

*Dirittifondamentali.it - Fascicolo 2/2016**Data di pubblicazione: 25 luglio 2016*

Brevi osservazioni sul “Reddito di dignità” introdotto dalla l. n. 3/2016 della Regione Puglia: aspetti positivi e punti di criticità sotto il profilo della compatibilità costituzionale

di

Andrea Bonomi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Profili soggettivi e oggettivi del Reddito di Dignità e compatibilità costituzionale. – 3. L’applicabilità, o meno, della legge ai nuclei familiari monopersonali e le questioni problematiche inerenti il Regolamento Attuativo – 4. Il Reddito di Dignità e i profili problematici relativi alla sfera di competenza fra Stato e Regioni.

1. Introduzione

Con legge 14 marzo 2016, n. 3 la Regione Puglia ha introdotto il “Reddito di dignità” regionale “per il sostegno economico e l’inclusione sociale attiva delle persone e dei rispettivi nuclei familiari, la cui situazione economica non consenta di disporre dei mezzi sufficienti a una vita dignitosa”¹.

Il Reddito di dignità viene definito “una misura di integrazione del reddito, considerata come strumento di contrasto alla povertà assoluta e un programma di inserimento sociale e lavorativo in cui l’indennità economica è accompagnata da un patto di inclusione sociale attiva che il nucleo familiare beneficiario, attraverso un suo componente, stipula con i servizi sociali locali, il

* Ricercatore di diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Bari.

¹ Così, testualmente, l’art. 3, comma 1, lett. a) della legge.

cui rispetto è condizione per la fruizione del beneficio”² e si specifica che esso “mira a fornire i mezzi sufficienti per una vita dignitosa e a favorire l’inclusione lavorativa e sociale delle persone e delle famiglie in condizione di povertà”³.

Ancora si precisa che possono accedere al Reddito in questione “tutte le persone e le famiglie residenti in Puglia da almeno dodici mesi dalla data di presentazione della istanza che si trovino in una condizione di fragilità e vulnerabilità socioeconomica e che siano disponibili a sottoscrivere il patto individuale di inclusione sociale attiva”, nonché i cittadini extracomunitari ovvero i cittadini stranieri in possesso di regolare permesso di soggiorno che possano dimostrare di avere la propria residenza in uno dei comuni pugliesi da almeno dodici mesi.

Di queste – che rappresentano alcune fra le più rilevanti previsioni della nuova legge pugliese – non è ancora evidentemente possibile ragionare in termini di efficacia pratica: tuttavia, si può tentare di valutarne, sia pure in brevi note, la compatibilità con le disposizioni costituzionali.

2. Profili soggettivi e oggettivi del Reddito di Dignità e compatibilità costituzionale

Ora, non c’è dubbio che la previsione di un reddito caratterizzato in senso selettivo, cioè non esteso indiscriminatamente e universalmente a tutti i cittadini (e ai non cittadini) che risiedano in Puglia da un certo periodo di tempo, ma circoscritto soltanto a chi si trovi in condizioni di maggiore bisogno e dunque finalizzato a sostenere situazioni di disuguaglianza e di svantaggio, appare oramai come un dato ineludibile stante la carenza di risorse.

² Così, letteralmente, l’art. 4, comma 1 della legge.

³ Art. 4, comma 3 della legge.

D'altra parte, è ben vero che una misura di reddito universalmente assoluto potrebbe anche essere auspicabile in virtù di varie ragioni e *in primis* in considerazione del fatto che se non altro essa escluderebbe qualunque connotazione caritatevole e qualsiasi conseguente stigma sociale per i beneficiari; così come è anche vero che l'elemento della selettività si presta, *ex se*, a subire alcune obiezioni sotto il profilo, rilevante dal punto di vista costituzionale, della tutela della dignità umana, poiché esso sembra a taluni⁴ potersi tradurre in un fattore di separazione netta fra beneficiari dell'intervento e quelli che ne sono esclusi.

Tuttavia, una misura che si fondi sull'universalismo non selettivo ma assoluto si scontra fatalmente con il limite costituito dalla fattibilità economica: tale limite ha ricevuto fra l'altro un supporto anche in sede di giurisprudenza costituzionale, laddove si è conferito – secondo alcuni discutibilmente⁵ – un peso importante ai “limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione [del diritto fondamentale] in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento” (sentenza n. 455 del 1990, successivamente ribadita: si pensi, ad esempio, alla decisione n. 2 del 2013).

E, d'altra parte, una lettura originalista e sistematica della Costituzione, con particolare riferimento agli artt. 2, 3, comma 2 e 38, comma 1 della stessa, induce a rinvenirvi “un'aspirazione alla protezione universale dall'oppressione del bisogno, che si rende concreta nel riconoscere, in capo alle persone economicamente e socialmente più deboli, il diritto all'esistenza quale

⁴ Cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 245, secondo cui il reddito di base incondizionato per tutti è un punto cui dover approdare; in tema v. anche L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, II, Roma-Bari, 2007, 407.

⁵ Cfr. fra gli ultimi, D. MORANA, *I rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali*, in *Amministrazione in cammino*, 2015, partic. 7-9, secondo la quale “il serissimo rischio... è quello di determinare lo “schiacciamento” della dimensione normativa della tutela del diritto costituzionale (il suo dover essere) su dati di carattere eminentemente fattuale” (p. 8).

condizione imprescindibile di cittadinanza”⁶: il riferimento, dunque, non può che *naturaliter* essere a *tutte le sole* persone in condizioni di debolezza e di fragilità socio-economica, in una parola che si trovano in condizione di “bisogno economico”⁷.

Un reddito minimo garantito finalizzato alla garanzia di un’esistenza libera e dignitosa per le persone in condizioni di fragilità economica e sociale appare senz’altro conforme, di conseguenza, all’ispirazione costituente di liberazione universale dall’oppressione dal bisogno e pertanto *secundum constitutionem*.

Con particolare riferimento a chi non lavora per cause non imputabili alla sua volontà – con esclusione, quindi, della categoria dei cosiddetti “oziosi”⁸ – ancora attuale sembra, del resto, l’interpretazione proposta dell’art. 38, comma 2 Cost. dal Mortati: a giudizio di tale autorevole lettura, infatti, la disposizione costituzionale in esame è volta ad assicurare mezzi adeguati alle esigenze di vita non solo ai lavoratori incorsi in determinati rischi sociali, ma anche a tutti coloro che fossero abili al lavoro e tuttavia sprovvisti dei mezzi necessari per

⁶ C. TRIPODINA, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, 227.

⁷ E’ stato peraltro giustamente osservato che quella del mero “bisogno economico” è di per sé una “concettualizzazione... eccessivamente lata e quindi giuridicamente inutilizzabile”: così R.G. RODIO, *Difesa giudiziaria e ordinamento costituzionale*, Padova, 1990, 42, al quale si fa senz’altro rinvio per approfondimenti sullo stato di “non abbenza” (cfr. R.G. RODIO, *op. cit.*, partic. 39-43 e 138-39).

⁸ Sul punto cfr. P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 107, secondo cui l’art. 38, comma 1 Cost., nel proclamare il diritto al mantenimento e all’assistenza sociale a favore dei soli cittadini inabili al lavoro e non possidenti, “esclude da ogni diritto coloro che (anche se non possidenti) non lavorano pur avendone le possibilità fisiopsichiche”; F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, 27, secondo cui “non è... titolare di alcuna pretesa, giuridicamente rilevante, all’assistenza chi si sottragga volontariamente al dovere, fissato nell’art. 4 Cost., di contribuire al benessere, materiale e spirituale, della nazione”; A. APOSTOLI, *sub art. 4*, in S. BARTOLE-R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 39, il quale rileva che il “dovere di ogni cittadino di svolgere un’attività socialmente utile, pur essendo precetto sprovvisto di sanzione specifica, si risolve quantomeno in un ulteriore appiglio che l’ordinamento costituzionale considera idoneo al fine di fondare posizioni di <<privilegio>> (in deroga all’art. 3 Cost.) del lavoratore rispetto a colui che volontariamente non lavora”.

vivere perché mai occupati o non più occupati da lungo tempo per circostanze non dipendenti dalla loro volontà. Questo innanzitutto in virtù della “precisa dizione dell’articolo 38, che considera la disoccupazione involontaria, in genere e senza limitazioni, come titolo ad una valida pretesa ad ottenere quanto è necessario alla vita”, e in secondo luogo della prescrizione dell’art. 4 Cost., che pone, pur se implicitamente, “l’alternativa fra l’obbligo di dare possibilità di lavoro oppure di provvedere al sostentamento del lavoratore non occupato senza sua colpa”⁹: in considerazione dell’insuccesso del primo corno dell’alternativa – la non garanzia del diritto al lavoro – nasce un vero e proprio diritto al “risarcimento per il mancato adempimento dell’obbligo di procurare lavoro”¹⁰ che lo Stato dovrebbe assicurare sia ai lavoratori disoccupati involontari sia a quelli in cerca di prima occupazione.

