

## Diritto ad una vita libera e dignitosa e contrasto alla povertà. Basi costituzionali e recenti sviluppi normativi nell'ordinamento italiano

### Right to a free and dignified life in contrast to poverty. Constitutional foundations and recent legislative developments in the Italian legal system

Vincenzo CASAMASSIMA\*

RESUMEN: La presente contribución tiene como objetivo, en primer lugar, investigar la noción de derecho a la existencia libre y digna (*ius existientiae*) dentro del marco constitucional italiano, tal como lo determina no solo el artículo 38, párr. 1, sino también por los artículos 2, 3 y 4 de la constitución italiana, que son los pilares de todos los intentos de la República encaminados a promover el pleno desarrollo de la persona y el respeto de su dignidad. En otras palabras, el primer (y principal) propósito de este ensayo consiste en encontrar y delinear la base constitucional del derecho mencionado. En segundo lugar, después de mencionar y esbozar brevemente las cuestiones relativas a la estructura (y las deficiencias) del sistema de bienestar italiano, con especial atención a los programas de lucha contra la pobreza, el ensayo tiene como objetivo examinar brevemente, en el contexto de la base constitucional del *ius existientiae*, el importante cambio normativo que representó la adopción, en 2019, de la ley del “Reddito di cittadinanza” (Rdc). Así se esbozan los objetivos de la Rdc y el marco regulatorio en el que se ha colocado la medida, en cuanto a los

---

\* Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi del Sannio di Benevento. Contacto: <casamassima@unisannio.it>. Fecha de recepción: 25/08/2020. Fecha de aprobación: 02/12/2021.

aspectos subjetivos y objetivos de esta medida y al tema de la "condicionalidad", principio fundamental de funcionamiento en el contexto de los caminos diseñados para la reinserción laboral y / o la inclusión social. Se han identificado algunas cuestiones críticas relacionadas con las preocupaciones de compatibilidad constitucional planteadas por la ley mediante la cual se introdujo la Rdc. La última parte del ensayo, que también toma en cuenta el impacto de la emergencia COVID-19 en el sector de políticas contra la pobreza, está dedicada a algunas observaciones finales que subrayan la fecundidad del enfoque del "bienestar generativo" como un fundamento constitucional. perspectiva capaz de orientar un proceso de transformación de las políticas de lucha contra la pobreza.

**PALABRAS CLAVE:** derecho a una existencia libre y digna; ingresos básicos; políticas de lucha contra pobreza; bienestar generativo.

**ABSTRACT:** The present contribution aims, firstly, at investigating the notion of right to free and dignified existence (*ius existantiae*) within the Italian constitutional framework as determined not only by Article 38, para. 1, but also by articles 2 3 and 4 of the Italian constitution, which are the cornerstones of all attempts of the Republic aimed at promoting the full development of the person and the respect for her dignity. In other words, the first (and main) purpose of this essay consists in finding and outlining the constitutional basis of the above-mentioned right. Secondly, after mentioning and briefly outlining the issues concerning the structure (and deficiencies) of the Italian welfare system, with particular regard to anti-poverty programs, the essay aims at briefly examining, against the background of the constitutional basis of the *ius existantiae*, the important normative change represented by the adoption, in 2019, of the law on the "Reddito di cittadinanza" (Rdc). So the objectives of the Rdc and the regulatory framework in

which the measure has been placed are outlined, with regard to the subjective and objective aspects of this measure and to the issue of "conditionality", which is an essential functioning principle in the context of the paths designed for labour reintegration and/or for social inclusion. Some critical issues have been identified dealing with concerns of constitutional compatibility raised by the act by which the Rdc has been introduced. The last part of the essay, which also takes into account the impact of the COVID-19 emergency on the anti-poverty policies sector, is devoted to some closing remarks underlining the fruitfulness of the "generative welfare" approach as a constitutionally well-founded perspective able to guide a process of transformation of anti-poverty policies.

KEYWORDS: right to free and dignified existence; basic income; anti-poverty policies; conditionality; generative welfare.

