

PROTECCIÓN A LA FAMILIA Y SEGURIDAD SOCIAL
HACIA UN NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN
SOCIOLABORAL

TOMO II



ISBN 978-84-949189-4-0



9 788494 918940 >

PROTECCIÓN A LA
FAMILIA Y SEGURIDAD
SOCIAL
HACIA UN NUEVO
MODELO DE PROTECCIÓN
SOCIOLABORAL

TOMO II



EDICIONES LABORUM
 Avda. Gutiérrez Mellado, 9 - Planta 3ª Oficina 21
 30008 Murcia
 Tel.: 968882181
 e-mail: laborum@laborum.es

FRANCISCO ORTIZ CASTILLO
 Director editorial

1ª edición, Ediciones Laborum S.L. - 2018
 Copyright © de la edición, Ediciones Laborum, 2018
 Copyright © del texto, sus respectivos autores, 2018

Ediciones Laborum, S.L. no comparte necesariamente los criterios manifestados por el autor en el trabajo publicado.

La información contenida en esta publicación constituye únicamente, y salvo error u omisión involuntarios, la opinión de sus autores con arreglo a su leal saber y entender, opinión que subordinan tanto a los criterios que la jurisprudencia establezca, como a cualquier otro criterio mejor fundado.

Ni el editor, ni el autor, pueden responsabilizarse de las consecuencias, favorables o desfavorables, de actuaciones basadas en las opiniones o informaciones contenidas en esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47)

ISBN – OBRA COMPLETA: 978-84-949189-2-6
 ISBN – TOMO: 978-84-949189-4-0
 DEPÓSITO LEGAL: MU 1221-2018

Impreso en España - Printed in Spain

Índice

TITULO IV. LA PROTECCIÓN NORMADA A LA FAMILIA POR EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL 11

Ponencia

CAPÍTULO I. VIUDEDAD, ORFANDAD Y PROTECCIÓN A OTROS FAMILIARES. SOBRE LA NECESIDAD DE UNA REORIENTACIÓN EN SU PROTECCIÓN 11

Guillermo Rodríguez Iniesta

CAPÍTULO II. PALEONTOLOGÍA JURÍDICA: LAS PRESTACIONES POR HIJO A CARGO (UN RESBALADIZO FÓSIL VIVIENTE). SU DELIMITACIÓN EN BASE A LAS CARGAS FAMILIARES 43

Juan Gorelli Hernández

CAPÍTULO III. LA PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA PÚBLICA A LA FAMILIA 69

Juan Bautista Vivero Serrano

Comunicaciones

CAPÍTULO IV. LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL POR HIJOS A CARGO DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES EN EL DERECHO INTERNACIONAL 87

Juan Carlos Álvarez Cortés

Celia Luna Vives González

Ana Cristina Ruiz Mosquera

CAPÍTULO V. LA NECESARIA TRANSFORMACIÓN DE LAS PRESTACIONES FAMILIARES 105

Henar Álvarez Cuesta

CAPÍTULO VI. EL IMPACTO DE LA CONCILIACIÓN EN EL ACCESO A LA PROTECCIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y EN LA INTENSIDAD DE LA COBERTURA: LA BRECHA PRESTACIONAL ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL 121

Cristina Aragón Gómez

CAPÍTULO VII. ¿QUIÉN Y CÓMO CUIDAN DE LOS CUIDADORES DE LAS PERSONAS MAYORES, ENFERMAS Y DISCAPACITADAS EN EL ÁMBITO FAMILIAR? ANÁLISIS CRÍTICO DE SU ESTATUTO JURÍDICO PROTECTOR.....	139
<i>Francisco Javier Arrieta Idiákez</i>	
CAPÍTULO VIII. LA PROTECCIÓN DE LAS UNIDADES FAMILIARES EN PORTUGAL	157
<i>Mário Silveiro de Barros</i>	
CAPÍTULO IX. ENFOQUE ACTUAL DE LA SITUACIÓN PROTEGIDA POR LA PENSIÓN DE VIUDEDAD	165
<i>Miguel Basterra Hernández</i>	
CAPÍTULO X. FAMILIA Y LUCHA A LA POBREZA EN ITALIA: HACIA UN MODELO DESIGUAL Y POLICÉNTRICO EN TIEMPOS DE CRISIS.....	173
<i>Silvio Bologna</i>	
CAPÍTULO XI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS EN LA PRESTACIONES DE MUERTE Y SUPERVIVENCIA POR VIOLENCIA DE GÉNERO	185
<i>María Elisa Cuadros Garrido</i>	
CAPÍTULO XII. LA CONSIDERACIÓN DE LAS PAREJAS UNIDAS POR MATRIMONIO GITANO EN RELACIÓN CON EL ACCESO A LA PENSIÓN DE VIUDEDAD	191
<i>Juan Antonio Fernández Bernat</i>	
CAPÍTULO XIII. URGE UNA MEJORA SUSTANCIAL EN LA PROTECCIÓN SOCIAL A LA FAMILIA COMO ESTRATEGIA QUE ASEGURE LA VIABILIDAD DE LAS FUTURAS PENSIONES	207
<i>Fco. Javier Fernández Orrico</i>	
CAPÍTULO XIV. ESCRUTINIO Y PROPUESTAS SOBRE LAS PRESTACIONES DE MUERTE Y SUPERVIVENCIA EN SITUACIONES DE CRISIS FAMILIAR CONCURRENTES CON VIOLENCIA DE GÉNERO	225
<i>Francisco Xabiere Gómez García</i>	
CAPÍTULO XV. VIUDEDAD Y MATRIMONIO GITANO: EMPUJE INSTITUCIONAL ANTE LA BUENA FE DE LOS CONTRAYENTES.....	233
<i>José Antonio González Martínez</i>	
CAPÍTULO XVI. LA ADAPTACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA JORNADA AL AMPARO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA: UN ESTUDIO DEL MANDATO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 34.8 ET	245
<i>Luis Gordo González</i>	
CAPÍTULO XVII. EL DERECHO A LA PENSIÓN DE VIUDEDAD DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN SUPUESTOS DE SEPARACIÓN O DIVORCIO	259
<i>Josune López Rodríguez</i>	