Non solo, ma, ritornando alla dicotomia universalismo assoluto ed incondizionato/universalismo selettivo, come è stato ben detto¹¹, se, in un contesto di risorse economiche esigue, l’estensione universale del reddito di cittadinanza a prescindere dalle condizioni reddituali e patrimoniali fosse tale da incidere notevolmente sul *quantum* della misura, rendendola insufficiente a garantire un’esistenza libera e dignitosa a coloro che si trovino sotto la soglia di povertà, essa sarebbe da considerare incostituzionale perché tratterebbe in modo uguale situazioni diverse e ragionevolmente distinguibili e cioè quella dei bisognosi e l’altra dei non bisognosi.

Non sembra censurabile, dunque, la scelta del legislatore pugliese di optare per il modello dell’universalità selettiva e più in particolare di porre un

⁹ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, 243. Più recentemente anche L. VIOLINI, *sub art. 38*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 789, osserva che l’art. 38 ha come riferimento “la solidarietà dell’intera collettività che non dovrebbe tollerare al suo interno persone prive del minimo vitale”.

¹⁰ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., 294.

¹¹ C. TRIPODINA, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa*, cit., 231.

limite di situazione reddituale e patrimoniale familiare per poter accedere alla misura del Reddito di Dignità.

Al massimo si potrà discettare sulla limitatezza delle risorse stanziare per il primo anno, pari a complessivi 100 milioni di Euro, quando secondo molti commentatori¹² tale somma dovrebbe ammontare perlomeno a 300 milioni di Euro per contrastare davvero il fenomeno della povertà assoluta; oppure si potrà ragionare criticamente sulla “bontà” della scelta di fare riferimento non – sul modello di altre leggi regionali, quale quello della Regione Lazio n. 4/2009 sull’“Istituzione del Reddito Minimo Garantito. Sostegno al Reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati” – al reddito personale, bensì a quello del nucleo familiare; oppure ancora si potrà anche discutere nel merito sull’“opportunità” di fissare nel caso specifico una soglia così bassa – cioè un ISEE familiare non superiore a 3 mila Euro, soglia che, precisa la legge, potrà essere elevata soltanto in presenza di ulteriori disponibilità finanziarie – per accedere al Reddito.

Sotto quest’ultimo profilo è chiaro che viene in considerazione una legge che esclude dal proprio intervento i “poveri”, a dir così, “meno poveri” e cioè le famiglie con risorse economiche appena al di sopra dei 3 mila Euro annui.

La previsione non appare contestabile sotto il profilo della compatibilità costituzionale almeno qualora si ritenga – seguendo anche, come detto in precedenza, l’orientamento manifestato sul punto dalla stessa Corte costituzionale – che essa è il frutto di una scelta in quanto tale operata discrezionalmente dal legislatore regionale, il quale, a sua volta, risulta condizionato dalla quantità di risorse economiche di cui è possibile disporre.

Tutto questo sempre che non si ritenga, invece, di dover accogliere l’impostazione secondo la quale tale previsione, nel momento in cui esclude

¹² Cfr. F. CHIARELLO-G. PISANI, *Il Reddito di Dignità non è efficace. L’analisi delle risorse (troppo scarse) destinate alla misura antipoverà in Puglia*, in *Lagazzettadelmezzogiorno.it*, 6 marzo 2016.

tutta una fascia di soggetti “poveri” dalla possibilità di usufruire del Reddito di Dignità, *ex se* intaccherebbe il principio supremo costituzionale della dignità personale, tanto più che anche la Risoluzione del Parlamento Europeo del 20 ottobre 2010 su “Il ruolo del Reddito minimo nella lotta contro la povertà e nella promozione di una società inclusiva in Europa” al punto 15 statuisce espressamente che “i sistemi di reddito minimo adeguati debbano stabilirsi almeno al 60% del reddito mediano dello Stato membro interessato”¹³. D’altra parte, in una decisione non più recente ma molto significativa la stessa Corte costituzionale ebbe modo di dichiarare incostituzionale una disposizione legislativa 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”, valutando che essa intaccava il “nucleo essenziale” della tutela costituzionale per i disoccupati involontari, volta a garantire loro mezzi adeguati alle esigenze di vita (così la pronuncia n. 497 del 1988)¹⁴.

Se non ci sembra, dunque, “costituzionalmente contestabile” in se stessa la decisione del legislatore pugliese di selezionare i fruitori prefissando un limite, non ci pare neanche che possa essere censurato il fatto che la legge regionale in questione non abbia fatto assumere al requisito della cittadinanza la “qualità” di criterio preliminare di accesso al beneficio del Reddito di Dignità. Come si può arguire dall’orientamento assunto dalla Corte costituzionale in materia di relazione fra cittadinanza e fruizione di prestazioni assistenziali (si pensi, per tutte, alle sentenze n. 432 del 2005, n. 40 del 2011 e n. 22 del 2015), non può essere accolto il principio secondo il quale il non cittadino non può pretendere di godere dei diritti che impongono un impegno di risorse pubbliche per loro natura limitate e cioè tipicamente dei diritti sociali: in caso

¹³ Sul punto cfr., più in generale, gli Autori citati alla nota 4 e il testo *supra*.

¹⁴ Molto più chiara appare invece la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* sul punto manifestata soprattutto con le due famose decisioni del 9 febbraio 2010 e del 18 luglio 2012.

contrario, si introdurrebbe infatti, a giudizio della Consulta, nel tessuto normativo un elemento di distinzione del tutto arbitrario ed irragionevole¹⁵.

Semmai qualche perplessità potrebbe invece sorgere con riferimento alla previsione della legge commentata in questa sede che ha individuato nella residenza da almeno un anno nel territorio pugliese un requisito idoneo a concorrere a selezionare i fruitori del Reddito in ragione delle esigenze finanziarie, previsione che, nel porre quale condizione di accesso la residenza, vuole quasi rimarcare che “meritano” il Reddito di Dignità tutti coloro che auspicano di vivere in modo stabile e duraturo nella “comunità” pugliese indipendentemente dal “passaporto” di provenienza.

La giurisprudenza costituzionale sul punto ha avuto modo di chiarire che, sebbene la residenza, rispetto a una provvidenza regionale, “appa[ia] un criterio non irragionevole per l’attribuzione del beneficio” (sentenza n. 432 del 2005), tuttavia i canoni selettivi adottati devono comunque rispondere al principio di ragionevolezza, “in quanto l’introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l’attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*” (sentenza n. 172 del 2013, ma anche la decisione n. 222 dello stesso anno). Sotto questo punto di vista – prosegue la Corte nella citata sentenza n. 172 (confermata poi dalla sentenza n. 141 del 2014) – non è dato riscontrare tale ragionevole correlazione fra il presupposto di ammissibilità al beneficio costituito dalla residenza protratta nel tempo e gli altri requisiti rappresentati dalla situazione di bisogno e di disagio anche economico riferibili alla persona,

¹⁵ Cfr. in dottrina le osservazioni di F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giur. Cost.*, 2005, 4675 ss.; più recentemente, A. IURATO, *La ragionevolezza dei limiti al riconoscimento dei diritti sociali in favore degli stranieri: una questione ancora aperta*, in www.federalismi.it, 2015, 1 ss.

che costituiscono le condizioni di fruibilità della provvidenza, non essendo “possibile presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risieda (seppur regolarmente) nella Provincia da meno di tre anni sia minore rispetto a chi vi risieda da più anni”. A questo proposito – conclude sempre nella citata decisione n. 172 la Corte – non ha alcun pregio l’argomentazione – su cui si soffermava la difesa della Provincia resistente – secondo la quale l’assegno di cura costituisce una prestazione ulteriore e facoltativa, che si pone al di sopra dei livelli minimi essenziali, dalla Provincia finanziata per libera scelta e con i propri mezzi e che dunque per la sua attribuzione sarebbe legittimamente richiesto un particolare legame col territorio della comunità al fine di scoraggiare fenomeni di trasferimenti di residenza fittizi o opportunistici, nonché di garantire la sostenibilità finanziaria del beneficio: infatti – ribadisce la Corte – tanto l’una quanto l’altra delle circostanze eccepite “non escludono che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza”¹⁶.

