha fatto salva la legittimità della norma per i motivi che riporteremo tra qualche riga. Il rilievo è stato tuttavia colto, qualche anno più tardi, dal legislatore il quale, nell’introdurre la *Nuova social card sperimentale*, con l’art. 60 del d.l. n. 5/2012 recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*, ha incluso tra i beneficiari anche i cittadini «di altri Stati dell’Unione europea» e «i cittadini di Stati esteri in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo».

328 Art. 81, co. 29 e 32, d. l. n. 112/2008.

selettività anagrafica<sup>329</sup>, definita a buon diritto «una delle misure più ideologiche, inique e stigmatizzanti della ingloriosa storia recente dell'assistenza sociale italiana»<sup>330</sup>; tuttavia, questa misura ci porta ad aprire una finestra su una questione di legittimità costituzionale che richiama il contesto in cui la stessa Corte si trovò a sindacare, qualche anno prima, la legittimità del reddito di ultima istanza<sup>331</sup>. A ricorrere in questa occasione sono state le Regioni Emilia-Romagna, Piemonte e Liguria, lamentando la violazione del riparto di competenze *ex art.* 117, co. 4 della Costituzione e la lesione del principio di leale collaborazione. La Corte non nega la competenza in materia di “politiche sociali” spettante alle Regioni, confermando la natura di politica sociale della *social card* in quanto misura tesa «ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà nella quale versano talune persone»; nondimeno, ritiene infondata la questione alla luce dell'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost. in quanto tale parametro consente «una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione»<sup>332</sup>. Spiega la Corte che, qualora «la *determinazione* del livello essenziale di una prestazione non permetta, *da sola*, di realizzare utilmente la finalità di garanzia», la sua *ratio* e l'esigenza di garantire i diritti primari consentono di rappresentare la base giuridica «anche della *previsione* e della *diretta erogazione di una determinata provvidenza*» al fine di poter «assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela», specie «in una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa»<sup>333</sup>. Si tratta, per il giudice costituzionale, di un *diritto fondamentale* che, «in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana», deve essere «garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo», alla luce dell'art. 117, co. 2, lett. *m*) e dei principi fondamentali enucleabili dagli articoli 2, 3 (co.2) e 38 della Costituzione. Al netto di quanto riportato, viene fatta salva, naturalmente, «la possibilità delle singole Regioni, in forza della loro competenza in materia, di provvedere con interventi più favorevoli»<sup>334</sup>.

---

329 Su questo punto specifico cfr. S. TOSO, *op. cit.*, p. 112. A questa ragione concorre, secondo Toso, l'assenza di politiche di “accompagnamento” – quindi anche di condizionalità – rispetto al mero supporto economico.

330 S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., p. 11.

331 V. *supra*, p. 64.

332 Corte cost., sent. n. 10/2010, par. 6.3 del Considerato in diritto.

333 *Ibidem*.

334 *Ibidem*, par. 6.4 del Considerato in diritto. Per un'analisi complessiva della sentenza, cfr. C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 215-222.

La dottrina ha evidenziato gli elementi di rottura di questa sentenza rispetto al riparto di competenze previste dalla Costituzione, a discapito dell'autonomia regionale<sup>335</sup>. Singolare resta la definizione di «diritto fondamentale inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana», poco calzante rispetto ad una misura talmente selettiva quanto ai beneficiari ed irrisoria nel *quantum*<sup>336</sup>, oltre ai profili di discriminatorietà legati all'esclusione degli stranieri.

### 4.2.3. Cenni di reddito minimo istituito a livello regionale

A questo punto, prima di analizzare le ultime riforme che precedono l'introduzione del reddito di cittadinanza, un cenno meritano anche le esperienze regionali di reddito minimo che talora hanno derogato *in melius* all'insufficiente carta acquisti nel corso dei primi dieci anni del 2000<sup>337</sup>.

Ad inaugurare la stagione delle leggi regionali è stata la Regione Campania con legge regionale n. 2/2004 istitutiva di un *reddito di cittadinanza*<sup>338</sup>. Al netto della denominazione ambigua<sup>339</sup> la misura prevedeva un sostegno triennale (poi prorogato

---

335 C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 218; A. ANZON DEMMIG, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. Cost.*, 1/2010, pp. 155 ss.; M. CERIONI, *Un'ulteriore fattispecie di superamento giurisprudenziale della rigidità del riparto delle competenze: "i livelli essenziali delle prestazioni al tempo della crisi"*, in *Giur. It.*, 2010, pp. 2518 ss; E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un titolo di competenza statale*, in *Giur. Cost.*, 2010, pp. 164 ss.; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, 4/2010; A. RUGGERI, *Appunti per uno studio della dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); F. PIZZOLATO, *La social card all'esame della Corte costituzionale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2010, pp. 349 ss.

336 In proposito, giova richiamare la sentenza n. 497/1988 della Corte Cost. Che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il d. l. n. 30/1974, che fissava in 800 lire al giorno l'indennità ordinaria di disoccupazione, «nella parte in cui non prevede un meccanismo di adeguamento del valore monetario ivi indicato», andando ad intaccare *il nucleo essenziale* della tutela costituzionale per i disoccupati involontari, deputata a garantire loro mezzi adeguati alle esigenze di vita. Cfr. sul punto C. PANZERA, *op. cit.*, pp. 10 ss.; C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 220.

337 Per una panoramica completa delle sperienze regionali, si rimanda a: L. SANTINI, *La stagione delle leggi regionali sul reddito minimo: bilanci e prospettive*, in *QR*, 1/2011, pp. 22-28; G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, Ed. Gruppo Abele, 2011, pp. 96 ss.; C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 206 ss; A. D'ALOIA – G. AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale di protezione sociale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 3/2011, pp. 341 ss.; E. GRANAGLIA – M. BOLZONI, *op. cit.*, pp. 122 ss; A. FUMAGALLI, S. GOBETTI, C. MORINI, R. SERINO, *op. cit.*, p. 179.

338 Su questa esperienza regionale, cfr. L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *Diritto, lavori, mercati*, 1/2007.

339 Su cui torneremo per giudicare il più recente d.l. n. 4/2019, v. *infra* cap. 3, par. 5.1.

fino al 2010) con l'erogazione di un contributo economico pari ad un massimo di 350€ per famiglia, indipendentemente dal numero dei componenti, senza richiedere al destinatario – novità cruciale rispetto ai parenti nazionali e regionali – l'obbligo di partecipare a percorsi formativi o di reinserimento lavorativo. Al trasferimento monetario si aggiungeva un sostegno per la copertura dei costi per l'acquisto di libri scolastici, per il trasporto pubblico, per l'abitazione e per la partecipazione a eventi culturali locali.

Le altre esperienze regionali apparse in quegli anni si ponevano in sostanziale continuità con l'esperienza del *reddito minimo di inserimento*. Tra queste, un cenno merita la legge regionale del Lazio (l. r. n. 3/2009) di «Istituzione di un reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati». Come evidente già dalla rubrica della legge, essa si caratterizza per il fatto di non configurare il reddito minimo in quanto misura destinata esclusivamente a fronteggiare situazioni di esclusione sociale di inoccupati o disoccupati, ma si estende anche a coloro che in tale situazione si trovino o rischino di trovarsi in quanto lavoratori precari: si affaccia così sulla scena per la prima nella storia del nostro Paese il grande tema dei *working poors*<sup>340</sup>. Questa legge, non rifinanziata con il cambio di maggioranza del 2010, coniugava sostegno al reddito con reinserimento lavorativo, rifiutando però le logiche unilaterali di *workfare* inquadrando la perdita del sussidio non già a seguito del rifiuto indiscriminato di un'occupazione, bensì al rifiuto di un'occasione di lavoro “adeguata” al livello professionale del soggetto (*principio di congruità dell'impiego*). Più precisamente, ai sensi dell'art. 6, si perdeva il diritto alla prestazione ove si rifiutasse una proposta di impiego coerente con il salario precedentemente percepito, la professionalità acquisita, la formazione ricevuta e il riconoscimento delle competenze formali e informali in possesso del soggetto. Elemento d'interesse della misura è la sua base individuale del reddito, tanto come soglia per l'integrazione quanto per il calcolo delle risorse.

Senza indugiare oltre sulle specificità di altre esperienze regionali, possiamo nel complesso considerare che queste iniziative locali hanno mostrato «l'emersione di un bisogno di tutela che sarebbe altrimenti rimasto inespresso»<sup>341</sup>, rilanciando il tema della garanzia di un diritto all'esistenza al quale l'Italia è arrivata con grave ritardo rispetto al resto dell'Europa. Vanno altresì rilevati gli scarsi risultati in termini di efficacia, sia in

---

340 L. SANTINI, *La stagione delle leggi regionali sul reddito minimo garantito*, cit., p. 4.

341 *Ibidem*.

ragione dell'esiguità delle risorse finanziarie impegnate, sia per i frequenti avvicendamenti politici che determinavano attivazioni o disattivazioni di misure di sostegno al reddito, per tacere della forte disomogeneità del sistema di assistenza sociale sul territorio nazionale, visto alla luce del principio di eguaglianza, anche nei livelli essenziali<sup>342</sup>.

#### 4.2.4. La riforma Fornero

Nel caotico contesto in cui si accavallano diversi regimi di condizionalità si iscrive la riforma Fornero del 2012<sup>343</sup>, che introduce alcuni ritocchi alla disciplina previgente appellandosi alla combinazione tra flessibilità del mercato del lavoro e sicurezza dell'occupazione, con l'obiettivo di arginare la dipendenza dal sistema previdenziale<sup>344</sup>. La riforma si basa su una concezione punitiva della condizionalità, focalizzata più sui meccanismi di decadenza dai servizi piuttosto che su un efficientamento degli strumenti di politica attiva<sup>345</sup>, obiettivo dichiarato dalla stessa legge<sup>346</sup>. La neo-condizionalità del 2012<sup>347</sup> viene modellata attorno all'offerta congrua di lavoro, che è definita sulla base di due parametri: retributivo (lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20% dell'importo lordo dell'indennità) e geografico (luogo di lavoro non distante più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore o, in alternativa, raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici)<sup>348</sup>. Viene quindi modificato *in pejus* il parametro retributivo<sup>349</sup> ed abrogato il parametro che salvaguardava la professionalità in

---

342 F. GUIZZI, *L'indigenza alla luce della Costituzione*, in *Iustitia*, 2005, p. 12; C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 210.

343 Legge n. 92/2012.

344 A. OLIVIERI, *op. cit.*, p. 161.

345 A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali»*. Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3-4/2012, pp. 555 ss.; M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2012, pp. 227 ss.

346 Art. 1, co. 1, lett. d), legge n. 92/2012.

347 D. GAROFALO, *Il sistema pubblico di tutela della disoccupazione*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Bari, Cacucci, 2013, p. 481; S. SPATTINI, *La nuova condizionalità all'accesso ai trattamenti*, cit., p. 377.

348 Art. 4, co. 41, lett. b), legge n. 92/2012.

349 Precedentemente il parametro della retribuzione non inferiore del 20% era ancorato alle mansioni di provenienza: ciò equivale a scollegare l'offerta di lavoro da qualsiasi collegamento con la professionalità del lavoratore. Cfr. L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 137.

quanto conformità a conoscenze, qualifiche possedute e mansioni precedentemente svolte<sup>350</sup>. Si genera così quella che è stata definita «una sorta di irrilevanza giuridica del patrimonio professionale»<sup>351</sup>, senza individuare alcuna corrispondenza tra l'attività già svolta e quella da svolgere, con l'offerta congrua che diventa così un *passé-partout* per indurre ad accettare condizioni di lavoro a condizioni peggiorative, sul piano retributivo e professionale, rappresentando il volto più coercitivo del concetto di attivazione. Inoltre, viene prevista una riduzione dell'indennità pari al 15% dopo i primi sei mesi di fruizione e di un ulteriore 15% dopo il dodicesimo mese e vengono ristrette le ipotesi di decadenza dallo stato di disoccupazione, limitate ai casi di: a) mancata presentazione senza giustificato motivo alla convocazione del servizio competente per la determinazione delle misure di politica attiva<sup>352</sup> e b) rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno, indeterminato o determinato, di qualunque durata, con la sola esclusione del lavoro intermittente e del *part-time*<sup>353</sup>.

In relazione alle attività di politica attiva che i servizi per l'impiego devono offrire, vengono previsti nuovi specifici interventi a favore di due categorie: i «beneficiari di ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisca requisito» (Art. 3, co. 1-*bis*) e i «beneficiari di trattamento di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, che comportino la sospensione dall'attività lavorativa per un periodo superiore ai sei mesi» (art. 3 co. 1-*ter*).

La riforma introduce poi la MINI-ASPI, sostitutiva dell'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, e l'ASPI (Assicurazione Sociale per l'Impiego<sup>354</sup>), che consentiva il cumulo dell'indennità di disoccupazione con lo svolgimento di lavoro autonomo, nei casi di reddito inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione. Rispetto ai progetti di inserimento nel mercato del lavoro o ai corsi di formazione/riqualificazione, viene stabilito altresì un più incisivo obbligo di *partecipare*<sup>355</sup>.

---

350 Art. 1-*quinquies*, legge n. 291/2004, abrogato dall'art. 4, co. 46, legge n. 92/2012.

351 A. OLIVIERI, *op. cit.*, p. 163.

352 Art. 4, lett. *b*), d. lgs. n. 181/2000.

353 Art. 4, lett. *c*), d. lgs. n. 181/2000.

354 È stato sottolineato lo slittamento lessicale, che sottende un'impostazione ideologica focalizzata sull'occupabilità, laddove scompare il termine "disoccupazione" per fare spazio a quello più accattivante di "impiego" (G. G. BALANDI, *L'eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiano di sicurezza sociale*, in *Lav. Dir.*, 2/2015, p. 322).

355 Prima della legge Fornero, la decadenza operava qualora il lavoratore si fosse rifiutato di essere *avviato* a tali progetti, a nulla rilevando poi l'effettiva *partecipazione*.

Nel tentativo di rendere più efficace il sistema di condizionalità, il legislatore del 2012 aveva disciplinato anche il procedimento che anticipa la decadenza dal trattamento, prevedendo che i servizi competenti comunicassero obbligatoriamente all'INPS gli eventi decadenziali previsti dalla norma. Peraltro, accanto ad un rigido impianto sanzionatorio che incrementava la pressione sui percettori affinché accettassero le offerte di lavoro, non è corrisposto un sistema capace di sanzionare le condotte passive, dolose o colpose, dei servizi competenti<sup>356</sup>.

Si segnala, infine, un trattamento differenziato per i beneficiari di sussidi in costanza di rapporto, per i quali valgono le norme sulla condizionalità cd. *soft*<sup>357</sup>, e per i disoccupati/inoccupati che invece vengono sottoposti ad un regime di condizionalità particolarmente rigoroso, spostando l'accento su un concetto di occupabilità più ampio e su una sempre più marcata responsabilizzazione del lavoratore come «attivatore della propria capacità di gestire la fase di orientamento, riqualificazione e reinserimento nel mondo del lavoro»<sup>358</sup>.

#### **4.2.5. Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)**

Nel tentativo di introdurre di una misura nazionale di contrasto alla povertà è stato introdotto nel 2013 il *Sostegno per l'Inclusione Attiva* (SIA), uno strumento sotto forma di “carta acquisti” destinato al supporto delle famiglie indigenti ed esposte al rischio di esclusione sociale, combinato con iniziative di attivazione che includono tutti i componenti del nucleo familiare. Si tratta di una misura che ricalca l'idea della *social*

356 A. VALLEBONA, *La riforma del lavoro 2012*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 110.

357 Per i sussidi in costanza di rapporto, non ci sono state profonde modifiche con la riforma Fornero, rispetto al precedente regime essenzialmente basato sulla legge n. 223/1991. Viene riproposta la condizione per cui il lavoratore sospeso dall'attività lavorativa e beneficiario di una prestazione di sostegno al reddito decade dal trattamento qualora rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione/riqualificazione o non lo frequenti regolarmente (art. 4, co. 40, l. n. 92/2012), mentre per i lavoratori sospesi per un periodo superiore ai sei mesi deve essere garantito, quale livello essenziale delle prestazioni, una formazione professionale della durata complessiva non inferiore a due settimane e adeguata alle competenze professionali (art. 3, co. 1-ter, l. n. 181/2000, aggiunto dall'art. 4, co. 33, lett. a), l. n. 92/2012). Da segnalare la problematica coesistenza di due regimi di condizionalità differenti (ex l. n. 223/1991 e l. n. 92/2012) fino al 2017, con l'applicazione del regime più favorevole al lavoratore da parte delle autorità giudiziarie. M. D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, cit., pp. 641-642.

358 L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 142.

*card* introdotta dal Governo Berlusconi nel 2008, con una gestione delle procedure amministrative e della predisposizione concreta dei servizi in mano ai Comuni, come nell'esperienza del *reddito minimo di inserimento*.

La sperimentazione dell'istituto è stata introdotta con l'art. 60, d. l. n.5/2012 ed avviata in 12 città<sup>359</sup> a partire dal 2013, per poi essere esteso a tutto il territorio nazionale con la legge n. 208/2015<sup>360</sup>.

La misura ha rappresentato una “soluzione ponte”<sup>361</sup> in vista dell'entrata in vigore del nuovo *reddito di inclusione* (ReI), che analizzeremo tra qualche riga, non prima di aver analizzato le novità introdotte in tema di condizionalità e servizi per l'impiego dalla riforma del *Jobs Act*.

#### **4.2.6. Il *Jobs Act* e la riforma delle politiche attive**

Nel 2015, con il complesso puzzle di riforme ribattezzato con il nome di *Jobs Act*, viene superata la disciplina contenuta nella legge n. 92/2012, determinando un ulteriore rafforzamento dei vincoli imposti al beneficiario della prestazione sociale<sup>362</sup> e implementando il rapporto tra erogazione della prestazione di sostegno al reddito e disponibilità al (re)inserimento nel mercato del lavoro alla ricerca di una maggiore effettività. Rimangono invariati gli obiettivi, in una tendenziale continuità ideologica con la riforma Fornero<sup>363</sup>, ma paiono mutare i mezzi e gli strumenti impiegati per raggiungere quelle finalità.

---

359 Trattasi di comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti, più specificamente: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona.

360 Art. 1, co. 387, lett. a), unitamente al decreto interministeriale del 26 maggio 2016. Per una prima valutazione dell'efficacia della misura, cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Primi dati sulla sperimentazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) nei grandi comuni*, Roma, 2014.

361 F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 154.

362 Per un approfondimento della riforma sui servizi per l'impiego introdotta con il *Jobs Act* si rimanda a E. GHERA – D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, Cacucci, 2016.

363 Ridurre il tasso di disoccupazione attraverso un sistema di politiche attive efficiente, andando verso l'universalizzazione dei trattamenti e il rafforzamento della occupabilità delle persone per tentare di incrementare le loro possibilità di (re)impiego. Più precisamente, da una parte viene promosso l'abbassamento delle garanzie per la perdita del lavoro, con la nuova disciplina del c.d. *contratto a tutele crescenti*, e dall'altra l'incremento delle possibilità occupazionali, con l'assegno di ricollocazione che funge da nuovo perno del sistema (Cfr. L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 168).

Con il d. lgs. n. 22/2015 viene rinnovato il meccanismo di tutela contro la disoccupazione, introducendo una Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASPI)<sup>364</sup> e la DIS-COLL (indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa), condizionate alla regolare partecipazione alle iniziative di (ri)attivazione lavorativa o di riqualificazione professionale; il d. lgs. n. 148/2015 condiziona il diritto al beneficio e all'erogazione del trattamento ad un comportamento "pro-attivo"<sup>365</sup> dei beneficiari di integrazioni salariali o altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro; il d. lgs. n. 150/2015 rafforza la componente obbligatoria in capo ai disoccupati con la prescrizione dell'obbligatoria sottoscrizione di un *patto di servizio personalizzato* con i Centri per l'impiego e – qualora si debba ricevere l'assegno di ricollocazione – con le agenzie accreditate<sup>366</sup>.

La NASPI si applica a tutti i «lavoratori dipendenti con esclusione dei dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni» e «degli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato»<sup>367</sup>, con l'esclusione dei lavoratori con *part time* verticale<sup>368</sup>. Per poter godere della NASPI – pari al 75% della retribuzione mensile – i lavoratori devono soddisfare congiuntamente i seguenti requisiti: aver perso *involontariamente* la propria occupazione; essere in stato di disoccupazione (ai sensi del d. lgs. n. 181/2000) e quindi aver dichiarato la propria immediata disponibilità; far valere, nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, almeno tredici settimane di contribuzione e trenta giornate di lavoro effettivo nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione. Rispetto al precedente sistema è stato ampliato l'ambito di accesso al beneficio; tuttavia la durata del trattamento, precedentemente stabilita in forma fissa, viene adesso collegata alla storia contributiva dei lavoratori migliorando, di fatto, la generosità del trattamento per i contribuenti forti ma peggiorandola per i lavoratori con storie contributive discontinue o brevi. A partire

---

364 La NASPI sostituisce le previgenti ASPI e mini-ASPI.

365 Espressione di D. GAROFALO, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, pp. 649 ss.

366 Su una complessiva disamina della riforma dei servizi per l'impiego si rimanda a: A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *Lav. Dir.*, 2/2016, pp. 237 ss.

367 Destinatari, questi ultimi, della disoccupazione agricola.

368 Consolidando il criticato orientamento della Cassazione (Cass. n. 1732/2003, S.U.) secondo il quale in tali casi viene meno la necessaria involontarietà della disoccupazione. Cfr. F. LISO, *Gli ammortizzatori: un cantiere sempre aperto*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 4/2014.

dal quarto mese di disoccupazione, l'importo del beneficio è poi sottoposto a *décalage* del 3% per ogni mese<sup>369</sup>.

Quanto alla Dis.Coll, i disoccupati devono presentare i seguenti requisiti: essere in stato di disoccupazione; avere almeno tre mesi di contribuzione nel periodo che va dal primo gennaio dell'anno solare precedente l'evento di cessazione dal lavoro al predetto evento; avere almeno un mese di contribuzione nell'anno solare in cui si verifica l'evento di cessazione dal lavoro, oppure un rapporto di collaborazione di durata pari almeno a un mese e che abbia dato luogo ad un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione (1295,66€). Questa indennità presenta un ampliamento della tutele, ma la sua portata migliorativa va ridimensionata se si tiene conto delle disparità rispetto alla Naspi in tema di durata massima del sostegno (6 mesi invece che 24) e della difficoltà di accesso per mancato superamento dei requisiti previdenziali di accesso che potrebbe rivelarsi arduo per motivi lavorativi "discontinui". In questo senso, come ragionamento complessivo, pare ci si allontani «da un welfare collegato al bisogno» e si rafforzi, invece, «la logica assicurativa a scapito di quella solidaristica, penalizzando i lavoratori più deboli, *in primis* giovani e donne, cioè proprio quelli che ne avrebbero più bisogno»<sup>370</sup>. Va sottolineato, inoltre, che la Dis.Coll riguarda solo i co.co.co. iscritti alla gestione separata e privi di partita iva, escludendo così i professionisti ordinisti iscritti alle casse, i professionisti con partita iva ma privi di cassa previdenziale e i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'INPS (artigiani, commercianti, mezzadri, coltivatori diretti e coloni)<sup>371</sup>.

In tema di condizionalità, pare opportuno analizzare gli articoli 19-22 del d.lgs. n. 150/2015, cuore della nuova disciplina sulla disoccupazione, in vista del duplice obiettivo di ridurre il rischio di comportamenti opportunistici e favorire il reinserimento lavorativo. A tal fine, si considera in "stato di disoccupazione" il soggetto che dichiara in forma telematica «la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il

---

369 Art. 4, co. 3, d. lgs. n. 22/2015.

370 N. PACI, *Disoccupazione e strumenti di sostegno del reddito nel Jobs Act: quale rapporto tra bisogno e tutela, soprattutto dei lavoratori non standard?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 4/2016, p. 787. V. anche F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 23, il quale si riferisce all'anzianità assicurativa come «requisito di carattere meritocratico» non necessariamente destinato a chi avrà più bisogno «ma chi, a suo tempo, avrà maggiormente contribuito al finanziamento del sistema».

371 Su questo profilo, v. A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove «debolezze» e deficit di protezione sociale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2021, p. 224.

centro per l'impiego»<sup>372</sup>. Lo stato di disoccupazione così acquisito, condito da dati personali utili ai fini di una profilazione che permetta di valutarne caso per caso il livello di occupabilità, viene confermato mediante la stipulazione di un *patto di servizio personalizzato* che diventa la nuova «architrave del sistema di presa in carico del disoccupato»<sup>373</sup>, coinvolgendo non solo i disoccupati ma anche i lavoratori precari ed i lavoratori in situazione di sospensione del rapporto di lavoro<sup>374</sup>. A fronte dei servizi offerti dai centri per l'impiego<sup>375</sup>, il soggetto disoccupato «è tenuto ad attenersi ai comportamenti previsti nel patto di servizio personalizzato», ossia: «a) partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro quali, in via esemplificativa, la stesura del curriculum vitae e la preparazione per sostenere colloqui di lavoro o altra iniziativa di orientamento; b) partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione; c) accettazione di congrue offerte di lavoro»<sup>376</sup>.

Come si evince, il legislatore ha optato per il modello della condizionalità *hard*, il cui fulcro diviene l'«utilizzo di c.d. *client contracts* quali strumenti di personalizzazione e individualizzazione delle politiche attive del lavoro»<sup>377</sup>, con il sinallagma rappresentato dallo scambio tra servizi/prestazioni da un lato, e attivazione dall'altro, secondo i classici schemi *do ut facias* e *facio ut facias*<sup>378</sup>. Il progetto personalizzato, al pari dei patti di servizio, risponde alla logica del *mutual obligation approach*, ossia delle obbligazioni reciproche su cui si è costruito il paradigma dell'attivazione ai tempi del *welfare* attivo<sup>379</sup>. Rispetto alla definizione di patto, considerando la natura obbligatoria della stipula da parte dei disoccupati, mancherebbe – secondo taluni – «il fondamentale

---

372 Art. 19, d. lgs. n. 150/2015.

373 V. FILÌ, *L'inclusione da diritto a obbligo*, in M. BROLLO – C. CESTER – L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, Trieste, EUT, 2016, p. 119; R. FABOZZI, *Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 4/2016, p. 5.

374 Invero, per i beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto si prevede una forma di condizionalità più debole, con il contenuto obbligatorio del PSP che risulta ridimensionato rispetto ai disoccupati, privilegiando per lo più la componente formativa in vista della ripresa dell'attività o, in alternativa, per favorirne un rapido reimpiego. Non trova, inoltre, applicazione la previsione sull'offerta congrua, che reciderebbe «definitivamente il legame tra lui e l'azienda» (A. DI STASI, *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 91).

375 Art. 20, co. 2, d. lgs. n. 150/2015.

376 Art. 21, co. 4, d. lgs. n. 150/2015.

377 B. CARUSO – M. CUTTONI, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT, 283/2015, p. 12.

378 F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 143.

379 A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e strategie delle obbligazioni reciproche*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 139/2013, p. 507; M. D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore*, *cit.*, p. 646.

elemento della libertà di contrarre (o di non contrarre) che è alla base dell'attività negoziale privatistica»<sup>380</sup>, assenza che può mettere in crisi la sussunzione di questi strumenti nell'alveo dello schema privatistico/contrattualistico, ancorché si riconducano alla categoria para-contrattuale delle relazioni giuridiche tra servizi pubblici/utenti e consumatori<sup>381</sup>. In questo nuovo sistema di condizionalità si assiste ad uno sbilanciamento di doveri in capo al lavoratore, anche sul piano delle procedure formali<sup>382</sup>.

Rispetto al tema della “congruità” dell'offerta di lavoro, va sottolineata la scelta di tornare a tenere debitamente conto, rispetto alla disciplina previgente, della professionalità del lavoratore<sup>383</sup>, con la conseguenza che la valutazione dovrà operare non solo sulla base di parametri quantitativi, ma anche qualitativi, rispettando i seguenti principi: «a) coerenza con le esperienze e le competenze maturate; b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; c) durata della disoccupazione; d) retribuzione superiore di almeno il 20 per cento rispetto alla indennità percepita nell'ultimo mese precedente»<sup>384</sup>.

La violazione degli obblighi contenuti nel PSP viene punita mediante un articolato e graduale apparato sanzionatorio strutturato in tre livelli: decurtazione, sospensione e decadenza dai trattamenti di disoccupazione. In primo luogo, ci si occupa della mancata presentazione, in assenza di un giustificato motivo, alle convocazioni e agli appuntamenti concordati con i Centri per l'impiego e alla mancata partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca di un lavoro: in questi casi è prevista una decurtazione di un quarto di una mensilità, per la prima mancata presentazione; la sospensione per una mensilità, nell'ipotesi di seconda mancata presentazione e, infine, la decadenza dalla prestazione, a seguito di ulteriore

---

380 M. D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *Lav. Dir.*, 4/2015, p. 649. Cfr. anche E. VILLA, *Attivazione e condizionalità al tempo della crisi: contraddizioni di un modello (almeno formalmente) improntato alla “flexicurity”*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2/2018, pp. 477 ss.

381 A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro*, cit., p. 515. Secondo Lisa Taschini il Patto «non è l'esito di una vera e propria contrattazione tra centro per l'impiego e disoccupato, ma si tratta, più propriamente, di un adattamento del contenuto obbligatorio previsto dalla legge alle esigenze specifiche del singolo» (L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 192).

382 Art. 19, co. 1; art. 20, co. 1; art. 21, co. 2; art. 20 co. 4, d. lgs. n. 150/2015. Cfr. A. DONINI, *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2/2016, pp. 301-303.

383 Permane, invece, la completa svalutazione del tipo di lavoro che si deve accettare per non decadere dai benefici previdenziali, «a dimostrazione che l'occupabilità a qualsiasi condizione sta diventando un corollario dell'attivazione a tutti i costi» (M. D. FERRARA, *Il principio di condizionalità*, cit., p. 653).

384 Art. 25, d. lgs. n. 150/2015.

mancata presentazione<sup>385</sup>. Una diversa e più severa sanzione riguarda l'ipotesi di mancata partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione: sospeso per un mese in caso di prima mancata partecipazione, con la decadenza dalla prestazione prevista per ogni successivo inadempimento. Infine, la sanzione massima, senza alcuna forma di gradualità, viene riferita al caso di rifiuto ingiustificato di un'offerta di lavoro congrua.

Nell'ambito di questo complessivo riassetto dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, una novità è, poi, costituita dall'istituzione di una Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro<sup>386</sup>, sotto il coordinamento della nuova Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), la quale avrà competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e di attivazione dei disoccupati, nonché di assegno di ricollocazione. Alle regioni e province autonome restano assegnate le competenze in materia di programmazione delle politiche attive del lavoro<sup>387</sup>. Si è tentato così di attuare una «torsione del sistema delle politiche del lavoro verso il livello nazionale», con l'obiettivo di superare le criticità emerse dal sistema di gestione regionale delle politiche attive e dalla «nociva frammentazione territoriale dei servizi»<sup>388</sup>. Tuttavia, la ricentralizzazione delle competenze non si può dire realmente decollata, assistendo al contrario ad un regionalismo di ritorno e al ricorso al sistema delle intese come forma di legislazione concertata tra Stato, Regioni e Province autonome<sup>389</sup>.

Da ultimo, va segnalata la novità del doppio binario che assume la condizionalità<sup>390</sup>, sviluppandosi lungo due direttrici: l'una pubblica e obbligatoria, attorno al fulcro del PSP; l'altra privata ed eventuale, con il contratto/assegno di ricollocazione.

---

385 Art. 21, co. 7, lett. a), nn. 1, 2, 3 e lett. b), d. lgs. n. 150/2015.

386 Formata dalle strutture regionali per le Politiche attive del Lavoro, dall'INPS, dall'INAIL, dalle Agenzie per il lavoro e dagli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, dagli enti di formazione, da ANPAL Servizi Spa e da INAPP (già ISFOL). A questi si aggiungono anche il Sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; Università ed altri istituti di scuola secondaria di secondo grado; Fondi interprofessionali per la formazione continua e i fondi bilaterali.

387 Art. 11, co. 2, d. lgs. n. 150/2015, così come previsto dall'art. 1, co. 4, lett. u), l. n. 183/2014.

388 D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II, Adapt Labour Studies e-book series*, Modena, University Press, 2014, p. 64; M. ESPOSITO, *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 306/2016, p. 9; A. OLIVIERI, *op. cit.*, p. 171..

389 Sulle cause di questa situazione si può citare il mancato successo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che avrebbe ricondotto allo Stato le competenze concorrenti in materia di "politiche attive del lavoro" per effetto dell'abolizione della legislazione concorrente Stato-Regioni sulla materia.

390 Come sottolinea A. OLIVIERI, *op. cit.*, p. 173.

### 4.3. Prove generali di reddito minimo: il *reddito di inclusione*

La marcia di avvicinamento al reddito minimo, iniziata nel 1998, ha come snodo cruciale l'introduzione del *reddito di inclusione* previsto dal d. lgs. n. 147/2017<sup>391</sup>. La nuova misura, operativa a partire da gennaio 2018, è figlia dell'elaborazione programmatica dell'Alleanza contro la povertà, movimento costituito nel 2013 con il protagonismo della Caritas, delle ACLI e delle tre confederazioni sindacali. L'obiettivo dichiarato è il contrasto alla povertà assoluta – definita dall'Istat come «spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi considerati essenziali a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile».

Secondo le intenzioni del legislatore, si tratta di una misura «a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà»<sup>392</sup>. La millantata *universalità* qui non risiede in un'erogazione universale propriamente detta<sup>393</sup> bensì nella sua destinazione sia ai «lavoratori poveri» che ai «poveri di lavoro»<sup>394</sup>, prevedendo che il beneficio possa accompagnarsi allo svolgimento di un'attività lavorativa<sup>395</sup>. Viene tuttavia stabilita l'incompatibilità del ReI con la contemporanea fruizione, da parte di qualsiasi componente il nucleo familiare, della NASPI o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria<sup>396</sup>. È prevista, poi, una forma di vigilanza sui redditi da lavoro che, qualora incrementati,

---

391 Per i commenti relativi al d. lgs. n. 147/2017 si rinvia essenzialmente a: A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3/2017, pp. 419 ss.; M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *Lav. Dir.*, 2/2017, pp. 301 ss.

392 Art. 1, co. 2, lett. a, l. 33/2017.

393 F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 164.

394 L'espressione è della sociologa Chiara Saraceno. Cfr. C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa ai tempi della crisi*, Milano, Feltrinelli, 2015, cap. 2.

395 Sul punto, merita di essere richiamato il dato significativo per cui nell'ambito dei beneficiari del Rdc, a partire da maggio 2020, si è registrata una diminuzione delle famiglie con prevalenza di componenti inattivi (dal 69,7% al 57,2%) e, per contro, un aumento della quota di famiglie con una prevalenza di individui occupati (dal 19,9% al 30,8%): ISTAT, *Mercato del lavoro, redditi e misure di sostegno: una stima statistica integrata*, 17 gennaio 2022.

396 Art. Art. 3, co. 4, d. lgs. n. 147/2017.

possono determinare una rimodulazione proporzionale del sostegno economico, fino a farlo decadere del tutto<sup>397</sup>.

Quanto ai soggetti beneficiari, viene riproposta la formula della categorialità di cui sopra: si tratta degli stessi nuclei familiari individuati per il SIA – con la necessaria presenza di almeno una delle seguenti categorie: figli minorenni, figli con disabilità, disoccupati di età pari o superiore ai 55 anni, donne in stato di gravidanza – sebbene mutino i requisiti economici di accesso, disciplinati adesso in maniera più puntuale.

Il beneficio viene erogato per una durata massima di 18 mesi continuativi e può essere rinnovato dopo i primi 6 mesi, con la possibilità di prorogare la durata di ulteriori 12 mesi.

L'entità del sostegno economico varia proporzionalmente al numero dei componenti il nucleo familiare, da un minimo di 187€ a un massimo di 485€ al mese. La modalità di erogazione ricalca quella della *social card*, con la possibilità di prelevare contante limitatamente alla metà dell'importo mensile.

L'art. 2 esplicita l'insufficienza del ReI rispetto allo scopo in vista del quale è stato introdotto: pur costituendo un livello essenziale delle prestazioni *ex art.* 117, co. 2, lett. m) Cost., la sua concreta efficacia è subordinata alla disponibilità delle risorse finanziarie.

Anche in questa configurazione del reddito minimo sono previste, come per le precedenti, forme di condizionalità, di fatto coincidenti del d.lgs. 150/2015 su menzionate: si ripropone lo schema «concessione del sussidio, proposta, rifiuto, sanzione»<sup>398</sup> che caratterizza il *patto di servizio personalizzato*.

Si conferma, inoltre, la scelta di ricorrere in modo concorrente a strumenti di politica passiva e attiva, legando i percorsi di attivazione dei beneficiari alla sottoscrizione di impegni specifici, formalizzati in contratti con i servizi per l'impiego, in particolare «all'adesione a un programma personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento della condizione di povertà»<sup>399</sup>. Tale programma viene affidato ad una *equipe* multidisciplinare che si occupi di garantire: una valutazione multidimensionale del bisogno; una piena partecipazione dei beneficiari alla predisposizione dei progetti medesimi; un'attenta definizione degli obiettivi e un

---

<sup>397</sup> È previsto, a pena di decadenza dal beneficio, un obbligo di comunicazione all'INPS del reddito annuo legato alla nuova occupazione (art. 11, cc. 2 e 5 l. 33/2017).

<sup>398</sup> E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2015, pp. 455 ss.

<sup>399</sup> Art. 2, co. 2, d. lgs. n. 147/2017.

monitoraggio degli esiti, valutati periodicamente tramite strumenti di misurazione dell'impatto sociale<sup>400</sup>. Nel caso in cui emergesse da un'analisi preliminare che la situazione di povertà era connessa esclusivamente alla dimensione lavorativa, il progetto personalizzato è sostituito dal patto di servizio *ex art.* 20, d. lgs. n. 150/2015 o dal programma di ricerca intensiva di occupazione *ex art.* 23 del medesimo decreto legislativo. Come sottolineato, la dimensione strettamente familiare delle misure di condizionalità presenta non pochi aspetti problematici, che oltre a quelli già richiamati *supra*<sup>401</sup>, risulta ulteriormente complicata «per la qualità dell'impegno richiesto alle amministrazioni competenti (...), che dovranno dispiegare il loro intervento su più soggetti, verosimilmente tutti problematici dal punto di vista dell'inserimento socio-lavorativo. (...)

È immaginabile che la soluzione imporrà un *surplus* di sforzo progettuale, al limite di una vera e propria acrobazia, alle amministrazioni e ai SPI in particolare»<sup>402</sup>.

Malgrado alcuni nodi irrisolti e la scarsa diffusione mediatica del sostegno, l'introduzione del ReI ha colmato un vuoto nel sistema di sicurezza sociale predisponendo una tutela, seppur debole, a soggetti fino ad allora esclusi da qualsiasi forma di sostegno al reddito, introducendo finalmente un parametro omogeneo su tutto il territorio nazionale per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali che ha posto le premesse per il superamento della frammentarietà territoriale, riavvicinando timidamente l'Italia al resto dell'Europa.

## 5. Il cosiddetto reddito di cittadinanza

Con il decreto legge n. 4 del 2019, convertito con legge n. 26 del 28 marzo 2019, è stato introdotto in Italia il reddito di cittadinanza (RdC) quale «misura di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza, e all'esclusione sociale volta a garantire il diritto al lavoro».

La misura ricalca in larga parte la struttura del neonato reddito di inclusione (REI): in entrambi i casi si tratta di un welfare cd. *familista*, con l'entità del beneficio modulato

---

400 Art. 1, co. 2, lett. f), l. n. 33/2017.

401 V. *supra*, cap. 2, par. 1.1.

402 A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., p. 444.

secondo scale di equivalenza commisurate al numero dei componenti il nucleo familiare<sup>403</sup>. È prevista, come nel REI, una prova dei mezzi che riguarda la situazione reddituale e patrimoniale del nucleo cumulativamente inteso: variano sensibilmente le soglie ISEE per l'accesso al beneficio<sup>404</sup> e, di riflesso, l'entità dell'importo del beneficio, mentre restano sostanzialmente invariati i valori massimi del patrimonio immobiliare e mobiliare, incluso il requisito secondo cui nessun componente dev'essere intestatario di automobili o moto immatricolati nei 24 mesi precedenti<sup>405</sup>.

Alla pari del ReI, il beneficio economico sarà erogato attraverso un'apposita carta prepagata in cui, tuttavia, il prelievo di contante è adesso limitato ad un massimo di 100€ mensili per un individuo single<sup>406</sup>, da moltiplicare per la "scala di equivalenza" in caso di altri familiari. Anche per il reddito di cittadinanza, la durata ordinaria del trattamento è prevista fino a 18 mesi, con possibilità di proroga dopo un mese di sospensione<sup>407</sup>.

Analogamente al reddito di inclusione, il reddito di cittadinanza si rivolge sia ai lavoratori poveri che ai "poveri di lavoro"<sup>408</sup>; nondimeno, a differenza del REI, sarà possibile la concomitante fruizione della NASpI, DisColl o di altri strumenti di sostegno

---

403 Se confrontata con la scala di equivalenza predisposta dal ReI, emerge che con quest'ultimo i coefficienti erano più elevati e quindi meglio proporzionati rispetto alla composizione dei nuclei familiari. Dai primi studi emerge, inoltre, che l'applicazione del meccanismo di equivalenza finisce per penalizzare i nuclei familiari più numerosi. Sul punto cfr. Osservatorio sui conti pubblici italiani, Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore; Relazione annuale della Banca d'Italia, 31 maggio 2019; M. VINCIERI, *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1/2020, pp. 46 ss.; F. DE MICHIEL, *Il reddito di cittadinanza tra contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro*, in *Var. Tem. Dir. Lav.*, 1/2019, pp. 1673-1674.

404 6000€ per l'accesso al REI, 9360€ per l'accesso al RdC.

405 Con la differenza che, adesso, sono previste delle franchigie per auto inferiori ai 1600cc e moto inferiori ai 250cc.

406 Precedentemente l'importo massimo prelevabile in contanti equivaleva alla metà dell'importo mensile del beneficio. Con il decreto ministeriale del 19 aprile 2019, sono stati puntualmente definiti all'art. 2 gli ambiti di beni e servizi entro i quali è possibile effettuare acquisti con la carta prepagata Rdc.

407 A differenza del REI, la possibilità di proroga è *ad libitum*.

408 L'espressione, richiamata anche *supra*, è della sociologa Chiara Saraceno (C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa ai tempi della crisi*, Milano, Feltrinelli, 2015, cap. 2). Partendo dalla considerazione secondo cui il RdC costituisce, dichiaratamente, un rimedio alla povertà e un rimedio alla disoccupazione, BALANDI ripercorre le sorti di questa "coppia di lunga durata" (povertà-disoccupazione) dalle Poor Laws, alle assicurazioni sociali di stampo bismarckiano e beveridgeano, per giungere all'art. 38 della nostra Cost. L'RdC costituisce, per Balandi, un "ritorno alla tutela unitaria e indistinta della condizione economica del povero e del disoccupato" V. G. G. BALANDI, *La tutela sociale nel mercato*, in *LD*, n. 4/2007; *Attualità dello stato sociale. Dalla assistenza alla previdenza, e ritorno?*, in *LD*, n. 3/2013; G. G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, in *Riv. Giur. Lav. E Prev. Soc.*, 2/2020, pp. 189 ss.

al reddito per la disoccupazione involontaria<sup>409</sup>. Per contro, fatte salve le dimissioni per giusta causa, «non ha diritto al Rdc il componente del nucleo familiare disoccupato a seguito di dimissioni volontarie nei dodici mesi successivi alla data delle dimissioni»<sup>410</sup>. In sintesi, si tratta in entrambi i casi di misure condizionate<sup>411</sup>, tanto al possesso dei requisiti di accesso (cd. selettività) quanto alla disponibilità a rendersi “occupabile” nel mercato del lavoro (cd. condizionalità in senso stretto).

## 5.1. L’ambiguità semantica della denominazione

Date, in via di prima approssimazione, le sue essenziali caratteristiche, c’è da chiedersi se una misura di sostegno al reddito con un corredo genetico di tal fatta, corrisponda realmente all’identikit del «reddito di cittadinanza».

Stando ad una invalsa prassi terminologica – inaugurata dai teorici del collettivo Charles Fourier, poi diventato BIEN (Basic Income Earth Network) – il “reddito di cittadinanza” è sinonimo di “reddito di base”, con ciò intendendo «un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri su base individuale senza controllo delle risorse né

---

409 Questa eventualità di cumulo si può concretizzare purché si rientri nei limiti reddituali e patrimoniali fissati all’art. 2 del d.l. 4/2019. In tal caso, ci si è chiesti se il meccanismo di condizionalità da applicare sia quello previsto a tutela della disoccupazione involontaria dal d. lgs. 150/2015 o quello aggiornato del d.l. 4/2019 applicabile ai percettori di reddito di cittadinanza. Cfr. P. PASCUCCI, *Vecchi e nuovi modelli di protezione sociale. Fondamenti, sostenibilità, criticità*, Seminario della «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», 17 maggio 2019; P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali: dialogo virtuoso o interferenze?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 3/2021, p. 402. La risposta al quesito posto da Pascucci – che per chi scrive si risolve nell’applicazione della condizionalità prevista per il Rdc, assorbente rispetto agli altri strumenti di tutela – non è priva di risvolti pratici, poiché i due meccanismi di condizionalità richiedono attivazioni più o meno invadenti nella vita lavorativa del beneficiario. Secondo LUCIA VALENTE, se il beneficiario del Rdc è anche percettore della Naspi, si applica il meccanismo di condizionalità previsto dall’art. 21 d. lgs. n. 150 (L. VALENTE, *Reddito di cittadinanza e politiche attive per il lavoro, oggi*, in *Riv. Giur. Lav.*, 3/2021, p. 390).

410 Art. 2 co. 3 d.l. 4/2019. La qualificazione della volontarietà, che esclude un intervento di sostegno a favore del “disoccupato volontario”, riprende la *littera* dell’art. 38 Cost. co. 2, che secondo l’opinione di Balandi, pur essendo “di origine liberale e bismarckiana”, riprende buona parte della struttura della XXVII disposizione della Carta del Lavoro fascista, costituendo di fatto una “sopravvivenza post-costituzionale” dei “caratteri dell’ordinamento sociale corporativo”. Cfr. G. G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza, Lectio Magistralis* Premio “G. Ghezzi”, Bologna, 16 aprile 2019, *L’eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiano di sicurezza sociale*, in *LD*, n. 2/2015, pp. 313-315.

411 Secondo l’autorevole parere di Philippe Van Parijs, «il reddito di cittadinanza è semplicemente una versione più generosa del reddito di inclusione». Cfr. G. MODICA SCALA, *Il workfare di Di Maio organizza lo sfruttamento. Intervista a Van Parijs*, *Jacobin Italia*, 1 febbraio 2019, consultabile qui <https://jacobinitalia.it/il-workfare-di-di-maio-organizza-lo-sfruttamento/>.

esigenza di contropartite»<sup>412</sup>. A fronte di questa definizione di reddito – universale, a destinazione individuale, non selettivo e non condizionato – la via italiana al reddito di cittadinanza pare *ictu oculi* un inganno lessicale<sup>413</sup>: la misura che lascia in eredità il governo Lega-5S è, per contro, selettiva<sup>414</sup>, destinata ai nuclei familiari, con controllo delle risorse (cd. *means test*<sup>415</sup>) ed un articolato apparato di controprestazioni che si sostanziano principalmente in obblighi di formazione/riqualificazione professionale, ricerca attiva del lavoro, svolgimento non remunerato di lavori definiti di pubblica utilità e accettazione di offerte di lavoro «congrue» (cd. condizionalità).

Paradossalmente, dunque, l'unica aderenza della misura introdotta dal precedente Governo alla nozione di *cittadinanza* sembra risiedere nella sua torsione discriminatoria<sup>416</sup>, laddove è specificato che l'aspirante beneficiario deve risultare, cumulativamente, «in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare (...) che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo<sup>417</sup>» e, ancora, «residente in

---

412 P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, Il Mulino, 2017.

413 Sostiene questa tesi anche G. G. BALANDI, il quale antepone puntualmente l'aggettivo "cosiddetto": a suo dire, l'RdC andrebbe rinominato *reddito minimo integrativo marginale* poiché non possiede i caratteri dell'universalismo, della non condizionalità e della uniformità che connoterebbero, per lui, un vero reddito di cittadinanza ("nel senso di appartenenza all'universo individuato, non necessariamente corrispondente alla cittadinanza in senso formale"), *Il cosiddetto reddito di cittadinanza, Lectio Magistralis* Premio "G. Ghezzi", Bologna, 16 aprile 2019 (similmente, con un punto di vista esterno, cfr. D. PIETERS, *Le revenue citoyen qui n'est pas un: le «reddito di cittadinanza» a la loupe*, in *Revue belge de sécurité sociale*, 4/2018). Secondo Giuseppe Bronzini, per contro, si tratta di una polemica priva di fondamento poiché in talune esperienze regionali è già apparsa questa dicitura nella sua veste più selettiva e condizionata, assimilabile al reddito minimo garantito. V. G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza: una tappa per un nuovo welfare e l'autodeterminazione delle persone*, in *Volerelaluna.it*, 11 febbraio 2019.

414 I requisiti di accesso sono dettagliatamente disciplinati all'art. 2 d. l. 4/2019.

415 Secondo i dati aggiornati al 2021, il 27,87% delle richieste per ricevere Rdc sono state respinte, il 13,88% sono le pratiche poste in decadenza per il venir meno dei requisiti in corso di fruizione e il 2,84% sono le pratiche revocate per mancanza dei requisiti *ab origine*. Fonte: INPS, settembre 2021.

416 Cfr. G. P. CELLA, *Lavoro, lavori, cittadinanza*, in *Lavoro e nuova cittadinanza. Cittadinanza e nuovi lavori. (Sociologia del lavoro, dell'organizzazione e dell'economia, IV fascicolo, anno 2000, pp. 57 e ss.)*. Secondo l'A., sebbene il concetto di cittadinanza nella declinazione marshalliana richiami l'uguaglianza «rispetto ai diritti e ai doveri conferiti da tale status», quando «la cittadinanza è priva di aggettivi, può essere all'origine di profonde disuguaglianze, o comunque fonte della loro legittimazione».

417 Il «permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo» è un permesso di soggiorno speciale a beneficio di cittadini di Paesi terzi, soggiornanti legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel territorio di uno Stato membro. La disciplina del soggiorno di lungo periodo degli stranieri provenienti da Paesi terzi è contenuta nel D. Lgs. 3/2007, che ha novellato il T.U. in materia di immigrazione recependo la direttiva 2003/109/CE.

Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo»<sup>418</sup>.

Coerentemente con le politiche nazionalistiche del governo, il secondo criterio per l'accesso al beneficio pare inequivocabilmente una malcelata forma di discriminazione indiretta nei confronti dei migranti<sup>419</sup>, andando ben oltre il requisito dei cinque anni previsto per i "soggiornanti di lungo periodo con permesso di soggiorno UE" (parificati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano, ai fini del godimento dei servizi e prestazioni sociali). In proposito – salvo una pronuncia sull'assegno sociale<sup>420</sup> ed una, molto recente, sul reddito di cittadinanza<sup>421</sup> – la Corte costituzionale ha reiteratamente ritenuto lo *status* di cittadino insufficiente, *ex se*, per operare nei suoi confronti erogazioni privilegiate di servizi sociali rispetto allo straniero legalmente residente da lungo periodo<sup>422</sup>: pur riconoscendo che le politiche sociali possono richiedere un

---

418 Art. 2, co. 1, lett. a) del d.l. 4/2019. Su questo specifico profilo, cfr. più analiticamente G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro.*, §4.5: *Il problema della selezione degli aventi diritto*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".it, n. 389/2019; M. VINCIGERI, *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, in *Dir. Rel. Ind.*, cit., pp. 39 ss. Le statistiche più recenti offrono uno spaccato che privilegia nettamente i nuclei familiari in possesso della cittadinanza italiana, che costituiscono l'86% dei beneficiari; residualmente, risulta un 9% di nuclei familiari extracomunitari in possesso del permesso di soggiorno UE, il 4% di cittadini europei ed infine nuclei costituiti da familiari delle precedenti categorie. Fonte: INPS, *Report trimestrale Rei-Rdc-Rem (aprile 2019 – settembre 2021)*, ottobre 2021, p. 6.

419 S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., pp. 21-22. Per una ricostruzione sintetica con analitici rimandi bibliografici, si rimanda a A. ALAIMO – G. FONTANA – G. MODICA SCALA (a cura di), *Reddito minimo garantito e reddito di cittadinanza. Itinerario fra modelli teorici, sviluppi europei e disciplina italiana*, Labour Law Community, 22 febbraio 2021, p. 14.

420 Si tratta della sent. n. 50 del 15 marzo 2019, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma che subordina il godimento per gli stranieri dell'assegno sociale alla titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo. Secondo la valutazione della Corte, l'assegno sociale costituisce una prestazione non diretta al soddisfacimento di bisogni primari o posta a garanzia della stessa sopravvivenza del soggetto e, in quanto tale, non soggiace al divieto di discriminazione *ex art. 3* della Costituzione: «rientra (...) nella discrezionalità del legislatore – si legge nelle motivazioni della Corte – riconoscere una prestazione economica al solo straniero, indigente e privo di pensione, il cui stabile inserimento nella comunità lo ha reso meritevole dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano. Pertanto sotto nessun profilo può ritenersi violato l'art. 3 Cost. con riferimento a quegli stranieri che invece tale status non hanno».

421 Con la sentenza n. 19 del 2022, la Corte Costituzionale ha ritenuto manifestamente inammissibili e non fondate le questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'art. 2, co. 1, lett. a), n. 1), d. l. 4/2019 sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost. Secondo la Corte il rdc, «pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale», senza per questo escludere «che resta compito della Repubblica (...) garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla "sopravvivenza dignitosa" e al "minimo vitale" (sent. n. 137 del 2021)».

radicamento territoriale ulteriore rispetto alla semplice residenza<sup>423</sup>, il giudice costituzionale ha circoscritto il margine di manovra del legislatore entro limiti non arbitrari e irragionevoli<sup>424</sup>, ritenendo illegittime disposizioni che richiedono una permanenza nel territorio ampiamente superiore a quella necessaria all'ottenimento dello status di soggiornante di lungo periodo (5 anni)<sup>425</sup>.

Tali considerazioni ci portano anche verso un possibile contrasto tra l'art. 2, co. 1, lett. a), d. l. n. 4/2019 e il principio di parità di trattamento sancito dalla direttiva n. 2011/98/UE, rendendo irragionevole la mancata inclusione dei titolari del c.d. *permesso unico* tra i beneficiari del reddito di cittadinanza<sup>426</sup>. Un simile orientamento trova

---

422 Con la sent. Corte Cost. n. 67/2022 si è ristabilito il principio del primato del diritto dell'Unione (richiamando nello specifico le direttive europee nn. 2003/109 e 2011/98), e parificato i cittadini non europei – soggiornanti di lungo periodo e con permesso unico di lavoro – ai cittadini italiani nell'accesso al beneficio dell'assegno per il nucleo familiare, anche se alcuni componenti della famiglia risiedono temporaneamente nel paese di origine. Sul punto cfr. Corte Cost. 2018, n. 106, in *Foro It.*, 2018, 7-8, 1, 2252; Corte Cost. 29 luglio 2008, n. 306; Corte Cost. 28 maggio 2010, n. 187; Corte cost. 15 marzo 2013, n. 40; Corte Cost. 27 febbraio 2015, n. 22; Corte Cost. 11 novembre 2015, n. 230; Corte Cost. 20 luglio 2018, n. 166; Corte Cost. 15 marzo 2019, n. 50. In dottrina, per una ricostruzione, G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”. IT, 2019, n. 389, 30- 31; V. FERRANTE, *È incostituzionale l’esclusione dei cittadini extra-UE dai benefici sociali: si apre la via all’eguaglianza sostanziale?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2018, 749 ss.; F. RAVELLI, *op. cit.*, 109 ss.; A. GARILLI, *Immigrati e diritti sociali: parità di trattamento e tutela multilivello*, in *Dir. lav. merc.*, 2017, 33 ss.; A. GUARISO, *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e ai servizi*, ASGI, settembre 2020. Secondo DE MICHIEL, tale impostazione pare non sia stata scalfita dalla più recente giurisprudenza in materia di assegno sociale, che per accedervi fissa requisiti analoghi a quelli previsti dall'art. 2, co. 1, lett. a), d. l. n. 4/2019 poiché sussiste una fondamentale differenza tra i due istituti: l'assegno sociale è una misura puramente assistenziale, diretta al contrasto alla povertà di soggetti *over 67*, mentre il reddito di cittadinanza, ad un esame complessivo, può essere ritenuto uno strumento primariamente finalizzato al lavoro.

423 Cfr. sent. n. 432/2005; ord. n. 32/2008.

424 Sentt. nn. 222/2013; 133/2013, 40/2011. In dottrina, cfr. M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano: una prospettiva giuslavoristica*, Bari, Cacucci, 2017, cap. III.

425 È il caso della già richiamata sent. 106/2018, con la quale la Corte è intervenuta a censurare una legge regionale della Liguria che prevedeva un periodo di residenza di 10 anni nel territorio della regione per il migrante intenzionato ad accedere all'assegnazione di un alloggio popolare, per irragionevolezza e mancanza di proporzionalità *ex art. 3 Cost.* In proposito, va richiamato anche l'orientamento della Corte di Giustizia, secondo cui il principio di non discriminazione (art. 21 Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE) risulta violato non solo in presenza di palesi discriminazioni basate sulla cittadinanza, ma anche in presenza di qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato.

426 Questione sollevata da DE MICHIEL, che richiama un contributo di V. FERRANTE in cui si sostiene che tale direttiva “introduce un elemento di grande rilievo, poiché riconosce plasticamente come la situazione tutelata in questi casi non sia quella di chi, per così dire, bussa dall'esterno alla porta del ricco *welfare* europeo, ma di chi, dopo aver lavorato (o anche: mentre è comunque occupato) si viene a trovare in una situazione di povertà (anche “relativa”), a ragione del reddito percepito o della perdita stessa (totale o parziale) del lavoro». Cfr. V. FERRANTE, *È incostituzionale l’esclusione dei cittadini extra-UE dai benefici sociali: si apre la via all’eguaglianza sostanziale?*, in *Riv. Dir. Sic.*

riscontro anche nella giurisprudenza costituzionale che, al fine di rendere più inclusivo il sistema di sicurezza sociale, ha contribuito a sfumare la distinzione tra cittadini e stranieri nel godimento dei diritti sociali<sup>427</sup>, appellandosi prevalentemente al principio di ragionevolezza e alla *ratio* che le prestazioni economiche assumono nel momento in cui il loro fine è quello di consentire il concreto soddisfacimento dei bisogni primari inerenti alla stessa sfera della persona umana: «ove si versi in tema di provvidenze destinate a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi distinzione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondata su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall’art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo»<sup>428</sup>, che attiene al divieto di discriminazione.

Per gli stranieri provenienti da paesi terzi non appartenenti all’Unione europea la situazione risulta ulteriormente complicata dalla necessaria e contestuale di un terzo elemento, che si aggiunge alla residenza pluriennale e al possesso di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo: si tratta di una certificazione «rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, tradotta in lingua italiana e legalizzata dall’autorità consolare italiana» per comprovare la composizione del nucleo familiare<sup>429</sup>, salvo casi eccezionali rimessi ad uno specifico decreto ministeriale<sup>430</sup>. Questo elemento si riverbera nella differenza – a nostro avviso irragionevole – tra cittadini europei e cittadini provenienti da paesi terzi nelle procedure di accertamento e controllo circa la situazione patrimoniale/reddituale dei potenziali beneficiari<sup>431</sup>.

Per altro verso, la discriminazione si riverbererebbe indirettamente anche sui soggetti ccdd. “senza dimora”<sup>432</sup>: in Italia sono oltre 50.000 le persone senza dimora in situazione di grave deprivazione materiale<sup>433</sup>, molte delle quali non possiedono la

---

*Soc.*, 4/2018, p. 446.

427 Cfr. F. RAVELLI, *op. cit.*, pp. 110-111; A. DI STASI, *I diritti sociali tra status e civitatis, cittadinanza europea e integrazione sociale. Una introduzione*, in A. DI STASI (a cura di), *I diritti sociali degli stranieri*, Roma, Eidos, 2008, pp. 13 ss.

428 Cfr. Corte Cost., sent. n. 187/2010.

429 Art. 2, co. 1-*bis*, d. l. n. 4/2019.

430 Ad es. qualora lo straniero sia un rifugiato politico, le convenzioni internazionali dispongano diversamente o sia oggettivamente impossibile acquisire la certificazione in un determinato Stato extra-UE.

431 Più prosaicamente, agli stranieri extra-UE è inibita la possibilità di attestare la composizione del nucleo familiare e altre componenti reddituali attraverso la c.d. DSU (Dichiarazione Sostitutiva Unica) di cui all’art. 10 del regolamento n. 159/2013.

432 F. DE MICHIEL, *op. cit.*, p. 1670-1672.

433 Rapporto Istat – fio.PSD – MLPS – Caritas, 2015.

residenza anagrafica. Per questo motivo, a partire dal 1992, alcuni Comuni<sup>434</sup> hanno istituito una “residenza fittizia”, permettendo legalmente il rilascio di una carta di identità e, quindi, l’accesso ai diritti e alle prestazioni essenziali normalmente dipendenti dall’iscrizione anagrafica. Si pone un problema di carattere altrettanto discriminatorio nei confronti dei senza dimora che abbiano la sventura di far parte di un Comune che non abbia ancora istituito la residenza fittizia o, parimenti, di un Comune che vi abbia provveduto “solo” negli ultimi dieci anni.

Di fatto, ricapitolando, la misura di *welfare* varata dall’attuale Governo non è un reddito di cittadinanza incondizionato, non è universale (come, del resto, accade quasi sempre<sup>435</sup>) e la condizione fissata dall’art. 2 è, peraltro, costituzionalmente assai dubbia. Il *maquillage* terminologico parrebbe, dunque, profilarsi come un triplice tradimento<sup>436</sup>.

## 5.2. Il Patto per il lavoro e la congruità dell’offerta

Viene ribadito il concetto per cui lo strumento più idoneo per uscire dallo stato di povertà resta il lavoro. In tale ottica il reddito di cittadinanza è definito, all’art. 1, «misura fondamentale di politica attiva del lavoro<sup>437</sup> a garanzia del diritto al lavoro (...)»<sup>438</sup>. Tra le disposizioni centrali del decreto c’è, infatti, un aggiornamento dei profili

---

434 Secondo le stime della fio.PSD si tratta di 209 Comuni su 7918.

435 L’unico Stato al mondo in cui è pienamente operativo un reddito di base universale e incondizionato è l’Alaska. Altrove sono in corso diverse sperimentazioni, di iniziativa prevalentemente governativa e amministrativa, che hanno ad oggetto un reddito di base incondizionato ma selettivo, poiché limitato ad un campione ridotto di soggetti. Un esempio recentemente balzato agli onori della cronaca è l’esperimento finlandese, momentaneamente concluso, di cui sono stati pubblicati i primi parziali risultati consultabili qui: [https://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset\\_publisher/IN08GY2nIrZo/content/preliminary-results-of-the-basic-income-experiment-self-perceived-wellbeing-improved-during-the-first-year-no-effects-on-employment](https://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/preliminary-results-of-the-basic-income-experiment-self-perceived-wellbeing-improved-during-the-first-year-no-effects-on-employment)

436 Come afferma Philippe Van Parijs, pur essendo incondizionato sotto vari aspetti, il reddito di base «resta condizionato sotto un aspetto molto importante (...). Noi interpretiamo questa condizione come residenza fiscale piuttosto che come residenza permanente o cittadinanza. Ciò esclude i turisti e gli altri viaggiatori, gli immigrati senza permesso di soggiorno e anche i diplomatici e il personale delle organizzazioni sovranazionali, i cui redditi non sono sottoposti alla tassazione locale sui redditi delle persone fisiche o ad altre imposte utilizzate per finanziare il reddito di base». Cfr. P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, cit., p. 19.

437 Per un chiaro approfondimento diacronico sulle politiche attive del mercato del lavoro (PAML) in Europa e sulle dinamiche di *policy transfer* tra Usa ed Europa, cfr. N. COUNTOURIS - M. FREEDLAND, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l’impiego*, in *DLRI*, 2005, n. 108, pp. 558 ss.

438 Come fa notare Anna Alaimo, rispetto al REI c’è uno slittamento di non poco conto, che riguarda il passaggio da una «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale» (REI), al RdC in cui le allusioni «alla povertà, alla disuguaglianza e all’esclusione sociale» sono

di condizionalità, già previsto nell'ambito delle politiche di sostegno al reddito e per la disoccupazione<sup>439</sup>.

Come in precedenza, il beneficio è erogato in base a soglie reddituali e patrimoniali, tanto a chi possieda un lavoro, quanto a chi – salvo il caso di dimissioni rilasciate senza giusta causa – lo abbia perso o sia, *tout court*, privo di un'occupazione. L'erogazione del beneficio, nondimeno, è tuttora «condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni (...) nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale»<sup>440</sup>. Tali obblighi incombono su «tutti i componenti il nucleo familiare che siano maggiorenni, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi o di formazione»<sup>441</sup>, con l'esclusione dei soggetti con più di 65 anni, ai soggetti disabili e ai componenti con carichi di cura<sup>442</sup>.

La domanda di Rdc resa dall'interessato all'INPS equivale a dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro ed è trasmessa, poi, dall'INPS all'ANPAL perchè venga inserita

---

posposte rispetto al prioritario fine lavoristico (A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello idealtipico di strategia di inclusione*, in *Variat. temi dir. Lav.*, 2, 2019, pp. 472-473). Cfr. anche E. M. HOHNERLEIN, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019)*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3/2019, p. 610. È stata sottolineata quindi la natura ibrida del reddito di cittadinanza italiano, giacché tiene insieme il sostegno al reddito in caso di povertà (art. 38, co. 1, Cost.), e le politiche attive (tra tutti, P. PASCUCCI, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 106/2019, ma anche A. ALAIMO, *Reddito di cittadinanza: poveri finti e poveri vinti. Correttivi utili per non fare di tuttata l'erba un fascio*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 136/2020 e M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza un anno dopo: eppur si muove ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, in *Labor*, 1/2020); secondo Rosa Casillo le finalità apparentemente divergenti «ben possono essere ricondotte all'unità sistematica, perché appaiono la declinazione in dettaglio della finalità unica e comprensiva di inclusione sociale, ovvero (...) della partecipazione alla vita politica, economica e sociale del paese che, agli artt. 1-4 Cost., è vista come esclusiva conseguenza del lavoro» (R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d. l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3/2019, pp. 561-562).