CAPÍTULO XVIII. LA ENFERMEDAD COMO ACCIDENTE DE TRABAJO. ESPECIAL ATENCIÓN A ENFERMEDADES CARDIOVASCULARES Y CONSECUENCIAS DE SU CALIFICACIÓN.....	275
<i>María del Carmen Macías García</i>	
CAPÍTULO XIX. LA PROTECCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA ORFANDAD ABSOLUTA. UN APUNTE CRÍTICO	293
<i>Jesús Martínez Girón</i> <i>Alberto Arufe Varela</i>	
CAPÍTULO XX. LOS EFECTOS DEL MATRIMONIO POLIGÁMICO EN ESPAÑA: LA PENSIÓN DE VIUDEDAD	297
<i>Eva López Terrada</i> <i>Ángela Martín-Pozuelo López</i>	
CAPÍTULO XXI. LA CONVIVENCIA DE PRESTACIONES PÚBLICAS EN EL ESCENARIO SOCIAL DE LA UNIDAD FAMILIAR	313
<i>Fernando Moreno de Vega y Lomo</i>	
CAPÍTULO XXII. UNA VISIÓN DIFERENTE DE LA PROTECCIÓN A LA FAMILIA.....	327
<i>Fulgencio Pagán Martín-Portugués.</i>	
CAPÍTULO XXIII. ASIGNACIÓN ECONÓMICA POR HIJO O MENOR ACOGIDO CON DISCAPACIDAD	335
<i>M^a Valvanuz Peña García</i>	
CAPÍTULO XXIV. LA SINGULAR APLICACIÓN DEL COMPLEMENTO POR MATERNIDAD A LA PENSIÓN DE VIUDEDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO.....	347
<i>Salvador Perán Quesada</i>	
CAPÍTULO XXV. LAS RESPONSABILIDADES FAMILIARES COMO REQUISITO MODULADOR DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO	359
<i>Daniel Pérez del Prado</i>	
CAPÍTULO XXVI. EL COMPLEMENTO DE LA PENSIÓN POR CARGAS FAMILIARES DE LA PROGENITORA DE DOS O MÁS HIJOS COMO MEDIDA DE POLÍTICA DE APOYO A LA FAMILIA, ASPECTOS PRÁCTICOS	375
<i>Francisco Javier Pozo Moreira</i>	
CAPÍTULO XXVII. PENSIÓN DE VIUDEDAD EN CASO DE UNIÓN POR EL RITO GITANO.....	385
<i>Raquel Yolanda Quintanilla Navarro</i>	
CAPÍTULO XXVIII. LA PROTECCIÓN A LA FAMILIA EN EL ÁMBITO AGRARIO	393
<i>Juan Romero Coronado</i>	
CAPÍTULO XXIX. CARGAS FAMILIARES: SUS DISTINTAS ACEPCIONES EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO.....	407
<i>Carmen Tatay Puchades</i>	

CAPÍTULO X. FAMILIA Y LUCHA A LA POBREZA EN ITALIA: HACIA UN MODELO DESIGUAL Y POLICÉNTRICO EN TIEMPOS DE CRISIS

SILVIO BOLOGNA
Investigador de Derecho del Trabajo
Universidad de Palermo

«Perché un paese nel quale una parte consistente della popolazione cessa di considerare diritto pubblicamente garantito la propria aspirazione a una vita degna, finisce inevitabilmente per trasformare il gioco sociale e politico in uno scambio diseguale tra chi è costretto a chiedere "protezione" e chi in cambio pretenderà fedeltà; tra chi in basso sa di dover dipendere dalla disponibilità e chi in alto da di poter contare sulla dedizione altrui»

Revelli, M¹

I. INTRODUCCIÓN: POBREZA (FAMILIAR) Y TÉCNICAS DE TUTELA

En el capitalismo occidental el desempleo presenta características cada vez más estructurales, y afecta sobre todo a las clases de la población más pobres y que viven en condiciones de minusvalía social: el impacto de las nuevas tecnologías en el proceso productivo, la deslocalización hacia los países en vía de desarrollo, la crisis económico-financiera de naturaleza sistémica y la precarización neoliberal del mercado del trabajo, han reducido notablemente la tasa de empleo y el bienestar de las sociedades nacidas tras la segunda guerra mundial y fundamentas en el capitalismo redistributivo de marca keynesiana.

Frente a la escasez de trabajo el gran desafío de los modernos sistemas de *welfare* es lo de garantizar el derecho fundamental a una existencia decente a los individuos y a las familias: es necesario por lo tanto ir más allá de las técnicas de tutela que protegen contra el desempleo la persona en cuanto trabajador (y sólo indirectamente la familia), y relacionadas con específicos eventos tutelados como la vejez, la invalidez, la pérdida del trabajo, el deceso del cónyuge, la enfermedad, los accidentes laborales y lasargas familiares.

De jure condendo la literatura económica y jurídica ha subrayado la necesidad de una profunda reforma del sistema de seguridad social para hacer frente a las desigualdades crecientes que se concretizan en una reducción del trabajo, sea en la variante clásica de la subordinación, sea en lo que se refiere al trabajo autónomo y a las nuevas modalidades de prestación aún no clasificadas por la dogmática y la legislación (trabajo sobre plataforma, *crowdworking*).

Básicamente son dos las propuestas sobre la mesa para enfrentar la deprivación material, que tienen muy distintas perspectivas ideológicas e impactos prácticos: la renta de ciudadanía y la renta mínima garantizada². La renta de ciudadanía o *basic income*, teorizada por pensadores de diferente

¹ Véase REVELLI, M.: *Poveri noi*, Torino, Einaudi, 2010, pág. 127.

² Sobre las diferencias entre renta de ciudadanía y renta mínima garantizada véase BRONZINI, G.: "Il reddito minimo garantito nell'Unione Europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione", *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2011, pp. 226-227.

extracción cultural³, es aquella renta erogada de manera incondicionada a todos, sobre base individual, sin comprobar las condiciones económicas o las solicitudes de disponibilidad a trabajar. Por lo tanto, la renta de ciudadanía se caracteriza como verdadero derecho fundamental, reconocido a todos los miembros de la comunidad política, y no como prestación supeditada al verificarse de algunas condiciones específicas (pobreza, desempleo ...).

La renta mínima garantizada, al revés, es una medida económica de lucha a la pobreza erogada al beneficiario sólo si él mismo se compromete a tomar parte a los programas de acceso y formación predisuestos por lo poderes públicos en el marco de las políticas activas de empleo, para promover la *occupability* del sujeto en condiciones de marginalidad social (principio de condicionalidad); además, la renta mínima se otorga sólo tras comprobar concretamente la situación de deprivación material (*means test*).

El legislador italiano ha recientemente introducido el así llamado *reddito di inclusione* (desde entonces REI), medida asistencial de lucha a la pobreza dirigida no sólo al individuo, sino también a la familia en su conjunto, que cabe en el esquema dogmático-clasificador de la renta mínima garantizada por fundamentarse en el binomio condicionalidad-*means test*. En las páginas que vienen se analizarán los fundamentos del REI en la perspectiva constitucional europea y nacional, y su concreto mecanismo de funcionamiento; se dedicará peculiar atención a la coexistencia entre REI y medidas regionales de lucha a la pobreza familiar, en el marco regulatorio de la arquitectura constitucional italiana, dado que la asistencia social queda en las competencias exclusivas de las Regiones. Desde la perspectiva axiológica de los derechos fundamentales el presente trabajo quiere comprobar si las medidas asistenciales estatales y regionales, hoy en día vigentes en Italia, constituyen o menos una eficaz respuesta a la deprivación material en tiempos de crisis y de recortes al gasto público.