## I. INTRODUZIONE

Con l'approvazione del decreto-legge núm. 4/2019, convertito ad opera della legge núm. 26/2019, è stato introdotto nell'ordinamento italiano il Reddito di cittadinanza (d'ora in poi Rdc). In proposito, si è affermato che con tale misura “la lunga marcia verso una rete protettiva di base a vocazione universalistica compie un oggettivo salto di qualità” e che «il Rdc è la prima vera misura generale fondamentale di contrasto della povertà di cui si sia dotata la Repubblica italiana per onorare l'impegno che le affida – sempre e prima di tutto – l'art. 3, comma 2, della Costituzione»<sup>1</sup>. Tale affermazione potrebbe destare meraviglia nel lettore consapevole dell'elevato livello di giuridificazione delle esigenze connesse con la dimensione socio-economica dell'esistenza propria di una Costituzione, quale quella italiana, contraddistinta, oltre che da che da principi fondamentali chiaramente orientati in tal senso, dalla presenza di una lunga serie di diritti costituzionali “sociali”, scelta che esprime un'opzione tendenzialmente favorevole ad un modello universalistico di garanzia delle situazioni giuridiche soggettive e di accesso alle relative prestazioni<sup>2</sup>. Se però, alla luce di una prima e generale considerazione dell'ordinamento italiano, si sarebbe orientati a ritenere senz'altro sussistente, in capo alle istituzioni pubbliche, un dovere costituzionalmente fondato di contrastare la povertà, e in particolare la povertà estrema, condizione in grado di ledere la dignità umana, il discorso si fa in pratica più complesso e meritevole di un approfondimento.

Il presente saggio è finalizzato ad inquadrare il tema della lotta alla povertà dal punto di vista delle sue coordinate costi-

---

<sup>1</sup> GIUBBONI, Stefano, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT – núm. 401/2019, p. 23.

<sup>2</sup> CARROZZA, Paolo, “Riforme istituzionali e sistemi di welfare”, in CAMPEDELLI, Massimo, *et.al, Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 217-218.

tuzionali nell'ordinamento italiano. Prendendo le mosse da una riflessione intorno alla definizione di povertà, saranno evidenziati, in primo luogo, i limiti di un consolidato approccio italiano alle questioni del contrasto alla povertà. Ci si dedicherà poi ad una ricostruzione dei presupposti costituzionali della garanzia del diritto ad un'esistenza libera dal fardello della povertà (e a vedersi assicurato l'accesso, almeno, al "minimo vitale"). Ci si soffermerà infine, sullo sfondo di una classificazione generale delle misure di sostegno al reddito finalizzate a contrastare la povertà, sugli sviluppi normativi più recenti, senza trascurare di formulare alcune considerazioni conclusive intorno alle prospettive future delle politiche di contrasto alla povertà.

## II. DEFINIZIONE DELLA POVERTÀ E DIRITTO ALL'ESISTENZA

Quando si parla di povertà, ci si riferisce, in via di prima e generale approssimazione, ad una condizione caratterizzata da una, più o meno, grave carenza di risorse (in primo luogo economiche) necessarie ad una vita dignitosa, alla luce anche degli standard propri di una determinata collettività. Se si lascia tale livello di elevata astrattezza, la domanda circa cosa debba intendersi per povertà risulta solo apparentemente semplice, dipendendo la risposta dai criteri adottati per "misurarla". A tal fine, se approcci monodimensionali, che fanno riferimento ad una sola dimensione (normalmente il reddito o la spesa per consumi), permettono di evidenziare aspetti essenziali della povertà (è il caso, per esempio, delle analisi condotte in Italia dall'Istat in vista della elaborazione dei dati sulla "povertà relativa" e sulla "povertà assoluta"<sup>3</sup>), essi

---

<sup>3</sup> Si parla di povertà *relativa*, secondo i parametri adottati dall'Istat, al fine di definire la condizione di una famiglia di due persone con una spesa per consumi inferiore o pari alla spesa media per consumi pro-capite (apposite scale di equivalenza sono utilizzate in rapporto a famiglie di diversa ampiezza). A

risultano inadeguati ad una piena comprensione del complesso fenomeno in esame, correlato con le molteplici dimensioni in cui la fragilità della persona in condizioni di povertà può esprimersi. Risulta perciò, a mio parere, opportuno fare proprio un approccio multidimensionale, quale quello delle capacità, elaborato dall'economista e filosofo Amartya Sen.

