

Dignità, lavoro, responsabilità*

di

Giuseppe Bergonzini**

Sommario: 1. Dignità dell'uomo, esistenza libera e dignitosa, lavoro: le chiare assonanze tra Enciclica *Pacem in terris*, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, CDFUE e Costituzione italiana. – 2. Attività economica e (attitudine di) responsabilità; dall'Enciclica *Pacem in terris* all'art. 36 Cost., tra lavoro subordinato, autonomo e attività d'impresa. – 3. Dignità della persona nel lavoro, responsabilità (individuale e collettiva) e misure di sostegno pubblico in favore dei nuclei familiari in stato di bisogno: reddito di cittadinanza, assegno di inclusione. – 4. Dignità del lavoratore e concorso alle spese pubbliche: esistenza libera e dignitosa del contribuente, *no tax area* e tutela coordinata dei redditi minimi.

1. Dignità dell'uomo, esistenza libera e dignitosa, lavoro: le chiare assonanze tra Enciclica *Pacem in terris*, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, CDFUE e Costituzione italiana

Che l'Enciclica *Pacem in terris* costituisca una vera e propria carta dei diritti, comparabile alle moderne carte "laiche" dei diritti, è senz'altro confermato dal principio personalista che la ispira: "ogni essere umano è persona cioè una natura dotata di intelligenza e di volontà libera"¹; principio che trova decisiva conferma nella ripetuta, fondamentale attenzione dedicata al concetto di dignità dell'uomo².

* Il presente contributo è destinato al volume *Lettera enciclica di Giovanni XXIII Pacem in terris. Costituzioni e Carte dei diritti*, a cura di M. Bertolissi, di prossima pubblicazione per i tipi Jovene.

** RTDb di Istituzioni di Diritto pubblico presso il Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario – Università degli Studi di Padova.

¹ "E quindi è soggetto di diritti e di doveri che scaturiscono immediatamente e simultaneamente dalla sua stessa natura" (GIOVANNI XXIII, *Pacem in terris*, n. 5).

² Immediatamente caratterizzata dal richiamo all'Assoluto: perché "la dignità della persona umana" va considerata "alla luce della rivelazione divina" (GIOVANNI XXIII, *Pacem in terris*, n.

Questo è il contesto nel quale deve essere collocata l'affermazione secondo cui ogni essere umano/persona "ha il diritto all'esistenza, all'integrità fisica, ai mezzi indispensabili e sufficienti per un dignitoso tenore di vita"; insieme all'immediatamente successiva specificazione in base alla quale tanto vale, *in primis*, "per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario, l'abitazione, il riposo, le cure mediche, i servizi sociali necessari; (...) il diritto alla sicurezza in caso di malattia, di invalidità, di vedovanza, di vecchiaia, di disoccupazione, e in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà"³.

E sempre nella stessa prospettiva va letta l'importanza determinante attribuita, tra i diritti aventi rilievo economico, al "diritto ad una retribuzione del lavoro determinata secondo i criteri di giustizia, e quindi sufficiente, nelle proporzioni rispondenti alla ricchezza disponibile, a permettere al lavoratore ed alla sua famiglia, un tenore di vita conforme alla dignità umana"⁴.

L'assonanza con la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 è particolarmente evidente: l'art. 25, comma 1 di quest'ultima assicura ad ogni individuo (*rectius*, persona⁵) il diritto "ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia"⁶; l'art. 23, comma 3 della stessa Dichiarazione precisa, d'altra parte, che ogni individuo (*rectius*, persona) "che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui

5). Non è inutile ricordare, forse, che nell'Enciclica il termine "dignità" ricorre 31 volte; l'aggettivo "dignitoso/a" 6 volte; l'avverbio "dignitosamente", una volta.

³ GIOVANNI XXIII, *Pacem in terris*, n. 6.

⁴ GIOVANNI XXIII, *Pacem in terris*, n. 10.

⁵ Rispetto al testo ufficiale in lingua italiana (che utilizza in modo ricorrente, appunto, la parola "individuo") appaiono dunque preferibili le rispettive declinazioni in lingua francese ("*toute personne*"), inglese ("*everyone*") e spagnola ("*toda persona*"): si veda ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Dichiarazione universale dei diritti umani*, 10 dicembre 1948, Parigi, p. 12 (nel testo pubblicato a cura del Senato della Repubblica italiana, reperibile all'indirizzo https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/DICHIARAZIONE_diritti_umani_4lingue.pdf).

⁶ Diritto che, anche in questa sede, trova specificazione con espresso riferimento "all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari", "alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà" (ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Dichiarazione universale dei diritti umani*, cit., p. 12).

stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale”⁷.

Di segno sostanzialmente analogo anche alcune disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea: l’art. 34, commi 1 e 4, riconosce “il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali”⁸, oltre al “diritto all’assistenza sociale e all’assistenza abitativa volte a garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti”; e l’art. 31, comma 1 assicura ad ogni lavoratore il “diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose”: qui dovendosi ritenere incluso, anche se non espressamente precisato, il diritto ad una retribuzione adeguata⁹.

Altrettanto evidente, infine, l’assonanza con l’art. 36 Cost.: “Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa”. Ma pure con l’art. 38 Cost., che garantisce ad “ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere” il “diritto al mantenimento e all’assistenza sociale”; e assicura per i lavoratori “mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria”.

2. Attività economica e (attitudine di) responsabilità; dall’Enciclica *Pacem in terris* all’art. 36 Cost., tra lavoro subordinato, autonomo e attività d’impresa

È il caso di notare immediatamente, peraltro, come le considerazioni svolte nell’Enciclica in merito al rapporto tra lavoro e dignità della persona trovino giustificazione nell’ambito di un più ampio riconoscimento dell’economia privata, concepita come mezzo per l’indipendenza della persona e della sua famiglia.

Chiara, in tal senso, la sottolineatura della strettissima connessione tra diritto al lavoro e “diritto di libera iniziativa in campo economico”, seguita dal rilievo

⁷ ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Dichiarazione universale dei diritti umani*, cit., p. 11.

⁸ Con specifico riguardo alla maternità, malattia, infortuni sul lavoro, dipendenza o la vecchiaia, perdita del posto di lavoro.