II. LA LUCHA CONTRA LA DEPRIVACIÓN MATERIAL EN LA CONSTITUCIÓN ITALIANA Y EN EL DERECHO DE LA UE

El cambio de paso social y económico, que ha engendrado una aumentación de pobreza y desempleo, no ha recibido una respuesta inmediata por el sistema de seguridad social, cuya razón principal es que las cartas constitucionales de la posguerra esbozan un modelo de protección que privilegia el ciudadano-trabajador: más precisamente el apartado primero del art. 38 de la Constitución italiana, dedicado a la asistencia social, establece que «Todo ciudadano inhábil al trabajo y desprovisto de los medios necesarios para vivir tiene derecho al mantenimiento y a la asistencia social». No cabe duda de que la formulación literaria de la carta fundamental de 1948 atribuye centralidad a la incapacidad laboral, respecto a la protección contra la deprivación material considerada en sí misma, como condición imprescindible para la erogación del beneficio⁴: a nivel político-ideológico la constitución, nacida en la tempestad del fordismo y del pleno empleo, considera como punto de referencia no el hombre *tout court*, sino el hombre *faber*, y por lo tanto entrevé en el trabajo la medida general de los derechos a reconocer a la persona, con un papel marginal desempeñado por la asistencia⁵.

A la orientación laboralista de la constitución italiana se contraponen la perspectiva universalista del derecho de la Unión Europea, en su doble vertiente de *hard* y *soft law*: de hecho, desde principios de los años 90 las instituciones comunitarias han elaborado varios documentos en los que se reconoce el derecho fundamental de la persona a recursos suficientes para vivir en

³ El *basic income* ha sido teorizado por primera vez en 1797 por el filósofo Thomas Paine, y luego por Spence, Stuart Mill, Fourier, Bertrand Russell, von Hayek, Tobin y Galbraith: véase MARTONE, M.: «Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia», *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2017, I, pág. 409.

⁴ Véase ZOPPOLI, L.: «Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali», *Diritti Lavori Meritai*, 2007, pág. 77.

⁵ Véase PERSIANI, M.: *Considerazioni sulle motivazioni ideologiche dell'assistenza e della previdenza sociale*, in VV.AA., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli. Tomo terzo*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 281-2812; FAIOLI, M.: «Deprivazione materiale, assistenza sociale e diritti sulle cose», *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2014, I, pág. 288.

conformidad a la dignidad humana, como en el caso de la Recomendación 92/441/CEE del Consejo⁶. Al respecto, hay que subrayar que el enfoque normativo y axiológico de las instituciones europeas entrelaza la lucha contra la deprivación material con la inclusión activa, en el contexto más general de las políticas de origen escandinava de flexiguridad, con una traslación de las tutelas desde la seguridad en el trabajo hasta la seguridad en las transiciones ocupacionales⁷. En este sentido, con la Recomendación 2008/867/CE⁸ la Comisión exhortaba los Estados miembros a poner en marcha estrategias integradas para la inclusión activa de las personas excluidas del mercado del trabajo sobre la base de tres factores: un nivel adecuado de apoyo a la renta, el acceso a servicios de calidad, la integración de las personas en puestos de trabajo sostenibles y de calidad.

En progreso de tiempo las fuentes primarias de la Unión han constitucionalizado el derecho a la protección contra la deprivación material: el art. 34 de la Carta de Niza, que tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa tiene rango de derecho primario igual que los Tratados, al apartado tercero establece que la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, con la finalidad de combatir la exclusión social y la pobreza; el *dictum* normativo abandona la perspectiva de los documentos de *soft law*, dado que no menciona los conceptos de ocupabilidad y *workfare* como requisitos para la erogación del beneficio, abriendo a un modelo integralmente universalista.

De todas formas, el texto del art. 34 representa más una formulación de principio que se limita a garantizar ciertos derechos sociales de prestación, y nos es una norma reconocedora de derechos accionables en el marco de un modelo definitivo de asistencia social en particular⁹, bien simbolizando el déficit de legitimación democrático-social que padece la Unión Europea: de hecho, con arreglo al art. 153 del TFUE la Unión no tiene una competencia específica en lo que se refiere a la seguridad social, materia en la que cabe la asistencia en su dimensión de lucha contra la exclusión social y la pobreza. Como mucho la Unión puede intervenir a la unanimidad con finalidad de armonización progresiva de los distintos sistemas nacionales, con sujeción estricta al principio de subsidiariedad¹⁰.

De este déficit de competencia directa el mismo art. 34 es consciente, al prever que la acción normativa de la Unión se desarrollará según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales: si se considera el derecho euro-unitario a la luz de la noción minimalista elaborada por la Corte de justicia, según la cual las únicas normas relevantes son aquellas de los Tratados (y las derivadas)¹¹, y si se toma en cuenta que los tratados no reconocen el derecho a la asistencia social, las previsiones normativas relevantes son aquellas sobre libre circulación de los trabajadores (arts. 45-48 TFUE); libertad de establecimiento (arts. 49-55), libre prestación de servicios (arts. 56-62), espacio de libertad, seguridad y justicia (art. 67), concurrencia entre empresas (arts. 101-106), y ayudas de Estado (arts. 107-109). En resumidas cuentas, este breve panorama de las fuentes lleva consigo muy escasas posibilidades de establecer una legislación europea en materia de ayuda social, que vaya más allá de una función puramente instrumental al servicio de las libertades económicas¹².

⁶ 92/441/CEE: Recomendación del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social.

⁷ Véase BOZZAO, P.: «Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali», *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2011, pág. 594; CORAZZA, L.: «Il principio di condizionalità al tempo della crisi», *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2012, pp. 490-491.

⁸ Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral.

⁹ Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *Artículo 34. Seguridad Social y ayuda social*, MONEREO ATIENZA C. y MONEREO PÉREZ J.L. (Dirs.), *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012, pág. 921.

¹⁰ Art. 153 TFUE, apartados 1 y 2.

¹¹ Véase, *ex plurimis*, las sentencias *Akerberg Fransson y Poklava*.

¹² Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *cit.*, pág. 921.

Por fin, en tiempos muy recientes cabe destacar la declaración conjunta del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión – el así llamado Pilar Europeo de Derechos Sociales¹³ – que en su art. 14 reconoce el derecho a una renta mínima (*minimum income*) a quien no tenga recursos suficientes, y establece que las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral: la declaración, que reafirma el principio de condicionalidad de los precedentes documentos de *soft law*, es totalmente desprovista de la dimensión de la efectividad, y contribuye a legitimar el carácter de “dos caras” de la UE, intervencionista en materia de hacienda pública y equilibrio presupuestario, y ausente o casi en materia de políticas sociales¹⁴.