Si tratta di un approccio che «diversamente dalle prospettive che si concentrano su utilità e risorse» – come è stato rilevato – «misura il vantaggio individuale in ragione della capacità che ha la persona di fare quelle cose a cui, per un motivo o per l'altro, assegna un valore»<sup>4</sup>, dovendosi intendere per «capacità», al plurale, le libertà sostanziali della persona di fare le cose a cui, per un motivo o per un altro, assegna un valore, cioè di convertire beni e risorse in «funzionamenti», corrispondenti a quanto una persona può desiderare in ragione del valore ad esso riconosciuto (come, per esempio, essere nutrito a sufficienza, non soffrire di malattie evitabili, essere in grado di partecipare alla vita sociale, avere rispetto di sé). In tale ottica, a incidere sulla definizione di povertà, come “incapacitazione”, sono diversi fattori, attinenti alla situazione individuale e al contesto ambientale e sociale in cui la persona si colloca, ulteriori rispetto al mero dato del reddito o della ricchezza disponibili<sup>5</sup>. La povertà “reale”, così intesa, può dunque essere più intensa di quella misurata guardando solamente al reddito o alla ricchezza. Una simile prospettiva filosofica, attenta alla specifica condizione dei poveri, in quanto persone concrete, le quali per-

---

differenza della povertà relativa, che si fonda sull'identificazione di un livello di consumi ritenuto indispensabile ad assicurare una vita dignitosa, facendo comparativamente riferimento al livello medio della spesa (si reputa relativamente povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o pari alla spesa media per consumi pro-capite), la povertà *assoluta* definisce la condizione di chi non è in grado di acquisire un paniere di beni ritenuti essenziali al conseguimento di uno standard di vita minimamente accettabile.

<sup>4</sup> SEN, Amartya, *L'idea di giustizia*, Milano, Mondadori, 2010, p. 241.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 264-265.

seguono la realizzazione dei propri progetti di vita all'interno di determinati contesti sociali e culturali, illumina bene – mi pare – anche il versante giuridico-costituzionalistico della povertà come oggetto di studio e, per altro verso, di politiche pubbliche miranti a contrastarla. L'essere poveri infatti è in grado di incidere non solo sulla situazione (economica) degli individui *uti singuli*, ma anche sul grado di inclusione sociale e sull'effettività del godimento di una pluralità di diritti. Una delle vie aperte ai pubblici poteri per contrastarla è dunque costituita dall'impegno profuso in vista della garanzia dei diversi diritti (in primo luogo, sociali) rispetto ai quali la povertà può venire in rilievo come ostacolo, in grado di ledere il diritto all'esistenza (in latino *ius existentiae*) proprio di ogni persona<sup>6</sup>, pre-condizione di un pieno esercizio degli altri diritti e «condizione della cittadinanza democratica»<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, 2. *Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza 2007, p. 392, il quale, a p. 393, afferma che «se è vero che lo scopo del diritto e la ragione sociale delle istituzioni politiche è la tutela della vita, allora è la soddisfazione dei minimi vitali, e non soltanto la garanzia del divieto di uccidere, che deve entrare a far parte delle clausole del patto di convivenza quale corollario del diritto alla vita». Secondo CASTEL, Robert, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Torino, Einaudi, 2004, p. 28, la tutela dei diritti sociali consente di superare le ristrettezze assiologiche del «lato oscuro dello Stato di diritto», quale «Stato che abbandona in un angolo morto la condizione di coloro che non hanno i mezzi per garantirsi l'esistenza attraverso la proprietà».