⁹ In questo senso, ad esempio, C. PONTERIO, *Il lavoro per un’esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2019, p. 21.

secondo cui dalla “dignità della persona scaturisce pure il diritto di svolgere le attività economiche in attitudine di responsabilità”¹⁰. Ulteriormente precisata dall’esplicito riferimento al pensiero di Papa Pio XII¹¹ e al collegamento tra “dovere personale del lavoro imposto dalla natura” e diritto di ciascuno “a fare del lavoro il mezzo per provvedere alla vita propria e dei figli”; alla quale segue il riconoscimento come consustanziale alla natura umana del “diritto di proprietà privata sui beni anche produttivi”, da intendersi come “mezzo idoneo all’affermazione della persona umana e all’esercizio della responsabilità in tutti i campi, un elemento di consistenza e di serenità per la vita familiare e di pacifico e ordinato sviluppo nella convivenza”¹².

La relazione tra diritti economici, lavoro e responsabilità diviene, dunque, un tratto caratterizzante: la capacità di ogni persona di creare, conservare ed incrementare la ricchezza propria e della sua famiglia attraverso l’impegno e l’iniziativa individuale costituisce espressione prima della dignità umana, che si sostanzia nella partecipazione al percorso di crescita della collettività.

Un aspetto, questo, davvero *costituzionale* nel senso più profondo del termine; e *costituzionale* guardando a questi temi anche dallo specifico punto di vista della Costituzione italiana: perché, se è vero che la Repubblica italiana è “fondata sul lavoro”, che costituisce allo stesso tempo un diritto e un dovere¹³, è proprio la lettura dell’art. 36 Cost. che consente di evidenziare come “uno speciale significato” vada “assegnato alla congiunta, duplice menzione del lavoro e della famiglia: le

¹⁰ GIOVANNI XXIII, *Pacem in terris*, n. 10.

¹¹ Trattasi, precisamente, del Radiomessaggio di Pentecoste di Papa Pio XII (1 giugno 1941).

¹² GIOVANNI XXIII, *Pacem in terris*, n. 10.

¹³ Sul lavoro come dovere si rinvia a G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Astrid Online*, pp. 7-8, che ragiona di “dovere civico che si esplica in genere attraverso lo svolgimento di un’attività individuale concorrente al progresso sociale”, e di “dovere relazionale verso gli altri consociati” al quale ciascuno “deve fare fronte, nel concreto, tenendo conto delle possibilità che, nella sua concreta situazione, gli si presentino o che può procurarsi con i mezzi di cui dispone assecondando le sue propensioni personali e nei limiti in cui può concretamente scegliere”. Secondo A. CARIOLA, *Art. 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 33, “il 2° co. dell’art. 4 Cost. rafforza (...) l’idea del lavoro come libertà, giacché contempla e ritiene degne di considerazione costituzionale tutte le attività attraverso le quali si esprime la dignità umana”.

due gambe su cui avanza e si svolge l'esperienza di vita di ogni essere umano che sia in grado di impegnarsi in seno alla comunità del lavoro"¹⁴.

Il parallelismo tra *Pacem in terris* e art. 36 Cost. induce, muovendo da questi presupposti, ad interrogarsi sul rapporto tra esistenza libera e dignitosa, lavoro e attività economica privata ampiamente intesa, alla luce del canone della responsabilità: che l'Enciclica invoca esplicitamente, e che non può certo dirsi estraneo alla Costituzione italiana¹⁵.

Ormai risalente, anche negli sviluppi che ha avuto in seno alla giurisprudenza costituzionale italiana, può forse apparire il dibattito sull'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 36 Cost.: le cui garanzie puntuali potrebbero ritenersi riferibili esclusivamente alla retribuzione del lavoratore subordinato, in quanto contraente debole posto "in condizioni di inferiorità economico-sociale (...) rispetto al lavoratore autonomo, o ancor più, all'imprenditore"¹⁶; ma i cui principi dovrebbero valere anche per i lavoratori autonomi che "traggano sostentamento

¹⁴ Così A. RUGGERI, *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, in *Consulta Online*, fasc. II/2016, p. 4, che dall'art. 36 ricava elementi fondamentali per definire "i diritti fondamentali quali i bisogni elementari di ciascun essere umano senza il cui riconoscimento (...) non potrebbe aversi un'esistenza libera e dignitosa". Sul rapporto tra art. 36 Cost. e dignità dell'uomo, "ben oltre dunque il pur vasto ambito del lavoro" si veda anche ID., *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 7, e nota n. 23.

¹⁵ Di recente, sul tema, M. BERTOLISSI, *Di bessò. La Piccola Patria del Friuli in soccorso di una Repubblica spaesata*, in *Consulta Online*, fasc. I/2023, pp. 191-194.

¹⁶ Così C. TRIPODINA, *Art. 36 Cost.*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 352. In precedenza, R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale. Ricerca diretta da Renato Scognamiglio*, FrancoAngeli, Milano, 1973, pp. 70-72. Di recente, ha ragionato di favore costituzionale nei confronti del lavoratore subordinato (da intendersi sostanzialmente come operaio, che vive del proprio lavoro), P. COSTA, *L'«esistenza» del lavoratore nella transizione del modello economico. Alcune considerazioni giuridiche e lessicali*, in corso di pubblicazione in *Diritto Costituzionale*, n. 2/2023, p. 21. Sulla tutela rafforzata del lavoratore subordinato in Costituzione si veda anche G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, cit., p. 15. Consueto, al riguardo, il richiamo di Corte cost., 23 aprile 1965, n. 30, punto 2 del Considerato in diritto, secondo la quale l'art. 36 Cost. "si riferisce ai rapporti di lavoro e non può essere fonte di legittimi interventi legislativi in materie che, anche se di contenuto economico, sono di tutt'altra natura".

essenzialmente dalla propria attività manuale o intellettuale, prevalendo il lavoro sul capitale”¹⁷.

Un dibattito, questo, che oggi merita di essere relativizzato tenendo conto della problematica delimitazione degli esatti confini tra lavoro autonomo e lavoro subordinato; tenendo conto del fatto che “la percezione di reddito da attività umana è connessa ormai a una grande varietà di modi di lavorare, prestati tutti da soggetti che sostanzialmente vivono del proprio lavoro, ma che tuttavia non percepiscono il loro reddito sotto forma di salario, non essendo ammessi al circolo della subordinazione”¹⁸.

Da questo punto di vista, la lettura dell’Enciclica in commento offre l’occasione per ribadire come in linea di principio il diritto a un’esistenza libera e dignitosa non possa che essere proprio di ogni lavoratore, comunque lo si voglia classificare o definire: di tutti coloro che, attraverso il loro impegno (*in primis*) individuale e la loro responsabilità, cercano di guadagnare con il lavoro le risorse necessarie a garantire a sé stessi e alle loro famiglie adeguate condizioni di vita.