439 Ai sensi dell'art. 21, co. 1, d. lgs. n. 150 del 2015, la richiesta di NASpI e di DIS-COLL equivalgono a dichiarazione di immediata disponibilità (DID) a svolgere un'attività lavorativa e partecipare alle iniziative promosse dal Centro per l'Impiego (CpI). Entro 30 giorni dalla DID, il soggetto rimasto privo di impiego è tenuto a contattare il CpI per confermare lo stato di disoccupazione.

440 Art. 4, co. 1, d. l. 4/2019.

441 Art. 4, co. 2, d. l. 4/2019.

442 Questi ultimi sono «valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di età ovvero di componenti il nucleo familiare con disabilità grave o non autosufficienza, come definiti a fini ISEE» (art. 4 co.3 d.l. 4/2019).

nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro<sup>443</sup>. Meta finale della complessa staffetta burocratica tra Cpi e Piattaforme digitali è la stipulazione di un Patto per il Lavoro<sup>444</sup>, che assume le stesse caratteristiche del vecchio Patto di Servizio Personalizzato (PSP)<sup>445</sup>, integrato con ulteriori stringenti obblighi puntualmente elencati all'art. 8, lettera b) del d. l. 4/2019<sup>446</sup>. Tra questi, spicca la necessaria accettazione di «almeno una di due offerte di lavoro congrue»<sup>447</sup>, con parametri complessivamente legati alla coerenza con le esperienze e competenze maturate<sup>448</sup>, alla tipologia contrattuale<sup>449</sup>, all'entità della retribuzione<sup>450</sup>, all'allocazione geografica dell'occasione

---

443 La domanda che non contenga le dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro, è ritenuta improcedibile (art. 4, co. 4, d. l. 4/2019 come novellato dalla legge n. 234/2021 (art. 1, co. 74).

444 In alternativa, «nel caso in cui il bisogno sia complesso e multidimensionale» e i bisogni dei componenti il nucleo familiare non siano «prevalentemente connessi alla situazione lavorativa», può essere stipulato un Patto per l'inclusione sociale. Sulla qualificazione del «patto» in termini contrattuali, v. ampiamente E. VILLA, *Attivazione e condizionalità al tempo della crisi: contraddizioni di un modello (almeno formalmente) improntato alla flexicurity*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2018, pp. 482-483.

445 Art. 20 del d. lgs. n. 150 del 2015. Come sottolineato da Anna Alaimo, «l'attuale denominazione tradisce la sottolineatura, da parte del legislatore, di un impegno che riguarda più il lavoro (e la sua ricerca; si tratta, dunque, di un impegno per il beneficiario) che il servizio (e la sua erogazione da parte dei soggetti pubblici o privati competenti)» [A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza: il beneficio economico, il patto per il lavoro e il patto per l'inclusione sociale*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano. L. 28 marzo 2019 n. 26: commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio"*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 59]. Sul punto, cfr. anche F. DE MICHEL, *Il reddito di cittadinanza tra contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro*, in *Var. Tem. Dir. Lav.*, 2019 (num. straordinario), pp. 1677-1678.

446 Dovrà, nello specifico, «1) registrarsi sull'apposita piattaforma digitale di cui all'articolo 6, comma 1, e consultarla quotidianamente quale supporto nella ricerca del lavoro; 2) svolgere ricerca attiva del lavoro, secondo le modalità che definite nel Patto per il lavoro, che, comunque, individua il diario delle attività che devono essere svolte settimanalmente (con verifica mensile presso i Cpi con i beneficiari, la cui assenza ingiustificata causa decadenza dal beneficio); 3) accettare di essere avviato ai corsi di formazione o riqualificazione professionale, ovvero progetti per favorire l'autoimprenditorialità, secondo le modalità individuate nel Patto per il lavoro, tenuto conto del bilancio delle competenze, delle inclinazioni professionali o di eventuali specifiche propensioni; 4) sostenere i colloqui psicoattitudinali e le eventuali prove di selezione finalizzate all'assunzione, su indicazione dei servizi competenti e in attinenza alle competenze certificate; 5) accettare almeno una di due offerte di lavoro congrue (...)».

447 Art. 4, co. 8, lett. b), n. 5, d.l. n. 4/2019. Il parametro di congruità viene articolato all'art. 25 del d. lgs. n. 150 del 2015 e al comma 9 dell'art. 4 del d. l. n. 4 del 2019.

448 Ai sensi dell'art. 4 del succitato decreto ministeriale, queste vengono «rilevate automaticamente nell'ambito di una procedura informatica guidata», assumono quale riferimento la classificazione dei settori economico-professionali – sistema di classificazione che consente di aggregare in settori l'insieme delle attività e delle professionalità operanti nel mercato del lavoro – e sono variamente articolate in base alla durata dello stato di disoccupazione (0-6 mesi; 6-12; più di 12).

449 Art. 5 D.M. 42/2018.

450 Indipendentemente dalla durata dello stato di disoccupazione, l'offerta di lavoro è considerata congrua se l'entità della retribuzione, al netto dei contributi a carico del lavoratore, è superiore di almeno il 20% dell'indennità percepita nell'ultimo mese precedente. Giova sottolineare che la Naspi, tra le principali indennità di disoccupazione, è pari al 75% della retribuzione media degli ultimi 4

di lavoro e al numero di offerte rifiutate. È in relazione a questi ultimi parametri che si manifestano le sostanziali modifiche da parte del decreto n. 4 del 2019: si prevede, infatti, un massimo di due offerte che incidono pesantemente sui confini geografici entro i quali può essere considerata congrua l'offerta<sup>451</sup>.

Si tratta di un parametro di congruità potenzialmente vessatorio<sup>452</sup> nei confronti del beneficiario, che verosimilmente cercherà di ricorrere ad espedienti vari per sfuggire al giogo della cd. *trappola della disoccupazione*: fin dove permesso dalla norma, può risultare preferibile la mera percezione del beneficio rispetto all'accettazione di un'occupazione distante dalla propria residenza che, tralasciando profili esistenziali

---

anni e, dopo i primi 4 mesi, è soggetta a *décalage*, decrescendo del 3% per ogni mese successivo. Per chi non fosse destinatario di misure di sostegno al reddito per la disoccupazione, la congruità retributiva è parametrata al «beneficio massimo fruibile da un solo individuo, inclusivo della componente ad integrazione del reddito dei nuclei residenti in abitazione in locazione», rispetto al quale il salario deve risultare «superiore di almeno il 10%». In termini più prosaici, l'offerta di lavoro risulterà *congrua* laddove preveda una retribuzione mensile superiore a 858€.

451 Più specificamente, con la recente novella contenuta nella legge di bilancio è considerata congrua un'offerta di lavoro entro ottanta chilometri di distanza dalla residenza del soggetto (o raggiungibile comunque entro 100 minuti con mezzi di trasporto pubblici), in caso di prima offerta o, alternativamente, ovunque collocata nel territorio italiano, nel caso si tratti di seconda offerta o di rinnovo del beneficio *ex art. 3 co. 6*. Nell'analisi di Manuel Marocco, che compara efficacemente il nuovo RdC con i meccanismi di condizionalità previsti dal d. lgs. 150/2015, il primo viene descritto come maggiormente rigoroso «se si osservano alcuni degli obblighi di attivazione e la progressione sanzionatoria in caso di inadempimento». Unica eccezione, secondo Marocco, è costituita dal rifiuto dell'offerta di lavoro, «unico caso (...) in cui si rileva una, seppur parziale, minore severità della disciplina applicabile ai beneficiari di RdC». Cfr. M. MAROCCO, *La condizionalità nel reddito di cittadinanza: continuità e discontinuità*, in M. MAROCCO - S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale. Le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, Adapt Labour Studies e-Book series, n. 79, 2019, pp. 71-74.

452 Trattasi di eventualità poiché, al giorno d'oggi, tra carenze strutturali e contingenze pandemiche è rimasto di fatto inceppato l'avvio della cd. fase 2 del RdC, relativa all'attivazione del beneficiario e per quel po' che è stato, non si dispone di dati significativi. Si riconferma la scarsa "fortuna attuativa" della condizionalità, secondo Marocco legata alla «cronica debolezza istituzionale ed economica propria degli organismi deputati ad attuarne la fase di attivazione» e alla «questione della frattura istituzionale fra politiche attive e passive», in contrapposizione al cd. *one stop shop* (sportello unico). Cfr. M. MAROCCO, *op. cit.*, pp. 66-67. A ciò si aggiunga un elemento rilevante, emerso di recente grazie a delle testimonianze dei *navigator* e degli operatori dei Cpi italiani, che riguarda l'elemento della congruità: secondo quanto affermano, in questi anni non c'è stato modo di segnalare le offerte «congrue» e, di conseguenza, non c'è mai stata la possibilità di perdere il Rdc per aver rifiutato una proposta di lavoro. Manca, a quanto pare a monte, «un protocollo per distinguere le offerte delle aziende in base ai requisiti previsti dalla legge, né una procedura per segnalare all'Inps il rifiuto di offerte congrue» e «questi parametri, anche se ci fossero, necessiterebbero della possibilità di incrociare le informazioni di diverse piattaforme, ad oggi preclusa» (cfr. F. BARAGGINO, *Reddito, i navigator sulla stretta del governo alle offerte congrue non rifiutabili: "Procedura inesistente, non c'è modo di segnalarle"*, in *Il Fatto Quotidiano*, 13 novembre 2021)

problematici per gli assetti familiari, rischia di riverberarsi anzitutto sulle condizioni economiche di chi sia costretto a convertirsi in lavoratore pendolare<sup>453</sup>.

D'altro canto, eccettuati i passi indietro della recente legge di bilancio in termini di condizionalità, non si possono sottacere i correttivi raggiunti in sede di conversione per mitigare l'entità degli spostamenti nei confronti dei nuclei familiari in cui siano presenti soggetti disabili o figli minori<sup>454</sup>, nonché l'elemento positivo della "esimente" per «i componenti con carichi di cura, valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di età»<sup>455</sup>, che saranno sollevati *tout court* dagli obblighi collaterali alla fruizione del Rdc<sup>456</sup>. Peraltro, va sottolineato l'apprezzabile sforzo di coniugare il reinserimento lavorativo dei percettori di Rdc con quello che potremmo definire, a ben vedere, un «salario minimo» pari a 858€<sup>457</sup>.

I soggetti che risulteranno obbligati a sottoscrivere il Patto per il lavoro, potranno sottrarvisi anche in presenza di un "giustificato motivo", con l'onere di comunicare e documentare le cause giustificative entro due giorni lavorativi dall'offerta di lavoro<sup>458</sup>.

A margine dei profili legati al reinserimento lavorativo, in capo ai beneficiari di Rdc sorgerà, poi, l'obbligo di partecipare – gratuitamente – a progetti "utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni" per un monte ore complessivamente "compatibile con le altre attività del beneficiario e comunque non inferiore al numero di otto ore settimanali, aumentabili fino ad un numero massimo di sedici ore complessive settimanali con il consenso di entrambe le parti"<sup>459</sup>. La prescrizione, che sembra ricalcare una visione stigmatizzante della povertà, si iscrive nello schema tipico del *workfare* ma alludendo ad attività svolte fuori dal mercato, come tali prive di retribuzione. Rischia di ripresentarsi così, per via statale, una

---

453 M. MAROCCO, *op. cit.*, p. 80.

454 Art. 4 co. 9 lett. *d)* e *d-bis)*, d. l. 4/2019. L'ipotesi vale anche in caso di genitori legalmente separati.

455 Art. 4 co. 3, d. l. 4/2019.

456 C'è, tuttavia, da chiedersi quanto questa previsione possa – nella sua applicazione concreta – creare disparità di genere laddove non dovesse accogliere una condivisa ripartizione dei compiti di cura entro le mura domestiche, tradizionalmente appannaggio delle sole donne.

457 Art. 4 co. 9-bis, d. l. 4/2019.

458 Secondo l'art. 8 del decreto ministeriale di attuazione dell'art. 25 del d. lgs. n. 150 del 2015, il giustificato motivo ricorre in caso di: *a)* documentato stato di malattia o di infortunio; *b)* servizio civile e richiamo alle armi; *c)* stato di gravidanza, per i periodi di astensione previsti dalla legge; *d)* gravi motivi familiari documentati o certificati; *e)* casi di limitazione legale della mobilità personale; *f)* ogni comprovato impedimento oggettivo o causa di forza maggiore, documenti o certificati cioè ogni fatto o circostanza che impedisca al soggetto di accettare l'offerta di lavoro congrua.

459 Art. 4 co. 15 d. l. 4/2019.

prassi oramai invalsa tra privati: l'ossimoro del lavoro gratuito in cui riecheggiano i lavori socialmente utili<sup>460</sup>.

### 5.3. I servizi per l'impiego e i *navigator*

L'introduzione del reddito di cittadinanza ha richiesto una revisione dell'organizzazione dei servizi per l'impiego, senza sconvolgere quanto disposto nel d. lgs. 150 del 2015. Tra le specificità del nostro modello di *welfare* va segnalato che gli investimenti in politiche del lavoro sono stati storicamente sbilanciati verso le politiche passive, a svantaggio dei servizi pubblici per il lavoro.

Da alcune rilevazioni in chiave comparatistica risulta un forte sottodimensionamento degli organici dei Cpl nel nostro Paese, che si riflette sul rapporto tra singolo operatore del Centro e rispettivo bacino di utenza<sup>461</sup>.

In ottemperanza all'art. 15 del d. l. n. 78/2015 e alla legge di bilancio 2018<sup>462</sup>, dall'1 luglio 2018 gli operatori dei Centri per l'impiego vengono trasferiti e/o assegnati presso le agenzie regionali o i relativi enti strumentali deputati alla gestione dei servizi per l'impiego<sup>463</sup>. Con la stessa legge di bilancio sono state stanziare risorse per la proroga ed

---

460 Nel caso dei lavori socialmente utili, è stato messo in luce come lo scambio debba inquadarsi «secondo i principi della sicurezza sociale, quantunque non possa negarsi che l'implicazione personale in un'attività lavorativa postuli necessariamente l'apprestamento di tutele proprie del lavoro *tout court*, quale che sia la forma in cui esso si svolge (art. 35 Cost.)» [così F. BANO, voce Lavori socialmente utili, in *Digesto*, Disc. Priv., Sez. Comm., Agg., 2000, p. 428; cfr. anche G. FERRARO, I contratti di lavoro, Padova, Cedam, 1998, p. 709]. Coerentemente a questo indirizzo dottrinale, la Corte di Cassazione ha specificato che il rapporto possiede «matrice essenzialmente assistenziale (...), pur non escludendosi l'applicabilità di alcuni istituti tipici del lavoro subordinato» (Cass. civ. Sez. lavoro, 29 gennaio 2007, n. 1828, in *Foro It.*, 2007, I, col. 1749, con nota di S. L. GENTILE; orientamento richiamato da Cass. civ. Sez. lavoro, 14 marzo 2018, n. 6155 in *Foro It.*, 2018, 7-8, 1, 2471). I giudici di legittimità si sono, poi, espressi anche in tema di diritto alla retribuzione stabilendo che nel caso in cui la prestazione si discosti, per contenuto e orario, da quella dovuta in base al programma originario e venga resa in contrasto con norme poste a tutela del lavoratore, trova applicazione la disciplina ex art. 2126 cod. civ., da reputarsi compatibile con il regime del lavoro pubblico contrattualizzato (Cass. Civ. Sez. Lav., 11 maggio 2009, n. 10759 in *Mass. Giur. It.*, 2009).

461 Al 2017 i dati mostrano una proporzione di 1 operatore per 380 utenti (cfr. ANPAL, *Rapporto di Monitoraggio sulla struttura ed il funzionamento dei servizi per il lavoro*, 2017), contro le medie europee significativamente più ridotte. Per fare un esempio, secondo le stime più recenti in Italia tra operatori dei Centri per l'Impiego e *navigator* si arriva a poco più di 10.000 dipendenti, contro i 95.000 della Germania (v. G. D'ANGELO, *Il paradosso dei navigator disoccupati*, in *L'essenziale*, 4 dicembre 2021, p. 7).

462 Art. 1, l. n. 205/2017, commi 793-799.

463 Pagati dallo Stato (nella misura di 2/3) e dalle Regioni (nella misura di 1/3). L'unica regione che ha espressamente previsto la permanenza del personale dei Cpl alle province è la regione Lombardia

eventuale stabilizzazione del personale impiegato nelle regioni a statuto ordinario con contratti a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa<sup>464</sup>.

Nel 2019 è stato adottato, contestualmente all'emanazione del decreto legge istitutivo del reddito di cittadinanza, un *Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro* di valenza triennale, aggiornato annualmente, con aumento della dotazione organica dei CpI a decorrere dall'anno 2020<sup>465</sup>. Tra gli oggetti più rilevanti del piano va segnalata l'introduzione di un nuovo tipo di operatore, il *navigator*, «figura centrale dell'assistenza tecnica fornita da Anpal Servizi ai centri per l'impiego»<sup>466</sup>. Precisando che i servizi erogati dai *navigator* non sono da intendersi sostitutivi delle funzioni dei centri per l'impiego (o altri servizi locali/regionali), ma in raccordo e a supporto di questi, lo stesso Piano prevede poi un elenco di mansioni che ci aiutano ad inquadrare meglio questa nuova figura professionale: supporto degli operatori dei CpI nella definizione e qualificazione del piano personalizzato previsto dalla norma; funzioni di assistenza tecnica agli operatori dei CpI impiegati nel supporto, ai beneficiari del RdC nel percorso di inclusione socio-lavorativa per garantire che il beneficiario porti a termine il programma con successo; supporto agli operatori dei CpI nel raccordo con i servizi erogati dai diversi attori del mercato del lavoro a livello locale o regionale in relazione alle esigenze dei beneficiari, valorizzando tutte le opportunità offerte dai servizi nel territorio; collaborazione con gli operatori dei CpI al fine di garantire la realizzazione delle diverse fasi del processo di servizio previsto dalla norma<sup>467</sup>. Un insieme di mansioni che possono essere riassunte genericamente in funzioni di supporto e coadiuvazione del personale in forza ai Centri per l'Impiego.

Una parentesi merita di essere aperta sul peculiare inquadramento lavorativo, giacché l'assunzione dei *navigator* da parte di Anpal Servizi è avvenuta con contratti di collaborazione coordinata e continuativa a scadenza biennale. Nell'aprile 2021 è stata

---

(cfr. ANPAL, *Rapporto di Monitoraggio sulla struttura ed il funzionamento dei servizi per il lavoro*, 2017, p. 16).

464 Circa 343 operatori, secondo una stima del 2018. Cfr. Audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero promossa dalla Commissione Lavoro Pubblico e Privato*, Previdenza sociale del Senato della Repubblica, Roma, 1 agosto 2018, p. 4; Decreto interministeriale del 15 febbraio 2018.

465 Più precisamente 3000 nel 2020, ulteriori 4600 nel 2021 (Art. 12, co. 3-bis, d.l. n. 4/2019 coordinato con l. n. 26/2019).

466 Hanno in media 35 anni, per il 54% sono donne e possiedono la laurea (voto medio 107, prevalentemente in giurisprudenza, economia, psicologia, scienze politiche, sociologia).

467 *Intesa Stato-Regioni sul «Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro»*, 16 aprile 2019, p. 5.

disposta la proroga fino a fine anno, senza che la legge di bilancio ne abbia previsto il rinnovo, preferendo puntare sulle agenzie private alle quali sono stati destinati incentivi ad hoc. Nella complessa eterogeneità degli adattamenti regionali, caratterizzati anche da forte ostruzionismo, da alcune testimonianze pare che in taluni contesti le mansioni e gli orari dei *navigator* siano stati assimilati a quelli degli operatori dei centri, prospettando possibili rivendicazioni per il riconoscimento della qualificazione subordinata del rapporto<sup>468</sup>.

Da settembre 2020 i navigator hanno lavorato su un *database*, MOO (*Mappatura Opportunità Occupazionali*), per poter censire le aziende italiane che abbiano assunto almeno un lavoratore nell'intervallo di tempo ricompreso tra il 2013 e il 2019 e poter delineare un quadro del fabbisogno occupazionale in Italia: interfacciandosi con le imprese, si deducono i posti vacanti a disposizione (*vacancies*), offrendo supporto per lo sviluppo di piani occupazionali<sup>469</sup>.

I dati pubblicati da Anpal nel settembre 2021 ci offrono un quadro molto parziale della presa in carico dei beneficiari da parte dei SpI e dai navigator, considerando che alcune Regioni non sono state in grado di comunicare i propri dati in virtù della mancata

---

468 Sul punto c'è un recente pronunciamento della Corte di Cassazione (Cass. Sez. lav. n. 3314 del 5/2/2019) che aveva confermato la conversione in lavoro subordinato dell'attività qualificata dalla PA come lavoro a progetto di un operatore in quanto l'attività lavorativa era interscambiabile con quelle proprie degli altri lavoratori che prestavano servizio alle dipendenze del Centro, riconoscendo l'obbligo di versamento della contribuzione previdenziale ed assistenziale ex art. 2126 c.c. La Corte, riprendendo un orientamento consolidato, ha affermato che «ai fini della qualificabilità come rapporto di pubblico impiego di un rapporto di lavoro prestato alle dipendenze di un ente pubblico non economico, rileva che il dipendente risulti effettivamente inserito nella organizzazione pubblicistica ed adibito ad un servizio rientrante nei fini istituzionali dell'ente pubblico, non rilevando in senso contrario l'assenza di un atto formale di nomina, né che si tratti di un rapporto a termine, e neppure che il rapporto si a affetto da nullità per violazione delle norme imperative sul divieto di nuove assunzioni» (*ex multis*, Cass. 28161/2018, 17101/2017, 1639/2012, 12749/2008, 20009/2005). Rilevano in tal senso gli indici sintomatici da valutarsi complessivamente che, nel caso di specie, sono riconducibili essenzialmente all'inserimento del lavoratore nell'organizzazione del Centro e nella soggezione del medesimo al potere organizzativo del collega dipendente del Centro stesso, l'adibizione a mansioni rientranti nei compiti istituzionali del Centro, la predeterminazione dell'orario di lavoro, l'attività eterodiretta nei tempi e nei modi che aveva ad oggetto prestazioni lavorative non diverse per contenuto e modalità di svolgimento da quelle proprie degli altri lavoratori che prestavano servizio presso il Centro. Per contro in altri casi, come in Campania, non c'è stato alcun contatto con gli uffici dei centri per l'impiego.

469 A. CANGEMI, *Navigator, come stanno andando i 'tutor' del Rdc e cosa hanno fatto in un anno (con il Covid)*, in *Fanpage.it*, 22 marzo 2021. Secondo i dati offerti da Anpal Servizi, è emerso che nel periodo ottobre 2020-marzo 2021 i navigator hanno individuato 29.610 opportunità occupazionali corrispondenti a 56.846 posizioni professionali segnalate dalle imprese: di queste ultime il 24% è da ritenersi un'esigenza immediata (*vacancies*) mentre il 47% rientra in un arco temporale del fabbisogno che oscilla tra i 6 e i 12 mesi (cfr. CORTE DEI CONTI, *Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro*, deliberazione n. 16/2021/G, p. 165).

interoperabilità dei sistemi informatici: su un totale di 1,1 milione di beneficiari del Rdc tenuti alla sottoscrizione di un Patto per il lavoro, solo il 37,9% è stato preso in carico dai centri per l'impiego<sup>470</sup>.

L'intermediazione di lavoro non è l'unico dei servizi che devono offrire i centri per l'impiego: formazione, riqualificazione, bilanci di competenze e orientamento sono tra gli strumenti principali che, in un contesto di carriere sempre più discontinue, vanno offerti al lavoratore<sup>471</sup>. Nel contesto del d. l. n. 4/2019 i centri per l'impiego vengono indicati, insieme ai comuni, come primo "contatto" con i destinatari, dovendo valutare la sussistenza di uno o più requisiti in seno all'ambito familiare<sup>472</sup>.

Come certificato dall'istituto di ricerca INAPP, negli ultimi 10 anni in tema di *matching* le agenzie per il lavoro hanno fatto poco meglio del servizio pubblico offerto dai Cpl<sup>473</sup>. Secondo i dati pervenuti dalle Regioni e risultanti da una recente indagine della Corte dei conti<sup>474</sup>, la rete dei Centri per l'impiego risulta composta, nel 2020, da 624 strutture le cui prestazioni sono articolate in otto aree, suddivise per funzione e poi ulteriormente articolate in singole attività. A tal proposito, solo il 71,1% dei Cpl ha attivato almeno cinque delle sei previste nell'«orientamento di II livello»<sup>475</sup>, mentre nell'«accompagnamento al lavoro» è solo la metà delle strutture (51,4%) ad aver concretizzato le attività previste.

Con il decreto legge n. 73 del 2021 (c.d. *Sostegni-bis*), all'art. 46, co. 2, vengono introdotte delle modifiche al d. lgs. n. 150/2015, in particolare sulla *governance* dell'Anpal Servizi: viene soppressa la figura del presidente<sup>476</sup>, rafforzando dunque il

470 Non sappiamo, dal medesimo rapporto, quanti di questi beneficiari siano stati presi in carico grazie all'operato dei *navigator* ma qualche dato emerge rispetto a quanti di questi abbiano trovato un posto di lavoro. Su questo punto, i dati più recenti provengono dalla Corte dei conti: dall'inizio del programma 352.000 soggetti hanno trovato un impiego, ma al 31 ottobre 2020 solo 193.000 (17%) lo conservavano ancora.

471 Il complesso delle attività svolte dai Cpl è identificato dalle prestazioni essenziali (LEP) enucleate dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 4 dell'11 gennaio 2018, di cui 15 rivolte ai lavoratori/persone in cerca di lavoro e 4 alle imprese. Nei LEP è condensata la *mission* dei nuovi servizi per l'impiego.

472 Assenza di occupazione da non più di due anni; età inferiore a 26 anni; essere beneficiario della NASPI o altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o averne terminato la fruizione da non più di un anno; aver sottoscritto un Patto di servizio in corso di validità presso i centri per l'impiego ai sensi dell'art. 20 del d. lgs. n. 150 del 2015.

473 6,9% dei rapporti attivati dalle agenzie contro il 4,3% dei Cpl.

474 CORTE DEI CONTI, *Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro*, deliberazione n. 16/2021/G.

475 Ha ad oggetto il bilancio delle competenze e del supporto all'utente nella progettazione di un piano di azione personale.

476 Al suo posto prevede quella di un direttore scelto tra esperti o personale incaricato di funzioni di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche in possesso di provata esperienza e

potere del ministro del Lavoro sull'operato dell'agenzia nell'ottica di una maggiore sinergia tra due attori fondamentali nel contesto del reddito di cittadinanza e delle politiche attive.

Nella legge di bilancio per il 2022 non è previsto il rinnovo dei contratti dei 2454 *navigator* ancora attivi<sup>477</sup>, mentre nel 2019 il primo governo Conte aveva previsto – con il *Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro* – 11.600 nuove assunzioni per i Centri per l'impiego entro la fine del 2021. Tuttavia, diverse regioni non hanno tuttora bandito i concorsi e, secondo i dati forniti dal Ministero del Lavoro, nel giugno 2021 gli assunti erano solo 2198.

#### **5.4. L'apparato sanzionatorio.**

Non privo di rilievi è l'inasprito apparato sanzionatorio, nel quale per la prima volta nella storia delle politiche passive italiane viene richiamato lo strumento penale<sup>478</sup>.

All'art. 7 spiccano, anzitutto, tre specifiche figure di reato di nuovo conio<sup>479</sup>:

- resa o utilizzazione di dichiarazioni/documenti falsi o attestanti cose non vere;
- omissione di informazioni dovute;
- omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio (anche se provenienti da attività irregolari) nonché di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio entro i termini di cui all'art. 3 co. 8, 9 e 11.

---

professionalità sulle materie di competenza dell'Anpal.

477 Sui 2980 originariamente assunti nel 2019.

478 R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, in *QuestioneGiustizia.it*, 6 giugno 2019, secondo il quale «l'eccesso punitivo espresso nella misura della sanzione pone evidenti problemi di costituzionalità»; G. IMPELLIZZIERI, *Le sanzioni nel reddito di cittadinanza*, in M. MAROCCO - S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale. Le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, Adapt Labour Studies e-Book series, n. 79, 2019, p. 100. Secondo l'A., il d.l. 4/2019 strizza l'occhio «a quello che la letteratura ha imparato a chiamare "populismo penale"». V. anche A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione*, cit., pp. 483-484, secondo la quale con un siffatto sistema sanzionatorio – che «lascia persino intravedere problemi di legittimità costituzionale» – si registra una «significativa torsione del sistema verso la sua componente vincolistico/punitiva».

479 Per l'indebita fruizione del REI erano previste solo sanzioni di tipo patrimoniale, specificamente disciplinate all'art. 12 d. lgs. 147/2017.

Sebbene l'ambito penalistico esuli dalle nostre specifiche competenze, pare ineludibile accennare di seguito all'articolato apparato sanzionatorio, al fine di meglio comprendere la portata del RdC nella sua complessità. Per le prime due fattispecie di reato, è prevista la reclusione da due a sei anni; per la terza, la reclusione da uno a tre anni. Pene accessorie sono, poi, costituite dall'«immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva» e dalla «restituzione di quanto indebitamente percepito»<sup>480</sup>, con l'impossibilità di tornare a richiedere il beneficio per i successivi dieci anni dalla condanna<sup>481</sup>.

Preposti ai controlli e alle verifiche sono, congiuntamente, i CpI, i comuni (con un particolare protagonismo relativo al controllo incrociato delle informazioni dichiarate), l'INPS, l'Agenzia delle Entrate e l'Ispettorato Nazionale del Lavoro che dovranno trasmettere la documentazione completa all'autorità giudiziaria, entro dieci giorni dall'accertamento; mentre l'irrogazione delle sanzioni patrimoniali, nonché il recupero dell'indebito, sarà compito esclusivo dell'INPS. Oltre alle succitate attività ispettive volte al contrasto del lavoro irregolare, vengono predisposti dei controlli per verificare l'effettivo stato delle coppie che risultino separate o abbiano cambiato residenza dopo l'1 settembre 2018<sup>482</sup>: all'uopo sono state implementate le dotazioni organiche della Guardia di Finanza (+100 ispettori)<sup>483</sup>, dell'Arma dei Carabinieri (+ 32 ispettori; +33 appuntati e carabinieri)<sup>484</sup>.

---

480 D. L. 4/2019; art. 7 co. 3. L'immediata revoca e la restituzione di quanto indebitamente percepito, ordinariamente disposte dall'INPS, possono altresì essere disposte dall'amministrazione erogante ex art. 7 co.4.

481 La decadenza (non retroattiva) dal beneficio è poi prevista in caso di: dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro non effettuata; mancata sottoscrizione del Patto per il Lavoro/per l'inclusione sociale; mancata partecipazione alle iniziative di carattere formativo; mancata adesione ai progetti di utilità collettiva di titolarità dei comuni; mancata accettazione di una delle tre proposte congrue; mancata comunicazione/comunicazione mendace in caso di variazione della condizione occupazionale «nelle forme dell'avvio di un'attività d'impresa o di lavoro autonomo»; mancato aggiornamento della DSU in caso di variazione del nucleo familiare; esito positivo di attività ispettiva circa lo svolgimento non dichiarato di attività di lavoro (sia esso dipendente, co.co.co o autonomo). Specifiche sanzioni patrimoniali sono previste in caso di mancata presentazione alle convocazioni dei CpI e dei servizi competenti per il contrasto alla povertà dei comuni; mancata presentazione alle iniziative di orientamento ex art. 20 co. 3 lett. a) del d. lgs. 150/2015; mancato rispetto degli impegni previsti nel Patto per l'inclusione sociale relativi alla frequenza dei corsi di istruzione o di formazione (art. 7, co. 7-9, d.l. 4/2019).

482 In particolare, «se la separazione o il divorzio sono avvenuti successivamente alla data del 1° settembre 2018, il cambio di residenza deve essere certificato da apposito verbale della polizia locale» (art. 2 co. 5 lett. a) d. l. 4/2019).

483 Art. 6, co. 6-bis d. l. 4/2019.

484 Art. 7 co. 15-*quater* e 15-*quinquies*.

Focalizzandoci, anzitutto, sulle fattispecie di reato, occorre rilevare la lacunosa tipizzazione operata dal legislatore che, nei fatti, affida agli operatori l'arduo compito di individuare il *discrimen* tra l'omissione di «informazioni dovute» (art. 7 co. 1) e l'«omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio, anche se provenienti da attività irregolari, nonché di altre *informazioni dovute* e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio» (art. 7 co.2; corsivo nostro): la prima condotta omissiva sarebbe punita con la reclusione da due a sei anni; la seconda con la reclusione da uno a tre anni. Trattasi in ambo i casi di «informazioni dovute»: un esempio classico è rappresentato dalla variazione della condizione occupazionale «nelle forme dell'avvio di un'attività di lavoro dipendente», poiché in tal caso «il maggior reddito da lavoro concorre alla determinazione del beneficio economico nella misura dell'80 per cento» (art. 3 co. 8)<sup>485</sup>.

In assenza di criteri interpretativi sussidiari, l'unica differenza che pare sussistere tra le due fattispecie è l'elemento soggettivo del dolo specifico, consistente nel truffaldino «fine di ottenere indebitamente il beneficio». Tale interpretazione relegherebbe alla pena meno severa l'ipotesi – tutt'altro che peregrina – in cui ci si discosti colposamente e sensibilmente dall'ammontare effettivo da dichiarare, fermo restando il possibile ricorso alla circostanza attenuante della particolare tenuità del fatto *ex art. 62 c.p.*

L'omissione delle comunicazioni relative alle variazioni di reddito o di patrimonio potrebbe avere ad oggetto, secondo il legislatore, anche «attività irregolari». Tralasciando la singolarità di un ipotetico obbligo di comunicare l'avvio di nuova «attività irregolare»<sup>486</sup>, non possiamo esimerci dall'evidenziare la mancanza di una definizione specifica che inquadri un numero chiuso di «attività irregolari»<sup>487</sup>, nonché l'indeterminatezza relativa al soggetto agente del reato<sup>488</sup>, al punto che si è parlato – in proposito – di «una sanzione senza disvalore e senza illecito penale»<sup>489</sup>. Per la prima ipotesi di reato di cui all'art. 7, co. 1 il legislatore ricorre ad «una fattispecie amplissima, che sembra comprendere ogni sorta di falsità e di omissione relativa ai

---

485 Per non fare che un esempio, se il componente single intascasse 780€ di RdC (500 reddito + 280 rimborso canone di locazione) e venisse assunto a luglio con uno stipendio di 1250€ mensili, da agosto il suo RdC scenderebbe a 363€ (83 reddito + 280 rimborso canone di locazione).

486 Come sostiene RIVERSO, «qui la norma sembra piuttosto velleitaria», giacché se il lavoratore autodenuncia la propria attività di lavoro, da un lato evita di incorrere nella pena da uno a tre anni, dall'altro incorre sicuramente nella perdita o riduzione del sussidio e relative contestazioni di natura fiscale e contributiva (R. RIVERSO, *op. cit.*).

487 A sottolinearlo è anche il Servizio Studi del Senato nel suo dossier sul d.l. 4/2019; cfr. p. 37.

488 Cfr. G. IMPELLIZZIERI, *op. cit.*, pp. 101-102.

489 R. RIVERSO, *op. cit.*

requisiti per l'accesso al RdC, e che dovrà essere riportata dentro limiti di concreta offensività recuperando la giurisprudenza in materia di falsità innocua e grossolana»<sup>490</sup>. Qualche perplessità sorge, altresì, sulla proporzionalità della pena prevista per l'ottenimento indebito del beneficio, più elevata rispetto al reato di falso materiale e ideologico in atto pubblico, dove la forbice edittale è da uno a sei anni. Come ammoniva il Servizio Studi del Senato, «potrebbe essere ritenuta opportuna una valutazione di tale profilo, considerato che le ipotesi di falso commesse da privati sono ordinariamente oggetto di sanzioni meno gravi rispetto alle corrispondenti ipotesi di falso commesse da pubblici ufficiali»<sup>491</sup>. Tali considerazioni portano ad individuare uno «iato sanzionatorio» che si pone in contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con il principio di rieducazione della pena (art. 27 Cost.), in virtù della recente giurisprudenza costituzionale sul sindacato della pena<sup>492</sup> che ha adottato il principio della proporzionalità della pena quale limite alla discrezionalità delle scelte legislative, dando seguito ad un orientamento che permette di ridefinire i limiti edittali pur in assenza di un'opzione costituzionalmente obbligata<sup>493</sup>.

D'accordo con quanto suggerito dal Comitato di valutazione sul reddito di cittadinanza<sup>494</sup>, andrebbe poi, valutata con più attenzione la pena accessoria dell'esclusione dall'accesso alla misura per 10 dalla condanna con riferimento a particolari reati, che pare in contrasto con il principio della piena reintegrazione sociale nei confronti di chi abbia già pagato il proprio debito con la giustizia.

Sfugge, infine, il motivo per il quale il legislatore non abbia fatto ricorso a due fattispecie di reato già presenti nel nostro codice penale, in rapporto di sussidiarietà l'una con l'altra<sup>495</sup>: l'art. 640-*bis* (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni

---

490 *Ibidem*.

491 *Ibid.* Il Giudice Riforma non manca di sottolineare altri confronti impari, tra cui – a titolo esemplificativo – sanzioni di natura contravvenzionale comminate ai datori di lavoro e poste a protezione della tutela della salute *ex* T.U. n. 81/2008; la pena prevista per il datore di lavoro nel delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro *ex* art. 603-*bis* c.p.; la pena comminata per il reato di falso in bilancio per amministratori e/o dirigenti societari; il reato di falso commesso dal privato *ex* art. 485 c.p.

492 Da ultimo, Corte Cost., sent. n. 40 del 13 gennaio 2019.

493 Cfr. R. RIVERSO, *op. cit.*

494 C. SARACENO – A. MARANO – C. BERLIRI – A. C. GIORIO – M. CENTRA – D. CHECCHI – P. BOZZAO – A. CIARINI – N. DE CAPITE – M. FRANZINI – C. GORI, *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ottobre 2021, p. 4.

495 Così ha chiarito la Corte cost. con ordinanza n. 95/2004, specificando che l'art. 316-*ter* è una «disposizione che – nel comminare sanzioni più miti di quelle previste dall'art. 640-*bis* c.p. – è

pubbliche)<sup>496</sup> e l'art. 316-ter (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato), considerando peraltro che il ricorso al diritto penale «dovrebbe rappresentare *extrema ratio*, “strettamente necessaria e proporzionata alla gravità della condotta e all’entità della lesione”»<sup>497</sup>. L'art. 640-bis consiste in un’ipotesi speciale di truffa<sup>498</sup> nei casi in cui “il fatto di cui all’art. 640 c.p. riguardi contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo o comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee”<sup>499</sup>. Con l’art. 316-ter, introdotto nel 2000, si punisce una fattispecie residuale e molto contigua rispetto alla truffa aggravata, prevedendo che “salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall’art. 640-bis<sup>500</sup>, chiunque mediante l’utilizzo o la presentazione di *dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l’omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee è punito con la reclusione da*

---

peraltro eloquentemente indicativa dell’intento legislativo di reprimere, con essa, fatti di minore gravità, sul piano del disvalore di condotta, rispetto a quelli attinti dalla norma principale”.

496 Richiamato nel testo del decreto all’art. 7 co. 3 in riferimento alle conseguenze per le quali, *ipso iure*, scatta «l’immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva e il beneficiario è tenuto alla restituzione di quanto indebitamente percepito». La pena per il reato previsto all’art. 640-bis è la reclusione da uno a sei anni.

497 S. BUOSO, *La condizionalità al lavoro nell’emergenza sanitaria*, in *Lav. Dir.*, 2021 (*early access*), p. 9. L’A. rimanda a sua volta a V. TORRE, *Il contrasto penale alla illegalità in materia di tutela del reddito*, 2018, pp. 677-679 e A. MORRONE, *Brevi cenni sui primi orientamenti della giurisprudenza penale in tema di reddito di cittadinanza*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2020, p. 267. Secondo BUOSO «non vi sono dubbi che il grossolano e aprioristico sbilanciamento sanzionatorio a favore del penale è da addebitare alla spendibilità a livello politico-elettorale trattandosi di provvedimento *applause oriented* e all’inesistenza di costi dell’incriminazione», ritenendo che per contro «l’instaurazione di un funzionante sistema di controlli preventivi richiederebbe la delineazione di un sapiente apparato organizzativo-strutturale e di congrui investimenti, obiettivi che il legislatore più recente rifugge o, comunque, non è in grado di sostenere e promuovere efficacemente» (*Ibidem*, p. 10).

498 In dottrina e in giurisprudenza è affiorato il dubbio se l’art. 640-bis configuri una circostanza aggravante della truffa o, piuttosto, una autonoma figura di reato. A sostegno della prima tesi, v. PELLISSERO, *Truffa per conseguire erogazioni pubbliche: circostanza aggravante o fattispecie autonoma?* (nota a Cass. 15 ottobre 1998), in *Dir. pen. e proc.*, 1999, 341; SPAGNOLO, *Breve commento*, cit. 703. A favore della fattispecie autonoma, v. Cass. 27 ottobre 2000, in *Dir. pen. e proc.*, 2001, 64, con nota di CORBETTA, *Sintesi della giurisprudenza. Truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche: è fattispecie autonoma*; D’ARMA, *Sulla natura giuridica della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, in *Cass. pen.*, 1999, 1235.

499 Cfr. V. TORRE, *Il contrasto penale alla illegalità in materia di tutela del reddito*, in *Lavoro e diritto*, autunno 2018, pp. 677 e ss. L’A. si sofferma ampiamente sulle difficoltà interpretative e sui tentativi dottrinali e giurisprudenziali di mettere ordine tra le fattispecie di cui all’art. 640-bis e 316-ter, con particolare riguardo alla frode in ambito previdenziale/assistenziale.

500 La pena prevista all’art. 640-bis è la reclusione da uno a sei anni.

sei mesi a tre anni” (corsivo nostro), prevedendo poi al secondo comma una soglia di punibilità (3999,99€) al di sotto della quale si applica solo una sanzione amministrativa. Il reato previsto all’art. 316-ter contempla una condotta, *de facto*, identica a quella punita dall’art. 7 co. 1 del decreto 4/2019; con una sanzione, però, decisamente più mite (reclusione da sei mesi a tre anni o degradazione a sanzione amministrativa in caso di rientro nella soglia di punibilità di cui sopra). Secondo autorevole dottrina, si può ritenere che siano riconducibili all’art. 316-ter c.p. “tutte quelle condotte decettive che si collocano al di fuori delle ipotesi di raggirio e artificio, come il mendacio semplice, il silenzio antidoveroso o l’omissione, nonché i casi in cui non vi sia un’induzione in errore né un danno patrimoniale, in modo tale da riportare ad una più coerente e ragionevole interpretazione lo schema tipico della truffa”<sup>501</sup>.

## **6. Le misure straordinarie di sostegno al reddito nell’emergenza sanitaria**

La crisi pandemica ha fatto venire a galla diverse disfunzioni dell’assetto protettivo italiano, piuttosto frammentario e particolarmente inefficace nei confronti dei soggetti con carriere discontinue<sup>502</sup>, ridefinendo il concetto di rischio sociale<sup>503</sup>. Sulla scorta delle misure *ad hoc* che di seguito analizzeremo, possiamo affermare che l’alluvionale legislazione sui nuovi incentivi, per quanto transitori e dettati dall’emergenza, ha significativamente avallato una transizione da un *welfare* cd. lavoristico, prospettato dall’art. 38 Cost. e basato su un modello assicurativo/previdenziale, ad un *welfare* universalistico/assistenziale, «in cui il fine proprio dello Stato sociale di tipo “beveridgiano” di liberazione del cittadino dal bisogno sia perseguito in una logica

---

501 Così V. TORRE, *op. cit.*; v. anche G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, Bologna, Zanichelli, p. 204 e S. SEMINARA, Sub art. 316 ter c.p., in *Commentario breve al codice penale*, a cura di G. FORTI, S. SEMINARA, G. ZUCCALÀ, Padova, Cedam, p. 1028. Sull’art. 316-ter ha avuto modo di esprimersi anche la Corte Costituzionale, dichiarando manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale rispetto agli artt. 3 e 10 della Cost., specificando che l’art. 316-ter mira ad assicurare agli interessi da esso protetti una tutela “complementare” rispetto a quella già cristallizzata nell’art. 640-bis c.p., coprendo eventuali esigenze di tutela non ricomprese nel paradigma della truffa (C. Cost. 12 marzo 2004, n. 95, in *Cass. Pen.*, 2004, 2249, con nota di MANDUCHI). Per approfondimenti, cfr. RIVERDITI, voce *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Digesto disc. pen.*, Agg. t. II, Torino, 2004, pp. 409 ss; SEMERARO, *Osservazioni in tema di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Cass. pen.*, 2001, 2563 ss.; PELLISSERO, *Commento alla l. 29 settembre 2000, n. 300*, in *Legis. pen.*, 2001, pp. 1035 ss.

502 P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali: dialogo virtuoso o interferenze?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 3/2021, p. 404.

503 S. BUOSO, *La condizionalità al lavoro nell’emergenza sanitaria*, in *Lav. Dir.*, 3/2021, che richiama il contributo di G. BUSILACCHI, *Contrastare le nuove povertà*, in *Il Mulino*, 3/2020, p. 466.

solidaristica che ne accoli l'onere alla fiscalità generale, a prescindere dalla condizione professionale e reddituale dei singoli»<sup>504</sup>.

I provvedimenti emergenziali adottati possono essere suddivisi in due macrocategorie: da un lato le misure di rifinanziamento straordinario degli ammortizzatori sociali<sup>505</sup> con contestuale sospensione dei licenziamenti per ragioni economiche<sup>506</sup>; dall'altro una rete di sicurezza tendenzialmente universalistica che ha coinvolto anche categorie di lavoratori finora esclusi<sup>507</sup>. Si tratta di un complesso di indennità di diverso importo e con differenti requisiti di accesso, riconosciute a partire dai primi mesi del *lockdown* e poi a più riprese prorogate, accomunate dal fatto di essere a carico integrale dello

---

504 N. DE MARINIS, *Le prospettive del nuovo welfare. Reddito senza lavoro o lavoro redditizio?*, in *Lav. Prev. Oggi.*, 9-10/2020, p. 503. Similmente, G. SIGILLÒ MASSARA, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3/2021, p. 292, S. BUOSO, *op. cit.*; C. GAROFALO, *I lavoratori autonomi durante l'emergenza Covid-19*, in *Il Lav. nella Giur.*, 11/2020, p. 1010; M. FAIOLI, *La prospettiva del more than just per il sostegno al reddito durante la pandemia*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2020, pp. 409 ss., secondo il quale «la pandemia, come l'alta marea, ritirandosi, permetterà di vedere le insufficienze del nostro sistema sul sostegno al reddito». Più cauto è il giudizio di MAURIZIO CINELLI, secondo il quale l'azione normativa si è svolta «in netta prevalenza lungo una linea di sostanziale continuità con l'assetto ordinamentale esistente (...); salvo colmare con disposizioni ad hoc (ma senza toccare le linee di sistema) alcune evidenti lacune o più marcate disparità» (M. CINELLI, *Il welfare al tempo della pandemia. Note a margine, pensando al dopo*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2020, p. 302).

505 Art. 68, d. l. n. 34/2020. Molto sinteticamente, giova rammentare che è stata introdotta un'apposita causale "Covid-19" con la quale si richiede semplicemente che il datore di lavoro abbia sospeso o ridotto l'attività lavorativa per eventi «ricongiungibili all'emergenza epidemiologica» (per le imprese appartenenti all'elenco di cui all'art. 10 del d. lgs. n. 148/2015); per le imprese appartenenti a settori nei quali esistono Fondi di solidarietà bilaterali è previsto – al pari di quelli previsti per il Fis – l'accesso alle risorse pubbliche. È stato poi riesumato l'istituto della cassa integrazione "in deroga", gestito dalle Regioni con una parziale statalizzazione dell'istituto che ha spostato sull'INPS la competenza a gestire le pratiche per i periodi successivi alle prime 9 settimane autorizzate dalla Regione. Cfr. R. DEL PUNTA, *Note sugli ammortizzatori sociali ai tempi del Covid-19*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2/2020, pp. 253 ss.

506 Art. 46, d. l. n. 18/2020 e – da ultimo – art. 40, d. l. n. 73/2021. Il divieto preclude per i datori la facoltà di licenziare per giustificato motivo oggettivo (art. 3, l. n. 604/1966) e nell'ultimo anno ha seguito un "doppio binario": entro il termine del 30 giugno 2021 è rimasto in vigore un generalizzato blocco dei licenziamenti, vigente da inizio pandemia; dall'1 luglio al 31 dicembre 2021 è stata prorogata il divieto in questione solo ai datori che abbiano richiesto un trattamento di integrazione salariale ex artt. 11 e 21, d. lgs. 148/2015 (con qualche eccezione tipizzata all'art. 40, co. 5, d. l. n. 73/2021).

507 Su questi, più specificamente, ci soffermeremo nelle pagine che seguono.

Stato<sup>508</sup> nei limiti della disponibilità finanziaria all'uopo stanziata<sup>509</sup> e della caducità della normativa<sup>510</sup>, valida «fino al termine del periodo di emergenza».

### **6.1. Indennità e reddito di ultima istanza: verso una tutela del lavoro “sans phrase”<sup>511</sup>?**

Coerentemente con diverse sollecitazioni promosse dalla dottrina<sup>512</sup> e con il dettato dell'art. 35 Cost., per la prima volta è stato introdotto in modo generalizzato un sostegno economico in favore di tutti quei lavoratori che, ancorché non titolari di un

---

508 Erogate concretamente dall'INPS o dalle casse professionali.

509 Tutte le misure sono subordinate a vincoli di spesa determinati *ex ante*, come tali condizionano il godimento del beneficio alla disponibilità delle risorse, causando in alcuni casi perversi effetti competitivi come accaduto con alcuni *click day* per inoltrare le richieste telematicamente. In merito al confronto tra adeguatezza della prestazione previdenziale e sufficienza della prestazione assistenziale, cfr. R. PESSI, *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3/2016, pp. 513 ss.; M. PERSIANI, *Sulla garanzia costituzionale dei mezzi adeguati alle esigenze di vita*, in *Dir. Rel. Ind.*, 154/2017, pp. 154 ss.; M. CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 1/2019, pp. 1 ss.; G. SIGILLÒ MASSARA, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, cit., p. 298.

510 La “caducità” è esplicita in tutte le disposizioni in cui figura l'espressione «fino al termine del periodo di emergenza» ma può ritenersi altrettanto esplicita anche in quelle norme «la cui operatività ha un senso solo in costanza all'evento calamitoso» (M. CINELLI, *Il welfare al tempo della pandemia. Note a margine pensando al dopo*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2020, p. 306).

511 M. PEDRAZZOLI, *Lavoro sans phrase e ordinamento dei lavori. Ipotesi sul lavoro autonomo*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1/1998; A. PERULLI, *Locatio operis e "lavoro sans phrase" nella prospettiva di un nuovo statuto giuridico dei lavoratori*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 21/1998; F. MARTELLONI, *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, Bologna, Bologna University Press, 2012, pp. 113-118.

512 T. TREU, *Per un nuovo programma di politiche del lavoro*, in L. MARIUCCI (a cura di), *Dopo la flessibilità, cosa?*, Bologna, 2006, 375; R. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali e occupabilità*, in *Dir. rel. ind.*, 2006; G. ZILIO GRANDI, M. SFERRAZZA, *Riforma degli ammortizzatori sociali e misure anticrisi*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il nuovo diritto del lavoro*, vol. II, *Rapporto individuale e processo del lavoro*, Torino, 2014, 533- 626.

rapporto subordinato, risultano esposti ad un rischio contrattuale idoneo ad incidere fin sulle condizioni di sussistenza.

Invero, finora c'erano stati tre timidi precedenti normativi in tema di sostegno del reddito dei lavoratori autonomi e atipici, rinvenibili nella legge Finanziaria per il 2007<sup>513</sup>, nella legge Finanziaria per il 2008<sup>514</sup> e, più recentemente, nel d. lgs. n. 81 del 2017<sup>515</sup>.

La tutela viene apprestata non solo nei confronti di quei lavoratori tradizionalmente considerati sottoprotetti – titolari di collaborazioni coordinate e continuative e lavoratori economicamente dipendenti<sup>516</sup> – ma anche per le categorie di lavoratori autonomi “classici”, artigiani, commercianti, professionisti iscritti ad ordini professionali<sup>517</sup>. Ne è emersa una disciplina molto stratificata, non sempre chiara ed in magmatica evoluzione, che rende ardua una ricognizione sistematica, recando con sé alcuni dubbi interpretativi circa il regime di compatibilità/cumulabilità tra le varie indennità<sup>518</sup>.

Più specificamente, la “nuova questione sociale”<sup>519</sup> trova una prima immediata risposta nel d. l. n. 18/2020 (c.d. Decreto “Cura Italia”) con le indennità di 600€ predisposte a tutela dei liberi professionisti titolari di partita iva, ai lavoratori titolari di collaborazione coordinata e continuativa iscritti alla gestione separata<sup>520</sup>, ai lavoratori autonomi iscritti

---

513 L. n. 296/2006, che ha previsto sostegni finanziari per programmi di riqualificazione e reinserimento professionale da favore ai lavoratori a progetto che avessero collaborato con aziende in crisi.

514 L. n. 247/2007, con cui sono state introdotte misure per il reinserimento lavorativo di “alcune categorie di lavoratori iscritti nella Gestione separata” nonché l’istituzione del «Fondo credito per il sostegno dell’attività intermittente dei lavoratori a progetto iscritti alla gestione separata di cui all’articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335», affinché i lavoratori a progetto non assicurati mediante altre forme obbligatorie potessero, in assenza di contratto, accedere “ad un credito fino a 600 euro mensili per dodici mesi con restituzione posticipata a ventiquattro o trentasei mesi, in grado di compensare cadute di reddito collegate ad attività intermittenti” (art. 1, co. 72, l. n. 247/2007).

515 Ha introdotto in via strutturale – dopo la disciplina sperimentale di cui all’art. 15 del D. Lgs. n. 22 del 2015 – l’indennità di disoccupazione riservata ai collaboratori coordinati e continuativi iscritti alla Gestione Separata non pensionati e privi di partita iva (c.d. Dis-coll).

516 Sulla nozione di lavoro economicamente dipendente, si rimanda a G. SANTORO PASSARELLI, *Il lavoro parasubordinato*, Milano, Franco Angeli, 1979; A. PERULLI, *Lavoro autonomo e dipendenza economica*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1/2003, p. 221; M. PALLINI, *Il lavoro economicamente dipendente*, Padova, Cedam, 2013; sulla definizione che ne ha dato l’ordinamento spagnolo, v. J. CRUZ VILLALÓN, *Il lavoro autonomo economicamente dipendente in Spagna*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2013.

517 G. SIGILLÒ MASSARA, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, cit., p. 299.

518 Su tutti, per le questioni interpretative sui profili di incumulabilità ed incompatibilità, cfr. C. GAROFALO, *I lavoratori autonomi durante l’emergenza covid19*, in *Il Lav. nella Giur.*, 11/2020, pp. 1015 ss.

519 V. FILÌ, *Diritto del lavoro dell’emergenza epidemiologica da covid19 e nuova “questione sociale”*, in *Il Lav. nella Giur.*, 4/2020, p. 339.

520 Art. 27, d. l. n. 18/2020.

alle gestioni speciali dell'AGO<sup>521</sup>, ai lavoratori stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali<sup>522</sup>, agli operai agricoli a tempo determinato<sup>523</sup>, ai lavoratori iscritti al Fondo pensioni Lavoratori dello spettacolo<sup>524</sup> e ai magistrati onorari<sup>525</sup>.

A queste misure *ad hoc* in cui – salvo alcuni requisiti relativi reddito e giornate lavorative minime – il bisogno è presunto, a chiusura del sistema si affianca il *reddito di ultima istanza*, deputato a fronteggiare quelle situazioni che, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da covid19, abbiano portato lavoratori – dipendenti e autonomi<sup>526</sup> – a cessare, ridurre o sospendere l'attività lavorativa<sup>527</sup>.

Dopo aver erogato “a pioggia” il bonus dei 600€ nei mesi di marzo ed aprile 2020, il Governo ha cambiato rotta e per il mese di maggio con il d.l. n. 34/2020 (c.d. Decreto “Rilancio”) ha riconosciuto un'indennità di 1000€ solo ai liberi professionisti titolari di partita iva iscritti alla Gestione separata dell'INPS purché abbiano subito una comprovata riduzione pari almeno al 33% del reddito nel secondo bimestre del 2020, rispetto al reddito del secondo bimestre 2019<sup>528</sup>. Per questa categoria di lavoratori si passa quindi ad una misura ancorata all'effettivo stato di necessità, mentre per i collaboratori rimane invariato quello di cui all'art. 27 del decreto “Cura Italia”. Quanto ai lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'AGO, essi vengono ricompresi tra i destinatari di una misura compensativa introdotta dall'art. 25 del decreto “Rilancio”, che prevede un riconoscimento, al sussistere delle condizioni previste ai commi 4, 5 e 6, di un contributo a fondo perduto di importo non inferiore a 1000€ per le persone fisiche, commisurato alla diminuzione del fatturato causata dall'emergenza Covid-19 ed erogato direttamente dall'Agenzia delle Entrate a “soggetti esercenti attività d'impresa e di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di partita iva”<sup>529</sup>.

---

521 Art. 28, d. l. n. 18/2020.

522 Art. 29, d. l. n. 18/2020.

523 Art. 30, d. l. n. 18/2020.

524 Art. 38, d. l. n. 18/2020.

525 Art. 119, d. l. n. 18/2020.

526 Nel caso dei lavoratori autonomi, questo tipo di incentivo compensa in qualche modo l'esclusione dei lavoratori iscritti agli enti privati di previdenza obbligatoria che non possono beneficiare delle altre indennità previste dalla decretazione emergenziale, ancorché versino nella medesima situazione di bisogno. Cfr. C. GAROFALO, *op. cit.*, p. 1013.

527 Art. 44, d. l. n. 18/2020. Inizialmente erogato nella misura di 600€, l'ammontare del beneficio è stato poi aumentato a 1000€ con il d. l. n. 104/2020.

528 Art. 84, co. 2, d. l. n. 34/2020. Viene precisato, altresì, che il reddito è individuato secondo il principio di cassa come differenza tra ricavi e compensi percepiti e le spese effettivamente sostenute nel periodo interessato e nell'esercizio dell'attività, comprese le eventuali quote di ammortamento.

529 Circolare Agenzia Entrate 13 giugno 2020, n. 15/E.

Un decreto ministeriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>530</sup> – consolidato dal successivo “Decreto Rilancio” – ha poi ricompreso “i lavoratori di partita iva, non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, che nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 siano stati titolari di contratti autonomi occasionali riconducibili alle disposizioni di cui all’art. 2222 del codice civile e che non abbiano un contratto in essere alla data del 23 febbraio 2020”, nonché gli incaricati alle vendite a domicilio di cui all’art. 19, D. Lgs. n. 114/1998<sup>531</sup>. I criteri di accesso al bonus di 600€ per tali categorie di lavoratori sono più stringenti rispetto a quelli previsti dagli artt. 27 e 28 del Decreto “Cura Italia”, richiedendo per i lavoratori occasionali un requisito contributivo minimo<sup>532</sup>, mutuato dalla disciplina della Dis-coll, e per gli incaricati alle vendite a domicilio un requisito reddituale collegato all’obbligo di iscrizione alla Gestione Separata INPS<sup>533</sup>.

Altri soggetti inizialmente esclusi e successivamente ricompresi tra i destinatari delle “nuove indennità per i lavoratori danneggiati dall’emergenza epidemiologica da COVID-19”<sup>534</sup> sono i lavoratori stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali<sup>535</sup>, i lavoratori intermittenti<sup>536</sup>, i collaboratori sportivi<sup>537</sup> e, ridotto a 500€, per i lavoratori domestici<sup>538</sup>.

---

530 D. M. del 30 aprile 2020, n. 10.

531 Purché per tali contratti vi sia stata, alla stessa data, l’iscrizione alla Gestione Separata dell’INPS con accredito nello stesso arco temporale di almeno un contributo mensile.

532 Un mese nel periodo dall’1 gennaio 2019 al 23 febbraio 2020, poi esteso al 29 febbraio 2020 per l’indennità prevista dal Decreto “Agosto”.

533 Circ. INPS 29 maggio 2020, n. 67.

534 Questa la rubrica dell’art. 84, d. l. n. 34/2020. Va menzionata anche l’inclusione, ad aprile, di lavoratori dello spettacolo precedentemente esclusi, ricomprendendo anche coloro che abbiano versato almeno 7 giornate contributive nel corso del 2019, guadagnando non più di 35.000€, esclusi comunque i titolari di lavoro dipendente o di pensione alla data del 19 maggio 2020.

535 A condizione che abbiano cessato involontariamente il rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020 e che, nello stesso periodo, abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate (art. 84, co. 8, lett. a), d. l. n. 34/2020).

536 Di cui agli artt. 13-18 del d. lgs. n. 81/2015, che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020 (art. 84, co. 8, lett. b), d. l. n. 34/2020).

537 Art. 98, d. l. n. 34/2020. Si tratta, nello specifico, di lavoratori impiegati con rapporti di collaborazione presso il CONI, il CIP, le federazioni sportive nazionali, gli enti di promozione sportiva, le società e associazioni sportive dilettantistiche attivi alla data del 23 febbraio 2020.

538 A condizione che abbiano in essere, al 23 febbraio 2020, uno o più contratti di lavoro per una durata complessiva superiore a 10 ore settimanali e che non siano conviventi con il datore di lavoro. Cfr. D. GAROFALO, *L’istituzione del fondo per il reddito di ultima istanza dei lavoratori danneggiati dal Covid-19*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale (vol. III – Covid19 e sostegno al reddito)*, p. 338.

Con il d. l. n. 104/2020 viene poi stanziata un'indennità onnicomprensiva ulteriore di 1000€<sup>539</sup> a favore dei lavoratori stagionali operanti, anche in virtù di un contratto di somministrazione, nei settori del turismo e stabilimenti termali nonché dei «lavoratori dipendenti e autonomi che in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da *Covid-19* hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro»<sup>540</sup> nei settori diversi dal turismo e stabilimenti termali, i lavoratori intermittenti, i lavoratori autonomi privi di partita iva, gli incaricati delle vendite a domicilio, i lavoratori del settore dello spettacolo in possesso dei requisiti contributivi di cui sopra.

Tali indennità variamente articolate, ad eccezione del reddito di ultima istanza, sono compatibili con l'erogazione del reddito di cittadinanza il cui ammontare sia inferiore a quello dell'indennità limitata al periodo e contesto pandemico, integrando in tal caso l'importo predetto sino all'ammontare dell'indennità stessa.

## 6.2. Il reddito di emergenza (REM)

Con il Decreto Rilancio<sup>541</sup> il Governo italiano ha introdotto una misura straordinaria di sostegno: il *reddito di emergenza* (REM). Questa si distingue dalle altre poiché si tratta, *sic et simpliciter*, di un'erogazione monetaria in favore dei «nuclei familiari in condizioni di necessità economica in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»<sup>542</sup>. Più specificamente i destinatari devono possedere cumulativamente i seguenti requisiti<sup>543</sup>: *a)* residenza in Italia; *b)* valore del reddito familiare nel mese di aprile 2020 inferiore alla soglia di 400€ (moltiplicati per il corrispondente parametro della scala di equivalenza<sup>544</sup> a seconda del numero dei componenti); *c)* valore del patrimonio mobiliare familiare inferiore ad una soglia di 10.000€, con riferimento all'anno 2019<sup>545</sup>; *d)* valore dell'ISEE inferiore a 15.000€.

Il reddito di emergenza non è cumulabile con la presenza di componenti che percepiscono o abbiano percepito una delle indennità emergenziali introdotte nelle

---

539 Rinnovata anche per i mesi di novembre e dicembre dal c.d. Decreto "Ristori", d. l. n. 137/2020.

540 Art. 9, co. 2, d. l. n. 104/2020.

541 Art. 82, d. l. n. 34/2020.

542 Art. 82, co. 1, d. l. n. 34/2020.

543 Art. 82, co. 2, d. l. n. 34/2020.

544 Coincidente con i coefficienti della scala di equivalenza del reddito di cittadinanza, di cui all'art. 2, co. 4, del d. l. n. 4/2019.

545 Valore che può aumentare di 5000€ per ogni componente, fino ad un massimo di 20.000€.

settimane in cui la pandemia era appena scoppiata<sup>546</sup>, tantomeno con la presenza di componenti che percepiscano già il reddito di cittadinanza o siano titolari di pensione diretta o indiretta<sup>547</sup>. Esclusi risultano, altresì, i titolari di un rapporto di lavoro dipendente la cui retribuzione lorda sia superiore alle soglie reddituali su menzionate. Nondimeno, specifiche cause di esclusione riguardano i soggetti che si trovino in stato detentivo (per tutta la durata della pena) e i ricoverati in istituti di cura di lunga degenza o altre strutture a totale carico dello Stato, “invisibili” anche ai fini della scala di equivalenza che non tiene conto di tali soggetti.

Questa misura, che in principio sarebbe durata solo due mesi, è stata oggetto di diverse proroghe, fino a settembre 2021<sup>548</sup> ed ha coinvolto una quota più ampia di famiglie con individui di cittadinanza non italiana rispetto al reddito di cittadinanza<sup>549</sup>.

### **6.3. La sospensione delle condizionalità**

Sebbene l’effettività delle misure di condizionalità risultasse già assai ridotta e solo da pochi mesi fosse operativa la c.d. “fase 2” del reddito di cittadinanza, attinente alle politiche attive, coerentemente con la sospensione delle attività ritenute non di prima necessità, l’art. 40 del d. l. n. 18/2020<sup>550</sup> ha disposto la sospensione della condizionalità prevista a carico dei percettori di Naspi, Dis-coll e reddito di cittadinanza: viene meno così l’obbligo di partecipare alle iniziative di politica attiva, o a quelle misure di accompagnamento al lavoro che impongono al percettore di rispettare percorsi personalizzati per l’inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro, al pari dell’obbligo di partecipare a Progetti Utili alla Collettività (c.d. PUC)<sup>551</sup>. Tuttavia, il comma 1-*bis*, inserito in sede di conversione dopo aspre critiche, ha disposto che la

---

546 Più precisamente, una delle indennità di cui agli artt. 27, 28, 29, 30, 38, 44, 84, 85 del d.l. n. 18/2020.

547 Ad eccezione, in tal caso, dell’assegno ordinario di validità.

548 Art. 36, d. l. n. 73/2021.

549 24,3% il Rem, contro il 14,4% del Rdc (ISTAT, *Mercato del lavoro, redditi e misure di sostegno*, cit.).