<sup>7</sup> Così ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier, *Rivendicando i diritti sociali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, p. 45, secondo cui «un concetto di cittadinanza senza diritti sociali costituisce piuttosto un “concetto-ghetto”, un luogo di rifugio per i privilegiati (quelli che *ancora* non sono vulnerabili) che mostra pertanto il suo volto più crudamente disegualitario e discriminatore» (corsivo dell'autore. Cfr. , analogamente, RODOTÀ, Stefano, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 239, secondo il quale, quando si parla di lotta alla povertà e di diritto all'esistenza, «il riferimento da porre al centro dell'attenzione [...] diviene quello della cittadinanza, nel significato varie volte

### III. LA DIFFICILE EMERSIONE DI UN DIRITTO ALL'ESISTENZA GARANTITO IN QUANTO TALE E I LIMITI ANTICHI DEL WELFARE ITALIANO

In molti contesti giuridici, il diritto, per così dire “generale”, all'esistenza tende, in maniera più o meno accentuata a seconda dei contesti, a “nascondersi” dietro altri diritti sociali “settoriali”, in ragione della conformazione di sistemi di welfare che, di fatto, hanno spesso concorso a configurare la garanzia del diritto all'esistenza, come il portato della garanzia di diritti diversi<sup>8</sup>. In questo modo, pur rendendosi spesso un buon servizio allo *ius existentiae*, si rischia di disconoscerlo (o di non riconoscerlo pienamente) nella sua autonoma rilevanza, con la conseguenza di lasciare “scoperti” casi in cui il diritto si presenta in forma, per così dire, “pura”.

Da un punto di vista giuridico, le più rilevanti criticità in ordine alla garanzia dello *ius existentiae* si connettono dunque – pare di poter dire – con il suo collocarsi nella faglia che separa i valori e i principi fondamentali di uno Stato democratico-sociale, che orientano verso la necessaria garanzia dei diritti (anche sociali) di tutte le persone di per sé considerate, e le logiche di funzionamento proprie di sistemi di welfare connotati da un'impostazione

---

ricordato come patrimonio di diritti che appartengono alla persona in quanto tale», considerato che «i “worst off”, i più svantaggiati, non sono un gruppo che deve essere separato dagli altri in ragione della sua debolezza», ma «incarnano una condizione umana che deve essere considerata lungo un tragitto che include non solo misure specifiche, ma approdi comuni, come quello della garanzia per tutti di un reddito appunto di “cittadinanza”, sia pure muovendo all'inizio dalla garanzia di un reddito minimo».

<sup>8</sup> Si tratta, per un verso, di diritti quali quelli connessi con la condizione, attuale o passata, di lavoratore (diritto alla retribuzione e diritti di natura previdenziale) e, per un altro, di diritti, come, per esempio, quelli alla salute e all'istruzione, attinenti, pur spesso secondo una logica universalistica, a specifiche “porzioni”, per così dire, dell'esistenza.

marcatamente lavoristica. Un sistema di welfare che si fondi, *in toto* o comunque in prevalenza, sul funzionamento di tutele di tipo mutualistico-previdenziale risulta strutturalmente inadeguato a neutralizzare il rischio di povertà, che si intensifica proprio in rapporto a coloro che sono (o sono stati) privi di un lavoro (op-pure che svolgono attività lavorative scarsamente remunerative).

Il “caso italiano” è emblematico di un approccio alla questione della povertà che, per molto tempo, non ha fatto del suo contrasto, se non in misura limitata, un obiettivo di politiche e misure dedicate, nel quadro di un sistema di welfare molto frammentato e caratterizzato da un fortissimo tasso di categorialità<sup>9</sup>. Se si focalizza poi l'attenzione sul pilastro assistenziale del sistema di welfare (cioè sulle misure correlate non ai contributi dei beneficiari, ma ai bisogni e finanziate dalla fiscalità generale), ne esce confermato un quadro contraddistinto da un elevato tasso di frammentarietà e categorialità/settorialità e da un marcato sbilanciamento in favore delle erogazioni monetarie, a discapito della fornitura di servizi. Un sistema di welfare così strutturato contribuisce a ridurre la povertà in modo limitato, come emerge da indagini statistiche che collocano quello italiano tra i sistemi di protezione sociale meno efficaci in Europa da questo punto di vista<sup>10</sup>. Tale assetto del sistema di welfare ha innegabilmente contribuito ad amplificare le conseguenze della crisi economico-finanziaria scoppiata

---

<sup>9</sup> Così TORCHIA, Luisa, *Premessa*, in TORCHIA, Luisa, (a cura di) *Welfare e federalismo*, Bologna, il Mulino, 2005, p. 11.