Tanto che, a ben vedere, anche l’assunzione in prima persona di responsabilità imprenditoriali non meriterebbe di essere esclusa a priori dal discorso: chi organizza il lavoro altrui e gestisce risorse e fattori produttivi di varia natura, assumendo su di sé il rischio d’impresa, non svolge forse un’attività che concorre

¹⁷ In questo senso sempre C. TRIPODINA, *Art. 36 Cost.*, cit., p. 352. Sul punto, M. MAZZIOTTI, *Lavoro (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, p. 340. Ha statuito espressamente che i principi contenuti nell’art. 36 Cost. “debbono considerarsi applicabili nel campo del lavoro autonomo, e in particolare nel campo delle professioni intellettuali”, ma esclusivamente “in considerazione dell’attività complessiva del professionista (...), e non in relazione ai singoli rapporti e alle singole prestazioni in cui si esplica l’attività del libero professionista”, Corte cost., 7 luglio 1964, n. 75, punto 1 del Considerato in diritto.

¹⁸ L. CORAZZA, *Il diritto del lavoro e la riscoperta della questione redistributiva*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2019, p. 11. Si pensi ai c.d. lavoratori autonomi economicamente dipendenti, o ai c.d. lavoratori parzialmente autonomi, riconducibili al lavoro autonomo di seconda (e persino di terza) generazione, “che condividono con il mondo dell’autonomia le modalità di prestazione del lavoro, ma sono molto lontani dal significato che, sul piano socio-economico, quell’universo ha storica mente rappresentato” (così sempre L. CORAZZA, *ibidem*). Si vedano, al riguardo: S. BOLOGNA, A. FUMAGALLI, *Lavoro autonomo di seconda generazione. Scenari del postfordismo in Italia*, Feltrinelli, Milano, 1997; A. FUMAGALLI, *Le trasformazioni del lavoro autonomo tra crisi e precarietà: il lavoro autonomo di III generazione*, in *Quaderni di ricerca sull’artigianato*, n. 2/2015, pp. 227-254; R. SCIOTTI, *Il lavoro parasubordinato eterorganizzato ed il suo inquadramento giuridico*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, n. 2/2016, pp. 327-332.

“al progresso materiale o spirituale della società”, in conformità all’art. 4 Cost.? Se la esercita in modo compatibile “con l’utilità sociale”, e senza “recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”, in ossequio sostanziale dei limiti definiti dall’art. 41 Cost., perché non dovrebbe anch’egli maturare il diritto a ricavarne i mezzi sufficienti a un’esistenza libera e dignitosa, per sé e per la sua famiglia?¹⁹.

Se questo sembra in generale valere per ogni forma di impegno lavorativo ampiamente inteso²⁰ altra cosa è, invece, tradurre il principio in regole effettivamente attuabili in concreto: ed è qui, in applicazione del diritto positivo (anche costituzionale) di riferimento, che le differenze tra i molteplici *modi* e *mondi* del lavoro assumono particolare consistenza²¹, obbligando sostanzialmente a restringere la rilevanza giuridica concreta del principio costituzionale di sufficienza della retribuzione con riferimento a un determinato tipo di rapporti di lavoro²².

Ma questo non significa che non sia possibile, anche traendo spunto dalle considerazioni dell’Enciclica in commento, continuare a ragionare sul rapporto tra dignità della persona, lavoro e responsabilità andando oltre il principio costituzionale di sufficienza della retribuzione.

¹⁹ Osservazione, pare, tanto più condivisibile, alla luce delle precisazioni svolte poco sopra, quanto più l’attività d’impresa (per dimensioni e apporto personale dell’imprenditore) si avvicina al lavoro autonomo.

²⁰ Sulla nozione di lavoro in senso ampio, ricomprensivo anche “il lavoro autonomo e la stessa attività imprenditoriale”, M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 33; diversamente, A. CARIOLA, *Art. 4*, cit., pp. 121-122.

²¹ Appare evidente, in particolare, come il principio della sufficienza della retribuzione non possa essere declinato allo stesso modo per il lavoratore subordinato, per il lavoratore autonomo o per l’imprenditore: l’ipotesi di non ricavare un reddito sufficiente dall’attività svolta è infatti, per lavoratori autonomi e imprenditori, implicita nell’assunzione personale di rischio che caratterizza tale attività.

²² Come noto, infatti, le garanzie dell’art. 36 Cost. (e, in particolare, quella della sufficienza della retribuzione) hanno avuto applicazione concreta proprio con riferimento ai rapporti di lavoro subordinato; ampiamente, sul tema, T. TREU, *Art. 36 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, , 1979, pp. 77-94; B. CARAVITA, *Art. 36 Cost.*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 243; C. TRIPODINA, *Art. 36 Cost.*, cit., pp. 353-358; C. COLAPIETRO, *Art. 36 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 746-748; C. PONTERIO, *Il lavoro per un’esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, cit., pp. 20-24.

3. Dignità della persona nel lavoro, responsabilità (individuale e collettiva) e misure di sostegno pubblico in favore dei nuclei familiari in stato di bisogno: reddito di cittadinanza, assegno di inclusione

I percorsi di riflessione che potrebbero essere seguiti, al riguardo, sono diversi.

Il primo, di più immediata evidenza, ha a che vedere con la relazione tra dignità del lavoratore e misure pubbliche di sostegno volte a garantire il diritto all'esistenza anche al non-lavoratore.

Non si tratta di una contraddizione in termini: ad essere in gioco è infatti un preciso ruolo positivo dello Stato, i cui limiti e confini vanno tracciati proprio muovendo dai concetti fondamentali di dignità del lavoro e di responsabilità individuale fatti propri dall'Enciclica; certo non ignorati dalla Costituzione italiana, e desumibili soprattutto dalla lettura coordinata degli artt. 1, 2, 3, 4, 36 e 38 Cost.

Un ambito di riflessione, questo, che intercetta in modo immediato e diretto il dibattito sempre attuale sul reddito di cittadinanza: costantemente a rischio di risultare polarizzato tra un eccesso negativo di realismo, quasi succube della constatata (ovvia) scarsità delle risorse pubbliche disponibili, e l'opposto eccesso positivo favorevole a incondizionate prestazioni universali di base, difficilmente sostenibile dal punto di vista finanziario (e, forse, pure costituzionalmente discutibile)²³.