Questo dato è legato alla semplificazione dei requisiti di accesso per il Rem rispetto al Rdc, considerando che è stato eliminato il vincolo del periodo di permanenza in Italia per almeno 10 anni, mantenendo solo quello della residenza.

550 Confermata dal Decreto “Rilancio” – art. 76 d. l. n. 34/2020 – la sospensione è rimasta in vigore nella fase pandemica più acuta fino al 17 luglio 2020, data in cui i servizi per l’impiego sono ripartiti a pieno regime. Ciò è avvenuto nonostante lo stato di emergenza fosse stato prorogato fino al 31 dicembre 2021 e, nel momento in cui si scrive, è tuttora vigente.

551 Secondo i dati aggiornati a gennaio 2021, solo 1247 Comuni sono riusciti ad attivare progetti di utilità collettiva, impiegando circa cinquemila beneficiari su una platea di circa un milione di destinatari della misura (A. D’ALOIA – G. AGOLINO, *op. cit.*, p. 353).

sospensione totale della condizionalità decretata con il d. l. n. 18/2020 non incide sulle attività di *formazione professionale e orientamento al lavoro*, nonché sulle altre attività connesse ai *ai patti per il lavoro* e ai *patti per l'inclusione sociale* che, ove possibile, devono essere svolte a distanza. Inoltre, lo stesso comma specifica che la sospensione della condizionalità non vale relativamente alle offerte di lavoro congrue che dovessero pervenire nell'ambito del comune di appartenenza<sup>552</sup>.

Accolta favorevolmente dalla maggior parte dei commentatori<sup>553</sup>, la norma ha portato qualcuno a considerare il coacervo di misure emergenziali di sostegno al reddito come una forma di *reddito di base parziale*: misure, cioè, «di allocazione reddituale generalizzata della ricchezza, trasversali rispetto alla posizione ed anche al tipo della relazione lavorativa», sebbene la tutela non risulti ancora universale, ma rivolta a soggetti appartenenti a specifiche categorie ed in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. Inoltre, possono essere definite *reddito di base parziale* poiché «percepibili da soggetti occupati, anche se gravati dalla crisi e definite in misura simile per tutti i beneficiari»<sup>554</sup>.

In un contesto dominato dalla complicata e gravosa ricerca di nuova occupazione, è stata disposta anche la semplificazione e contestuale proroga dei percorsi di sostegno alla disoccupazione: è stato, infatti, ampliato il termine di decadenza ordinario per la presentazione delle domande di prestazione per Naspi e Dis-coll, a favore dei lavoratori che abbiano cessato il rapporto tra l'1 gennaio e il 31 dicembre 2020 e prorogata la durata delle prestazioni in scadenza durante il periodo di emergenza (a condizione che il beneficiario non abbia goduto delle indennità Covid). Vengono poi semplificati i criteri di accesso alla prestazione, prevedendo – fino al 31 dicembre 2021 – l'eliminazione del

---

552 L. VALENTE, *La sospensione delle misure di condizionalità*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, p. 279.

553 Tra le poche a scostarsi da un giudizio pressoché unanime, cfr. L. VALENTE, *La sospensione delle misure di condizionalità*, cit., p. 278: secondo l'A. «la norma conferma l'arretratezza in cui versano i nostri servizi per il lavoro e la totale impreparazione delle regioni a gestire le politiche del lavoro con modalità digitali», arrivando ad affermare che «la mancata erogazione dei Lep previsti dal d. m. n. 4/2018, neppure con modalità a distanza, configura una grave lesione del diritto al lavoro sancito dall'art. 4 Cost.». Per contro, Maurizio Cinelli non solo ha accolto favorevolmente tale sospensione, ma ha auspicato «un effetto di “radicamento” (...) per quanto riguarda l'attenuazione del vincolo della condizionalità» (M. CINELLI, *Il welfare al tempo della pandemia*, cit., p. 308).

554 Così G. SIGILLÒ MASSARA, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, cit., p. 299. Merita di essere richiamata, in proposito, una proposta di reddito di base emergenziale, per la quale si rimanda a: J. DE WISPELAERE – L. MORALES, *Emergency basic income during the pandemic*, in *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, 2021, pp. 248 ss.

*décalage* nonché del requisito delle 30 giornate di effettivo lavoro negli ultimi 12 mesi antecedenti alla cessazione del rapporto di lavoro.

Va sottolineato, peraltro, che a far data dall'1 gennaio 2022 è previsto il recupero delle pregresse riduzioni nel frattempo maturate, con una brusca riduzione della Naspi ancora in godimento<sup>555</sup>.

## 7. Il sostegno al reddito nel presente e nell'immediato futuro.

Dalla legge di bilancio, emerge una propensione dell'attuale maggioranza parlamentare verso un maggiore rigore, privilegiando una condizionalità c.d. *hard* che prevede la possibilità di rifiutare l'offerta di lavoro ritenuta *congrua* due volte (anziché tre)<sup>556</sup>, un meccanismo di *décalage* che prevede una detrazione di 5€ al mese se si rifiuta la prima offerta, un sistema di incentivi *ad hoc* che dirottano il ricollocamento verso le agenzie private<sup>557</sup>, abbandonando contestualmente la strada dei precari *navigator* ritenuta fallimentare, ed un meccanismo di benefici e sgravi fiscali che i datori incasseranno anche in caso di assunzioni con contratti precari<sup>558</sup>. Vane sono state le osservazioni dell'autorevole Comitato scientifico istituito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e presieduto dalla sociologa Chiara Saraceno<sup>559</sup>, nonché di autorevole dottrina<sup>560</sup>, che non hanno mancato di sollevare obiezioni ad un sistema di condizionalità imperniato su un apparato sanzionatorio di "governo penale dei poveri"<sup>561</sup>.

---

555 P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali*, cit., p. 405.

556 La prima sarà ritenuta congrua entro 80 chilometri dalla residenza, mentre la seconda dovrà essere accettata su tutto il territorio nazionale.

557 Destinatarie di un bonus del 20% per i contratti da esse intermediati.

558 Prima tale beneficio era condizionato ad un'assunzione "a tempo pieno e indeterminato" (art. 8, d. l. n. 4/2019).

559 Il *dossier* sarà trattato analiticamente nel terzo capitolo.

560 Senza pretesa di esaustività, ci si limita a richiamare: A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione*, cit.; ID., *Poveri finti e poveri vinti. Correttivi utili per non fare di tutta tutta l'erba un fascio*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 136/2020; M. VINCIERI, *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1/2020; M. FORLIVESI, *Il c.d. "reddito di cittadinanza": luci ed ombre della via italiana al reddito minimo garantito*, in *Prof. Studi*, 5/2019; G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro*, cit.; L. TASCHINI, *Le sanzioni*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, cit.

561 Come lo ha definito ROBERTO RIVERSO, *op. cit.*

Allo stato attuale, mancano quattro decreti attuativi promessi nella legge 26 del 2019, relativi agli indirizzi e modelli nazionali per la redazione del Patto per il lavoro<sup>562</sup>, modalità di accesso al credito di imposta riconosciuto al datore di lavoro che comunica alla piattaforma digitale dedicata al reddito di cittadinanza la disponibilità di posti vacanti<sup>563</sup> e le modalità di determinazione della contribuzione versata all'INPS dal Fondo di solidarietà per il lavoro in somministrazione, per i periodi non coperti da contribuzione obbligatoria<sup>564</sup>.

La tanto decantata funzione di *matching* è stata inibita, tra le altre cose, dalla mancata operatività della piattaforma digitale di cui all'art. 6, co. 1, d. l. n. 4/2019, che avrebbe dovuto mettere i percettori di Rdc nelle condizioni d'iniziare il percorso di attivazione da remoto senza necessariamente recarsi personalmente presso il centro per l'impiego. MyAnpal, applicazione che avrebbe dovuto agevolare iniziative di *labour exchange* sul territorio nazionale, mostrando i posti di lavoro disponibili in tempo reale, «non elabora l'enorme quantità di informazioni provenienti dai centri per l'impiego regionali» e si può dire che è rimasta «un grande contenitore di informazioni che serve soprattutto come “deposito” digitale per gli adempimenti amministrativi»<sup>565</sup>.

Per provare a cambiare rotta, nell'ambito del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* il Governo ha immaginato un *Piano Nazionale Nuove Competenze*, che prevede il rafforzamento del sistema della formazione professionale e un sistema unico di reinserimento nel mercato del lavoro, battezzato con l'acronimo di *GOL* (Garanzia di occupabilità)<sup>566</sup>, finalizzato a promuovere l'inserimento occupazionale di tutti i «privi di impiego»<sup>567</sup> che abbiano stipulato il *Patto di servizio personalizzato* o il *Patto per il lavoro*. Per monitorare “tempestivamente” l'efficienza delle politiche attive, finora oggetto di rilevazioni statistiche molto disomogenee, parziali e lacunose – dettate anche dalla frammentarietà territoriale – è stato introdotto con il Decreto “Rilancio” un *Osservatorio sul mercato del lavoro*<sup>568</sup> istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Nato in seno all'emergenza sanitaria, precipuo scopo dell'Osservatorio

---

562 Art. 4, co. 7, d. l. n. 4/2019 conv. con l. n. 26/2019.

563 Art. 8, co. 7, d. l. n. 4/2019 conv. con l. n. 26/2019.

564 Art. 22, co. 6, d. l. n. 4/2019 conv. con l. n. 26/2019.

565 L. VALENTE, *op. cit.*, pp. 278-279; P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali*, cit., p. 411.

566 Art. 1, cc. 324-328, l. n. 178/2020.

567 Art. 19, d. lgs. n. 150/2015.

568 Art. 99, d. l. n. 34/2020.

è un monitoraggio finalizzato alla programmazione efficiente di «adeguate strategie occupazionali, incluse politiche attive per il lavoro e per la formazione».

Cogliendo l'occasione dell'emergenza, che ha messo a nudo la fragilità dell'assetto protettivo spingendo ad estendere le misure di sostegno al reddito ad una più ampia area del lavoro autonomo, la legge di bilancio 2021 ha introdotto – per il triennio 2021-2023 – un primo, più strutturale, intervento migliorativo individuato nell'*indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (Iscro)*<sup>569</sup>, con l'obiettivo di garantire una temporanea continuità reddituale ai lavoratori iscritti alla Gestione Separata dell'INPS che esercitano abitualmente un'attività di lavoro autonomo, in presenza di riduzioni del fatturato del 50% o superiore rispetto alla media del triennio precedente: l'importo dell'indennità ammonta al 25% di quanto percepito l'anno precedente alla presentazione della domanda. Si tratta di un intervento che colma certamente una lacuna essenziale nel *welfare* italiano, sebbene restino esclusi i liberi professionisti iscritti alle Casse di previdenza private<sup>570</sup>.

Nel complesso delle variegata e molteplici misure, restano privi di protezione sociale – anche durante la pandemia che aveva permesso di allargare profondamente le maglie delle tutele verso un'ottica universale – quelli che Maurizio Cinelli ha definito “gli altri poveri”: a qualche attenzione in più per i poveri non è corrisposta la stessa importanza accordata agli occupati irregolari, ai senza dimora, ai migranti<sup>571</sup> che «restano nelle condizioni di emarginazione in cui si trovavano; semmai con il carico aggiuntivo di difficoltà dovute all'attuale situazione di crisi»<sup>572</sup>.

## **8. Le misure di contrasto alla povertà nel contesto europeo**

Insieme alla Grecia, l'Italia è stata l'ultimo Paese dell'Unione Europea ad adottare una misura di reddito minimo. Della cornice giuridica eurounitaria si è detto<sup>573</sup>, restano da analizzare – sia pur in superficie – le principali tendenze nell'eterogeneo contesto

---

569 Art. 1, cc. 386-400, l. n. 178/2020.

570 Su questo punto torneremo nel terzo capitolo, ragionando *de jure condendo* sulla possibilità di una riforma degli ammortizzatori sociali.

571 Sebbene in questo caso siano state quantomeno concesse delle proroghe al permesso di soggiorno ricollegate anche ai permessi per lavoro stagionale (art. 103 d. l. n. 18/2020). Si tratta comunque di una “regolarizzazione con doppio con compromesso”, in quanto riferita soltanto a una parte minoritaria dei potenziali aventi titolo e limitata nel tempo, poiché legata alla durata del permesso di soggiorno (M. CINELLI, *Il welfare al tempo della pandemia*, cit., p. 313).

572 M. CINELLI, *Il welfare al tempo della pandemia*, cit., p. 313. V. Anche M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza un anno dopo*, cit., pp. 35 ss.

573 V. *supra*, pp. 38-42.

continentale, tra schemi consolidati di reddito minimo e prime sperimentazioni di reddito di base.

Nel ribadire che in ogni stato membro esiste una disciplina del reddito minimo, il Rapporto Empl sottolinea che nella maggior parte delle legislazioni nazionali il sussidio costituisce una misura «condizionata» collegata alle politiche attive del lavoro: *«the first trend concerns the strengthening of conditionality, and in particular the effort to link minimum income schemes more strictly with the labour market, work commitments, and more in general labour policies»*, si legge nel Rapporto; e ancora: *«in all EU countries, minimum income support has been transformed from a mere economic support to an active measure intended to accompany the beneficiaries in moving from social exclusion to active life»*<sup>574</sup>. Altre tendenze segnalate nel *Report* sono altresì meritevoli di essere menzionate: tra queste, i criteri di eleggibilità rigorosi con limiti temporali stringenti con l'incentivo ad un più celere reinserimento lavorativo<sup>575</sup>, l'oscillazione tra centralizzazione e frammentazione territoriale causata dalla decentralizzazione delle funzioni di gestione e regolamentazione<sup>576</sup> e, quale corollario del principio di condizionalità, l'obbligo di partecipare a lavori utili alla collettività.

Escluso l'elemento della condizionalità, gli schemi di reddito minimo variano significativamente nella loro adeguatezza, copertura e articolazione delle misure di attivazione del mercato del lavoro. La ricerca comparata<sup>577</sup> evidenzia diverse impostazioni della rete di sicurezza sociale di ultima istanza.

In un primo gruppo di paesi possono essere ricompresi Belgio, Lussemburgo e Olanda, i cui sistemi di reddito minimo operano in funzione antipovertà con soglie inferiori rispetto alle misure di protezione sociale di livello superiore (assicurazione contro la disoccupazione e l'invalidità, politiche attive) che mostrano un alto grado di inclusività in termini di copertura, condizioni di ammissibilità e durata della fruizione. In un contesto del genere, i redditi minimi di ultima istanza basati sull'accertamento dei mezzi, rivestono un ruolo piuttosto residuale, con un'incidenza di circa il 2% della popolazione in età lavorativa<sup>578</sup>.

574 EMPL, *Minimum income policies in EU member states*, Bruxelles, European Union, 2017.

575 Tali requisiti hanno di fatto determinato una copertura minore e una riduzione degli importi. Cfr. *ibidem*, p. 54.

576 Ad es. in alcuni stati come Svezia, Slovacchia e, recentemente, Spagna, il sistema è centralizzato a livello nazionale, mentre in altri tra cui Austria e Paesi Bassi è gestito localmente.

577 Si è preso a riferimento, in particolare il recente documento emesso dal Parlamento Europeo: R. A. KONLE-SEIDL, *Strengthening minimum income protection in the EU*, European Parliament, 2021.

578 Dati relativi a Danimarca, Svezia e Belgio, cfr. R. A. KONLE-SEIDL, *Strengthening minimum income protection in the EU*, European Parliament, 2021, p. 3.

In altri contesti, il reddito minimo è più generoso e completo, andando ad agire non solo come strumento pauperistico, ma anche come strumento principale per fornire protezione sociale. Ne sono esempio Inghilterra ed Irlanda, dove la protezione sociale combina gli strumenti di tutela contro la disoccupazione all'assistenza sociale, orientando i sussidi verso chi cerca lavoro e riuscendo a coprire una buona fetta della popolazione in età lavorativa. Il sistema tedesco Hartz IV, introdotto nel 2005 e preso a modello da altri stati membri<sup>579</sup> come schema di protezione sociale dominante per le famiglie bisognose, non è altro che un “*basic income scheme for jobseekers*” codificato nel Codice della previdenza sociale (SGB II)<sup>580</sup>.

Altri Paesi dell'Europa continentale (come l'Austria o la Francia) ricorrono a sistemi più stratificati: la Francia ha infatti mantenuto nel tempo un sistema a tre livelli che prevede l'indennità assicurativa, quella di disoccupazione (finanziata dalla fiscalità generale) e il reddito minimo. Il principale strumento di contrasto alla povertà è il *revenu de solidarité active (RSA)*, istituito nel 2009 in sostituzione del *revenu minimum d'insertion* e dell'*allocation de parent isolé*. I *minima sociaux* prevedono diversi schemi di reddito minimo, diversificati per categorie di utenti e accomunate dal finanziamento per via fiscale e dalla presenza di una prova dei mezzi legata al reddito e a ogni altra forma di entrata a disposizione dei potenziali utenti<sup>581</sup>. Si parla, negli ultimi anni, dell'introduzione di un *revenu universel d'activité*, che rimpiazzerà gran parte degli attuali trasferimenti monetari condizionati alla situazione economica dei beneficiari<sup>582</sup>.

---

579 Tra cui l'Italia, v. E. M. HOHNERLEIN, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019)*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3/2019, pp. 609 ss.

580 Più precisamente, si tratta del sussidio *Arbeitslosengeld II* introdotto dall'1 gennaio 2005 con la riforma *Hartz IV*, integrato nel *Sozialgesetzbuch (SGB)*: il sussidio è collegato allo stato di bisogno e presuppone un'abilità al lavoro per almeno tre ore al giorno. Il sistema sanzionatorio prevede una decurtazione del 30% della misura per tre mesi dopo la prima violazione degli obblighi, del 60% dopo la seconda, e la decadenza dopo la terza (E. M. HOHNERLEIN, *op. cit.*, pp. 611 ss.). Tuttavia nel 2019 *Sanktionsfrei* e INES Berlino hanno avviato un programma triennale di sperimentazione denominato *HartzPlus*, che su un nucleo ristretto di beneficiari (250) prevede la sospensione dell'apparato sanzionatorio (<https://hartz-plus.de/hpenglish>) per verificare l'effetto su salute, benessere e altri fattori socio-economici. L'ammontare dell'erogazione sperimentale è di 424€ al mese, che corrispondono all'importo medio delle indennità di disoccupazione. Cfr. S. FULLBRUNN – L. DELSEN – J. VYRASTEKOVA, *Experimental Economics: A Test-Bed for the Unconditional Basic Income?*, in L. DELSEN (ed.), *Empirical Research on an Unconditional Basic Income in Europe*, Nijmegen, Springer, 2019, p. 172; A. ALOISI – V. DE STEFANO, *Il tuo capo è un algoritmo. Contro il lavoro disumano*, Roma-Bari, Laterza, 2020, p. 179.

581 Cfr. A. CIARINI – S. GIRARDI – V. PULIGNANO, *Reddito minimo e politiche attive del lavoro. Le trappole dell'attivazione work-first e i mutamenti delle politiche sociali*, in A. CIARINI (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 69-70.

582 M. FERRERA, *La società del Quinto Stato*, Bari, Laterza, 2019, p. 90.

Nei paesi economicamente più deboli (Europa meridionale e orientale), i sistemi di reddito minimo sono categoriali, più frammentari e incompleti. Ciononostante, alcuni stati del sud (Italia, Grecia, Spagna) forniscono principalmente sostegno alle famiglie a basso reddito sotto forma di erogazioni di tipo assicurativo-contributivo. Oltre all'Italia, che ha introdotto nel 2019 il reddito di cittadinanza, la Grecia ha provveduto nel 2017 in conseguenza dei devastanti effetti prodotti dalla crisi finanziaria e la Spagna ha riformato di recente le misure di sostegno al reddito<sup>583</sup>.

Una ricerca del 2018<sup>584</sup> ha cercato di classificare gli schemi di reddito minimo in Europa secondo una tassonomia della condizionalità grazie ad un indicatore basato cumulativamente sui seguenti parametri:

a) – Requisiti della disponibilità al lavoro, distinguendo tra paesi che mantengono questi requisiti per l'intera durata del sussidio e altri che invece puntano più sulla formazione a tempo pieno<sup>585</sup>;

b) – Mobilità professionale: un modo comune con cui molti paesi aumentato il rigore delle regole di disponibilità al lavoro è quello di richiedere che i beneficiari cerchino e accettino lavori in occupazioni inedite per il proprio bagaglio professionale. Simili restrizioni possono riguardare anche i salari, con l'impossibilità in alcuni casi di rifiutare un salario inferiore a quello guadagnato in precedenza. Secondo quanto rilevato dagli autori, tutti i paesi del loro campione richiedono la mobilità professionale, tuttavia il rigore cambia a seconda della modulazione dei requisiti;

c) – Mobilità geografica, ossia la distanza entro la quale gli individui devono cercare lavoro. Il parametro della distanza massima ritenuta accettabile può comportare addirittura il trasferimento, in altri casi solo un più o meno tenue pendolarismo<sup>586</sup>;

d) – Giustificato motivo per poter rifiutare offerte di lavoro: la severità delle politiche attive può anche variare a seconda di ciò che viene considerato *ex lege* un valido motivo per non accettare un'offerta di lavoro. In questo ambito, diffuse nella maggior parte dei

---

583 V. *infra*, cap. 2, par. 8.3.5.

584 H. IMMERVOLL – C. KNOTZ, *How Demanding Are Activation Requirements for Jobseekers?*, IZA Discussion Paper Series No. 11704, Bonn, IZA Institute of Labor Economics, 2018.

585 Come Irlanda e Spagna, in cui la partecipazione alla formazione a tempo pieno implica che il soggetto è autorizzato a essere non disponibile al lavoro; mentre ad es. in Svezia e in Austria i soggetti in formazione devono comunque continuare a cercare lavoro ed accettare offerte adeguate.

586 Spesso tale parametro viene identificato in tempi di percorrenza, altre volte anche in chilometri di distanza. In Francia, ad esempio, le persone in cerca di lavoro possono ottenerlo entro una distanza massima di 30km da casa, mentre in Austria l'offerta di lavoro può essere fino a due ore di distanza dalla residenza, che diventano tre per i Paesi Bassi.

paesi sono le ragioni legate a motivi di salute, così come in diversi paesi è frequente anche la giustificazione che attiene alle responsabilità di cura ed assistenza;

e) – Documentazione dell’attività di ricerca: i requisiti sulla documentazione dell’attività di ricerca di lavoro possono aumentare il rigore dell’attivazione richiedendo ad esempio una significativa quantità di prove da presentare e aumentando la frequenza con cui i beneficiari devono presentare tali prove<sup>587</sup>.

f) – Sanzioni per il rifiuto delle offerte di lavoro e della partecipazione alle politiche attive: se l’offerta di lavoro ricevuta dal destinatario viene considerata “congrua”, molti paesi introducono sanzioni per garantire che questa venga accettata. La severità di questi requisiti varia a seconda della gravità delle sanzioni: in alcuni casi le sanzioni consistono in una riduzione dei pagamenti limitata nel tempo<sup>588</sup>, in altri possono portare alla cessazione del trattamento<sup>589</sup>. La severità nell’ambito di tale parametro può variare anche nel numero di offerte di lavoro adeguate che si possono rifiutare prima di essere soggetti a sanzioni<sup>590</sup>

Sulla base dell’aggregazione di tali parametri riferiti all’anno 2017, i ricercatori hanno elaborato una classifica che, per quanto relativamente datata<sup>591</sup>, mostra uno scenario che merita di essere riportato.

---

587 Vengono citati gli esempi di Malta, dove gli individui sono tenuti ad avere un “diario” di ricerca del lavoro e a fornire i dettagli ai datori ai quali inoltrano domanda di assunzione, e Cipro, in cui i beneficiari del reddito minimo non sono tenuti a presentare prove, ma devono firmare ad intervalli regolari presso l’Ufficio di Sicurezza Sociale per continuare a ricevere il pagamento.

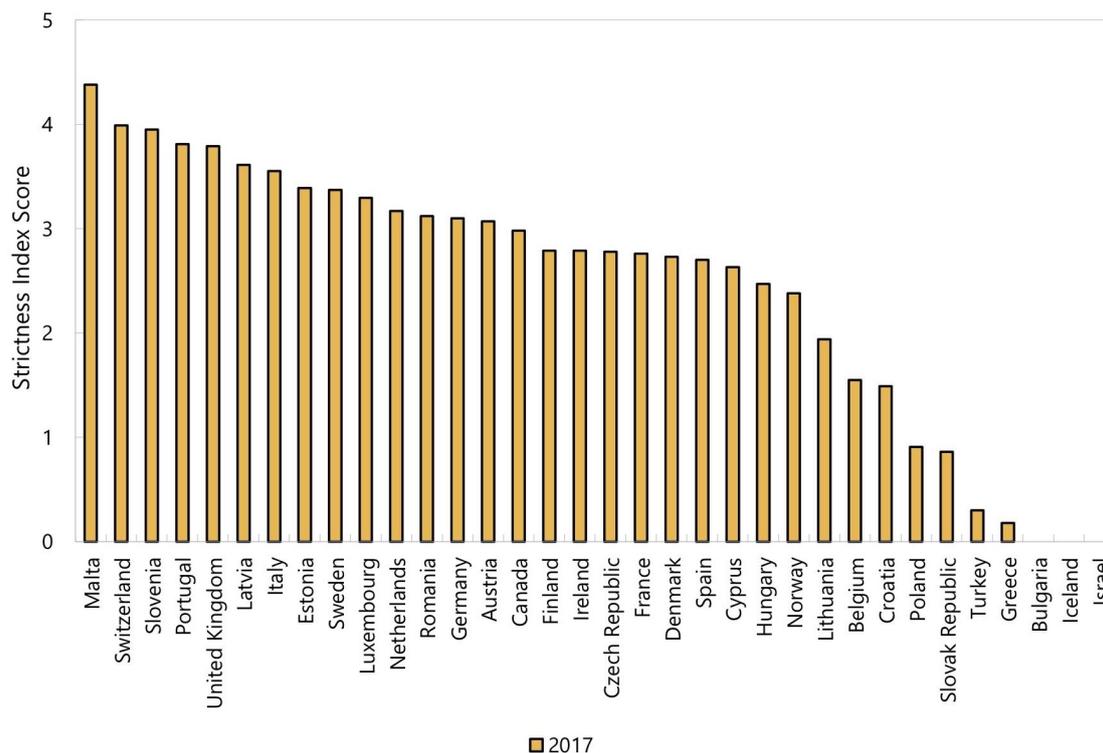
588 Belgio.

589 Portogallo.

590 In Francia, al pari della disciplina vigente in Italia, le sanzioni sono applicate ai beneficiari dopo un secondo rifiuto, mentre in Slovenia (e in Italia per i trattamenti di disoccupazione) sono applicate al momento del primo rifiuto.

591 Per far riferimento alla situazione italiana, ad esempio, all’epoca della rilevazione vigeva la misura del Rei, i cui meccanismi di condizionalità risultavano, su diversi piani, più *soft* di quanto poi introdotto con il d. l. n. 4 del 2019, soprattutto sul versante sanzionatorio. Ciononostante, l’Italia risulta 7°.

**Figure A3.1. Strictness of Activation Requirements in European Countries, 2017**



Notes: Zero values are interpreted as "non-response".  
Sources: Immervoll and Knotz (2018).

Per rafforzare le funzioni dei Servizi pubblici per l'impiego (PES – Public Employment Services), la Commissione Europea ha istituito con decisione del Consiglio e del Parlamento<sup>592</sup> la *Rete europea dei servizi pubblici per l'impiego (PES network)*, con gli obiettivi di scambiare prassi e informazioni tra gli Stati attraverso l'apprendimento reciproco, di promuovere una mobilità equa che consenta a chi cerca lavoro di trovare un impiego in un altro Stato membro, di sostenere iniziative strategiche per l'occupazione e potenziare i servizi a livello nazionale per elevare la qualità dei servizi offerti. La rete riunisce 28 stati membri, la Norvegia, l'Islanda e la Commissione Europea<sup>593</sup>.

<sup>592</sup> Decisione n. 573/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l'impiego (SPI), 15 maggio 2014.

<sup>593</sup> L'Italia vi partecipa con l'ANPAL.

## 8.1. Oltre l'emergenza pandemica: le nuove tendenze emerse nella legislazione della crisi

Come in Italia, anche in altri paesi europei sono state introdotte misure temporanee per colmare alcune lacune nel sistema di protezione sociale. In Germania, ad esempio, nel periodo che va da marzo 2020 a dicembre 2021 l'accesso al regime di reddito minimo è stato agevolato da un *means test* più generoso<sup>594</sup> al quale, tuttavia, è corrisposto un timido aumento del numero dei beneficiari<sup>595</sup>.

Quanto alle politiche attive, diversi sono gli Stati membri che si sono attrezzati per passare ad un servizio telematico, una volta sospese tutte le attività in presenza, con l'obiettivo di garantire la continuità del servizio pubblico e al contempo la sicurezza dei dipendenti e degli utenti<sup>596</sup>. È il caso del Belgio, che nelle varie regioni è riuscito a trasferire le attività di supporto con teleconferenze, file personali online, consulenze via e-mail. La conseguenza è che i controlli sull'attivazione e la ricerca di lavoro non sono stati sospesi, pur tenendo conto delle circostanze sfavorevoli e della situazione personale.

In Francia le agenzie di *Pôle emploi* si sono rese disponibili telefonicamente e tramite mail mediante lo spazio personale accessibile sul sito dell'Agenzia, che durante il periodo di emergenza ha puntato fortemente sulla formazione a distanza mettendo a disposizione delle persone in cerca di lavoro oltre 150 nuovi corsi a distanza relativi a 20 settori professionali in cui le assunzioni risultano più richieste<sup>597</sup>. Inoltre, è stata creata la piattaforma *Mobilisation Exceptionnelle pour l'Emploi* che riunisce gli attori del mondo del lavoro e produttivo per fungere da raccordo di contenuti utili per lavoratori, persone in cerca di lavoro e imprese, con uno spazio dedicato al *recruitment* durante l'emergenza sanitaria.

---

594 Cfr. B. CANTILLON – M. SEELEIB-KAISER – R. VAN DER VEEN, *The Covid-19 Crisis and policy responses by continental European welfare states*, pp. 333-334. L'approfondimento ha ad oggetto i sistemi di welfare e le misure messe in campo nell'Europa continentale, in particolare in Germania, Paesi Bassi e Belgio.

595 +1,2% tra gennaio 2020 e gennaio 2021 (cfr. R. A. KONLE-SEIDL, *Strengthening minimum income protection in the EU*, cit.).

596 L. VALENTE, *La sospensione della condizionalità*, cit., par. 8.

597 A tal fine, l'Agenzia si è appoggiata ad una piattaforma per corsi *online* – Fun-mooc – e Mooc (*Massive open online course*) offerti da istituti di istruzione francesi e da *provider partner*.

In Germania, l'agenzia federale per le politiche attive e passive del lavoro (*Bundesagentur für Arbeit*), ha adottato provvedimenti focalizzati sul supporto al reddito delle persone che hanno perso il lavoro o possono lavorare a tempo parziale a causa dell'emergenza sanitaria e sospeso le misure di politica attiva che richiedono la presenza fisica del lavoratore, spettando all'agenzia offrire eventualmente, in alternativa, una prestazione non in presenza.

Nel Regno Unito, il *Department for Work and Pensions* (Dwp) ha sospeso per diversi mesi gli appuntamenti presso i *jobcentres* per i soggetti percettori, che continueranno a ricevere i *benefit* senza l'obbligo di recarsi personalmente presso gli uffici. Il Governo ha poi previsto per un anno l'aumento della *Standard Allowance* dello *Universal Credit* e del *Basic Element* del *Working Tax Credit*<sup>598</sup>.

In Spagna il *Servicio Público de Empleo Estatal*, responsabile delle politiche attive su tutto il territorio nazionale, ha fissato misure a tutela della disoccupazione, valide per tutta la durata dell'emergenza. Le politiche attive sono di competenza dei servizi pubblici per l'impiego delle Comunità Autonome, che lavorano a contatto stretto con il Sepe. Quanto alle misure straordinari di sostegno al reddito, a giugno del 2020 la Spagna ha riformato il proprio sistema istituendo l'*ingreso mínimo vital* a livello nazionale<sup>599</sup>.

## 8.2. L'adeguatezza degli schemi di reddito minimo

---

598 Entro pochi anni, l'*universal credit* dovrebbe fondere sei diverse prestazioni soggette a verifica delle condizioni economiche in un unico trasferimento (M. FERRERA, *La società del Quinto Stato*, cit., p. 90).

599 Real Decreto-ley 20/2020. Considerando che la condizionalità viene messa in secondo piano e che vengono rimarcate le componenti che fanno dell'*ingreso mínimo vital* un diritto di cittadinanza, alcuni commentatori hanno ravvisato punti di contatto con la *renta básica*, ancorché non si tratti di un reddito universale, erogato invece – come ordinariamente accade – sulla base di una vulnerabilità economica (art. 8) e quindi soggetto al c.d. *means test*. Va segnalato anche il tentativo di eludere la c.d. *trappola della povertà*, prevedendo che, se nel corso di un anno con la prestazione di lavoro si dovessero superare i limiti della soglia di povertà e con essa il diritto al mantenimento dell'IMV, ciò non determinerà la perdita del beneficio (art. 8, co. 4). Cfr. S. G. ORTEGA – S. BARCELON COBEDO, *"El Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital: una norma trascendental en la configuración del sistema español de Seguridad Social"*, in *El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, Valencia, Edit. Tirant lo Blanch, 2020, pp. 17-61.

Una valutazione complessiva sugli schemi europei di reddito minimo può essere anzitutto condotta sulla scia delle indicazioni indirizzate ai legislatori nazionali nella Risoluzione del Parlamento Europeo del 20 ottobre 2010 sul *ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa*: al punto 15 viene specificato che «i sistemi di reddito minimo adeguati debbano stabilirsi almeno al 60% del reddito mediano dello Stato membro interessato»<sup>600</sup>. A distanza di 11 anni, i dati più aggiornati<sup>601</sup> mostrano una tendenza in cui, ad eccezione della Danimarca, nessuno dei paesi europei rispetta questo parametro di adeguatezza<sup>602</sup>: in alcuni contesti, il valore della soglia fissata per l'erogazione del beneficio risulta dall'aggiornamento annuale di quanto inizialmente fissato all'introduzione della misura, motivo per cui spesso è complicato ricostruire la logica della scelta; in altri casi, il valore viene calcolato facendo riferimento alle spese necessarie per coprire i bisogni considerati di base, attraverso una valutazione dei consumi di un paniere minimo di beni, oppure facendo riferimento ad altri standard di minimo presenti nel *welfare* nazionale<sup>603</sup>.

Il recente documento di *Peer Review*<sup>604</sup> pubblicato dalla Commissione Europea indica tre requisiti ritenuti necessari per un'efficace strategia di inclusione: l'adeguatezza del sussidio; l'accessibilità alla misura; la sua capacità abilitante.

Più dettagliatamente, l'adeguatezza fa riferimento alla capacità di emancipare i destinatari dalla condizione di bisogno e povertà (*adequacy of benefits to fight poverty*) assicurando uno standard di vita dignitoso ed è collegata all'indice Arop (*at risk of*

---

600 Risoluzione UE n. 2010/2039(INI).

601 Ocse, 2021 ( <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IA#> )

602 Calcolato prendendo a riferimento il reddito mediano disponibile equivalente, ossia il reddito che un singolo nucleo familiare può spendere o mettere da parte, escludendo quindi le eventuali imposte. È inoltre standardizzato, adeguato cioè al numero di componenti del nucleo e alla sua composizione. Qui si farà riferimento alla più recente rilevazione Ocse riferita al reddito disponibile prendendo a riferimento le coppie disoccupate senza figli. Importi generosi sono previsti nei Paesi Bassi, Lussemburgo, Belgio, con una soglia tra il 40 e il 50% del reddito mediano disponibile, mentre l'Italia prevede una soglia che ammonta a circa un terzo (31%), al pari della Francia e poco sopra la Germania (27%).

603 Ad esempio, in Olanda e Lussemburgo, il minimo è fissato attraverso un confronto con le soglie dei minimi salariali, di cui rappresenta una percentuale; in Portogallo il riferimento è la pensione sociale; in Danimarca la soglia è fissata al 60% dell'importo dell'indennità di disoccupazione per famiglie senza figli e all'80% per quelle con i figli(E. GRANAGLIA – M. BOLZONI, *op. cit.*, pp. 58-59).

604 Cfr. ICF E EUROPEAN CENTRE FOR SOCIAL WELFARE POLICY AND RESEARCH, *Peer Review on Minimum Income Benefits – securing a life in dignity, enabling access to services and integration into the labour market*, 2019. V. anche M. DALLI, *Comparing the access conditions for minimum income support in four EU member states for national*, in *EU and non-UE citizens Journal and Social Welfare and Family*, vol. 41, n. 2, pp. 233 ss.

*poverty*), a sua volta ancorato alla soglia del reddito mediano disponibile<sup>605</sup>. Sull'«adeguatezza» dei sistemi di reddito minimo ci siamo già soffermati, appurando la distanza dalla soglia ideale per quasi tutti i Paesi europei. Non va tanto meglio in termini di accessibilità alla misura, considerando che in ben nove paesi su ventisette sussistono requisiti di accesso (*means test*, soglie di reddito, ecc.) molto restrittivi<sup>606</sup>, oltre all'alto tasso di *non-take up* che investe principalmente i soggetti più invisibili<sup>607</sup> per i quali la complessità dei requisiti di accesso si riflette nella rinuncia al sussidio. In termini di misura abilitante relativamente alla dimensione di integrazione sociale, secondo uno studio del 2017<sup>608</sup> solo nove paesi realizzerebbero il modello idealtipico di inclusione attiva raccomandato dalle istituzioni europee (la c.d. *eligibility to enabling*), e solo sette vi si avvicinerebbero. Quest'ultimo elemento, laddove rispettato, permette di parlare di qualcosa di più di un semplice sussidio di sussistenza per traguardare un vero e proprio reddito di esistenza<sup>609</sup>. Secondo lo stesso studio, i paesi più ricchi dell'Europa occidentale adottano modelli di inclusione attiva migliori, a differenza degli stati dell'area mediterranea ed orientale che si rivelano invece più sbilanciati sugli incentivi all'occupazione e sulle componenti sanzionatorie/punitive del sistema.

### 8.3. La prospettiva del reddito di base

Per completare il quadro, va segnalato che il dibattito e le proposte in campo iniziano ad includere anche la prospettiva di un *reddito di base*, fino a ieri liquidato come utopico e più recentemente percepito come possibile anche alla luce della recente emergenza sanitaria e della conseguente crisi economica<sup>610</sup>.

---

605 Più precisamente, secondo la definizione ufficiale l'Arop è la quota di persone con un reddito disponibile equivalente al di sotto della soglia del rischio di povertà, fissata al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale, parametro di cui si è già accennato in chiave comparata e con riferimento alla Risoluzione del 2010.

606 In tal senso, le riforme nazionali dell'ultimo decennio hanno introdotto criteri di accesso più rigorosi, oltre a limiti temporali più stringenti per la fruizione del sussidio (*Minimum Income Policies in EU Member States*, Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, 2017, p. 54).

607 Quelli che Cinelli definisce «altri poveri», v. *supra*, p. 115.

608 S. MARCHAL – N. VAN MECHELEN, *A New Kid in Town? Active Inclusion Elements in European Minimum Income Schemes*, in *Social Policy & Administration*, vol. 51, n. 1, 2017, pp. 171 ss.

609 G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito tra fughe radicali e sussidi di povertà*, in *Alternative per il socialismo: bimestrale di politica e cultura*, Roma, Edizioni Alternative Lapis, 123, n. 36, 2015, pp. 3 ss.

610 A. ALAIMO, *Povertà e reddito minimo in Europa*, cit., p. 318. Secondo un recente sondaggio (<https://eupinions.eu/de/text/in-crisis-europeans-support-radical-positions>) il 71% dei cittadini europei

### 8.3.1. Scozia

In Scozia, quattro amministrazioni (Edimburgo, Fife, Glasgow e North Ayrshire) supportate dal governo hanno lavorato congiuntamente per testare la fattibilità di un progetto pilota relativo al reddito di base<sup>611</sup>. Nel contesto scozzese – i cui livelli di disuguaglianza sono tra i più alti dei paesi OCSE – il tenore di vita è diminuito significativamente per via di riforme improntate all'*austerità* e salari stagnanti. La Gran Bretagna ha i livelli più bassi di sussidi per disoccupati nell'Europa settentrionale e occidentale<sup>612</sup>.

Nel 2020 è stato pubblicato il *report* per un modello idealtipico di programma pilota basato su cinque caratteristiche chiave: universale, incondizionato, individuale, periodico e in denaro. Lo scopo è cercare di capire l'impatto del reddito di base su povertà, disoccupazione, salute, economia e sul sistema di sicurezza sociale. Sono stati proposti due livelli di importi per la sperimentazione: uno più basso in linea con gli importi degli attuali benefici, per poter testare l'impatto della rimozione della condizionalità, e uno più cospicuo allineato allo standard di reddito minimo proposto dalla *Joseph Rowntree Foundation* per sradicare la povertà. Per poter produrre risultati significativi, secondo i ricercatori la sperimentazione dovrebbe durare tre anni, più un anno preparativo. Tra gli altri elementi da sondare durante la sperimentazione, viene indicata la possibile interazione con il sistema di sicurezza sociale per permettere che diritti importanti continuino ad essere tutelati accanto ad un progetto pilota di *basic income*. Gli autori del rapporto ritengono, inoltre, che il *Citizen's Basic Income* come risposta alla povertà, alla disuguaglianza e al lavoro precario potrebbe fornire spunti preziosi in un dibattito già fertile sul potenziale compromesso tra una crescita economica più lenta e il taglio del reddito per i ceti più ricchi<sup>613</sup>.

---

è favorevole alla *proposta radicale* di introdurre un reddito di base universale.

611 Determinate è stato il supporto del CBINS (*Citizen's Basic Income Network Scotland*), il cui scopo è “promuovere la ricerca e la formazione sugli effetti economici e sociali sul reddito di base”, e della RSA (*Royal Society for the encouragement of Arts, Manufactures and Commerce*).

612 M. W. DANSON, *Exploring Benefits and Costs: Challenges of Implementing Citizen's Basic Income in Scotland*, in L. DELSEN (ed.), *Empirical Research on an Unconditional Basic Income in Europe*, Nijmegen, Springer, 2019, pp. 81 ss.

613 Citizen's Basic Income Feasibility Study Steering Group, *Assessing the Feasibility of Citizen's Basic Income Pilots in Scotland: Executive Summary*, giugno 2020, pp. 11-12.

Il governo ha giudicato “*desirable*” un progetto pilota del reddito di base, riconoscendo tuttavia che in questa congiuntura non è fattibile “*due to the very complex legislative, technical and delivery challenges associated with the institutional arrangements needed for a pilot*”, indicando come necessario il sostegno e la partecipazione a tutti i livelli del governo (locale, scozzese e britannico) per la durata del progetto e per la relativa valutazione. Peraltro, durante la pandemia il Primo Ministro scozzese si è espresso favorevolmente all’idea di anticipare i tempi per l’introduzione una misura universale di sostegno al reddito, auspicando la collaborazione del governo britannico imprescindibile dal punto di vista legislativo e procedurale per l’introduzione di una misura nazionale<sup>614</sup> in Scozia.

### 8.3.2. Finlandia

Un esperimento vero e proprio di reddito di base è stato condotto in Finlandia nel biennio 2017-2018, su iniziativa del Kela<sup>615</sup>. Il sistema di sicurezza sociale finlandese comprende tre parti: la prima garantisce l’erogazione del reddito minimo condizionato per tutti i residenti finlandesi con prestazioni sociali basate sul controllo dei mezzi; la seconda consiste nell’assicurare un’indennità di disoccupazione<sup>616</sup> e la terza comprende i servizi sociali e sanitari che coprono tutti i residenti *dalla culla alla tomba*. Nel contesto europeo, la Finlandia è tra i paesi con il più basso tasso Arop e, per certi versi, è già un paese con uno schema di trasferimento di reddito universale per tutti i bambini di età inferiore ai 17 anni combinato con pasti scolastici gratuiti e assistenza sanitaria e scolastica gratuite<sup>617</sup>.

Si è trattato di un reddito di base incondizionato, cumulabile con altri redditi da lavoro, senza controllo dei mezzi ma non universale, poiché il beneficio (560€) è stato erogato ad un gruppo ristretto di 2000 disoccupati ricompresi tra 25 e 58 anni, selezionati attraverso un campionamento casuale tra coloro che nel novembre 2016 avevano ricevuto un’indennità di disoccupazione. Uno degli obiettivi del progetto pilota era la

---

614 Più precisamente, ha affermato: “*The experience of the virus and the economic consequences of that have actually made me much, much more strongly of the view that it is an idea that’s time has come. As one of the many things that we should rethink, this should be up there, quite close to the top of the list.*” (C. PATON, ‘*Time has come*’ for universal basic income, says Sturgeon, in *Independent*, 4 maggio 2020).

615 L’istituto delle assicurazioni sociali della Finlandia.

616 Tuttavia l’entità dell’importo è talmente bassa che nella maggior parte dei casi le persone che beneficiano di queste prestazioni hanno anche diritto all’assistenza sociale che aiuta a coprire, ad esempio, le spese di alloggio

617 Tutti gli studenti, inoltre, godono di borse di studio e istruzione gratuita.

possibilità di confrontare il tasso di occupazione tra i beneficiari del reddito di base e il *gruppo di controllo*, costituito dai destinatari degli ordinari sussidi di disoccupazione<sup>618</sup>.

I risultati dell'indagine sono stati largamente analizzati<sup>619</sup> e possono essere sommariamente riportati: il tasso di occupazione dei beneficiari si è dimostrato superiore rispetto al gruppo di controllo, in particolare nel secondo anno<sup>620</sup> e per lo più relativamente a famiglie con bambini o a genitori single<sup>621</sup>; l'indagine ha poi rilevato che i destinatari del reddito incondizionato hanno beneficiato maggiormente, in termini di benessere mentale oltre che economico, rispetto al gruppo di controllo, essendo anche più fiduciosi sul futuro<sup>622</sup>.

Un risultato interessante in termini di partecipazione al mercato del lavoro, oltre a quello già riportato, riguarda i soggetti con una lingua madre diversa dal finlandese o dallo svedese (circa un quarto del totale), per lo più immigrati, che con il reddito di base hanno lavorato in media 13 giorni in più rispetto al corrispondente gruppo di controllo<sup>623</sup>.

La ricerca evidenzia inoltre che vi è stato un aumento della partecipazione sociale ed un maggiore grado di autonomia – in particolare una maggiore capacità decisionale sull'uso del tempo – che ha avuto effetti positivi anche sulla posizione lavorativa, con un maggior beneficio per i lavoratori *freelance*.

---

618 Facendo riferimento, anche in tal caso, a coloro che nel novembre 2016 avevano ricevuto un'indennità di disoccupazione ma che non sono rientrati nella selezione casuale per i destinatari del reddito incondizionato.

619 Si rimanda al *report* più completo e sistematico a cura di O. KANGAS – S. JAUHAINEN – M. SIMANAINEN – M. YLIKANNO, *Experimenting with Unconditional Basic Income. Lessons from the Finnish BI Experiment 2017-2018*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2021.

620 Questo risultato è stato tuttavia mitigato dall'introduzione di una riforma sulla condizionalità che ha coinvolto due terzi del gruppo di controllo. Più specificamente, è stato introdotto un modello di attivazione che prevedeva una riduzione del sussidio pari al 5% qualora i beneficiari non fossero riusciti a lavorare un numero sufficiente di ore o a frequentare corsi di formazione. Tale riforma è stata poi abrogata con il termine della sperimentazione, coinciso con un cambio di maggioranza. Nonostante questa riforma che ha riguardato l'attivazione del gruppo di controllo, nel secondo anno i beneficiari del reddito di base hanno lavorato in media sei giorni in più all'anno.

621 Nonostante la generosità degli assegni familiari, sottolinea PHILIPPE VAN PARIJS, *Basic Income: Finland's Final Verdict*, in *Social Europe*, 7 maggio 2020.

622 O. KANGAS – M. YLIKANNO – M. NIEMELA, *Trust, capabilities, confidence and basic income*, in O. KANGAS – S. JAUHAINEN – M. SIMANAINEN – M. YLIKANNO (a cura di), *op. cit.*, pp. 117-131.

623 Mentre per gli altri beneficiari la differenza si riduceva a 3,6 giorni. P. VAN PARIJS, *Basic Income: Finland's Final Verdict*, cit.

### 8.3.3. Olanda

In alcune città olandesi è stato avviato un progetto di indagine su possibili approcci innovativi ai sistemi di sostegno al reddito, *Weten wat werkt*<sup>624</sup>, con il precipuo fine di determinare se l'attenuazione della condizionalità nel sistema di sicurezza sociale avrebbe aumentato il tasso di occupazione dei beneficiari. Sebbene non si tratti di un esperimento di reddito di base<sup>625</sup>, l'idea è la stessa: provare a sfidare la vulgata secondo cui, per creare incentivi al lavoro, il bastone è più efficace della carota. L'obiettivo dei vari esperimenti è anche quello di migliorare la motivazione e le capacità del cittadino di sapersi autogestire per raggiungere le cose che considera importanti nella vita<sup>626</sup>.

Il programma, avviato nel 2018 e terminato nel 2020, è stato organizzato dall'Università e dalla città di Utrecht ed ha coinvolto 900 beneficiari delle misure di reddito minimo. Il test è stato articolato in quattro gruppi: *Zelf in actie*<sup>627</sup>, i cui partecipanti possono cercare lavoro, fare volontariato o altre attività senza alcun obbligo a presentare prove di attivazione; *Met extra hulp in actie*<sup>628</sup>, con un sostegno al reddito ulteriore ed una guida dal comune; *Werken loon*<sup>629</sup> che prevedeva che i beneficiari dei sussidi potessero trattenere il 50% dei loro guadagni fino ad un massimo di 202€ al mese; *Weten wat merkt*<sup>630</sup> come gruppo di controllo.

I risultati hanno mostrato che nel gruppo *Attivarsi da soli* le persone meno istruite si sono attivate di più rispetto alle persone con un'istruzione intermedia e superiore, e un miglioramento del tipo di contratto di lavoro, da determinato a indeterminato; nel gruppo *Attivarsi con un aiuto extra* la probabilità di trovare un lavoro è aumentata particolarmente tra i disoccupati di lungo periodo; nel gruppo *Il lavoro paga* ricevere un sussidio extra ha incoraggiato a cambiare lavoro e a passare ad impieghi part-time<sup>631</sup>.

---

624 Cosa funziona.

625 Come nell'esperimento finlandese, i destinatari vengono selezionati con il metodo RCT (*Randomised Control Trials*).

626 R. MUFFELS – E. GIELENS, *Job Search, Employment Capabilities and Well-being of People on Welfare in the Dutch 'Participation Income' Experiments*, in L. DELSEN, *op. cit.*, p. 115.

627 Attivarsi da soli.

628 Attivarsi con un aiuto extra.

629 Il lavoro paga.

630 Misurare ciò che funziona.

631 A. FUMAGALLI – S. GOBETTI – C. MORINI – R. SERINO, *op. cit.*, pp. 136-137.

### 8.3.4. Germania

L'associazione tedesca *Mein Grundeinkommen*<sup>632</sup> si è fatta promotrice di un programma autogestito di *crowdfunding* con libere donazioni con una sorta di lotteria che stabilisce i destinatari di un reddito di base incondizionato di 1000€ al mese per un anno. Nel giugno 2021, le persone che hanno ricevuto questo reddito di base sono state 843: lavoratori, disoccupati, studenti, commercianti. L'originalità di questa sperimentazione, oltre al finanziamento privato da parte di un'associazione, è quella di testare il reddito di base in maniera universale, a prescindere dalla condizione reddituale, lavorativa o patrimoniale. La domanda che si sono posti i promotori è: «come il reddito di base è in grado di cambiare la vita delle persone e la società?»<sup>633</sup>.

Da agosto del 2020 è stato sviluppato un vero e proprio progetto pilota<sup>634</sup> coordinato dalla stessa start-up tedesca, dall'Istituto Max Planck, da ricercatori dell'Università di Colonia e dall'Istituto tedesco DIW Berlin, con cui si assegnerà a 120 persone una somma mensile di circa 1200€ per la durata di tre anni, con la sola condizione che i beneficiari partecipino allo studio che accompagnerà il progetto.

Una formula simile è stata introdotta nel 2021 dalla Rete europea per il reddito di base con il progetto *UBI4All*<sup>635</sup> a cui possono partecipare tutti i residenti in Europa, per effettuare donazioni o partecipare alla lotteria. In tal caso, una volta raggiunta la soglia di 9600€, viene estratto a sorte un vincitore che sarà destinatario di un assegno mensile di 800€.

### 8.3.5. Barcelona e Catalogna

L'Unione Europea ha sostenuto un progetto per contrastare la povertà in alcune aree svantaggiate della città di Barcelona. Il *B-Mincome* non è propriamente un reddito di

---

632 Il mio reddito di base.

633 MEIN GRUNDEINKOMMEN, *Basic Income Pilot Project. How does a basic income change our society?*, Berlin, 2020.

634 *Pilotprojekt Grundeinkommen*.

635 [www.ubi4all.eu](http://www.ubi4all.eu)

base, ma merita un accenno per la formula del sostegno che combina quattro modalità di partecipazione: un reddito minimo condizionato (con i soggetti inseriti in progetti di politica attiva), un reddito minimo incondizionato (più simile a un *basic income*), un reddito garantito “limitato” (a cui si possono sommare altri redditi da lavoro con riduzioni proporzionali all’importo) o “non limitato” (in tal caso il reddito da lavoro non riduce l’importo del trasferimento).

Il progetto è durato tre anni, dal 2017 al 2019 ed ha coinvolto 1000 nuclei familiari che hanno ricevuto un reddito mensile fino a 1675€. Il rapporto pubblicato dal comune di Barcelona ha mostrato dei dati interessanti: un aumento dell’11% del benessere generale; l’8% in meno nell’indice di grave deprivazione materiale; più del 10% nella riduzione dello stress e dell’ansia; un aumento significativo dell’impegno e della partecipazione alla vita del quartiere e della comunità<sup>636</sup>. Parte di questo reddito minimo<sup>637</sup> è stato sostenuto attraverso una moneta alternativa, *REC (Recurs Economic Ciutadà)*, uno strumento digitale fruibile come moneta sociale della città.

Al principio del 2022 sta per essere avviato un nuovo progetto pilota, esteso alla Catalogna, che coinvolgerà 5000 persone che riceveranno circa 900€ per una durata di 24 mesi, mentre nei Paesi Baschi sono state raccolte 22.000 firme per la *Iniciativa Legislativa Popular (ILP)* a favore di una *Renta Básica Incondicional (RBI)* che consisterebbe in un trasferimento di 900€ mensili per i maggiorenni, 270€ per i minori di 14 anni e 450€ per gli adolescenti tra i 14 e i 17 anni<sup>638</sup>.

Oltre a queste sperimentazioni, che allargano il campo del sostegno al reddito puntando verso l’incondizionatezza, va segnalata una petizione per avanzare la proposta di un reddito di base verso la Commissione e il Parlamento Europeo: si tratta di un’ *ICE (Iniziativa dei Cittadini Europei)*<sup>639</sup> per favorire l’introduzione di un *basic income* nei 27 paesi dell’Unione Europea. A ciò va aggiunto il Piano d’azione della Commissione sull’*European Pillar of Social Rights (EPSR)* con cui propone una raccomandazione del Consiglio sul reddito minimo da adottare entro il 2022 al fine di sostenere ed integrare

---

636 AA. VV., *Report on the preliminary results of the B-Mincome project (2017-2018)*, Planning and Innovation Department Area of Social Rights, Barcelona City Council, 2019; A. FUMAGALLI – S. GOBETTI – C. MORINI – R. SERINO, *op. cit.*, pp. 137-138.

637 Più precisamente, il 25%.

638 J. OSKOZ – A. KRAKENBERGER – M.A. NAVARRO, *El derecho a una vida digna, a debate en el Parlamento Vasco*, in *Noticias de Gipuzkoa*, 19 gennaio 2022.

639 L’iniziativa è visibile alla pagina internet <https://eci.ec.europa.eu/014/public/#/screen/home>; la sua sottoscrizione è ammessa sino al 25.3.2022.

efficacemente le politiche degli Stati membri, avendo riguardo anche ai criteri di ammissibilità per evitare l'esclusione di alcuni gruppi svantaggiati, come migranti e senza dimora, oltre ad un insieme di indicatori uniformi per poter misurare l'efficacia delle misure di reddito minimo. Sebbene non vi siano ancora misure concrete per l'attuazione del 14° principio dell'*EPSR*, il piano d'azione della Commissione propone di mantenere il tasso AROP quale indicatore principale, in quanto combina tre diverse dimensioni: povertà relativa, grave deprivazione materiale e famiglie senza lavoro<sup>640</sup>.

Nessun esperimento randomizzato può essere sufficiente per rispondere alle domande relative alla sua efficacia e sostenibilità economica, poiché – tra le altre cose – non include un campione di persone che attualmente lavorano e che sarebbero agevolate a ridurre il proprio orario di lavoro o a prendersi una pausa grazie al reddito di base. Tuttavia, questi *test* offrono risultati interessanti che stimolano ulteriori riflessioni sul modo migliore per introdurre gradualmente un reddito di base<sup>641</sup>.

---

640 R. A. KONLE-SEIDL, *Strengthening minimum income protection in the EU*, European Parliament, 2021.

641 P. VAN PARIJS, *Basic Income: Finland's Final Verdict*, cit.

## Capitolo 3

### Dopo la condizionalità, cosa?

#### 1. Le caratteristiche dell'odierno mercato del lavoro: il lavoro *in frantumi*

La tesi alla base del progetto costituzionale che individuava nel lavoro il principale garante dell'integrazione tra individuo e società, nonché il principale viatico all'emancipazione dal bisogno<sup>642</sup>, è oggi drammaticamente smentita dalla realtà. Quel veicolo di cittadinanza che nel contesto fordista-taylorista era stato il lavoro, si polverizza nelle crescenti sacche di lavoratori poveri<sup>643</sup> e nella proliferazione di

---

642 Cfr. *amplius* C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., 137 ss.

643 I lavoratori poveri (o *working poor*) coincidono con quel «segmento di popolazione che pur lavorando percepisce un reddito inferiore alla soglia di povertà» (V. CARRIERI, *I working poor in Italia: chi sono, quanti sono, quanto sono poveri*, in *Riv. Pol. Soc.*, 2/2012, p. 71), più precisamente il cui reddito familiare equivalente è inferiore al 60% del reddito mediano nazionale, alludendo dunque alla collocazione nel mercato del lavoro di tutti i suoi membri, purché risultino occupati per almeno 7 mesi nel corso dell'anno. Si distinguono dai lavoratori a bassi salari, con cui si fa riferimento alla condizione salariale del singolo lavoratore che per convenzione è fissata al di sotto della soglia dei due terzi del salario orario mediano [cfr. C. SARACENO, *Il lavoro non basta*, cit., p. 57; A. CIARINI, *Politiche di welfare e investimenti sociali*, cit., pp. 17-18; P. BARBIERI – G. CUTULI – S. SCHERER, *In-work poverty in un mercato del lavoro duale: individualizzazione riflessiva dei rischi sociali o stratificazione della disuguaglianza sociale?*, in *Stato e mercato*, 3/2018, pp. 419-460; D. BENASSI – E. MORLICCHIO, *Le tendenze dell'in-work poverty in Europa e in Italia nell'ultimo decennio*, in E. MINGIONE (a cura di), *Annale 2020 Fondazione Feltrinelli. Il cambiamento del lavoro*, Milano, Feltrinelli, 2020; H. LOHMANN – I. MARX (a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019; per una interpretazione peculiare di *in-work poverty* cfr. M. BAVARO, *I working poor tra salari bassi e lavori intermittenti*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 157/2021 che a sua volta si rifà ad alcuni suggerimenti contenuti in M. RAITANO – M. JESSOULA – E. PAVOLINI – M. NATILI, *ESPN Thematic Report on In-work Poverty, Italy*, 2019; M. RAITANO – G. GALLO – M. JESSOULA, *Fighting poverty and social exclusion. Including through minimum income schemes*, European Parliament, Luxembourg, 2021]. Se da un lato la povertà resta tipicamente concentrata tra i “senza lavoro” (disoccupati, sotto-occupati, inattivi e pensionati), nel corso degli anni è cresciuto il numero di individui che, pur avendo un lavoro o appartenendo ad un nucleo familiare in cui vi siano occupati, si trova in condizioni di povertà relativa o assoluta. Paradossalmente, dal 2015 il tasso di occupazione è aumentato costantemente, ma in settori ad alta intensità di lavoro e a bassi salari (commercio, cura, ristorazione, turismo), accanto all'aumento considerevole del part-time involontario femminile e maschile e diminuzione delle ore lavorate che hanno contribuito ad allargare l'area dell'*in-work poverty* (*L'innovazione dell'INPS per il rilancio del Paese. XX rapporto annuale*, luglio 2021). Sulla situazione dei working poors in Italia si faccia anche riferimento alla ricerca prodotta da Michele Bavaro nell'ambito del programma “VisitInps”: M. BAVARO, *La povertà da lavoro in Italia tra il 1990 e il 2017*, in *Valutare con i dati amministrativi: progetti VisitINPS Scholars*, Roma, INPS, luglio 2021 e, più recente, la *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, novembre 2021. Si rimanda, infine, a *Lav. dir.*

lavoretti: sparisce il lavoro e al contempo si trasforma<sup>644</sup>. Dal Lavoro (maiuscolo) si passa ai lavori (minuscoli) e, se nel vecchio secolo «era il Lavoro che teneva insieme la società, oggi è la società che tiene insieme i lavori, attraverso un fitto reticolo di snodi orizzontali anziché una formidabile intelaiatura di gerarchie verticali»<sup>645</sup>.

Dar conto delle metamorfosi del lavoro, alimentate da uno strutturale mutamento produttivo nell'epoca post-fordista, rende ineludibile affrontare il paradigma del c.d. capitalismo biocognitivo, la femminilizzazione del lavoro, la porosità dei tempi in cui sfumano i confini tra lavoro e non lavoro e, più in generale, un'eterogenea serie di fattori che un tempo caratterizzavano la vita oltre il lavoro e che oggi vengono “messi al lavoro”, rendendone tuttavia complicata una oggettiva e concreta misurazione della relativa *produttività*<sup>646</sup>.

La crisi del modello standard, rappresentato dal contratto di lavoro subordinato che si sostanzia nello scambio tra subordinazione e sicurezza, ha aperto le porte a forme di lavoro senza contratto di lavoro<sup>647</sup> o a contratti di lavoro senza rapporto<sup>648</sup>, senza cioè quella convenzione di ripartizione dei rischi che caratterizza tradizionalmente il rapporto subordinato. Secondo una ricerca interdisciplinare sulla povertà lavorativa condotta – tra le altre – dall'Università di Bologna<sup>649</sup>, il lavoro povero si annida, invero,

---

(nn. 4/2018 e 1/2019); P. AUVERGNON (a cura di), *Droit social et travailleurs pauvres*, Bruxelles, Bruylant, 2013. Secondo una recente rilevazione dell'OCSE, l'Italia risulta essere l'unico paese in Europa che nell'intervallo tra il 1990 e il 2017 ha visto diminuire i salari medi negli ultimi trent'anni, mentre nello stesso periodo Francia e Germania segnavano un aumento del 30%.

644 G. BRONZINI, *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 4/2018; B. ROGERS, *Basic income and the resilience of social democracy*, in *Comparative Labour Law and Policy Journal*, 2019.

645 A. ACCORNERO, *La società dei lavori*, in *Lavoro e nuova cittadinanza. Cittadinanza e nuovi lavori*, in *Riv. Sociol. Lav. Org. Ec.*, 4/2000.

646 Su questi aspetti torneremo più specificamente, cfr. *infra* par. 6.

647 Ne sono un esempio pregnante i cc. dd. *tirocini formativi e di orientamento* o *stages* introdotti nel nostro ordinamento con la legge sull'occupazione giovanile del 1977 (poi aggiornati a più riprese dal c.d. *pacchetto Treu*, dalla riforma Biagi, dal d.l. n. 138/2011 e dal *pacchetto lavoro* del 2013) e con i quali – a differenza dei vari sottotipi contrattuali di apprendistato – per espressa previsione legislativa non si costituisce alcun rapporto giuridico obbligatorio tra le parti. Nondimeno, anche i cc. dd. PUC previsti nell'ambito della disciplina del reddito di cittadinanza possono rientrare in questa categoria, giacché – viene specificato – lo svolgimento di tali attività «non è assimilabile ad una prestazione di lavoro subordinato o parasubordinato e non comporta, comunque, l'instaurazione di un rapporto di pubblico impiego con le amministrazioni pubbliche» (art. 4, co. 15, d. l. n. 4/2019).

648 Art. 54-*bis*, d. l. n. 50/2017. Sulla configurabilità dei contratti di lavoro senza lavoro e sulla configurazione giuridica dello «stare a disposizione», cfr. V. BAVARO, *Il tempo nel contratto di lavoro subordinato*, cit., pp. 226-228.

649 *Working, Yet Poor* (<https://workingyetpoor.eu/>). I ricercatori e le ricercatrici delle università europee consorziate in questo progetto, hanno analizzato l'elemento della povertà lavorativa focalizzando l'attenzione sulle categorie in cui il rischio di povertà lavorativa è particolarmente accentuato, classificando un settore come povero quando un quinto degli occupati in quello stesso settore lavora a

anche in forme di lavoro standard, a tempo pieno e indeterminato, più precisamente nei settori a bassa professionalità (servizi amministrativi e di supporto, alloggio, ristorazione): in questo sottogruppo, le cause di contrazione dei salari sono principalmente riconducibili all'insufficiente retribuzione prevista dai contratti collettivi e, in misura significativa, dalla competizione tra contratti collettivi con campi di applicazione in tutto o in parte sovrapponibili, con il vertiginoso aumento di contratti pirata<sup>650</sup>. Va da sé che le basse retribuzioni producono poi un effetto a cascata sui trattamenti di disoccupazione – con relativi meccanismi di *décalage* – e sulla nozione di offerta *congrua*<sup>651</sup>, entrambi parametrati al reddito percepito.