En resumidas cuentas, en lo que se refiere a la lucha contra la pobreza y la marginalidad social individual y colectiva, la experiencia jurídica europea carece totalmente de contenidos mínimos, y deja sólo los poderes públicos nacionales en la determinación del contenido del derecho¹⁵.

III. LAS PRIMERAS MEDIDAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA FAMILIAR EN ITALIA

A finales de los 90, cuando ya se abren fuertes grietas en el tejido económico italiano y el mercado del trabajo empieza a orientarse hacia una perspectiva liberal, el Estado introduce las primeras medidas de lucha contra la pobreza individual y familiar: ya en 1997 la Commissione Onofri¹⁶ individuaba como elemento de debilidad del sistema asistencial italiano, comparado con las otras experiencias jurídicas europeas, la falta de un mínimo vital dirigido a los sujetos más emarginados de la sociedad y destinado a su reinserción en el mundo del trabajo. La primera intervención consistió en el *reddito minimo di inserimento* (RMI), creado por el d.lgs. 237/1998, finalizado a la reinserción de los sujetos más débiles de la sociedad y expuestos a riesgos de marginalidad social. La perspectiva del legislador se inspiraba en el universalismo selectivo euro-unitario, puesto que la erogación de la medida económica era supeditada a la adhesión del individuo a programas de inserción laboral. Es importante subrayar que el RMI, igual que el REI hoy en día, tenía como punto de referencia la familia y no el individuo.

En 2003, tras la cancelación del RMI, con l. 350/2003 se introdujo el *reddito di ultima istanza* (RUI), en favor de los sujetos no cubiertos por otros amortiguadores sociales: la medida, cuyo contenido era similar al precedente RMI, tenía el límite de la cofinanciación Estado-Regiones: el Estado se comprometía a financiar las Regiones que hubiesen introducido la renta de última instancia, herramienta de acompañamiento económico a los programas de reinserción social para familias a riesgos de marginación social. El RUI conoció vida breve, tras el juicio de inconstitucionalidad de 2004 por violar las competencias exclusivas regionales en materia asistencial¹⁷.

En los años siguientes el legislador introdujo varias medidas, cuyo montante estaba supeditado a la disponibilidad financiera en la ley de presupuestos¹⁸, para hacer frente a la pobreza familiar: es el caso de la *social card* en 2008 y del SIA en 2013: la *social card* era una especial tarjeta de crédito destinada a los ciudadanos menos acomodados para la compra de géneros alimenticios y el pago de las tarifas energéticas; el SIA (*sostegno per l'inclusione attiva*) consistía también en una tarjeta de

¹³ Véase COM(2017) 251 final, Propuesta de proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales.

¹⁴ Véase SOMMA, A.: “Il diritto del lavoro dopo i Trenta gloriosi”, *Lavoro e diritto*, 2018, pág. 315.

¹⁵ Véase ALES, A.: *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in VV.AA., *Lavoro, diritti fondamentali e vincoli economico-finanziari nell'ordinamento multilivello. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro. Foggia, 28-30 maggio 2015*, Milano, Giuffrè, 2016, pág. 255.

¹⁶ La Comisión, presidida por el prof. Onofri, fue nombrada en 1997 por el gobierno Prodi para proponer una reforma orgánica del estado social italiano: por el texto completo de análisis y propuestas elaboradas por la Comisión véase http://www.fondazionepromozionesociale.it/PA_Indice/118/118_la_relazione_conclusiva.htm.

¹⁷ Véase Corte cost., 29.12.2004, n. 423, in *Foro amministrativo*, 2004, pág. 3418.

¹⁸ Véase CINELLI, M.: *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 481-482.

crédito (*carta SL4*) para las familias en condiciones de marginalidad social, que hubiesen tomado parte a proyectos de activación social y laboral.

De todas formas, en Italia hasta 2017 no existía una medida universal contra la pobreza, quedando Italia y Grecia los únicos países desprovistos de una renta mínima garantizada, según lo subrayado por el Parlamento Europeo¹⁹: el modelo de *welfare* no se había alejado de la tradicional perspectiva sur-mediterránea, en la que la protección contra la pobreza se fundamenta indirectamente en el status de trabajador (sistema de generosos amortiguadores sociales y fuerte protección de los ocupados)²⁰ y en los mecanismos de solidaridad intrafamiliar²¹.

IV. EL REDDITO DI INCLUSIONE: REQUISITOS Y FUNCIONAMIENTO

El *reddito di inclusione* o REI ha sido introducido por el d.lgs. 147/2017²², y es definido como medida única nacional de contraste a la pobreza (art. 2). La perspectiva axiológica y normativa del legislador entrelaza marginalidad social, privación material y familia, al definirse pobreza «la condición del núcleo familiar cuya condición económica no permite disponer del conjunto de bienes y servicios necesarios para conducir un nivel de vida digno» (art. 1).

La ley goza de aprecio por sistematizar el precedente cuadro legislativo muy fragmentario en materia de lucha a la pobreza, en el marco de lo previsto por el art. 38 de la Constitución: desde el 1 de enero de 2018 el REI es una medida de carácter estructural, única en cuanto a contraste a la pobreza y a la exclusión social, financiada con recursos estatales y erogada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* o INPS). En otras palabras, como del resto subrayado por la misma ley, el REI representa el nivel esencial de las prestaciones relativas a los derechos sociales, a asegurarse en todo el territorio nacional *ex art.* 117 de la Constitución: es verdad que la asistencia social cabe en las materias de competencia exclusiva de las Regiones, que pueden intervenir al respecto, pero el Estado no abdica a su función redistributiva a lo largo de todo el territorio nacional determinando y erogando semejante medida.

La intervención del legislador nacional es respaldada por la jurisprudencia de la Corte constitucional, que en 2010 ha reconocido conforme al *bill of rights* italiano la así llamada *social card*, medida experimental que consistía en una tarjeta de crédito con importe máximo mensual predeterminado para compras, destinada a las familias más pobres y distribuida por el INPS. Según la Corte la *social card* podía ser subsumida *ratione materiae* en la competencia exclusiva estatal de determinar el nivel esencial de las prestaciones sociales; sin embargo, los jueces constitucionales han seguido un enfoque argumentativo “centrípeto”, abandonando el precedente criterio “centrifugo”²³, y han justificado la restricción de la competencia normativa regional por parte del Estado para garantizar un «derecho fundamental que, en cuanto estrictamente relacionado con el núcleo irrenunciable de la dignidad de la persona humana (...), debe ser garantizado en todo el territorio nacional de manera uniforme, apropiado y oportuno»²⁴. ¡Qué lástima que la perspectiva personalista de la Corte constitucional haya sido desmentida por el *dictum* normativo, si se considera el importe irrisorio de la medida, que se cifraba en apenas 1,33 euros por día!²⁵

¹⁹ European Parliament, *Minimum income policies in EU member States*, April 2017, pág. 63. Grecia introdujo con l. 4403/2016 la renta de solidaridad social, destinada a ser implementada progresivamente en varias municipalidades.