Se, dunque, il criterio è quello per il quale, mentre la residenza *ex se* costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale, un criterio non irragionevole per l’attribuzione del beneficio, non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo, allora si tratta di vedere se la previsione del requisito della residenza per almeno un anno stabilita dal legislatore pugliese sia conforme, o meno, a questo criterio: pare che sia legittimo nutrire perlomeno qualche dubbio a tale proposito.

¹⁶ Sul punto cfr. le considerazioni di D. FIUMICELLI, *L’integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 2013, partic. 8 ss.

Sembra, invece, senz'altro condivisibile la decisione di ancorare il Reddito di Dignità ad un patto di inclusione sociale attiva e cioè, in buona sostanza, ad un inserimento (o reinserimento) lavorativo del fruitore.

Qualificare la misura introdotta non semplicemente come misura riparativo-assistenziale volta a far superare situazioni di estremo bisogno materiale, ma prima di tutto quale misura promozionale di reinserimento sociale e lavorativo diretta a rendere il soggetto attivo, autonomo ed indipendente grazie al proprio lavoro appare un'operazione "irrinunciabile e qualificante in una prospettiva costituzionale"¹⁷. Il sostegno all'esclusione, qualora non fosse accompagnato da un obiettivo di inclusione sociale, di occupabilità e di inserimento (o reinserimento) lavorativo e dunque di riduzione dei rischi di marginalità, diventerebbe infatti, alla luce della Costituzione, una misura degradante per la persona umana, assistita, sì, ma, al contempo, marginalizzata¹⁸. Anzi, in tal modo si incentiverebbe probabilmente la formazione della categoria – o si aumenterebbe il numero – degli "oziosi" e cioè di coloro che non lavorano per cause imputabili soltanto alla propria volontà, i quali, sottraendosi, appunto, volontariamente al dovere, fissato nell'art. 4 Cost., di contribuire al benessere, materiale e spirituale, della Nazione, non sono titolari di alcuna pretesa, giuridicamente rilevante, all'assistenza¹⁹.

Certo il legislatore pugliese sarebbe potuto essere meno vago e più preciso, nel senso che il termine "inclusione sociale attiva" non sembra di immediata lettura: la legge specifica solo che il patto individuale di inclusione sociale attiva è un accordo in forma scritta fra il comune capofila dell'ambito territoriale di riferimento e il soggetto richiedente per conto del proprio nucleo familiare "rivolto a definire il percorso integrato di inclusione sociale attiva,

¹⁷ F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., 90.

¹⁸ F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., 82-3.

¹⁹ Cfr. quanto già detto in nota 8.

stabilendo, con riferimento all'intero nucleo familiare, gli obiettivi di inclusione sociale, di occupabilità e di inserimento socio-lavorativo, gli impegni e gli obblighi reciproci, i risultati attesi del percorso di inclusione attiva"²⁰.

Ad ogni modo, se con l'espressione "inclusione sociale attiva" si deve giocoforza fare riferimento all'inclusione formativa (corsi professionali, tirocinio di orientamento, percorsi di attivazione etc...)²¹, ecco che allora, nel momento in cui la legge condiziona la fruizione del Reddito di Dignità alla stipula di un patto di inclusione attiva/formativa, essa pare mettere in risalto il profilo del dovere al lavoro, *rectius* all'inserimento lavorativo.

Non c'è dubbio, peraltro, che il dovere di cui all'art. 4, comma 2 Cost. non può essere inteso meramente quale dovere di prestare un lavoro retribuito²². Tale disposizione, difatti, ragiona, sì, in termini di dovere, ma di dovere di svolgere un'attività o una funzione secondo le proprie possibilità e le proprie scelte: di conseguenza, non sarebbero compatibili con il dettato costituzionale previsioni legislative che obbligassero, in cambio del reddito, ad accettare qualsiasi lavoro, pena la decadenza a fruire del reddito stesso. Come è stato ben detto, la prospettiva che incentiva la diffusione di lavori con bassi salari e di bassa qualità è da ritenersi in contrasto con la Costituzione, oltre che con le norme internazionali che espressamente vietano il cosiddetto lavoro forzato o obbligatorio²³.

Non censurabile ma, anzi, del tutto condivisibile, dunque, appare la scelta del legislatore pugliese di prevedere che il patto di inclusione debba

²⁰ Art. 4, comma 6.

²¹ Recentemente, nel luglio 2016, sono stati presentati i primi due avvisi pubblici: quello destinato ai cittadini; quello destinato ai soggetti che ospiteranno i tirocini.

²² M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. Pubbl.*, 2011, 411-12, osserva che il secondo comma dell'art. 4 Cost. riferisce la doverosità allo svolgimento secondo le proprie possibilità e la propria scelta di una attività o una funzione – e non, dunque, necessariamente di una prestazione lavorativa – che concorra al progresso materiale e spirituale della società. Da ultima sul punto cfr. Corte cost., sent. n. 236 del 2015.

²³ C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., 235.

essere definito anche tenuto conto del percorso scolastico e professionale del richiedente, nonché dei risultati intervenuti nei colloqui di orientamento con il richiedente medesimo, ossia tenendo presenti la professionalità pregressa e le competenze acquisite (cosiddetto principio di congruità del lavoro): insomma, un'integrazione al reddito che ponga condizioni di reciprocità – come sembra orientata a fare la legge della Regione Puglia – pare “rispondere all'idea costituzionale di cittadinanza, tanto sotto il profilo dei diritti, che sotto quello dei doveri”²⁴.

E' chiaro che, facendo riferimento al profilo professionale del beneficiario, il patto di inclusione non rischia – o rischia assai di meno – di risultare uno strumento sbilanciato a favore degli enti di formazione e dei datori di lavoro e dunque non minaccia – o minaccia in misura comunque molto minore – di essere un mezzo che aumenta la ricattabilità del beneficiario.

Forse si avverte, tuttavia, l'assenza nella legge di una norma che esplicitamente preveda – sulla falsariga di quanto statuito, per es., dall'art. 6, comma 6 della già citata l. n. 4/2009 della Regione Lazio – che il beneficiario del Reddito di Dignità non decade da questo *status* qualora rifiuti una proposta di impiego la quale non tenga conto del salario precedentemente percepito dallo stesso, nonché della professionalità acquisita, della formazione ricevuta e del riconoscimento delle competenze formali ed informali in suo possesso: su questo punto la normativa sarebbe potuta (e dovuta) essere più esplicita e chiarificatrice.

Ma soprattutto, nonostante il giudizio positivo che, come s'è detto poc'anzi, deve essere annesso alla decisione di ancorare il Reddito di Dignità al reinserimento lavorativo del fruitore, tuttavia si sarebbe probabilmente potuto – e dovuto – escludere il caso dei cosiddetti lavoratori precari. Si tratta di quelli che vengono definiti *working poor*, cioè di soggetti, giovani e meno giovani,

²⁴ C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., 239.

divisi fra contratti a progetto, collaborazioni occasionali, *stages* formativi, esperienze lavorative mal remunerate, i quali, per quanto inseriti formalmente nel ciclo produttivo, rischiano tuttavia di sprofondare verso l'esclusione sociale poiché vivono di fatto al di sotto della soglia di povertà.

Questa "figura", costituita, appunto, da soggetti inseriti e attivi nel mercato del lavoro ma "a rischio", fu, per esempio, presa a suo tempo in considerazione espressamente e opportunamente dalle previsioni della sopra citata l. n. 4/2009 della Regione Lazio, mentre di essa sembra non occuparsi la legge pugliese che qui si commenta. In altri termini, la previsione in buona sostanza di un programma obbligatorio di inserimento lavorativo non contempla l'ipotesi che il soggetto beneficiario possa essere già occupato, sia pur in modo precario, e anzi potrebbe lasciare supporre che nei confronti di quest'ultimo il Reddito di Dignità non possa, in realtà, essere erogato in quanto la legge sembra applicarsi solo ai disoccupati o agli inoccupati involontari. Ciò, d'altra parte, pare confermato dalle seguenti previsioni della legge: l'art. 9, comma 2, secondo cui il richiedente, il cui nucleo familiare sia risultato beneficiario della misura, "ha l'obbligo di comunicare tempestivamente al servizio sociale del comune dove ha presentato domanda ogni variazione migliorativa della situazione economica del nucleo familiare, nonché ogni modifica nella propria posizione lavorativa"; l'art. 10, comma 1, secondo cui l'erogazione dell'indennità economica è sospesa al verificarsi dell'"assunzione a tempo determinato per periodi inferiori a sei mesi"; l'art. 10, comma 2, a mente del quale al beneficiario è revocata la misura nel caso di "assunzione superiore a sei mesi, ovvero inferiore a sei mesi ma con ISEE corrente superiore alla soglia massima per l'accesso al beneficio economico, di cui all'art. 5, comma 6".