<sup>10</sup> Cfr. , per esempio, EUROSTAT, *Statistics Explained* - 04/12/2020, reperibile in <<https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/>>. RANCI ORTIGOSA, Emanuele, “Politiche di contrasto alla povertà e reddito minimo di inserimento”, in RINALDI, Walter, (a cura di) *Giustizia e povertà. Universalismo dei diritti, formazione delle capacità*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 155-157, rileva che «di buona parte delle risorse così erogate beneficiano famiglie con livelli di reddito medio e anche alto, e solo poco più del 50% va a beneficio dei decili di famiglie più povere».

nel 2007-2008<sup>11</sup> e a mutare anche il volto (e la composizione) della povertà (in ragione, tra l'altro, del suo dilagare anche nelle Regioni centro-settentrionali, fermo il forte radicamento al Sud, al diffondersi della stessa tra giovani e adulti, spesso dotati di redditi meno stabili di quelli pensionistici propri degli anziani, con gravi ripercussioni anche sul versante della povertà minorile, e all'emergere con sempre maggiore forza del fenomeno dei "lavoratori poveri").

Ci si potrebbe chiedere, a questo punto, se le sopra richiamate carenze mostrate dal sistema italiano di contrasto alla povertà, solo recentemente, almeno in parte, colmate<sup>12</sup>, dipendano (anche) dai contenuti e dalla struttura delle rilevanti disposizioni costituzionali. Per rispondere alla domanda è necessario analizzare il tessuto normativo della Carta del 1948.

#### IV. LA LOTTA ALLA POVERTÀ E LE BASI COSTITUZIONALI DELLO IUS EXISTENTIAE

##### A) I LIMITI POSTI DA UN'INTERPRETAZIONE LETTERALE DELL'ART. 38 COST.

La povertà (economica) nel testo costituzionale viene in rilievo sotto due principali forme: quella di un ostacolo all'esercizio di specifici diritti sociali, quali il diritto alla salute (art. 32 Cost.), il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.), il diritto-dovere dei genitori di

---

<sup>11</sup> È sufficiente ricordare che l'incidenza percentuale degli individui assolutamente poveri è passata tra il 2007 e il 2018 dal 3,1 al 8,4% (in numeri assoluti, da 1.789.000 a 5.040.000 persone), come risulta dai dati aggiornati alla situazione relativa al 2018, reperibili in ISTAT, *La povertà in Italia. Anno 2018*, <in [www.istat.it](http://www.istat.it)>, 2019, p. 2.

<sup>12</sup> Sugli sviluppi più recenti in tema di contrasto alla povertà nel contesto italiano, Cfr. GORI, Cristina *Combattere la povertà. L'Italia dalla social card al COVID-19*, Roma-Bari, Laterza, 2020.

provvedere alle necessità dei figli (art. 31 Cost.), il diritto all'azione e alla difesa in giudizio dei non abbienti (art. 24 Cost.); quella di condizione, di per sé considerata, connessa con la mancanza di mezzi economici necessari a vivere una vita libera e dignitosa, acquisibili mediante il lavoro (art. 36 Cost.) oppure mediante l'accesso a misure dedicate a chi non può conseguire l'obiettivo con il lavoro. Può trattarsi, in questo secondo caso, di misure di carattere previdenziale (art. 38, comma 2)<sup>13</sup>, finanziate in tutto o in parte mediante contributi sociali versati dai beneficiari, o di carattere assistenziale, finanziate a carico della fiscalità generale, ai sensi dell'art. 38, comma 1, Cost., secondo cui «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale».

Sebbene non manchino nella Costituzione una serie di previsioni che parrebbero offrire più di un ancoraggio alla edificazione di un sistema di welfare di impostazione occupazionale-lavoristica<sup>14</sup>, lo sguardo della Costituzione si apre dunque alla considerazione di situazioni di bisogno economico estremo<sup>15</sup> diverse da quelle che possono investire la vita di un lavoratore. Dalla lettura dell'art. 38, comma 1, pare doversi dedurre, però, che non a tutti i poveri che non siano attualmente (o non siano stati in passato) lavoratori, ma soltanto a quelli tra loro che siano anche inabili al lavoro, sia garantito il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. Si dovrebbe così concludere che resta priva di tutela cos-

---

<sup>13</sup> L'art. art. 38, comma 2, stabilisce che «i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria».