Il punto di approdo cui è pervenuto, in tempi recenti, l'ordinamento italiano²⁴ sembra in effetti lontano dai due estremi: la ritrosia all'introduzione di forme generalizzate di protezione del diritto all'esistenza libera e dignitosa anche per i non-lavoratori è stata superata; ma esclusivamente per effetto della previsione di forme condizionate di reddito minimo garantito, erogate in favore dei soli bisognosi (universalismo selettivo)²⁵.

²³ Di questa tensione tra opposti estremi, sulla cui compatibilità con la Costituzione vigente è bene interrogarsi, ha ragionato F. PIZZOLATO, *Ma la Costituzione lo aveva già previsto*, in *Bene Comune*, n. 1/2014, p. 1.

²⁴ Per una ricostruzione delle diverse politiche attive di contrasto alla povertà nell'ordinamento italiano, si veda L. DE CARLO, *Il contrasto alla povertà in Italia dall'Unità al REI e al RDC*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2020, pp. 199-240.

²⁵ In merito alla distinzione tra reddito minimo (universalismo selettivo), *secundum constitutionem*, e reddito di base garantito a tutti (universalismo assoluto), *praeter constitutionem*,

Questo punto di approdo, però, non può certo dirsi sicuro e adeguatamente stabilizzato.

In primo luogo, perché la disciplina del reddito di cittadinanza, introdotta con il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4²⁶, non risulta esente da possibili profili critici e controversi, sia di dettaglio, sia di carattere generale.

Quanto ai profili di dettaglio (ma non per questo meno significativi), basti qui rammentare il ripetuto coinvolgimento della giurisprudenza costituzionale in tema di requisiti per ottenere (e mantenere) il beneficio economico, a fronte di misure cautelari personali²⁷; oppure in ordine alla *vexata quaestio* delle condizioni di accesso alla misura stabilite per gli stranieri (con specifico riferimento al requisito del “*possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo*”²⁸, e a quello della residenza in Italia “*per almeno 10 anni*”²⁹).

C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro”. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all’esistenza*, in *Costituzionalimo.it*, n. 1/2015 p. 18. In precedenza, aveva notato F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 80, come l’eventuale incondizionata estensione del reddito minimo potrebbe determinare un effetto *contra constitutionem* “quando il reddito (o meglio, l’insieme delle prestazioni assistenziali) che in questo modo si riesca a distribuire su tutti i destinatari si venga a collocare al di sotto della soglia del ‘mantenimento’ per quei cittadini (inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere) che l’articolo 38 Cost. vuole invece certamente garantiti”. Sui meccanismi di reciprocità e condizionalità che possono caratterizzare i sistemi di *welfare*, in prospettiva comparata, F.V. PONTE, *Note minime sul reddito di cittadinanza*, in *La cittadinanza europea*, n. 1/2018, pp. 126-131.

²⁶ “*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*”, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26.

²⁷ Si vedano, al riguardo, Corte cost., 23 giugno 2020, n. 122, e Corte cost., 23 giugno 2021, n. 126, che hanno dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 7-ter, comma 1, del d.l. n. 4/2019 sollevate in via incidentale (per un commento complessivo, si rinvia a C. MORSELLI, *La “prova da sforzo” dell’incidente di costituzionalità sul reddito di cittadinanza. La Consulta che cristallizza il c.d. requisito negativo per usufruirne: l’assenza di una misura cautelare personale*, 22 settembre 2022, in *Giustizia Insieme*, 22 settembre 2022).

²⁸ Richiesto dall’art. 2, comma 1, lett. a), n. 1), del d.l. n. 4/2019; le relative questioni di legittimità costituzionale sono state dichiarate manifestamente inammissibili e infondate da Corte cost., 15 gennaio 2022, n. 19; si veda anche la successiva sentenza 17 febbraio 2022, n. 34, con cui sono state dichiarate inammissibili e infondate le questioni relative all’analoga disciplina in tema di reddito di inclusione, di cui all’art. 3, comma 1, lett. a), n. 1), del d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 (rilievi critici sono stati svolti, al riguardo, da A. LAMBERTI, *Dignità, eguaglianza e ragionevolezza nella recente giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali degli stranieri*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 2/2022, pp. 28-31; si vedano anche D. LOPRIENO, *Riflessioni sul reddito di cittadinanza e gli stranieri alla luce della sent. n. 19 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 3/2022, pp. 252-273, e M. ROMA, *La Corte costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito*

Quanto ai profili generali, a distanza di quattro anni dall'introduzione della misura diverse sono le questioni di particolare rilievo, costantemente all'ordine del giorno: dal problema del suo possibile abuso e della percezione indebita (in tutto o in parte) delle relative risorse, oltre che dell'effettività del relativo apparato di controllo preventivo, nonché sanzionatorio³⁰; a quello della capacità della misura di raggiungere davvero le famiglie bisognose dell'intervento pubblico; per finire con la concreta idoneità della misura ad incentivare e favorire l'inserimento lavorativo dei relativi beneficiari³¹.

Tutti aspetti, questi, sui quali si gioca la reale rispondenza dell'istituto alle diverse anime (assistenziale e, allo stesso tempo, promozionale del lavoro) che lo caratterizzano³²; e, con ciò, la stessa conformità al disegno costituzionale emergente dagli artt. 1, 2, 3, 4, 36 e 38 Cost., al crocevia tra il diritto a un tenore di vita conforme alla dignità umana e l'attitudine di responsabilità (per riprendere la felice espressione fatta propria dall'Enciclica in commento), che dovrebbero accomunare lavoratori e non-lavoratori.

di inclusione Bisogni primari degli individui e limite delle risorse disponibili, in *Consulta Online*, fasc. II/2022, pp. 605-612).

²⁹ Prescritto dall'art. 2, comma 1, lett. a), n. 2), del d.l. n. 4/2019. Le relative questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate dalla Corte d'appello di Milano con ordinanza del 31 maggio 2022, e sono attualmente pendenti innanzi alla Corte costituzionale al reg.ord. n. 100/2022.

³⁰ Panorama al quale si è di recente aggiunto anche il possibile coinvolgimento della Corte dei conti, ove si ipotizzi la sussistenza di un rapporto di servizio in capo al percettore del reddito di cittadinanza: sul tema, specificamente, S. FOÀ, E. ANDREIS, *Giurisdizione contabile sull'indebita percezione del reddito di cittadinanza. Tra programma pubblicitario e rinnovata nozione del rapporto di servizio*, in *federalismi.it*, n. 2/2023, pp. 60-77.