3. L'applicabilità, o meno, della legge ai nuclei familiari monopersonali e le questioni problematiche inerenti il Regolamento Attuativo –

Procedendo oltre nell'esame della legge, essa specifica all'art. 5, comma 4 che ai fini della valutazione della condizione di fragilità e vulnerabilità economica concorrono due elementi: in primo luogo, la situazione reddituale e patrimoniale familiare, con riferimento alla quale potranno accedere al Reddito i richiedenti con ISEE familiare non superiore a 3 mila Euro; in secondo luogo, altre condizioni di maggiore fragilità sociale fra cui la composizione del nucleo familiare con particolare riferimento alla presenza di figli in minore età, la presenza nel nucleo familiare di persone con disabilità, figli a carico conviventi, soggetti inabili, invalidi civili, disabili, portatori di handicap, anziani, nuclei mono-genitoriali, la durata del periodo di assenza di occupazione o di esclusione dal mercato del lavoro e la condizione abitativa, tutte condizioni, queste, che saranno valutate sulla base di apposite "griglie" individuate con specifico provvedimento della Giunta regionale. Si specifica, inoltre, che in ogni caso l'ammontare mensile del Reddito non potrà superare l'importo di euro 600 per un nucleo familiare con cinque componenti, limite massimo che è rimodulato per le famiglie di diversa composizione applicando la scala di equivalenza ISEE.

La legge regionale non disciplina i cosiddetti nuclei monopersonali, cioè l'ipotesi di un soggetto-persona fisica che "viva da solo" (in quanto, per esempio, vedovo, *single* strettamente inteso o separato²⁵), il quale potrebbe essere disoccupato o inoccupato involontario e il cui reddito sia minore di 3 mila Euro.

²⁵ Quanto a questi ultimi, a dire il vero, il Regolamento di attuazione della legge, sul quale torneremo nel prosieguo, specifica che per nucleo familiare deve farsi riferimento a quello definito dall'art. 3 decr. pres. del cons. dei min. n. 159/2013, il quale, a sua volta, specifica che i coniugi che hanno diversa residenza anagrafica costituiscono nuclei familiari distinti esclusivamente quando è stata pronunciata separazione giudiziale o è intervenuta omologazione della separazione consensuale ovvero quando è stata ordinata la separazione ex art. 126 cod. civ.; lo stesso art. 3 poi prevede anche altri casi.

Se è buona regola che il legislatore deve “scrivere le leggi in modo tale che controversie interpretative non accadano o accadano molto raramente”²⁶, allora si potrebbe osservare non senza fondamento che tale regola non sembra essere stata rispettata dal legislatore pugliese.

La legge, infatti, non è particolarmente esplicita sul punto quando, invece, esigenze di *drafting* legislativo avrebbero imposto una maggiore chiarezza terminologica²⁷: la legge regionale pugliese, infatti, non solo non contiene la precisazione relativa ai nuclei familiari monopersonali, ma comprende anche tutta una serie di previsioni del tutto contraddittorie sul punto; più in particolare, da alcune di esse è lecito evincere che la legge faccia riferimento esclusivamente ai nuclei familiari necessariamente pluripersonali, mentre da altre è possibile arguire l’esatto contrario²⁸.

Si pensi emblematicamente, da un lato, a quanto statuisce l’art. 3, comma 1, lett. a), il quale specifica che il Reddito di Dignità è istituito per il sostegno

²⁶ L’espressione è tratta da G.U. RESCIGNO, *Intorno a interpretazione, interpretazioni vincolanti, mutamenti di interpretazione della Corte di Cassazione di disposizioni penali incriminatrici, principio della lex mitior in diritto penale e sentenze penali di condanna definitive*, in *Giur. Cost.*, 2012, 3810.

²⁷ In senso opposto si è orientata, invece, la legge 10 luglio 2015, n. 15 (“Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito”) del Friuli Venezia Giulia, il cui art. 3 precisa all’evidenza che possono richiedere la “Misura attiva di sostegno al reddito” – e dunque ad un intervento monetario di integrazione al reddito erogato nell’ambito di un percorso concordato finalizzato a superare le condizioni di difficoltà del richiedente e del relativo nucleo familiare – “i nuclei familiari, anche monopersonali, ... di cui almeno un componente sia residente in regione da almeno ventiquattro mesi... con ...ISEE... inferiore o uguale a 6000 Euro” (corsivo nostro). Al di là del dato di fatto che la Regione Friuli Venezia Giulia prevede la soglia in un ISEE inferiore o uguale a 6 mila Euro e non soltanto a 3 mila Euro e quindi “copre” una fascia di “poveri” ben più estesa di quella cui “si rivolge” la Regione Puglia, quello che ci interessa ora evidenziare è che la legge regionale friulana fa espresso riferimento in modo chiaro ed inequivocabile ai nuclei monopersonali.

²⁸ Non c’è dubbio che “qualsiasi disposizione, anche la più genericamente formulata, ha un “carattere semantico” da cui non può evadere senza diventare altro da sé: in altri termini, vi è sempre almeno un significato incompatibile con il senso fatto palese dalle parole: se le si dà questo significato non la si interpreta, ma la si “abroga” e si crea un’altra norma. Si passa, cioè, dallo *ius dicere* allo *ius condere*...” (G. GIOSTRA, *Carcere cautelare “obbligatorio”; la campana della Corte costituzionale, le “stecche” della Cassazione, la sordità del legislatore*, in *Giur. Cost.*, 2012, 4900), e, tuttavia, è anche vero che in certi casi – qual è quello di cui trattiamo in questa sede – un testo di legge è talmente mal formulato e redatto da non consentire di optare per l’una o per l’altra delle letture dello stesso possibili.

economico e l'inclusione sociale attiva "delle *persone* e dei rispettivi nuclei familiari"²⁹, oppure all'art. 5, comma 1, a mente del quale possono accedere al Reddito in questione "*tutte le persone* e le famiglie residenti in Puglia da almeno dodici mesi dalla data di presentazione della istanza..."³⁰; dall'altro lato, però, non può non considerarsi la presenza nel testo della legge di disposizioni dal tenore inequivocabilmente di tutt'altro genere, quali l'art. 4, comma 1, che qualifica il Reddito di dignità come "una misura di integrazione del reddito... in cui l'indennità economica è accompagnata da un patto di inclusione sociale attiva *che il nucleo familiare beneficiario, attraverso un suo componente, stipula con i servizi sociali locali*"³¹, o ancora l'art. 5, comma 8, secondo cui "*per ciascun nucleo familiare è ammissibile una sola domanda di accesso al beneficio economico di cui all'articolo 4*"³², così a voler sottintendere che più sono i componenti del nucleo familiare, oppure si consideri anche la previsione di cui all'art. 11, comma 1, per il quale il richiedente la misura e il servizio sociale dell'ambito territoriale sociale di riferimento stipulano un accordo in forma scritta contenente il patto di inclusione sociale attiva "che riguarda *sia il beneficiario, sia il suo nucleo familiare, con diritti ed obblighi a carico del solo beneficiario*"³³.

Al di là del fatto che l'accoglimento dell'una o dell'altra delle interpretazioni or ora prospettate può comunque assumere rilievo sotto il profilo della legittimità costituzionale³⁴, in ogni caso non c'è dubbio che si

²⁹ Corsivo nostro.

³⁰ Corsivo nostro.

³¹ Corsivo nostro.

³² Corsivo nostro.

³³ Corsivo nostro.

³⁴ Infatti, qualora, per esempio, si ritenesse preferibile interpretare la legge nel senso che essa configura il Reddito di dignità quale sussidio per le famiglie povere, anzi poverissime, escludendo però i soggetti individuali in stato di bisogno economico (cfr. sul punto anche L. PANNARALE e G. PISANI, *Il reddito di Emiliano: la mancata dignità della proposta in Puglia*, in *Un reddito garantito ci vuole! Ma quale? Strumento di libertà o gestione delle povertà*, a cura del Bin Italia, *Quaderni per il reddito*, aprile 2016, 28, i quali portano l'esempio del soggetto che voglia emanciparsi dalla famiglia di origine e che pure non avrebbe diritto, pur non raggiungendo la quota stabilita dalla legge pugliese, al Reddito di Dignità. E tutto questo – osservano gli Autori

potrebbero svolgere molteplici considerazioni sull'inosservanza nel caso specifico da parte del legislatore pugliese delle regole di "buona" tecnica della normazione, in virtù delle quali lo stesso legislatore, al fine di evitare ogni possibile equivoco, bene avrebbe fatto quanto meno ad essere più chiaro ed esplicito nel circoscrivere l'applicazione della legge ai nuclei familiari pluripersonali o nell'estenderla anche a quelli monopersonali.