<sup>14</sup> Come rilevato da CINELLI, Maurizio y GIUBBONI, Stefano, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali. Percorsi nazionali ed europei*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 17.

<sup>15</sup> I «mezzi necessari per vivere», di cui parla l'art. 38, comma 1, sono cosa diversa dai «mezzi adeguati alle [...] esigenze di vita», di cui all'art. 38, comma 2, Cost., costituendo una formulazione capace evocare, in maniera chiara, un bisogno radicale, che lede lo *ius existantiae*.

tituzionale la condizione dei poveri considerata in quanto tale e dunque privo di una base costituzionale lo *ius existentiae*.

Si può concordare con chi afferma che la «configurazione dei diritti sociali ad “arcipelago”, i quali, proprio per la loro funzione congenitamente redistributiva, non possono spettare in eguale misura a tutti»<sup>16</sup> qualifica come costituzionalmente non necessaria la previsione di un diritto ad un reddito di base di cui siano beneficiari tutti i cittadini, a prescindere dalle proprie condizioni socio-economiche (secondo il modello di un “universalismo puro”), e rende problematica una sua introduzione, se non ben concepita e articolata<sup>17</sup>. Diversamente si deve ragionare, invece, per una misura, integrativa delle altre costitutive del sistema di welfare, avente come beneficiari soltanto (tutti) coloro i quali siano sprovvisti dei mezzi necessari per vivere (“universalismo selettivo”), in riferimento a cui l’innegabile rilevanza della lesione alla dignità umana operata dalla sussistenza di condizioni di grave povertà spinge verso il riconoscimento di un dovere di intervento in capo ai pubblici poteri. Restano, però, da superare le strettoie interpretative connesse alla formulazione letterale dell’art. 38 Cost.

---

<sup>16</sup> BENVENUTI, Marco, “Quali misure per assicurare un’esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale”, in IADICICCO Maria Pia y NUZZO Valeria (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 173.

<sup>17</sup> PIZZOLATO, Filippo, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 81-82, nota come la fissazione di un importo molto basso del reddito, al fine di assicurarlo a tutti, possa risolversi in una lesione del diritto al minimo vitale delle persone povere. Per una distinzione tra il modello del reddito minimo e quello del reddito di base o “di cittadinanza” strettamente inteso, Cfr. GRANAGLIA, Elenay y BOLZONI, Magda, *Il reddito di base*, Roma, Ediesse, 2016 e TOSO, Stefano, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?* Bologna, il Mulino 2016.

B) L'INTERPRETAZIONE DELL'ART. 38 COST. ALLA LUCE DEI PRINCIPI FONDAMENTALI E L'ENUCLEAZIONE DEL DIRITTO FONDAMENTALE AD UN'ESISTENZA LIBERA E DIGNITOSA

Una prima strada per superare le strettoie sopra richiamate passa attraverso una lettura dell'art. 38, comma 2, secondo la quale l'espressione «disoccupazione involontaria» si riferirebbe anche agli “inoccupati” e ai disoccupati “di lungo corso”, cioè a coloro che sono in cerca di prima occupazione o che, avendo perso il lavoro da molto tempo, non sono coperti da tutele derivanti da schemi previdenziali di tipo mutualistico-assicurativo. A tali persone che, abili al lavoro, non abbiano visto garantito il proprio diritto al lavoro, sancito dall'art. 4 Cost., dovrebbe essere assicurato, ove versino in condizioni di povertà, l'accesso ad una tutela (almeno) corrispondente al minimo vitale evocato dall'art. 38, comma 1, Cost. con riguardo agli inabili al lavoro<sup>18</sup>. Viene così in rilievo una lettura della nozione di disoccupazione involontaria non vincolata a canoni interpretativi condizionati dalle logiche proprie del funzionamento dei sistemi previdenziali<sup>19</sup>. Non pare, però, facilmente eludibile il dato dell'accostamento della nozione di disoccupazione involontaria, data la sua collocazione normativa, proprio a queste logiche, a cui si connette peraltro la garanzia di un livello di adeguatezza delle prestazioni che oltrepassa que-

---

<sup>18</sup> Così FERRAJOLI, Luigi, *op. cit.*, p. 406.