A *fortiori* questo effetto a cascata si registra con riguardo ai lavoratori occupati con contratti flessibili: lavoratori a tempo determinato, interinali e part-time<sup>652</sup>. Tralasciando la matrice ideologica che ha portato all'introduzione di forme di lavoro flessibili sulla base dell'idea che esista un legame tra rapporti di lavoro più flessibile e aumento dei livelli occupazionali, è evidente che – al netto della riforma introdotta con il “Decreto Dignità”, in controtendenza rispetto alle riforme precedenti<sup>653</sup> – nei casi di assunzioni a tempo determinato di brevissima durata, si pongono problemi di esclusione da alcune tutele previdenziali, in particolare le indennità di disoccupazione concesse ai lavoratori che abbiano versato contributi per un periodo di tempo minimo<sup>654</sup>.

---

basso salario (che a sua volta è tale se inferiore a due terzi rispetto alla media oraria di quel settore). Relativamente all'Italia, si rimanda a C. ZOLI – A. LASSANDARI – E. VILLA – C. CARTA – N. DE LUIGI – G. GUIDETTI – L. CATTANI, *Working, yet poor. National report Italy – executive summary*, 2021.

650 Secondo le risultanze della ricerca *Working, yet poor* il problema della scarsa remunerazione si presenta anche in diversi casi di contratti stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi, con le relative conseguenze in termini di soggettivismo giudiziale in relazione al principio di adeguatezza della retribuzione previsto dall'art. 36 Cost. Il 19° rapporto annuale dell'INPS mostra come, al netto di una copertura molto ampia della contrattazione collettiva, un consistente numero di lavoratori e lavoratrici percepisce ancora salari non dignitosi: ipotizzando, in particolare, diversi importi del salario minimo legale, sono individuati 2.596.201 lavoratori “sotto soglia” – se si considera un salario minimo tabellare pari a 8 euro, che salgono a 2.840.893 se si includono nella nozione di salario minimo anche le mensilità aggiuntive e il sml ammonta a 9€.

651 I lavoratori possono trovarsi ad accettare un'offerta di lavoro con una retribuzione molto bassa, addirittura inferiore a quella percepita nel precedente lavoro.

652 In particolare risulta crescente la fetta dei c.d. *part-timer involontari* (secondo l'Istat nel 2020 la percentuale media di part-time involontario risulta pari al 65,6%, che raggiunge picchi maggiori tra i 15 e i 34 anni), lavoratori che cioè lavorerebbero a tempo pieno ma vengono assunti a tempo parziale, con quel che ne discende in termini di minor retribuzione.

653 D.l. n. 87/2018, conv. Con l. n. 96/2018. La riforma mira, in particolare, a scoraggiare il ricorso frequente e continuo di contratti a tempo determinato per soddisfare esigenze economiche di lungo periodo senza tuttavia arginare l'uso del primo contratto a termine breve e acasale, di durata massima annuale.

A fronte di queste scosse, se si eccettuano le recenti e straordinarie contingenze, il sistema italiano di *welfare* ha seguito linee evolutive univocamente legate ad un modello assicurativo «improntato ad una logica lavoristica» secondo cui «i diritti sociali, qualunque questi siano, vengono riconosciuti a soggetti che si relazionano al mondo del lavoro (o non vi possano per loro invalidità) e solamente a condizione che questa relazione vi sia o vi sia stata»<sup>655</sup>. A questa tendenza ha fatto da contraltare un deficit protettivo verso i nuovi rischi sociali<sup>656</sup>, nonché nei confronti del contrasto alla povertà e all'emarginazione; lacune che a partire dagli anni Novanta sono state amplificate da una politica di crescente precarizzazione dei diritti soggettivi previdenziali, sempre più condizionati<sup>657</sup>.

Come abbiamo anticipato, il paradigma del *make work pay*, nel tentativo di rendere conveniente il lavoro rispetto all'assistenza, ha spostato l'asse dalla disoccupazione assistita verso l'attivazione, con l'obiettivo di massimizzare l'occupazione ed istituire nuove sinergie tra previdenza sociale e politiche per l'occupazione. Questa traiettoria, finalizzata in ultima istanza alla riduzione dell'onere dei trasferimenti monetari sulla sicurezza sociale, soggiace al dogma della competitività di matrice neo-liberista, fondata su un'opinabile concezione del merito<sup>658</sup> e distante dal modello di protezione sociale orientata verso il binomio virtuoso di libertà ed eguaglianza sostanziale, efficacemente

---

654 Invero, la legge stabilisce un principio di non discriminazione, garantendo ai soggetti assunti con forme di lavoro flessibile di non essere trattati meno favorevolmente dei dipendenti a tempo indeterminato o a tempo pieno o dei dipendenti dell'utilizzatore che svolgano le stesse mansioni; tuttavia, in alcuni casi il lavoratore comparabile risulta difficile da identificare, soprattutto nei casi di lavoratori in somministrazione, giacché è possibile che non ci siano lavoratori con le stesse mansioni nell'impresa utilizzatrice.

655 G. PROSPERETTI, *Nuove politiche per il welfare state*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 4-5.

656 T. GOOBY (a cura di), *New Risks. New Welfare: the Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2004; K. ARMINGEON – G. BONOLI (a cura di), *The politics of post-industrial Welfare States: Adapting post-war social policies to new social risks*, London-NewYork, Routledge, 2006.

657 R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2014, p. 164; M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, in *Giorn. Dir. Lav. rel. Ind.*, 2013, pp. 641 ss.; W. CHIAROMONTE – S. GIUBBONI, *Cittadinanza amministrativa e previdenza sociale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 4/2015, p. 701; L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 158.

658 M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza un anno dopo: eppur si muove ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, cit., pp. 42-44; M. RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit., pp. 120-139 e, da ultimo, più ampiamente l'analisi filosofica di M. SANDEL, *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e di perdenti*, Milano, Feltrinelli, 2021.

sintetizzato dall'art. 3, co. 2 della nostra Costituzione<sup>659</sup>, indebolendo altresì la funzione di de-mercificazione tradizionalmente assegnata al *welfare state*<sup>660</sup>.

In tale prospettiva di *interregno*<sup>661</sup>, si è cominciata ad affacciare una ipotetica connotazione post-lavorista della società e del *welfare* e, con essa, diverse questioni: può il lavoro costituire ancora lo strumento privilegiato di accesso alla cittadinanza sociale? Se sì, in che modo e con quali nuove forme e, se no, come è possibile rimanere o diventare cittadini a pieno titolo per chi svolga una forma di lavoro al di fuori del mercato? In che modo è possibile la democrazia al di là della società della piena occupazione? E, relativamente al reddito di base, un sostegno incondizionato sarebbe suscettibile, almeno in parte, di ricostituzionalizzare il diritto del lavoro o contribuirebbe anch'esso, piuttosto, ad incrementarne la pervasiva deconstituzionalizzazione? Più prosaicamente, un reddito incondizionato sarebbe parte della soluzione o parte del problema del lavoro del nostro tempo?<sup>662</sup>

Si tratta di questioni tutt'altro che semplici da risolvere, rispetto alle quali tenteremo – nel nostro piccolo – di immaginare possibili terreni di ricerca e di (inter)azione.

## 2. La tensione tra libertà professionale e dovere di lavorare

La condizionalità, assurgendo «a perno del nuovo sistema»<sup>663</sup> e *de facto* trasversale a tutte le prestazioni sociali, porta da un lato a riconcettualizzare il dovere di lavorare e, contestualmente, modifica la nozione stessa di “diritto al lavoro” proponendo un nuovo

659 U. ROMAGNOLI, *Art. 3, co. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, G. BRANCA (a cura di), Bologna-Roma, Zanichelli, 1979.

660 S. GIUBBONI, *Lavoro e diritti in crisi: il caso italiano in prospettiva europea*, in *Pol. Dir.*, 2/2015, p. 259.

661 In uno dei suoi ultimi contributi, Luigi Mariucci sottolinea come la categoria gramsciana dell'interregno si addica allo stato attuale del diritto del lavoro ben più del termine “transizione”: a differenza di quest'ultimo, che evoca una tendenza comunque di carattere progressivo, l'“interregno” ha infatti una natura «più problematica ed essenzialmente dubitativa: non si sa infatti quanto durerà la fase intermedia né è in alcun modo detto che quella successiva assuma caratteri più “avanzati”» (L. MARIUCCI, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberalismo*, in WP CSDLE Massimo D'Antona.it, n. 407/2020).

662 Il quesito è stato già posto, nel 2016, da Marco Benvenuti (M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in M.P. IADICICCO, V. NUZZO (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 169).

663 D. GAROFALO, *Il sostegno ai disoccupati in situazioni di bisogno: l'ASDI*, in E. GHERA – D. GAROFALO, *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel jobs act 2*, cit., p. 316; M. D'ONGHIA, *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs act: un primo bilancio*, (Atti del XI seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015), ADAPT Labour Studies e-book Series, n. 54, 2016, p. 392.

tipo di contratto sociale che mette in secondo piano una serie di diritti fondamentali della persona<sup>664</sup>. La condizionalità, infatti, se non basta a garantire l'inserimento lavorativo, tantomeno pare sufficiente a qualificare il lavoro che si crea<sup>665</sup>.

In tutte le democrazie liberali europee<sup>666</sup> lo Stato garantisce ai cittadini la libertà di essere parte di un rapporto di lavoro liberamente scelto, escludendo l'obbligo a stipulare un contratto di lavoro che si traduca in un obbligo a prestazioni specifiche o in un apparato di norme penali che sanzionino il rifiuto di prestare lavoro. Giova chiedersi, tuttavia, quali garanzie comporti tale principio libertario allorché viene controbalanciato con il paradigma del pieno impiego e con la nozione di «dovere al lavoro» altrettanto presente e amplificata dai moderni sistemi di politica attiva<sup>667</sup>. Se un soggetto può contare esclusivamente sulla mera libertà di lavoro negativa, non molte sono le garanzie che paiono scorgersi all'orizzonte, giacché si può pretendere che accetti qualsiasi tipo di offerta di lavoro immediatamente disponibile sul mercato, pena la riduzione o esclusione dei trattamenti di sicurezza sociale ad esso spettanti. Pensare, cioè, che l'aumento dell'occupazione generi automaticamente una riduzione del tasso di povertà può rivelarsi un ragionamento fallace<sup>668</sup>. Perché si possa parlare di garanzie occorre occuparsi del tipo di lavoro, senza trascurare fattori qualitativi fondamentali che attengono all'offerta lavorativa. Sotto questo profilo, il concetto di diritto al lavoro adottato dall'OIL<sup>669</sup> è più pregnante della mera nozione liberale, prendendo in considerazione la libertà di scegliere un impiego *adeguato*, con ciò intendendo un lavoro in cui poter mettere a frutto la propria qualificazione e le proprie capacità, a prescindere dalla propria razza, colore, sesso, religione, opinione politica, estrazione nazionale o origine sociale. La nozione di adeguatezza può poi essere a sua volta articolata sulla base della retribuzione – auspicabilmente ancorata *in melius* rispetto ai

---

664 N. COUNTOURIS – M. FREEDLAND, *op. cit.*, p. 582; A. OLIVIERI, *op. cit.*, p. 165; C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013; S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *RDSS*, 2/2014, 149-152; G. G. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *Lav. e Dir.*, 4/2018; F. RAVELLI, *Reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 81 ss; L. TASCHINI, *op. cit.*, pp. 111 ss.

665 A. CIARINI – S. GIRARDI – V. PULIGNANO, *Reddito minimo e politiche attive del lavoro. Le trappole dell'attivazione work-first e i mutamenti delle politiche sociali*, in A. CIARINI (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 85.

666 R. SALAIS, *Liberté du travail et capacités: une perspective pour la construction européenne*, in *Droit soc.*, 1999, p. 467.

667 N. COUNTOURIS – M. FREEDLAND, *op. cit.*, p. 584.

668 C. SARACENO, *Il lavoro non basta*, cit., p. 18.

669 In particolare v. Conv. nn. 122/1964 e 168/1998.

parametri di povertà assoluta e, per i disoccupati, in misura non inferiore a quanto precedentemente percepito – riconoscendo il diritto incondizionato di rifiutare offerte di lavoro che abbiano effetti negativi sulle competenze acquisite<sup>670</sup>.

Accanto al diritto di scegliere un lavoro adeguato, secondo l'OIL dovrebbe essere possibile poter scegliere anche un lavoro *decente*, che sia cioè compatibile con sicurezza e salute, senza intaccare i diritti fondamentali della persona, ed *appagante*, che aiuti cioè il lavoratore a migliorare le proprie prospettive occupazionali, professionalità e competenze.

La possibilità di poter accedere ad un lavoro *decente*, *adeguato* e *appagante*<sup>671</sup> dipende, concretamente, dalla configurazione dell'obbligo di accettare un'offerta di lavoro adeguato, una «costante dei differenti sistemi di protezione del reddito, tuttavia, diversamente modulata in relazione alla nozione di lavoro adeguato fatta propria da ogni Paese (ora definita in testi legislativi, ora affidata all'interpretazione applicativa degli uffici competenti) e variabile a seconda dei periodi storici e dei governi in carica»<sup>672</sup>.

Quanto all'Italia, torna d'attualità, il «marginale ed esangue» dibattito sul dovere di lavorare<sup>673</sup> affiorato all'ombra dell'art. 4 Cost: “all'enfasi posta sulla prima parte dell'art. 4 Cost. non ha fatto da contraltare uguale attenzione alla parte nella quale è

---

670 Questo principio è desumibile, in Italia, dall'art. 35, co. 2 Cost. nonché dalla vecchia formulazione dell'art. 2103 c.c. Come rammenta GINO GIUGNI, si tratta di un principio di origine germanica (cfr. G. GIUGNI, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Napoli, Jovene, 1963, p. 190).

671 Su questa proposta si rinvia, più ampiamente a N. COUNTOURIS – M. FREEDLAND, *op. cit.*, pp. 584 ss.

672 A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa*, cit., pp. 462 ss. (a cui si rimanda anche per una sintetica e parziale rassegna comparata).

673 Così è stato definito da Federico Mancini in F. MANCINI, *Art. 4*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 247. Secondo l'A, al co.2 dell'art. 4 “non è toccata la sorte del disposto che immediatamente lo precede: essersi trovato, per quasi un decennio, sotto le luci della ribalta, campo di battaglie teoriche forse senza precedenti nella storia della nostra dottrina per l'impegno postovi dai protagonisti e la loro disponibilità a manifestare le proprie scelte politiche di fondo. Il dibattito suscitato dal 2° comma è stato *marginale ed esangue*”. Tra gli autori coevi al Maestro bolognese, si segnalano i contributi di L. BARASSI, *Proprietà e comproprietà*, Milano, Giuffrè, 1951, pp. 297 ss.; U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1955, pp. 95 ss.; M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Milano, Giuffrè, 1956, pp. 57 ss e 116 ss.; U. PROSPERETTI, *Sul diritto al lavoro*, in *Problemi di diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1970. Più di recente, Fabio Ravelli ha richiamato contributi dottrinali meno risalenti con i quali, a suo dire, si è “desunto, in modo pressoché unanime, il corollario della incoercibilità del dovere di cui al comma 2” (F. RAVELLI, *op. cit.*, pp. 132 ss.). Va tuttavia segnalata la nota autorevole eccezione di Costantino Mortati che, di concerto con alcuni costituenti (tra cui l'on. Basso), individuava nel dovere di lavorare un imprescindibile “presupposto per l'esercizio di diritti politici”, con la proposta di negare il diritto di voto a chi, volontariamente, non lavorasse (questa proposta avrebbe costituito, addirittura, il contenuto di un terzo comma dell'art. 4). Per una ricostruzione del dibattito in sede di Assemblea Costituente, cfr. C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 103 ss.

richiesto l'adempimento di un dovere<sup>674</sup>, norma di principio difficilmente interpretabile nella sua reale e concreta portata.

Vi è di più: il diritto al lavoro implicherebbe, accanto ad una pretesa positiva nei confronti dello Stato a che vengano create nuove occasioni di lavoro<sup>675</sup>, una pretesa negativa che presupporrebbe, *a latere*, l'astensione da qualsiasi interferenza nella scelta, nel modo d'esercizio e nello svolgimento dell'attività lavorativa<sup>676</sup>.

Il reddito di cittadinanza rappresenta plasticamente la tensione tra la dimensione "sociale" – l'oramai anacronistico obiettivo di piena occupazione<sup>677</sup>, cui i pubblici poteri devono quantomeno tendere – e la dimensione più libertaria del diritto al lavoro, che conferisce in capo al cittadino la libertà di scelta (cd. libertà professionale)<sup>678</sup>. La nuova misura sembra, infatti, sulla carta, sproporzionatamente sbilanciata sul primo versante, orientata a ridurre i tassi di disoccupazione con un'imposizione del dovere di lavorare ai limiti della coercizione<sup>679</sup>. L'obiettivo d'innalzamento dei livelli occupazionali

---

674 F. RAVELLI, *op. cit.*, pp. 131 ss. Secondo Edoardo Ales un reddito incondizionato «sfugge alla logica dei diritti sociali, collocandosi, piuttosto, in quella della beneficenza pubblica, chiaramente rigiutata dai Costituenti attraverso il richiamo al dovere al lavoro»; per tale motivo sarebbe dunque incostituzionale per contrasto con gli artt. 4 co. 2 e 38 co. 1 (E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Dir. Rel. Ind.*, 3/2015, p. 258).

675 Art. 4 co. 1 Cost.

676 Così ha riconosciuto la Corte Costituzionale, a partire dalla sent. n. 45/1965 e, pressoché unanimemente, autorevoli Maestri. Cfr. F. MANCINI, *Art. 4*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 203 che richiama, tra gli altri, MORTATI, *Il lavoro nella costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1956, I, 160 ss.; MAZZIOTTI, *op. cit.*, pp. 57 ss.; L. SPAGNUOLO-VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1959, p. 102.

677 Sulla transizione "dalla piena occupazione alla piena automazione", che secondo taluni sta per avverarsi, torneremo più avanti.

678 Anna Alaimo mette a fuoco la cd. dimensione "negativa" del diritto al lavoro, sottolineando come sia proprio su questo punto che «si gioca il tasso di effettività (...) del sistema assistenziale, nel quale gli equilibri fra protezione e rischio, sicurezza e opportunità, solidarietà collettiva e responsabilità individuali andrebbero costantemente monitorati per evitare cedimenti del sistema verso logiche paternalistiche e/o eccessivamente punitive (e magari anche poco inclusive) e conciliare il nobile fine della riduzione delle diseguaglianze con il valore dell'auto-realizzazione e dell'auto-determinazione degli individui» (A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione*, cit., p. 487).

679 Nel 2005, Countouris e Freedland registravano già allora «una tendenza a riformare gli ordinamenti nazionali nel senso di una generalizzata e accresciuta "coercitività" dei sistemi di sicurezza sociale e del mercato del lavoro, in cui la libertà di scegliere un percorso professionale viene costantemente limitata dal rischio di perdere le prestazioni previdenziali o assistenziali. (...) Per un verso è il concetto di dovere di lavorare ad essere riconcettualizzato in termini più forti. Per un altro, e di conseguenza, è la nozione stessa di "diritto al lavoro" a venire modificata, proponendo così un nuovo tipo di contratto sociale che (...) mette a rischio una serie di diritti fondamentali della persona» (N. COUNTOURIS - M. FREEDLAND, *op. cit.*, p. 582).

perseguito dal governo pare prevalentemente quantitativo, se si pensa all'ampiezza che assume, oggi, la nozione di "congruità" dell'offerta di lavoro.

### **3. La disciplina sul Rdc, tra criticità e prospettive di riforma**

Cogliendo i numerosi spunti emersi dalla dottrina e, molto recentemente, dalla analitica relazione del comitato scientifico nominato dal Governo per la valutazione del *reddito di cittadinanza*<sup>680</sup>, presieduta dalla sociologa Chiara Saraceno, analizziamo gli specifici profili critici della legge n. 26 del 2019 in una prospettiva di riforma, partendo proprio dal profilo della congruità, che impatta direttamente sull'indice di condizionatezza della misura.

#### **3.1. La congruità dell'offerta lavorativa e l'implementazione dei Patti per il lavoro**

Uno dei temi più dolenti relativi al parametro di congruità concerne il vessatorio criterio geografico che ad essa inerisce che pare possa presentare un profilo di dubbia compatibilità con l'art. 16 della Costituzione, sostanziandosi *de facto* in una restrizione della libertà di soggiorno. Giova rammentare che il beneficiario decade dal Rdc tanto nei casi in cui non accetti una delle due offerte di lavoro congrue segnalate dal servizio per l'impiego quanto nel caso in cui, spirato il termine dei diciotto mesi, rifiuti la prima offerta congrua in sede di rinnovo. Come sottolineato dalla Commissione di valutazione, quest'ultima previsione impatta su ampia platea di "percettori di lungo periodo" che, da aprile 2019 ad aprile 2021, hanno già fruito del periodo massimo previsto dalla norma. Da ciò discende che un ampia fetta di percettori<sup>681</sup>, in fase di rinnovo, saranno tenuti ad accettare la prima, e unica, offerta lavorativa su tutto il territorio nazionale.

---

680 C. SARACENO – A. MARANO – C. BERLIRI – A. C. GIORIO – M. CENTRA – D. CHECCHI – P. BOZZAO – A. CIARINI – N. DE CAPITE – M. FRANZINI – C. GORI, *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ottobre 2021. Tale Relazione è stata pubblicata a breve distanza dall'approvazione definitiva della legge di bilancio (l. n. 234/2021) con la quale sono state apportate modifiche alla disciplina del reddito di cittadinanza. Di seguito alluderemo alle tante osservazioni che, in quanto prevalentemente ignorate, restano valide anche dopo la novella legislativa; specificando in nota quei rari casi in cui le modifiche intervenute coincidono con gli auspici del Comitato. Per un quadro sintetico delle novità apportate con la recente legge di bilancio, si rimanda a S. SPATTINI, *Legge di bilancio 2022: un quadro ragionato dei correttivi al Reddito di Cittadinanza*, Adapt, WP n. 12/2021.

681 Secondo le stime riportate nel Rapporto, si tratta del 37% del totale.

Va da sé che, su questo specifico profilo, la proposta è quella di revisionare la disciplina in materia di distanziamento dalla sede di lavoro, eliminando le severe disposizioni che giungono a fissare il distanziamento entro l'intero territorio nazionale; uniformando la disciplina, con gli opportuni adattamenti, a quella prevista dal decreto ministeriale n. 42 del 2018, che circoscrive la distanza massima a 80 chilometri dal luogo di residenza.

Un punto specifico è dedicato al tema degli *in-work benefits*<sup>682</sup>, al fine di rendere più conveniente la combinazione tra sussidio e reddito da lavoro e, dunque, più attrattivo il lavoro regolare, scoraggiato da un'aliquota marginale che è quasi sempre pari all'unità<sup>683</sup>: da aliquote marginali di tal fatta, salvo il caso residuale di percezione di redditi molto alti<sup>684</sup>, discende che l'emersione di un reddito aggiuntivo si traduce in prospettiva in una uguale riduzione del sussidio. La proposta del Comitato è di ridurre l'aliquota marginale effettiva dall'80 al 60%, così da aumentare il reddito disponibile da lavoro in combinazione con il sussidio, fino ad una soglia che potrebbe coincidere con il reddito esente da imposizione fiscale.

Sul piano della compatibilità professionale, se da un lato è positivo il richiamo alla coerenza delle esperienze e competenze maturate, nonché alle tipologie contrattuali menzionate nel d. m. n. 42 del 10 aprile 2018 (rapporto di lavoro a tempo indeterminato, oppure determinato o di somministrazione di durata non inferiore a tre mesi), le tipologie contrattuali di assunzione rendono opportuna una parentesi critica sugli incentivi, con la disciplina del 2019 riconosciuti ai datori di lavoro solo in caso di assunzioni a tempo pieno e indeterminato<sup>685</sup>: in questo caso la prospettiva del Comitato

---

682 Letteralmente, trasferimento a chi lavora, che permetterebbe di integrare i redditi dei lavoratori poveri. In Italia solo il 50% dei lavoratori poveri percepisce una qualche prestazione di sostegno al reddito, rispetto al 65% della media europea (*Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, cit. p. 5).

683 In altre parole, per ogni euro in più guadagnato sul mercato del lavoro, si perde un euro di Rdc. Parziali eccezioni riguardano chi ottiene un contratto da dipendente (in tal caso il 20% del nuovo reddito da lavoro non viene computato nel calcolo delle soglie d'accesso al beneficio e il sussidio diminuisce di 80 centesimi per ogni euro guadagnato, ma una volta aggiornata la dichiarazione Isee a partire dal terzo trimestre l'aliquota dell'80% arriva al 100%) e chi inizi una nuova attività lavorativa autonoma/impresa individuale/società cooperativa entro i primi 12 mesi di fruizione del beneficio che potrà fruire, in un'unica soluzione, di un *benefit* pari a sei mensilità di Rdc, nei limiti di 780€ mensili. In caso di lavoro autonomo, infine, il reddito da lavoro ai fini del calcolo del Rdc risulta dalla differenza tra ricavi/compensi e spese sostenute.

684 L'esiguità dei salari risulta confermata anche dai dati relativi al numero di soggetti che, pur essendo titolari di un rapporto di lavoro, percepiscono il reddito di cittadinanza. A gennaio 2021 i beneficiari del rdc titolari di un rapporto di lavoro attivo erano 365.436, dei quali il 75% occupato nel settore dei servizi (*L'innovazione dell'Inps per il rilancio del Paese. XX rapporto annuale*, luglio 2021).

685 Art. 8, d. l. n. 4/2019. Con la legge di bilancio del 2021 è stato disposto che gli incentivi verranno riconosciuti anche ai datori che assumano con contratti part-time o a tempo determinato.

va nella direzione di una maggiore flessibilità verso forme di lavoro a tempo determinato (purché, specificano, non inferiori a 12 mesi) e a tempo parziale<sup>686</sup>. Se per un verso vengono argomentate le ragioni sottese a questa proposta, secondo cui certi soggetti molto distanti dal mercato del lavoro andrebbero riavvicinati ad una “pronta occupazione”, d’altro canto il rischio è che si incentivino, indirettamente, impieghi precari in cui si annidano – come abbiamo accennato – larghe fette di lavoratori poveri. In questo senso, suona altrettanto paradossale la proposta del Comitato di riproporzionare la soglia minima di “congruità” degli 858€ al mese, al pari dell’auspicato maggior margine di tollerabilità verso i lavori di brevissima durata, in deroga alla durata minima di tre mesi.

Un cenno, infine, merita il tema dell’immediata disponibilità al lavoro: secondo la disciplina del rdc, tutti i beneficiari maggiorenni devono effettuare una dichiarazione di immediata disponibilità (c.d. DID) al lavoro per poter accedere al beneficio, indipendentemente dal fatto che per loro venga poi predisposto, come singoli o come famiglia, un percorso che li indirizzi ai servizi sociali come alternativa ad un percorso di attivazione occupazionale. Ai fini della profilazione che ne stabilisca l’occupabilità, l’*iter* attuale prevede sempre un primo passaggio dal centro per l’impiego, che spesso avvia la procedura di presa in carico anche nel caso in cui i servizi sociali siano già al corrente della situazione, più o meno temporanea, di inoccupabilità dei beneficiari. Tale obbligo, per i beneficiari indirizzati ai servizi sociali, si sovrappone a quello di sottoscrivere un Patto di Inclusione Sociale imponendo, peraltro, un sovraccarico ai Cpi. In termini più prosaici, vengono spesso attivati due percorsi paralleli che dovrebbero essere tra loro alternativi. La farraginosità e inefficienza di questo tortuoso percorso<sup>687</sup>, sia per i beneficiari che per i servizi, ha portato la Commissione a suggerire di modificare la norma, proponendo di mantenere tale requisito solo per i beneficiari adulti non esclusi dagli obblighi indirizzati ai Cpi (che potrebbero presentare la DID in sede di

---

686 Secondo le rilevazioni del Comitato, la previsione per cui il rapporto di lavoro deve essere a tempo pieno rischia di escludere i datori che operano in settori produttivi in cui l’occupazione, ancorché stabile, è per lo più a tempo parziale. Sul part time c’è anche una soglia minima di “congruità” dell’80% che è parametrata a quello dell’ultimo contratto di lavoro. Per il Comitato tale riferimento andrebbe abbassato al 60% e ancorato all’orario a tempo pieno previsto dai contratti collettivi *ex art.* 51, d. lgs. n. 81/2015.

687 Peraltro, per chi presentasse la domanda di Rdc o del relativo rinnovo, l’aver già attivato un patto di servizio costituisce motivo per essere automaticamente indirizzato ai Cpi. Secondo i dati citati dalla Commissione, la sottoscrizione di un Patto di servizio negli ultimi due anni è stata la principale motivazione per l’indirizzamento ai Cpi per circa 24.000 nuclei che, dopo la presentazione della prima domanda, erano stati indirizzati ai Comuni; non essendo, tuttavia, ancora presi in carico, hanno poi dovuto rifare lo *splitting* al momento della ripresentazione della domanda.

primo colloquio, come già previsto dalla norma)<sup>688</sup>, o per coloro che, all'esito di una valutazione, siano reindirizzati ai Cpi da parte dei servizi sociali.

### 3.2. Rdc, occupabilità e working poors

Il quadro aggiornato al 30 settembre 2021 presenta una netta maggioranza di beneficiari (72%) con un titolo di istruzione di livello non superiore all'istruzione secondaria di I grado<sup>689</sup>, nonché un indice di *profiling*<sup>690</sup> che mostra un elevato grado di difficoltà nel collocamento, alla luce del quale parrebbe più utile investire prioritariamente nella qualificazione o riqualificazione professionale. In questo contesto, può risultare funzionale l'attivazione del Piano Nazionale Nuove Competenze che prevede il rafforzamento del sistema della formazione professionale, anche alla luce dei mutamenti strutturali a livello industriale attesi nei prossimi anni. È previsto, inoltre, l'avvio del Programma nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)<sup>691</sup>, con lo scopo di promuovere l'inserimento occupazionale di tutti i *privi di impiego* che abbiano stipulato il Patto di servizio/lavoro, con una serie di azioni mirate verso soggetti in cassa integrazione o destinatari di Naspi/DisColl e di Rdc, distinguendo tra: beneficiari coinvolti in casi di crisi aziendali; beneficiari più facilmente attivabili attraverso un percorso lineare di reinserimento lavorativo; beneficiari che necessitano di adeguare le proprie competenze con un percorso di aggiornamento c.d. *upskilling* di breve durata e professionalizzante; beneficiari più distanti dal mercato del lavoro che necessitano di un percorso di riqualificazione *reskilling* più strutturato e focalizzato sui profili più richiesti; beneficiari vulnerabili che necessitano di un percorso di inclusione sociale e lavorativa con la rete dei servizi territoriali (educativi, socio-sanitari, di conciliazione).

---

688 Questo suggerimento è stato fatto proprio dal legislatore, che con la legge n. 234/2021 ha riformulato *ex novo* l'art. 4, co. 4 del decreto-legge n. 4 del 2019.

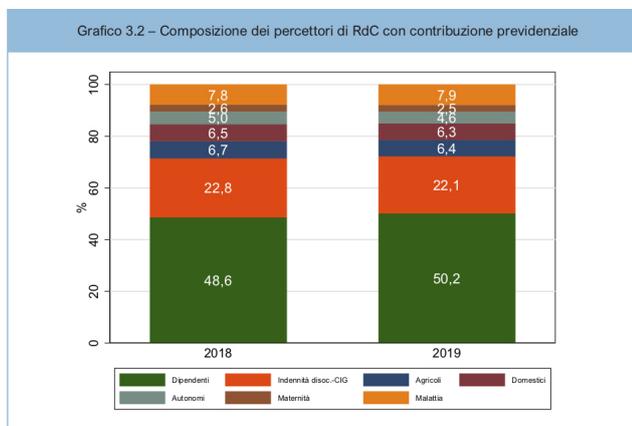
689 Mentre la quota percentuale dei beneficiari che sono in possesso di un titolo di istruzione terziaria costituisce il 2,7% dell'utenza (Focus ANPAL n. 6/2021).

690 Tale indice misura il profilo personale di occupabilità descrivendo il livello di svantaggio, ossia la probabilità di non essere occupato a distanza di 12 mesi: il valore medio per i soggetti chiamati a sottoscrivere il Patto per il Lavoro si attesta a 0,876 su un massimo di 1, che rappresenta il grado più elevato di difficoltà nel collocamento. Le caratteristiche prese in considerazione per il calcolo di tale indice sono sia individuali (titolo di studio, genere, età) che riferite al territorio in cui si trova la persona e, quindi, alla dinamicità del mercato del lavoro locale (tasso di occupazione, densità imprenditoriale, incidenza delle famiglie a bassa intensità di lavoro).

691 Art. 1, co. 324, l.n. 178/2020.

Oltre a fornire un prospetto sulla composizione dei percettori del Rdc, il 20° rapporto annuale dell'INPS tratteggia un quadro pregnante rispetto alla capacità del Rdc di fungere da rete di salvaguardia dalla povertà anche e soprattutto per i lavoratori poveri (oltre che coinvolti in settori maggiormente colpiti dalla pandemia), precari e non, con retribuzioni talmente basse da rappresentare una quota pari al 12% delle retribuzioni annue medie dei lavoratori del settore privato in Italia<sup>692</sup>.

Si rende auspicabile, inoltre, un efficientamento del sistema di scambio di dati e flussi informativi tra i numerosi soggetti che costituiscono



la Rete nazionale dei servizi per l'impiego, superando la frammentazione territoriale che, finora, ha inibito quello che potrebbe diventare l'incrocio automatico tra le posizioni lavorative vacanti e le candidature di tutti i percettori.

### 3.3. Soglie e criteri di accesso al beneficio

Della configurazione familistica del reddito di cittadinanza si è già detto; non abbiamo, tuttavia, affrontato il tema legato agli svantaggi indiretti provocati dai coefficienti delle

<sup>692</sup> Il 50% degli individui con almeno una settimana contribuita nel 2019 risulta essere, secondo questi dati, un lavoratore dipendente; se a questa percentuale si somma il 22% di soggetti che riportano settimane contribuite in NASPI e in CIG si rileva che quasi i tre quarti delle settimane contribuite dai percettori di reddito di cittadinanza afferiscono al mondo del lavoro dipendente (*L'innovazione dell'INPS per il rilancio del Paese. XX rapporto annuale*, luglio 2021, pp. 164 ss., da cui è tratto il grafico riportato nel testo). Molto interessante anche la ricostruzione statistica a cura di Dachille, De Paola e Naticchioni, i quali hanno incrociato i dati dei percettori tra i 18 e i 64 anni da aprile 2019 ad aprile 2021 con gli estratti contro contributivi Inps del 2018 e del 2019 per risalire alla storia contributiva dei lavoratori: secondo questa ricostruzione, soltanto il 33% dei beneficiari ha maturato qualche contributo nel periodo considerato, mentre i due terzi sono stati estranei al mercato del lavoro formale; la stessa analisi mostra, inoltre, che complessivamente – tra il 2018 e il 2019 – solo il 20,7% dei percettori sembra aver lavorato per più di tre mesi un uno dei due anni (G. P. DACHILLE – M. DE PAOLA – P. NATICCHIONI, *Reddito di cittadinanza: chi lo riceve ha una carriera contributiva "povera"*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 155/2021).

scaie di equivalenza e dalle soglie di accesso, che ingenerano penalizzazioni e storture che andrebbero corrette. Anzitutto, la soglia di accesso è più generosa per le famiglie con soli adulti rispetto a quelle con minorenni, più facilmente escluse dal beneficio<sup>693</sup> al pari delle famiglie numerose, rispetto a quelle più piccole. Per ovviare a questo svantaggio, che amplifica quel che già risulta essere una maggiore diffusione della povertà tra i minorenni (più alta che tra gli adulti o gli anziani), la proposta è quella di uniformare il coefficiente per componenti maggiorenni e minorenni, elevando altresì il massimo della scala.

Per quanto concerne l'ampiezza del nucleo familiare, i tassi di inammissibilità crescono proporzionalmente al numero dei componenti, dal 32% delle famiglie monocomponente al 65% di quelle numerose: in questi casi, come in quello dei componenti minorenni, è la scala di equivalenza – in base alla quale è calcolata la soglia reddituale – a generare questi effetti più favorevoli per le famiglie monocomponente. Sul punto, le ricerche condotte nell'ambito del progetto *Working, Yet Poor* hanno mostrato che tra gli altri fattori di impoverimento del lavoro, oltre ai tipi di occupazione, incidono anche le caratteristiche del nucleo familiare, con i monopercettori più a rischio delle famiglie ad alta intensità lavorativa, e il genere<sup>694</sup>.

Relativamente alle soglie, va considerata anche la superficialità con cui si tiene conto dei limiti patrimoniali rispetto a quelli reddituali: fissato un tetto<sup>695</sup>, l'ammontare dell'erogazione non dipende proporzionalmente dall'entità di quel patrimonio<sup>696</sup>. Per fronteggiare tali tipi di iniquità, secondo il Comitato si potrebbe evitare di definire precisi valori soglia per il patrimonio, rendendo il Rdc dipendente dall'entità del

---

693 Tra le famiglie con un ISEE sotto soglia, la percentuale di quelle escluse perché il reddito familiare equivalente è superiore a quanto stabilito sono il 38% del totale, quota che sale al 50% nel caso di famiglie con minori.

694 In particolare, gli uomini sono più a rischio povertà lavorativa delle donne (13,4% contro il 10,6%), ma questo tuttavia non significa che le donne stiano meglio degli uomini nel mercato del lavoro giacché godono di retribuzioni mediamente più basse ed occupate in settori meno precari. I tassi di occupazione delle donne, inoltre, risultano molto più bassi rispetto agli uomini (53% contro una media europea del 67,5% e un tasso maschile in Italia del circa 73%).

695 Di per sé, come evidenziato dallo stesso Comitato, la fissazione di un tetto comporta che tra due soggetti che siano identici sotto ogni aspetto, la differenza anche di un solo euro nell'uno o nell'altro dei due patrimoni potrebbe far sì che uno non riceva nulla e l'altro un Rdc anche sostanzioso.

696 Cosicché, per non fare che un esempio, a parità di reddito familiare l'importo del rdc sarebbe identico per chi avesse un patrimonio mobiliare pari a 50 ed uno pari a 5000. Peraltro, sebbene l'effetto distorsivo non risulti troppo marcato al pari di quanto scaturisce dalla scala di equivalenza, le soglie del patrimonio mobiliare – moderatamente variabile con l'ampiezza familiare – e di quello immobiliare, con un tetto che vale indipendentemente dalla dimensione dei nuclei, tendono a penalizzare le famiglie più numerose.

patrimonio mobiliare, considerando una parte di questo – al di sopra di una determinata soglia – come reddito disponibile. Di conseguenza, avrebbe diritto al beneficio chi, con il proprio reddito familiare e la quota di patrimonio mobiliare non raggiunga l'entità del beneficio massimo, con un'erogazione pari all'ammontare necessario per raggiungerlo.

In proposito, è bene rammentare che i dati più recenti mostrano che, per quanto il requisito di reddito, patrimonio mobiliare e patrimonio immobiliare possano interagire tra loro, è particolarmente alta la percentuale dei nuclei familiari non ammissibili per un solo motivo (84,7%)<sup>697</sup> mentre risultano quasi assenti (meno dell'1%) le famiglie escluse per il cumulo di tutti e tre i motivi.

Quanto ai criteri di accesso, abbiamo accennato alla torsione discriminatoria del requisito della residenza che, in contropiede rispetto ad una consolidata giurisprudenza costituzionale<sup>698</sup>, è stato fissato a dieci anni (di cui gli ultimi due continuativi) nel caso del Rdc e poi opportunamente abbassato a due nel caso del reddito di emergenza. Secondo un'indagine della forza lavoro condotta dall'Istat nel 2020, su oltre 1.7 milioni di nuclei familiari con persona di riferimento straniera e salario inferiore alla soglia di reddito mediano per lavoro dipendente, il 16,5% risulta residente in Italia da meno di 10 anni, il 3,8% da meno di 5 ed appena l'1,5% da meno di due anni. Come sottolineato dal Comitato, risulterebbe opportuno applicare lo stesso requisito al Rdc o, quantomeno, ridurre la soglia a cinque anni per farla coincidere con il tempo richiesto per il permesso di lungo soggiornanti per i cittadini extra UE<sup>699</sup>.

### **3.4. Cause di decadenza dal beneficio e decurtazioni dell'importo**

Come ampiamente sottolineato<sup>700</sup>, uno dei versanti più problematici della disciplina riguarda l'apparato sanzionatorio. In questo contesto, già illustrato, di *governo penale*

---

697 Di cui il 68,2% per il reddito; il 14,1% per il patrimonio mobiliare; 2,4% per il patrimonio immobiliare.

698 V. *supra*, cap. 2, par. 5.1.

699 V. anche U. ADAMO, *Reddito di cittadinanza: profili di irragionevolezza della disciplina, fra discriminazioni, sanzioni e limitazioni*, in *CittadinanzaEur*, 1/2019; F. DE MICHIEL, *op. cit.*; M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza un anno dopo*, *cit.*; M. VINCIERI, *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, *cit.*; D. COMANDÈ, *I confini del rischio sociale di povertà attraverso i requisiti soggettivi e oggettivi del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni*, *cit. e*, in chiave comparata, L. GALLI, *Guaranteed Minimum Income Migrants' Inclusion: The Cases of Italy and Canada*, in *Italian Journal of Public Law*, 11(2), 2019, pp. 657-688.

700 V. *supra*, cap. 2, par. 5.4.

*dei poveri*<sup>701</sup> rientrano anche due criticità che riguardano, da un lato, l'obbligo di spendere il beneficio entro il mese successivo a quello di erogazione per non incorrere in decurtazioni<sup>702</sup> che si pone in contrasto con la possibilità di accantonare risorse per far fronte tanto a spese impreviste quanto a spese necessarie che rientrano nell'ordinario; dall'altro, l'applicazione di sanzioni all'intero nucleo familiare a fronte della mancata presentazione alle convocazioni da parte dei centri per l'impiego e dei Comuni o del mancato rispetto di impegni assunti nell'ambito dei Patti per il Lavoro o dei Patti per l'inclusione sociale, in assenza di un giustificato motivo. In quest'ultimo caso, si palesa un problema legato ad un perverso rapporto tra responsabilità individuale nel rispetto delle condizionalità previste dalla misura e natura familiare del beneficio economico: le inadempienze di un componente si riflettono sul nucleo intero, fino a comportarne la decadenza dal beneficio.

Per queste criticità la proposta del Comitato di valutazione è di eliminare l'obbligo di spesa che inibisce il risparmio dei beneficiari e, nondimeno, l'applicazione delle decurtazioni del beneficio ai singoli componenti inadempienti, escludendoli dalla scala di equivalenza utilizzata per calcolare il beneficio complessivamente attribuito al nucleo familiare per poter raggiungere un contemperamento tra inadempienze dei singoli e dimensione familiare.

#### **4. Adeguare gli ammortizzatori sociali alle urgenze del nostro tempo: la platea dei beneficiari**

Come accennato in precedenza, lo sviluppo del sistema italiano in senso categoriale e assicurativo ha determinato, storicamente, l'esclusione di estesi gruppi di individui dalla tutela: pensiamo anzitutto agli inoccupati (privi dello *status* di lavoratore o ex lavoratore) e a quei lavoratori che rendessero la propria prestazione con tipologie contrattuali variamente suscettibili nell'area del lavoro autonomo (prestatori d'opera,

---

701 L'espressione è del magistrato Roberto Rivero (R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, cit.).

702 Art. 3, co. 9, d. l. n. 4/2019. L'applicazione di questa norma ha portato ad ottobre 2021 all'applicazione di decurtazioni al beneficio attribuito ai nuclei familiari per circa 28 milioni di euro (*Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, cit., p. 41).

professionisti, parasubordinati, ecc.), oltre ai lavoratori assunti con contratti discontinui esulando dai selettivi requisiti di anzianità assicurativa.

La galassia del lavoro autonomo – che in Italia registra percentuali superiori alla media europea<sup>703</sup> – è costellata da diversi sottotipi, tra i quali pare opportuno menzionare il lavoro *etero-organizzato*, il lavoro quasi subordinato (*collaboratori coordinati e continuativi*) e il *lavoro autonomo non imprenditoriale*. Sebbene di recente siano state apprestate tutele *ad hoc* verso questi lavoratori<sup>704</sup>, occorre predisporre una tutela più efficiente, in particolare per quei lavoratori autonomi economicamente dipendenti spesso esposti ad elevati gradi di incertezza con traiettorie reddituali e contributive inferiori a quelle dei lavoratori standard<sup>705</sup>: un primo passo, in questa direzione, è rappresentato dall'introduzione dell'Isco introdotta per il triennio 2021-2023 a favore dei soggetti iscritti alla Gestione separata Inps, che esercitino abitualmente un'attività di lavoro autonomo; tuttavia va sottolineata l'inadeguatezza del limite di reddito fissato a 8145€ che restringe la platea di potenziali beneficiari<sup>706</sup>, oltre a non poter fungere da ammortizzatore in quei casi di cessazione involontaria dell'attività alla quale segua la chiusura della partita iva, giacché questa determina automaticamente l'immediata

---

703 In Italia i lavoratori autonomi costituiscono il 21,7%, contro il 14,3% che rappresenta la media europea (COMMISSIONE EUROPEA, *Employment and Social Developments in Europe*, 2019). Inoltre, secondo i dati Eurostat relativi al 2018, in Italia solo il 26,6% degli autonomi è costituito da imprenditori, quota molto più bassa rispetto alla Francia (37%), Svezia (40,6%) e Germania (44,6%).

704 Più nello specifico, secondo l'art. 2 del d. lgs. n. 81/2015, i lavoratori etero-organizzati hanno diritto alle stesse tutele applicate al lavoro subordinato, compreso il diritto ad un'equa retribuzione e, secondo una circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (Circ. n. 7 del 30 ottobre 2020), alle medesime tutele previdenziali (su tale profilo la dottrina si è però interrogata sull'applicazione dell'intero statuto protettivo del lavoro subordinato: A. PERULLI, *Il diritto del lavoro «oltre la subordinazione»: le collaborazioni etero-organizzate e le tutele minime per i riders autonomi*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona».IT*, 410/2020, pp. 16-17; M. CINELLI – P. PARISELLA, «Ciclofattorini» e previdenza sociale dopo la legge n. 128/2019: riflessioni alla luce della recente giurisprudenza, in *Mass. Giur. Lav.*, 2020, p. 60); i collaboratori coordinati e continuativi, ancorché non godano delle stesse tutele previste per i lavoratori dipendenti, sono coperti da previdenza sociale obbligatoria, dalle disposizioni relative alla tutela della maternità e paternità, dalle norme in materia di salute e sicurezza, nonché dalle indennità di disoccupazione sotto forma di Dis.Coll; con il d. lgs. 81/2017 sono state, altresì, introdotte norme a tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale, che tuttavia ricalcano principalmente gli strumenti tipici del diritto civile nei rapporti squilibrati tra imprese: protezione nelle transazioni commerciali, tutela contro le clausole abusive, diritto alla detrazione delle spese per la formazione e l'istruzione professionale.

705 Sulla diffusione del fenomeno dei *working poor* tra i lavoratori autonomi si rimanda a M. TUFO, *I working poor in Italia*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 1/2020, p. 185; A. LASSANDARI, *Oltre la «grande dicotomia»? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lav. Dir.*, 1/2019, p. 81 e, a livello europeo, EUROPEAN SOCIAL POLICY NETWORK (ESPN), *Poverty in Europe: a study of national policies*, 2019.

706 M. BARBIERI – D. GUARASCIO, *La pandemia e la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali*, in *Politiche sociali*, 3/2021, p. 501.

cessazione dell'indennità<sup>707</sup>. Secondo Paola Bozzao andrebbe iscritto all'interno di «un più ampio progetto riformatore, che persegua – e vada anche oltre – quel disegno di universalizzazione del campo di applicazione della tutela contro la disoccupazione (...), un'unica prestazione che – nell'inglobare l'Iscro – ricomprenda tutti coloro che possono vantare una posizione previdenziale presso l'INPS»<sup>708</sup>.

Un discorso per certi versi analogo riguarda i lavoratori occasionali, intermittenti e i lavoratori delle piattaforme, che – al pari dei lavoratori autonomi economicamente dipendenti – costituiscono rapporti di lavoro in cui si concentrano ampie fette di lavoratori poveri. Se per i *platform workers* è stato intrapreso, con il decreto-legge n. 101 del 2019<sup>709</sup>, un percorso di riforma che ha esteso le tutele previste per il lavoro subordinato includendo i lavoratori delle piattaforme tra i lavoratori etero-organizzati con livelli minimi di tutela anche per i lavoratori autonomi impegnati nella consegna di beni per conto altrui (c.d. *riders*)<sup>710</sup>, nessun intervento è stata previsto a garanzia dei lavoratori occasionali ed intermittenti, caratterizzati dall'assenza di qualsiasi forma di protezione contro il licenziamento, nonché dalla breve durata che tipicamente contraddistingue queste forme di lavoro.

#### **4.1. L'universalismo differenziato**

Se le riforme dell'ultimo decennio avevano timidamente apportato qualche correttivo<sup>711</sup>, è con l'esplosione della pandemia che si è registrato un cambiamento di rotta, ancorché limitato al periodo d'emergenza. La contingenza ha reso più urgente che mai una riflessione necessaria già da tempo: come far fronte, attraverso schemi prevalentemente assicurativi, alle esigenze di protezione sociale di un numero sempre crescente di lavoratori “non dipendenti”? E, ancora, come assicurare ai dipendenti a basso salario, con storie contributive frammentate, una tutela adeguata e proporzionata al bisogno? A molte di queste complesse questioni si è tentato di suggerire delle risposte con una proposta di riforma degli ammortizzatori sociali di cui pare opportuno riportare i tratti

---

707 A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove «debolezze» e deficit di protezione sociale*, cit., p. 235.

708 P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali*, cit., p. 408.

709 Conv. con l. n. 128/2019.

710 Art. 47-*bis* e ss., d. lgs. n. 81/2015. Ad essere tutelati sono, più precisamente, «i lavoratori impiegati nelle attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore».

711 Ad esempio estendendo moderatamente la possibilità di accesso alle tutele per la disoccupazione involontaria, o introducendo i fondi bilaterali di solidarietà.

essenziali<sup>712</sup>, con l'auspicio di interventi sistematici che travalichino la contingenza emergenziale<sup>713</sup>.

Come accennavamo, gli strumenti messi in campo dal Governo per garantire continuità di reddito hanno rappresentato uno sforzo senza precedenti per le istituzioni pubbliche, tuttavia sono state messe in luce due principali criticità legate, da un lato, all'eterogeneità degli strumenti relativamente alla loro capacità d'azione e all'entità delle prestazioni e, dall'altro, una certa farraginosità amministrativa nelle operazioni di autorizzazione, erogazione, controllo e gestione; elementi che hanno determinato una disparità di trattamento tra categorie di percettori e ritardi nell'erogazione di specifiche prestazioni.

Il principio che secondo la proposta della Commissione dovrebbe informare la riforma è quello dell'*universalismo differenziato*, con ciò intendendo il connubio tra una protezione sociale che – a mente dell'art. 35, co. 1, Cost. – tuteli realmente il lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» tendendo all'identità delle prestazioni *per le stesse causali e per la stessa durata* sia per gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto che per quelli in carenza di occupazione<sup>714</sup> e che sia in grado di eliminare le disparità nell'accesso alle prestazioni, ammettendo differenziazioni solo per quanto riguarda i meccanismi contributivi o la gestione delle prestazioni<sup>715</sup>. L'obiettivo, *ça va sans dire*, è anche quello di perseguire una maggiore semplificazione nella gestione dell'erogazione, troppo spesso farraginoso, tanto più all'aumentare della platea dei potenziali beneficiari. Risulta necessario, altresì, correggere le distorsioni generate dalla logica

712 La proposta più sistematica è quella elaborata dalla Commissione nominata con i decreti ministeriali nn. 82 e 83 nel luglio 2020 dall'allora Ministra del Lavoro e delle Politiche Sociali, Nunzia Catalfo, e composta da Marco Barbieri, Dario Guarascio, Mariella Magnani, Vito Pinto e Simonetta Renga, culminata nella pubblicazione del rapporto *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, 22 febbraio 2021, disponibile all'indirizzo <https://www.labourlawcommunity.org/news-eventi/linee-di-indirizzo-e-proposte-di-intervento-per-la-riforma-universalistica-degli-ammortizzatori-sociali/>. Più sintetica ma non per questo meno pregnante, e in molti tratti contigua a quella della Commissione, quella elaborata da Raitano e Franzini: M. RAITANO – M. FRANZINI, *Quando svanisce il reddito da lavoro. Ipotesi di riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 131/2020.

713 Come evidenziato da Guido Canavesi, «siamo in presenza di una risposta di carattere contingente, volta, cioè, a sostenere i lavoratori nell'immediato, ma priva di un disegno organico, ammesso che potesse averne uno» (G. CANAVESI, *La specialità degli ammortizzatori sociali "emergenza covid-19": intervento emergenziale o nuovo meccanismo di tutela?*, in *Dir. Rel. Ind.*, 3/2020, pp. 771-772).

714 M. BARBIERI – D. GUARASCIO – M. MAGNANI – V. PINTO – S. RENGÀ, *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, 22 febbraio 2021, pp. 12-13.

715 Sulla differenza tra universalismo differenziato e selettivo: v. M. BARBIERI – D. GUARASCIO, *La pandemia e la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali*, in *Pol. Soc.*, 3/2021, p. 503, nt. 12. Per un'accezione sensibilmente differente, si rimanda a M. FERRERA, *La società del Quinto Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2019, p. 124.

individualistico-assicurativa che accentuano le diseguaglianze e determinano effetti sociali indesiderabili riverberando, in particolar modo, i propri effetti penalizzanti per chi sperimenta condizioni di fragilità all'interno del mercato del lavoro (a partire dai soggetti con competenze medio-basse o in condizioni di disagio socio-familiare e in zone con prospettive occupazionali e reddituali inferiori alla media nazionale)<sup>716</sup>. Il tema dell'insufficienza del modello assicurativo si presenta, ancor più vigorosamente, nel caso degli autonomi con livelli reddituali tradizionalmente fluttuanti, con la conseguenza di rendere assai ardua una determinazione attendibile del reddito sul quale commisurare l'eventuale indennità<sup>717</sup>: su questo punto specifico, la proposta di riforma elaborata dalla Commissione suggerisce, per gli autonomi iscritti alla Gestione separata dell'INPS che non abbiano versato contributi per un anno, un'indennità mensile basata sui contributi versati nell'arco dei tre anni precedenti.

In tema di universalità, si propone di abolire la distinzione tra Naspi e DisColl, assorbendo la nuova prestazione Iscro in un'indennità riconosciuta a tutti i lavoratori, siano essi dipendenti, etero-organizzati, collaboratori coordinati e continuativi, "falsi autonomi"<sup>718</sup> (*bogus self-employment*), autonomi iscritti alla gestione separata INPS o alle casse dei professionisti<sup>719</sup>, suggerendo la rimozione del requisiti contributivo delle tredici settimane di contribuzione nel quadriennio precedente<sup>720</sup> per le persone sino a trentacinque anni di età, evitando così di escludere i soggetti impegnati sul mercato del lavoro in modo discontinuo, che tradizionalmente coincidono con lavoratori giovani<sup>721</sup>. Sempre in tema di trattamenti di disoccupazione, si suggerisce di sospendere il meccanismo del *décalage*<sup>722</sup> il cui scopo principale è stimolare comportamenti proattivi sul mercato del lavoro e che – sottolinea il *Rapporto* – «in un mercato del lavoro post-

---

716 D. GUARASCIO, *La crisi pandemica e la necessità di riformare gli ammortizzatori sociali*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 152/2021.

717 Cfr. M. RAITANO – M. FRANZINI – E. GRANAGLIA, *Il covid19 e i sistemi di protezione sociale: riflessioni sul presente e sul futuro*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 122/2020.

718 G. SANTORO PASSARELLI, *Falso lavoro autonomo e lavoro autonomo economicamente debole ma genuino: due nozioni a confronto*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 1/2013, pp. 112 ss.

719 Tra gli autonomi resterebbero esclusi i coltivatori diretti, i commercianti e gli artigiani, in ragione del carattere sostanzialmente imprenditoriale delle rispettive attività.

720 Art. 3, co. 1, lett. b), d. lgs. 22/2015.

721 Va da sé che nel contesto attuale, chi sperimenta frequenti interruzioni dell'attività lavorativa retribuzioni molto limitate, soprattutto a inizio carriera, è ben poco tutelato. Si tratta di una quota tutt'altro che trascurabile di lavoratori, se consideriamo che gli occupati part-time nel settore privato ammontano al 30% e che, fra le coorti più giovani, circa la metà versa contributi per meno di 4 anni nei primi 8 anni di attività (M. RAITANO – M. FRANZINI, *Quando svanisce il reddito da lavoro. Ipotesi di riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 131/2020).

722 O, in alternativa, di differirne l'operatività al primo giorno del settimo mese di fruizione.

pandemico prevedibilmente caratterizzato da una bassa domanda di lavoro, rischia di aggravare la situazione di bisogno dei disoccupati e di costituire un formidabile incentivo all'accettazione di lavori irregolari e in nero»<sup>723</sup>. Collateralmente, va garantita una fruizione minima – ipotizzata nella durata di sei mesi – che prescindendo dal requisito contributivo e una durata complessiva che, stante la soglia minima, equivalga a quella di contribuzione, onde superare quel significativo «iato tra lavoro autonomo e prestazioni di disoccupazione»<sup>724</sup>.

In tema di integrazioni salariali in costanza di rapporto le disparità sono molteplici, al di là della Cassa Integrazione Guadagni ordinaria (CIGO), che copre solo alcuni settori produttivi: i Fondi Alternativi e di Solidarietà, sottoposti a rigidi vincoli finanziari<sup>725</sup> e pensati in larga parte per le imprese con minor capacità contributiva, tendono a replicare nell'ambito delle prestazioni sociali le diseguaglianze già presenti nel mercato del lavoro e la Cassa Integrazione in Deroga (CIGD) interviene solo in modo estemporaneo ed emergenziale su specifiche criticità settoriali e territoriali, senza concrete garanzie sull'adeguatezza degli interventi e sulla qualità dell'implementazione<sup>726</sup>. Su questo versante, le direttrici di intervento indicate dalla Commissione riguardano, sinteticamente: l'estensione della CIG a tutti i lavoratori, includendo anche coloro che oggi sono coperti dai Fondi e chi è totalmente privo di copertura<sup>727</sup>; l'aumento del tetto

---

723 M. BARBIERI – D. GUARASCIO – M. MAGNANI – V. PINTO – S. RENGÀ, *op. cit.*, p. 19. Michele Miscione ha criticato aspramente il processo di colpevolizzazione che non di rado prende di mira i disoccupati, avanzando la radicale proposta di uniformità di trattamento tra occupati e disoccupati, giacché dalla sua prospettiva «la disoccupazione non è una colpa di chi non ha voglia di lavorare, ma solo la risultante – tuttavia evitabile – del rapporto fra forza-lavoro e posti disponibili». Per le stesse ragioni, secondo Miscione risulterebbe «equo che chi ha avuto meno fortuna, e un'occupazione non ce l'ha, venga retribuito *allo stesso modo* di chi, invece, ha già avuto la fortuna di trovare un'occupazione». Più concretamente, individuando una base giuridica nel combinato disposto di artt. 36 e 38 Cost. con l'art. 2099 c.c., l'A. propone l'introduzione di un principio di parità di trattamento tra occupati e disoccupati nel minimo (M. MISCIONE, *I diritti dei disoccupati e inoccupati*, in *Studi in memoria di Matteo Dell'Olio*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 1018 ss.). Giorgio Lunghini ha affermato che la disoccupazione non è un fenomeno naturale, bensì un elemento precipuo dell'economia capitalistica, in cui il lavoro – al pari della natura – diventa una merce e ne diventa concepibile lo spreco; per contro, in un sistema non capitalistico, nel quale «il fine del processo lavorativo sia il valore d'uso, la disoccupazione è inconcepibile» (G. LUNGHINI, *L'età dello spreco. Disoccupazione e bisogni sociali*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995, p. 13).

724 A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove «debolezze» e deficit di protezione sociale*, cit., pp. 223 ss.

725 Art. 35, d. lgs. n. 148/2015.

726 D. GUARASCIO, *op. cit.*

727 Per gli autonomi iscritti alle casse previdenziali privatizzate dei professionisti (circa 1,7milioni; ADEPP 2020), la proposta della Commissione è di garantire una prestazione di sostegno al reddito, da erogare in costanza di attività, in caso di riduzione del fatturato superiore al 35% rispetto al triennio precedente, con limite di reddito fissato a 35.000€ annui e oneri a carico di una contribuzione fissata dalle singole Casse, con l'articolazione di meccanismi redistributivi. Inoltre, si è proposta per

dell'integrazione salariale, per garantire che tutti i percettori ottengano effettivamente l'80% della retribuzione; la previsione di una soglia minima – nell'ipotesi coincidente con l'importo massimo erogabile dal reddito di cittadinanza – per tutelare, soprattutto, gli occupati a tempo parziale e in generale chi ha storie contributive molto frammentate; l'incentivazione del contratto di solidarietà per ridurre il rischio che fasi di crisi e/o ristrutturazione possano tradursi in un'evitable erosione di posti di lavoro e competenze.

Quanto alla differenziazione, si specifica che questa non equivale ad una totale uniformazione delle prestazioni, bensì ad un'ottica che sostituisca all'attuale frammentazione una "differenziazione razionale" che tenga conto della natura composita del sistema economico e dei comparti industriali e occupazionali<sup>728</sup>, esulando dalla molteplicità di interventi contingenti e settoriali oramai storicamente sedimentati nel nostro sistema di sicurezza sociale.

Peraltro, non si può sottacere l'opportunità di affiancare a queste direttrici di riforma delle misure di carattere pre-distributivo<sup>729</sup>, che siano in grado cioè di arginare *ex ante* la disuguaglianza che si produce nel mercato del lavoro e, più in generale, nei mercati<sup>730</sup>.

---

le sole casse privatizzate – che risentono della barriera all'ingresso costituita dall'iscrizione agli Ordini – un'indennità di cessatazione attività, già esistente solo per le attività del commercio ambulante (M. BARBIERI – D. GUARASCIO – M. MAGNANI – V. PINTO – S. RENGÀ, *op. cit.*, p. 14-15; M. BARBIERI – D. GUARASCIO, *op. cit.*, p. 502).

728 S. RENGÀ, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2021, p. 267.

729 La predistribuzione è entrata nel dibattito di politica economica nel 2011 a seguito del contributo del politologo Jacob Hacker (J. HACKER, *The Institutional Foundation of Middle-Class Democracy*, Policy Network, 2011). Per un quadro pregnante sul significato e i relativi vantaggi in termini di giustizia sociale, si rimanda a M. RAITANO – M. FRANZINI – E. GRANAGLIA, *La predistribuzione e le sue ragioni*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 44/2016. La necessità di ricorrere a politiche predistributive è stata recentemente sottolineata dalla *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, cit., pp. 4 ss.

730 Giova sottolineare che la disuguaglianza del reddito da lavoro risulta essere la componente principale di quella osservata sul reddito disponibile, costituendone oltre la metà (F. CARTA – M. DE PHILIPPIS, *Una crisi diseguale: il ruolo degli ammortizzatori sociali durante la pandemia*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 146/2021). Le due Autrici hanno cercato di quantificare l'aumento della disuguaglianza durante la pandemia, valutando l'entità delle variazioni reddituali e simulando la dinamica dei redditi da lavoro nella prima metà del 2020, differenziando tra scenari senza alcun ammortizzatore sociale, con ammortizzatori pre-covid o con ammortizzatori straordinari messi in campo durante il periodo pandemico. Il risultato della ricerca è che nel breve termine gli ammortizzatori sociali introdotti per fronteggiare la crisi sono stati in grado di compensare le perdite reddituali meglio di quanto avrebbero fatto gli ammortizzatori ordinari (principalmente in ragione dell'inclusione dei lavoratori autonomi), nonché di arginare l'incremento dell'indice di Gini che ne sarebbe derivato, con un aumento di ben 4 punti percentuali in uno scenario che ipotizza l'assenza di ammortizzatori (incremento superiore a quello registrato durante il periodo della Grande Recessione e della successiva crisi del debito sovrano). Tuttavia, concludono, nel medio periodo il rischio di un

La predistribuzione non si pone in contrasto con la redistribuzione, ma fissa un obiettivo più ambizioso: rimuovere o attenuare le cause della disuguaglianza piuttosto che limitarne gli effetti una volta che questa si è prodotta<sup>731</sup>. Tra le misure a carattere predistributivo, naturalmente, *in primis* va menzionata la garanzia di un salario minimo legale, sempre più al centro del dibattito italiano ed europeo<sup>732</sup>, nonché l'opportunità di arginare la diffusione di forme contrattuali atipiche associate a bassi salari, bassa intensità di ore lavorate, elevata incertezza e inadeguata contribuzione<sup>733</sup>. In tal senso va rammentato che la pandemia ha esacerbato le diseguaglianze preesistenti, se consideriamo che la flessione occupazionale ha investito principalmente i lavoratori a termine, i giovani e la componente femminile<sup>734</sup>.

Questa architettura segnala certamente un'inversione di rotta auspicabile; nondimeno, essendo comunque ascrivibile ad uno schema assicurativo, nonostante il lodevole anelito universalistico costituito da significative «iniezioni di solidarietà per le situazioni ritenute più fragili»<sup>735</sup>, esclude i lavoratori autonomi non iscritti ad alcuna gestione previdenziale in quanto occasionali (quindi con redditi da lavoro inferiori ai 5000€ annui<sup>736</sup>) e, nondimeno, coloro che non hanno ancora avuto l'opportunità di entrare nel sistema, ovvero i “giovani” in cerca di prima occupazione cui residua l'accesso a misure *means tested* su base familiare<sup>737</sup>.

---

aumento della disuguaglianza rimane elevato, con l'auspicabile ed opportuno ripensamento complessivo del sistema di protezione sociale che sia in grado di superare la sua endemica frammentarietà.