Ma il rispetto delle regole di tecnica normativa in quanto tale, cioè quando non sia configurabile l'autonoma violazione di uno specifico precetto costituzionale, può essere fatto valere in sede di giustizia costituzionale? In altri termini, una legge redatta senza l'osservanza delle norme di buona tecnica normativa può essere dichiarata per questo solo motivo incostituzionale dalla Consulta?

Sul punto non c'è unanimità di visioni da parte della dottrina.

Alcuni studiosi³⁵ individuano taluni precetti costituzionali suscettibili di essere lesi di riflesso dalla cattiva redazione della legge: più in particolare, gli artt. 97 e 101, perché, se i giudici sono soggetti soltanto alla legge, ciò significa che questi non possono crearla da se stessi, come invece avverrebbe ogniqualvolta l'atto legislativo fosse oscuramente formulato; l'art. 73, perché una legge "costruita coi mattoni del peggior burocrate rimane inconoscibile

– pare oltretutto mettere in evidenza che uno dei maggiori limiti dei modelli di *welfare* tradizionale è l'impianto familistico, che diviene sempre più inadeguato di fronte alla crisi della famiglia tendenzialmente patriarcale così centrale in tutta la modernità occidentale: "questo impianto, infatti, costituisce un ulteriore impedimento alla scelta di percorsi di autonomia e di indipendenza da parte dei più giovani, che si vedrebbero costretti a rinviare sine die l'aspirazione a emanciparsi dalla famiglia di origine, perché una tale scelta potrebbe comportare la perdita del reddito/sussidio per l'intero nucleo familiare"), affiorerebbe il dubbio di compatibilità costituzionale relativo alla violazione del principio di ragionevolezza: il legislatore, infatti, avrebbe ingiustificatamente differenziato situazioni fra loro sostanzialmente identiche e cioè quella di chi "solo" non raggiunge la quota stabilita dalla legge dei 3 mila Euro e il nucleo familiare pluripersonale che pure non raggiunga questo limite. Ma, anche qualora si interpretasse la legge nel senso opposto, si potrebbe rilevare che il legislatore ha irragionevolmente equiparato la situazione delle famiglie numerose a quella dei soggetti singoli quanto alla possibilità di chiedere ed ottenere il Reddito di Dignità.

³⁵ Cfr. M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, 2002, partic. 117 ss.

sia prima che dopo la sua pubblicazione”³⁶; l’art. 54, perché non è possibile essere “fedeli a norme incomprensibili”³⁷.

Altri autori³⁸, invece, ritengono che lo strumento del processo costituzionale e dell’impugnazione delle leggi dinanzi alla Corte costituzionale non sembra essere quello più adatto per varie ragioni a risolvere i problemi del rispetto delle regole di tecnica normativa quando non sia configurabile l’autonoma violazione di uno specifico precetto costituzionale, concludendo che “la possibilità di configurare un vizio di legittimità costituzionale per violazione di regole di *drafting* sembra... ancora lontana”³⁹.

D’altra parte, la legge non si esprime chiaramente neanche con riferimento ai cosiddetti conviventi di fatto e cioè in relazione al caso di due persone maggiorenni “unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un’unione civile”⁴⁰: più in particolare, la questione problematica è quella relativa alla circostanza se si può ritenere che i conviventi di fatto costituiscano un nucleo familiare e se, dunque, possano, ricorrendone le condizioni stabilite dalla legge pugliese, accedere al Reddito di Dignità.

Come si diceva poc’anzi, la legge nulla stabilisce a questo riguardo – se non che il nucleo familiare deve essere “stabilmente convivente” (art. 6, comma 1, lett. b) – e questo ancora una volta pone un problema di rispetto delle “buone” tecniche di normazione, la cui mancata osservanza dubitabilmente può

³⁶ M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 119.

³⁷ M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 120.

³⁸ Cfr., per tutti, R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l’inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro It.*, 2008, I, 1422-26.

³⁹ L. CUOCOLO, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005.

⁴⁰ Art. 36 l. n. 76/2016, su cui cfr., da ultimo, A. RUGGERI, *Unioni civili e convivenze di fatto: “famiglie” mascherate? (Nota minima su una questione controversa e sulla sua discutibile risoluzione da parte della legge n. 76 del 2016)*, in *Consulta on line*, 2016, 251 ss.

essere fatta valere in quanto tale in sede di giustizia costituzionale; d'altro canto, anche il Regolamento Attuativo, che, ai sensi dell'art. 13 della legge che commentiamo, la Giunta ha approvato lo scorso 11 maggio 2016 e che è chiamato a definire "le specifiche modalità attuative della misura del Reddito di dignità secondo quanto già richiamato nella presente legge", non si esprime a tale proposito, lasciando la *quaestio* nella totale incertezza.

Invece all'art. 2, lett. a) lo stesso Regolamento precisa che "ai sensi del presente regolamento... per nucleo familiare si intende il nucleo familiare beneficiario della misura, anche monopersonale"⁴¹.

Sarebbe interessante affrontare il quesito se il Regolamento sotto quest'ultimo profilo sia, o meno, illegittimo.

A questo proposito, parrebbe opportuno porsi innanzitutto la domanda se esso possa teoricamente essere letto come, di fatto, contenente una sorta di interpretazione autentica della legge volta a chiarire che fra le due interpretazioni teoricamente possibili della legge in esame, cioè quella del nucleo familiare solo pluripersonale e quella del nucleo familiare anche monopersonale, quest'ultima è quella da accogliere.

Tuttavia, l'ipotesi che un regolamento possa interpretare autenticamente una legge e più in particolare la legge che deve attuare, come è stato autorevolmente e più volte ribadito in dottrina⁴², è "da escludersi in partenza"⁴³.

⁴¹ Peraltro, poiché il Regolamento rimanda, quanto alla definizione di nucleo familiare, al d. pres. del cons. dei min. n. 159/2013 e più in particolare al suo art. 3, quest'ultimo al comma 5 prevede che il figlio maggiorenne non convivente con i genitori e a loro carico ai fini IRPEF nel caso non sia coniugato e non abbia figli fa parte del nucleo familiare dei genitori e che, laddove i genitori appartengano a nuclei familiari distinti, il figlio maggiorenne, se a carico di entrambi, fa parte del nucleo familiare di uno dei genitori, da lui identificato.

⁴² Cfr., per tutti, A. PUGIOTTO, *Interrogativi antichi (e risposte inedite) in tema di leggi e regolamenti interpretativi*, in *Giur. Cost.*, 2012, 2446 nota 33, cui si deve la citazione appena successiva *supra* nel testo e il quale ricorda le concordi opinioni già manifestate sul punto dai "vecchi maestri" del diritto costituzionale e amministrativo.

⁴³ L'interpretazione autentica, infatti, è quella che è resa dall'autore dell'atto legge o, meglio ancora, che proviene non necessariamente dall'autore materiale della legge, ma – secondo l'opinione oggi più accreditata – comunque da un atto normativo primario; il che vale a dire che

Di conseguenza, è impensabile che nel caso in questione possa venire in considerazione un'interpretazione autentica della legge ad opera del regolamento.

In realtà, pare di poter osservare come, restringendo o ampliando l'interpretazione della legge, il Regolamento in questione abbia dato vita ad un'errata attuazione della stessa.

Questo da diversi punti di vista e, più in particolare, non solo sotto il profilo della violazione di legge⁴⁴, ma anche, e forse soprattutto, sotto il profilo dell'eccesso di potere: ciò sia per difetto di istruttoria, in quanto il Regolamento medesimo non ha realizzato uno sforzo ermeneutico al fine di comprendere il reale significato della legge pugliese in questione con riferimento alla sua applicazione, o meno, anche ai nuclei monopersonali, sia per difetto di motivazione, in quanto il Regolamento *de quo* non esplicita come è potuto

in ambito statale tutt'al più un decreto legislativo delegato può recare una qualche disposizione interpretativa e forse – ma sotto quest'ultimo profilo è lecito nutrire dei dubbi (sui quali cfr., per tutti, A. PUGIOTTO, *Le leggi interpretative a Corte: vademecum per giudici a quibus*, in *Giur. Cost.*, 2008, 2765-66) – che possono essere anche approvati decreti-legge di interpretazione autentica, ma certamente non un regolamento. Spostando il fulcro della *quaestio* nell'ambito regionale, l'interpretazione autentica della legge pugliese sul Reddito di Dignità non può essere stabilita da un regolamento di attuazione, essendo di spettanza di una successiva legge regionale, la quale, a sua volta, non dovrebbe oltrepassare i limiti che in tema di interpretazione autentica sono stati posti, com'è noto, dalla Corte costituzionale alle leggi statali (e sempre purché la Regione sia titolare della potestà legislativa nella materia disciplinata dalla legge regionale interpretata: cfr. A. PUGIOTTO, *Le leggi interpretative*, cit., 2763-64): siccome l'atto normativo di interpretazione autentica “non può non avere un qualche effetto innovativo, quanto meno quello di eliminare l'incertezza esistente tra più possibili significati della disposizione emanata per prima” (A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto – Art. 1-9*, Bologna-Roma, 2011, 255 ss.), esso, al fine di vincolare in modo particolare gli organi giurisdizionali, non potrebbe che provenire, dunque, dalla legge regionale. In assenza di questa competerà ai giudici stessi l'attività di interpretazione. Anche la Consulta, del resto, ha potuto precisare che la prassi amministrativa non è tale né *nella forma di regolamenti esecutivi* o di circolari né tanto meno *nella forma di singoli provvedimenti* da precludere al giudice una diversa interpretazione, potendo valere soltanto come dato fattuale concorrente con i dati linguistici del testo normativo ad orientare l'interpretazione, sempre che si mantenga nei limiti consentiti dal dettato della legge (cfr. la sent. n. 83 del 1996).