³¹ Di particolare interesse, sotto entrambi i profili da ultimo accennati, lo studio di CARITAS ITALIANA, *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Edizioni Palumbi, Teramo, 2021 (reperibile all'indirizzo https://www.caritas.it/wp-content/uploads/sites/2/2023/01/rapportocaritas_pcp2021.pdf).

³² Può essere utile ricordare, al riguardo, che secondo la già menzionata giurisprudenza costituzionale "il reddito di cittadinanza, 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" (così Corte cost., n. 19/2022, punto 4 del Considerato in diritto, e Corte cost., n. 34/2022, punto 4 del Considerato in diritto). In argomento, specificamente, D. LOPRIENO, *Riflessioni sul reddito di cittadinanza e gli stranieri alla luce della sent. n. 19 del 2022 della Corte costituzionale*, cit., pp. 259-261.

Da questo punto di vista, l'Enciclica offre una chiave di lettura dal significato costituzionale potenzialmente duplice: l'attitudine di responsabilità (individuale) sta alla base del dovere di ciascuno di concorrere al progresso materiale o spirituale della società, secondo le proprie capacità e inclinazioni; e sta pure alla base del dovere di chi risulta beneficiario del sostegno pubblico, perché in stato di bisogno, di rispondere alla solidarietà con l'impegno personale e la propria adesione attiva³³, e non con una rassegnata indolenza. Perché, se una certa enfasi data al principio lavoristico e al dovere di lavorare presupponeva, già in sede costituente, l'idea che avrebbe potuto e dovuto essere garantita la piena occupazione³⁴; e se, quindi, può immaginarsi che l'erogazione di prestazioni economiche di sostegno nei confronti dei non-lavoratori corrisponda ad una sorta di risarcimento per questa promessa tradita³⁵, è vero pure che il fondamento costituzionalmente legittimo di tali prestazioni non può che essere rivenuto nella sussistenza di uno stato di bisogno incolpevole e involontario³⁶.

D'altra parte, analoga attitudine di responsabilità (collettiva) dovrebbe ispirare il dovere della Repubblica di intervenire a tutela di chi si trova in una condizione incolpevole di bisogno non solo a scopi assistenziali, ma anche al fine promozionale di condurre (o ricondurre) la persona a un ruolo attivo di partecipazione concreta all'organizzazione economica e sociale del Paese: che non

³³ Che possono esplicarsi in molti modi apprezzabili e conformi al *pactum societatis*, non necessariamente in attività immediatamente e direttamente produttive di reddito.

³⁴ Come rilevato, in particolare, da F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, cit., pp. 18-19. Nello stesso senso C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, cit., pp. 6-9, e M. CRISTOFARO, *La Costituzione e il reddito minimo garantito*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 giugno 2018, p. 9.

³⁵ Così, in specie, C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, cit., pp. 13-15, che muove dal pensiero di Costantino Mortati.

³⁶ Come efficacemente sintetizzato da F. PIZZOLATO, *Ma la Costituzione lo aveva già previsto*, cit., p. 2, "la Repubblica non ha l'obbligo di mantenere il 'surfista perdigiorno di Malibu' reso famoso da Rawls"; si vedano anche: ID., *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, cit., pp. 26-30 e 164-165; M. OLIVETTI, *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*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 179; E. VIVALDI, A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, in *Dir. soc.*, I/2014, p. 124; M. CRISTOFARO, *La Costituzione e il reddito minimo garantito*, cit., p. 24.

può significare, evidentemente, schiavitù per il (e a causa del) lavoro, ma libertà nel (e grazie al) lavoro.

Solo in questo modo pare possibile combinare il diritto (necessariamente, di tutti) a un'esistenza libera e dignitosa, con i doveri (anch'essi, di tutti) di essere parte attiva del "patto reciprocamente obbligante"³⁷ che tiene insieme la società organizzata.

Questi sembrano essere i criteri di fondo, certo non agevoli da perseguire in concreto: ma è rispetto a questi criteri che può (e deve) essere apprezzata l'effettiva capacità del diritto positivo di cercare (perlomeno) di tradurre in realtà il principio della dignità dell'uomo, quale risulta dalle evidenziate assonanze tra la Costituzione italiana e le considerazioni di Papa Giovanni XXIII.

E con ciò si torna ai profili critici della normativa vigente, al suo carattere incerto e ancora non sufficientemente stabilizzato.

In particolare, è doveroso evidenziare, al riguardo, come la disciplina del reddito di cittadinanza di cui al d.l. n. 4/ 2019 sia stata oggetto di recenti, significativi interventi per effetto della l. 29 dicembre 2022, n. 197, che ne hanno delimitato l'ambito temporale di efficacia all'anno solare in corso³⁸, anche integrando le condizioni per l'accesso alla misura di sostegno³⁹. Dal 1° gennaio 2024, quindi, il reddito di cittadinanza dovrà intendersi a tutti gli effetti sostituito dalla nuova disciplina definita dal Capo I del d.l. 4 maggio 2023, n. 48⁴⁰, relativa al c.d. "Assegno di inclusione".

³⁷ L'espressione è di F. BARBAGALLO, *Da Crispi a Giolitti. Lo Stato, la politica, i conflitti sociali*, in G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO (a cura di), *Storia d'Italia*, Vol. 5, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 6.

³⁸ L'art. 1, comma 313 della l. n. 197/2022 ("*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*") ha previsto che la misura del reddito di cittadinanza sia riconosciuta, per il 2023, nella misura massima "*di sette mensilità e comunque non oltre il 31 dicembre 2023*"; salvo il termine ultimo del 31 dicembre dell'anno in corso, il limite delle sette mensilità non opera per coloro che sono stati presi in carico dai servizi sociali, e per i nuclei familiari al cui interno vi siano persone con disabilità (comma 314).

³⁹ In specie, le condizioni di accesso alla misura di sostegno, definite dall'art. 4 del d.l. n. 4/2019 ("*Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale*"), sono integrate dalla disciplina di cui ai commi 315 e 316 della l. n. 197/2022: obbligo di inserimento dei beneficiari in misure di politica attiva per il lavoro, con frequenza obbligatoria dei programmi assegnati, e di iscrizione e frequenza di percorsi di istruzione degli adulti di primo livello (per i beneficiari di età compresa tra diciotto e ventinove anni che non hanno adempiuto agli obblighi scolastici).