731 M. RAITANO – M. FRANZINI – E. GRANAGLIA, *La predistribuzione e le sue ragioni*, cit.

732 Si richiama, sul punto, *supra*, la nota 283 relativa alla proposta di direttiva europea e relativi commenti, cui aggiungiamo: V. BAVARO, *Note sul salario minimo legale nel disegno di legge n. 658 del 2018*, in *Il diario del lavoro*, 2019, 7; M. V. BALLESTRERO, *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1/2019, pp. 235 ss.

733 S. MARCHAL – I. MARX, *Stemming the Tide: What Have EU Countries Done to Support Low-Wage Workers in an Era of Downward Wage Pressures?*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 28, no. 1, 2017, pp. 18-33.

734 M. CENTRA – V. GUALTIERI – D. GUARASCIO, *Il mercato del lavoro italiano ai tempi della pandemia*, in F. R. PIZZUTI – M. RAITANO – M. TANCIONI (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2021*, Roma, Sapienza editrice, 2021.

735 S. RENGA, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 267.

736 Rispetto a questa categoria di lavoratori, la proposta è di abbassare a 3000€ la soglia, così da riuscire ad includere nel sistema il segmento più povero (M. BARBIERI – D. GUARASCIO – M. MAGNANI – V. PINTO – S. RENGA, *op. cit.*, p. 30; S. RENGA, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 271).

737 M. RAITANO – M. FRANZINI, *Quando svanisce il reddito da lavoro. Ipotesi di riforma degli ammortizzatori sociali*, cit.

In tale ottica, può essere funzionale recuperare il significato più ampio di lavoratore, a partire dalla definizione che ne offre l'art. 2, co. 1, lett. a) del T. U. S. L.<sup>738</sup> e provare, su questa base, a sviluppare ulteriormente l'ispirazione universalistica<sup>739</sup>. La predisposizione di un sistema di protezione sociale universale, che sia capace di coprire tutti dalla culla alla tomba è tra i punti qualificanti della *human-centred agenda for the future of work* dell'OIL<sup>740</sup>, che richiama specificamente la necessaria protezione di *tutte* le forme di lavoro, compreso il lavoro autonomo<sup>741</sup>. La ricalibratura di questi strumenti, vista anche da una prospettiva proattiva, può essere inoltre funzionale a soddisfare esigenze di riqualificazione e riconversione professionale «da settori in crisi o in declino ad ambiti nuovi o in crescita di produzione e occupazione (si pensi solo alla gigantesca sfida della green economy e del passaggio a una “economia circolare”»<sup>742</sup>.

Coerentemente a queste direttrici, vale la pena richiamare anche la proposta di *rivoluzione copernicana*<sup>743</sup> avanzata da Nicola Countouris e Mark Freedland, i quali hanno immaginato un sistema che – trascendendo gli incerti e labili confini tra subordinazione, autonomia e categorie intermedie – riesca a proteggere *chiunque lavori personalmente*, senza distinzioni di inquadramento, salvo i casi in cui non vengano impiegate altre persone o si disponga di mezzi e capitali tali da renderli imprenditori<sup>744</sup>.

---

738 «Persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione (...)».

739 A. PERULLI, *Covid-19 e diritto del lavoro: emergenza, contingenza e valorizzazione del lavoro dopo la pandemia*, cit., p. 466; si rimanda anche a M. BARBERA, *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale, fra differenziazione e universalismo delle tutele*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 158/2018, p. 411.

740 ILO, *Global Commission on the Future of Work. Work for a brighter future*, 2019, spec. pp. 35-36.

741 A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove «debolezze» e deficit di protezione sociale*, cit., p. 216.

742 S. GIUBBONI, *Il diritto del lavoro dopo la pandemia: appunti per un'agenda progressista*, in *Quest. Giust.*, 2/2020. Su tali profili, si rimanda a *infra* (par. 7).

743 Così è stata definita da Aloisi e De Stefano (cfr. A. ALOISI – V. DE STEFANO, *Il tuo capo è un algoritmo. Contro il lavoro disumano*, Bari, Laterza, 2020, p. 159).

744 I due autori d'oltremarica propongono così di superare i tradizionali confini del diritto del lavoro ed inglobare la complessità dei rapporti di lavoro che si realizzano simultaneamente o in sequenza, combinati o intervallati da stati che possono essere pensati legati *latu sensu* al lavoro, anche in un contesto c.d. *fuori mercato* [N. COUNTOURIS – M. FREEDLAND, *The Legal Characterization of Personal Work Relations and the Idea of Labour Law*, in G. DAVIDOV – B. LANGILLE (eds.), *The Idea of Labour Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011; EAD., *The Legal Construction of Personal Work Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2011].

## 5. Le metamorfosi del lavoro e la crescita senza occupazione

La pandemia ha squarciato il velo di Maya che impediva di guardare lucidamente la realtà, in cui il lavoro e le politiche di piena occupazione non costituiscono più il miglior antidoto alla povertà. Non si sono ancora avverate le apocalittiche previsioni di una presunta *fine del lavoro*<sup>745</sup>, tuttavia siamo di fronte ad un modello in cui «la produttività cresce, e con essa la ricchezza e soprattutto la quantità di beni a disposizione, ma il lavoro se ne va»<sup>746</sup>. Collaterale al fenomeno “ossimorico” del lavoro povero è la squilibrata allocazione della ricchezza prodotta che nei paesi industrializzati risulta trasferita, in misura crescente, dai salari ai profitti<sup>747</sup>: si parla, in proposito, di *jobless recovery* (ripresa senza lavoro) per segnalare il venir meno della correlazione storica quasi assoluta tra maggiore produttività e redditi più elevati<sup>748</sup>.

Parlare di trasformazione del lavoro – che è cosa ben diversa rispetto ad affermarne la fine – ci porta da un lato ad affrontare più da vicino quei fenomeni già accennati in apertura di capitolo, tipici dell’epoca del post-fordismo, senza rinunciare per questo ad interrogarci sull’erosione dei posti di lavoro determinati dalla rapida ascesa ed implementazione delle tecnologie<sup>749</sup>.

La paura che l’automazione rubi il lavoro ha una lunga storia, di cui i luddisti sono stati uno dei primi esempi. Negli anni Sessanta, costituiva una questione chiave all’interno del dibattito sul concetto di *cybernazione*<sup>750</sup>, per poi riemergere nel corso degli ultimi tre decenni<sup>751</sup>. Uno studio del 2013 condotto da Carl Frey e Michael Osborne

---

745 J. RIFKIN, *La fine del lavoro. Il declino della forza-lavoro globale e l’avvento dell’era post-mercato*, Milano, Baldini-Castoldi, 1995.

746 M. D’ANTONA, *Le metamorfosi della subordinazione*, in *Riv. Critica dir. Lav. Quaderni*, a 25 anni dallo Statuto: quale futuro per il diritto del lavoro?, a cura di F. AMATO – G. BRONZINI, 1996, pp. 23-29.

747 Come si evince dal *Global Wage Report* elaborato dall’ILO, alla crescita della produttività del lavoro tra il 1999 e il 2013 non è corrisposta una crescita dei salari. M. REVELLI, *Poveri, noi*, Torino, Einaudi, 2010, p. 54; L. ELLIS – K. SMITH, *The global upward trend in the profit share*, in *BIS Working Papers*, n. 231, 2007; L. KARABARBOUNIS – B. NEIMAN, *The global decline of the labour share*, in *Q. J. Econ.*, 2014, pp. 61 ss.

748 M. FORD, *Il futuro senza lavoro. Accelerazione tecnologica e macchine intelligenti. Come prepararsi alla rivoluzione economica in arrivo*, Milano, Il Saggiatore, 2017, p. 49.

749 C. OFFE, *A Non-productivist Design for Social Policies*, in P. VAN PARIJS (ed.), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, London, Verso, 1992, pp. 61 ss.

750 Si rimanda, in proposito, a D. MICHAEL, *Cybernation: The Silent Conquest*, Center for the Study of Democratic Institution, 1962; P. MATTICK, *The Economics of Cybernation*, in *New Politics*, 4/1962.

751 D. NOBLE, *La questione tecnologica*, Torino, Bollati Boringhieri, 1993; J. RIFKIN, *op. cit.*; M. FORD, *op. cit.*; E. BRYNJOLFSSON – A. MCAFEE, *La nuova rivoluzione delle macchine. Lavoro e prosperità nell’era della tecnologia trionfante*, Milano, Feltrinelli, 2015.

dell'Università di Oxford, ha previsto che quasi metà dell'occupazione totale degli Stati Uniti potrà essere rimpiazzata dall'automazione nei successivi venti anni<sup>752</sup>: più precisamente il 47% dei lavoratori, corrispondente a circa 702 occupazioni differenti. Esistono tuttavia ricerche che dimostrano l'opposto: non tutti i lavoratori con basso salario possono essere sostituiti dalle macchine, bensì i lavori a più alto contenuto di competenze, che sarebbero invece suscettibili di un certo grado di automazione, giungendo ad una stima complessiva secondo cui solo il 5% delle professioni sarebbe a rischio sostituzione<sup>753</sup>. Altri studi ancora hanno confermato un impatto modesto in Europa, dove in media il 9% dei lavori sarebbe a rischio di piena o parziale automazione<sup>754</sup>. Una ricerca molto recente, condotta dall'Università di Trento<sup>755</sup>, si è focalizzata nello specifico sulla situazione italiana<sup>756</sup>, stimando un totale di 800 professioni a rischio automazione, corrispondente a un numero ricompreso tra i quattro e i sette milioni di lavoratori e lavoratrici (33%) potenzialmente sostituiti dalla tecnologia<sup>757</sup>. Secondo questo studio, le donne sarebbero meno esposte al rimpiazzo in

---

752 C. FREY – M. OSBORNE, *The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation*, Oxford Martin School, Programme on the Impacts of Future Technology, 2013, p. 38: secondo lo studio, a sparire saranno principalmente gli impieghi medio-bassi più ripetitivi. Si rimanda sul tema anche ad alcune stime degli economisti che hanno preso in considerazione il possibile impatto dell'intelligenza artificiale: P. KRUGMAN, *Robots and Robber Barons*, in *New York Times*, 9 dicembre 2012; J. D. SACHS – L. J. KOTLIKOFF, *Smart Machines and Long-Term Misery*, National Bureau of Economic Research, WP n. 18629, 2012.

753 *Harnessing automation for a future that works*, McKinsey Global Institute, gennaio 2017. Tra gli studiosi con previsioni ottimistiche va citato anche Joseph Stiglitz, secondo il quale la fase attuale riprodurrebbe il tipo di spiazzamento che si è già verificato quando si è passati dalla società agricola a quella industriale: adesso, come allora, secondo Stiglitz, superata la fase di transizione da un modello produttivo all'altro, l'economia digitale sarebbe in grado di ricreare i posti di lavoro erosi (J. STIGLITZ, *La grande frattura*, Einaudi, Torino, 2016).

754 M. T. ARNTZ ET AL., *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis*, in *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n. 189, Parigi, Oese, 2012; OCSE, *Automation and Independent Work in a Digital Economy. Policy Brief on The Future of Work*, maggio 2016.

755 M. S. BANNÒ – E. FILIPPI – S. TRENTO, *Rischi di automazione delle occupazioni: una stima per l'Italia*, in *Stato e Merc.*, 3/2021 (early access).

756 In proposito, va citato anche un rapporto ISTAT del 2017 relativo all'impatto della digitalizzazione sul mercato italiano: ISTAT, *L'impatto sul mercato del lavoro detta quarta rivoluzione industriale*, 2017, al pari di D. GUARASCIO – S. SACCHI (a cura di), *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, INAPP, Roma, 2017. Sul punto v. anche A. CIARINI – M. PACI, *Reddito minimo e tempo di lavoro nella società pluriattiva*, in A. CIARINI (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, cit., pp. 172-173.

757 Tuttavia, questa è solo la quota *potenzialmente* a rischio date le capacità della tecnologia ma la percentuale effettivamente a rischio – secondo gli autori – ancorché non esattamente stimabile, è sicuramente minore, date le caratteristiche del contesto produttivo italiano che riducono l'adozione di tecnologie di automazione (M. S. BANNÒ – E. FILIPPI – S. TRENTO, *Rischi di automazione delle occupazioni*, cit., p. 16).

quanto impiegate prevalentemente in settori in cui è meno elevato l'impiego di robot (scuola, cura, assistenza)<sup>758</sup>; le categorie professionali più a rischio sarebbero il personale addetto a contabilità, consegne, casse dei negozi, centralini, portierato e assemblaggio mentre le professioni con basso rischio di rimpiazzo tecnologico sono caratterizzate da una quota rilevante di compiti strettamente umani e da un livello di istruzione elevato (creatività, gestione delle relazioni interpersonali, formazione, ecc.). Rispetto alle previsioni riguardanti altri Paesi<sup>759</sup>, questo studio fa emergere, per l'Italia, una percentuale maggiore di lavoratori ad alto rischio automazione.

Al di là di queste stime<sup>760</sup>, più o meno ottimistiche, il dibattito sul futuro dell'occupazione molto spesso pare si focalizzi sui "posti di lavoro" squisitamente intesi in termini di lavoro dipendente misurabile con contratti di lavoro, tralasciando aspetti cruciali legati, ad esempio, alla discontinuità del lavoro digitale<sup>761</sup> e al necessario supporto del lavoro umano in un'organizzazione informatizzata che necessita di lavoro vivo in ogni punto della sua rete: se una volta era la macchina ad imitare l'umano, molto spesso oggi, nell'era della quarta rivoluzione industriale, è l'umano trasformato in

---

758 La circostanza per cui i lavori di cura sarebbero meno suscettibili di automazione, secondo Graeber è la riprova che più avanza l'automazione e più risulta evidente l'effettivo valore che scaturisce dalla cura; questo, tuttavia, suscita collateralmente un altro problema, legato al fatto che – secondo l'antropologo americano – «il valore di cura è la componente del lavoro che non può essere quantificata» (D. GRAEBER, *op. cit.*, p. 322).

759 M. ARNTZ – T. GREGORY – U. ZIERAHN, *The risk of automation for jobs in OECD countries: a comparative analysis*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n. 189/2016; L. NEDELKOSKA – G. QUINTINI, *Automation, skills use and training*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n. 202/2018.

760 A livello metodologico, gli approcci per stimare il tasso di automazione del lavoro sono essenzialmente due: l'*occupation-based approach*, fondato sull'idea che sono le professioni ad essere automatizzabili, e il *task-based approach*, secondo il quale sono invece le mansioni/attività lavorative a rischio automazione (M. S. BANNÒ – E. FILIPPI – S. TRENTO, *Rischi di automazione delle occupazioni: una stima per l'Italia*, cit., p. 2).

761 Si pensi al freelancing online, al crowd-work, al lavoro on demand, ai lavoratori delle piattaforme, ecc. Tra i contributi più sistematici nell'ambito giuslavoristico, si rimanda a P. TULLINI, *Web e lavoro. Profili evolutivi di tutela*, Torino, Giappichelli, 2017; A. PERULLI (a cura di), *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme digitali*, Padova, CEDAM, 2018; A. DONINI, *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, Bologna, Bologna University Press, 2019; A. ALOISI – V. DE STEFANO, *Il tuo capo è un algoritmo. Contro il lavoro disumano*, Roma-Bari, Laterza, 2020.

codice ad imitare la macchina<sup>762</sup>, spesso ridotto a *schiaivo del clic*<sup>763</sup>. Nelle approfondite analisi sociologiche di Antonio Casilli viene opportunamente evidenziato che, mentre i *robot* tardano ad arrivare<sup>764</sup>, l'unico effetto della promessa di automazione risiede nel «disciplinare il lavoro di chi foggia le nostre app, le nostre soluzioni smart, i nostri algoritmi»<sup>765</sup>. Per questo occorre riconoscere e stimare la quantità di lavoro che viene incorporata nell'automazione stessa che prende il nome di *digital labor* per indicare il processo di scomposizione delle attività produttive umane in una costellazione di pratiche che si possono collocare all'incrocio tra lavoro atipico, indipendente, a cottimo microremunerato, hobby professionalizzato, passatempo monetizzato e pura e semplice effusione spontanea di dati<sup>766</sup>. In questa prospettiva, più che la fine del lavoro, l'automazione implica più che altro una segmentazione e decomposizione del lavoro come forza sociale<sup>767</sup>, «la fine delle categorie di pensiero proiettate dalla rivoluzione industriale sull'agire umano»<sup>768</sup>.

---

762 Il recente saggio di Aloisi e De Stefano mette a fuoco l'esercito di lavori fantasma che si trova «nel retrobottega della formidabile economia digitale», un'ondata di macchinisti invisibili – più che macchine intelligenti – «deputati all'innescare di processi, alla riparazione di errori, alla programmazione di stringhe di codice, o ancora responsabili di rimettere a posto bici, monopattini e vetture della mobilità condivisa, oppure della cottura di un hamburger, dello stoccaggio e del recapito di pacchi, dell'allestimento delle corsie dei magazzini della grande distribuzione» (A. ALOISI – V. DE STEFANO, *op. cit.*, p. XIII).

763 A. A. CASILLI, *Schiavi del clic. Perché lavoriamo tutti per il nuovo capitalismo?*, Milano, Feltrinelli, 2020. David Graeber ha sostenuto, senza esitazioni, che l'automazione ha provocato la disoccupazione di massa mentre «noi ci siamo limitati a colmare il vuoto con l'aggiunta di lavori fasulli, in sostanza inventati. È stata la combinazione della pressione politica esercitata sia da destra sia da sinistra, della profonda convinzione comune che un'occupazione retribuita possa di per sé far diventare una persona pienamente morale e del timore delle classi alte, già notato da Orwell nel 1933, che le masse di lavoratori potessero sollevarsi avendo troppo tempo libero a disposizione a far sì che, quando si tratta di dati ufficiali della disoccupazione, le cifre non debbano mai allontanarsi troppo dal 3-8%, a prescindere dalla realtà sottostante. Ma se dal quadro si eliminano i lavori senza senso e i veri lavori che esistono solo in funzione di quelli, si potrebbe ben dire che la catastrofe prevista negli anni Trenta si è verificata sul serio. Oltre il 50-60% della popolazione è stata in effetti estromessa dal mondo del lavoro» (D. GRAEBER, *op. cit.*, pp. 326-327).

764 Nell'edizione francese il titolo (*En attendant les robots*) calca la mano su questo aspetto, parafrasando la celebre opera di Beckett.

765 A. A. CASILLI, *op. cit.*, p. 10.

766 *Ibidem*, p. 38.

767 AAD BLOK, *Introduction*, in T. A. BLOK – G. DOWNEY (a cura di), *Uncovering labour in information revolutions, 1750-2000*, in *International Review of Social History*, vol. 48, suppl. 11, 2003, pp. 1-11; P. TULLINI, *Digitalizzazione dell'economia e frammentazione dell'occupazione. Il lavoro instabile, discontinuo, informale. Tendenze in atto e proposte di intervento*, in *Riv. Giur. Lav.*, 4/2016.

768 A. SUPIOT, *Homo faber: continuità e rotture*, in A. HONNETH – R. SENNETT – A. SUPIOT, *op. cit.*, p. 23.

Parlare di *digital labor* ci porta ad affrontare, tra gli altri, il complesso tema del lavoro sociale in rete<sup>769</sup>, rispetto al quale ci si è posti se ad esempio gli utenti dei *social media* possano essere considerati come lavoratori: attorno a tale interrogativo si polarizzano essenzialmente due principali e differenti approcci: quello lavorista, secondo cui la partecipazione ai *social* sarebbe assimilabile al lavoro, e da lì allo sfruttamento, con l'elemento dell'appropriazione del valore da parte delle grandi piattaforme<sup>770</sup>, e quello edonista, secondo il quale il fenomeno del *produsage*<sup>771</sup> è sintomo della ricerca di una soddisfazione personale, di una partecipazione consenziente ad una nuova cultura del dilettantismo, negando con ciò la pertinenza stessa del concetto di *digital labor*. Per gli edonisti, non sarebbe propriamente il tempo speso dall'utente alla base del valore estratto dalle piattaforme, ma quello che Marx definiva come *general intellect*, per identificare quel surplus di conoscenza, affettività e sociabilità generato dalla cooperazione tra esseri umani e macchine<sup>772</sup>; per altro verso, l'elemento della gratuità risulta dirimente ai fini della sussunzione entro una qualche forma di lavoro, unitamente all'assenza di costrizione e alla dimensione "gradevole" poiché si tratterebbe di un'attività ricompensata dal piacere, dall'eccitazione, dal dono, dalla passione, dal gusto

---

769 Cfr. il pionieristico contributo di Tiziana Terranova, che prima dell'avvento dei *social network* aveva già individuato due caratteristiche precipue di questo nuovo tipo di lavoro: la gratuità di attività non remunerata, fornite agli utenti *pro bono* e la dimensione sociale, poiché si fondano su un tessuto di relazioni al di fuori dei luoghi abitualmente consacrati alla produzione del valore (T. TERRANOVA, *Free labor: Producing culture for the digital economy*, in *Social Text*, 2/2000, pp. 33-58).

770 Lo sfruttamento da parte delle piattaforme ha ad oggetto, tra gli altri, i *big data* sfruttati a fini di lucro dalle grandi aziende multinazionali della rete (Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft riunite di frequente sotto l'acronimo di GAFAM). Su questo profilo si rimanda a A. DONINI, *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, cit., p. 16 e, per una letteratura specialistica sul *capitalismo della sorveglianza*, S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, LUISS University Press, 2019, spec. capp. 7 e 8.

771 Categoria cui si fa ricorso per individuare i produttori-utenti, «una manodopera riconfigurata dalle aziende produttrici d'informazione e divertimento» (A. BRUNS, *From prosumer to produser: Understanding user-led content creation*, London, 2009). Il suo contributo è *eminente sociale*, ossia fondato sulla circolazione e valutazione di contenuti tra individui, pubblicando online dei video o traducendo testi che altri hanno prodotto.

772 Sul punto si rimanda a P. VIRNO, *Quelques note à propos du general intellect*, in *Futur antérieur*, 10/1992, pp. 45-53. Si può dire, con Mark Fisher, che «sotto il postfordismo la catena di montaggio si trasforma in "flusso di informazioni"» (M. FISHER, *Realismo capitalista*, Roma, Nero, 2018, p. 79 – ed. orig. 2009). Toni Negri parla di «espropriazione attraverso la rendita del *comune*» e della «trasformazione della conoscenza in una merce», alludendo ad un'*intellettuale di massa* come nuovo soggetto «economicamente e politicamente egemone», che evoca il *general intellect* di marxiana memoria (A. NEGRI, *Il rapporto capitale/lavoro nel capitalismo cognitivo (2008)*, in ID., *Inventare il comune*, Roma, DeriveApprodi, 2012, p. 190).

di condividere e scambiare, dalla responsabilità associata a produrre qualcosa di comune<sup>773</sup>.

Entrambi gli approcci scontano dei limiti, focalizzandosi solo sui *contenuti* pubblicati dagli utenti senza occuparsi della produzione di metadati e informazioni personali<sup>774</sup>: gli edonisti, dal canto loro, ignorano gli sforzi e le modalità con cui le piattaforme cercano di stimolare la partecipazione online impedendo al contempo la loro strutturazione in forza-lavoro; i lavoristi invece accordano troppa importanza al nesso lavoro-svago, senza cogliere la continuità che sussiste tra il lavoro sociale in rete e il microlavoro degli operai dei clic<sup>775</sup>.

Come nei mercati tradizionali, caratterizzati dalla contrapposizione tra *insider* e *outsider*, tra professioni stabili e protette ed altre precarie e non protette, anche le piattaforme appaiono come mercati duali: nel mercato primario i lavoratori ad alta qualificazione riescono a sfruttare a proprio vantaggio la flessibilità del settore digitale per godere di mansioni remunerative, visibili e necessarie per concepire i processi automatici, mentre nel mercato secondario soggetti a più bassa qualificazione svolgono mansioni poco o nulla remunerate, semi-invisibili e largamente orientate all'assistenza di sistemi intelligenti in fase di apprendimento (quelli che Casilli definisce, appunto, *schiaivi del clic*).

Secondo una interessante ricostruzione, il *digital labor* – situato in una zona grigia tra mercanteggiamento<sup>776</sup> e lavoro dipendente<sup>777</sup> – è connotato dalle seguenti caratteristiche: produce valore (fornendo servizi, creando contenuti e, soprattutto, producendo dati che sono alla base di numerose innovazioni in diversi campi), non è un'attività informale (inquadrate da clausole contrattuali tipicamente rinvenibili nei termini di servizio con cui le piattaforme si preoccupano di specificare gli obblighi degli utenti svincolandosi da qualsiasi responsabilità nei loro confronti), si svolge sotto sorveglianza (con un

---

773 D. CARDON, *Internet par gros temps*, in D. CARDON – A. CASILLI, *Qu'est-ce que le digital labor?*, Bry-sur-Marne, INA, 2015, pp. 41-79.

774 Si segnala, in tal senso, la nascita nel 2017 della prima organizzazione globale sorta per aggregare gli interessi dei fornitori di dati: la *Data Workers Union* (M. FERRERA, *La società del Quinto Stato*, Bari, Laterza, 2019, p. 64).

775 A. CASILLI, *op. cit.*, pp. 145-146.

776 Il mercanteggiamento, nell'ottocento, includeva genericamente una serie di attività remunerate a cottimo, all'unità, a mansione, rimandando ad un tipo di contratto relativo a prestazioni lavorative di breve periodo, che liberava il datore da ogni responsabilità giuridica ed economica nei confronti dei lavoratori. Analogamente, il *digital labor* è un'attività svincolata da un luogo fisso, basata sulla socialità e sulla cooperazione quanto sulla subfornitura a cascata.

777 Al pari del lavoro dipendente, il *digital labor* tra proprietari dei servizi digitali e lavoratori si iscrive in un rapporto caratterizzato da subordinazione e sorveglianza.

assillante e pervasivo controllo delle performance<sup>778</sup>), presenta elementi di subordinazione attraverso soggezioni dirette o periferiche e, infine, si svolge gratuitamente o con basse remunerazioni<sup>779</sup>. Si tratta, in sintesi, di rapporti sotto-regolamentati tra un committente e un contrattista “usa e getta” rispetto ai quali si registra una certa incapacità di inquadramento da parte delle categorie giuslavoristiche tradizionali<sup>780</sup>, al netto di qualche recente intervento legislativo e giurisprudenziale<sup>781</sup>.

Approcciando il tema dal punto di vista accennato poco sopra, relativo cioè al *surplus di popolazione*<sup>782</sup> che la tecnologia rischia di produrre, non si può trascurare che l'automazione possa costituire la minaccia più incombente ed imminente. Vanno tuttavia considerati almeno tre scenari, ugualmente possibili, ma non tutti in egual misura apocalittici dal punto di vista della disoccupazione<sup>783</sup>: a) la tecnologia eroderebbe effettivamente alcuni posti di lavoro ma collateralmente la domanda crescerebbe a sufficienza per produrne di nuovi<sup>784</sup>; b) la velocità del cambiamento tecnologico, ormai superiore alla profetica legge di Moore<sup>785</sup>, avrebbe un'intensità tale che una larga fetta della popolazione si ritroverebbe incapace di acquisire le competenze

---

778 Secondo un rapporto dell'ILO, gli utenti sono «sottomessi a un controllo approfondito e intrusivo delle loro performance, simile a quello che si applica ai dipendenti classici» (V. DE STEFANO, *The rise of the “just-in-time workforce”: on-demand work, crowdwork and labour protection in the “gig economy”*, Conditions of work and employment series, n. 71, Geneva, ILO, 2016, p. 32).

779 A. CASILLI, *op. cit.*, pp. 220-221.

780 Si pensi anche alla vasta area dei creatori di contenuti digitali, che si spinge ben oltre la figura dell'*influencer* – sul quale si rimanda a L. TORSELLO, *Il lavoro degli influencers: percorsi di tutela*, in *Lab. Law Iss.*, 2/2021 – rappresentando «un segmento del mercato digitale costituito da coloro che guadagnano in funzione della visibilità che i loro contenuti generano sulle piattaforme digitali, ma anche da chi crea i propri siti e mette in abbonamento i contenuti ivi inclusi», oltre a chi «esercita una vera e propria professione (i cc.dd. *content creator* professionali) o, almeno, un'attività finalizzata a ottenere qualche forma di remunerazione, in alcuni casi l'unica (categoria intermedia tra gli amatoriali e i professionisti)» (A. ROTA, *I creatori di contenuti digitali sono lavoratori?*, in *Lab. Law Iss.*, 2/2021, p. 6).

781 A. ALOISI – V. DE STEFANO, *op. cit.*, p. 13.

782 Adottiamo qui il termine *surplus* in accordo con la definizione che ne danno Srnicek e Williams, per indicare «tutti coloro che si ritrovano fuori dal lavoro salariato sotto le condizioni di produzione del capitalismo», includendovi anche «la maggior parte del lavoro informale» (N. SRNICEK – A. WILLIAMS, *Inventare il futuro. Per un mondo senza lavoro*, Roma, Nero, 2018, p. 324).

783 N. SRNICEK – A. WILLIAMS, *op. cit.*, pp. 134-135.

784 Più analiticamente, un incremento di produttività tende a far abbassare i prezzi di produzione e il tasso di disoccupazione sale soltanto laddove la domanda non cresca con l'abbassarsi dei prezzi. In questo contesto, lo sviluppo tecnologico finisce per creare nuove realtà industriali e quindi potenzialmente nuovi posti di lavoro. Un esempio di questo fenomeno è l'invenzione del bancomat, che ha portato a un minor numero di operatori impiegati nelle banche, che tuttavia hanno sfruttato il taglio dei costi per aprire nuove filiali mantenendo, di conseguenza, immutato il numero totale degli impiegati (J. BESSEN, *Toil and Technology*, in *Finance and Development*, 1/2015, p. 17).

785 E. BRYNJOLFSSON – A. MCAFEE, *op. cit.*, pp. 48-65.

necessarie per trovare un'occupazione<sup>786</sup>; c) le tecnologie capaci di rimpiazzare i posti di lavoro diventerebbero talmente comuni che finirebbero per ridurre la domanda totale di forza-lavoro<sup>787</sup>.

Allo stato attuale, per quanto sia stato definitivamente smentito dalla realtà l'ideale della piena occupazione sul quale si è imperniata la nostra Costituzione<sup>788</sup>, è improbabile che si raggiunga uno scenario diametralmente opposto di "piena automazione": da un punto di vista tecnico, le macchine restano meno abili degli umani in lavori di tipo creativo e affettivo, così come in mansioni che dipendono da una conoscenza implicita più che esplicita; da un punto di vista economico, certe mansioni che possono essere già svolte dalle macchine restano in capo ai lavoratori in carne ed ossa perché il costo delle macchine eccederebbe quello del lavoro richiesto; da un punto di vista morale, considerando l'importanza che assume il lavoro umano in professioni di cura e assistenza<sup>789</sup>.

L'industria 4.0 presenta due principali rischi concreti: da un lato, una concorrenza salariale tra lavoratori nel mercato del lavoro globale, grazie alle nuove tecnologie ed al lavoro svolto *on demand* su piattaforma; dall'altro uno sbilanciamento dell'offerta di lavoro verso figure professionali *high skilled* con una parallela esclusione dal mercato del lavoro delle figure meno qualificate attualmente occupate<sup>790</sup>.

Come che sia, «smettere di sognarsi la piena occupazione non implica necessariamente un atteggiamento rinunciatario» ma, piuttosto, suscita ragionamenti costruttivi sul dato di fatto che «se la società non è in grado di dare lavoro a tutti gli uomini e a tutte le donne che lo chiedono, dobbiamo essere disposti a una condivisione molto maggiore fra i più e i meno fortunati»<sup>791</sup>.

L'insolubile dilemma tra la persistenza dell'esclusione dal lavoro di mercato per una parte significativa della popolazione e la crescente destabilizzazione della condizione salariale dei lavoratori è alquanto gravido di spunti per provare a ridefinire i contorni del diritto del lavoro e, con esso, della cittadinanza sociale. La questione delle questioni, come anticipato prima, è che il diritto del lavoro così come è e come lo conosciamo

---

786 W. LEONTIEF, *National Perspective: The Definition of Problem and Opportunities*, in *The Long-Term Impact of Technology on Employment and Unemployment*, National Academy of Engineering, 1983.

787 B. JOVANOVIĆ – P. L. ROUSSEAU, *General Purpose Technologies*, Working Paper, National Bureau of Economic, 2005.

788 Cfr. C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 7-9.

789 Tema sul quale torneremo tra qualche pagina.

790 V. CAGNIN, *op. cit.*, pp. 8-9.

791 U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia*, Bari, Laterza, 1995, p. 208.

«cattura un modello antropologico di lavoratore che perde centralità» e rischia, così, «di rivelarsi elemento frenante rispetto all'esigenza di rifondare, in primo luogo nella cultura, la funzione del lavoro (senza aggettivi) in una società che conosce la crescita senza occupazione»<sup>792</sup>. In questo contesto, la riformulazione del diritto del lavoro potrebbe essere inquadrata nella più ampia cornice della transizione ecologica, slegando il diritto al lavoro dal liberalismo economico per superare la crescente tensione tra diritto e dovere di lavorare, valorizzando qualsiasi attività socialmente apprezzata indipendentemente dal fatto che contribuisca o meno alla crescita economica<sup>793</sup>.

## 6. Il lavoro immateriale nel prisma del capitalismo cognitivo

Il lavoro che oggi scompare è per lo più «il lavoro astratto, il lavoro in sé, misurabile, quantificabile, separabile dalla persona che lo “fornisce”, suscettibile di essere comperato e venduto sul “mercato del lavoro”; in breve, è il lavoro monetizzabile o lavoro-merce che è stato inventato e imposto con la forza e con gran pena dal capitalismo manifatturiero a partire dalla fine del XVIII secolo»<sup>794</sup>. Prende piede, invece, un lavoro sempre più *immateriale*<sup>795</sup>, caratterizzato da attività culturali, relazionali e cognitive non più estranee alle relazioni di mercato e, come tali, considerate parte integrante della produzione, finendo per colonizzare il tempo di vita<sup>796</sup>.

---

792 M. D'ANTONA, *Metamorfosi della subordinazione*, cit.

793 E. DERMINE – D. DUMONT, *Le droit social et le productivisme*, cit., p. 25; R. GOODIN, *Work and Welfare: towards a post-productivist welfare regime*, in *British Journal of Political Science*, vol. 31, n. 1, 2001. Sull'importanza del lavoro fuori mercato e sui nessi con il tema ambientale, v. più ampiamente *infra* par. 7.

794 A. GORZ, *Miserie del presente, ricchezza del possibile*, Roma, Manifestolibri, 1998, p. 83.

795 Concetto reso popolare dal filosofo Maurizio Lazzarato negli anni '90. Si rimanda essenzialmente a M. LAZZARATO, *Le concept de travail immatériel: la grande industrie*, in *Futur Antérieur*, 10/1992; ID., *Lavoro immateriale. Forme di vita e produzione di soggettività*, Verona, Ombre Corte, 1997; ID., *Immaterial Labor*, in *Generation Online*, 1997; A. GORZ, *L'immateriale. Conoscenza, valore, capitale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003. Per il sociologo Antonio Casilli, si tratta di un antecedente storico del *digital labor* (A. CASILLI, *op. cit.*, pp. 190 ss.).

796 Cfr. L. GAETA – A. LOFFREDO, *Tempi e subordinazioni*, in *Le dimensioni giuridiche dei tempi di lavoro*, a cura di B. VENEZIANI – V. BAVARO, Bari, Cacucci, 2009, pp. 29 ss. In merito al lavoro immateriale, gli autori osservano che «l'idea stessa del lavoro produttivo ormai rischia di estendersi all'insieme dei tempi sociali che partecipano alla produzione ed alla riproduzione economica e sociale», cosicché «il tempo di lavoro e il tempo di vita si confondono e, di conseguenza, le nozioni di continuità, disponibilità e collaborazione sembrano perdere qualsiasi potere connotativo e diventare piuttosto evanescenti» (*ivi*, p. 36).

Questa categoria viene ascritta al concetto marxiano di *general intellect*, con il quale il filosofo di Treviri indicava la trasformazione del sapere sociale generale (*knowledge*) in forza produttiva immediata<sup>797</sup>, con un meccanismo di appropriazione della sua «forza produttiva generale» in quanto «comprensione della natura» e «dominio su di essa attraverso la sua esistenza di corpo sociale, che si presenta come il grande pilastro della produzione e della ricchezza»: con lo sviluppo scientifico, «la creazione della ricchezza viene a dipendere meno dal tempo di lavoro e dalla quantità di lavoro impiegato (...) ma dipende piuttosto dallo stato generale della scienza e dal progresso della tecnologia, o dall'applicazione di questa scienza alla produzione»<sup>798</sup>. Non più il tempo di lavoro strettamente inteso, ma «la scienza, l'informazione, il sapere in generale, la comunicazione linguistica in generale si presentano come il “pilastro centrale” che sostiene la produzione e la ricchezza»<sup>799</sup>, e in tal guisa, nel contesto di *intellettualità di massa* tutti sono ad un tempo lavoratori potenziali e disoccupati in potenza<sup>800</sup>. In altri termini, la dimensione cognitiva del capitalismo implica che i circuiti di valorizzazione abbiano ad oggetto il *general intellect* appena descritto o le esternalità positive prodotte dalla *forza-invenzione* propria della cooperazione sociale<sup>801</sup>.

---

797 Secondo un'interessante analisi di Enzo Rullani, «il valore di scambio della conoscenza è interamente legato alla capacità pratica di limitarne la libera diffusione, cioè di limitare con mezzi giuridici (brevetti, diritti d'autore, licenze, contratti) o monopolistici la possibilità di copiare, di imitare, di “reinventare”, di apprendere le conoscenze altrui» ancorché tali limitazioni «riescono a frenare solo temporaneamente l'imitazione, la “reinvenzione”», giacché la scarsità della conoscenza è di natura artificiale che «deriva dalla capacità di un “potere” (...) di limitarne temporaneamente la diffusione e di regolamentarne l'accesso» (E. RULLANI, *Le capitalism cognitif\_ du déjà vu?*, in *Multitudes*, 2/2000, p. 90).

798 K. MARX, *Lineamenti fondamentali di critica dell'economia politica [1857-1858]*, Roma, Manifestolibri, 2012, pp. 486-487. Come fa notare André Gorz, il lessico marxiano oscilla da «stato generale della scienza» a «sapere sociale generale», «forze generali della mente umana», fino a «capitale fisso *being man himself*», che coincide con l'idea – oggi molto in voga nei testi manageriali ed economici – di *capitale umano* (A. GORZ, *L'immateriale*, cit., pp. 10-11).

799 P. VIRNO, *Qualche osservazione a proposito del general intellect*, in *Futur antérieur*, 10, 1992, pp. 48-49. Christian Marazzi, in un suo pionieristico saggio, parla in proposito di *nuovo capitale fisso* «costituito dall'insieme dei rapporti sociali e di vita, dalle modalità di produzione e di acquisizione delle informazioni che, sedimentandosi nella forza-lavoro, vengono poi attivate lungo il processo di produzione» (C. MARAZZI, *Il posto dei calzini. La svolta linguistica dell'economia e i suoi effetti sulla politica*, Torino, Bollati Boringhieri, 1999, p. 77).

800 A. GORZ, *Miserie del presente, ricchezza del possibile*, cit., p. 60.

801 L'espressione è di Yann Moulier Boutang: Y. MOULIER BOUTANG, *Le capitalism cognitif. La nouvelle grand transformation*, Paris, Edition d'Amsterdam, 2007.

L'oggettivazione contrattuale del tempo di lavoro<sup>802</sup>, punto di equilibrio della finzione che separa il soggetto-lavoratore dall'oggetto-lavoro, aveva contribuito con la sua tecnica neutra ed uniforme a spogliare il tempo da ogni contaminazione soggettivistica, incalcolabile ed imprevedibile<sup>803</sup>. Dall'avvento della società post-fordista, in particolare, «quell'equilibrio sta attraversando una crisi forse irreversibile cui la tecnica tradizionale non riesce compiutamente a porre rimedio», in un rapporto giuridico in cui il tempo-lavoro formalmente dedotto nel contratto non coincide più esattamente con il tempo che il lavoratore aliena all'altrui potere<sup>804</sup>. Assistiamo così ad una de-oggettivazione del tempo-lavoro, coerentemente con un contratto di lavoro post-fordista che si basa sull'incertezza, sull'imprevedibilità, incalcolabilità ed eventualità, al polo opposto della oggettivazione, con un potere che agisce non più soltanto *nel* tempo ma anche, e soprattutto, *sul* tempo<sup>805</sup>. La difficoltà di misurare la prestazione individuale ha portato ad un frequente ricorso al meccanismo della *gestione per obiettivi* con cui i dirigenti di impresa fissano degli obiettivi ai salariati senza curarsi dei mezzi e delle procedure necessari per realizzarli, in cui riecheggia il lavoro inteso come prestazione di servizi, come *servicium, obsequium* dovuto alla persona del signore nella società feudale<sup>806</sup>.

---

802 Oggettivazione nel senso di delimitazione/qualificazione/configurazione/conformazione/misurazione del tempo-lavoro. È in conseguenza di questo processo qualificativo del tempo che l'ordinamento ascrive determinate azioni, come viaggiare per lavoro, indossare l'abito da lavoro, attendere al lavoro, entro o al di là dei confini della subordinazione (V. BAVARO, *Il tempo nel contratto di lavoro subordinato*, cit., p. 200).

803 Per Foucault il controllo del tempo è annoverabile tra i mezzi più efficaci del potere sull'uomo. Secondo l'autore francese, inoltre, «il tempo misurato e pagato deve essere anche un tempo senza impurità né difetti, un tempo di buona qualità, lungo il quale il corpo resta applicato al suo esercizio» (M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire: nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 1975, - trad. it. 1993 - p. 164).

804 V. BAVARO, *Il tempo nel contratto di lavoro subordinato*, cit., pp. 58-59, 67, 202. Come illustra lucidamente l'autore, talvolta il comportamento è obbligatorio pur senza essere "orario di lavoro", quando il tempo è cioè vincolato dall'obbligazione contrattuale senza essere *calcolato* come orario di lavoro (un esempio di questo tipo è costituito dalla consumazione del pasto presso la mensa aziendale); talaltra in alcune mansioni il tempo dell'attesa viene computato come orario di lavoro proprio perché parte del comportamento obbligatorio ancorché consistenti in una materiale inattività del lavoratore (si pensi all'infermiere del pronto soccorso o al vigile del fuoco). Per dirla con Gorz, oggi diventa «praticamente impossibile determinare dove il lavoro comincia e dove finisce, cosa appartiene e cosa non appartiene al tempo lavorativo», considerando che in talune situazioni il tempo dedicato al c.d. *lavoro indiretto* (necessario cioè per acquisire e ampliare sapere e conoscenza) supera quello riservato al *lavoro diretto*, speso nella produzione. Nell'esempio di Gorz questa situazione può rinvenirsi nel caso dell'insegnante e dell'artista che impiegano molto più tempo nel loro esercizio e nella preparazione delle proprie lezioni/prestazioni, che nella loro esibizione o spiegazione (A. GORZ, *Addio al lavoro*, Firenze, Castelvechi, 2020 – ed. orig. 2007, pp. 19-20).

805 *Ibidem*, p. 257.

806 P. VELTZ, *La nouvelle révolution industrielle*, in *Revue du MAUSS*, 18/2001, p. 68.

Questo slittamento di prospettiva – in cui si rompe lo schema aristotelico basato sull'unità di tempo, luogo e azione che caratterizzata il lavoro in epoca fordista<sup>807</sup> e si consolida una polisemia del tempo che diviene sistemica – mette in crisi distinzioni fondanti della cultura giuslavoristica<sup>808</sup>, dalla definizione oggettiva delle mansioni a quella tra tempo di lavoro (assimilato al tempo della subordinazione) e tempo libero (assimilato al tempo dell'inattività)<sup>809</sup>, inclusa per conseguenza la nozione di retribuzione<sup>810</sup>. Tale concezione multiforme del tempo di lavoro evoca un'ulteriore polarità, oramai sfumata: da un lato il tempo come χρόνος (*chronos*), misurabile, cronologico e sequenziale, pertinente rispetto al tempo cronometrico della subordinazione entro cui si rintraccia, storicamente, il lavoro riconosciuto e retribuito; dall'altro il tempo come καιρός (*kairos*) e αἰών (*aion*), periodi di tempo indeterminati, illimitati, incommensurabili che rimandano ai lavori di cura, assistenza e relazione, misconosciuti e gratuiti<sup>811</sup>.

A fronte di queste significative e strutturali mutazioni, il nuovo baricentro del diritto del lavoro – sempre più derogabile – pare risiedere nella sua funzionalità al sistema economico e produttivo, assumendo quel retroterra ideologico che affonda le radici nella neutralità e nella «logica che fa di ogni uomo e dello stesso lavoratore *homo oeconomicus*»<sup>812</sup>, mentre quei pochi limiti al potere datoriale che residuano, salvo qualche eccezione sembrano oggi sempre più valicabili, leggeri, adattabili<sup>813</sup>.

807 B. VENEZIANI, *Intervento sul tema: «Il lavoro e i lavori»*, in *Lav. Dir.*, 1989, pp. 198 ss.

808 Secondo Michele Tiraboschi, più che di crisi del diritto del lavoro, pare più corretto parlare di «diritto della crisi e/o della trasformazione», dato il superamento dell'archetipo industrialista del lavoro salariato con l'emersione consistente di forme di lavoro non produttivo o, comunque, di un lavoro senza un mercato o un valore di mercato (M. TIRABOSCHI, (M. TIRABOSCHI, *Mercati, regole, valori*, in Relazione AIDLASS 2019 «*Persona e lavoro tra tutele e mercato*», cit., p. 12).

809 F. MARTELLONI, *Metamorfosi del lavoro e polisemia del tempo: riconoscerlo, proteggerlo, remunerarlo*, cit., p. 253; A. SUPLOT, *Alla ricerca della concordanza dei tempi (le disavventure europee del «tempo di lavoro»)*, in *Lav. Dir.*, 1997, pp. 15 ss.

810 Si è parlato, in proposito, anche di una reinterpretazione dell'art. 36 Cost. nei sensi di una *non sinallagmaticità* della retribuzione, come accade nel caso della CIG o degli assegni familiari (G. PROSPERETTI, *Un nuovo welfare per la società post-industriale*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 105 ss.).

811 F. MARTELLONI, *Metamorfosi del lavoro e polisemia del tempo*, cit., p. 253; A. SUPLOT, *Il futuro del lavoro*, p. 78.

812 G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro.*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".it*, n. 389/2019, p. 8. Basti pensare alla ricorrente formula che vede l'uomo “imprenditore di sé stesso” che elimina il confine tra lavoro e non-lavoro poiché il tempo della vita ricade sotto il dominio del calcolo economico, con la vita stessa che diventa *business* (A. GORZ, *L'immateriale*, cit., p. 20).

813 Per restare sul tema dei tempi di lavoro, si pensi al limite massimo settimanale alla durata dell'orario ex art. 4, d. Lgs. n. 66/2003 reso adattabile e permeabile all'organizzazione introducendo il concetto di durata *media* (V. BAVARO, *Il tempo nel contratto di lavoro subordinato*, cit., p. 267).

## 7. C'è vita al di là del mercato. Oltre il lavoro *a una dimensione*.

Le esigenze di isolamento imposte dall'emergenza sanitaria, che hanno portato alla sospensione di diverse attività, hanno reso necessaria – per la prima volta nel contesto politico e normativo costituzionale – una riflessione sulle attività produttive indispensabili e, di riflesso, sui lavori considerati (a torto o a ragione) essenziali<sup>814</sup>, con una significativa riscoperta della centralità del valore sociale del lavoro<sup>815</sup>.

La sospensione dei diversi settori produttivi, accompagnata dallo sdoganamento del lavoro agile<sup>816</sup> e dal dispiegamento di meccanismi di sostegno al reddito e di tutela del valore-lavoro senza precedenti, contiene *in nuce* elementi pregni di potenziali sviluppi nell'ottica di un *diritto del lavoro sostenibile*<sup>817</sup> che sia in grado di smarcarsi dal

---

814 Come sottolinea Maresca, «abbiamo dovuto prendere atto che i servizi essenziali ritenuti tali in situazione di normalità (cioè quelli per i quali la legge, 12 giugno 1990, n. 146 impone di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con i diritti costituzionali degli utenti), non sempre coincidono con quelli che si palesano oggi assolutamente necessari per garantire la nostra convivenza (ad esempio il trasporto urbano e viepiù i musei, sono assai meno essenziali della filiera agro-alimentare, della distribuzione commerciale e della logistica dei prodotti alimentari e dei beni di prima necessità che consentono a questi beni di essere disponibili, tutte attività queste ultime che non sono annoverate nella l. n. 146/1990)» (A. MARESCA, *Il diritto del lavoro al tempo del covid-19*, in *federalismi.it*, aprile 2020). Similmente, Belmonte, che parla di attività essenziali come attività *primarie*, che garantiscono cioè «la convivenza sociale durante la crisi epidemiologica» (F. BELMONTE, *Le (ulteriori) misure di sostegno economico per i lavoratori agricoli e per quelli operanti nel settore dello spettacolo*, in A. PILLEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, 2020, p. 102). La sospensione disposta durante la prima ondata di pandemia ci ha permesso di dedurre, *a contrario*, che le imprese coinvolte nelle attività ritenute essenziali corrispondono al 39,9% e a circa il 56,6% dei lavoratori dipendenti (D. DAZZI – IRES EMILIA ROMAGNA – OPENCORPORATION, *Mappa delle imprese essenziali per provincia*, 23 marzo 2020) e che, secondo un'indagine, le ore necessarie a far funzionare i settori fondamentali sarebbero state appena il 31,8% del totale (G. DE ANGELIS - M. MARRONE, *La produzione inarrestabile*, in *Jacobin Italia*, 26 marzo 2020).

815 S. GIUBBONI, *Il diritto del lavoro dopo la pandemia: appunti per un'agenda progressista*, in *Quest. Giust.*, febbraio 2020.

816 Più precisamente, gli occupati tra i 15 e i 64 anni che hanno lavorato da casa sono aumentati dal 4,6% del 2019 al 13,6% del 2020 (ISTAT, *Mercato del lavoro, redditi e misure di sostegno*, cit.).

817 Secondo gli autori del *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, esso «deve condividere con le altre discipline e con le *policy* pubbliche la preoccupazione di promuovere uno sviluppo sostenibile da un punto di vista che non trascuri nessuna delle tre dimensioni cui deve essere riferita questa espressione: quella economica, quella sociale e quella ambientale» (B. CARUSO – R. DEL PUNTA – T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Catania-Firenze-Roma, 20 maggio 2020, p. 6). Sul tema, cfr. anche V. CAGNIN, *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, Padova, Cedam, 2018 in cui l'A. cerca di «valorizzare gli spazi acquisiti dalla Sostenibilità *nel* diritto del lavoro e *per* il diritto del lavoro, non solo in chiave storica, ma anche in chiave prospettiva, ragionando sulle potenzialità applicative del principio di Sviluppo Sostenibile alla materia» (p. XIV).

paradigma produttivista<sup>818</sup>, al quale pare ontologicamente legato<sup>819</sup>, per anelare alla valorizzazione delle attività – anche *fuori mercato* – che abbiano un impatto positivo nei confronti della società e dell’ambiente in luogo della promozione di attività inutili, se non addirittura nocive e degradanti<sup>820</sup>. In questo contesto, si può immaginare che la produzione si orienti verso bisogni realmente essenziali e non indotti, ipotizzando un rovesciamento del meccanismo di condizionalità che possa incidere “a monte” nei confronti delle imprese, condizionando gli incentivi e sgravi fiscali – in questi anni, più che mai, generosi e incondizionati – sulla base della sostenibilità sociale, ambientale e di genere. In quest’ottica, potrebbe farsi largo quel modello utopico di attività liberata che Walter Benjamin contrappone al lavoro salariato, un lavoro *ludico*<sup>821</sup> ispirato al

818 D. MEDA, *Repenser le travail et l’emploi par l’écologie*, in *Projet*, n. 361, *Je travaille, donc j’existe?*, 2017, pp. 51-59; ID., *Work and employment in a post-growth era*, in I. CASSIERS – K. MARECHAL - D. MEDA (a cura di), *Post-growth Economics and Society: Exploring the Paths of a Social and Ecological Transition*, New York, Routledge, 2018, p. 13.

819 Secondo Gérard Lyon-Caen, «le droit du travail est mal dénommé: il est proprement le droit du capital» (G. LYON-CAEN, *Propos d’un nouveau docteur: réflexions à l’usage des jeunes juristes*, in *Lav. Dir.*, 1990, pp. 3 ss. Piuttosto *tranchant*, in proposito, il giudizio di André Gorz secondo il quale «il lavoro trattato come una merce, il posto di lavoro, rende *il lavoro strutturalmente omogeneo al capitale*»: così come per il capitale il fine determinante non è rappresentato dal prodotto che l’impresa mette sul mercato ma dal profitto che la sua vendita permetterà di realizzare, allo stesso modo per il salariato il fine non è – secondo Gorz – *ciò che egli produce* ma il salario che la sua attività produttiva gli procura. Così, conclude il filosofo francese, «lavoro e capitale sono fondamentalmente complici nel loro stesso antagonismo per il fatto che “guadagnare del denaro” è il loro fine determinante» (A. GORZ, *Ricchezza senza valore, valore senza ricchezza* [2005], in *Ecologica*, Milano, Jaca Book, 2008, pp. 125-126). Analogamente, Riccardo Bellofiore sottolinea che «l’operaio vive se vive il proprio opposto, il capitale: ad esso è legato per il salario, per l’occupazione, per i mille fili di una cultura industrialista» (R. BELLOFIORE, *Recensione a James O’ Connors – Ecomarxismo*, in *Marx 101*, 1/1990, p. 178). Cfr. anche I. ILLICH, *Disoccupazione creativa. Un nuovo equilibrio tra le attività svincolate dalle leggi di mercato e il diritto all’impiego* (orig. *The Right to Useful Unemployment*, 1978), Milano, Red!, 2005, p. 69.

820 Secondo Herbert Marcuse, l’apparato produttivo è *totalitario* «nella misura in cui determina non soltanto le occupazioni, le abilità e gli atteggiamenti socialmente richiesti, ma anche i bisogni e le aspirazioni individuali» (H. MARCUSE, *L’uomo a una dimensione. L’ideologia della società industriale avanzata*, Torino, Einaudi, 1999 – orig. 1964, p. 9). Per una riflessione attorno al paradigma produttivista e sui ccdd. *Bullshit jobs* si rimanda a D. GRAEBER, *op. cit.*; D. DUMONT, E. DERMINE, *Le droit social et le productivisme. Marché, démarchandisation et transition écologique*, in *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte*, Malines, Kluwer, 2018, pp. 10-11 e 26-27; A. SUPIOT, *La sovranità del limite. Giustizia, lavoro e ambiente nell’orizzonte della mondializzazione*, Milano, Mimesis, 2021, pp. 135-136.

821 Secondo Brynjolfsson e McAfee “la meta del futuro è la disoccupazione generalizzata, così potremo giocare” (E. BRYNJOLFSSON – A. MCAFEE, *op. cit.*, pp. 187 ss.). Le sottili sfumature tra lavoro e gioco sono rinvenibili anche nella figura del *playbour*, termine coniato da Julian Kucklich per descrivere una nuova generazione di attività che mescolano aspetti ricreativi e lavoro (J. KUCKLICH, *Precarious playbour: Modders and the digital games industry*, in *Fibreculture Journal*, vol. 25, n. 1, 2005). Più risalenti, ma non per questo meno importanti, le analisi di Herbert Marcuse secondo il quale l’emancipazione umana può essere raggiunta solo con l’abolizione del lavoro e con l’affermazione della *libido* e del gioco nelle relazioni sociali (H. MARCUSE, *Eros e civiltà*, Torino,

gioco e “non diretto alla produzione di valori, ma al miglioramento della natura”<sup>822</sup>. Vale la pena rammentare, in proposito, le lucide parole di Bruno Trentin con l’accento posto «sull’esigenza di partire da una modifica del lavoro per giungere a uno sviluppo qualitativamente diverso, più compatibile con l’ambiente», riconciliando «la persona che lavora e che cerca maggiori spazi di libertà nel lavoro con le tematiche ambientaliste<sup>823</sup>, con le questioni della salute, sia della specie umana che del pianeta». Se – conclude Trentin – questi ambiti, profondamente interconnessi, continuassero a restare separati, talora contrapposti, sono entrambi destinati alla sconfitta<sup>824</sup>.

Si tratta, fondamentalmente, di capire il futuro del lavoro e della protezione sociale alla luce della sfida di costruire società sostenibili<sup>825</sup>, immaginando questo futuro in un modello sociale smarcato dal paradigma della crescita. In questa prospettiva l’idea di un sostegno al reddito sganciato dal lavoro «ha il merito di desacralizzare il dogma industrialista del lavoro produttivo e la retorica borghese che lo accompagna attraverso quell’immaginario emancipatore di un lavoro che nobilita l’uomo»<sup>826</sup>.

Superando la contingenza della pandemia, si potrebbe così ridefinire «un sistema produttivo dove l’azione economica è orientata verso la soddisfazione di valori come la sostenibilità sociale e ambientale, la conservazione di culture e abitudini locali, la condivisione e l’accesso», che permetterebbero alle persone di accedere ad «una rete di convenzioni sociali ed economiche di prossimità, centrate sulla persona e sul suo sviluppo»<sup>827</sup>.

---

Einaudi, 2001 – ed. orig., 1955).

822 W. BENJAMIN (citato da M. LOWY), *Segnalatore d’incendio*, Torino, Bollati Boringhieri, 2004, p. 95.

823 Il rapporto tra lavoro e ambiente è molto più stretto di quanto si possa pensare: è infatti per mezzo del proprio lavoro che l’*homo faber* trasforma il proprio ambiente di vita man mano che egli stesso si forma nel corso di questa trasformazione, un rapporto che con l’affermarsi del diritto di proprietà si concretizzerà in un rapporto giuridicamente esclusivo e binario tra l’individuo e un pezzo di terra. Come mostrato da Alain Supiot, questo rapporto, al pari della mercificazione giuridica del lavoro, «è ampiamente fittizia», giacché è più vero il contrario, ossia che è la Terra ad essere padrona della specie umana (A. HONNETH, R. SENNETT, A. SUPIOT, *op. cit.*, pp. 25-27).

824 C. RAVAIOLI - B. TRENTIN, *Processo alla crescita*, Roma, Editori Riuniti, 2000, pp. 118-119.

825 Adottiamo qui il termine *sostenibilità*, spesso poliedrico e sfuggente, come «un miglioramento della qualità della vita, senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi alla base» e «precondizione per garantire uno sviluppo duraturo su tempi lunghi» (V. CAGNIN, *op. cit.*, p. 21).

826 M. TIRABOSCHI, *Mercati, valori, regole*, cit., p. 61; P. LEVI, *Arbeit macht frei*, in *Triangolo Rosso*, 1959; S. LATOUCHE, *L’invenzione dell’economia*, Torino, Bollati Boringhieri, 2010 (ed. orig. 2005), p. 56-59.

827 A. PERULLI, *Covid-19 e diritto del lavoro*, cit., p. 467. Pertinente è, in tal senso, l’opera di “ricerca militante” condotta da Lucia Bertell sui lavori *ecoautonomi* quali forme di consumo critico e solidale nel rispetto degli umani e dell’ambiente: L. BERTELL, *Lavoro ecoautonomo. Dalla sostenibilità del lavoro alla praticabilità della vita*, Milano, Eleuthera, 2016.

L'affascinante prospettiva che ci mette nelle condizioni di circoscrivere il lavoro come mezzo orientato al perseguimento di determinati valori extrapatrimoniali, porta inevitabilmente a porsi delle domande di non facile soluzione: come può avvenire il riconoscimento delle *attività* che sono potenzialmente *lavori* in modo che esse diventino effettivamente lavori, da tutti riconosciuti non solo come contributi utili al benessere della società, ma anche come lavori che devono essere retribuiti? In un contesto in cui il mercato smettesse i panni di «giudice della creazione di ricchezza»<sup>828</sup>, chi opererebbe la discriminazione tra veri lavori e usi meritevoli del tempo libero?<sup>829</sup>

Al contempo, emerge un tema legato anche alla rappresentanza: come si capta, registra, veicola, organizza la diversità tra lavori che già, nella loro eterogeneità di mercato, diventano “pulviscolari” e difficilmente coalizzabili?

Cercheremo, sia pur senza soluzioni facili né risposte esaustive, di sviluppare un percorso argomentativo che tenga debitamente conto di queste domande.

Relativamente al lavoro fuori mercato, pionieristici sono gli studi e le proposte di Alain Supiot, già richiamato nel primo capitolo: secondo il celebre rapporto pubblicato alle soglie del nuovo millennio, il paradigma del lavoro di mercato sarebbe destinato ad essere sostituito da un «paradigma della condizione lavorativa delle persone che non viene definita dall'esercizio di una professione o di un impiego determinato, ma che ingloba le diverse forme di lavoro (di mercato e non di mercato) che ogni persona è suscettibile di compiere nel corso della propria esistenza»<sup>830</sup>.

---

828 In proposito, c'è una questione posta dall'antropologo Graeber che coglie una sfumatura interessante: «if 1% of the population controls most of the disposable wealth, what we call “the market” reflects what they think is useful or important, not anybody else» (D. GRAEBER, *On the phenomenon of bullshit jobs*, cit.). Similmente Dominique Meda si chiede come e in virtù di quali principi si fissa la gerarchia dei salari? «Ciò che l'economia chiama naturale non è forse, invece, il risultato di un rapporto di forza e la situazione determinata dalla vittoria del più forte?» (D. MEDA, *op. cit.*, p. 169). Alcune indagini hanno svelato, peraltro, come le retribuzioni si rivelino non di rado inversamente proporzionali all'utilità sociale di un determinato lavoro (B. B. LOCKWOOD - C. G. NATHANSON - E. GLEN WEYL, *Taxation and the Allocation of Talent*, in *Journal of Political Economy*, n. 5, 2017, pp. 1635-1682; E. LAWLOR, H. KERSLEY, S. STEED, *A Bit Rich: Calculating the Value to Society of Different Professions*, London, New Economics Foundation, 2009). Ciononostante, per giudicare il valore di una persona, oggi si ricorre convenzionalmente al lavoro retribuito, sebbene alcune ricerche dimostrino che non sempre il lavoro salariato è fonte di dignità o significato per la persona e che, piuttosto, molti disoccupati diventano più felici nel momento in cui smettono di pensarsi come lavoratori (C. HETSCHKO - A. KNABE - R. SCHOB, *Changing Identity: Retiring from Unemployment*, in *Economic Journal*, 124/2014, pp. 149-166).

829 Cfr. *Introduzione. Lavoro e nuova cittadinanza. Cittadinanza e nuovi lavori*, in *Riv. Soc. Lav. Org. Ec.*, 4/2000.

830 A. SUPIOT (a cura di), *Il futuro del lavoro. Trasformazione dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa*, (vers. orig. *Au-delà de l'emploi*, Paris, Flammarion, 1999), Roma, Carocci, 2003, p. 66.

Il lavoro retribuito, di mercato, che può essere definito come «la proiezione del lavoro in quanto valore di scambio sul mercato del lavoro», ha gettato nell'ombra tutte le forme di lavoro in cui manchi questo elemento ignorando che, per parafrasare Peter Frase<sup>831</sup>, c'è vita oltre il lavoro salariato<sup>832</sup>. Molte delle forme di lavoro non mercificate sembrano rivelarsi tra «le più vitali per l'umanità»<sup>833</sup>; tuttavia per un giurista la difficoltà – soprattutto dal punto di vista qualificatorio – è quella di «riuscire a percepire la “condizione lavorativa” delle persone come qualcosa che oltrepassi l'impegno contrattuale del loro lavoro per abbracciare la diversità delle forme di lavoro sperimentate nella vita umana»<sup>834</sup>. Tanto più in un contesto legislativo e ideologico in cui si dà per scontato che lavorare dietro retribuzione sia l'unica modalità di partecipazione alla comunità e la fonte esclusiva di legittimazione sociale per accedere ad un dignitoso tenore di vita: la realtà ci dice che «dentro il mercato del lavoro i percorsi della domanda quanto dell'offerta non sono più unilineari» e «fuori di esso non c'è soltanto pigrizia» ma anche iniziative fertilmente utili per la collettività<sup>835</sup>.

Queste nuove forme di attività sociale che si presentano come produttive, ancorché non oggettivamente misurabili attraverso il tempo di lavoro<sup>836</sup>, hanno determinato un allargamento della base dell'accumulazione e, di conseguenza, una «metamorfosi del concetto di lavoro capitalistamente inteso»<sup>837</sup>. Tale fenomeno ci porta ad affrontare la *messa a valore della sfera della riproduzione sociale*, nei suoi elementi legati al salario ma anche nelle sue dinamiche considerate “improduttive” (formazione, aspetti relazionali, affettivi, comunicativi, ambiente naturale), con la pretesa subalternità del

---

831 P. FRASE, *Quattro modelli di futuro. C'è vita oltre il capitalismo*, 2016 (trad. it. 2019), Roma, Treccani.

832 Come afferma Giulio Prosperetti, «il problema di fondo risiede in una concezione del lavoro inteso unicamente come lavoro sinallagmatico, cioè visto nell'ambito della logica di mercato, capace di produrre ricchezza solo in termini strettamente economici. La società post-industriale postula, invece, una concezione del lavoro visto innanzi tutto nella sua funzione di realizzazione della persona e volto anche al perseguimento di obiettivi di crescita morale e culturale della società» (G. PROSPERETTI, *Ripensiamo lo stato sociale*, Padova, CEDAM, 2019, pp. 145-146).

833 Basti pensare alla vasta area del lavoro di cura, su cui torneremo più avanti.

834 A. SUPIOT (a cura di), *Il futuro del lavoro*, cit., p. 64.

835 U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia*, cit., p. 208.

836 Come scrive CARLO VERCELLONE, «il lavoro misurato sul tempo trascorso e certificato nell'impresa spesso non è più che una frazione del tempo sociale effettivo del lavoro. Si entra nella sfera del *fuori misura*» (C. VERCELLONE, *Lavoro, distribuzione del reddito e valore nel capitalismo cognitivo. Una prospettiva storica e teorica*, in *Riv. Soc. Lav. Org. Ec.*, n. 115/2009, p. 38).