<sup>19</sup> GLIATTA, M.A. *Il reddito di cittadinanza nella prospettiva costituzionale. Aspetti problematici di una misura necessaria*, in *Democrazia e diritto*, núm. 1/2019, p. 73, ha rilevato che tale linea interpretativa sarebbe confortata, guardando ai lavori dell'Assemblea Costituente, «dalle parole di Dossetti nei lavori della I Sottocommissione sull'art. 36 Cost. in cui si sottolineava come il diritto di avere i mezzi per un'esistenza libera e dignitosa non deriva «dal fatto di essere uomini, ma dall'adempimento di un lavoro, a meno che non si determinino quelle altre condizioni da cui derivi l'impossibilità di lavorare per i motivi che saranno indicati negli articoli concernenti l'assistenza e la previdenza (seduta I SC per la Costituzione dell'8 ottobre 1946)».

llo del minimo vitale, anziché alla della solidarietà estesa a tutti i cittadini<sup>20</sup>.

Un'altra via percorribile si basa su un'interpretazione estensiva del concetto di "inabilità al lavoro" di cui all'art. 38, comma 1, Cost. che vi riconduce anche i casi di quella che potrebbe definirsi una "inabilità sociale", generata da fattori di ordine socio-economico diversi da quelli connessi all'inabilità per ragioni psico-fisiche o di età. Sebbene si tratti di una lettura cautamente valorizzata in dottrina, anche richiamando punti di emersione normativa della stessa<sup>21</sup>, è stato notato, che tale proposta interpretativa «si scontra tuttavia con un dato testuale – quello riferito al connotato della "inabilità al lavoro" – che difficilmente, se non al prezzo di una evidente forzatura, può essere dilatato fino ad includere il concetto di "inabilità sociale"»<sup>22</sup>.

Il terzo percorso interpretativo passa per una lettura dell'art. 38, comma 1, Cost. finalizzata a superare le strettoie connesse alla sua formulazione letterale. La funzionalità garantistica di un sistema di protezioni ancorato ad un'interpretazione letterale dell'art. 38 presupporrebbe la realizzazione della "promessa" della piena occupazione, evocata, come obiettivo, dall'art. 4, comma 1, Cost., la quale consentirebbe a tutti, in quanto lavoratori (salvo i casi di "inabilità" per ragioni fisiche o mentali), di vedersi garan-

---

<sup>20</sup> Così anche RAVELLI, Fabio, "Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza", in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*. Legge 28 marzo 2019, núm. 26. *Commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio"*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 27. Cfr. anche RAVELLI, Fabio *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, Giappichelli, 2018, in partic, pp. 81-100.

<sup>21</sup> BENVENUTI, M. *op. cit.*, p. 178. Così anche GLIATTA, *op. cit.*, p. 73 e SIGILLÒ MASSARA, Giuseppe, *Dall'assistenza al Reddito di cittadinanza (e ritorno)*. *Prime riflessioni sul Reddito di Cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 72-73.

<sup>22</sup> RAVELLI, Fabio, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, *op.cit.*, p. 28.

tito il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa attraverso il lavoro oppure attraverso l'accesso alle garanzie previdenziali. Come è stato rilevato, «aveva un senso, in questa prospettiva, riservare all'assistenza un ruolo puramente residuale»<sup>23</sup>. Il palese tradimento, per così dire, della “promessa” della piena occupazione, hanno, però, reso evidenti i limiti di un sistema di garanzie basato su una lettura in chiave puramente lavoristica degli artt. 36 e 38 Cost.<sup>24</sup>.