²⁰ De todas formas, el mercado del trabajo italiano ha sido reformado profundamente en 2015 con el así llamado *Jobs Act*, que ha fuertemente liberalizado la técnica de tutela en caso de despido ilegítimo, ya que la reintegración es prevista únicamente en caso de despido discriminatorio, intimado oralmente, y en los casos de nulidad específicamente contemplados por la ley; y que ha reducido el alcance del principal amortiguador social, la *cassa integrazione guadagni*.

²¹ Véase CAVALLARO, L.: *A cosa serve l'articolo 18*, Roma, Manifestolibri, 2012, pp. 45-46.

²² D.lgs. 15 settembre 2017 n. 147, Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà.

²³ En 2004 la Corte costituzionale declaró inconstitucional el RUI (véase *sub III*), ya que – en cuanto providencia asistencial – constituía medida de competencia exclusiva de las Regiones.

²⁴ Véase Corte cost., 11.1.2010, n. 10, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pág. 135, con nota de SAITTO.

²⁵ Véase BRONZINI, G.: *cit.*, pág. 239.

A nivel dogmático el REI pertenece a la categoría de la renta mínima garantizada, ya que se fundamenta en el criterio del universalismo selectivo²⁶ para la individuación de la platea de beneficiarios: los miembros del núcleo familiar tienen que suscribir un pacto específico con la red de servicios sociales, que conformemente a la perspectiva de la condicionalidad de la *soft law* europea prevé la adhesión a un proyecto personalizado de activación e inclusión social y laboral finalizado a la emancipación de la familia, pena la decadencia del beneficio en los casos más graves.

La condicionalidad tiene una caracterización muy estricta a lo largo de todo el proyecto²⁷, y dado que el REI es una medida colectiva, prevé la responsabilización de todo el núcleo familiar: con arreglo al art. 12, si también uno sólo de sus miembros no se presenta a las convocatorias del servicio competente, o si no toma parte a las iniciativas de orientación organizadas por los centros para el empleo, hay en primer lugar la reducción de una mensualidad del REI y, en el caso de reincidencia, la decadencia de la prestación. Hay decadencia inmediata en el caso de falta de participación a una medida de formación, recualificación, política activa, y también en presencia de rechazo de una oferta congrua de trabajo. En el supuesto de falta de respeto de otros compromisos del proyecto (frecuencia escolar y conductas de prevención y cuidado de la salud individuadas por los profesionales sanitarios), el procedimiento es más gradual: la decadencia del REI se configura como *extrema ratio* tras el persistir de la inaptitud a la cooperación.

Por fin, la perspectiva de la condicionalidad se refleja también en la duración de la medida: el *benefit* no puede exceder los 18 meses continuativos, y puede renovarse por otros 12 meses tras un periodo de carencia de 6 (art. 4.5).

Sin dudas, el involucramiento de la familia presupone un papel central de los servicios públicos para el empleo (*centri per l'impiego*), que tendrán que plasmar un programa de inserción social y laboral no sólo individual, sino también colectivo: para el buen funcionamiento del sistema no cabe duda de que es imprescindible potenciar el orgánico de esta rama de la pública administración, que tras la reforma constitucional de 2001 depende de las Regiones.

El REI se dirige a las familias, pero sólo un miembro de la familia misma puede presentar la relativa solicitud a los entes competentes: un grave olvido del legislador es la falta de portabilidad de la medida en el caso de que el beneficiario, tras la aprobación de la solicitud y la predisposición del plan personalizado, esté metido en la cárcel (condena definitiva, prisión provisional) y, no pudiendo atender a las actividades del programa, pierda el beneficio, y con él la familia. Este aspecto habría necesitado más atención no sólo desde la perspectiva igualitaria y personalista subyacente al REI, herramienta de corrección de las desigualdades, sino también desde el enfoque reeducativo del sistema penal: no hay que olvidar que, con arreglo al art. 27 de la Constitución italiana, las penas deben tender a la reinserción del condenado.

Otra criticidad estriba en la eficacia de la medida, que se dirige sólo a las familias en condiciones de extrema pobreza, si se tienen en cuenta los requisitos de admisión y el importe: el *means test* prefigurado por el legislador hace muy estrecha la platea de las familias beneficiarias; más en particular, queda excluida la propiedad de unos bienes (vehículos de motor, automóviles, naves e embarcaciones de recreo), y el núcleo familiar tiene que colocarse por debajo de unos umbrales de patrimonio y de renta: la ley descompone analíticamente la condición económica de la familia en parámetros de distinta naturaleza para comprobar su condición de pobreza²⁸.

²⁶ Véase ALAIMO, A.: "Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017", *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2017, pág. 427.

²⁷ Véase CORTI, M. Y SARTORI, A.: *Il reddito di inclusione: un nuovo strumento per l'integrazione sociale e lavorativa*, Rivista italiana di diritto del lavoro, 2018, III, pág. 51.

²⁸ Más precisamente, el patrimonio mobiliario no tiene que ser superior a los 6.000 euros, crecido hasta 2.000 euros por cada miembro del núcleo familiar sucesivo al primero, hasta un máximo de 10.000 euros; el patrimonio inmobiliario no puede exceder los 20.000 euros con exclusión del edificio de viviendas; el ISEE (indicador de situación económica equivalente, calculado entrelazando el número de componentes el núcleo familiar con la suma de las rentas y del patrimonio inmobiliario y mobiliario) no puede ser superior a los 6.000 euros, el ISRE (indicador de la situación de renta equivalente, calculado dividiendo la renta de la familia por el número de componentes) a los 3.000 euros. Sobre (...)

Last but not least, para reducir ulteriormente el perímetro aplicativo del REI, en sede de primera aplicación (hasta el 30 de junio de 2018), al núcleo familiar se ha pedido la existencia de una o más de las siguientes condiciones: presencia de un menor de edad de 18 años; de una persona minusválida y por lo menos de uno de los padres o de un tutor; presencia de una mujer en estado de embarazo certificado. Si todas estas condiciones se leen conjuntamente al importe máximo del REI (539,82 euros por mes en el caso de núcleo familiar con seis o más componentes)²⁹, la filosofía del universalismo (aún) selectivo en la lucha contra la marginalidad es poco más que una declaración de principio, en un país como Italia donde se registra un crecimiento constante de las desigualdades, sobre todo en el Sur.