837 Si veda, in proposito, F. CHICCHI – E. LEONARDI – S. LUCARELLI, *Logiche dello sfruttamento*, Verona, Ombre corte, 2016.

momento riproduttivo rispetto a quello produttivo<sup>838</sup>. In proposito, si è fatto ricorso alla formula deleusiana del *devenir femme du travail*<sup>839</sup>, sottolineando quanto il lavoro contemporaneo stia assumendo sempre più la *cura* – nelle sue molteplici sfaccettature<sup>840</sup> – come modello di riferimento, rendendo sfumata quella distinzione classica tra sfera produttiva *contabilizzata* e sfera riproduttiva<sup>841</sup> *invisibilizzata*. Non è retorico dire che quello del lavoro è un diritto a misura d'uomo: la definizione va presa alla lettera<sup>842</sup> non solo per quanto attiene al *gender pay gap* e agli squilibrati tassi di occupazione<sup>843</sup> ma anche per evidenziare il misconoscimento di una serie di attività, a prevalentemente appannaggio delle donne, relegate in una sfera domestica e fuori mercato<sup>844</sup>.

---

838 E. LEONARDI, *Lavoro, natura valore*, cit., pp. 111-112. Il lavoro cd. *riproduttivo*, svolto durante il tempo “libero”, non viene considerato come tempo di lavoro: «essenziale alla sopravvivenza della società come l'aria e l'acqua, è trattato, al pari di queste, come una risorsa illimitata» (A. SUPLOT, *Il futuro del lavoro*, cit., p. 75).

839 F. MARTELLONI, *Metamorfosi del lavoro e polisemia del tempo*, cit., p. 255.

840 Si veda, in proposito, THE CARE COLLECTIVE, *Manifesto della cura. Per una politica dell'interdipendenza*, Roma, Alegre Edizioni, 2020. Le Autrici definiscono la cura nella sua accezione più lata, non soltanto come lavoro svolto in prima persona da chi si occupa dei bisogni fisici ed emotivi altrui ma anche come una capacità sociale ed attività che alimenta tutto ciò che risulta necessario al benessere e nutrimento della vita, ricomprendendo dunque – oltre a chi lavora nelle case di cura, negli ospedali, nelle scuole – anche gli attivisti/e che danno vita a banche del tempo, biblioteche degli oggetti, ad economie solidali, alle politiche che cercano di calmierare i costi delle abitazioni, riducono l'uso di combustibili fossili e si battono contro il consumo di suolo. La definizione onnicomprensiva da esse proposta è la cura come «abilità, individuale e collettiva, di porre le condizioni politiche, sociali, materiali ed emotive affinché la maggior parte delle persone e creature viventi del pianeta possa prosperare assieme al pianeta stesso» (*ibidem*, p. 21).

841 Prendendo a prestito le parole dell'economista Giorgos Kallis, «la riproduzione si riferisce a quelle attività che sostengono il ciclo della vita, tipicamente all'interno della famiglia» e, «più in generale, racchiude tutti i processi di sostentamento e rigenerazione» (G. KALLIS, *L'alternativa della decrescita*, in *Effimera*, 2017). Come sostenuto dalle Autrici del *Manifesto della cura*, la delegittimazione della cura ha una storia molto antica, essendo stata «a lungo svalutata, soprattutto perché associata al concetto di donna, di femminilità e di attività “improduttiva”» (THE CARE COLLECTIVE, *op. cit.*, p. 19).

842 U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia*, cit., p. 25.

843 In Italia il tasso di occupazione femminile è pari al 53,1%, contro il 67,4% della media europea (V. FERRANTE, *Reddito di cittadinanza, retribuzione e salario minimo legale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 3/2021, p. 417). Secondo un'elaborazione di Openpolis su dati Eurostat, in Italia c'è uno storico e ampio divario occupazionale tra uomini e donne, pari a 20 punti percentuale nel 2019: lavora meno di una donna su due e solo la Grecia fa peggio. Tra le donne che lavorano, la percentuale di contratti part-time è molto alta (49,8%), statistica che si riverbera sul cd. *gender pay gap*: lo stipendio medio femminile, infatti, risulta inferiore del 31% rispetto a quello degli uomini (INPS, 2021).

844 Secondo un'indagine, nel primo anno di emergenza sanitaria il lavoro non retribuito delle donne è aumentato e le donne sono state confinate a casa dal telelavoro più frequentemente rispetto agli uomini (M. ZANNELLA – E. ALOÈ – M. CORSI – A. DE ROSE, *Work and care in the Covid-19 crisis: isn't it time for fathers?*, in *InGenere*, 24/11/2020, contributo richiamato in B. L. KENNY – G. SERUGHETTI, *Un altro genere di ripartenza*, in *Jacobin*, 10/2021, pp. 40-43). Va sottolineato, in questo contesto, il paradosso evidenziato da Pigou e ripreso anche da Gorz, secondo cui la domestica assunta regolarmente fa crescere il tasso di occupazione, mentre nel momento in cui diventa moglie e

La *femminilizzazione del lavoro*, dunque, è un'espressione che non indica esclusivamente un aumento quantitativo della popolazione attiva femminile a livello globale ma anche e soprattutto tende a sottolineare la possibilità di produrre relazioni e non solo merci, in uno slittamento qualitativo verso il coinvolgimento di affetti, pulsioni, emotività nel regime produttivo<sup>845</sup>, attitudini soggettive normativamente attribuite alle donne, «un lavoro nel quale vengono coinvolte abilità comunicative, saperi, competenze e linguaggi che si alimentano *fuori* dal tempo del rapporto, *fuori* dall'orario di lavoro e sono impossibili da dosare e limitare con frontiere artificiali che ne circoscrivano l'impiego»<sup>846</sup>. In definitiva, più che ad un'integrazione delle donne nel lavoro regolamentato si assiste, viceversa, all'integrazione degli uomini nel lavoro non regolamentato delle donne<sup>847</sup>. Il lavoro riproduttivo, infatti, non può più essere considerato come il regno esclusivo delle attività femminili, "naturali" e "volontarie", relegate allo spazio domestico dell'*oikos* familiare sul quale vige l'autorità del *male breadwinner*: esso è ora esibito pubblicamente e coinvolge tutti i soggetti, indipendentemente dal genere, fuori e dentro il contratto sociale e quello sessuale<sup>848</sup>. Nell'efficace ricostruzione di Nancy Fraser, il tradizionale modello del *male breadwinner* è stato sostituito con un modello di *breadwinner* universale, in cui entrambi i genitori sono incoraggiati o addirittura costretti a *un eccesso di lavoro full time*<sup>849</sup>.

---

– in una società basata ancora su una spiccata divisione del lavoro domestico – continua a svolgere le stesse mansioni come moglie entro le mura domestiche proprie, ricade nei tassi di disoccupazione (G. STANDING, *Basic Income and How We Can Make It Happen*, cit., p. 77; A. GORZ, *Miseria del presente, ricchezza del possibile*, cit., p. 11-12). Per una critica femminista in cui si affronta anche il tema del *salario domestico*, si rimanda a M. VISHMIDT, *Permanent reproductive crisis: an interview with Silvia Federici*, in *metamute.org*, 7 marzo 2013.

845 A. ACCORNERO, *Il lavoro che cambia e la storicità dei diritti*, in *Lav. Dir.*, 2/2001, p. 307; C. MORINI, *Per amore o per forza. Femminilizzazione del lavoro e biopolitiche del corpo*, Verona, Ombre corte, 2010, p. 49. Sui nuovi paradigmi produttivi, si rimanda anche a C. MARAZZI, *Capitalismo digitale e modello antropogenetico di produzione*, in J. L. LAVILLE – C. MARAZZI – M. LA ROSA – F. CHICCHI, *Reinventare il lavoro*, Roma, Sapere2000, 2005; C. VERCELLONE (a cura di), *Capitalismo cognitivo. Conoscenza e finanza nell'epoca post-fordista*, Roma, manifestolibri, 2006; A. FUMAGALLI, *Bioeconomia e capitalismo cognitivo. Verso un nuovo paradigma di accumulazione*, Roma, Carocci, 2007; F. CHICCHI – G. ROGGERO (a cura di), *Lavoro e produzione del valore nell'economia della conoscenza. Criticità e ambivalenza della network culture*, Milano, Franco Angeli, 2009.

846 F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico*, cit., p. 201; ID., *Metamorfosi del lavoro e polisemia del tempo: riconoscerlo, proteggerlo, remunerarlo*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, 2/2019, p. 255.

847 U. BECK, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, cit., p. 97.

848 R. CICCARELLI, *Forza lavoro. Il lato oscuro della rivoluzione digitale*, cit., p. 111-112.

849 N. FRASER, *Fortune del femminismo. Dal capitalismo regolato dallo Stato alla crisi neoliberista*, Verona, Ombre corte, 2014; THE CARE COLLECTIVE, *op. cit.*, p. 39.

Ad oggi, come abbiamo visto è soprattutto il mercato che determina il valore del lavoro, con lo scambio di mercato che opera la demarcazione tra il lavoro socialmente utile e quello che non lo è, tra ciò che merita di essere promosso e ciò che non dovrebbe. Per il diritto dei contratti la distinzione tra *produzione mercantile* e *produzione sociale* non si basa sulla funzionalità dell'attività rispetto al processo produttivo (si pensi al lavoro nel c.d. terzo settore) bensì sulla *fonte* dell'attività lavorativa, se questa derivi cioè da uno scambio economico-patrimoniale (contrattual-mercantile) ovvero da uno scambio di reciprocità solidale (non contrattuale-sociale)<sup>850</sup>. Tuttavia, è stato messo in luce come diverse categorie di lavori considerati “produttivi” hanno poco valore aggiunto per la comunità<sup>851</sup> o, peggio ancora, si rivelano dannosi<sup>852</sup>. Per questa via si è giunti a categorizzare i cc.dd. *bullshit jobs*, definibili come occupazioni retribuite talmente inutili, superflue o dannose che neanche chi le svolge può giustificarne l'esistenza, sebbene si senta obbligato a simulare che non sia così<sup>853</sup>, a loro volta classificabili in cinque tipi di “lavori senza senso”<sup>854</sup>: i *tirapiedi* (o servitori feudali, che esistono solamente o principalmente per far sembrare o sentire importante qualcun altro)<sup>855</sup>; gli *sgherri* (persone il cui lavoro presenta una componente di aggressività e che esistono solo perché altri le impiegano)<sup>856</sup>; i *ricucitori* (dipendenti i cui lavori esistono solo per un difetto o una mancanza nell'organizzazione, per risolvere problemi che non

---

850 V. BAVARO, *Il tempo nel contratto di lavoro subordinato*, cit., p. 218.

851 Dal *telemarketing*, con cui si trascorrono intere giornate a promuovere prodotti generalmente superflui, al *personal shopper* che accompagna clienti facoltosi a fare acquisti nei negozi di moda.

852 Per fare qualche esempio, si pensi all'industria bellica finalizzata all'esportazione con cui si sostengono regimi criminali o, nel settore tecnologico, alla ottimizzazione dei meccanismi di obsolescenza programmata.

853 Questa pregnante definizione è stata offerta dall'antropologo David Graeber, all'esito di un lavoro di ricerca scaturito da un breve e provocatorio articolo (D. GRAEBER, *On the phenomenon of bullshit jobs. A work rant*, in *Strike!*, n. 3/2013 e reperibile qui: <https://www.strike.coop/bullshit-jobs/>) e poi sfociato, qualche anno più tardi, in un volume di grande originalità (D. GRAEBER, *Bullshit jobs*, cit.). In proposito, l'A. si preoccupa di distinguere i lavori “*inutili*” (senza senso, ma fonte di prestigio) e lavori “*di merda*” (utili ma degradanti e malpagati). Rispetto alle cause, che l'Autore tenta di ricostruire nella loro complessità, si sottolinea una certa correlazione tra finanziarizzazione dell'economia, fioritura del settore dell'informazione e la proliferazione dei *bullshit jobs* (*Ibidem*, p. 234).

854 Per stessa ammissione dell'antropologo britannico, non si tratta naturalmente di una classificazione esaustiva. Ci è parso che in tal caso il merito risieda nell'aver saputo dare, non senza una buona dose di ironia, una sistematicità e categorizzazione alle numerose ed eterogenee testimonianze raccolte dall'autore.

855 Esempi di questa categoria in cui si rinvencono residui di incrostazioni feudali sono portinai, uscieri, alcuni addetti alla reception e accoglienza (D. GRAEBER, *op. cit.*, pp. 52-61).

856 Ne sono esempi le forze armate nazionali («i paesi hanno bisogno di eserciti solo perché gli altri paesi li hanno: se nessuno li avesse, non servirebbe»), gli addetti al telemarketing, i lobbisti, ecc. (D. GRAEBER, *op. cit.*, pp. 61-66).

dovrebbero esistere)<sup>857</sup>; i *barracaselle* (dipendenti che esistono solo o principalmente per consentire ad un'organizzazione di dire che sta facendo qualcosa che nella realtà non sta facendo)<sup>858</sup> e, infine, i *supervisor* (suddivisibili al loro interno tra coloro che assegnano lavoro ad altri, al polo opposto dei tirapiedi – superiori superflui anziché inferiori superflui – e coloro che creano mansioni senza senso da far svolgere ad altri, che sovrintendono alla insensatezza o, addirittura, inventano lavori senza senso totalmente nuovi)<sup>859</sup>.

D'altra parte, per contro, alcune attività possono considerarsi di evidente utilità sociale, sebbene non si svolgano nel quadro del mercato del lavoro per varie ragioni: possono non trovare un acquirente, essere confinate nella sfera domestica o chi le presta preferisce non essere pagato nell'ambito del volontariato. Di questi “lavori ombra”<sup>860</sup> i nostri convenzionali indicatori di ricchezza, a partire dal PIL, non tengono conto.

Secondo la lucida analisi di Adalberto Perulli, la pandemia ci ha ricordato «che il lavoro umano incorpora proprio i valori extra-mercantili del riconoscimento, i quali richiedono di essere promossi e tutelati» e, in tale prospettiva, il lavoro può essere «rivalorizzato in una prospettiva assiologica e non mercantile» anche al di là dei meritori provvedimenti emergenziali, adottando «politiche che invertano la tendenza al ribasso da tempo avviata dalla globalizzazione neo-liberista e dalla concorrenza sfrenata tra sistemi economici e sociali»<sup>861</sup>.

### 7.1. Verso un *welfare* post-produttivista

La crisi ambientale potrebbe portare nella direzione di una crescita economica in grado di catalizzare la condivisione del lavoro, meno energivoro, con una riduzione dei consumi, fino a costruire nuove forme di cooperazione: di conseguenza lavoro e produzione, al pari dell'irrealizzabile obiettivo della piena occupazione, possono cessare di essere il pilastro centrale della società, rendendo possibile la valorizzazione delle attività umane che esulino dal lavoro salariato classico per ampliare le possibilità di

---

857 Si tratta spesso di compiti che potrebbero essere facilmente automatizzati e che un tempo, a livello sociale, erano tradizionalmente femminili (D. GRAEBER, *op. cit.*, pp. 66-71).

858 Questo sottotipo di lavoro inutile si annida, soprattutto, nel mondo della burocrazia (D. GRAEBER, *op. cit.*, pp. 71-78).

859 Ciò che caratterizza i supervisor è che risulta molto meno probabile che riconoscano apertamente l'inutilità delle proprie mansioni (D. GRAEBER, *op. cit.*, pp. 78-86).

860 L'espressione è di Ivan Illich (I. ILLICH, *Shadow work*, Marion Boiars Publishers Ltd., 1981).

861 A. PERULLI, *Covid-19 e diritto del lavoro: emergenza, contingenza e valorizzazione del lavoro dopo la pandemia*, in *Labor*, 4/2020, p. 456.

scelta per le persone e sostenere forme di vita anche fuori dal mercato del lavoro convenzionale<sup>862</sup>.

Similmente, c'è chi sostiene che con un reddito di base incondizionato si perseguirebbe la garanzia di un uso diverso del tempo con la possibilità di generare nuove forme del vivere al di fuori della logica mercantile e produttivista<sup>863</sup> in una *società del tempo scelto*<sup>864</sup>: strumento per un *welfare*, per così dire, post-produttivista<sup>865</sup> che tuteli il cittadino, prima ancora che il lavoratore e che consenta di tornare a catene “corte” del valore in cui lavoro, produzione e commercio possano assumere nuovamente la logica giuridica della localizzazione, piuttosto che continuare la corsa verso una delocalizzazione senza fine<sup>866</sup>. Si apre così la strada verso il progetto dell'OIL di una *human-centred agenda for the future of work* basato su investimenti nel potenziale umano e nel lavoro dignitoso e sostenibile, agevolando l'implementazione di quelle nuove forme di controllo e regolazione dei fenomeni economici che giuridicamente si sostanziano, in Europa, negli strumenti della *due diligence* e del *devoir de vigilance* nonché, sul piano collettivo, con la promozione di accordi sindacali transnazionali<sup>867</sup>.

Come giuristi non possiamo non prendere seriamente in considerazione il lavoro senza mercato o senza un valore di mercato, affrontando anzitutto un ripensamento del confine normativo tra la sfera del “posto di lavoro” (*job / emploi*) e quella delle attività lavorative (*work / travail*) senza un vero e proprio mercato o un chiaro valore di mercato<sup>868</sup>, dal lavoro domestico e di cura, di cui si è già accennato, alla vasta macroarea del lavoro cosiddetto riproduttivo, assumendo come bussole le direttrici di sostenibilità

---

862 K. WIDERQUIST - J. A. NOGUERA – Y. VANDERBORGH – J. DE WISPELAERE, *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Chichester, Blackweel Wiley, 2013, pp. 259-310.

863 A. FUMAGALLI, S. GOBETTI, C. MORINI, R. SERINO, *Reddito di base. Liberare il XXI secolo*, cit., p. 95.

864 Si rimanda a A. GORZ, *Miserie del presente, ricchezza del possibile*, cit., p. 108; E. BENCIVENGA, *Manifesto per un mondo senza lavoro*, Milano, Feltrinelli, 1998, pp. 22-23.

865 C. MARAZZI, *L'eco-reddito di base contro il produttivismo*, effimera.org, 27 aprile 2017.

866 A. PERULLI, *Covid-19 e diritto del lavoro*, cit., p. 467. Secondo l'A., «le filiere di produzione corte, valorizzate soprattutto nel settore agroalimentare, sono un modello d'impresa che rafforza gli elementi di *localismo* e *collaborazione territoriale*, e consente di avvicinare l'azione economica alla dimensione etica, così importante anche per la logica del mercato (e per superare le sue distorsioni)».

867 *Ibidem*; V. BRINO, *Diritto del lavoro e catene globali del valore. La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*, Torino, Giappichelli, 2020.

868 Così M. TIRABOSCHI, *Mercati, valori, regole*, cit., p. 66. Alle soglie del nuovo millennio, Alain Supiot mostrava già questa transizione dalla nozione di *professione* verso quella di *posto di lavoro*, «secondo cui il solo valore di riferimento è il denaro», sottolineando la rinuncia «ad assicurare la continuità dell'esercizio di una stessa professione, per limitarsi a una valutazione quantitativa e monetaria della posizione delle persone sul mercato del lavoro» (A. SUPIOT, *Il futuro del lavoro*, cit., p. 46).

sociale, ambientale e di genere. Questo approccio di indagine vale naturalmente per il diritto del lavoro e, tanto più, per il diritto della sicurezza sociale, posto che nel nostro schema di *welfare occupazionale* «il criterio di inclusione/esclusione della protezione sociale è stato, sin dalle origini, quello dello status lavorativo»<sup>869</sup>. La sfida, in altri termini, è quella di «dare un senso (e di forgiare istituzioni appropriate) al non-lavoro, che non è l'ozio, ma il lavoro al di fuori del mondo della produzione»<sup>870</sup>. Con lavoro *fuori mercato* intendiamo, più precisamente, gli ambiti di lavoro che si collocano al di fuori della concezione formale di lavoro, come lavoro astratto, o mediato da un contratto di lavoro<sup>871</sup>.

Le strade ipoteticamente percorribili a tal fine sono diverse e non necessariamente alternative o reciprocamente escludenti.

### 7.1.1. I diritti di prelievo sociale nella società pluriattiva

Una teoria che prevede riforme del welfare che ricomprendano al proprio interno le sfere di attività fuori mercato che già oggi occupano uno spazio importante, con apposite forme di riconoscimento giuridico e monetario, è quella della c.d. «società pluriattiva», elaborata da Massimo Paci<sup>872</sup>. Nella sua interpretazione, tali attività – che ricomprendono esemplificativamente lo studio, l'apprenditaggio e la formazione; il lavoro di cura e assistenza ai minori e agli anziani; l'attività di volontariato; la partecipazione associativa; il lavoro artistico e culturale, ecc – non devono costituire condizione per accedere ad un sussidio, come avviene ad es. con i progetti di utilità collettiva (PUC)<sup>873</sup>, ma la base per il riconoscimento *sic et simpliciter* di un diritto a tutti i cittadini, che può avvenire con modalità differenti: dall'ampliamento delle forme di “sospensione” del lavoro senza riduzione del salario o pericolo di perdita del posto di lavoro (congedi)<sup>874</sup>,

---

869 G. PROSPERETTI, *Ripensiamo lo stato sociale*, cit., p. 7.

870 M. D'ANTONA, *Metamorfose della subordinazione*, cit.

871 E. MINGIONE – E. PUGLIESE, *Il lavoro*, Roma, Carocci, 2009; M. PACI, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, Il Mulino, 2005; A. CIARINI – S. GIRARDI – V. PULIGNANO, *Reddito minimo e politiche attive del lavoro. Le trappole dell'attivazione work first e i mutamenti delle politiche sociali*, cit., p. 62.

872 M. PACI, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, cit.; A. CIARINI – M. PACI, *Reddito minimo e tempo di lavoro nella società pluriattiva*, in A. CIARINI (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, cit.

873 Vale la pena sottolineare che tale forma di lavoro gratuito al quale i beneficiari sono costretti, in Italia vale per qualunque beneficiario e non solo per quelli più marginali o difficilmente ricollocabili, come invece accade negli altri contesti europei (A. CIARINI – S. GIRARDI – V. PULIGNANO, *Reddito minimo e politiche attive del lavoro. Le trappole dell'attivazione work first e i mutamenti delle politiche sociali*, in A. CIARINI (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, cit., p. 83).

874 Storicamente, il congedo di maternità risulta essere la prima forma di riconoscimento sociale di un'attività familiare; ad esso hanno poi fatto seguito i congedi per paternità, quello parentale per

distacchi, aspettative, sabbatici, ecc.), all'estensione delle indennità versate a chi svolge tali attività fuori mercato (forme di riconoscimento monetario per l'attività di *caregiving* in connessione a piani integrati di assistenza per i beneficiari di cure al domicilio)<sup>875</sup>, al riconoscimento di contributi figurativi a fini previdenziali o pensionistici per chi si prenda cura di familiari non autosufficienti o si dedichi all'educazione dei figli. Più in generale, è come se dall'onnicomprendente concetto di *inattività* si potesse districare un multiforme groviglio di attività che, pur restando fuori dal mercato del lavoro, acquisiscono una propria autonomia e un'identità che potremmo definire *para-lavorativa*<sup>876</sup>, «lasciando alle nostre spalle un mondo nel quale esisteva una netta cesura tra lavoro e attività (o inattività) della popolazione»<sup>877</sup>. Merita, in proposito, un accenno, l'introduzione in Francia del *compte d'engagement citoyen* che riguarda chiunque svolga attività di utilità sociale con otto ore di impegno certificato che danno diritto a venti ore di formazione gratuita, unitamente al *compte personnel de formation* con il quale poter fruire di un monte annuale di formazione professionale a libera scelta (entro il limite di 720 ore annuali) e il *compte professionnel de prévention*, con cui si guadagnano crediti di tempo in caso di lavori considerati usuranti che possono essere spesi per la formazione o per l'accesso anticipato alla pensione. Altri esempi che vanno nella prospettiva di una più armonica conciliazione di obblighi lavorativi e impegni fuori mercato sono il diritto a un congedo sabbatico di sei mesi, introdotto in Svezia, per attività di studio e formazione o per avviare una *start up*, con sicurezza del posto di lavoro al rientro e, in alcuni casi, una quota di retribuzione, nonché l'originale esperimento della Danimarca che ha introdotto – per un limitato periodo – il *tempo di base*, un diritto soggettivo e

---

ragioni familiari, quello per adozione, per assistenza e cura di un familiare malato o non autosufficiente, per rappresentanza sindacale, per funzioni elettorali, ecc.. Comune a tutti questi congedi è la conservazione del posto di lavoro e il diritto a una percentuale della retribuzione, nonché a varie tutele previdenziali. Sui profili relativi alla progressiva estensione delle tutele, con particolare attenzione a quanto emerso dalla disciplina emergenziale, si veda sinteticamente A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove «debolezze» e deficit di protezione sociale*, cit., pp. 221-223.

875 La crescita degli assegni di cura forniti agli anziani da riscattare con un *caregiver* familiare o utilizzare per acquistare assistenza professionale è un fenomeno diffuso in Europa, sia pure con modalità differenti: si va dal contributo monetario fornito a familiari in età lavorativa non conviventi agli assegni di cura che il beneficiario può passare anche a un familiare convivente, a veri e propri stipendi pagati al *caregiver* familiare, entro progetti approvati dall'ente locale. In taluni casi tale forma di riconoscimento è amplificata dal riconoscimento di una copertura previdenziale ai fini della pensione e degli infortuni sul lavoro (M. PACI, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, cit., p. 118).

876 A. CIARINI – M. PACI, *Reddito minimo e tempo di lavoro nella società pluriattiva*, in A. CIARINI (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, cit., p. 180.

877 M. PACI, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, cit., p. 25.

incondizionato a dodici mesi di tempo libero retribuito durante il corso della vita attiva<sup>878</sup>.

In questo medesimo contesto si iscrive anche la risalente proposta di riduzione dell'orario di lavoro che consenta una liberazione di tempo “scelto”, “discrezionale”<sup>879</sup> in altre sfere di attività fuori mercato, economicamente e giuridicamente riconosciute nei sensi e con le possibili modalità ed articolazioni di cui si è detto<sup>880</sup>. Su questo profilo, occorre sottolineare che ad oggi la riduzione dell'orario di lavoro è più frequentemente un'opzione subita, se si pensa alla crescente quantità di part-time involontario che va principalmente a scapito delle donne<sup>881</sup> in un paese in cui si registra, a livello europeo, il divario di genere massimo nella distribuzione del lavoro di mercato e fuori mercato<sup>882</sup>. Questa possibile soluzione – invero in voga da diversi decenni<sup>883</sup> a partire dal celebre slogan *lavorare meno, lavorare tutti*<sup>884</sup> – nell'epoca della quarta rivoluzione industriale suona ancora più realistica nei termini di una distribuzione sociale dei guadagni derivanti da una crescente produttività del lavoro sotto forma di tempo: «l'alternativa è non governare questi processi, lasciando alla tecnologia il

---

878 M. FERRERA, *La società del Quinto Stato*, cit., pp. 92-93.

879 R. E. GOODIN - J. M. RICE - A. PARPO - L. ERIKSSON, *Discretionary time: a new measure of freedom*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

880 Secondo quanto emerge da recenti sondaggi sulla qualità della vita, la mancanza di tempo è sempre risultata ai primi posti – spesso più del reddito – tra i motivi di frustrazione e insoddisfazione (M. FERRERA, *La società del Quinto Stato*, cit., p. 121).

881 Circa due/terzi dell'aumento del part-time involontario riguarda le donne [ISTAT, *I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo*, Roma, 2019; nell'ambito europeo v. anche M. DIECKHOFF – V. GASH – A. MERTENS – L. ROMEU GORDO, *Female atypical employment in the service occupations: a comparative study of time trends in Germany and the UK*; J. LESCHKE, *Non-standard employment of women in service sector occupations: a comparison of European countries*, entrambi in W. EICHHORST – P. MARX (a cura di), *Non-standard employment in post-industrial labour markets*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015).

882 Se gli uomini lavorano molto di più nel mercato del lavoro, le donne sono molto più presenti in famiglia (circa 3 ore al giorno in più rispetto agli uomini). Giova sottolineare, parimenti, che il tempo dedicato alla cura familiare è in crescita anche per gli uomini (ISTAT, *I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo*, Roma, 2019).

883 Mi piace citare, in proposito, un intervento parlamentare di Giuseppe Di Vittorio che risale al 1957 ma suona particolarmente attuale: «Noi viviamo ora, in un'epoca nella quale assistiamo a progressi prodigiosi della tecnica, della scienza applicata, che portano a ridurre le possibilità di impiego della mano d'opera e le possibilità di lavoro così che, nel meno intero, vi è una tendenza [...] a ridurre le ore e l'età lavorative del lavoratore. [...] Proprio in questa epoca, in questo momento, contro questa tendenza generale della società noi eleviamo per questa categoria di lavoratori l'età di pensionamento. Questo non è giusto e persino antistorico» (G. DI VITTORIO, *Intervento del 20 febbraio 1957*, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, XI Commissione - Lavoro e sanità - in sede legislativa, p. 1051). Per un pregnante *excursus* sulla riduzione dell'orario di lavoro, si rimanda a S. FANA, *Tempo rubato, Sulle tracce di una rivoluzione possibile tra vita, lavoro e società*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2018, pp. 15-51.

884 Cfr. G. AZNAR, *Travailler moins pour travailler tous*, Syros, 1993.

compito di riorganizzare i tempi di vita e di lavoro, senza alcun dividendo e margini di produttività da distribuire sotto forma di tempo»<sup>885</sup>. Naturalmente, la riduzione generalizzata dell'orario di lavoro può incidere se avviene a parità di salario, diminuendo in tal modo il differenziale tra salari e profitti a monte del processo di accumulazione e, in termini marxiani, ponendo un vincolo all'estrazione di plusvalore assoluto e relativo tipicamente costituita dall'allungamento della giornata lavorativa e/o dall'intensificazione dei ritmi di lavoro: solo nel caso in cui il salario torni ad essere *variabile indipendente* – non più legato all'andamento del ciclo economico o ai livelli di produttività aziendale, contrariamente al principio cardine dell'impianto neoclassico – la riduzione del tempo di lavoro non comporta un trasferimento dei costi di produzione sui redditi da lavoro<sup>886</sup>. Ragionando *ius condendum* in termini più specifici, una proposta interessante di riformulazione dell'orario di lavoro può essere individuata nell'articolazione in fasce orarie modulate sulla carriera lavorativa, originariamente teorizzata da Vittorio Valli<sup>887</sup> e recentemente ripresa, con alcuni correttivi, da Simone Fana, con l'obiettivo di favorire forme di prepensionamento per i lavoratori più anziani e attrarre lavoratori più giovani nel mercato del lavoro senza passare dai contratti precari che oramai proliferano nell'economia dei lavoretti<sup>888</sup>. Facendo riferimento a quest'ultima, l'idea è quella di determinare due fasce orarie con un meccanismo di solidarietà intergenerazionale: la prima, standard, da 32 a 36 ore settimanali che coinvolgerebbe le classi di età comprese tra i 30 e i 55 anni; la seconda da 20 a 24 ore rivolta ai lavoratori più anziani (over 55) e ai più giovani (under 29). Sul versante salariale, il *gap* potrebbe essere colmato attraverso l'istituzione di un apposito *Fondo*

---

885 A. CIARINI – M. PACI, *Reddito minimo e tempo di lavoro nella società pluriattiva*, in A. CIARINI (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, cit., p. 187.

886 S. FANA, *Tempo rubato*, cit., pp. 138-139; K. MARX, *Lineamenti fondamentali della critica dell'economia politica*, Firenze, La Nuova Italia, 1970.

887 V. VALLI, *La proposta delle fasce orarie*, in V. VALLI (a cura di), *Tempo di lavoro e occupazione*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1988.

888 Huw Beynon ha coniato il termine *hyphenated workers* per indicare la giungla dei lavori atipici, che in lingua inglese sono tipicamente i *part-time-workers*, *temporary-workers*, *casual-workers*, *self-employed-workers* (H. BEYNON, *The Changing Practices of Work*, Manchester, International Centre for Labour Studies, 1995).

*dei salariati*<sup>889</sup>, come meccanismo di compensazione salariale attraverso l'accantonamento di quote di profitto destinate ad aumenti salariali<sup>890</sup>.

Il retroterra valoriale delle proposte di società «multiattiva» basate su una concezione di lavoro molto ampia, ha diversi punti di convergenza con le più risalenti teorie di Gorz e Dahrendorf<sup>891</sup>, secondo i quali il lavoro di mercato avrebbe potuto assumere un ruolo secondario, nonché con quella – più celebre – elaborata da Alain Supiot con il conferimento di *diritti di prelievo sociale* per le attività «in cui il tempo speso per compierle può essere assimilabile al tempo di lavoro secondo il diritto del lavoro e della sicurezza sociale, come: l'attività di cura delle persone, l'attività di formazione e ricerca del lavoro e le attività di volontariato di interesse collettivo»<sup>892</sup>. Si tratta di diritti di *prelievo*, in quanto frutto di una “contribuzione” sufficiente e della decisione del titolare di utilizzare questa “provvista”; *sociale* perché sono tali sia nel modo di costituzione sia nei loro obiettivi di utilità sociale: essi permettono un risparmio di tempo le cui modalità differiscono a seconda che siano utilizzati nel quadro dell'esecuzione del contratto di lavoro, in quello della sua sospensione o al di fuori di tale contratto e, nondimeno, permettono il finanziamento di un lavoro fuori mercato, con una copertura che può essere garantita dallo Stato, dalla sicurezza sociale, dalle imprese o da organismi mutualistici paritetici<sup>893</sup>.

Sulla stessa scia si pone anche l'elaborazione teorica di Elise Dermine e Daniel Dumont. Secondo la loro analisi, se da un lato il diritto della sicurezza sociale riprende l'utopia liberale in cui il lavoro è percepito come un dovere morale degli individui verso la

---

889 L'istituto dei Fondi dei salariati è stato per la prima volta introdotto in Svezia, nel biennio 1975-1976, da un gruppo di economisti e sindacalisti diretti da Rudolf Meidner. Nella formulazione originaria, tale fondo si poneva lo scopo di favorire forme di controllo dei lavoratori sull'organizzazione del lavoro, attraverso la trasformazione dei profitti in quote azionarie gestite da organismi collegiali, che avrebbero consentito di incidere sulle scelte aziendali (R. MEIDNER, *Capitale senza padrone. Il progetto svedese per la formazione collettiva del capitale*, Roma, Edizioni Lavoro, 1980).

890 S. FANA, *Tempo rubato*, cit., pp. 146-154.

891 R. DAHRENDORF, *Per un nuovo liberalismo*, Bari, Laterza, 1988; A. GORZ, *Addio al proletariato. Oltre il socialismo*, Roma, Edizioni Lavoro, 1982; A. TOURAINE, *Stiamo entrando in una società del lavoro?*, cit.; M. PACI, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, cit., pp. 107 ss..

892 A. SUPIOT, *Il futuro del lavoro*, cit., p. 90. La proposta di Robert Castel non si discosta tanto da quella di Supiot, proponendo di «trasferire i diritti connessi con lo *status* dell'occupazione alla persona del lavoratore, [dando vita] (...) ad uno *status* professionale della persona, non definito dall'esercizio di una occupazione determinata, ma tale da inglobare le diverse forme di lavoro che ogni persona è in grado di svolgere durante la propria esistenza, includendo anche i periodi di interruzione dal lavoro (disoccupazione, formazione, ragioni familiari e personali, [e questo può riguardare] anche le attività socialmente segnalate» (R. CASTEL, *L'insicurezza sociale. Che cosa significa essere protetti*, Torino, Einaudi, 2004, pp. 88-89).

893 A. SUPIOT, *Il futuro del lavoro*, cit., pp. 67-68.

società, positivizzando l'obbligo di (cercare di) lavorare e valorizzando, con esso, il lavoro che si svolge sul mercato<sup>894</sup>, dall'altro mitiga e tempera questo modello, valorizzando con diverse modalità quelle attività che non hanno valore di mercato o che non sono destinate ad essere scambiate sul mercato. Rifuggendo da un rifiuto *tout court* della necessità di lavorare, i due autori si interrogano su una formula giuridica che realizzi concretamente il diritto di impegnarsi in attività socialmente utili, sulla scorta del fatto che il lavoro produttivo in sé e per sé spesso non produce valore sociale se non costituisce un vettore di autorealizzazione<sup>895</sup>. Riprendendo la teoria dei *diritti di prelievo sociale*, essi sostengono che si dovrebbe concedere spazio alla molteplicità delle aspirazioni umane garantendo a tutti i lavoratori dei “conti” personali ai quali attingere in momenti diversi per impegnarsi in attività che vadano al di là della produzione e del consumo, ampliando la propria libertà nel lavoro e nel corso di tutta la vita lavorativa. Più che ad un diritto al reddito, secondo i due autori belgi è più opportuno ricorrere all'idea di un *droit au travail elargi* come diritto all'esercizio di un'attività socialmente utile in cui sia possibile preservare, da un lato, l'autostima e realizzazione che l'attività in senso lato (e non esclusivamente il lavoro produttivo, inteso come *impiego*<sup>896</sup>) conferisce in quanto strumento di emancipazione, inclusione e crescita della

---

894 Su questo punto specifico si rimanda a J. FREYSSINET, *Plein emploi, droit au travail, emploi convenable*, in *Revue de l'IREES*, n. 34, 2000, p. 43.

895 Secondo Costantino Mortati, collegando l'art. 1 all'art. 4 si deduce che il lavoro al quale si fa riferimento equivale a «ogni attività ritenuta utile per la collettività» (C. MORTATI, *Il lavoro nella costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1956, I).

896 Va segnalato, peraltro, l'elevato grado di astrattezza che assume la nozione di *impiego* nel valutare le *performance* del diritto del lavoro, mancando di ogni connessione con gli elementi qualitativi (F. MARTELLONI, *Lavoro, diritto e democrazia. La norma giuslavoristica in cerca di legittimazione: rilievi critici*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, pp. 80-81). Si rimanda anche a: A. LYON-CAEN, A. PERULLI, *Valutare il diritto del lavoro*, Padova, Cedam, 2010; M. DEL CONTE – S. LIEBMAN, *I regimi di protezione dell'impiego nelle sintesi econometriche: tre domande per avviare un dibattito*, in *Pol. Econ.*, 3/2004, p. 389. Secondo Giulio Prosperetti, «limitare la concezione del lavoro costituzionalmente rilevante, al lavoro legale di scambio (gravato di tasse e contributi) finisce paradossalmente per violare l'art. 3 Cost. co. 2 costituendo un ostacolo di ordine economico e sociale ad una partecipazione tramite altre forme di lavoro a cittadini che si dedichino ad attività artigianali, artistiche o speculative prive di immediato riscontro economico» (G. PROSPERETTI, *Dall'art. 3 agli artt. 35 ss. della Costituzione*, in E. GHERA – A. PACE, *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene, 2009, p. 102). A sfuggire all'unidimensionalità del lavoro inteso squisitamente come lavoro produttivo, e quindi alla mercificazione del lavoro, sono due tipologie di status professionali: le libere professioni e le funzioni pubbliche. Come sottolinea Alain Supiot, in questi due casi il regime giuridico del lavoro non è disciplinato dal suo valore di mercato, ma dalla considerazione del suo significato, dell'opera da compiere, sia che si tratti di svolgere un'arte specifica che di servire l'interesse generale» (A. SUPIOT, *Homo faber: continuità e rotture*, cit., pp. 45-46).

cittadinanza attiva<sup>897</sup> e, dall'altro, la dimensione del lavoro come questione politica e non solo economica, in cui si annida la potenzialità democratica della convergenza sulle attività realmente utili per la collettività. Quest'ultimo profilo, per quanto affascinante, rimane allo stato attuale solo potenziale, sebbene durante l'emergenza pandemica – con tutti i limiti del caso – la riflessione sulle attività essenziali socialmente sia riuscita a farsi largo nel dibattito pubblico: la categoria di utilità sociale, infatti, per quanto abbia il merito di relativizzare il paradigma produttivista e potenzialmente di aprire un confronto democratico, sfugge ai criteri certi ed oggettivi sui quali si basa la scienza giuridica<sup>898</sup>. Nell'attesa di sviluppare meglio questa teoria, dalla loro prospettiva, si può partire dall'implementazione di ciò che esiste già, alludendo a certi dispositivi giuridici, invero privi di una propria sistematicità, che favoriscono lo sviluppo di queste attività di lavoro e non di mero impiego secondo il mercato. Nondimeno, l'obiettivo della partecipazione alla vita sociale non va perseguito a scapito o in sostituzione dell'accesso al mercato del lavoro, ma comprendendo questo come parte di un insieme più ampio, preferendo al “fondamentalismo del gran rifiuto”<sup>899</sup> un tipo di attivazione *socialmente innovativa* che incoraggi l'eterogeneità di contributi, stili di vita, esperienze, scelte, in una parola: l'autonomia.

### 7.1.2. Il reddito di base come *dividendo sociale*

Come accennato, il reddito di base poggia su svariate giustificazioni filosofiche e politiche tra loro, talora conciliabili e complementari, talaltra frutto di opposte visioni ideologiche. Focalizzandoci peculiarmente sugli argomenti favorevoli che mantengono una certa coerenza valoriale e – dunque – prescrittiva, possiamo anzitutto menzionare la diseguale distribuzione delle risorse naturali, originariamente «proprietà comune del genere umano»<sup>900</sup>, poi destinate ad appropriazione individuale con il supporto delle leggi basate sulla proprietà. Per risarcire gli uomini da questa privatizzazione, veniva

897 M. D'ANTONA, *Il diritto dal lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, cit.; V. SPEZIALE, *La trasformazione del diritto del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 4/2016, pp. 719-728.

898 Il tema del concetto relativo di utilità sociale era già emerso in sede di Assemblea Costituente, con l'on. Lucifero (Blocco Nazionale della Libertà) il quale poneva la seguente domanda: «chi giudicherà della utilità sociale del lavoro, dato che sulla utilità sociale di una determinata attività vi possono essere notevoli differenze di opinioni e di interpretazioni?» (C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., p. 119).

899 O. DE SCHUTTER, *Activation policies for the unemployed: redefining a human rights response*, in *Activation Policies for the Unemployed*, cit., p. 275.

900 Si tratta del celebre argomento propugnato dal “rivoluzionario dei due mondi”, Thomas Paine (T. PAINE, *La giustizia agraria (1796). Contro la legge agraria e il monopolio agrario*, in T. MAGRI, *I diritti dell'uomo e altri scritti politici*, Roma, Editori Riuniti, 1978, p. 402).

proposto – già verso la fine del Settecento – un pagamento destinato universalmente e indistintamente a tutte le classi sociali per sostituire «l'eredità naturale che appartiene di diritto a ogni uomo, al di là e al di sopra della proprietà che egli può aver creato ed ereditato da coloro che l'hanno creata»<sup>901</sup>. Tale teoria è stata poi ripresa ed attualizzata, tra gli altri, da Philippe Van Parijs, secondo il quale tutti, in modi diversi, beneficiamo in maniera estremamente ineguale di ciò che riceviamo gratuitamente dalla natura, dal progresso tecnologico, dall'organizzazione sociale, ecc.: in tal guisa, il reddito di base – secondo il fondatore del BIEN – dovrebbe assicurare a ciascuno «una quota equa del patrimonio che nessuno di noi ha contribuito a creare, dell'ingombrante presente incorporato nei nostri redditi in modo assai disomogeneo»<sup>902</sup>. Non è un caso se tra le proposte di finanziamento del *basic income* sia emersa l'idea di reperire prioritariamente fondi dalle tassazioni sull'eredità con una cifra che ipoteticamente ammonti ad una quota pro-capite del 15% del PIL nazionale proprio in virtù del fatto che il valore totale di ciò che viene ufficialmente lasciato in eredità o donato in una società come la nostra può essere approssimativamente stimato attorno al 10-15% del reddito nazionale<sup>903</sup>.

In tema di lavoro fuori mercato, quel che più rileva dalla prospettiva del *basic income* è la possibilità di valorizzare il tempo libero facendo in modo che esso «non sia una prerogativa di piccole classi privilegiate, ma possa essere equamente distribuito tra tutti i membri di una comunità»<sup>904</sup>. Da qui la possibilità di accedere ad una *società del tempo*

---

901 *Ibidem*, p. 405.

902 P. VAN PARIJS, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, cit., pp. 173-174. In questa impostazione riecheggia quanto abbiamo già detto a proposito di *general intellect* (v. *supra*, pp. 160 ss.). Similmente, altri autori hanno parlato di ereditarietà della ricchezza in questi termini. Tra gli altri, cfr. E. BELLAMY, *Guardando indietro: 2000-1887*, Torino, Utet, 1957: «Come siete venuti in possesso di questa esperienza e di questo meccanismo che costituiscono nove decimi del valore della vostra produzione contro un decimo che è il vostro contributo? Li avete ereditati, non è vero? E questi altri, questi disgraziati fratelli impotenti che voi cacciavate, non erano coeredi con voi?»; G. D. H. COLE, *Money: Its present and future*, London, Cassel, 1944; H. SIMON, *UBI and the Flat Tax*, in Philippe Van Parijs et al., *What's Wrong with a Free Lunch?*, Boston, Beacon Press, 2001. L'approccio che vede nel *basic income* uno strumento di lotta alle disuguaglianze è stato portato avanti anche dall'economista Anthony B. Atkinson e, in Italia, dal Forum Disuguaglianze e Diversità, seppur con proposte articolate in modo sensibilmente diverso, con un'incondizionalità che potremmo definire *soft* poiché ancorata all'obbligo di "partecipazione" (v. *supra*, p. 55; A. B. ATKINSON, *op. cit.* ).

903 P. VAN PARIJS, *Why Surfers Should Be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income*, cit., p. 117. Più avanti torneremo sugli aspetti economici (*infra*, par. 8).

904 L'idea è di Bertrand Russell, secondo il quale «l'idea che un povero possa oziare ha sempre infastidito i ricchi» (B. RUSSELL, *Elogio dell'ozio*, Milano, TEA, 2018 – ed. orig. 1935, p. 13). Allo stesso autore è riconducibile l'idea di un *salario del vagabondo* che permetterebbe di poter vivere senza lavorare: «l'artista che preferisce dedicarsi a tempo pieno alla sua attività e alle sue esigenze di svago potrebbe vivere con questo salario, viaggiando a piedi quando gli venisse la voglia di visitare paesi stranieri, godendo dell'aria e del sole, libero come gli uccelli e forse poco meno felice di loro» (ID., *Strade per la libertà (1918)*, Roma, Newton Compton, 1971, pp. 215-216). Secondo il premio Nobel, il reddito

*liberato* per valorizzare il *libero sviluppo delle individualità*, in un contesto in cui con l'aumentare del tempo disponibile il tempo di non-lavoro «può cessare di essere l'opposto del tempo di lavoro»<sup>905</sup>, schiudendo la possibilità di «strutturarli con altre attività»<sup>906</sup> e altri rapporti nei quali gli individui sviluppino le loro facoltà in modo diverso, acquisiscano altre capacità, conducano un'altra vita» talché «il luogo di lavoro e il posto di lavoro possono cessare di essere gli unici spazi di socializzazione e le sole fonti d'identità sociale; la sfera del fuori-del-lavoro può cessare di essere il dominio del privato e del consumo»<sup>907</sup>. Secondo André Gorz, originariamente contrario all'idea di un reddito di base, l'erogazione universale di un reddito sufficiente affrancherebbe il cittadino dalle costrizioni del mercato del lavoro, permettendogli «di scegliere permanentemente tra il valore d'uso del suo tempo e il suo valore di scambio: ossia tra le *utilità* che egli può comperare vendendo tempo di lavoro e quelle che può produrre attraverso l'autovalorizzazione di questo tempo»<sup>908</sup>.

L'erogazione di un reddito incondizionato potrebbe anche contribuire a rispondere ad una domanda non scontata, relativa alle nuove tecnologie e due possibili strade che può

---

di base può consistere in un introito sufficiente al sostentamento da garantire a tutti incondizionatamente, al quale si affianca, nella sua visione programmatica, «un introito più cospicuo – in quantità proporzionale all'insieme dei beni prodotti» a favore di «coloro che vogliono svolgere un'attività che il gruppo riconosca come socialmente utile» (*Ibidem*, pp. 148-149).

905 Su questo profilo si rimanda anche al concetto di *consumismo compensativo*, coniato da David Graeber per indicare quelle attività che necessariamente vanno inserite in fasce orarie rimaste tra un'ondata di lavoro e l'altra, oppure mentre ci si riprende dalla fatica lavorativa: più in generale, «il genere di cose che si possono fare per consolarsi di non avere una vita, o quasi» (D. GRAEBER, *Bullshit jobs*, cit., p. 304). Questo concetto del tempo libero come mero riflesso del ritmo di produzione, libero solo in apparenza in quanto rovescio del tempo di lavoro, era già stato lucidamente evidenziato da Theodor Adorno all'indomani del secondo conflitto mondiale (T. ADORNO, *Minima moralia. Meditazioni della vita offesa*, Torino, Einaudi, 2015). Già nel 1930 John Maynard Keynes predisse che nel giro di poche generazioni l'uomo avrebbe dovuto affrontare il problema di «come occupare il tempo che la tecnica e gli interessi composti gli avranno regalato, come vivere in modo saggio, piacevole, salutare», immaginando una giornata lavorativa di tre ore «più che sufficienti per soddisfare il vecchio Adamo che è in ognuno di noi» (J. M. KEYNES, *Possibilità economiche per i nostri nipoti*, Milano, Adelphi, 2009, p. 23 – ed. orig., *Economic Possibilities for our Grandchildren*, 1930).

906 Secondo Italo Nobile, tali attività si rivelano essenziali «non solo per chi ne trae direttamente beneficio, ma anche per tutto il mercato del lavoro, giacché sono queste attività non pagate che permettono di assorbire alcune tensioni dell'organizzazione sociale derivante dal lavoro salariato». In questa ottica, «il reddito di base costituirebbe lo strumento attraverso cui riconoscere questo diritto e pagare così lavori altrimenti non remunerati» (I. NOBILE, *Oltre il lavoro salariato: il reddito di cittadinanza tra utopia e realtà*, in *Crisi e conflitti* – periodico online, 2006, p. 20).

907 A. GORZ, *Metamorfosi del lavoro*, cit., pp. 104-105.

908 A. GORZ, *Miserie del presente, ricchezza del possibile*, cit., p. 120. In questi termini può essere recuperata la declinazione di *beruf*, che nella lingua tedesca indica la “professione” ma più latamente, risalendo all'etimologia, ha a che fare anche con la “vocazione” (G. VARDARO, *Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro*, cit., p. 239).

intraprendere l'automazione: porterà essa ad un aumento del tempo libero per tutti oppure, sulla scorta del fatto che si può produrre di più con meno lavoro, o – fuori dalle «narrative deterministicamente emancipatrici»<sup>909</sup> – rimarremo intrappolati in un ciclo in cui l'aumento della produttività avvantaggia poche persone mentre tutti noi lavoreremo sempre di più patendo nuove forme di monitoraggio e sorveglianza speciale?<sup>910</sup> In tal senso, il *reddito sociale digitale* viene prevelantemente inquadrato come misura “riparativa” che compensi la distruzione delle occupazioni presuntamente provocata dall'automazione, per mezzo di una sorta di tassa sui robot<sup>911</sup>; da altri viene visto più come una forma di rendita che, in un mondo senza lavoro umano, redistribuirebbe il valore prodotto dalle macchine<sup>912</sup>; altri ancora propugnano l'idea di una fonte *primaria* di risorse economiche per gli individui, e non un reddito complementare, a fronte dello sfruttamento strutturale dell'informazione in seno all'attuale paradigma di “capitalismo cognitivo”, riassorbendo nei beni comuni ciò che viene socialmente prodotto e spingendo, auspicabilmente, le piattaforme proprietarie a rinunciare alla chiusura e all'opacità delle proprie tecnologie per mettere fine all'assoggettamento del lavoro umano<sup>913</sup>.

Si tratta, più in generale, di un possibile strumento di lotta alle nuove forme di sfruttamento dell'*operosità sociale*, ossia quelle «pratiche cooperative e/o produttive che si svolgono senza essere necessariamente inquadrare e remunerate secondo un formale contratto di lavoro»<sup>914</sup>, data anche la crescente difficoltà definitoria del lavoro: non solo e non tanto, quindi, una misura contro l'esclusione sociale, ma anche un «compenso forfettario e generale del lavoro sociale svolto da una determinata comunità la quale

---

909 M. FERRERA, *La società del Quinto Stato*, cit., p. 47.

910 P. FRASE, *op. cit.*, p. 19. Il pericolo che l'emancipazione del lavoro non solo fallisca nell'inaugurare un'epoca di libertà per tutti, ma viceversa spinga per la prima volta il genere umano sotto il giogo della necessità, fu chiaramente intuito da Marx, quando «insisteva sul fatto che lo scopo di una rivoluzione poteva non essere la già compiuta emancipazione delle classi lavoratrici, ma doveva consistere nell'emancipazione dell'uomo dal lavoro» (H. ARENDT, *op. cit.*, p. 101).

911 R. ABBOTT – B. BOGENSCHNEIDER, *Should robots pay taxes? Tax policy in the age of automation*, Harvard Law & Policy Review, vol. 12, n. 1, 2018, pp. 145-175.

912 N. SRNICEK – A. WILLIAMS, *Inventare il futuro*, cit.

913 Tesi sostenuta da Antonio Casilli, che riprende a sua volta tesi esposte da Jean-Marie Monnier e Carlo Vercellone: cfr. A. CASILLI, *Schiavi del clic*, cit., pp. 258-259; J.M. MONNIER – C. VERCELLONE, *Le financement du revenu social garanti comme revenu primaire, Approche méthodologique*, in *Mouvements*, vol. 73, no. 1, 2013, pp. 44-53. Nella prospettiva radicale di Casilli, in tal modo le piattaforme digitali «realizzerebbero la loro triplice vocazione originaria: la sostituzione della proprietà sociale alla proprietà privata; il superamento del lavoro assoggettato da parte di un lavoro senza vincoli; e infine la sostituzione di ogni forma di privatizzazione da parte di infrastrutture realmente comuni».

914 F. CHICCHI – E. LEONARDI, *Manifesto per il reddito di base*, Roma-Bari, Laterza, 2018, p. 8.

garantisce valori e qualità non riconducibili al tempo-orario di lavoro del singolo (...) o – se si preferisce – un *dividendo sociale* sulla ricchezza prodotta dal sistema economico in un determinato contesto territoriale»<sup>915</sup>.

Occorre, tuttavia, chiedersi se un'indennità universale, oltre a favorire lo sviluppo del part-time volontario e la proliferazione di attività socializzanti non retribuite come il volontariato, l'impegno associativo, l'assistenza ai parenti, non rischierebbe – collateralmente – di rinvigorire i dualismi tra produttivi e inutili, anziché superarli: il reddito di base potrebbe cioè sortire l'effetto di condannare *de facto* molti soggetti già in condizioni precarie a rimanere rinchiusi nella sfera privata delle attività microsociali con i maniaci della performance e del profitto a monopolizzare il lavoro macrosociale e lo spazio pubblico, da un lato, e dall'altro una massa di beneficiari dediti ad attività private e scambi conviviali<sup>916</sup>.

Coerentemente a tali perplessità c'è chi sostiene che – adattando la teoria delle *capabilities* di Amartya Sen e Martha Nussbaum al lavoro – un beneficio in denaro potrebbe inoltre rivelarsi parzialmente insufficiente per sviluppare pienamente la capacità e libertà delle persone (intesa come *positive power*) di riuscire a fare/essere quel che desiderano fare/essere<sup>917</sup>. Purtuttavia, se includiamo tra gli scopi del diritto del lavoro quello di «aiutare il lavoratore ad essere soggetto della propria vita»<sup>918</sup>, possiamo immaginarci una configurazione del reddito di base che rinvigorisca questa dimensione

---

915 F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico*, cit., p. 202. Secondo Michele Miscione, che richiama il contenuto della sentenza della Corte Cost. n. 13 del 1977, «la retribuzione dovrebbe essere un diritto non solo individuale, ma anche sociale, in quanto risponde, oltre che a un interesse individuale dei lavoratori, anche a un interesse generale della collettività» (M. MISCIONE, *I diritti dei disoccupati e inoccupati*, in *Studi in memoria di Matteo Dell'Olio*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 1014).

916 In questa prospettiva, si veda in particolare, oltre agli autori elencati nella sezione *Post-productivism* dell'antologia *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research*, cit. il lavoro di Christian Arnsperger: C. ARNSPERGER e W.A. JOHNSON, *The guaranteed income as an equal-opportunity tool in the transition toward sustainability*, in *Arguing about Justice. Essays for Philippe Van Parijs* (ed. A. GOSSERIES and Y. VANDERBORGHT), Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2011, pp. 61-69; C. ARNSPERGER, *Revenu de base, économie soutenable et alternatives monétaires*, in *L'économie politique*, n° 67, "Faut-il défendre le revenu de base?", 2015, p. 34-49; D. BOURG e C. ARNSPERGER, *Promouvoir l'expérimentation économique: pour un revenu de transition écologique*, in *Gouverner la décroissance. Politiques de l'anthropocène III* (ed. A. SINAÏ e M. SZUBA), Paris, Presses de SciencesPo, coll. "Nouveaux débats", 2017, pp. 47-76.

917 Le *capabilities* presuppongono una crescita della libertà sostanziale dei cittadini, «cioè della loro capacità di agire concretamente i diritti civili e sociali». Sul punto si rimanda a J. M. BONVIN – N. FARVAQUE, *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, in *Riv. Pol. Soc.*, 1/2005, pp. 47-77; M. PACI, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, cit., pp. 236 ss.

918 V. CAGNIN, *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 101-105.

emancipatrice che consenta di accedere ad una diversa combinazione “scelta” (non subita) tra tempi di vita e tempi di lavoro<sup>919</sup>.

Un altro rischio è che, come paventato da Vincenzo Bavaro, sullo sfondo della dottrina del reddito di base ci sia un paradigma simile a quello che fa da sfondo alla cultura giuridica neoliberista, ossia preferire di occuparsi di tutela del lavoro nel mercato rinunciando ad occuparsi di tutele nel rapporto<sup>920</sup>. Il timore non può dirsi infondato, con la possibilità di assistere ad un sostegno al reddito ridotto a «palliativo della precarietà del lavoro»<sup>921</sup>, come meccanismo che “lubrifica” le transizioni occupazionali rinunciando, tuttavia, al rafforzamento del potere contrattuale del lavoro (individuale e collettivo)<sup>922</sup>, sulla scorta di una pretesa contrapposizione tra le due forme di tutela, nel rapporto e nel mercato, reciprocamente alternative l'un l'altra<sup>923</sup>. Tale paradigma, tuttavia, «elude e mistifica un aspetto propedeutico alla discussione sul reddito di cittadinanza», giacché le due forme di tutela evocano problemi distinti e coinvolgono risorse e soggetti diversi: i diritti nel rapporto presuppongono una disparità di potere nell'ambito di un contratto a naturale vocazione asimmetrica<sup>924</sup>, imponendo al datore di esercitare la propria supremazia secondo i canoni della razionalità produttiva<sup>925</sup>, nel rispetto della connotazione personalistica della prestazione del lavoratore; i diritti nel mercato trascendono il rapporto tra le parti del contratto, andando a intaccare «le

---

919 Per dirla con Marcuse, calcare la mano sull'autodeterminazione piuttosto che «respingere lo Stato del benessere a favore di un'idea astratta della libertà» (H. MARCUSE, *L'uomo a una dimensione*, cit., pp. 62-63). Nell'approccio di Sen, il lavoro dovrebbe riflettere i valori che le persone considerano importanti per la propria vita, come autonomia e libera scelta, sicurezza e fiducia; in quest'ottica le *capabilities* nell'ambito lavorativo non sono altro che le scelte che concretamente le persone possono operare per impegnarsi in mansione compatibile con le proprie motivazioni e vocazioni, migliorando la propria autonomia, fiducia e, per conseguenza, il proprio benessere (A. K. SEN, *Capabilities, lists, and public reason: continuing the conversation*, in *Feminist Economics*, 10/2004, pp. 77-80; ID., *The idea of justice*, London, Allen Lane, 2009; R. MUFFELS – E. GIELENS, *Job search, employment capabilities and well-being of people on welfare in the Dutch “Participation Income” experiments*, in L. DELSEN, *Empirical Research on an Unconditional Basic Income in Europe*, cit., p. 116).

920 V. BAVARO, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2014, p. 186.

921 G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro*, cit., p. 21.

922 V. BAVARO, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, cit., p. 186; M. FORLIVESI, *Il c.d. “reddito di cittadinanza”: luci ed ombre della via italiana al reddito minimo garantito*, cit., p. 62.

923 Prospettiva che rientra a pieno titolo nel contenuto del *Libro Verde* pubblicato dalla Commissione Europea nel 2006, sostenuta – tra gli altri – da Pietro Ichino, al quale si rimanda senza pretesa di esaustività (P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Milano, Mondadori, 1996; ID., *La stabilità del lavoro e il valore dell'uguaglianza*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1/2005).

924 V. B. CARUSO, *Lo Statuto dei lavoratori è morto: «viva lo Statuto»*, in *Lav. Dir.*, 2010, pp. 85 ss.

925 F. LISO, *Lo Statuto dei lavoratori, tra amarcord e prospettive per il futuro*, in *Lav. Dir.*, 2010, pp. 75 ss.; O. MAZZOTTA, *Le molte eredità dello Statuto dei lavoratori*, *ivi*, pp. 31 ss.

condizioni sistemiche della produzione sociale e la protezione dai rischi che vi sono connessi, tanto più in un contesto di globalizzazione dei mercati e crisi economica»<sup>926</sup>. In tale ottica, nella prospettiva giuslavoristica occorre superare la debolezza delle proposte di sostegno al reddito che contrappongono queste due dimensioni complementari<sup>927</sup> ignorandone, di fatto, l'interdipendenza. Una visione coerente con la Costituzione, infatti, non permette la fungibilità alternativa tra le due: le garanzie sul mercato del lavoro «sono certamente tra gli scopi perseguiti dalla legge fondamentale (...) ma esse si affiancano, senza escluderle, a quelle che sono appunto finalizzate a garantire i diritti fondamentali “nel contratto”»<sup>928</sup>.

A noi pare che, se da un lato l'approccio del diritto del lavoro non può permettersi di mostrarsi rinunciatario di fronte a questa sfida epocale costituita dalle metamorfosi del lavoro, dal sovvertimento della tradizionale struttura di rischi e dalla prospettiva, per certi versi vertiginosa, di uscire dall'orizzonte della società salariale<sup>929</sup>; d'altro canto non può abdicare il ruolo precipuo di chi affronta il tema del potere *nei* rapporti di lavoro, «lì dove si crea la ricchezza da distribuire socialmente»<sup>930</sup>. In altre parole, «il diritto del lavoro nel suo rapporto con il mercato del lavoro deve avere sì la necessaria capacità di adattarsi ai cambiamenti dell'ambiente nel quale opera, ma nello stesso tempo deve conservare intatto l'assetto di valori che ne caratterizzano la ragion d'essere: il riequilibrio di potere sociale e contrattuale tra chi vende e acquista forza di lavoro»<sup>931</sup>. Anche per questo, accanto alla libertà, positiva e negativa, di scegliere il proprio lavoro non va trascurata la complementare, cruciale, dimensione di libertà *del* e *nel* lavoro. Pare in proposito fuorviante e, per certi versi, mistificatorio, il dibattito «di sapore dickensiano»<sup>932</sup> sul diritto al lavoro opposto al diritto al reddito, tra i fautori del *lavoro*

---

926 F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico*, cit., pp. 195-196.

927 C. GNESUTTA, *Garantire il reddito o il lavoro? Una ricomposizione possibile*, in <https://sbilanciamoci.info/garantire-il-reddito-o-il-lavoro-una-ricomposizione-possibile-18166/>; M. FANA – S. FANA, *Lavoro e reddito: una questione di produzione!*, Contropiano, 4 marzo 2017, <https://contropiano.org/news/news-economia/2017/03/04/lavoro-reddito-questione-produzione-089512>; M. FANA – S. FANA, *Postfazione*, in E. LEONARDI – F. CHICCHI, *Manifesto per il reddito di base*, cit.

928 V. SPEZIALE, *Il problema della legittimità costituzionale del contratto a tutele crescenti*, in *La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea?*, Atti del seminario in previsione dell'udienza pubblica della Corte Costituzionale del 25 settembre 2018 sulla questione di costituzionalità sul d. Lgs. n. 23/2015, Ferrara, Università degli Studi di Ferrara, 28 giugno 2018, p. 37.

929 F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico*, cit., p. 203.

930 V. BAVARO, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, cit., p. 220.

931 G. G. BALANDI, *Diritto del mercato del lavoro e diritto del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2/2008, p. 220.

932 G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro*, cit., p. 21.

di cittadinanza<sup>933</sup> (*status* nel contratto), in opposizione ad un drastico ripensamento del rapporto giuridico tra la persona e il lavoro che sposti *tout court* il raggio delle tutele dal lavoratore al cittadino<sup>934</sup>.

Più concretamente, a *latere* di un reddito minimo incondizionato pare naturale immaginare la necessaria e sempre più urgente istituzione di un salario minimo legale<sup>935</sup> che funga da stimolo alla contrattazione collettiva con una funzione di supporto e di rilancio della dinamica salariale, trasversale ai diversi settori dell'economia e in grado di mettere fuori gioco i contratti pirata o di sindacati non rappresentativi, per evitare il diffondersi di fenomeni di svalorizzazione e ricattabilità del lavoro ed arginare «l'erosione dei tradizionali meccanismi di protezione del salario»<sup>936</sup>; diversamente, il reddito di base rischia di incentivare lavori malpagati<sup>937</sup> e diventare un cavallo di Troia per una sistematica deregolamentazione del mercato del lavoro<sup>938</sup>. In questa ottica, i due istituti possono essere inquadrati nel prisma costituzionale come «due species del più

---

933 Secondo Theodor H. Marshall, con la nascita dell'industrialismo e del mercato del lavoro salariato si concretizza il passaggio da una concezione dei diritti sociali in funzione dell'appartenenza ad una comunità locale a una «*new conception of civil rights in the economic sphere, with its emphasis on the right to work where and at what you pleased under a contract of your own making*» (T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, 1950, pp. 21-22).

934 U. ROMAGNOLI, *Un diritto da ripensare*, in *Lav. Dir.*, 1995, pp. 467 ss.

935 Per un generale inquadramento della questione, oltre ai riferimenti bibliografici richiamati in nt. 736 e 283, cfr. T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2019, pp. 767 ss. Sull'urgenza politica di una misura di tal fatta v. le più prosaiche considerazioni di M. FANA – S. FANA, *Basta salari da fame!*, Bari, Laterza, 2019. Da ultimo, cfr. A. PICCININI – C. SORGI, *Salario minimo per combattere il lavoro povero*, in *Quest. Giust.*, 19/1/2022. Nel disciplinare un meccanismo di minimo salariale, come sottolinea Vincenzo Ferrante, non si può ignorare il significativo divario territoriale relativo al potere di acquisto, rendendo verosimili in tal caso due scenari diversi: «o il salario viene a essere fissato in misura così modesta da non determinare alcuna opposizione da parte delle imprese di minori dimensioni (ma con il rischio evidente di rinegoziazioni al ribasso nelle imprese del Nord), ovvero, se viene a soddisfare le esigenze che discendono dal costo della vita delle aree più ricche, il rischio di elusione diventa assai elevato (e viene a collocarsi in un ambito nel quale i localismi possono avere grande influenza nel paralizzare gli apparati pubblici destinati a rilevare le violazioni)» (V. FERRANTE, *Reddito di cittadinanza, retribuzione e salario minimo legale*, cit., p. 424).