⁴⁴ ... perché il Regolamento interpreta in maniera non corretta la legge sul Reddito di Dignità.

addivenire alla conclusione che la legge si applica pure, appunto, ai nuclei monopersonali⁴⁵.

Non basta, ma il Regolamento approvato dalla Giunta contiene anche previsioni che, pur senz'alcuna apposita disposizione legislativa di autorizzazione, assumono un contenuto diverso rispetto alle norme della legge sul Reddito di Dignità: alludiamo in modo particolare alla previsione di cui all'art. 4, comma 2, lett. a), secondo il quale è considerato uno dei requisiti soggettivi di accesso per il soggetto richiedente quello di avere compiuto il diciottesimo anno di età alla data di presentazione della domanda, requisito nient'affatto previsto dalla legge regionale.

Con riferimento a quest'ultima previsione si potrebbe pensare al caso del minore emancipato, il quale – a norma di quanto previsto dal Regolamento Attuativo – non può presentare istanza per richiedere il Reddito di Dignità non possedendo il requisito dell'età minima necessaria.

Eppure, ai sensi dell'art. 394 cod. civ. il minore emancipato può compiere autonomamente gli atti di ordinaria amministrazione – intendendosi per tali quegli atti che non intaccano l'integrità del patrimonio in quanto mirano esclusivamente alla conservazione e al miglioramento dello stesso⁴⁶ – e, più in generale, ogni atto salvo che non gli sia espressamente vietato, nonché, sia pure con l'assistenza del curatore, può riscuotere capitali, mentre per quanto concerne gli altri atti di straordinaria amministrazione – nel novero dei quali sembrerebbe doversi inserire anche l'istanza volta a richiedere il Reddito di Dignità trattandosi di atto che incide sul patrimonio del soggetto – il minore emancipato può compierli pur se alla condizione che, oltre al consenso del

⁴⁵ Infine, da quanto osservato sopra pare discendere pure un profilo di ingiustizia manifesta.

⁴⁶ Sul punto cfr., per tutti in dottrina, A. AMBANELLI, *sub art. 394*, in G. BONILINI-M. CONFORTINI-C. GRANELLI (a cura di), *Codice civile commentato*, Torino, 2009, 772.

curatore, vi sia l'autorizzazione del Giudice Tutelare ovvero, nei casi di cui all'art. 375 cod. civ., del Tribunale⁴⁷.

Sembra di poter rilevare come sotto questo profilo il Regolamento concreti addirittura una violazione del codice civile.

A questo proposito, l'illegittimità del Regolamento potrà essere fatta valere nelle consuete e ben note forme e cioè dal giudice ordinario mediante la sua disapplicazione o dal giudice amministrativo attraverso l'annullamento: questo a meno che non si intenda perfino ritenere che, siccome sembra venire in considerazione una norma regolamentare che contribuisce ad integrare il contenuto della fonte primaria in modo tale da dare vita ad un'unica norma, sia invocabile la tesi espositiana del diritto vivente di origine regolamentare secondo cui, come noto, la Corte costituzionale può esaminare la norma legislativa oggetto della questione per il significato e per la portata da questa assunti alla luce delle attuazioni e delle specificazioni operate dalla fonte secondaria, arrivando così a sostenere che il congiunto operare della legge pugliese sul Reddito di Dignità e del Regolamento di attuazione, che ne costituisce "specificazione", determina l'effetto incostituzionale di escludere i soggetti infradiciottenni – e in particolare i minori emancipati – dalla possibilità di beneficiare del Reddito di Dignità previsto dalla legge e questo del tutto irragionevolmente, in violazione, dunque, dell'art. 3 Cost.⁴⁸.

⁴⁷ Sul punto cfr. ancora A. AMBANELLI, *op. e loc. cit.*

⁴⁸ Si tratta di una tesi – quella di C. ESPOSITO, *Diritto vivente, legge e regolamento*, in *Giur. Cost.*, 1962, 605-06, la cui impostazione viene in tempi più recenti ripresa da L. CARLASSARE, *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. del dir.*, Milano, 1988, 636 ss., partic. 637-38 e da A. PUGIOTTO, *La rivincita di Esposito (legge, regolamento e sindacato di costituzionalità)*, in *Giur. Cost.*, 1995, 589, secondo cui "la tesi espositiana... poggia su fondamenta logico-giuridiche davvero robuste" – che, secondo alcune voci dottrinali, la Corte avrebbe ripreso in alcune significative e ben note sentenze fra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta e che risulta assai vicina al ragionamento che ha condotto nei tempi più recenti la stessa Corte a ritenere di poter entrare nel merito di questioni di costituzionalità aventi ad oggetto allo stesso tempo un atto legislativo e uno regolamentare nella misura in cui quest'ultimo, espressamente previsto dalla disposizione di legge impugnata, ne costituisce "specificazione", sicché, "unitamente a

4. Il Reddito di Dignità e i profili problematici relativi alla sfera di competenza fra Stato e Regioni

La competenza regionale a dettare una disciplina in “materia” di Reddito di Dignità pone, sotto diverso profilo, alcune interessanti problematiche.

Prima facie appare difficilmente immaginabile e dunque “tollerabile” che uno Stato sociale, qual è il nostro, nei suoi “livelli essenziali” sia tale soltanto “a macchia di leopardo”. Infatti, nel momento in cui sono le Regioni a disciplinare la “materia” del Reddito minimo garantito e lo Stato sembra abdicare alla funzione di legiferare *in subiecta materia*, non c’è dubbio che il pericolo in cui si può incorrere è quello di “degradare il diritto all’esistenza a interesse protetto a seconda delle volontà politiche e delle capacità fiscali delle singole Regioni”⁴⁹.

Tuttavia, sembrerebbe difficile sostenere l’incostituzionalità di una previsione legislativa regionale in tema di Reddito minimo garantito o – com’è denominato dalla legge pugliese che commentiamo – di Dignità.

L’assistenza e i servizi sociali, com’è noto, rientrano fra le materie innominate di competenza regionale residuale *ex art. 117, comma 4 Cost.*⁵⁰ e, come si evince anche dalla sentenza n. 423 del 2004 della Corte costituzionale⁵¹, il Reddito di Dignità costituisce una misura assistenziale ascrivibile alla materia servizi sociali di competenza legislativa delle Regioni, né si può sostenere che

quest’ultima, può costituire oggetto del giudizio incidentale di costituzionalità” (si vedano le decc. n. 354 del 2008 e n. 34 del 2011).

⁴⁹ C. TRIPODINA, *Diritto all’esistenza, reddito di cittadinanza e Costituzione*, in *Un reddito garantito ci vuole! Ma quale? Strumento di libertà o gestione delle povertà*, a cura del Bin Italia, *Quaderni per il reddito*, aprile 2016, 49.

⁵⁰ Sul punto per approfondimenti cfr. C. TRIPODINA, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa*, cit., 213-14.

⁵¹ “Il <<reddito di ultima istanza>>... – essendo destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale e dunque a favore di soggetti che si trovano in situazione di estremo bisogno – costituisce una misura assistenziale riconducibile alla materia “servizi sociali”... di competenza legislativa delle Regioni...” (punto 8.3 del cons. in dir.).

l'intervento statale in materia si radica nella competenza di tipo concorrente relativa alla "tutela e sicurezza del lavoro"⁵².