La platea de beneficiarios conoce una ulterior restricción en función del *status civitatis* y de la residencia: de hecho, en el marco del núcleo familiar el solicitante tiene que ser ciudadano italiano, de la Unión Europea, o ciudadano de un país tercero titular del permiso de residencia UE de larga duración (permiso a tiempo indefinido otorgado, *inter alia*, tras residir en Italia regularmente desde mínimo cinco años); además, tiene que residir en Italia, de manera continuativa, desde por lo menos dos años al momento de presentación de la solicitud (art. 3). A nivel práctico, quedan excluidas de la medida las familias de inmigrantes regulares con permiso de residencia a tiempo definido. Esta otra contracción a la universalidad de la tutela presenta un perfil de contraste no sólo con el principio constitucional de razonabilidad, sino también con el derecho europeo antidiscriminatorio: más precisamente la directiva 2011/98/UE establece la parificación integral entre *cives* y *non cives* en materia de seguridad social³⁰. El principio paritario puede ser derogado sólo si el legislador nacional declare expresamente de acogerse a esta facultad, que falta en el caso del REI. En tiempos recientes la misma Corte de Justicia, a la luz de la directiva de 2011, ha afirmado que viola el derecho antidiscriminatorio la normativa italiana que otorga los beneficios económico-asistenciales en favor de las familias numerosas bajo unos umbrales de renta (*assegno in favore dei nuclei familiari con tre o più figli minorenni*) únicamente a italianos, ciudadanos UE, nacionales de terceros países que gozan del estatuto de refugiado político o de la protección subsidiaria y titulares de permiso de residencia de larga duración³¹. El legislador, para cumplir con el derecho europeo (y sobre todo con el sentido común de humanidad), debería modificar la ley borrando el requisito del permiso de larga duración.

No cabe duda de que todos estos límites se relacionan con la escasez de recursos públicos, determinado considerablemente por las políticas de austeridad de origen euro-unitaria: el "Estado-Mercado", que se ha puesto al servicio del mercado y de los poderes económicos y financieros dominantes³², tiene que respetar los estrechos parámetros presupuestarios contenidos en el TFUE, en el Tratado sobre el *Fiscal Compact* y en los Reglamentos conocidos como *Six Pack* y *Two Pack*: tratase de herramientas jurídicamente vinculantes que, si no observadas, pueden determinar la irrogación de sanciones por parte de la Comisión Europea al Estado insolvente. Y para más, en Italia los vínculos del *Fiscal Compact* han sido constitucionalizados (es también el caso de España) con la reforma constitucional de 2012, que prevé el equilibrio presupuestario de todos los entes constitutivos de la República (Estado, Regiones, Provincias y Ayuntamientos). Esto demuestra sin dudas la esquizofrenia (y también la hipocresía) del legislador europeo que, si por un lado invita los

las técnicas legislativas de comprobación de la pobreza y su fundamentación constitucional y doctrinal véase SANDULLI, P.: "Disagiate condizioni economiche e sicurezza sociale", *Il diritto del lavoro*, 1989, pp. 291-303.

²⁹ La ley de presupuestos generales del Estado determina cada año el *quantum* máximo del REI: para el 2018 véase <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-ReI/Pagine/default.aspx> (último acceso 2 de agosto de 2018).

³⁰ Véase art. 12, par. 1, letras e, g de la Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro.

³¹ Corte de justicia UE 21 de junio 2017, C-449/16, *Kerly Del Rosario Martínez Silva/Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), Comune di Genova*.

³² Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: "El derecho del trabajo y el legislador de la crisis económica. Técnica legislativa y política del derecho social", *Revista general de derecho del trabajo y de la seguridad social*, 2014, 38, pág. 26.

Estados a introducir una forma de renta mínima garantizada en clave redistributiva, por el otro introduce apremiantes vínculos financieros que frustran una eficaz lucha contra la marginalidad social, por lo menos en los Estados más endeudados como Italia.

V. EL REDDITO DI INCLUSIONE EN EL MARCO COMPETENCIAL ESTADO-REGIONES

El sistema italiano de asistencia social se caracteriza por una marcada regionalización tras la reforma constitucional de 2001, que ha profundamente modificado la distribución de competencias entre Estado y Regiones, abandonando el precedente modelo centralista³³. Esta tendencia hacia la descentralización político-administrativa formaliza en la *Gründnorm* la ordenación entre fuentes del derecho esbozada casi simultáneamente (desde finales de los 90) por la legislación estatal.

Como se verá analíticamente, el modelo de asistencia social asume una configuración estructural fragmentaria y polifacética, sea en lo que se refiere a los eventos protegidos sea en lo que atañe al *quantum* de la prestación y a los destinatarios de la técnica de tutela. Todo esto obviamente tiene implicaciones muy concretas en la lucha contra la pobreza y la protección de la familia, engendrando un considerable contencioso en la jurisprudencia constitucional e intervenciones rapsódicas por los poderes públicos nacionales y locales.

El nuevo texto del art. 117 contempla tres modalidades diferentes de distribución de competencias Estado-Regiones, de manera bastante similar al modelo constitucional español de 1978: competencias exclusivas del Estado (apartado 2); competencias concurrentes Estado-Regiones, en las que el Estado fija los principios generales a detallar por las mismas Regiones (apartado 3); por fin, competencias exclusivas de las Regiones, al no caber en las materias expresamente reservadas *ratione materiae* al Estado (apartado 4). A primera vista la asistencia social es prerrogativa exclusiva de las Regiones, puesto que no es mencionada ni entre las materias estatales ni entre aquellas de competencia concurrente³⁴. Sin embargo, como visto precedentemente en el caso de la *social card*, el Estado puede desempeñar un papel activo en la asistencia y beneficencia pública, ya que entre sus competencias exclusivas cabe la «determinación de los niveles asistenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que tienen que ser garantizados en todo el territorio nacional»: las Regiones nunca podrán derogar *in pejus* a las prestaciones y condiciones de acceso previstas por la ley estatal³⁵.

La misma incertidumbre es presente en la legislación ordinaria: la ley 328/2000 creadora del sistema integrado de intervenciones y servicios sociales, a pesar de la noble intención de predisponer un sistema omnicompreensivo de tutela de la persona, se caracteriza por el empleo de una terminología enfática en detrimento de la concreta individuación de los institutos jurídicos³⁶; de hecho, la ley prevé genéricamente – con arreglo a lucha contra la deprivación material y a la tutela de las familias indigentes – que constituyen prestaciones esenciales a asegurarse en todo el territorio nacional «las medidas de contraste a la pobreza y de soporte a la renta ...» y que «el sistema integrado de intervenciones y servicios sociales se realiza a través de políticas y prestaciones coordinadas en los distintos sectores de la vida social, integrando servicios a la persona y al núcleo familiar» (art. 22). A luz de la ley 328/2000 el REI, a pesar de todas las limitaciones precedentemente analizadas, representa sin embargo un nivel esencial de prestaciones analíticamente definido.