936 M. MAGNANI, *Problemi giuridici del salario minimo legale nell'ordinamento italiano*, in *Giur.it*, 2015, p. 751.

937 Secondo Marco Ferraresi, il reddito minimo, se fissato oltre una certa soglia, potrebbe addirittura entrare in conflitto con il principio della retribuzione sufficiente ex art. 36 Cost. Le argomentazioni addotte riguardano, da un lato, una presunta irragionevolezza ex art. 3 Cost. in quanto il reddito sarebbe erogato anche in assenza di controprestazione lavorativa e, per altro verso, la circostanza per cui – secondo l'A. – diverrebbero più facilmente inappetibili i lavori a più bassa qualificazione (M. FERRARESI, *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contratto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 16-17).

938 P. DEFEYT, *Un revenu de base pour chacun, plus d'autonomie pour tous*, in *Financial forum*, 2016, pp. 2-3.

ampio genus del diritto di godere di mezzi sufficienti allo svolgimento di un'esistenza libera e dignitosa»<sup>939</sup>. Evocativa è, in proposito, l'immagine delle tutele concentriche teorizzata da Alain Supiot a proposito del diritto sociale (con ciò intendendo diritto del lavoro e diritto della sicurezza sociale) che possa tutelare la persona nel rapporto e nel mercato: il primo cerchio è quello dei diritti sociali “universali”, legati cioè alla persona in quanto tale, indipendentemente dal proprio lavoro (entro il quale ricadrebbe un reddito di base incondizionato); il secondo è quello dei diritti fondati sul lavoro non retribuito (cura, formazione, volontariato, ecc.), alle attività ritenute socialmente utili che in alcuni contesti vengono già parzialmente riconosciute, più o meno intensamente, attraverso alcuni istituti giuridici; il terzo riguarda il diritto comune dell'attività professionale, del lavoro *sans phrase*; il quarto, infine, riguarda le tutele proprie del diritto del lavoro subordinato facendo posto «a una gradazione dei diritti in funzione dell'intensità di tale subordinazione»<sup>940</sup>.

Nella stessa direzione di complementarità si indirizzerebbero riforme che prevedessero, esemplificativamente, un tetto ai guadagni irragionevoli<sup>941</sup>; una riduzione dell'orario di lavoro, potenziando il ruolo di «bastione posto a presidio del “tempo-persona”» e come «argine alla “colonizzazione” dei tempi di vita da parte dei tempi di lavoro»<sup>942</sup>, rivedendo contestualmente la disciplina delle clausole elastiche nel part-time che – consentendo al datore di modificare unilateralmente la collocazione e l'estensione temporale della prestazione lavorativa – vanificano, in qualche modo, la sua funzione antropologica di conciliare tempi di vita e tempi di lavoro<sup>943</sup>; una revisione della disciplina degli appalti per arrestare il fenomeno delle esternalizzazioni, recuperando il principio di parità di trattamento sancito nell'art. 3 della l. 1369 del 1960 sul divieto di rapporti interpositori, che stabiliva una via alta al decentramento produttivo.

---

939 S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale*, cit., pp. 164-166.

940 A. SUPIOT, *Il futuro del lavoro*, cit., p. 66. In tal senso, per quanto attiene in particolare al quarto cerchio, l'universalismo differenziato proposto dalla Commissione per la riforma degli ammortizzatori sociali pare una buona bussola.

941 Secondo una stima realizzata dall'osservatorio *JobPricing*, facendo riferimento ad una media degli stipendi annui in Italia, ai super manager servono circa 6,7 giorni lavorativi per mettere insieme 29.995€, l'equivalente cioè di quanto accumulano mediamente in un anno intero i lavoratori del settore privato (le cifre fanno riferimento al reddito globale annuo).

942 F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico*, cit., p. 202; V. BAVARO, *Tesi sullo statuto giuridico del tempo nel rapporto di lavoro subordinato*, cit., pp. 23 ss.; A. SUPIOT, *Lavoro autonomo e lavoro subordinato*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2000, pp. 217 ss.

943 Come emerge anche dal Rapporto Supiot, «il tempo parziale e il tempo flessibile sono tanto promesse di libertà quanto minacce di maggiore subordinazione» (A. SUPIOT, *Il futuro del lavoro*, cit., p. 216).

In questo contesto si innesta la possibilità di stabilire un collegamento tra reddito e produzione intervenendo nella relazione tra organizzazione del lavoro e vita sociale per trasformare l'intero processo di produzione-distribuzione-consumo, conferendo ai produttori l'autonomia e l'opportunità dell'esercizio democratico del diritto di decidere come, cosa, quando, dove e per chi si produce ed evitando, in definitiva, che la rivendicazione di un reddito di base risulti funzionale alla riproduzione degli equilibri precedenti<sup>944</sup>. Sul fronte delle rivendicazioni collettive, la prospettiva di trascendere l'orizzonte salariale e le strettoie del lavoro inteso come *occupazione* pone nuove sfide per i sindacati in tema di rappresentanza della forza lavoro post-industriale, per ricomporre un fronte unico di lotta nell'eterogenea *società del Quinto Stato*<sup>945</sup> e stimolare la partecipazione di chi, pur fornendo contributi decisivi a livello sociale, si trovi in condizioni di invisibilità e svalorizzazione tanto materiale quanto simbolica<sup>946</sup>. Pare interessante, in proposito, provare a coltivare nuove solidarietà trasversali alle varie categorie e intersezionalità<sup>947</sup> delle condizioni che espongono ai nuovi rischi e bisogni<sup>948</sup>, ipotizzando anche una parziale destinazione del reddito di base come *fondo di solidarietà* nei casi di scioperi particolarmente lunghi e aspri, nella veste di risorsa immediata e concreta per rafforzare le capacità di resistenza di lavoratrici e lavoratori<sup>949</sup>.

944 S. FANA, *Tempo rubato*, cit., p. 90; F. CHICCHI – E. LEONARDI, *Manifesto per il reddito di base*, pp. 27 e 43.

945 M. FERRERA, *La società del Quinto Stato*, cit., p. 13 e 39: tra gli elementi peculiari che caratterizzano questa classe dal punto di vista socio-economico l'A. individua la vulnerabilità, l'instabilità lavorativa e la scarsa protezione sociale. Tale caratterizzazione presenta diversi tratti in comune con il *precarariato* teorizzato dall'economista Guy Standing, sebbene in quest'ultimo caso la prospettiva di riscatto risulti più ottimistica (G. STANDING, *The precariat. The new dangerous class*, London, Bloomsbury Academic, 2011; ID., *Diventare cittadini*, Milano, Feltrinelli, 2015).

946 V. PULIGNANO, *Work in deregulated labour markets: a research agenda for precariousness*, Working papers, 03/2019, European Trade Union Institute, pp. 18-21; M. FERRERA, *La società del Quinto Stato*, cit., pp. 134-135.

947 Sul concetto di intersezionalità, coniato dalla giurista afroamericana KIMBERLÉ CRENSHAW verso la fine degli anni Ottanta, si rimanda al suo *On intersectionality: essential writings*, New York, The New Press, 2017.

948 Pare opportuno menzionare, come esempio positivo, il sindacato *Riders union* nato dal basso coalizzando le battaglie dei ciclofattorini all'insegna dello slogan: *Non per noi ma per tutti!*. Cfr. F. MAINO – F. RAZETTI, *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Torino, Giappichelli, 2019; G. PACELLA, *Le piattaforme di food delivery: un'indagine sulla nascita delle relazioni sindacali nel settore*, in *LLI*, 2019, 2; M. MARRONE, *Rights against the machine! Il lavoro digitale e le lotte dei riders*, Milano, Mimesis, 2021 anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

949 A. FUMAGALLI – C. VERCELLONE, *Un reddito di base come reddito primario*, in C. GNESUTTA (a cura di), *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, sbilanciamoci.info, ottobre 2013; F. CHICCHI – E. LEONARDI, *Manifesto per il reddito di base*, cit., p. 27; C. VERCELLONE, *Il giusto prezzo di una vita produttiva*, in *Il Manifesto*, 22 novembre 2006; A. FUMAGALLI, *Il reddito di base come remunerazione della vita produttiva*, in [http://www.uninomade.org/il-reddito-di-base-come-](http://www.uninomade.org/il-reddito-di-base-come-remunerazione-della-vita-produttiva)

Uno schema che potrebbe risultare funzionale per questi fini ci pare quello del *sindacalismo a insediamento multiplo*, «come attività sinergica capace di avvolgere le contraddizioni sociali e di sostenerle su più fronti»<sup>950</sup>.

Parimenti, non va trascurata la presunta contrapposizione che vedrebbe il reddito di base antitetico e alternativo rispetto al *welfare* tradizionale, come «stratagemma con cui pensionare le istituzioni sociali»<sup>951</sup>: anche in tal caso riteniamo che il rapporto tra i due vada inteso in termini di complementarità e non di sostituzione, con il secondo che redistribuisce parte del valore prodotto dalla forza-lavoro salariata e il primo che distribuisce direttamente parte del valore prodotto dall'operosità sociale, rendendo visibile la produttività sociale sommersa per remunerarla sotto forma di reddito primario<sup>952</sup>. Ripensare lo stato sociale implica anche un ripensamento della tradizionale divisione del lavoro che assegna alle donne quello domestico, giacché le relazioni di cura – tanto più in un contesto di crescente *femminilizzazione* del lavoro<sup>953</sup> e in una società che aneli all'*etica della cura promiscua*<sup>954</sup> – riguardano e comprendono tutti e tutte: l'assistenza pubblica, in quest'ottica, più che a incrementare il rapporto di dipendenza potrebbe mirare a coltivare ciò che i *disability studies* definiscono “autonomia e indipendenza strategica”, con ciò intendendo le condizioni per una vita rigogliosa e una partecipazione attiva alla democrazia con la garanzia di risposte ai bisogni specifici di ciascuno/a<sup>955</sup>. Torna utile richiamare, in questa logica, la possibilità che un reddito incondizionato riesca a sottrarre tempo alla logica del valore e progettare forme non predatorie di produzione e riproduzione delle ricchezze<sup>956</sup>, costituendo quello

[remunerazione-della-vita-produttiva/](#), 2011.

950 S. CANNAVÒ, *Mutualismo: ritorno al futuro per la sinistra*, Roma, Alegre, 2018, p. 122. Qualche esempio fornito dall'autore può aiutare ad inquadrare meglio le caratteristiche di questo tipo di sindacalismo che prevede una forma di ibridazione tra politico e sociale: una cooperativa in grado di recuperare una fabbrica e produrre lavoro e reddito (un po' come è accaduto a Milano con Ri-Maflow), nuove e inedite Camere del lavoro metropolitane in cui far convergere strumenti di resistenza, sportelli legali per precari ma soprattutto per lavoro migrante in cerca di tutela e organizzazione, strumenti di valorizzazione del lavoro delle donne, ecc.

951 A. ALOISI – V. DE STEFANO, *Il tuo capo è un algoritmo*, cit., p. 176.

952 F. CHICCHI – E. LEONARDI, *Manifesto per il reddito di base*, cit., pp. 22-23.

953 V. *supra*, pp. 173 ss.

954 L'etica della cura promiscua si basa sulla teoria sviluppata durante la lotta contro la diffusione dell'Aids tra gli anni Ottanta e Novanta, cfr. D. CRIMP, *How to have promiscuity in an epidemic*, in *October*, 43/1987, p. 253. Con tale concetto non si indica una cura casuale o indifferente, ma che per contro si propaghi verso l'esterno per ridefinire le relazioni di sostegno, dalle più intime alle più distanti, tanto dei legami più stretti quanto degli estranei.

955 THE CARE COLLECTIVE, *op. cit.*, p. 75.

956 Sulla predazione di esternalità e ricchezze esterne che il capitalismo, incapace di produrre secondo la sua logica e i suoi metodi, riesce a privatizzare e far proprie si rimanda essenzialmente a: Y. MOULIER-BOUTANG, *La troisième transition du capitalisme*, in C. AZAIS – A. CORSANI – P. DIEUAIDE

che il pensiero femminista di *Non una di meno* ha battezzato come “reddito di autodeterminazione”<sup>957</sup>.

Al contempo, i meccanismi tradizionali di sostegno al reddito devono ambire ad accrescere il potere contrattuale delle persone, anziché deprimerlo come pare accada laddove la condizionalità punitiva e colpevolizzante finisce per imbrigliare le persone in lavori sottopagati e opprimenti<sup>958</sup>. In questo senso, al di là della libertà negativa di non lavorare, con l'ausilio di misure incondizionate può essere opportuno rinvigorire la dimensione positiva in termini di libertà di scelta<sup>959</sup> evitando, così, che la finalità del pieno impiego – come abbiamo visto, irraggiungibile al di là delle previsioni più o meno catastrofiste – possa essere strumentalizzata a fini produttivistici e valorizzando il parametro internazionale del *freely chosen work*<sup>960</sup> con il quale si relativizza e limita il paradigma della crescita<sup>961</sup>. Come sostenuto da Van Parijs, *piena occupazione* può avere due accezioni: «lavoro retribuito a tempo pieno per tutta la popolazione abile al lavoro e

---

(a cura di), *Vers un capitalisme cognitif. Entre mutations du travail et territoires*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 135 ss.; ID., *Eclats d'économie et bruits de lutte*, in *Multitudes*, cit., pp. 10 ss; A. GORZ, *L'immatériale*, cit., pp. 56-57.

957 F. CHICCHI – E. LEONARDI, *Manifesto per il reddito di base*, cit., p. 28.

958 La ricerca accademica ci conferma che «condizionare la ricezione delle prestazioni al lavoro, spinge le persone ad accettare un qualsiasi lavoro o a lavorare per condizioni non equiparabili a quelle di regolari lavoratori nel mercato del lavoro» (A. CIARINI – S. GIRARDI – V. PULIGNANO, *Reddito minimo e politiche attive del lavoro*, cit., p. 85, che richiama a sua volta S. GIRARDI – V. PULIGNANO – R. MAAS, *Activated and included? The social inclusion of social assistance beneficiaries engaged in "public works"*, in *International Journal of Social Policy*, 9-10/2019, pp. 738-751).

959 Va rammentato in proposito che, secondo l'orientamento interpretativo prevalente, l'art. 4, co. 1, Cost. radica nei cittadini un diritto di libertà declinabile anche in positivo come *libertà di lavoro e di scelta del lavoro*, ancorché esso non sia comunque «leso da limitazioni poste dalla legge a tutela di altri interessi e di altre esigenze sociali» (G. CANAVESI, *Mercato del lavoro e operatori privati*, cit., p. 125, il quale a sua volta rimanda a Corte cost. 9 giugno 1965, n. 45; 6 luglio 1965, n. 61 e ad A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 24 ss.). Si è sostenuto, infatti, che tra diritto al lavoro e libertà di lavoro «non vi può essere conflitto ma armonia» e che «el derecho al trabajo solo puede concebirse como tal en un sistema en que se establezca la libertad del trabajo» (G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in E. GHERA – A. PACE, *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 17 ss.).

960 Art. 23, Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo; art. 6, Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali.

961 Su questi profili si rimanda a E. DERMINE – D. DUMONT, *Le droit social et le productivisme*, cit., pp. 12 ss.; N. BUENO, *From the right to work to freedom from work*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 33, 2017, p. 7; E. DERMINE, *Activation Policies for the Unemployed and the International Human Rights Case Law on the Right to Freely Chosen Work*, in E. DERMINE – D. DUMONT, *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, cit., pp. 139-177 e i numerosi riferimenti ivi riportati.

in età lavorativa oppure possibilità reale di trovare un buon lavoro retribuito per tutti coloro che lo desiderano»<sup>962</sup>.

## 8. La sostenibilità economica del Rdc: cenni

Esula da questa trattazione un'analisi sistematica dell'eterogeneo groviglio di stime e previsioni econometriche relative alla fattibilità finanziaria del reddito di base<sup>963</sup>. Senza indulgiare troppo in territori impervi e rifuggendo dalle letture semplicistiche del tutto (e magari subito) o niente, con cui si bolla il reddito di base *tout court* come non finanziabile in nessuna ipotesi o, sul fronte diametralmente opposto, come imminente realizzabile anche nella sua declinazione universalistica, troviamo opportuno offrire dei cenni che sul versante economico offrano un inquadramento coerente con il quadro prescrittivo che fin qui abbiamo tentato di delineare. In questa cornice si iscrive la proposta dell'economista Andrea Fumagalli, con la quale si accorda priorità al parametro dell'incondizionalità rispetto a quello dell'universalità assoluta: secondo le stime, un reddito universale ancorato alla soglia di povertà relativa e ipoteticamente fissato a 800€ al mese per le persone maggiorenni, necessiterebbe di un costo troppo elevato (480 miliardi di euro, pari circa al 25% del PIL), cifre che implicherebbero una riduzione della spesa pubblica di almeno l'80% con contestuale privatizzazione dei servizi o, per evitare l'effetto sostituzione privato versus pubblico, con un uso alternativo della politica monetaria di *quantitative easing*, l'erogazione di una somma pari a 1000€ l'anno (poco più di 80€/mese). In alternativa, una strategia di transizione ad un reddito universale che preservi la complementarità tra stato sociale e reddito di base può essere – secondo il docente dell'Università di Pavia – quella di puntare ad un reddito di base inizialmente circoscritto, portando ipoteticamente a 10.000€ l'anno chi oggi si trova al di sotto di tale cifra di reddito, fissando la soglia non in termini assoluti ma relativi, ancorata alla soglia di povertà relativa pari al 60% del reddito medio: un'articolazione di tal fatta necessiterebbe di circa 12 miliardi di euro facilmente reperibili senza intaccare i servizi di *welfare* esistenti e senza ulteriori

---

962 P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base*, cit., p. 50.

963 Per chi volesse approfondire, oltre alle fonti riportate nelle pagine successive, suggeriamo qualche ulteriore contributo: P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base*, cit., pp. 236 ss. ed i numerosi riferimenti ivi contenuti; P. DEFEYT, *Un revenu de base pour chacun, plus d'autonomie pour tous*, in *Financial forum*, 2016; M. A. SABATÉ, *Revenu universel: dépasser le theoreme d'impossibilité*, in *ESPRIT*, 442/2018; U. COLOMBINO, *Five Crossroads on the Way to Basic Income: an Italian Tour*, in *Italian Economic Journal*, n.3, 2014, pp. 353-389.

privatizzazioni. La transizione ad una graduale universalizzazione<sup>964</sup> del reddito di base verrebbe garantita dal meccanismo per cui, grazie all'incremento di reddito e del potere di acquisto delle soglie più povere<sup>965</sup>, la soglia di povertà verrebbe per conseguenza aggiornata *in melius*, registrando di anno in anno una crescita della platea dei beneficiari. Potenziando la progressività dell'imposizione fiscale, inoltre, ne conseguirebbe un aumento delle entrate fiscali superiore alla crescita del PIL, con un effetto positivo anche sulla riduzione del rapporto debito/PIL<sup>966</sup>.

Relativamente all'importo, questo andrebbe fissato idealmente ad un livello *sufficiente*, tale cioè da permettere «au moins à tout un chacun de refuser la dégradation des conditions d'emploi et de rémunération qui font désormais d'un Smic<sup>967</sup> à temps partiel la norme d'emploi de référence réglant le montant des minima sociaux»<sup>968</sup>. Secondo gli economisti Monnier e Vercellone, che hanno elaborato questa proposta<sup>969</sup> il reddito di base andrebbe fissato più specificamente in un importo pari alla metà del salario mediano<sup>970</sup>.

Sul fronte delle possibili coperture<sup>971</sup>, pare opportuno immaginare alcune entrate di natura endogena che integrino l'imposta personale sul reddito, andando ad esempio ad intaccare i grandi patrimoni con un'imposta progressiva sui grandi patrimoni mobiliari e immobiliari, un'implementazione sull'imposta relativa a successioni *mortis causa* e

---

964 Nei suoi tratti generali la proposta non è molto dissimile da quanto sostenuto dall'OCSE relativamente a forme intermedie di sostegno che permettano di «*le mettre en place progressivement à l'intention de différents groupes*» (OECD, *Le revenu de base: que changerait-il?, Synthèse sur l'avenir du travail*, 2017, reperibile all'indirizzo [www.oecd.org/employment/future-of-work.htm](http://www.oecd.org/employment/future-of-work.htm)).

965 In tal caso Fumagalli si riferisce all'aumento del moltiplicatore del reddito grazie all'aumento della propensione marginale media al consumo e all'incremento della domanda aggregata. Più precisamente, il moltiplicatore del reddito è definito dal rapporto  $[1/(1-c)]$ , laddove “c” sta per propensione marginale al consumo, ovvero l'incremento del consumo C all'aumentare del reddito Y (C/Y). Se aumenta il reddito delle persone più povere, l'aumento dei consumi sarà più che proporzionale di quanto non avvenga in caso di aumento del reddito delle fasce più ricche, con l'effetto che un euro di investimento o di spesa pubblica farà incrementare il Pil in misura maggiore (A. FUMAGALLI, *Il valore politico ed economico dell'incondizionalità nella proposta di reddito di base*, in BIN ITALIA (a cura di), *Quaderni sul reddito*, 8/2018, pp. 59-60).

966 A. FUMAGALLI, *Relazione sulla sostenibilità, costo e finanziamento di un reddito di base incondizionato in Italia*, in *Quaderni San Precario*, dicembre 2012; ID., *Il valore politico ed economico dell'incondizionalità nella proposta di reddito di base*, cit., pp. 54 ss.

967 L'acronimo sta per Salaire minimum de croissance, che coincide con il concetto di salario minimo legale.

968 J.M. MONNIER – C. VERCELLONE, *Le financement du revenu social garanti comme revenu primaire*, cit., p. 46.

969 Calata nel contesto francese ma astrattamente generalizzabile.

970 *Ibidem*, p. 48.

971 Cfr. N. SALVO, *Come si può finanziare il reddito di base*, in BIN ITALIA, 6 novembre 2020.

donazioni *inter vivos*<sup>972</sup>, una tassa sulle transazioni finanziarie<sup>973</sup>, l'applicazione della *carbon tax* come ecotassa<sup>974</sup> sui prodotti/servizi energetici che emettono biossido di carbonio nell'atmosfera<sup>975</sup> e la contestuale abrogazione delle esenzioni dalle accise sull'impiego dei prodotti energetici<sup>976</sup>; nonché una ricalibratura di alcune ingenti voci della spesa pubblica, destinate ad esempio a spese militari sempre più crescenti<sup>977</sup>.

Nel considerare le sfide attuali per il finanziamento del reddito di base, vale la pena evidenziare il progressivo indebolimento delle tradizionali forme di finanziamento del welfare state (segnatamente, tassazione progressiva e/o debito pubblico) in seguito alla svolta neo-liberale e alla cattura del politico da parte dell'economia<sup>978</sup>: da un lato, con la rarefazione della progressività, ci approssimiamo pericolosamente ad una *flat tax*<sup>979</sup>; dall'altro, non si può prescindere dal quadro europeo, con particolare riferimento al Patto di Stabilità e al vincolo del pareggio di bilancio *ex art. 81 Cost.* In questo contesto, sarebbe interessante anelare ad una «Unione Sociale Europea (USE) che temperi e ammortizzi gli effetti negativi dell'Unione Economica e Monetaria (UEM)» proteggendolo «contro le indebite e perverse esternalità create dalla moneta unica e dalla disciplina UE della concorrenza», risolvendo quell'«asimmetria costituzionale fra dimensione economica e dimensione sociale, dimensione giuridica e dimensione democratica»<sup>980</sup>.

---

972 Come proposto da Philippe Van Parijs (v. *supra*, p. 185) e, similmente, nell'articolazione pregnante di Anthony Atkinson che pone a fondamento della sua proposta di *reddito di partecipazione* la lotta alle disuguaglianze (A. ATKINSON, *Disuguaglianza*, cit., pp. 197 ss.).

973 Nel senso indicato dall'economista Yann Moulier-Boutang (Y. MOULIER-BOUTANG, *Pour un revenu d'existence de pollinisation contributive*, in *Multitudes*, 2/2016, pp. 25-38).

974 Si parla, in proposito, di un'onnicomprendiva *energy tax* sulle attività più inquinanti, proposta in cui riecheggia la radice filosofica della teoria di Thomas Paine: «inquinare più della media, sia direttamente attraverso il consumo, sia indirettamente attraverso la produzione di oggetti di consumo, significa appropriarsi di una parte maggiore delle risorse a cui abbiamo tutti un uguale diritto» (P. VAN PARIJS, *Oltre la solidarietà. I fondamenti etici dello Stato sociale e del suo superamento*, in BIN ITALIA (a cura di), *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, Roma, Manifestolibri, 2009, p. 200).

975 Invero introdotta in Italia con legge n. 448 del 23 dicembre 1998, art. 8 è stata, di fatto, rimasta sulla carta e mai applicata.

976 Art. 21, co. 11, lett. a), l. n. 196/2009.

977 F. VIGNARCA, *Controfinanziaria/Nel 2022 boom di spese militari*, in *Sbilanciamoci.info*, 6 dicembre 2021.

978 V. *supra*, nt. 183 e L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, cit., pp. 7 ss.

979 Se consideriamo, in particolare, che l'imposta dell'IRPEF è passata dalle originarie 32 aliquote (legge Visentin, d.p.r. n. 597/1973) alle 4 previste con l'ultima legge di bilancio.

980 M. FERRERA, *La società del Quinto Stato*, cit., p. 138.

## Conclusioni

La crisi che brutalmente imperversa nello scenario (post)pandemico contiene *in nuce* alcuni elementi positivi: il motto “se resta uguale, rimane diseguale” lanciato all'indomani della prima ondata da una rete di attiviste e attivisti<sup>981</sup> risuona in tutta la sua urgenza, tanto più adesso che conosciamo l'entità di quanto la pandemia abbia esacerbato il virus della disuguaglianza, già pericolosamente diffuso negli ultimi anni<sup>982</sup>. Limitandoci all'Italia è opportuno sottolineare che, nonostante il dispiegamento straordinario di strumenti di sostegno al reddito che ha limitato il rischio di povertà<sup>983</sup>, alla riduzione delle spese per consumi è corrisposto nel 2020 un significativo aumento dell'incidenza della povertà assoluta<sup>984</sup> e la ripresa dell'occupazione nei primi mesi del 2021 è stata trainata in prevalenza dall'occupazione a tempo determinato, con gli occupati giovani (sotto i 34 anni) che risultano tra i più colpiti dalla crisi pandemica. Cogliere le potenzialità della crisi ci permette di recuperare il senso della parola greca, κρίσις (*krisis*), che rimanda alla nozione di scelta e, quindi, alla possibilità di invertire una tendenza di lungo corso che vede il lavoro ridotto a mero strumento di efficienza economica, teso a riprodurre le condizioni di possibilità dell'economia di mercato<sup>985</sup>,

---

981 UP! SU LA TESTA, *Manifesto per la ricostruzione*, gennaio 2021, reperibile qui: <https://attiviamoci.org/manifestoperlaricostruzione/>

982 Secondo il recente rapporto pubblicato da Oxfam, *La pandemia della disuguaglianza*, alla fine del 2020 il 20% più ricco degli italiani deteneva oltre due terzi della ricchezza nazionale mentre il 60% più povero appena il 14,3%. Tra marzo 2020 e novembre 2021, a livello globale, i dieci uomini più ricchi hanno raddoppiato, in termini reali, i propri patrimoni e le grandi aziende farmaceutiche hanno prosperato sui vaccini, realizzando utili miliardari, ma solo l'1% dei propri vaccini ha raggiunto le persone nei Paesi a basso reddito, dove il tasso di vaccinazione è pari al 4,81% della popolazione (OXFAM ITALIA, *La pandemia della disuguaglianza*, gennaio 2022). Questa forma di «darwinismo sociale» implica delle conseguenze deleterie in termini di benessere, che il PIL non è in grado di quantificare: non ci dice, per esempio, che «all'aumentare della ricchezza materiale, le società opulente hanno visto aumentare l'incidenza di ansia, depressione e numerosi altri problemi sociali» (R. WILKINSON – K. PICKETT, *La misura dell'anima. Perché le disuguaglianze rendono le società più infelici*, Milano, Feltrinelli, 2009, p. 20); né tantomeno è capace di fornirci dei dati sul rapporto direttamente proporzionale che statisticamente sussiste tra l'aumento del coefficiente di Gini e il dilagare di piaghe sociali come criminalità, dispersione scolastica, obesità, salute mentale, ecc. (*ibidem*, pp. 61 ss.).

983 Secondo le microsimulazioni ISTAT relative al 2020, il rischio di povertà si è ridotto dal 19,1% al 16,2%.

984 Più precisamente oltre 1 milione di individui sono sprofondati nella povertà (*Ibidem*).

985 M. FORLIVESI, *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un'interazione possibile?*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 4/2018, p. 723; G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art. 1*, Torino, Einaudi, 2013.

recuperando la funzione di autorealizzazione e cittadinanza sociale<sup>986</sup>. Non si può, in proposito, non richiamare il principio contenuto nell'art. 3, co. 2 della Costituzione, «che smentisce tutte le affermazioni che danno per realizzato quel che ancora è da realizzare»<sup>987</sup>: sul lavoro che, come detto, vive una fase di *interregno*<sup>988</sup>, non sappiamo ancora quel che sarà ma si può certamente dire che esso «non è più quel che era»<sup>989</sup>. In questa terra di mezzo, tra la demolizione dell'impianto di protezione sociale costruito nel Novecento e il tentativo di conservare intatto l'esistente, si apre uno spazio per la ricerca di nuovi rapporti tra occupazione e sistemi di welfare, tra lavoro e cittadinanza sociale<sup>990</sup>.

Dal nostro punto di vista, è possibile provare a forzare le frontiere del welfare novecentesco, superando la sua dimensione strettamente *occupazionale*, sperimentando la possibilità che un *basic income* incondizionato possa restituire centralità al lavoro, senza rinunciare a battersi per una sua risignificazione, contrapposta al *de/dignifying*<sup>991</sup>, alla sottrazione di dignità perpetrata ai suoi danni, nel tentativo di curare – almeno parzialmente – le relative *patologie*<sup>992</sup>.

Superare la dimensione *occupazionale* equivale anche ad andare oltre la concezione del lavoro nel mercato quale principale strumento di sicurezza sociale, giacché «in una situazione di preoccupante disoccupazione non può essere il lavoro la porta di tutte le tutele sociali»<sup>993</sup>. Al paradigma imperante incentrato sul binomio flessibilità-sicurezza, si potrebbero provare ad opporre lavoro dignitoso (nel o fuori dal mercato) e sicurezza, e al dogma della competitività, che reca con sé l'allentamento dei legami sociali, si potrebbe opporre il principio solidarista che informa il nostro ordinamento, con lo sguardo rivolto verso nuove forme di solidarietà che pure la rete, nella sua veste più

---

986 G. DE SIMONE, *Problemi di identità: il "cittadino-lavoratore" e l'evoluzione del diritto del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 1995, pp. 27 ss.

987 C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 121

988 V. *supra*, p. 136.

989 C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 132.

990 M. AMBROSINI – B. BECCALLI, *op. cit.*, p. 26.

991 R. JAEGGI, *Nuovi lavori, nuove alienazioni*, Roma, Castelvecchi, 2020, p. 21.

992 Rahel Jaeggi parla di *patologie del lavoro* partendo da una concezione che si avvicina a quella di Hegel, del lavoro cioè come condivisione, partecipazione alle risorse generali della società. In quest'ottica le *patologie del lavoro* possono essere intese come diversi modi di rifiutare o impedire la partecipazione a queste risorse universali in un contesto che travalica il semplice sfruttamento, che discende da un'espropriazione del surplus prodotto, ma anche perdita di senso, assenza di margini di autonomia e autorealizzazione nel lavoro. L'alienazione, quindi, come una *relazione in assenza di relazione*, un rapporto deprivato dei suoi tratti più autentici (*ibidem*, pp. 11 e 22)..

993 G. PROSPERETTI, *Un nuovo welfare per la società post-industriale*, cit., pp. 111-112.

orizzontale, può catalizzare. Ingrediente alla base dell'esercizio delle libertà nel lavoro<sup>994</sup>, la solidarietà, infatti, è regredita ad «una interpretazione contrattuale alla cui stregua gli individui sono mobilitati secondo una logica di contropartita al fine di meritare le risorse di cui possono essere destinatari per cui sul povero “immeritevole” si finisce per scaricare un sovraccarico di responsabilità»<sup>995</sup>. Il lavoro può quindi tornare ad essere la sintesi del principio personalistico e di quello solidarista: in questo senso si è proposto di parlare di *cittadinanza sociale* più che di protezione sociale, concetto in grado di sintetizzare gli obiettivi di una rimodulazione del diritto del lavoro e, in generale, del diritto sociale in virtù del legame tra diritti ed integrazione sociale<sup>996</sup>. Benché la sicurezza sociale ereditata dall'era industriale e basata su una solidarietà di fronte ai rischi della vita (incidenti, malattie, vecchiaia, maternità) non abbia perso il suo valore, è altrettanto vero che «la maggiore mobilità professionale e l'aspirazione a una maggiore libertà nella condotta della propria vita lavorativa fanno emergere nuovi meccanismi di solidarietà a sostegno dell'esercizio delle libertà individuali, come la libertà di formarsi, di crescere i propri figli, di prendersi cura dei propri genitori malati, di cambiare attività professionale, ecc.»<sup>997</sup>. In tal guisa, la previdenza sociale non può essere considerata, limitatamente, come attuatrice di una solidarietà limitata ai soli lavoratori o ad essi e ai datori di lavoro, bensì come «espressione di una più estesa solidarietà che interessa tutti i cittadini»<sup>998</sup>, che implica il superamento della logica assicurativa, spostando l'asse dalla solidarietà categoriale alla solidarietà generale<sup>999</sup>.

---

994 A. SUPIOT, *La sovranità del limite*, cit., p. 144.

995 M. D'ONGHIA, *Il reddito di cittadinanza un anno dopo*, cit., p. 44; R. CASTEL, *De la protection sociale comme droit*, in R. CASTEL – N. DUVOUX, *L'avenir de la solidarité*, PUF, 2013, p. 5; E. GRANAGLIA, *Alla ricerca di equità nel sostegno al reddito. Due limiti strutturali del reddito di cittadinanza nonostante un grande merito*, in *Riv. Pol. Soc.*, 3/2019, p. 177; S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., p. 20.

996 A. SUPIOT, *Il futuro del lavoro*, cit., pp. 219-220.

997 A. SUPIOT, *La sovranità del limite*, cit., p. 144.

998 M. PERSIANI, *Art. 38*, cit., pp. 241-242.

999 A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione*, cit., p. 479. Riecheggia in questo slittamento quanto messo in luce da Mattia Persiani relativamente alla Commissione D'Aragona che adottò per la prima volta il termine *sicurezza sociale* proponendo di sostituire alla solidarietà corporativa una solidarietà più generale «corrispondente al valore che doveva e deve essere assegnato alla persona umana prima ancora che all'essere lavoratore» (M. PERSIANI, *Art. 38*, cit., p. 236). La stessa Commissione, giova ricordarlo, individuò nella *liberazione dal bisogno* l'obiettivo fondamentale della previdenza sociale, affermando che «è tra i compiti fondamentali della politica sociale quello di attuare l'estensione delle misure di sicurezza sociale allo scopo di assicurare un reddito minimo a tutti coloro che hanno bisogno di una tale protezione», indispensabile per condurre una vita dignitosa e perciò largamente scollegata dai contributi eventualmente versati (M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOULA, *Alle radici del welfare all'italiana*, cit., p. 99).

Una solidarietà che, per dirla con Marcuse, diventi «forza creativa» nella necessaria ricerca di «nuovi modi e nuovi fini di produzione», soprattutto in riferimento «ai diversi bisogni umani e ai diversi rapporti umani nel lavorare per la soddisfazione di questi bisogni»<sup>1000</sup>. Con questa stessa prospettiva, è lecito ad esempio chiedersi se gli strumenti emergenziali messi in campo durante la pandemia – con la straordinaria estensione in favore dei lavoratori autonomi – possano diventare la base per l'introduzione strutturale di un ammortizzatore sociale oggi assente: il sistema degli ammortizzatori sociali, nel binomio merito/solidarietà, pare sia rimasto impigliato al primo elemento, valorizzando il livello retributivo e la storia contributiva del percettore, piuttosto che il suo stato di bisogno<sup>1001</sup>. Condividiamo, su questo punto, l'auspicio di riproporre quegli strumenti messi in campo in modo transitorio ed episodico, per farli diventare strutturali, coerentemente con il perdurare dell'emergenza sanitaria che non accenna a placarsi<sup>1002</sup>, nella prospettiva di un universalismo differenziato<sup>1003</sup> e di una parificazione delle tutele, sia in costanza che alla cessazione del rapporto di lavoro, per tutti i lavoratori economicamente dipendenti<sup>1004</sup>.

Strettamente correlato alla svolta solidaristica è, poi, il tema della circolazione delle risorse economiche, in cui si rende urgente agire in controtendenza all'«eclissi della solidarietà redistributiva»<sup>1005</sup>: occorre interrogarsi da chi provengono e a chi vanno, poiché da questo dipende in buona parte il tasso di solidarietà del sistema<sup>1006</sup>. Nella crisi di oggi due spettri, oltre a quello della disuguaglianza, si aggirano minacciosi: automazione e catastrofe ecologica. In questo scenario, secondo alcuni potremmo trovarci a fronteggiare, contemporaneamente, una crisi di scarsità ed una di

---

1000H. MARCUSE, *Saggio sulla liberazione. Dall'«uomo a una dimensione» all'utopia*, Torino, Einaudi, 1969, p. 103.

1001M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su «relatività» e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 1/2020, p. 1; ID., *Jobs act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2015, p. 238; R. PESSI, *Il diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Roma, Cacucci, 2019, p. 442.

1002G. SIGILLÒ MASSARA, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali*, cit., pp. 283-284; A. PERULLI, *Covid-19 e diritto del lavoro: emergenza, contingenza e valorizzazione del lavoro dopo la pandemia*, cit., p. 460; R. DEL PUNTA, *CIG per sempre? Sui dispositivi di sostegno al reddito nella pandemia da coronavirus*, in *Labor*, 2020, p. 401.

1003V. *supra* cap. 3, par. 4.1.

1004P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali*, cit., p. 408; A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove «debolezze» e deficit di protezione sociale*, cit., pp. 239 ss.

1005S. GIUBBONI – A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2015, p. 297.

1006G. G. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, cit., p. 584.

abbondanza<sup>1007</sup>. Invero, il rischio di una “tempesta perfetta” in cui la disoccupazione tecnologica si combini con la crisi climatica è concreto<sup>1008</sup> e rischia di trovare sponda facile nell'inasprimento delle disuguaglianze<sup>1009</sup> che, come abbiamo visto, sono state ulteriormente alimentate dalla pandemia: si tratta di due facce della stessa medaglia, estrinsecazione della dominazione sotto forma di opulenza e libertà, con la razionalità tecnologica che «rivela il suo carattere politico allorché diventa il gran veicolo d'una dominazione più efficace, creando un universo veramente totalitario in cui società e natura, mente e corpo sono tenuti in uno stato di mobilitazione permanente per la difesa di questo stesso universo»<sup>1010</sup>. Secondo la ricostruzione di Jared Diamond<sup>1011</sup>, il crollo di molte civiltà è derivato spesso, nella storia, dall'incapacità di adattare l'organizzazione del lavoro ai vincoli dell'ambiente naturale e oggi, più che mai, pare opportuno fare i conti con i limiti delle risorse naturali, considerando la stretta interconnessione tra questioni sociali ed ambientali. Su questo profilo, la rivoluzione industriale ha ignorato i limiti delle risorse naturali e, per contro, incoraggiato il loro sovrasfruttamento, facendoci precipitare nell'era dell'*antropocene*, segnata dall'impatto determinante, deteriore, dell'attività umana sull'ecosistema terrestre<sup>1012</sup>.

Anche in questo caso giova richiamare la componente discrezionale della crisi, la scelta che siamo tenuti ad operare e le possibilità di fronteggiare opportunamente i rischi davanti a noi. C'è, in proposito, un argomento ecologico che milita a favore del reddito di base, promuovendo – come teorizzato da Guy Standing – la transizione da *resource-depleting labour activities* a *resource-preserving “reproductive” activities*<sup>1013</sup>. Si tratta,

---

1007Questa duplicità e contraddittorietà della crisi che stiamo attraversando è al centro del libro di Peter Frase, *Quattro modelli di futuro*, cit., spec. pp. 4-5.

1008M. FORD, *Il futuro senza lavoro*, cit., p. 294.

1009Questo aspetto viene sottolineato nella recente ricerca relativa ai rischi di automazione delle professioni in Italia (M. BANNÒ – E. FILIPPI – S. TRENTO, *op. cit.*), considerando che l'automazione del lavoro incide in modo diverso sui lavoratori *low-skilled* e *high-skilled*. Sul punto è opportuno richiamare altresì E. BRYNJOLFSSON – A. MCAFEE, *Race against the Machine: How the Digital Revolution is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy*, Lexington, Massachusetts, Digital Frontier Press, 2011; EAD., *La nuova rivoluzione delle macchine*, cit.; J. MANYIKA ET AL., *Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy*, McKinsey Global Institute, 180/2013.

1010H. MARCUSE, *L'uomo a una dimensione*, cit., p. 32.

1011J. DIAMOND, *Collapse. How Societies Choose to Fail or to Succeed*, New York, Viking Penguin, 2005.

1012Concetto introdotto originariamente dal premio Nobel della chimica Paul Crutzen (P. CRUTZEN, *Geology of Mankind: The Anthropocene*, in *Nature*, 415/2002, pp. 23 ss.). Sulle caratteristiche precipue di questa era, opportunamente problematizzate, si rimanda anche a Y. N. HARARI, *Homo deus. Breve storia del futuro*, Milano, Bompiani, 2015, pp. 93-127.

1013G. STANDING, *Basic income and how we can make it happen*, cit., p. 30.

secondo il nostro parere, di provare a conciliare la vocazione antropocentrica del diritto del lavoro con la sua sostenibilità<sup>1014</sup>, domando le derive prometeiche che emergono nell'ambito del lavoro e dell'ambiente per ribaltarne gli effetti devastanti che esse possono produrre sugli uomini e sulla loro "ecumene"<sup>1015</sup>. D'altra parte, se all'automazione conseguisse maggiore tempo libero a disposizione, sorge spontaneo chiedersi se le persone inizieranno a perdere «quella urgenza irrequieta, quel desiderio di consumare il tempo in modo produttivo che tanti si portano dietro così come portano un orologio al polso»<sup>1016</sup>. Si apre, invero, uno scenario di futuro interessante in cui i processi tecnologici «potrebbero liberare l'energia di molti individui, facendola confluire in un regno ancora inesplorato di libertà al di là della necessità»<sup>1017</sup>. Sulla stessa scia si pongono le potenzialità cooperative della rete, con sperimentazioni di *common based peer production*, ossia attività servizi o beni realizzati attraverso una reale cooperazione che rifugge da gerarchie organizzative o alla definizione dei prezzi da parte del mercato<sup>1018</sup>. La rivoluzione informatica può rivelarsi, così, un'occasione storica per istituire un *regime di lavoro veramente umano*<sup>1019</sup> al di là del lavoro salariato. La libertà dal bisogno può essere posta a fondamento del diritto ad un'esistenza libera e dignitosa, (*ius existantiae*)<sup>1020</sup>, prestando fede a quel disegno costituzionale che collega la libertà dal bisogno con *il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva possibilità di partecipazione* di ciascuno all'organizzazione politica, sociale ed economica del Paese<sup>1021</sup>. In questa ricostruzione è altresì utile richiamare l'armonia che deve intercorrere tra diritto al lavoro e libertà del lavoro: quest'ultima sussiste solo in quanto riesca a contribuire alla realizzazione del diritto al lavoro, inteso come lavoro volto a consentire una vita libera e dignitosa. Come già anticipato, aderiamo qui all'interpretazione più ampia dell'art. 4, co.2 secondo la quale non ci si riferisce ad un'attività lavorativa in senso tecnico ma in un senso molto più ampio, forgiato secondo l'etimologia del corrispondente termine inglese, per concorrere al progresso materiale e

1014 Su cui ci siamo soffermati nel terzo capitolo.

1015 L. D'AMBROSIO – A. ALLAMPRESE, *Introduzione*, in A. SUPLOT, *La sovranità del limite*, cit., p. 30.

1016 E. THOMPSON, *Tempo e disciplina di lavoro*, cit., p. 63.

1017 H. MARCUSE, *L'uomo a una dimensione*, cit., p. 16.

1018 A. DONINI, *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, cit., p. 15.

1019 La paternità dell'espressione è ascrivibile al preambolo della Dichiarazione di Filadelfia, contenente gli scopi che l'OIL deve perseguire (A. SUPLOT, *La sovranità del limite*, p. 133).

1020 Sul quale, ampiamente, si rimanda a C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari, Laterza, 2012, pp. 232 ss.; F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, cit., pp. 23 ss.

1021 M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 5-6.

spirituale della società. Coerentemente a questa interpretazione, «anche il rifiuto del lavoro, il rifiuto dell'attuale modello di società fondata sulla competizione può rientrare, a pieno titolo, tra i contributi che il cittadino ha il dovere di conferire alla collettività»<sup>1022</sup>. La Costituzione, infatti, si occupa dei lavoratori ma al contempo di «coloro che vorrebbero contribuire al progresso economico e morale della società, ma non ci riescono per la presenza di “ostacoli di ordine economico e sociale”»<sup>1023</sup>.

Il tanto dibattuto sistema delle politiche attive, che ad oggi pare imperniato più sulla capacità di punire (con impatto positivo sulla spesa pubblica) che sulla capacità di ricollocare, andrebbe a nostro avviso ristrutturato a partire dalla spontanea partecipazione dei beneficiari, «cui l'aiuto deve essere offerto, non imposto»<sup>1024</sup>. In proposito, va sottolineato che la polemica del divano con cui si prende di mira il *reddito di cittadinanza* non trova riferimenti nel testo normativo, tanto più adesso che la condizionalità è stata ulteriormente rinvigorita con la recente legge di bilancio e, parimenti, l'obiezione in base alla quale l'importo del beneficio risulterebbe troppo alto, traducendosi in un disincentivo al lavoro, «rappresenta la migliore prova dell'adeguatezza del beneficio e della sua capacità di restituire, seppur solo in parte, ai beneficiari la possibilità di rifiutare lavori indecenti e/o sottopagati»<sup>1025</sup>. Relativamente alla condizionalità, prendendo spunto dalle misure emergenziali, è spontaneo auspicare un ripensamento della sua efficacia «in un contesto prettamente solidaristico, quale è quello che riguarda le prestazioni a contrasto della povertà assoluta»<sup>1026</sup>. Non è peregrino immaginare una transizione dal paradigma di matrice anglosassone del *work first* al *learn first*, come diritto alla formazione continua che funga da assistenza all'elaborazione dei percorsi di vita e antidoto per affrontare la discontinuità dell'impiego nonché, più in generale, l'insicurezza sociale, rifuggendo dalla prospettiva che spinge i poveri a cercare un lavoro ad ogni costo, anche al prezzo di occupazioni precarie o scarsamente retribuite, per espiare una colpa ascrivibile, invero, alla società più che ai singoli<sup>1027</sup>.

---

1022 G. LOY, *Una repubblica fondata sul lavoro*, cit., pp. 17 ss.

1023 C. SALAZAR, *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, in *costituzionalismo.it*, 2/2021; G. D'ALOIA – G. AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale di protezione sociale*, cit., p. 337.

1024 E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito*, cit., p. 361.

1025 M. FORLIVESI, *Il c.d. “reddito di cittadinanza”: luci ed ombre della via italiana al reddito minimo garantito*, cit., p. 71.

1026 M. CINELLI, *Il welfare al tempo della pandemia*, cit., p. 309.

1027 M. BARBERA, *La «flexicurity» come politica e come narrazione*, in B. CARUSO – R. DEL PUNTA – T. TREU, *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 266; S. BUOSO,

Infine, urge un radicale ripensamento del lavoro che può essere inteso semplicemente in quanto *poiesis*, realizzazione di sé, ciò che si fa e non ciò che si ha<sup>1028</sup>. In questo senso si è detto di *disincantare il lavoro*<sup>1029</sup>, evocando procacatoriamente un *esodo* dalla società del lavoro «per ritrovare il gusto e la possibilità del lavoro “autentico”», allontanando lo spettro del lavoro in quanto costruzione sociale, esercizio di competenze istituzionalmente certificate secondo procedure omologate cui corrisponde, a sua volta, un'omologazione dei bisogni e delle procedure che reprime l'autodeterminazione – individuale e collettiva – di nuove norme, bisogni e competenze<sup>1030</sup>. Cogliendo questi spunti, si può auspicare un sottile quanto significativo slittamento da una Repubblica *fondata sul lavoro* ad una *fondata sulla scelta del lavoro*, valorizzando il diritto al lavoro *ex art. 4 Cost.* come diritto di libertà: un lavoro la cui *scelta* «non può essere imposta dall'esterno»<sup>1031</sup>, evitando così che la vita venga assorbita nel lavoro e questo, a sua volta, nell'economia<sup>1032</sup>.

È lecito immaginare che questi passaggi possano avvenire in una cornice di solidarietà paneuropea<sup>1033</sup>, recuperando il senso di un progetto politico che affonda le radici nel *Manifesto di Ventotene*, in cui Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi prefiguravano un'Europa federalista e solidale fondata sulla libertà dal bisogno: «la solidarietà umana verso coloro che riescono soccombenti nella lotta economica non dovrà (...) manifestarsi con le forme caritatevoli sempre avviliti e produttrici degli stessi mali alle cui conseguenze cercano di riparare, ma con una serie di provvidenze che garantiscano incondizionatamente a tutti, possano o non possano lavorare, un tenore di vita decente,

---

*op. cit.*, p. 7; A. BELLAVISTA, *Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia*, in CSDLE Massimo D'Antona.IT, 433/2021, p. 15.

1028 Come ebbe a scrivere Barassi, «a voler proprio separare il lavoro dall'uomo, e considerarlo come qualcosa di oggettivo, di autonomo (...) c'è il pericolo di brutalizzare un po' troppo il lavoro umano. Ed ecco come quella teoria va un pochino a ritroso, e ci ripiomba nell'oscurità dei tempi in cui dominava il lavoro servile» (L. BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, Milano, 1915, p. 445).

1029 L'espressione è della sociologa Dominique Meda, che ricorre a questa espressione per esortare a guardare lucidamente il lavoro, a rompere quel sortilegio attraverso il quale il lavoro «esercita su di noi un fascino di cui oggi siamo prigionieri» (D. MEDA, *Società senza lavoro*, cit., p. 220).

1030 A. GORZ, *Miserie del presente, ricchezza del possibile*, cit., pp. 9-12

1031 M. D'ANTONA, *Il diritto dal lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 3/1999, pp. 15 ss.

1032 M. FORLIVESI, *Reddito minimo garantito e principio lavoristico*, cit., p. 729.

1033 B. CANTILLON, *The European Pillar of Social Rights. Ten Arguments for prioritising principle 14 on Minimum Incomes*, in *EuVisions*, 14 gennaio 2019. Gli economisti Monnier e Vercellone hanno, in tal senso, ipotizzato un ritorno alla regolazione keynesiana come condizione minima essenziale «pour permettre à l'échelle de la zone euro un début de resocialisation démocratique de la monnaie, et assurer le besoin de financement du Welfare State, y compris pour ce qui concerne l'instauration du RSG» (J. MONNIER – C. VERCELLONE, *op. cit.*, p. 49).

senza ridurre lo stimolo al lavoro ed al risparmio. Così nessuno sarà più costretto dalla miseria ad accettare contratti di lavoro jugulatori»<sup>1034</sup>.

Di fronte a queste sfide epocali, lo sforzo che si richiede ai giuslavoristi è certamente poderoso, giacché uscire dall'orizzonte della società salariale equivale, in certa misura, ad uscire da sé<sup>1035</sup>. Come ha scritto un maestro del diritto del lavoro, occorrerà probabilmente «imparare a disimparare» e, «poiché ogni paradigma scientifico non è che “la finestra con la quale si guarda al mondo”, quella in cui si affacciano i giuslavoristi va perlomeno aggiornata»<sup>1036</sup>. Questa ricerca, più aperta che chiusa, vuole essere un piccolo contributo che si iscrive in questo nuovo e per noi urgente filone di indagine. E, sebbene a chi mantiene aperta la ricerca non si può contestare quel che non ha ancora trovato, seguendo il saggio consiglio dell'illuminista Voltaire, chiedo al paziente lettore di giudicare questo lavoro più dalle domande che dalle risposte che si è tentato, con tutti i limiti, di immaginare.

---

1034 A. SPINELLI – E. ROSSI, *Il manifesto di Ventotene*, Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli, Ventotene, 1991, p. 36. In tal senso, vorrei richiamare un contributo che reca la firma del nostro attuale Presidente del Consiglio, Mario Draghi, che richiamando il «tempo di guerra» e «il ricordo delle sofferenze degli europei negli anni Venti», auspicava «un cambio di mentalità», richiamando espressamente – tra le altre misure – il reddito di base, unitamente ad «un aumento significativo del debito pubblico» e alla «cancellazione del debito privato», specificando che «la perdita di reddito non è colpa di coloro che ne sono vittima» (apparso dapprima in inglese sul *Financial Times*, l'editoriale è stato poi tradotto da *Il Corriere della Sera*, rispettivamente il 25 ed il 26 marzo 2020, nel pieno della prima ondata della pandemia). Buoni propositi che, per chi scrive, sono rimasti tali dal momento in cui – poco meno di un anno dopo – ha avuto l'opportunità di metterli in atto.

1035 F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico*, cit., p. 203.

1036 U. ROMAGNOLI, *Quel diritto che dal lavoro prende il nome*, in *Lav. e dir.*, 4/2018, p. 699.

## Bibliografia

- A. Pilleggi (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, 2020
- AA. VV., *La democrazia del reddito universale*, Roma, Manifestolibri, 1997
- AA. VV., *Report on the preliminary results of the B-Mincome project (2017-2018)*, Planning and Innovation Department Area of Social Rights, Barcelona City Council, 2019
- Abbott R. e B. Bogenschneider, *Should robots pay taxes? Tax policy in the age of automation*, Harvard Law & Policy Review, vol. 12, n. 1, 2018
- Accornero A., *Il lavoro che cambia e la storicità dei diritti*, in *Lav. Dir.*, 2/2001
- Accornero A., *Il lavoro come ideologia*, Bologna, Il Mulino, 1980
- Accornero A., *La società dei lavori*, in *Lavoro e nuova cittadinanza. Cittadinanza e nuovi lavori*, in *Riv. Sociol. Lav. Org. Ec.*, 4/2000
- Ackermann B. e A. Alstott, *The Stake-Holder Society*, New Haven, Yale University Press, 1999
- Adamo U., *Reddito di cittadinanza: profili di irragionevolezza della disciplina, fra discriminazioni, sanzioni e limitazioni*, in *CittadinanzaEur*, 1/2019
- Adorno T. e T. Horkheimer, *Towards a New Manifesto*, London-New York, 1989
- Adorno T., *Minima moralia. Meditazioni della vita offesa*, Torino, Einaudi, 2015 (ed. orig. 1949)
- Alaimo A., *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Torino, Giappichelli, 2009
- Alaimo A., G. Fontana, G. Modica Scala (a cura di), *Reddito minimo garantito e reddito di cittadinanza. Itinerario fra modelli teorici, sviluppi europei e disciplina italiana*, Labour Law Community, 22 febbraio 2021
- Alaimo A., *Il lavoro autonomo fra nuove «debolezze» e deficit di protezione sociale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2021
- Alaimo A., *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, in *Var. dir. Lav.*, 2/2019
- Alaimo A., *Il reddito di cittadinanza: il beneficio economico, il patto per il lavoro e il patto per l'inclusione sociale*, in S. Giubboni (a cura di), *Reddito di cittadinanza e*

- pensioni: il riordino del welfare italiano. L. 28 marzo 2019 n. 26: commentario aggiornato ai decreti “Cura Italia” e “Rilancio”, Torino, Giappichelli, 2020*
- Alaimo A., *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull’attuazione della legge n. 33/2017*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3/2017
  - Alaimo A., *Povert  e reddito minimo in Europa. Coordinamento e armonizzazione tra utopia e possibilit *, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, 3/2021
  - Alaimo A., *Reddito di cittadinanza: poveri finti e poveri vinti. Correttivi utili per non fare di tuttata l’erba un fascio*, in *Menab  di Etica ed Economia*, 136/2020
  - Alaimo A., *Servizi per l’impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali»*. Note sulla riforma dei servizi all’occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3-4/2012
  - Ales E., *Diritti sociali e discrezionalit  del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 3/2015
  - Ales E., *Il modello sociale europeo ai tempi della flexicurity*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008
  - Ales E., *Sicurezza sociale e assistenza sociale (art. 34 e 38)*, RDPE, 2008
  - Alleva P., *Reddito di cittadinanza e crescita occupazionale*, in *Riv. giur. Lav.*, 2019
  - Aloisi A. e V. De Stefano, *Il tuo capo   un algoritmo. Contro il lavoro disumano*, Bari, Laterza, 2020
  - Altvater E. e F. Huisken, *Lavoro produttivo e improduttivo*, Milano, Feltrinelli, 1975
  - Amable B., *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 2003
  - Ambrosini M. e B. Beccalli, *Introduzione, Lavoro e nuova cittadinanza. Cittadinanza e nuovi lavori*, in *Rivista Sociologia del Lavoro dell’Organizzazione e dell’Economia*, 4/2000
  - Anibaldi V., *Dovere di utilit  sociale, lavoro socialmente utile e reddito di cittadinanza*, in *Dir. lav. Merc.*, 2020
  - ANPAL, *Rapporto di Monitoraggio sulla struttura ed il funzionamento dei servizi per il lavoro*, 2017
  - Anzon Demmig A., *Potest  legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. Cost.*, 1/2010
  - Arendt H., *Vita activa*, Milano, RCS Libri, 2010

- Armingeon K. e G. Bonoli (a cura di), *The politics of post-industrial Welfare States: Adapting post-war social policies to new social risks*, London-New York, Routledge, 2006
- Arnsperger C. e W. A. Johnson, *The guaranteed income as an equal-opportunity tool in the transition toward sustainability*, in *Arguing about Justice. Essays for Philippe Van Parijs* (ed. A. Gosseries and Y. Vanderborght), Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2011
- Arntz M., T. Gregory, U. Zierahn, *The risk of automation for jobs in OECD countries: a comparative analysis*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n. 189/2016
- Ascoli U. (a cura di), *Welfare state all'italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1984
- Atkinson A., *A Case for a Participation Income*, in *Polit. Q.*, Vol. 67, n.1, 1996
- Atkinson A., *Disuguaglianza. Che cosa si può fare*, Milano, Raffaele Cortina Editore, 2015
- Audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero promossa dalla Commissione Lavoro Pubblico e Privato*, Previdenza sociale del Senato della Repubblica, Roma, 1 agosto 2018
- Auvergnon P. (a cura di), *Droit social et travailleurs pauvres*, Bruxelles, Bruylant, 2013
- Aznar G., *Travailler moins pour travailler tous*, Syros, 1993
- Balandi G. G., *Diritto del mercato del lavoro e diritto del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2/2008
- Balandi G. G., *Lavoro e diritto alla protezione sociale*, in *Lav. Dir.*, n. 2/1997
- Balandi G. G., *Attualità dello stato sociale. Dalla assistenza alla previdenza, e ritorno?*, in *LD*, n. 3/2013
- Balandi G. G., *Dove va il diritto del lavoro? Le regole e il mercato*, in *Lav. Dir.*, 2/2002
- Balandi G. G., *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, in *Riv. Giur. Lav.*, n. 2/2020
- Balandi G. G., *L'eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiano di sicurezza sociale*, in *Lav. Dir.*, 2/2015
- Balandi G. G., *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *Lav. e Dir.*, 4/2018
- Balandi G. G., *La tutela sociale nel mercato*, in *LD*, n. 4/2007
- Balandi G. G., *Tutela del reddito e mercato del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1984

- Ballestrero M. V., *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1/2019
- Ballestrero M. V., *Reddito senza lavoro, lavoro senza reddito*, in *Teoria Politica*, 2019
- Bannò M. S., E. Filippi, S. Trento, *Rischi di automazione delle occupazioni: una stima per l'Italia*, in *Stato e Merc.*, 3/2021
- Bano F., voce *Lavori socialmente utili*, in *Digesto*, Disc. Priv., Sez. Comm., Agg., 2000
- Baraggino F., *Reddito, i navigator sulla stretta del governo alle offerte congrue non rifiutabili: “Procedura inesistente, non c’è modo di segnalarle”*, in *Il Fatto Quotidiano*, 13 novembre 2021
- Barassi L., *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, Milano, SEL, 1915 – 1917
- Barassi L., *Proprietà e comproprietà*, Milano, Giuffrè, 1951
- Barbera M., *La «flexicurity» come politica e come narrazione*, in B. Caruso – R. Del Punta – T. Treu, *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2020
- Barbera M., *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale, fra differenziazione e universalismo delle tutele*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 158/2018
- Barbera M., *La flexicurity come politica e come narrazione*, in B. CARUSO – R. DEL PUNTA – T. TREU, *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2020
- Barbieri M. e D. Guarascio, *La pandemia e la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali*, in *Politiche sociali*, 3/2021
- Barbieri M., D. Guarascio, M. Magnani, V. Pinto e S. Renga, *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, 22 febbraio 2021
- Barbieri P., G. Cutuli, S. Scherer, *In-work poverty in un mercato del lavoro duale: individualizzazione riflessiva dei rischi sociali o stratificazione della diseguaglianza sociale?*, in *Stato e mercato*, 3/2018
- Barcellona P., *Diritto privato e società moderna*, Napoli, Jovene, 1996
- Bargain O., H. Immervoll, H. Viitamaki, *No Claim, No Pain. Measuring the Non-Take-Up of Social Assistance using Register Data*, WP 200931, School of Economics, Dublin, University College Dublin, 2009

- Baudrillard J., *Per una critica dell'economia politica del segno*, Milano, Mimesis, 2012 (orig. 1969)
- Baumberg B., *The stigma of claiming benefits: a quantitative study*, in *J. Soc. Pol.*, 2016
- Bavaro M., *I working poor tra salari bassi e lavori intermittenti*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 157/2021
- Bavaro M., *La povertà da lavoro in Italia tra il 1990 e il 2017*, in *Valutare con i dati amministrativi: progetti VisitINPS Scholars*, Roma, INPS, luglio 2021
- Bavaro V., *Il tempo nel contratto di lavoro subordinato: critica sulla de-oggettivazione del tempo-lavoro*, Bari, Cacucci, 2008
- Bavaro V., *Note sul salario minimo legale nel disegno di legge n. 658 del 2018*, in *Il diario del lavoro*, 2019
- Bavaro V., *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2014
- Bavaro V., *Tesi sullo statuto giuridico del tempo nel rapporto di lavoro subordinato*, in *Le dimensioni giuridiche dei tempi di lavoro*, a cura di B. Veneziani – V. Bavaro, Bari, Cacucci, 2009
- Beck U., *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Torino, Einaudi, 2000
- Bellamy E., *Guardando indietro: 2000-1887*, Torino, Utet, 1957
- Bellavista A., *Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia*, in *CSDLE Massimo D'Antona.IT*, 433/2021
- Bellofiore R., *Recensione a James O' Connors – Ecomarxismo*, in *Marx 101*, 1/1990
- Belmonte F., *Le (ulteriori) misure di sostegno economico per i lavoratori agricoli e per quelli operanti nel settore dello spettacolo*, in A. Pilleggi (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, 2020
- Benassi D. e E. Morlicchio, *Le tendenze dell'in-work poverty in Europa e in Italia nell'ultimo decennio*, in E. MINGIONE (a cura di), *Annale 2020 Fondazione Feltrinelli. Il cambiamento del lavoro*, Milano, Feltrinelli, 2020
- Benvenuti M., *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in M.P. Iadicicco, V. Nuzzo (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016

- Bertell L., *Lavoro ecoautonomo. Dalla sostenibilità del lavoro alla praticabilità della vita*, Milano, Eleuthera, 2016
- Bessen J., *Toil and Technology*, in *Finance and Development*, 1/2015
- Beveridge W. H., *Alle origini del welfare state. Il Rapporto su Assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, a cura di U. ASCOLI, D. BENASSI, E. MINGIONE, Milano, Franco Angeli, 2010 [ed. or. 1943]
- Beveridge W. H., *Social Insurance and Allied Services*, London, HMSO Cmd 6404, 1942
- Beveridge W. H., *Unemployment, a problem of industry*, London, Longman, 1930
- Beynon H., *The Changing Practices of Work*, Manchester, International Centre for Labour Studies, 1995
- Biagi M. e Y. Suwa (eds.), *Il diritto dei disoccupati. Studi in onore di Koichiro Yamaguchi*, Milano, Giuffrè, 1996
- Bloch M. e W. Von Wartburg, *Dictionnaire étymologique de la langue française*, PUF, 1975
- Block F. e M. Somers, *In the Shadow of Speenhamland: Social Policy and the Old Poor Law*, in «*Politics & Society*», 31, n. 2, 2003
- Blok T. A. e G. Downey (a cura di), *Uncovering labour in information revolutions, 1750-2000*, in *International Review of Social History*, vol. 48, suppl. 11, 2003
- Bonvin J. M. e N. Farvaque, *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, in *Riv. Pol. Soc.*, 1/2005
- Borzaga M., *Le politiche dell'Organizzazione internazionale del lavoro e dell'Unione europea in tema di contrasto alla povertà*, in *Lav. Dir.*, 1/2019
- Bourg D. e C. Arnsperger, *Promouvoir l'expérimentation économique: pour un revenu de transition écologique*, in *Gouverner la décroissance. Politiques de l'anthropocène III* (ed. A. Sinaï e M. Szuba), Paris, Presses de SciencesPo, coll. "Nouveaux débats", 2017
- Boyer G. R., *An Economic History of the English Poor Law, 1750-1850*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990
- Bozzao P., *Dal "lavoro" alla "laboriosità", nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2003
- Bozzao P., *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali: dialogo virtuoso o interferenze?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 3/2021
- Bozzao P., *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *Dir. lav. rel. Ind.*, 1/2020
- Bregman U., *Utopia per realisti*, Milano, Feltrinelli, 2017