E' vero, d'altra parte, che tale misura, per usare un'efficace espressione dottrinale⁵³, rappresenta un "oggetto ad imputazione plurima", nel senso che è contemporaneamente riferibile a materie sottoposte a diversi regimi competenziali: l'assistenza e i servizi sociali, rientrando nell'ambito della competenza regionale esclusiva o, forse, sarebbe meglio dire tendenzialmente esclusiva⁵⁴, da un lato; la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, riconducibile alla competenza statale, dall'altro.

Tuttavia, come è stato opportunamente da più parti sottolineato⁵⁵, la determinazione dei livelli essenziali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) è facoltativa, nel senso che lo Stato può determinare i livelli essenziali ma non è obbligato a farlo: di conseguenza, finché lo Stato non determina i livelli essenziali in questione la competenza regionale è, per così dire, piena nell'ambito del proprio titolo di competenza e solo successivamente – quando, cioè, lo Stato determina quei livelli – le Regioni sono obbligate a rispettare tale determinazione.

Quanto da ultimo osservato trova una indiretta conferma, del resto, nella stessa giurisprudenza costituzionale. Qualora, infatti, promuovesse la questione di legittimità costituzionale di una determinata legge regionale facendo valere la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. m), lo Stato dovrebbe necessariamente individuare lo specifico livello essenziale della prestazione garantita dalla

⁵² In tal senso cfr. anche F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., 132-33.

⁵³ L'espressione è cara ad A. D'ATENA, di cui vedasi, fra i vari scritti, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2015, 8.

⁵⁴ Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2013, 142, il quale osserva che "ciò che non consente di considerare la competenza contemplata dall'art. 117, comma 4, a tutti gli effetti, esclusiva sono le competenze finalistiche dello Stato. Ci si riferisce ai casi in cui la Costituzione identifica l'ambito di esplicazione della legislazione statale attraverso l'individuazione, non già, degli oggetti ad essa sottoposti, ma degli scopi ad essa affidati".

⁵⁵ Cfr., per tutti in questa sede, L. ANTONINI, *sub art. 117, 2°, 3° e 4° comma*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2237.

normativa statale e con il quale la norma impugnata colliderebbe: dall'indicazione del livello essenziale in ipotesi pregiudicato, cioè dell'atto di esercizio della competenza trasversale, lo Stato infatti non può prescindere "posto che essa vale a determinare il limite oltre il quale, cessata l'azione trasversale della normativa dello Stato, si riespande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina" (sentenza n. 222 del 2013, ma si pensi anche alla sentenza n. 111 del 2014) e posto che, in caso contrario, il titolo di legittimazione di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) sarebbe utilizzato "al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali" (sentenza n. 383 del 2005).

Da ciò si evince che la legge pugliese sul Reddito di Dignità non sarebbe censurabile sotto tale profilo in quanto lo Stato non ha ancora approvato una legge che disciplini questo "oggetto" nei suoi livelli essenziali⁵⁶.

Al più il problema vero sarà quello, una volta che dovesse essere prevista una forma di Reddito minimo garantito a livello nazionale – la qual cosa, la cui praticabilità dal punto di vista finanziario è forse discutibile⁵⁷, è però, come s'è detto, di certo giuridicamente ammissibile in virtù dell'"appiglio" costituzionale rappresentato dall'art. 117, comma 2, lett. m) – di "conciliare" questa con il Reddito di dignità introdotto a livello regionale.

⁵⁶ Non può infatti definirsi Reddito minimo garantito il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), neanche in seguito al superamento della sua fase sperimentale e della sua estensione su tutto il territorio nazionale in virtù della l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), essendo esso destinato alle sole famiglie con figli minorenni e con requisiti economici molto stringenti. Semmai risulta da verificare se e come sarà approvato il disegno di legge presentato l'8 febbraio 2016 alla Camera dei Deputati, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Giuliano Poletti, contenente una "Delega al Governo in materia di contrasto alla Povertà, riordino delle prestazioni e sistema degli interventi e dei servizi sociali" (AC-3594) che prevede l'introduzione di un'unica misura nazionale di contrasto alla povertà basata sul principio dell'inclusione attiva, individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, nonché la razionalizzazione delle prestazioni di natura assistenziale e di natura previdenziale già esistenti, alla luce del principio dell'universalismo selettivo.

⁵⁷ I dati di varie ricerche (Bin-Italia, Caritas, ISTAT) ci dicono che il Reddito Minimo costa dai 6 ai 18 miliardi di Euro l'anno, ma, sottraendo da queste stime quanto viene oggi speso in misure di integrazione del reddito, l'impegno effettivo di spesa sarebbe suppergiù pari a 5 miliardi per garantire un Reddito Minimo pari a 7.200,00 Euro l'anno.

La *quaestio* verterà intorno al “punto fino al quale” potrà spingersi lo Stato nel disciplinare il Reddito minimo, cioè se lo Stato dovrà, con riferimento a tale “oggetto”, circoscrivere il proprio intervento ai soli livelli essenziali o potrà spingersi anche fin nel “dettaglio” e se, conseguentemente, ove lo Stato disciplinasse pure i livelli che vanno al di là dell’essenziale, la legge statale avrebbe invaso la competenza della legge regionale o viceversa sarebbe quest’ultima a dover “venire meno”, dovendosi poi nel caso discutere tecnicamente se la disciplina regionale debba considerarsi affetta da incostituzionalità sopravvenuta o vada ritenuta soltanto abrogata⁵⁸.

Apparentemente non sembrerebbe che la risposta si possa orientare in questo secondo senso – cioè che sia la legge regionale a dover “venire meno” – perché altrimenti non si terrebbe conto del fatto che la materia di cui all’art. 117, comma 2, lett. m) inerisce i livelli solamente *essenziali* delle prestazioni inerenti i diritti sociali, con riferimento ai quali soltanto lo Stato può legiferare anche nel “dettaglio”. In altri termini, è ben vero che le competenze esclusive statali che si presentino come trasversali possono incidere sulla *totalità* degli ambiti materiali – compresi quelli di competenza regionale esclusiva – entro i quali si applicano, ma ciò esclusivamente “*nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano definirsi propri ...*” (così la decisione n. 443 del 2007)⁵⁹, tant’è vero che la stessa Corte ammette interventi legislativi regionali in quanto siano legati alla cura di interessi regionali funzionalmente collegati a quelli rientranti nella materia trasversale.

Tuttavia, è anche noto che, secondo la giurisprudenza costituzionale (si pensi alle pronunce n. 50 del 2008, n. 44 del 2014, n. 140 del 2015 e n. 1 del 2016), in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze il loro concorso deve

⁵⁸ Sul punto, benché più specificamente riguardante l’ipotesi della sopravvenienza di una nuova legge-cornice, cfr. le osservazioni problematiche e dubitative di A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, 126.

⁵⁹ Corsivo nostro.

essere composto innanzitutto facendo riferimento al criterio della prevalenza della materia, secondo cui il titolo competenziale che all'interno di una disciplina impugnata deve trovare applicazione è quello che risulta materialmente o teleologicamente prevalente: nella prassi ciò equivale – quasi sempre – a dire “prevalenza di un titolo di intervento statale” perché dietro alla regola della prevalenza è nascosto il principio gerarchico che porta con sé i corollari dell'interesse nazionale e della superiorità della legge statale su quella regionale⁶⁰.

Se questo criterio trovasse applicazione nel caso di nostra considerazione e cioè si valutasse che il “nucleo” della disposizione legislativa pugliese, concepito in termini di “interessi” e di finalità perseguiti, ricade “prevalentemente” non nella materia assistenza e servizi sociali in quanto disciplina un livello che va al di là dell'essenziale, ma nella materia determinazione dei livelli essenziali, la quale sarebbe dunque la materia “più direttamente coinvolta”⁶¹, si dovrebbe concludere nel senso della prevalenza della materia determinazione dei livelli essenziali concernenti i diritti sociali sulla materia assistenza. L'oggetto del Reddito di Dignità potrebbe essere, in modo costituzionalmente legittimo, disciplinato, per così dire, integralmente dalla legge statale, il cui intervento potrebbe addirittura determinare il “venir meno”⁶² delle previsioni della legge regionale n. 3/2016 che hanno previsto, appunto, il Reddito di Dignità.

O forse, sulla base di quello che si può inferire dalla stessa giurisprudenza costituzionale (si pensi soltanto, fra le ultime, alla decisione n. 125 del 2015), tali previsioni resterebbero in vigore per la sola parte in cui

⁶⁰ Mette in evidenza questo aspetto S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, 341 ss., partic. 371-72.

⁶¹ Cfr. R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, 163-64.