³³ Véase BERGO, M.: *Il diritto sociale frammentato. Principio di sussidiarietà e assistenza sociale*, Padova, Cedam, 2013, pp. 376-377.

³⁴ Véase PALLINI, M.: *Art. 117, AMOROSO G., DI CERBO V. Y MARESCA A. (Dirs.), Il diritto del lavoro. Volume I. Costituzione, codice civile e leggi speciali*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 446-447.

³⁵ Véase LAGALA, C.: «Le Regioni e il sistema di sicurezza sociale dopo la legge di riforma costituzionale n. 3 del 2001», *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2002, pág. 374.

³⁶ Véase ALES, A.: «Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per un «sistema integrato di microsistemi»», *Argomenti di diritto del lavoro*, 2002, pág. 1000; BERGO, M.: *cit.*, pp. 376-377. Por un análisis detallado de la ley 328/2000 véase PERSIANI, M.: *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2014, pp. 387-398.

En lo que se refiere a los distintos niveles de poderes públicos involucrados, la ley atribuye un papel central a los ayuntamientos, a los que se acompañan el Estado y las Regiones: con frecuencia el Estado elaborará el Plan Nacional de Intervenciones y Servicios Sociales, en el que se individúan los elementos básicos del sistema (prestaciones y modalidades de implementación) a asegurar en todo el territorio nacional, en concreto implementados por las Regiones a través de leyes regionales específicas que definen un sistema socio-asistencial de servicios integrados (art. 8); por fin, los ayuntamientos – en forma individual o asociada (*piano di zona*) – erogarán concretamente los servicios y las prestaciones económicas no reservados a Estado y Regiones (art. 6).

Este modelo de programación tridimensional, por como brevemente descrito, omite la definición de modalidades, fases y tiempos del desarrollo de las intervenciones que hay que poner en marcha, sobre todo a nivel regional, con un elevado margen de autonomía reconocido a cada Región³⁷. Por lo tanto, en la política legislativa de asistencia social se han sucedido y han coexistido leyes estatales y regionales (e incluso determinaciones administrativas de unos varios ayuntamientos) que han dado a luz a medidas de lucha a la pobreza a favor de los sujetos y de las familias más vulnerables.

En virtud de la regionalización del sistema de asistencia social *ex art.* 117 Cost., varias Regiones han introducido por vía legislativa medidas económicas de lucha contra la pobreza, a partir de las leyes regionales de Lazio (2009)³⁸ y Campania (2004)³⁹, que tenían carácter experimental⁴⁰. Hoy en día seis Regiones tienen su propio sistema de transferencias monetarias para familias en condiciones de marginalidad social, es decir Puglia⁴¹, Sardinia⁴², Emilia-Romagna⁴³, Provincia Autonoma di Trento⁴⁴, Valle D'Aosta⁴⁵ y Friuli-Venezia Giulia⁴⁶. Las medidas, variamente denominadas, tienen fuertes similitudes con el REI; al ser finalizadas a luchar contra la pobreza en su dimensión familiar (y no individual)⁴⁷, al fundamentarse en las lógicas de *workfare* y *occupability* y al ser sujetas al *means test*.

Estos subsidios regionales, introducidos en el bienio 2015-2016, han anticipado sobre base local el REI; hasta el 1 de enero de 2018 *nulla quaestio*, frente a la ausencia de medidas estatales, al estarse en frente de un modelo de federalismo puramente competitivo, sin un mínimo común denominador nacional con carácter permanente: las Regiones más ricas podían hacer frente con más eficacia a la lucha contra la deprivación material de las familias, con prestaciones dependientes no tanto del estado de necesidad, sino del lugar de residencia⁴⁸.

Sin embargo, el problema de la igualdad ha sido parcialmente solucionado con la entrada en vigor del d.lgs. 147/2017, que individúa claramente el REI como medida esencial en todo el territorio nacional conformemente al espíritu solidarista e igualitario de la carta constitucional: también en las regiones más pobres del Sur de Italia, donde más alta es la tasa de desempleo y donde menores son los ingresos fiscales, hay un subsidio nacional, frente a la ausencia de medidas locales (es el caso, a título paradigmático, de Sicilia). De todas formas, las Regiones más virtuosas podrán aumentar con propios recursos el importe del subsidio por encima del mínimo estatal; o extenderlo a una platea más amplia de beneficiarios (arts. 2.10 y 14.6 d.lgs. 147/2010)⁴⁹. Por

³⁷ Véase D'ARCANGELO, L.: «Quale programmazione per un welfare locale?», *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2006, pág. 467.

³⁸ L.r. 4/2009 que instituye el *reddito minimo garantito*.

³⁹ L.r. 2/2004 que instituye el *reddito minimo di cittadinanza*.

⁴⁰ Para los detalles de las leyes véase BOZZAO, P.: *cit.*, pág. 611.

⁴¹ L.r. 3/2016 que instituye el *reddito di dignità regionale*.

⁴² L.r. 18/2016 que instituye el *reddito di inclusione sociale*.

⁴³ L.r. 24/2016 que instituye el *reddito di solidarietà*.

⁴⁴ L.p. 20/2016 que instituye el *assegno unico provinciale*.

⁴⁵ L.r. 18/2015 que instituye las *misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito*.

⁴⁶ L.r. 15/2015 que instituye la *misura attiva di sostegno al reddito*.

⁴⁷ La única excepción es Valle D'Aosta, donde la medida tiene una configuración individual.

⁴⁸ Véase DURANTE, A.: «Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?», *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2004, I, pág. 412.

⁴⁹ Véase ALAIMO, A.: *cit.*, pág. 437.

ejemplo, en julio de 2018 la Región Emilia-Romagna ha modificado la ley de 2016 institutiva del *reddito di solidarietà* (homologo local del REI), y ha expresamente previsto su destinación a las familias perceptoras del REI con función integradora: hay una aumentación del *quantum* de la medida económica y un superávit de ulteriores y específicas intervenciones para la inserción laboral⁵⁰. De semejante manera, en el caso de Friuli-Venezia Giulia la medida regional (*misura attiva di sostegno al reddito*) es erogada a los residentes en el territorio regional, cuyo valor mensual es par a 185 por mes para familias sin hijos, a 235 euros para familias con un hijo menor de 18 años, y a 285 euros para núcleos familiares con dos o más hijos menores de edad⁵¹.

El mismo legislador nacional es consciente de la necesidad de favorecer una cierta homogeneidad en la erogación de las prestaciones complementarias, y por lo tanto ha instituido la Red de la protección y de la inclusión social, compuesta por representantes de los Ministerios de Hacienda, Salud, Educación y Trabajo, de las Regiones y de los Ayuntamientos (art. 21 d.lgs. 147/2017). En cualquier caso, el organismo desempeña funciones meramente consultivas y de intercambio de buenas prácticas, y tiene la barrera infranqueable de no poder modificar el principio de autofinanciación sobre base regional de las medidas complementarias al REI.