- Brino V., *Diritto del lavoro e catene globali del valore. La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*, Torino, Giappichelli, 2020
- Brollo M., *Il diritto del mercato del lavoro postmoderno*, in *Arg. Dir. Lav.*, 4-5/2012
- Bronzini G., *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 4/2018
- Bronzini G., *Il reddito di cittadinanza: una tappa per un nuovo welfare e l'autodeterminazione delle persone*, in *Volerelaluna.it*, 11 febbraio 2019
- Bronzini G., *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, Ed. GruppoAbele, 2011
- Bronzini G., *Il reddito minimo garantito tra fughe radicali e sussidi di povertà*, in *Alternative per il socialismo: bimestrale di politica e cultura*, Roma, Edizioni Alternative Lapis, 123, n. 36, 2015
- Bronzini G., *Il senso di Ursula per la solidarietà: verso un welfare paneuropeo?*, in <https://www.questionegiustizia.it>, 2021
- Bronzini G., *La via italiana alla tutela della dignità essenziale delle persone*, in S. Giubboni (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano. L. 28 marzo 2019, n. 26: commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio"*, Torino, Giappichelli, 2020
- Bruns A., *From prosumer to produser: Understanding user-led content creation*, London, 2009
- Brynjolfsson E. e A. McAfee, *La nuova rivoluzione delle macchine. Lavoro e prosperità nell'era della tecnologia trionfante*, Milano, Feltrinelli, 2015
- Bueno N., *From the right to work to freedom from work*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 33, 2017
- Buoso S., *La condizionalità al lavoro nell'emergenza sanitaria*, in *Lav. Dir.*, 3/2021
- Burke E., *Thoughts and Details on Scarcity originally presented to the Right Honourable William Pitt*, 1795
- Busilacchi G., *Contrastare le nuove povertà*, in *Il Mulino*, 3/2020
- Cagnin V., *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, Padova, Cedam, 2018
- Canavesi G., *Mercato del lavoro e operatori privati*, Torino, Giappichelli, 2017
- Cangemi A., *Navigator, come stanno andando i 'tutor' del Rdc e cosa hanno fatto in un anno (con il Covid)*, in *Fanpage.it*, 22 marzo 2021
- Cannavò S., *Mutualismo: ritorno al futuro per la sinistra*, Roma, Alegre, 2018

- Cantillon B., M. Seeleib-Kaiser, R. Van Der Veen, *The Covid-19 Crisis and policy responses by continental European welfare states*, in *Special Issue: Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID–19 crisis*, 2021
- Cantillon B., T. Goedemé, J. Hills, *Decent incomes for all*, Oxford, Oxford University Press, 2019
- Cantillon B., *The European Pillar of Social Rights: ten arguments for prioritising principle 14 on minimum incomes*, Herman Deleck Centre for Social Policy, Working Paper No. 19.02, 2019
- Cantillon B., *The European Pillar of Social Rights. Ten Arguments for prioritising principle 14 on Minimum Incomes*, in *EuVisions*, 14 gennaio 2019
- Cantillon B., *The paradox of the social investment state: growth, employment, and poverty in Lisbon era*, in *Journal of Social Policy*, vol. 21, n.5, 2011
- Cantillon B., Z. Parolin, D. Collado, *A glass ceiling on poverty reduction? An empirical investigation into the structural constraints on minimum income protections*, in *Journal of European Social Policy*, 2020
- Caravita B., *Articolo 38*, in *Commentario Breve alla Costituzione*, a cura di V. CRISAFULLI, L. PALADIN, Padova, Cedam, 1990
- Cardon D., *Internet par gros temps*, in D. CARDON – A. CASILLI, *Qu'est-ce que le digital labor?*, Bry-sur-Marne, INA, 2015
- Carta M. e F. De Philippis, *Una crisi diseguale: il ruolo degli ammortizzatori sociali durante la pandemia*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 146/2021
- Caruso B. e M. Cuttone, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 283/2015
- Caruso B., *Lo Statuto dei lavoratori è morto: «viva lo Statuto»*, in *Lav. Dir.*, 2010
- Caruso B., R. Del Punta, T. Treu, *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2020
- Caruso B., R. Del Punta, T. Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Catania-Firenze-Roma, 20 maggio 2020
- Casilli A. A., *Schiavi del clic. Perché lavoriamo tutti per il nuovo capitalismo?*, Milano, Feltrinelli, 2020
- Casillo R., *Il reddito di cittadinanza nel d. l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3/2019

- Castel R., *De la protection sociale comme droit*, in R. Castel – N. Duvoux, *L'avenir de la solidarité*, PUF, 2013
- Castel R., *L'insicurezza sociale. Che cosa significa essere protetti*, Torino, Einaudi, 2004
- Castel R., *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Fayard, 1995
- Cavalca G. (a cura di), *Reddito di cittadinanza: verso un welfare più inclusivo?*, Milano, Franco Angeli, 2021
- Cella G. P., *Lavoro, lavori, cittadinanza*, in *Lavoro e nuova cittadinanza. Cittadinanza e nuovi lavori | Sociologia del lavoro, dell'organizzazione e dell'economia*, IV fascicolo, anno 2000
- Centra M., V. Gualtieri, D. Guarascio, *Il mercato del lavoro italiano ai tempi della pandemia*, in F. R. Pizzuti, M. Raitano, M. Tancioni (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2021*, Roma, Sapienza editrice, 2021
- Cerioni M., *Un'ulteriore fattispecie di superamento giurisprudenziale della rigidità del riparto delle competenze: "i livelli essenziali delle prestazioni al tempo della crisi"*, in *Giur. It.*, 2010
- Cerroni U., *La libertà dei moderni*, Bari, Laterza, 1968
- Chamoux M. N., *Sociétés avec et sans concept de travail*, in *Sociologie du travail*, 1994
- Charlier J., *Solution du problème social ou constitution humanitaire. Basée sur la loi naturelle, et précédé de l'exposé des motifs*, Bruxelles, 1848
- Chiaromonte W. e G. Orlandini, *Sub. Art. 34*, in R. Mastroianni et al., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Torino, Giuffrè, 2017
- Chiaromonte W. e S. Giubboni, *Cittadinanza amministrativa e previdenza sociale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 4/2015
- Chicchi F. e E. Leonardi, *Manifesto per il reddito di base*, Bari, Laterza, 2018
- Chicchi F. e G. Roggero (a cura di), *Lavoro e produzione del valore nell'economia della conoscenza. Criticità e ambivalenza della network culture*, Milano, Franco Angeli, 2009
- Chicchi F., E. Leonardi, S. Lucarelli, *Logiche dello sfruttamento*, Verona, Ombre corte, 2016

- Ciarini A., S. Girardi, V. Pulignano, *Reddito minimo e politiche attive del lavoro. Le trappole dell'attivazione work-first e i mutamenti delle politiche sociali*, in A. Ciarini (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, Il Mulino, 2020
- Ciccarelli R., *Forza lavoro. Il lato oscuro della rivoluzione digitale*, DeriveApprodi, 2018
- Cicerone M. T., *De Officiis*, Torino, Einaudi, 2012
- Cinelli M. e P. Parisella, *Ciclofattorini» e previdenza sociale dopo la legge n. 128/2019: riflessioni alla luce della recente giurisprudenza*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2020
- Cinelli M., *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 1/2019
- Cinelli M., *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2020
- Cinelli M., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2012
- Cinelli M., *Il welfare al tempo della pandemia. Note a margine, pensando al dopo*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2020
- Cinelli M., *Jobs act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2015
- Cinelli M., *La previdenza che cambia: appunti su «relatività» e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 1/2020
- Cinelli M., *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 1/1999
- Ciocca G., *L'evoluzione della previdenza sociale: previdenza pubblica e previdenza privata*, in *Cento anni di lavoro*, G. CIOCCA e D. VERDUCCI (a cura di), Milano, 2001
- CIPES, *Verso una politica di lotta alla povertà. L'assegno per i figli e il minimo vitale*, 1995
- Citizen's Basic Income Feasibility Study Steering Group, *Assessing the Feasibility of Citizen's Basic Income Pilots in Scotland: Executive Summary*, giugno 2020
- Cole G. D. H., *Money: Its present and future*, London, Cassel, 1944
- Collins H., *Is There a Human Right to Work?*, in V. Mantouvalou (a cura di), *The Right to Work. Legal and philosophical perspectives*, Oxford e Oregon, Hart, 2015
- Colombino U., *Five Crossroads on the Way to Basic Income: an Italian Tour*, in *Italian Economic Journal*, n.3, 2014
- COMMISSIONE EUROPEA, *Employment and Social Developments in Europe*, 2019
- Commissione per la Riforma della Previdenza Sociale, 1948

- Consito M., *Il reddito minimo di inserimento ed il reddito di ultima istanza: un confronto tra prestazioni di servizio sociale*, in *Foro amministrativo CDS*, n. 10/2005
- Corazza L., *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, 2013, n. 139
- Countouris N. e M. Freedland, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego*, *DLRI*, 4/2005
- Countouris N. e M. Freedland, *The Legal Characterization of Personal Work Relations and the Idea of Labour Law*, in G. Davidov – B. Langille (eds.), *The Idea of Labour Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011
- Countouris N. e M. Freedland, *The Legal Construction of Personal Work Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2011
- Coyle D., *L'economia dell'abbastanza. Gestire l'economia come se del futuro ci importasse qualcosa*, Milano, Edizioni Ambiente, 2012
- Crenshaw K., *On intersectionality: essential writings*, New York, The New Press, 2017
- Crimp D., *How to have promiscuity in an epidemic*, in *October*, 43/1987
- Crouch C., *Se il lavoro si fa gig*, Bologna, Il Mulino, 2019
- Crutzen P., *Geology of Mankind: The Anthropocene*, in *Nature*, 415/2002
- Cruz Villalón J., *Il lavoro autonomo economicamente dipendente in Spagna*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2013
- D'Aloia A. e G. Agolino, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale di protezione sociale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 3/2011
- D'Angelo G., *Il paradosso dei navigator disoccupati*, in *L'essenziale*, 4 dicembre 2021
- D'Antona M., *Il diritto dal lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 3/1999
- D'Antona M., *Le metamorfosi della subordinazione*, in *Riv. Critica dir. Lav. Quaderni, a 25 anni dallo Statuto: quale futuro per il diritto del lavoro?*, a cura di F. Amato – G. Bronzini, 1996
- D'Arma S., *Sulla natura giuridica della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, in *Cass. Pen.*, 1999
- D'Onghia M., *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015

- D'Onghia M., *Il reddito di cittadinanza un anno dopo: eppur si muove ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, in *Labor*, 1/2020
- Dachille G. P., M. De Paola, P. Naticchioni, *Reddito di cittadinanza: chi lo riceve ha una carriera contributiva "povera"*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 155/2021
- Dagnino E., *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità. Spigolature lavoristiche sul decreto n. 4/2019 convertito in L. n. 26/2019*, in *Dir. rel. Ind.*, 3/2019
- Dahrendorf R., *Per un nuovo liberalismo*, Bari, Laterza, 1988
- Dalli M., *Comparing the access conditions for minimum income support in four EU member states for national*, in *EU and non-UE citizens Journal and Social Welfare and Family*, vol. 41, n. 2, 2019
- Danson M. W., *Exploring Benefits and Costs: Challenges of Implementing Citizen's Basic Income in Scotland*, in L. Delsen (ed.), *Empirical Research on an Unconditional Basic Income in Europe*, Nijmegen, Springer, 2019
- Dautry J., *La notion de travail chez Saint-Simon et Fourier*, in *Journal de psychologie normale et pathologique*, 1955
- Dazzi D., IRES Emilia-Romagna, OpenCorporation, *Mappa delle imprese essenziali per provincia*, 23 marzo 2020
- De Angelis G. e M. Marrone, *La produzione inarrestabile*, in *Jacobin Italia*, 26 marzo 2020
- De Boni C., *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento*, Firenze, Firenze University Press, 2009
- De Deken J. e D. Rueschemeyer, *Social Policy, Democratization and State Structure: Reflections on Late Nineteenth-Century Britain and Germany*, in *State Theory and State History*, R. TORSTENDAHL (a cura di), London, Sage, 1992
- De Luca Tamajo R., *Flexicurity*, in *FI*, 2009
- De Marinis N., *Le prospettive del nuovo welfare. Reddito senza lavoro o lavoro redditizio?*, in *Lav. Prev. Oggi.*, 9-10/2020
- De Michiel F., *Il reddito di cittadinanza tra contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro*, in *Var. Tem. Dir. Lav.*, 1/2019
- De Michiel F., *Il reddito di cittadinanza tra contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro*, in *Var. Tem. Dir. Lav.*, 2019
- De Robertis F. M., G. Ghezzi, *Lezioni di storia di diritto del lavoro*, Bari, Adriatica, 1971

- De Schutter O., *Activation policies for the unemployed: redefining a human rights response*, in E. Dermine, D. Dumont (a cura di), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, Bruxelles, P. I. E. Peter Lang, 2014
- De Simone G., *Problemi di identità: il “cittadino-lavoratore” e l'evoluzione del diritto del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 1995
- De Stefano V., *The rise of the “just-in-time workforce”: on-demand work, crowdwork and labour protection in the “gig economy”*, Conditions of work and employment series, n. 71, Geneva, ILO, 2016
- De Wispelaere J. e L. Morales, *Emergency basic income during the pandemic*, in *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, 2021
- Deacon A., *Perspectives on welfare. Ideas, ideologies and policy debates*, Buckingham, Open University Press, 2002
- Deakin S. e F. Wilkinson, *The Law of the Labour Market. Industrialization, Employment and Legal Evolution*, Oxford University Press, Oxford, 2005
- Defeyt P., *Un revenu de base pour chacun, plus d'autonomie pour tous*, in *Financial forum*, 2016
- Del Conte M. e S. Liebman, *I regimi di protezione dell'impiego nelle sintesi econometriche: tre domande per avviare un dibattito*, in *Pol. Econ.*, 3/2004
- Del Punta R., *CIG per sempre? Sui dispositivi di sostegno al reddito nella pandemia da coronavirus*, in *Labor*, 2020
- Del Punta R., *Note sugli ammortizzatori sociali ai tempi del Covid-19*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2/2020
- Dell'Aringa C. e T. Treu (a cura di), *Le riforme che mancano. Trentaquattro proposte per il welfare del futuro*, Bologna, Il Mulino, 2009
- Dell'Olio M., *La subordinazione nell'esperienza italiana*, in *ADL*, 1998
- Delsen L. (eds.), *Empirical Research on an Unconditional Basic Income in Europe*, Nijmegen, Springer, 2019
- Di Stasi A., *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Torino, Giappichelli, 2013
- Di Stasi A., *I diritti sociali tra status e civitatis, cittadinanza europea e integrazione sociale. Una introduzione*, in A. DI STASI (a cura di), *I diritti sociali degli stranieri*, Roma, Eidos, 2008

- Di Vittorio G., *Intervento del 20 febbraio 1957*, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, XI Commissione - Lavoro e sanità - in sede legislativa
- Diamond J., *Collapse. How Societies Choose to Fail or to Succeed*, New York, Viking Penguin, 2005
- Dieckhoff M., V. Gash, A. Mertens, L. Romeu Gordo, *Female atypical employment in the service occupations: a comparative study of time trends in Germany and the UK*, in W. Eichhorst – P. Marx (a cura di), *Non-standard employment in post-industrial labour markets*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015
- Dolowitz D. P., *British Employment Policy in the 1980s: Learning from the American experience*, Governance, 1997
- Donini A., *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2/2016
- Donini A., *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, Bologna, Bologna University Press, 2019
- Dumont D. e E. Dermine, *Le droit social et le productivisme. Marché, démarchandisation et transition écologique*, in *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte*, Malines, Kluwer, 2018
- Dumont D., *Le revenu de base universel. Avenir de la sécurité sociale? Une vue sceptique*, in *Revue de droit social*, 1/2019
- Ellis L. e K. Smith, *The global upward trend in the profit share*, in *BIS Working Papers*, n. 231, 2007
- EMPL, *Minimum income policies in EU member states*, Bruxelles, European Union, 2017
- Esping-Andersen G., *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1999
- Esping-Andersen G., *The Three World of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990
- Esposito M., *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 306/2016
- European Commission, *The Social Situation in the European Union 2008*, Bruxelles, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities
- EUROPEAN SOCIAL POLICY NETWORK (ESPN), *Poverty in Europe: a study of national policies*, 2019

- Fabozzi R., *Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 4/2016
- Faioli M., *La prospettiva del more than just per il sostegno al reddito durante la pandemia*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2020
- Fana S. e M. Fana, *Lavoro e reddito: una questione di produzione!*, Contropiano, 4 marzo 2017
- Fana S. e M. Fana, *Basta salari da fame!*, Bari, Laterza, 2019
- Fana S., *Tempo rubato, Sulle tracce di una rivoluzione possibile tra vita, lavoro e società*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2018
- Fassone E., *Una Costituzione amica*, Milano, Garzanti, 2012
- Fébvre L., *Travail: évolution d'un mot et d'une idée*, in *Journal de psychologie normale et pathologique*, vol. XII, n. 1, 1948
- Ferrajoli L., *Manifesto per l'uguaglianza*, Milano, Feltrinelli, 2018
- Ferrante V., *È incostituzionale l'esclusione dei cittadini extra-UE dai benefici sociali: si apre la via all'eguaglianza sostanziale?*, in *Riv. dir. sic. Soc.*, 2018
- Ferrante V., *Il tempo di lavoro fra persona e produttività*, Torino, Giappichelli, 2008
- Ferrante V., *Reddito di cittadinanza, retribuzione e salario minimo legale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 3/2021
- Ferrara M. D., *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *Lav. Dir.*, 4/2015
- Ferraresi M., *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, 2018
- Ferraresi M., *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, 2018
- Ferrera M., *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984
- Ferrera M., *La società del Quinto Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2019
- Ferrera M., *Ricalibrare il modello sociale europeo*, in *URGE Working Paper*, 7/2004
- Ferrera M., *The "Southern Model" of Welfare in Social Europe*, in *Journal of European Social Policy*, 1996
- Ferrera M., V. Fargion, M. Jessoula, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio editore, 2012
- Fiandaca G. e E. Musco, *Diritto penale. Parte speciale*, Bologna, Zanichelli, 2020

- Filì V., *L'inclusione da diritto a obbligo*, in M. BROLLO – C. CESTER – L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, Trieste, EUT, 2016
- Filì V., *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da covid19 e nuova "questione sociale"*, in *Il Lav. nella Giur.*, 4/2020
- Finley M., *L'economia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, Laterza, 1974
- Fisher M., *Realismo capitalista*, Roma, Nero, 2018 (ed. orig. 2009)
- Ford M., *Il futuro senza lavoro. Accelerazione tecnologica e macchine intelligenti. Come prepararsi alla rivoluzione economica in arrivo*, Milano, Il Saggiatore, 2017
- Forlivesi M., *Il c.d. "reddito di cittadinanza": luci ed ombre della via italiana al reddito minimo garantito*, in *Prof. Studi*, 5/2019
- Forlivesi M., *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un'interazione possibile?*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 4/2018
- Foucault M., *Sorvegliare e punire: nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 1975, - trad. it. 1993
- Fourastié J., *Les trente glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979
- Fourier C., *Teoria dei quattro movimenti. Il nuovo mondo amoroso*, Einaudi, Torino, 1971
- Fox Piven F. e R. Cloward, *Regulating the Poor. The functions of Public Welfare*, New York, Vintage Books, 1972
- Frase P., *Quattro modelli di futuro. C'è vita oltre il capitalismo*, 2016 (trad. it. Treccani, 2019)
- Frase P., *Quattro modelli di futuro. C'è vita oltre il capitalismo*, Roma, Treccani, 2016 (trad. it. 2019)
- Fraser D., *The evolution of the British Welfare State. A History of Social Policy since the Industrial Revolution*, London, Macmillan, 1973
- Fraser N., *Fortune del femminismo. Dal capitalismo regolato dallo Stato alla crisi neoliberista*, Verona, Ombre corte, 2014
- Frey C. e M. Osborne, *The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation*, Oxford Martin School, Programme on the Impacts of Future Technology, 2013
- Freyssinet J., *Plein emploi, droit au travail, emploi convenable*, in *Revue de l'IRES*, n. 34, 2000

- Fullbrunn S., L. Delsen, J. Vyrastekova, *Experimental Economics: A Test-Bed for the Unconditional Basic Income?*, in L. Delsen (ed.), *Empirical Research on an Unconditional Basic Income in Europe*, Nijmegen, Springer, 2019
- Fumagalli A. e C. Vercellone, *Un reddito di base come reddito primario*, in C. Gnesutta (a cura di), *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, sbilanciamoci.info, ottobre 2013
- Fumagalli A., *Il reddito di base come remunerazione della vita produttiva*, in <http://www.uninomade.org/il-reddito-di-base-come-remunerazione-della-vita-produttiva/>, 2011
- Fumagalli A., *Bioeconomia e capitalismo cognitivo. Verso un nuovo paradigma di accumulazione*, Roma, Carocci, 2007
- Fumagalli A., *Il valore politico ed economico dell'incondizionalità nella proposta di reddito di base*, in BIN ITALIA (a cura di), *Quaderni sul reddito*, 8/2018
- Fumagalli A., *Relazione sulla sostenibilità, costo e finanziamento di un reddito di base incondizionato in Italia*, in *Quaderni San Precario*, dicembre 2012
- Fumagalli A., S. Gobetti, C. Morini, R. Serino, *Reddito di base. Liberare il XXI secolo*, Roma, Momo edizioni, 2021
- Gaeta L. e A. Loffredo, *Tempi e subordinazioni*, in *Le dimensioni giuridiche dei tempi di lavoro*, a cura di B. Veneziani – V. Bavaro, Bari, Cacucci, 2009
- Gallino L., *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Bari, Laterza, 2009
- Gallo G. e S. Sacchi, *Beneficiari e spesa del reddito di cittadinanza: una stima della misura finale*, Roma, INAPP, 2019
- Garilli A., *Immigrati e diritti sociali: parità di trattamento e tutela multilivello*, in *Dir. lav. Merc.*, 2017
- Garofalo C., *I lavoratori autonomi durante l'emergenza Covid-19*, in *Il Lav. nella Giur.*, 11/2020
- Garofalo D., *Il sistema pubblico di tutela della disoccupazione*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Bari, Cacucci, 2013
- Garofalo D., *L'istituzione del fondo per il reddito di ultima istanza dei lavoratori danneggiati dal Covid-19*, in D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Fili, F. Seghezzi (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, Adapt Labour Studies, 2020

- Garofalo D., *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II, Adapt Labour Studies e-book series*, Modena, University Press, 2014
- Garofalo D., *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006
- Garofalo R., *Ammortizzatori sociali e occupabilità*, in *Dir. rel. Ind.*, 2006
- Ghera E. e D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, Cacucci, 2016
- Giorgi C. e I. Pavan, *Storia dello stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021
- Girardi S., V. Pulignano, R. Maas, *ctivated and included? The social inclusion of social assistance beneficiaries engaged in "public works"*, in *Internation Journal of Social Policy*, 9-10/2019
- Giubboni S. e A. Pioggia, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2015
- Giubboni S., *Flexi-insecurity all'italiana*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 2018
- Giubboni S., *Il diritto del lavoro dopo la pandemia: appunti per un'agenda progressista*, in *Quest. Giust.*, 2/2020
- Giubboni S., *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2014
- Giubboni S., *L'incerta europeizzazione: diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, in *DLRI*, 2003
- Giubboni S., *Lavoro e diritti in crisi: il caso italiano in prospettiva europea*, in *Pol. Dir.*, 2/2015
- Giubboni S., *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in WP CSDLE «Massimo D'Antona», 401/2019
- Giugni G., *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Napoli, Jovene, 1963
- Gnesutta C., *Garantire il reddito o il lavoro? Una ricomposizione possibile*, in <https://sbilanciamoci.info/garantire-il-reddito-o-il-lavoro-una-ricomposizione-possibile-18166/>, 2013
- Gooby T. (a cura di), *New Risks. New Welfare: the Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2004
- Goodin R. E., J. M. Rice, A. Parpo, L. Eriksson, *Discretionary time: a new measure of freedom*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008

- Goodin R., *Work and Welfare: towards a post-productivist welfare regime*, in *British Journal of Political Science*, vol. 31, n. 1, 2001
- Gorz A., *Addio al lavoro*, Firenze, Castelvechi, 2020 (ed. Orig. 2007)
- Gorz A., *L'immateriale. Conoscenza, valore, capitale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003
- Gorz A., *Metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica*, Torino, Bollati Boringhieri, 1992
- Gorz A., *Miserie del presente, ricchezza del possibile*, Roma, Manifestolibri, 1998
- Gorz A., *Miserie del presente, ricchezza del possibile*, Roma, Manifestolibri, 1998
- Gorz A., *Ricchezza senza valore, valore senza ricchezza*, in *Cadernos IHV Ideias*, 31/2005 (trad. it. in *Ecologica*, Milano, JacaBook, 2005)
- Graeber D., *Bullshit Jobs*, Milano, Garzanti, 2018
- Graeber D., *On the phenomenon of bullshit jobs. A work rant*, in *Strike!*, n. 3/2013
- Gragnoli E., *Considerazioni sulle prime esperienze e sulle prospettive delle agenzie regionali per l'impiego*, in *Il mercato del lavoro fra vecchio e nuovo diritto*, in *Quad. riv. it. Dir. Lav.*, 1993
- Gragnoli E., *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Giornale dir. Lav. e relazioni ind.*, 2012
- Granaglia E. e M. Bolzoni, *Il reddito di base*, Roma, Ediesse, 2016
- Granaglia E., *Alla ricerca di equità nel sostegno al reddito. Due limiti strutturali del reddito di cittadinanza nonostante un grande merito*, in *Riv. Pol. Soc.*, 3/2019
- Grandi M., «*Il lavoro non è una merce*»: una formula da rimeditare, in *Lav. Dir.*, 4/1997
- Gualmini E. e A. Sacchi, *Come combattere la povertà: tentativi di universalismo nel welfare state italiano*, in *Polis*, 2016
- Guarascio D. e S. Sacchi (a cura di), *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, INAPP, Roma, 2017
- Guarascio D., *La crisi pandemica e la necessità di riformare gli ammortizzatori sociali*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 152/2021
- Guariso A., *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e ai servizi*, ASGI, settembre 2020
- Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, Il Mulino, 2008
- Guizzi F., *L'indigenza alla luce della Costituzione*, in *Iustitia*, 2005

- Habermas J., *La crise de l'Etat-providence*, in *Ecrits politiques. Culture, droit, histoire*, Paris, Cerf, 1990
- Hacker J., *The Institutional Foundation of Middle-Class Democracy*, Policy Network, 2011
- Hall P. A. e D. Soskice, *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001
- Harari Y. N., *Sapiens. Da animali a dei. Breve storia dell'umanità*, Milano, Bompiani, 2017
- Herrman J., *Quitting Your Job Never Looked So Fun*, in *New York Times*, 29 ottobre 2021
- Hetschko C., A. Knabe, R. Schob, *Changing Identity: Retiring from Unemployment*, in *Economic Journal*, 124/2014
- Hohnerlein E. M., *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019)*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3/2019
- Honneth A., R. Sennett, A. Supiot, *Perché lavoro? Narrative e diritti per lavoratrici e lavoratori del XXI sec.*, Milano, Fondazione G. Feltrinelli, 2020
- Hoop R., *Political-Philosophical Perspectives on the Duty to Work in Activation Policies for the Unemployed*, in E. Dermine, D. Dumont (a cura di), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, Bruxelles, P. I. E. Peter Lang, 2014
- ICF E EUROPEAN CENTRE FOR SOCIAL WELFARE POLICY AND RESEARCH, *Peer Review on Minimum Income Benefits – securing a life in dignity, enabling access to services and integration into the labour market*, 2019
- Ichino P., *Il lavoro e il mercato*, Milano, Mondadori, 1996
- Ichino P., *La stabilità del lavoro e il valore dell'uguaglianza*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1/2005
- Ichino P., *Il collocamento impossibile. Problemi e aspettative di riforma del mercato del lavoro*, Bari, De Donato, 1982
- Ichino P., *Il tempo della prestazione nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1984
- Illich I., *Disoccupazione creativa. Un nuovo equilibrio tra le attività svincolate dalle leggi di mercato e il diritto all'impiego* (orig. *The Right to Useful Unemployment*, 1978), Milano, Red!, 2005
- Illich I., *Shadow work*, Marion Boiars Publishers Ltd., 1981
- ILO, *Dichiarazione di Philadelphia*, 10 maggio 1944

- ILO, *Global Commission on the Future of Work. Work for a brighter future*, 2019
- Immervoll H. e C. Knotz, *How Demanding Are Activation Requirements for Jobseekers?*, IZA Discussion Paper Series No. 11704, Bonn, IZA Institute of Labor Economics, 2018
- Impellizzeri G., *Le sanzioni nel reddito di cittadinanza*, in M. Marocco - S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale. Le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, Adapt Labour Studies e-Book series, n. 79, 2019
- Innocenti E., E. Rossi, E. Vivaldi (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, Il Mulino, 2020
- INPS, *Report trimestrale Rei-Rdc-Rem (aprile 2019 – settembre 2021)*, ottobre 2021
- ISTAT, *I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo*, Roma, 2019
- Istat, *Mercato del lavoro, redditi e misure di sostegno: una stima statistica integrata*, 17 gennaio 2022
- Jaeggi R., *Nuovi lavori, nuove alienazioni*, Roma, Castelvecchi, 2020
- Jovanovic B. e P. L. Rousseau, *General Purpose Technologies*, Working Paper, National Bureau of Economic, 2005
- Kallis G., *L'alternativa della decrescita*, in *Effimera*, 2017
- Kangas O., M. Ylikanno, M. Niemela, *Trust, capabilities, confidence and basic income*, in O. Kangas, S. Jauhiainen, M. Simanainen, M. Ylikanno, *Experimenting with Unconditional Basic Income. Lessons from the Finnish BI Experiment 2017-2018*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2021
- Kangas O., S. Jauhiainen, M. Simanainen, M. Ylikanno, *Experimenting with Unconditional Basic Income. Lessons from the Finnish BI Experiment 2017-2018*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2021
- Karabarbounis L. e B. Neiman, *The global decline of the labour share*, in *Q. J. Econ.*, 2014
- Kenny B. L. e G. Serughetti, *Un altro genere di ripartenza*, in *Jacobin*, 10/2021
- Keynes J. M., *Possibilità economiche per i nostri nipoti*, Milano, Adelphi, 2009 (ed. orig. 1930)
- Konle-Seidl R. A., *Strengthening minimum income protection in the EU*, European Parliament, 2021

- Korpi W. e J. Palme, *The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries*, in *American Sociological Review*, 5/1998
- Kreider T., *The Busy Trap*, in *The New York Times*, 30 giugno 2012
- Krugman P., *Robots and Robber Barons*, in *New York Times*, 9 dicembre 2012
- Kucklich J., *Precarious playbour: Modders and the digital games industry*, in *Fibreculture Journal*, vol. 25, n. 1, 2005
- *L'innovazione dell'INPS per il rilancio del Paese. XX rapporto annuale*, luglio 2021
- Lafargue P., *Il diritto alla pigrizia*, 1883 (trad. it. Massari ed., 1996)
- Lagala C., *La nozione di disoccupato e gli incentivi per il reinsierimento lavorativo*, in C. Lagala (a cura di), *Part-time verticale e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, Giuffrè, Milano, 2004
- Landes D. S., *Prometeo liberato*, Torino, Einaudi, 1978
- Lassandari A., *Il reddito, il salario e la «mossa del cavallo» (a proposito di un recente convegno su reddito di cittadinanza e salario minimo)*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2014
- Lassandari A., *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, in R. De Luca Tamajo – M. Rusciano – L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Napoli, Jovene, 2004
- Lassandari A., *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *Lav. Dir.*, 2/2016
- Lassandari A., *Oltre la «grande dicotomia»? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lav. Dir.*, 1/2019
- Latouche S., *L'invenzione dell'economia*, Torino, Bollati Boringhieri, 2010 (ed. Orig. 2005)
- Lawlor E., H. Kersley, S. Steed, *A Bit Rich: Calculating the Value to Society of Different Professions*, London, New Economics Foundation, 2009
- Lazzarato M., *Immaterial Labor*, in *Generation Online*, 1997
- Lazzarato M., *Lavoro immateriale. Forme di vita e produzione di soggettività*, Verona, Ombre Corte, 1997
- Lazzarato M., *Le concept de travail immatériel: la grande industrie*, in *Futur Antérieur*, 10/1992
- Le Goff J., *Tempo della Chiesa e tempo del mercante*, Torino, Einaudi, 1977
- Leonardi E., *Lavoro, natura, valore. André Gorz tra marxismo e decrescita*, Napoli-Salerno, Orthotes, 2017

- Leontief W., *National Perspective: The Definition of Problem and Opportunities*, in *The Long-Term Impact of Technology on Employment and Unemployment*, National Academy of Engineering, 1983
- Leoy-Beaulieu P., *Trattato teorico-pratico di economia politica*, I, Torino, UTET, 1897
- Leschke J., *Non-standard employment of women in service sector occupations: a comparison of European countries*, in W. Eichhorst – P. Marx (a cura di), *Non-standard employment in post-industrial labour markets*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015
- Levi P., *Arbeit macht frei*, in *Triangolo Rosso*, 1959
- Liso F., *Appunti su alcuni profili dell'articolo 19, decreto-legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3/2009
- Liso F., *Gli ammortizzatori: un cantiere sempre aperto*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 4/2014
- Liso F., *Lo Statuto dei lavoratori, tra amarcord e prospettive per il futuro*, in *Lav. Dir.*, 2010
- Lizzardi O., *I congressi della Cgil*, voll. IV-V, Roma, Editrice sindacale italiana, 1985
- Lockwood B. B., C. G. Nathanson, E. Glen Weyl, *Taxation and the Allocation of Talent*, in *Journal of Political Economy*, n. 5, 2017
- Lodemel I. e H. Trickey, *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, Bristol, Bristol University Press, 2001
- Lohmann H. e I. Marx (a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019
- Longo E., *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un titolo di competenza statale*, in *Giur. Cost.*, 2010
- Losurdo F., *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016
- Lotmar P., *Der Arbeitstvertag*, II, Leipzig, Duncker & Humblot, 1908
- Lowy M., *Segnalatore d'incendio*, Torino, Bollati Boringhieri, 2004
- Loy G., *Fondata sul lavoro*, in E. Ghera – A. Pace, *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene, 2009
- Lyon-Caen A. e A. Perulli, *Valutare il diritto del lavoro*, Padova, Cedam, 2010
- Lyon-Caen G., *Propos d'un nouveau docteur: réflexions à l'usage des jeunes juristes*, in *Lav. Dir.*, 1990
- Magnani M., *Problemi giuridici del salario minimo legale nell'ordinamento italiano*, in *Giur.it*, 2015

- Maino F. e F. Razetti, *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Torino, Giappichelli, 2019
- Malthus T., *An Essay on the Principle of Population*, 1798
- Mancini F., *Art. 4*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1979
- Mancini F., *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1957
- Manfrini L., W. Baggi, *Tiziano Terzani: il kamikaze della pace*, Archivi RSI, 2002
- Mantouvalou V. (eds.), *The Right to Work. Legal and philosophical perspectives*, Oxford e Oregon, Hart, 2015
- Manyika J. et al., *Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy*, McKinsey Global Institute, 180/2013
- Marazzi C., *L'eco-reddito di base contro il produttivismo*, effimera.org, 27 aprile 2017
- Marazzi C., *Capitalismo digitale e modello antropogenetico di produzione*, in J. L. Laville – C. Marazzi – M. La Rosa – F. Chicchi, *Reinventare il lavoro*, Roma, Sapere2000, 2005
- Marazzi C., *Il posto dei calzini. La svolta linguistica dell'economia e i suoi effetti sulla politica*, Torino, Bollati Boringhieri, 1999
- Marchal S. e N. Van Mechelen, *A New Kid in Town? Active Inclusion Elements in European Minimum Income Schemes*, in *Social Policy & Administration*, vol. 51, n. 1, 2017
- Marchal S., I. Marx, N. Van Mechelen, *Minimum Income Protection in the Austerity Tide*, in *Iza Journal of European Labour Studies*, vol. 5, no. 1
- Marchal S., I. Marx, *Stemming the Tide: What Have EU Countries Done to Support Low-Wage Workers in an Era of Downward Wage Pressures?*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 28, no. 1, 2017
- Marcuse H., *Eros e civiltà*, Torino, Einaudi, 2001
- Marcuse H., *L'uomo a una dimensione. L'ideologia della società industriale avanzata*, Torino, Einaudi, 1999 (orig. 1964), p. 9
- Marcuse H., *Saggio sulla liberazione. Dall'«uomo a una dimensione» all'utopia*, Torino, Einaudi, 1969
- Maresca A., *Il diritto del lavoro al tempo del covid-19*, in *federalismi.it*, aprile 2020

- Mariucci L. (a cura di), *Dopo la flessibilità, cosa? Le nuove politiche del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2006
- Mariucci L., *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberismo*, in WP CSDLE Massimo D'Antona.it, n. 407/2020
- Mariucci L., *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberismo*, in B. CARUSO – R. DEL PUNTA – T. TREU (a cura di), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2020
- Marocco M., *La condizionalità nel reddito di cittadinanza: continuità e discontinuità*, in M. Marocco - S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale. Le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, Adapt Labour Studies e-Book series, n. 79, 2019
- Marocco M., *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il Patto di servizio*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2008
- Marrone M., *Rights against the machine! Il lavoro digitale e le lotte dei riders*, Milano, Mimesis, 2021
- Marshall T. H., *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, 1950
- Martelloni F., *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, Bologna, BUP, 2012
- Martelloni F., *Lavoro, diritto e democrazia*, Milano, Wolters Kluwer, 2018
- Martelloni F., *Metamorfosi del lavoro e polisemia del tempo: riconoscerlo, proteggerlo, remunerarlo*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 2/2019
- Marx I. e K. Nelson, *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, 2013
- Marx K. e F. Engels, *Die Deutsche Ideologie*, 1845
- Marx K. e F. Engels, *Opere*, Roma, Editori Riuniti, 1976
- Marx K., *Salario, prezzo e profitto*, 1865 (trad. it. Bompiani, 2013)
- Marx K., *Il Capitale*, 1867 – trad. it. Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1945
- Marx K., *Il Capitale*, 1894 (trad. it. Einaudi, 1975)
- Marx K., *Lineamenti fondamentali di critica dell'economia politica [1857-1858]*, Roma, Manifestolibri, 2012
- Matsaganis M., A. Paulus, H. Sutherland, *The take-up of social benefits*, Research Note, European Observatory on the Social Situation, 2008
- Mattick P., *The Economics of Cybernation*, in *New Politics*, 4/1962
- Mazziotti M., *Il diritto al lavoro*, Milano, Giuffrè, 1956

- Mazzotta O., *Diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2019
- Mazzotta O., *Le molte eredità dello Statuto dei lavoratori*, in *Lav. Dir.*, 2010
- McBritton M., *Migrazioni economiche e ordinamento italiano: una prospettiva giuslavoristica*, Bari, Cacucci, 2017
- Meda D., *Repenser le travail et l'emploi par l'écologie*, in *Projet*, n. 361, *Je travaille, donc j'existe?*, 2017
- Meda D., *Società senza lavoro. Per una nuova filosofia dell'occupazione*, Milano, Feltrinelli, 1997
- Meda D., *Work and employment in a post-growth era*, in I. Cassiers – K. Marechal - D. Meda (a cura di), *Post-growth Economics and Society: Exploring the Paths of a Social and Ecological Transition*, New York, Routledge, 2018
- Meidner R., *Capitale senza padrone. Il progetto svedese per la formazione collettiva del capitale*, Roma, Edizioni Lavoro, 1980
- Mein Grundeinkommen, *Basic Income Pilot Project. How does a basic income change our society?*, Berlin, 2020
- Melossi D. e M. Pavarini, *Carcere e fabbrica*, Bologna, Il Mulino, 1977
- Menegatti E., *Il salario minimo nel quadro europeo e comparato*, in *Giorn. Dir. Lav. Relaz. Ind.*, 1/2021
- Mengoni L., *Diritto e valori*, Bologna, Il Mulino, 1985
- Mengoni L., *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, M. NAPOLI (a cura di), Milano, Vita e Pensiero, 1998
- Mengoni L., *Le contrat de travail en droit italien*, Ceca, Eurolibri, 1966
- Michael D., *Cybernation: The Silent Conquest*, Center for the Study of Democratic Institution, 1962
- Mingione E. e E. Pugliese, *Il lavoro*, Roma, Carocci, 2009
- *Minimum Income Policies in EU Member States*, Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, 2017
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma, ottobre 2001
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Primi dati sulla sperimentazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) nei grandi comuni*, Roma, 2014
- Miscione M., *I diritti dei disoccupati e inoccupati*, in *Studi in memoria di Matteo Dell'Olio*, Torino, Giappichelli, 2008

- Modica Scala G., *Il workfare di Di Maio organizza lo sfruttamento. Intervista a Van Parijs*, Jacobin Italia, 1 febbraio 2019
- Modica Scala G., *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona».IT*, n. 402/2019
- Molaschi V., *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, Giappichelli, 2008
- Monnier J. M. e C. Vercellone, *Le financement du revenu social garanti comme revenu primaire, Approche méthodologique*, in *Mouvements*, vol. 73, no. 1, 2013
- Morini C., *Per amore o per forza. Femminilizzazione del lavoro e biopolitiche del corpo*, Verona, Ombre corte, 2010
- Morrone A., *Brevi cenni sui primi orientamenti della giurisprudenza penale in tema di reddito di cittadinanza*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2020
- Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1991
- Mortati C., *Il lavoro nella costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1956
- Moulier-Boutang Y., *La troisième transition du capitalisme*, in C. Azais – A. Corsani
- P. Dieuaide (a cura di), *Vers un capitalisme cognitif. Entre mutations du travail et territoires*, Paris, L'Harmattan, 2003
- Moulier-Boutang Y., *Le capitalisme cognitif. La nouvelle grande transformation*, Paris, Edition d'Amsterdam, 2007
- Moulier-Boutang Y., *Pour un revenu d'existence de pollinisation contributive*, in *Multitudes*, 2/2016
- Muffels R. e E. Gielens, *Job search, employment capabilities and well-being of people on welfare in the Dutch “Participation Income” experiments*, in L. Delsen, *Empirical Research on an Unconditional Basic Income in Europe*, Nijmegen, Springer, 2019
- Muffels R., E. Gielens, *Job Search, Employment Capabilities and Well-being of People on Welfare in the Dutch ‘Participation Income’ Experiments*, in L. Delsen (eds.), *Empirical Research on an Unconditional Basic Income in Europe*, Nijmegen, Springer, 2019
- Natili M., *The Politics of Minimum Income: Explaining path departure and policy departure in the age of austerity*, Palgrave Macmillan, 2019
- Natoli U., *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1955

- Nedelkoska L. e G. Quintini, *Automation, skills use and training*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n. 202/2018
- Negri A., *Il rapporto capitale/lavoro nel capitalismo cognitivo (2008)*, in ID., *Inventare il comune*, Roma, DeriveApprodi, 2012
- Nobile I., *Oltre il lavoro salariato: il reddito di cittadinanza tra utopia e realtà*, in *Crisi e conflitti* | periodico online, 2006
- Noble D., *La questione tecnologica*, Torino, Bollati Boringhieri, 1993
- OCSE, *Automation and Independent Work in a Digital Economy. Policy Brief on The Future of Work*, maggio 2016
- OECD, *Le revenu de base: que changerait-il?, Synthèse sur l'avenir du travail*, 2017
- Offe C., *A Non-productivist Design for Social Policies*, in P. Van Parijs (ed.), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, London, Verso, 1992
- Offe C., *Politica sociale, solidarietà e Stato nazionale*, in M. FERRERA, *Stato sociale e mercato mondiale*, Torino, Giappichelli, 1993
- Olivieri A., *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?*, Torino, Giappichelli, 2017
- Ortega S. G. e S. Barcelon Cobedo, *El Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital: una norma trascendental en la configuración del sistema español de Seguridad Social*", in *El Ingreso Mínimo Vital (Comentarios al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)*, Valencia, Edit. Tirant lo Blanch, 2020
- Oskoz J., A. Krakenberger, M.A. Navarro, *El derecho a una vida digna, a debate en el Parlamento Vasco*, in *Noticias de Gipuzkoa*, 19 gennaio 2022
- OXFAM, *La pandemia della disuguaglianza*, gennaio 2022
- Paci M., *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, Il Mulino, 2005
- Paci N., *Disoccupazione e strumenti di sostegno del reddito nel Jobs Act: quale rapporto tra bisogno e tutela, soprattutto dei lavoratori non standard?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 4/2016
- Paci N., *La condizionalità*, in M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, Giappichelli, 2013
- Paci N., *La tutela dei disoccupati e le politiche di workfare*, in *Riv. Giur. Lav.*, 4/2006

- Paine T., *La giustizia agraria (1796). Contro la legge agraria e il monopolio agrario*, in T. Magri, *I diritti dell'uomo e altri scritti politici*, Roma, Editori Riuniti, 1978
- Pallini M., *Il lavoro economicamente dipendente*, Padova, Cedam, 2013
- Panzera C., *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, 4/2010
- Papadopoulos T., *The Recommodification of European Labour: Theoretical and Empirical Explorations*, working paper n.3, European Research Institute, University of Bath, 2005
- Pascucci P., *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 106/2019
- Pascucci P., *Vecchi e nuovi modelli di protezione sociale. Fondamenti, sostenibilità, criticità*, Seminario della «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», Bologna, 17 maggio 2019
- Paton C., *Time has come' for universal basic income, says Sturgeon*, in *Indipendent*, 4 maggio 2020
- Peck J., *Workfare States*, New York and London, The Guilford Press, 2001
- Pedrazzoli M., *Forme giuridiche del lavoro e mutamenti della struttura sociale*, in M. BIAGI - Y. SUWA (eds.), *Il diritto dei disoccupati. Studi in onore di Koichiro Yamaguchi*, Milano, Giuffrè, 1996
- Pedrazzoli M., *Lavoro sans phrase e ordinamento dei lavori. Ipotesi sul lavoro autonomo*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1/1998
- Peemans-Poullet E., *Un bon mari ou un bon salire? Féminisme en sécurité sociale, une si longue marche*, Bruxelles, Université des femmes, 2010
- Pellissero M., *Truffa per conseguire erogazioni pubbliche: circostanza aggravante o fattispecie autonoma?* (nota a Cass. 15 ottobre 1998), in *Dir. pen. e proc.*, 1999
- Penner J., *Aristotle, Arendt and the Gentleman*, in V. Mantouvalou (a cura di), *The Right to Work. Legal and philosophical perspectives*, Oxford e Oregon, Hart, 2015
- Persiani M. e M. D'Onghia, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2018
- Persiani M., *Art. 38*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1979
- Persiani M., *Crisi economica e crisi del welfare state*, in *Giorn. Dir. Lav. rel. Ind.*, 2013

- Persiani M., *Sulla garanzia costituzionale dei mezzi adeguati alle esigenze di vita*, in *Dir. Rel. Ind.*, 154/2017
- Perulli A., *Covid-19 e diritto del lavoro: emergenza, contingenza e valorizzazione del lavoro dopo la pandemia*, in *Labor*, 4/2020
- Perulli A., *Il diritto del lavoro «oltre la subordinazione»: le collaborazioni etero-organizzate e le tutele minime per i riders autonomi*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona».IT*, 410/2020
- Perulli A., *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme digitali*, Padova, CEDAM, 2018
- Perulli A., *Lavoro autonomo e dipendenza economica*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1/2003
- Perulli A., *Locatio operis e "lavoro sans phrase" nella prospettiva di un nuovo statuto giuridico dei lavoratori*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 21/1998
- Pessi R., *Il diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Roma, Cacucci, 2019
- Pessi R., *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3/2016
- Pessi R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2014
- Pessi R., *Previdenza e assistenza tra universalità e sostenibilità*, in *Mass. giur. Lav.*, 2018
- Piccinini A. e C. Sorgi, *Salario minimo per combattere il lavoro povero*, in *Quest. Giust.*, 19/1/2022
- Piketty T., *Allocation compensatrice de revenue ou revenue universel*, in R. Godino et al., *Pour une réforme du RMI*, Note de Fondation Saint Simon, 1999
- Pizzolato F., *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, in *Riv. Dir. Lav. Sic. Soc.*, 2005
- Pizzolato F., *La social card all'esame della Corte costituzionale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2010
- Planiol M. e G. Ripert, *Traité élémentaire de droit civil*, Paris, LGDJ, 1947
- Polanyi K., *The great transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press, 1944
- Preti D., *Istituto nazionale fascista per la previdenza sociale (Infps)*, in V. De Grazia e S. Luzzatto (a cura di), *Dizionario del fascismo*, Torino, Einaudi, 2002
- Proia A., *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*, in *Giorn. Dir. Lav. Relaz. Ind.*, 1/2021

- Prosperetti G., *Ripensiamo lo stato sociale*, Torino, Giappichelli, 2019
- Prosperetti G., *Dall'art. 3 agli artt. 35 ss. della Costituzione*, in E. Ghera – A. Pace, *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene, 2009
- Prosperetti G., *Nuove politiche per il welfare state*, Torino, Giappichelli, 2013
- Prosperetti G., *Un nuovo welfare per la società post-industriale*, Torino, Giappichelli, 2008
- Prosperetti U., *Sul diritto al lavoro*, in *Problemi di diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1970
- Pulignano V., *Work in deregulated labour markets: a research agenda for precariousness*, Working papers, 03/2019, European Trade Union Institute
- Quine M. S., *Italy's Social Revolution: Charity and Welfare from Liberalism to Fascism*, New York, Palgrave MacMillan, 2002
- Raitano M. e M. Franzini, *Quando svanisce il reddito da lavoro. Ipotesi di riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 131/2020
- Raitano M., G. Gallo, M. Jessoula, *Fighting poverty and social exclusion. Including through minimum income schemes*, European Parliament, Luxembourg, 2021
- Raitano M., M. Franzini, E. Granaglia, *Il covid19 e i sistemi di protezione sociale: riflessioni sul presente e sul futuro*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 122/2020
- Raitano M., M. Franzini, E. Granaglia, *La predistribuzione e le sue ragioni*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 44/2016
- Raitano M., M. Jessoula, E. Pavolini, M. Natili, *ESPN Thematic Report on In-work Poverty*, Italy, 2019
- Ranci Ortigosa E., *Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri a oggi*, in D. Mesini – E. Ranci Ortigosa (a cura di), *Povert , esclusione sociale e politiche di contrasto*, in *i Quid*, 10/2011
- Ratti L., *Il pilastro sociale europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, in W. Chiaromonte - M.D. Ferrara (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, Milano, Franco Angeli, 2018
- Ratti L., *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*, in *Giorn. Dir. Lav. Relaz. Ind.*, 1/2021
- Ravaioli C. e B. Trentin, *Processo alla crescita*, Roma, Editori Riuniti, 2000

- Ravelli F., *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, Giappichelli, 2018
- Ravelli F., *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Torino, Giappichelli, 2020
- Rawls J., *The Priority of Right and Ideas of Good*, in *Philos. Public Aff.*, Vol. 17, No. 4, 1988
- Rawls J., *Liberalismo politico*, Torino, Einaudi, 2012 [ed. orig. 1993]
- Rawls J., *Saggi. Dalla giustizia come equità al liberalismo politico*, [a cura di S. VECA], Torino, Edizioni di comunità, 2001
- *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, novembre 2021
- Renga S., *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2021
- Revelli M., *Poveri, noi*, Torino, Einaudi, 2010
- Reyneri E., *Anti-poverty policies and the (decreasing) social cohesion in Europe. A comment*, in *Stato e mercato*, 2015
- Rifkin J., *La fine del lavoro. Il declino della forza-lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Milano, Baldini-Castoldi, 1995
- Ripert G., *Les forces créatrices du droit*, Paris, LGDJ, 1955, n. 109
- Rivero R., *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, in *QuestioneGiustizia.it*, 6 giugno 2019
- Rodotà S., *Il diritto di avere diritti*, Bari, Laterza, 2012
- Rogers B., *Basic income and the resilience of social democracy*, in *Comparative Labour Law and Policy Journal*, 2019
- Romagnoli U., *Art. 3, co. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, G. Branca (a cura di), Bologna-Roma, Zanichelli, 1979
- Romagnoli U., *Controcorrente*, in *Lav. Dir.*, 2015
- Romagnoli U., *Il lavoro in Italia*, Bari, Laterza, 1995
- Romagnoli U., *Quel diritto che dal lavoro prende il nome*, in *Lav. e dir.*, 4/2018
- Romagnoli U., *Un diritto da ripensare*, in *Lav. Dir.*, 1995
- Rota A., *I creatori di contenuti digitali sono lavoratori?*, in *Lab. Law Iss.*, 2/2021
- Rousselet J., *Allergie au travail*, Paris, Seuil, 1975

- Ruggeri A., *Appunti per uno studio della dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 1/2011
- Rullani E., *Le capitalism cognitif\_ du déjà vu?*, in *Multitudes*, 2/2000
- Russell B., *Strade per la libertà (1918)*, Roma, Newton Compton, 1971
- Russell B., *Elogio dell'ozio*, Milano, TEA, 2018 (ed. Orig. 1935)
- Sabaté M. A., *Revenu universel: dépasser le theoreme d'impossibilité*, in *ESPRIT*, 442/2018
- Sacchi S., *Che fine ha fatto il reddito minimo di inserimento?*, in *Mulino*, n. 5, 2006
- Sacchi S., *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia*, in *Giornale dir. lav. e rel. Ind.*, 2/2011
- Sachs J. P. e L. J. Kotlikoff, *Smart Machines and Long-Term Misery*, National Bureau of Economic Research, WP n. 18629, 2012
- Sahlins M., *L'economia dell'età della pietra*, Milano, Eleuthera, 2020
- Saint-Simon C. H., *Introduction aux travaux scientifiques du XIX siècle*, Paris, 1808
- Salais R., *Liberté du travail et capacités: une perspective pour la construction européenne*, in *Droit soc.*, 1999
- Salazar C., *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, in *costituzionalismo.it*, 2/2021
- Salazar C., *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, Jovene, 2015
- Salazar C., *Jobs act e Costituzione*, in *QC*, 2016
- Salvo N., *Come si può finanziare il reddito di base*, in *BIN ITALIA*, 6 novembre 2020
- Sandel M., *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e di perdenti*, Milano, Feltrinelli, 2021
- Sandulli P., *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticità e problemi di finanziamento*, in *Mass. giur. Lav.*, 3/2019
- Santini L., *La stagione delle leggi regionali sul reddito minimo: bilanci e prospettive*, in *QR*, 1/2011
- Santoro Passarelli F., *Spirito del diritto del lavoro*, in *Saggi di diritto civile*, II, Napoli, Jovene, 1961
- Santoro Passarelli G., *Il lavoro parasubordinato*, Milano, Franco Angeli, 1979
- Santoro Passarelli G., *Falso lavoro autonomo e lavoro autonomo economicamente debole ma genuino: due nozioni a confronto*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 1/2013

- Saraceno C. (a cura di), *Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale. Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997-2001*, Roma, Carocci, 2002
- Saraceno C., A. Marano, C. Berliri, A. C. Giorio, M. Centra, D. Checchi, P. Bozzao, A. Ciarini, N. De Capite, M. Franzini, C. Gori, *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ottobre 2021
- Saraceno C., *Il lavoro non basta. La povertà in Europa ai tempi della crisi*, Milano, Feltrinelli, 2015
- Sartori A., *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013
- Seghezzi F., *Reddito, lavoro e persona. Prospettive e criticità ai tempi del reddito di base*, in *Prof. Studi*, n. 5/11, 2019
- Seminara S., Sub art. 316 ter c.p., in *Commentario breve al codice penale*, a cura di G. Forti, S. Seminara, G. Zuccalà, Padova, Cedam, 2017
- Sen A. K., *The idea of justice*, London, Allen Lane, 2009
- Sen A. K., *Capabilities, lists, and public reason: continuing the conversation*, in *Feminist Economics*, 10/2004
- Sigillò Massara G., *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2/2021
- Sigillò Massara G., *Dall'assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno)*, Torino, Giappichelli, 2019
- Sigillò Massara G., *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 3/2021
- Simon H., *UBI and the Flat Tax*, in Philippe Van Parijs et al., *What's Wrong with a Free Lunch?*, Boston, Beacon Press, 2001
- Spagnuolo Vigorita L., *Subordinazione e diritto del lavoro. Problemi storico-critici*, 1967
- Spagnuolo Vigorita L., *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1959
- Spano P., U. Trivellato, N. Zanini, *Le esperienze italiane di misure di contrasto alla povertà: che cosa possiamo imparare?*, Alleanza italiana contro la povertà, paper tecnico 1, 2013

- Spattini S., *La nuova condizionalità all'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva della riforma del sistema degli ammortizzatori*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2010
- Spattini S., *Legge di bilancio 2022: un quadro ragionato dei correttivi al Reddito di Cittadinanza*, Adapt, WP n. 12/2021
- Speciale V., *La trasformazione del diritto del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 4/2016
- Speciale V., *Il problema della legittimità costituzionale del contratto a tutele crescenti*, in *La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea?*, Atti del seminario in previsione dell'udienza pubblica della Corte Costituzionale del 25 settembre 2018 sulla questione di costituzionalità sul d. Lgs. n. 23/2015, Ferrara, Università degli Studi di Ferrara, 28 giugno 2018
- Spinelli A. e E. Rossi, *Il manifesto di Ventotene*, Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli, Ventotene, 1991
- Srnicek N. e A. Williams, *Inventare il futuro. Per un mondo senza lavoro*, Roma, Nero, 2018
- Standing G., *Basic Income and How We Can Make It Happen*, London, Penguin, 2017
- Standing G., *Diventare cittadini*, Milano, Feltrinelli, 2015
- Standing G., *The precariat. The new dangerous class*, London, Bloomsbury Academic, 2011
- Stiglitz J., *La grande frattura*, Torino, Einaudi, 2016
- *Strengthening Minimum Income Protection to Combat Poverty and Social Exclusion in the Covid-19 Pandemic and Beyond*, 9 ottobre 2020
- Supiot A., *Critique du droit du travail*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994
- Supiot A., *Lavoro autonomo e lavoro subordinato*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2000
- Supiot A., *Alla ricerca della concordanza dei tempi (le disavventure europee del «tempo di lavoro»)*, in *Lav. Dir.*, 1997
- Supiot A., *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa*, Roma, Carocci, 2003 (ed. orig. 1999)
- Supiot A., *La sovranità del limite. Giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, Milano, Mimesis, 2021
- Taschini L., *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, Giappichelli, 2019
- Terranova T., *Free labor: Producing culture for the digital economy*, in *Social Text*, 2/2000

- The Care Collective, *Manifesto della cura. Per una politica dell'interdipendenza*, Roma, Alegre Edizioni, 2020
- Thompson E. P., *Tempo e disciplina del lavoro*, Et. Al Edizione, 2011
- Tilgher A., *Homo faber. Storia del concetto di lavoro nella civiltà occidentale. Analisi filosofica di concetti affini*, Roma, Libreria di scienze e lettere, 1929
- Tiraboschi M., *Mercati, regole, valori*, in Relazione AIDLASS 2019 «*Persona e lavoro tra tutele e mercato*», 3 giugno 2019
- Tiraboschi M., *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'art. 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30: prospettive di attuazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego, Commentario al D. Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 e prospettive di attuazione dell'articolo 1, legge 14 febbraio 2003, n. 30*, Milano, Giuffré, 2003
- Titmuss R. M., *Essays on "the welfare state"*, Yale University Press, 1959
- Topo A., *Obbligo di lavoro e libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere "sociale"*, in M. Broilo, C. Cester, L. Menghini (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni.*, Trieste, EUT, 2016
- Torre V., *Il contrasto penale alla illegalità in materia di tutela del reddito*, in *Lav. Dir.*, 2018
- Torsello L., *Il lavoro degli influencers: percorsi di tutela*, in *Lab. Law Iss.*, 2/2021
- Toso S., *Il reddito di base: fondamenti teorici e problemi applicativi*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 4/2018
- Toso S., *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Bologna, Il Mulino, 2016
- Toso S., *Selettività o universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali*, in *Pol. Econ.*, n. 1, 1998
- Treu T., *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, in *Giorn. Dir. Lav. Relaz. Ind.*, 1/2021
- Treu T., *Per un nuovo programma di politiche del lavoro*, in L. Mariucci (a cura di), *Dopo la flessibilità, cosa?*, Bologna, 2006
- Tripodina C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013
- Tripodina C., *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1/2016
- Tufo M., *I working poor in Italia*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 1/2020

- Tullini P., *Digitalizzazione dell'economia e frammentazione dell'occupazione. Il lavoro instabile, discontinuo, informale. Tendenze in atto e proposte di intervento*, in *Riv. Giur. Lav.*, 4/2016
- Tullini P., *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza. Un dialogo aperto*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 4/2018
- Tullini P., *Web e lavoro. Profili evolutivi di tutela*, Torino, Giappichelli, 2017
- Valente L., *La sospensione delle misure di condizionalità*, in D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Fili, F. Seghezzi (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, Adapt Labour Studies, 2020
- Valente L., *Reddito di cittadinanza e politiche attive per il lavoro, oggi*, in *Riv. Giur. Lav.*, 3/2021
- Vallebona A., *La riforma del lavoro 2012*, Torino, Giappichelli, 2014
- Valli V., *La proposta delle fasce orarie*, in V. Valli (a cura di), *Tempo di lavoro e occupazione*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1988
- Van Lancker A., A. Aranguiz, H. Verschueren, *Expert study on a binding eu framework on adequate national minimum income schemes. Making the Case for an EU Framework Directive on Minimum Income*, 10 October 2020
- Van Oorschot W., *Deservingness and conditionality of solidarity*, in *Soc. Wetenschappen*, Vol. 41, No. 3, 1998
- Van Parijs P. (eds.), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, London, Verso, 1992
- Van Parijs P. e Y. Vanderborght, *Il reddito di base. Una proposta radicale.*, Bologna, Il Mulino, 2017
- Van Parijs P. e Y. Vanderborght, *Il reddito minimo universale*, Milano, Università Bocconi editore, 2006
- Van Parijs P., *Oltre la solidarietà. I fondamenti etici dello Stato sociale e del suo superamento*, in BIN ITALIA (a cura di), *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, Roma, Manifestolibri, 2009
- Van Parijs P., *Why Surfers Should Be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income*, in *Philosophy and Public Affairs*, vol. 20, n. 2/1991
- Van Parijs P., *Basic Income: Finland's Final Verdict*, in *Social Europe*, 7 maggio 2020
- Vardaro G., *Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro*, p. 257, in ID., *Itinerari*, Milano, FrancoAngeli, 1990
- Veltz P., *La nouvelle révolution industrielle*, in *Revue du MAUSS*, 18/2001

- Veneto G. e A. Coppola, *Legittimità costituzionale della diversità di trattamento minimo pensionistico tra lavoratori autonomi e subordinati*, in *Dir. Lav.*, 2/1986
- Veneziani B. e V. Bavaro (a cura di), *Le dimensioni giuridiche dei tempi di lavoro*, Bari, Cacucci, 2009
- Veneziani B., *Intervento sul tema: «Il lavoro e i lavori»*, in *Lav. Dir.*, 1989
- Ventura R. A., *Teoria della classe disagiata*, Roma, MinimumFax, 2017
- Vercellone C. (a cura di), *Capitalismo cognitivo. Conoscenza e finanza nell'epoca post-fordista*, Roma, manifestolibri, 2006
- Vercellone C., *Lavoro, distribuzione del reddito e valore nel capitalismo cognitivo. Una prospettiva storica e teorica*, in *Riv. Soc. Lav. Org. Ec.*, n. 115/2009
- Vernant J. P., *Mito e pensiero presso i greci*, Torino, Einaudi, 1978
- Vignarca F., *Controfinanziaria/Nel 2022 boom di spese militari*, in *Sbilanciamoci.info*, 6 dicembre 2021
- Villa E., *Attivazione e condizionalità al tempo della crisi: contraddizioni di un modello (almeno formalmente) improntato alla “flexicurity”*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2/2018
- Vincieri M., *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1/2020
- Vincieri M., *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *Lav. Dir.*, 2/2017
- Virno P., *Quelques notes à propos du general intellect*, in *Futur antérieur*, 10/1992
- Viscomi A., *Servizi per l'impiego: i “patti di servizio”*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2007
- Vishmidt M., *Permanent reproductive crisis: an interview with Silvia Federici*, in *metamute.org*, 7 marzo 2013
- Watts B. e S. Fitzpatrick, *Welfare conditionality*, London, Routledge, 2018
- Weil S., *The need for roots*, Routledge, 2002 (orig. 1949)
- Widerquist K., J. A. Noguera, Y. Vanderborght, J. De Wispelaere, *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Chichester, Blackweel Wiley, 2013
- Wilkinson R. e K. Pickett, *La misura dell'anima. Perché le diseguaglianze rendono le società più infelici*, Milano, Feltrinelli, 2009
- Zagrebelsky G., *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art. 1*, Torino, Einaudi, 2013
- Zannella M., E. Aloè, M. Corsi, A. De Rose, *Work and care in the Covid-19 crisis: isn't it time for fathers?*, in *InGenere*, 24/11/2020
- Zilio Grandi G. e M. Sferrazza, *Riforma degli ammortizzatori sociali e misure anticrisi*, in L. Fiorillo, A. Perulli (a cura di), *Il nuovo diritto del lavoro*, vol. II, *Rapporto individuale e processo del lavoro*, Torino, 2014

- Zoli C., A. Lassandari, E. Villa, C. Carta, N. De Luigi, G. Guidetti, L. Cattani, *Working, yet poor. National report Italy – executive summary*, 2021
- Zoli M., *I sistemi di welfare state nei paesi dell'Unione Europea*, LLEE Working Document, 1/2004
- Zoppoli L., *Contratto, contrattualizzazione, contrattualismo: la marcia indietro del diritto del lavoro*, in *RIDL*, 2011
- Zoppoli L., *Flex/insecurity*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012
- Zoppoli L., *Flexicurity (dir. Lav.)*, in *Diritto on line* ([www.treccani.it](http://www.treccani.it)), 2015
- Zoppoli L., *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *Diritto, lavori, mercati*, 1/2007
- Zuboff S., *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, LUISS University Press, 2019