⁶² Come s'è già detto in precedenza, nell'ipotesi *de qua* sarebbe poi oggetto di discussione la *quaestio* se la disciplina regionale debba considerarsi affetta da incostituzionalità sopravvenuta o vada ritenuta soltanto abrogata.

eventualmente estendessero “verso l’alto” il livello della prestazione delineata dal legislatore statale⁶³; la qual cosa, tuttavia, appare in pratica di alquanto difficile verifica non foss’altro a causa della soglia molto bassa di reddito (3 mila Euro) individuata dalla legge regionale.

Si deve anche tenere conto, però, della circostanza che non sempre il criterio della prevalenza è stato ritenuto applicabile da parte della Corte con riferimento alle competenze esclusive trasversali⁶⁴ e che dunque nei casi in cui non era individuabile la materia prevalente – e in molti di questi casi veniva in considerazione proprio l’art. 117, comma 2, lett. m) – la stessa Corte ha fatto riferimento al principio di leale collaborazione: non dovrà considerarsi, cioè, costituzionalmente illegittimo l’intervento dello Stato purché lo stesso agisca nel rispetto di siffatto principio, che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti fra lo Stato e il sistema delle autonomie e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell’intesa⁶⁵.

Se quest’altro criterio fosse quello ritenuto applicabile, allora una legge statale in materia di Reddito minimo dovrebbe essere il frutto della concertazione fra Stato e Regione e dunque la competenza regionale per ciò stesso risulterebbe senz’altro meno compressa di quanto avverrebbe, invece, con l’applicazione del criterio della prevalenza, che, come è ben noto, è un criterio assorbente.

⁶³ Sul punto cfr., per tutti, le osservazioni di F. PIZZOLATO, *La <<social card>> all’esame della Corte costituzionale*, in *Riv. del dir. e della sic. soc.*, 2010, 357; A.M. NICO, *Rapporti Stato-Regione e giustizia costituzionale nel quadro delle riforme in corso*, in *Rivista AIC*, 2014, 3.

⁶⁴ E questo tanto più che – come osserva giustamente M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2006, 7 – il criterio della prevalenza applicato a vantaggio di competenze esclusive trasversali statali può sembrare addirittura eccessivo se solo si considera che la materia trasversale reca con sé già implicita una portata espansiva e dunque una sostanziale prevalenza a detrimento delle competenze regionali.

⁶⁵ Da ultimo sul punto cfr. il contributo di A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Rivista AIC*, 2016, 1 ss.

Ma la Corte costituzionale, con riferimento proprio ad “oggetti” affini a quello del Reddito minimo (si pensi alla nota questione relativa alla *social card*), sembrerebbe voler applicare nella sua giurisprudenza più recente un altro criterio ancora e cioè quello che fa leva sulla “fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa”: un criterio che sembrerebbe forse tale da comprimere le competenze regionali ancora di più di quanto non faccia quello della prevalenza poc’anzi ricordato.

In base al criterio della “crisi economica” parrebbe lecito evincere che l’art. 117, comma 2, lett. m) non solo legittimi la fissazione di un livello strutturale e qualitativo di una data prestazione da garantire su tutto il territorio nazionale – così come indicato, appunto, dalla dizione “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” – ma costituisca anche e soprattutto la base giuridica della “previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza” qualora sussista la necessità di “assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell’interesse ritenuto meritevole di tutela” e sussista anche la “compresenza di ‘peculiari circostanze e situazioni’”, qual è, appunto, quella di una “fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa” (così la decisione n. 10 del 2010, ma analogamente la pronuncia n. 121 dello stesso anno e più recentemente la decisione n. 62 del 2013). Quindi se ne dovrebbe dedurre la conseguenza che in un’ipotesi – quale sembra essere quella che vive attualmente il nostro Paese – di crisi economica ancora abbastanza grave la competenza a fissare i livelli essenziali “viene trasformata in un contenitore vuoto, che il legislatore statale può usare per operare qualsiasi intervento”⁶⁶: la competenza statale viene fondata dalla Corte

⁶⁶ Così E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. Cost.*, 2010, 171. Verrebbe così ad essere misconosciuta l’interpretazione dell’art. 117, comma 2, lett. m) come espressiva di una trasversalità “mite”, lettura offertane fin dalla sent. n. 88 del 2003 dalla Corte costituzionale, sembrerebbe essere

costituzionale in pratica non solo sull'art. 117, comma 2, lett. m), ma anche sugli artt. 2, 3, comma 2, nonché 38 Cost., al punto tale che è stato osservato come dalla giurisprudenza costituzionale più recente emerga – nell'ottica dei diritti visti, secondo la felice intuizione espressa più volte da Antonio Ruggeri⁶⁷, come metacriterio ordinatorio delle fonti davanti al quale sono obbligati ad inchinarsi i criteri restanti – “una dimensione della dignità umana come *impulso*, più che come *limite*, capace di sottoporre a continue e nuove *tensioni* e *torsioni* il sistema costituzionale delle competenze”⁶⁸.

Si potrebbe così ragionare nei termini della creazione ad opera della Corte di una nuova competenza statale e cioè “la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni al tempo della crisi”⁶⁹.

Si tratta certo di una giurisprudenza che ha anche ricevuto, se non qualche smentita, comunque alcune precisazioni. Si pensi soltanto alla decisione n. 148 del 2012, in cui la Corte osserva perentoriamente che “anche nel caso di situazioni eccezionali, lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze... La Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad

relegata in secondo piano anche la portata del principio di leale collaborazione e ci si sposterebbe così verso la soluzione tedesca che vede, sia pure sulla base del rispetto della *Erforderlichkeitsklausel*, il *Bund* nelle condizioni, ex art. 72 GG, di espropriare, in certe materie, i *Länder* di settori di materie ad essi riservati. In argomento cfr. anche, più in generale, le osservazioni di L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, 2006, spec. 184 ss., ma *multis locis*; F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella “intoccabile”!) della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2013, partic. 26-27.

⁶⁷ Cfr. A. RUGGERI, *Alla ricerca del fondamento dell'interpretazione conforme*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2013, 11.

⁶⁸ F. SAIITO, *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, in *Giur. Cost.*, 2010, 188; sul punto cfr. anche A. RUGGERI, “Livelli essenziali” delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010), in *Forum di Quad. Cost.*, 2010, 1, secondo cui “quando...sono in gioco interessi pressanti e bisognosi di pronta ed adeguata regolazione p[uò] saltare... il riparto costituzionale delle competenze su basi materiali”.

⁶⁹ In tal senso esplicitamente cfr. M. CERIONI, *Un'ulteriore fattispecie di superamento giurisprudenziale della rigidità del riparto di competenze: “i livelli essenziali delle prestazioni al tempo della crisi”*, in *Giur. It.*, 2010, 2521.

esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.”.

Al di là del fatto che, secondo alcuni studiosi, la decisione n. 148 del 2012 non deve peraltro essere vista in conflitto con le decisioni n. 10 del 2010 e n. 62 del 2013 perché “la crisi economica non costituisce mai una fonte autonoma di legittimazione di una disciplina legislativa altrimenti incostituzionale, ma si atteggia piuttosto a fatto esterno all’ordinamento giuridico, che determina, però, per la sua evidente rilevanza, la diversa riconduzione dell’esercizio di una determinata competenza legislativa ad una materia piuttosto che a un’altra”⁷⁰, in ogni caso pare evidente il rilievo che ha assunto in seno alla giurisprudenza costituzionale la situazione di crisi economica, con tutto quel che ne consegue in ordine alla possibilità di intendere nel modo “estensivo” che abbiamo ricordato poco addietro l’art. 117, comma 2, lett. m): e questo tanto più che – sostiene la Corte (si pensi emblematicamente alla sentenza n. 10 del 2010) – la necessità di far fronte a pressanti istanze sociali determinata dalla crisi economico-finanziaria giustifica il ricorso al decreto-legge e il sacrificio del principio di collaborazione.

Da ciò potrebbero discendere le stesse conseguenze ricollegabili all’applicazione del criterio della prevalenza, con la differenza, però, che in questo caso non è necessario valutare quale sia la materia prevalente, bensì è sufficiente assodare l’esistenza *de facto* di una situazione di impellente crisi economica: in altri termini, l’intervento di una successiva legge statale che preveda un Reddito minimo garantito a livello nazionale potrebbe perfino determinare il “venir meno” – o, come già detto, attraverso l’incostituzionalità sopravvenuta o mediante l’abrogazione – delle previsioni della legge regionale n. 3/2016 che hanno istituito il Reddito di Dignità, previsioni che forse

⁷⁰ Così M. BENVENUTI, *Brevi considerazioni intorno al ricorso all’argomento della crisi economica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2013, 977.

potrebbero restare in vigore soltanto per la parte in cui eventualmente estendessero “verso l’alto” il livello della prestazione delineata dal legislatore statale.