⁴⁰ "*Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*", convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 3 luglio 2023, n. 85.

Una misura di sostegno, quest'ultima, che in linea di massima appare ispirata ad una *ratio* nel complesso non dissimile da quella del reddito di cittadinanza: in quanto sussidio di carattere condizionato, rispondente sia a finalità dichiaratamente assistenziali (contrasto alla povertà), sia ad obiettivi promozionali di inserimento sociale e di politica attiva per il lavoro.

Con una differenza che si rivela tuttavia, già in prima battuta, significativa: la nuova disciplina reca con sé una delimitazione soggettiva della platea dei potenziali beneficiari sconosciuta alle regole previgenti: risultando destinatari della misura, infatti, solo i nuclei familiari in cui siano presenti persone con disabilità, minorenni, ultrasessantenni, oppure "componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione"⁴¹. Per i restanti nuclei familiari⁴² è prevista la possibilità di accedere al "Supporto per la formazione e il lavoro": misura che prevede la partecipazione ad attività formative di varia natura⁴³, e per la quale viene erogata un'indennità mensile⁴⁴ della durata massima di un anno.

Rispetto all'universalismo selettivo che caratterizzava il reddito di cittadinanza i nuovi istituti sembrano segnare, dunque, un passo indietro; evidentemente ispirato dalla volontà di limitare l'erogazione di risorse pubbliche in favore di persone considerate abili al lavoro, ma non per questo necessariamente conforme al principio di responsabilità: perché anche queste persone potrebbero trovarsi in un incolpevole stato di bisogno, meritevole di intervento.

4. Dignità del lavoratore e concorso alle spese pubbliche: esistenza libera e dignitosa del contribuente, *no tax area* e tutela coordinata dei redditi minimi

⁴¹ Così dispone l'art. 2, comma 1 del d.l. n. 48/2023; l'ultima categoria di componenti del nucleo familiare è stata aggiunta in sede di conversione.

⁴² Composti, dunque, di persone maggiorenni e con meno di sessant'anni che non si trovino in condizioni di disabilità o di svantaggio sociale.

⁴³ L'art. 12, comma 1 del d.l. n. 48/2023 ragiona di "progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate", ivi inclusi "il servizio civile universale" e "i progetti utili alla collettività".

⁴⁴ Pari a 350 euro.

Un altro ambito di particolare interesse, che consente di mettere alla prova il rapporto tra dignità della persona, lavoro e responsabilità sul piano della disciplina di diritto positivo vigente, è costituito dal trattamento riservato ai redditi minimi del lavoratore sul piano tributario.

Tutti coloro che producono una qualche forma di reddito sono chiamati a contribuire alle spese pubbliche, oppure no? E, se sì, in quale misura?

Il tema continua ad essere di particolare rilievo, perché posto al confine tra il diritto/dovere del lavoratore di mantenere sé stesso e la sua famiglia (in attitudine di responsabilità, appunto) e il dovere di concorrere alle spese pubbliche; al confine, in altri termini, tra il diritto di ricevere solidarietà, e il dovere di dare solidarietà⁴⁵.

Proprio per questa ragione, rimangono attuali (e particolarmente attinenti all'argomento in discussione) le considerazioni svolte dall'On. Scoca in sede costituente: "non si può negare che il cittadino, prima di essere chiamato a corrispondere una quota parte della sua ricchezza allo Stato, per la soddisfazione dei bisogni pubblici, deve soddisfare i bisogni elementari di vita suoi propri e di coloro ai quali, per obbligo morale e giuridico, deve provvedere"⁴⁶.

In breve: *primum vivere, deinde contribuere*. Gli obblighi di solidarietà economica e sociale del lavoratore sono innanzitutto funzionali alla tutela dell'esistenza libera e dignitosa della formazione sociale di base sulla quale si regge l'ordinamento (la famiglia); e si ampliano all'esterno di tale formazione solo una volta superata una determinata soglia di capacità economica.

Non stupisce, quindi, l'esistenza di un generale consenso in merito alla sostanziale inerenza di un limite minimo all'imposizione fiscale al principio di capacità

⁴⁵ Il che rende particolarmente chiaro, tra l'altro, il collegamento (e la necessità di coordinamento normativo) tra la disciplina tributaria dei redditi minimi e le varie possibili forme di prestazione pubblica erogabili a chi si trovi in stato di bisogno (se ne parlerà al termine del presente paragrafo).

⁴⁶ "Da ciò discende la necessità della esclusione dei redditi minimi dalla imposizione; minimi che lo Stato ha interesse a tenere sufficientemente elevati, per consentire il miglioramento delle condizioni di vita delle classi meno abbienti, che contribuisce al miglioramento morale e fisico delle stesse ed in definitiva anche all'aumento della loro capacità produttiva. Da ciò discende pure che debbono essere tenuti in considerazione i carichi di famiglia del contribuente" (ASSEMBLEA COSTITUENTE, CXXX, *Seduta di venerdì 23 maggio 1947*, p. 4204).

contributiva, espresso dall'art. 53 Cost.: non ogni capacità economica denota capacità contributiva, ma solo quella che eccede quanto necessario a garantire al contribuente e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa⁴⁷. L'esigenza di non assoggettare a imposta i redditi minimi del contribuente e dei suoi familiari (c.d. *no tax area*) trova fondamento, d'altra parte, anche negli artt. 2, 3, 29, 30, 31 e 36 Cost.⁴⁸. La stessa Corte costituzionale ha espressamente confermato l'esistenza di questo limite, perlomeno in linea di principio⁴⁹. Lasciando tuttavia, nei fatti, ampio margine di manovra al legislatore sia in merito al *quantum* delle detrazioni (o deduzioni) concesse dal legislatore per tutelare i contribuenti minimi e le loro famiglie, sia in ordine alla tipologia di spese a cui essi devono far fronte per garantire a sé stessi e alle loro famiglie un'esistenza libera e dignitosa⁵⁰.

⁴⁷ La determinazione della *no tax area* non può, quindi, che tener conto anche dei familiari a carico, a cui ciascun contribuente/lavoratore è tenuto a provvedere.