En resumidas cuentas, semejante sistema regional de lucha a la pobreza familiar, antes exclusivo o casi y hoy complementario al estatal, contribuye a fomentar las desigualdades sobre base territorial: *last but not least*, la medida local se reconoce sólo a quien resida en el territorio de la Región, que por lo tanto no podrá exportarla en el caso de movilidad intra-regional cambiando residencia⁵²; además, las Regiones piden una residencia cualificada de varios meses del solicitante para la erogación del beneficio, con el intento de limitar el “turismo social”⁵³ entre entidades locales distintas, incluso cercanas. Por ejemplo, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Valle D’Aosta y Sardinia piden una residencia continuativa de 24 meses en sus territorios, Provincia Autónoma di Trento de 36 meses en el decenio antecedente a la solicitud, mientras Puglia sólo requiere doce meses.

Igual que por el REI, la residencia cualificada en la Región puede ser un factor de discriminación indirecta sobre todo para los inmigrantes que tengan un permiso de residencia inferior a los plazos de las varias leyes regionales, y que por lo tanto quedarían excluidos de la medida sin ninguna razón justificadora de la compresión del derecho a una existencia libre y digna: ya desde 2011 la Corte constitucional considera como nueva frontera de las discriminaciones asistenciales la residencia cualificada en el territorio regional como requisito para acceder al *welfare* local⁵⁴. *De jure condendo* los legisladores regionales deberían modificar las condiciones de acceso a la medida, conformemente al derecho europeo antidiscriminatorio y a la recién jurisprudencia de la Corte de Justicia y de la Corte constitucional.

⁵⁰ Art. 2 l.r. 24/2016.

⁵¹ Véase <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVFG/famiglia-casa/politiche-famiglia/FOGLIA14/> (último acceso 1 de agosto de 2018).

⁵² Véase, e.g., el art. 7.2 de la l.r. de Emilia-Romagna, que establece la decadencia de la medida regional (*reddito di solidarietà*) en caso de pérdida de residencia en uno de los ayuntamientos de Emilia-Romagna.

⁵³ Véase GALLO, G.: *Le misure regionali di reddito minimo in Italia*, 2017, www.caritas.it.

⁵⁴ Véase – *ex plurimis* – Corte cost., 9 de febrero de 2011, n. 40, en *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2012, II, pp. 155-162, con nota de NUNIN: la Corte declaró la ilegitimidad constitucional de la l.r. 6/2006 de la Región Friuli-Venezia Giulia, que otorgaba el acceso al sistema regional integrado de servicios sociales a quienes residiesen desde por lo menos 36 meses en el territorio regional y que fueran ciudadanos europeos (quedando fuera los inmigrantes regulares); Corte cost., 25 de mayo de 2018, n. 107, en *Diritto & Giustizia*, 31 maggio 2018: según la Corte es contraria a la carta fundamental la l.r. 6/2017 de Véneto, que individuaba como criterio preferencial para acceder a los nidos regionales el ser hijo de padres residentes desde por lo menos quince años en Véneto, de manera también no continuativa, o que trabajen en Véneto sin interrupciones desde por lo menos quince años.

VI. CONCLUSIONES: HACIA UN MODELO FRAGMENTADO Y DESIGUAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA FAMILIAR

El breve análisis del REI y de las medidas regionales demuestra como en Italia la lucha contra la privación material de la familia necesite otra amplia y robusta intervención legislativa, para realizar o tender idealmente a la igualdad sustantiva: sin dudas por primera vez el legislador nacional ha creado una medida estructural de lucha contra la pobreza, que garantiza el mínimo vital sobre la base de la activación del núcleo familiar en programas socio-laborales; en cualquier caso el importe máximo de la medida es muy escaso (539,82 euros mensuales para familias con 6 o más componentes) y su obtención es una verdadera “carrera de obstáculos” por los estrechos requisitos de admisión y los rígidos mecanismos de condicionalidad una vez admitidos al programa.

Y, por si fuera poco, el sistema en su conjunto es fuertemente discriminatorio: a nivel nacional quedan excluidos del REI los inmigrantes regulares no titulares de permiso de larga duración; a nivel local no podrán beneficiar la medida los que no residan desde un periodo mínimo en el territorio de la Región. Con una verdadera heterogénesis de los fines las medidas nacionales y regionales, nacidas con la noble intención de desarraigar la pobreza familiar, crean ulteriores formas de discriminación, contribuyendo a dar lugar a una “guerra entre pobres”.

Obviamente (y sería muy ingenuo omitirlo) los derechos sociales, y sobre todo los de prestación en los que cabe el REI, son intrínsecamente condicionados a la disponibilidad económica del decisor político⁵⁵, hoy en día muy reducida frente a los vínculos presupuestarios neoliberales de origen europea y al endeudamiento del Estado y de las colectividades territoriales. De todas formas, la falta de un adecuado sistema de tutela contra la pobreza colectivo-familiar, no es una cuestión meramente aritmética, sino que tiene una precisa caracterización ideológico-política: la política está aún vinculada a un modelo de tutela contra la pobreza fundamentado en el ciudadano en cuanto trabajador, y es recalcitrante a otorgar providencias universales «a cada quien de acuerdo a sus necesidades», para decirlo con Marx.

Esta tendencia es aún más evidente si se toma en cuenta el actual debate político italiano, en el que varias fuerzas políticas (*in primis* el Movimento cinque stelle) proponen la introducción del *reddito minimo di cittadinanza*: en este caso no se trata de una forma peculiar de renta de ciudadanía, sino de un uso impropio de la terminología técnica que cela la voluntad de implementar – en lo que se refiere al *quantum* y a los beneficiarios – un sistema ya existente de renta mínima garantizada.

Las técnicas de tutela contra la pobreza familiar, igual que los demás derechos sociales, tienen una indudable historicidad condicionada⁵⁶: hoy en día la impresión es que, por lo menos a nivel nacional, la previsión constitucional del art. 38, que garantiza la libertad de las necesidades a quienes carezcan de medios necesarios para vivir, quede letra muerta. Con la consecuencia ulterior que se frustrate la fundamentación holística de la comunidad política, según lo previsto por el art. 3 de la constitución, que considera la remoción pública de los obstáculos económicos y sociales como la *conditio sine qua non* para «el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del País».

⁵⁵ Sobre la caracterización de los derechos asistenciales como derechos condicionados véase BALDASSARRE, A.: *Diritti sociali*, Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, Treccani, 1989, XI, pág. 31, que de todas formas subraya como la discrecionalidad del legislador no sea plena e incondicionada.

⁵⁶ Véase PASSANITI, P.: “Diritto del lavoro e rappresentanza politica. Una riflessione sulla storicità dei diritti sociali”, *Lavoro e diritto*, 2018, pág. 291.