⁴⁸ Sul rapporto tra minimo vitale e principio di capacità contributiva si vedano, in particolare: E. GIARDINA, *Le basi teoriche del principio della capacità contributiva*, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 212-219; I. MANZONI, *Il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 1965, pp. 74-82; G. GAFFURI, *L'attitudine alla contribuzione*, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 122-129; F. MOSCHETTI, *Il principio della capacità contributiva*, Cedam, Padova, 1973, pp. 225-232; L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 347-374; F. BATISTONI FERRARA, *Capacità contributiva*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 351-352; G. FALSITTA, *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 229, 240-241, 273; G. BERGONZINI, *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, vol. I, Jovene, Napoli, 2011, pp. 195-211; M. POGGIOLI, *Indicatori di forza economica e prelievo confiscatorio*, Cedam, Padova, 2012, pp. 51-69; A. GIOVANNINI, *Capacità contributiva*, in *Diritto on line – Treccani*, 2013. Preferiscono rinvenire nel principio di uguaglianza il fondamento della necessaria tutela del minimo vitale del contribuente A. FEDELE, *La funzione fiscale e la «capacità contributiva» nella Costituzione italiana*, in L. PERRONE E C. BERLIRI (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, pp. 4 e 15, e F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, il Mulino, Bologna, 2011, p. 104. Per rilievi maggiormente critici in argomento si rinvia invece a F. MAFFEZZONI, *Il principio di capacità contributiva nel diritto finanziario*, Utet, Torino, 1970, pp. 301-305, e P. BORIA, *L'interesse fiscale*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 218-220.

⁴⁹ Chiara, in tal senso, soprattutto Corte cost., 10 luglio 1968, n. 97, punto 2 del Considerato in diritto: “vi è soggezione all'imposizione solo quando sussista una disponibilità di mezzi economici che consenta di farvi fronte”. Il legislatore quindi, “non può non esentare dall'imposizione quei soggetti che percepiscano redditi tanto modesti da essere appena sufficienti a soddisfare i bisogni elementari della vita: se così non disponesse, la legge finirebbe con l'imporre un obbligo di imposta anche là dove una capacità contributiva è inesistente”.

⁵⁰ Oltre all'appena ricordata sentenza n. 97/1968, punti 3 e 4 del Considerato in diritto, si vedano anche: Corte cost., 14 luglio 1982, n. 134, punto 2 del considerato in diritto; Corte cost., 29 luglio 1982, n. 151, punto 3 del Considerato in diritto; Corte cost., 28 aprile 1983, n. 108, punto 2 del Considerato in diritto; Corte cost., 17 dicembre 1987, n. 556, secondo capoverso del Considerato; Corte cost., 29 luglio 1988, n. 950, primo capoverso del Considerato; Corte cost., 23 gennaio 1990, n. 11, punto 2 del Considerato in diritto; Corte cost., 28 luglio 1999, n. 370, secondo

Tanto precisato, diversi sono i profili della disciplina vigente che meritano qui un cenno specifico.

Vi è, in primo luogo, il problema della precisa quantificazione della soglia di esclusione dall'obbligo tributario, dalla quale è possibile ricavare cosa intenda in concreto il legislatore per esistenza libera e dignitosa del contribuente. Attualmente questa soglia è pari a euro 8.175 per i redditi da lavoro dipendente, a euro 8.500 per i redditi da pensione, e a euro 5.500 per i redditi da lavoro autonomo⁵¹.

Al riguardo, è lecito nutrire perplessità sia sull'adeguatezza di tali valori, inferiori ad alcune soglie di povertà assoluta annualmente definite dall'Istat⁵² (specie con riferimento alle aree del Paese in cui il costo della vita è più elevato⁵³), sia sull'ormai consolidata differenziazione per tipologia di reddito. Che appare incompatibile non solo con il principio di dignità del lavoratore e con il suo diritto di trattenere per sé e per la sua famiglia quanto necessario a un'esistenza libera e dignitosa; ma pure con il principio di uguaglianza, soprattutto se letto attraverso il prisma della capacità contributiva: si tratta, infatti, di una differenziazione assai difficilmente giustificabile⁵⁴, sia con riferimento al rapporto tra redditi da pensione

capoverso del Considerato; Corte cost., 14 novembre 2008, n. 373, punto 2 del Considerato in diritto.

⁵¹ Tanto si desume dall'art. 13, commi 1, 3 e 5 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Testo unico delle imposte sui redditi). Per questi valori di reddito, la misura della detrazione stabilita dal legislatore è pari all'imposta che sarebbe dovuta in applicazione delle aliquote definite dall'art. 11, comma 1 del medesimo d.P.R.

⁵² La soglia di povertà assoluta consiste nella spesa necessaria per acquistare un paniere di beni e servizi essenziali, in grado di assicurare alle famiglie uno standard di vita sufficiente a evitare gravi forme di esclusione sociale. Si veda, nel dettaglio, ISTAT, *La misura della povertà assoluta*, Istituto nazionale di statistica, Roma, 2009, pp. 13-66 (reperibile alla pagina https://www.istat.it/it/files/2021/01/misura_della_poverta_assoluta.pdf).

⁵³ Ad esempio, nel 2021 la soglia mensile di povertà assoluta di una famiglia monocomponente che viveva in zona centrale d'area metropolitana nel Nord Italia, era pari ad 852,83 euro (10.233,96 euro/anno); la soglia per una persona che viveva in periferia di area metropolitana nel Centro Italia era pari a 770,33 euro/mese (9.243,96/anno); una soglia di povertà assoluta minore si registrava, invece, per chi viveva in Comuni con meno di cinquantamila abitanti nel Mezzogiorno, ed era pari a 576,63 euro/mese (6.919,56 euro/anno): dati ISTAT, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2021*, 15 giugno 2022, p. 12 (reperibile alla pagina https://www.istat.it/it/files/2022/06/Report_Povert%C3%A0_2021_14-06.pdf).

⁵⁴ Se n'è parlato più diffusamente in G. BERGONZINI, *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, cit., pp. 227-230, e 237-238; in precedenza, sul punto, L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e doveri costituzionali*, cit., p. 371.

e redditi da lavoro⁵⁵, sia con riguardo alla netta penalizzazione dei redditi da lavoro autonomo rispetto ai redditi da lavoro dipendente⁵⁶. A maggior ragione, sotto quest'ultimo profilo, se si considera la rilevanza attuale del lavoro formalmente autonomo, ma sostanzialmente al confine della subordinazione⁵⁷, nonché del c.d. lavoro povero⁵⁸, non necessariamente riconducibile ai soli rapporti di subordinazione in senso proprio.

Significativo è, poi, il problema del possibile collegamento tra la disciplina positiva della *no tax area* e le varie altre tipologie di assistenza pubblica in favore dei redditi minimi.

Al riguardo è opportuno evidenziare, in primo luogo, come tanto il reddito di cittadinanza quanto l'assegno di inclusione risultino compatibili con la *no tax area* garantita al contribuente: potendo quest'ultimo beneficiare della misura pubblica di sostegno diretto come integrazione rispetto al reddito effettivamente percepito (e non soggetto ad imposta⁵⁹).

⁵⁵ Specie se si tiene presente, in proposito, che le soglie di povertà per i nuclei familiari composti da persone in età da pensione (60-74, 75+) sono mediamente inferiori a quelle proprie di nuclei familiari composti da persone in età da lavoro attivo (18-59): lo si desume sempre da ISTAT, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2021*, cit., p. 12.

⁵⁶ Che non può trovare ragionevole giustificazione di diritto positivo, evidentemente, né in una sorta di presunzione di evasione fiscale a carico dei lavoratori autonomi, né in considerazioni relative ad eventuali regimi fiscali peculiari di favore, agli stessi eventualmente applicabile; ad esempio, il regime forfettario di cui all'art. 1, commi 54-88 della l. 23 dicembre 2014, n. 190, prevede l'applicazione di un'aliquota unica, pari al 15%, sul reddito imponibile calcolato applicando all'ammontare dei ricavi conseguiti o dei compensi percepiti un determinato coefficiente di redditività previsto per l'attività esercitata; in tale regime non opera, dunque, alcuna *no tax area* (tanto che, per i contribuenti minimi, il regime ordinario potrebbe, proprio per questo motivo, essere più favorevole di quello forfettario).

⁵⁷ Valga sempre, in merito, quanto considerato nel corso del par. n. 2, e *sub* nota n. 18 (anche per le relative indicazioni bibliografiche).

⁵⁸ Sul punto, F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, cit., pp. 60-72.

⁵⁹ Perché inferiore, appunto, al *quantum* dei redditi in precedenza ricordati, dal quale scatta l'obbligo di contribuzione. Sia il reddito di cittadinanza sia l'assegno di inclusione sono principalmente strutturati, infatti, come forme di "integrazione del reddito familiare" fino alle soglie prestabilite dalla disciplina vigente (si vedano l'art. 3, comma 1 del d.l. n. 4/2019, e l'art. 3, comma 1 del d.l. n. 48/2023). Peraltro, come avverte l'art. 4, comma 15-*quater* del d.l. n. 4/2019 (disposizione conservata in vigore dall'art. 1, comma 318 della l. n. 197/2022), ad ogni fine di legge vengono considerati "in stato di disoccupazione anche i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo corrisponde a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi".

È il caso di ricordare, poi, come la problematica dell'esistenza libera e dignitosa della famiglia del contribuente abbia tradizionalmente assunto, nell'ordinamento giuridico italiano, la forma di diritto positivo delle deduzioni/detrazioni per familiari a carico⁶⁰.

Da segnalare, in proposito, come a partire dal mese di marzo 2022 le detrazioni per figli a carico di età inferiore a ventun anni siano state sostituite dall'assegno unico erogato direttamente dall'INPS in base al d.lgs. 29 dicembre 2021, n. 230⁶¹. Viene meno, in tal modo, un più evidente e diretto collegamento tra minimo vitale (necessariamente familiare) e capacità contributiva del contribuente⁶², in favore di una forma pubblica di sussidio per le famiglie con figli che ambisce ad avere carattere universalistico (in quanto compatibile sia con i nuclei familiari composti da lavoratori/contribuenti, sia da non-lavoratori/non-contribuenti⁶³). Non priva di criticità⁶⁴ ma che, comunque, appare in linea di principio compatibile con l'erogazione di altre forme di aiuto pubblico diretto, volte a tutelare il diritto a un'esistenza libera e dignitosa della famiglia⁶⁵.

Sull'adeguatezza di tutte queste varie forme pubbliche di tutela complessivamente considerate è, quindi, indispensabile mantenere particolarmente alta la soglia di attenzione; perché è proprio sull'esistenza del necessario coordinamento tra le

⁶⁰ Disciplinate dall'art. 12 del d.P.R. n. 917/1986.

⁶¹ *"Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1 aprile 2021, n. 46"*.

⁶² Quel collegamento che imporrebbe di esonerare da prelievo fiscale la capacità economica indispensabile a garantire un'esistenza libera e dignitosa sia al lavoratore, sia alla sua famiglia; e che, in quanto tale, non manifesta capacità contributiva. La disciplina vigente, invece, sostituendo parzialmente il regime delle detrazioni impone al contribuente di concorrere anche per questa parte, per poi vedersela (in qualche modo) restituita sotto forma di assegno unico.

⁶³ Mentre il regime delle detrazioni/deduzioni presuppone, evidentemente, la percezione di una qualche forma di reddito, così non è per l'assegno unico.

⁶⁴ È possibile interrogarsi, ad esempio, sulla sufficienza delle risorse erogate in favore dei nuclei familiari ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 230/2021 (specie con riferimento a quelli più numerosi, o nei quali siano presenti persone con disabilità), o sui requisiti soggettivi di cittadinanza, residenza e soggiorno prescritti dall'art. 3 del medesimo d.lgs.

⁶⁵ In base all'art. 7, comma 2 del d.lgs. n. 230/2021, l'assegno unico universale è compatibile con l'erogazione del reddito di cittadinanza. Lo stesso vale per l'assegno di inclusione: l'art. 2, comma 7 del d.l. n. 48/2023 dispone, infatti, che le erogazioni relative all'assegno unico e universale non rilevano ai fini della determinazione del reddito familiare che condiziona l'accesso alla misura ai sensi del precedente comma 2, lett. b), n. 2).

medesime⁶⁶ che deve essere valutata l'effettiva capacità dell'ordinamento di rispondere con istituti e regole di diritto positivo alle esigenze della dignità dell'uomo e della sua famiglia, quali si desumono dalla Costituzione italiana; e che continuano a trovare preziosa conferma in molteplici, significativi passaggi dell'Enciclica *Pacem in terris*.

⁶⁶ Che non possono, evidentemente, essere guardate in modo atomistico: pena il rischio di sopravvalutare (o sottovalutare) gli effetti concreti di ciascuna di esse.