Se le leggiamo, invece, come è indispensabile fare, alla luce degli artt. 2 e 3 Cost., ritengo che si possa (e si debba) giungere alla conclusione che le previsioni costituzionali di cui agli artt. 36 e 38 Cost. non solo non precludono, ma, anzi, richiedono la predisposizione di un sistema di garanzie funzionale al raggiungimento, per ogni persona, senza distinzioni di sorta, dell'obiettivo di un'effettiva e piena libertà dal bisogno, necessariamente inclusivo della garanzia del diritto all'esistenza. Considerando infatti con la dovuta attenzione la trama dei principi costituzionali, appare chiaro l'orientamento del nostro sistema costituzionale verso l'integrale superamento delle concezioni basate sulla centralità dell'individuo proprietario, garantito nella sua sicurezza sociale dal possesso di beni e l'approdo ad una forma di Stato che esige la garanzia (anche) dei diritti sociali, compresa la libertà dal bisogno economico estremo.

In correlazione con il necessario riconoscimento quali diritti inviolabili *dell'uomo* (art. 2 Cost.), cioè di tutti gli esseri umani, (anche) dei diritti *sociali*, strumentali rispetto al «pieno sviluppo della persona umana» e all'«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, comma 2, Cost.)<sup>25</sup> deve leggersi anche il riferimento let-

---

<sup>23</sup> TRIPODINA, Chiara, *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 137.

<sup>24</sup> PIZZOLATO, Fabio, *op. cit.*, p. 19.

<sup>25</sup> La stretta interconnessione tra questi principi costituzionali è ben evidenziata da PIZZOLATO, Fabio, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti*

terale dell'art. 3, comma 2, ai «lavoratori». Il lavoro, come diritto (art. 4 Cost.) e come fondamento della Repubblica democratica (art. 1 Cost.), si delinea nella sua qualità, oltre che di attività pratica, di dimensione fondamentale dell'esistenza e della "cittadinanza", per la sua attitudine a consentire la realizzazione materiale e spirituale della persona e il suo inserimento nelle relazioni sociali. Si tratta di una dimensione che merita, perciò, di essere particolarmente tutelata, senza che ciò possa però legittimare l'indifferenza o l'inazione rispetto ad esigenze e bisogni non ricollegabili alla condizione di lavoratore<sup>26</sup>.

Attraverso l'enucleazione dei presupposti del «diritto a un'esistenza degna», il cui fondamento è reperibile «nelle prescrizioni sull'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale e della pari dignità sociale»<sup>27</sup>, si è così giunti a fondare costituzionalmente, in armonica coerenza con il dinamismo intrinseco alla formulazione dell'art. 3, comma 2, Cost. quale «clausola di aggiornamento automatico dei compiti redistributivi della Repubblica al variare delle condizioni socio-

---

nella Costituzione italiana, Milano, Vita e Pensiero, 1999, p. 127. Si veda anche A. D'ALOIA, *Storie «costituzionali» dei diritti sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, vol. II, Jovene, 2008, p. 717, il quale afferma che «libertà ed eguaglianza si ricongiungono intorno all'immagine concreta e socialmente radicata dell'uomo, spingendo l'istanza personalista sul terreno della trasformazione sociale e della tendenziale effettiva riduzione delle disuguaglianze».

<sup>26</sup> Così VIVALDI, Elena, y GUALDANI, Annalisa, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, in *Diritto Sociale*, núm. 1, 2014, pp. 123-124 e, analogamente, CASAMASSIMA, Vincenzo, y VIVALDI, Elena "Ius existentiæ e politiche di contrasto della povertà", in *Quaderni costituzionali*, núm. 1, 2018, pp. 120-121.

<sup>27</sup> RUOTOLO, Marco, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Diritti. Pubblico.*, núm. 2, 2011, p. 402.

economiche di contesto»<sup>28</sup>, la necessità di un intervento in risposta alle esigenze anche dei poveri che, pur abili al lavoro, siano comunque sprovvisti dei mezzi necessari per vivere. Tale interpretazione dell'art. 38 Cost. alla luce dei principi fondamentali trova supporto anche in un orientamento della Corte costituzionale che legge i primi due commi dell'art. 38 Cost. come riferiti a due componenti di un unitario sistema di sicurezza sociale, le quali si qualificano come «modelli tipici», ma non esclusivi (sentenza n. 31/1986 della Corte costituzionale, punto 4. del Considerato in diritto)<sup>29</sup>. Risulta perciò «possibile inquadrare il reddito minimo all'interno dell'art. 38 Cost. anche senza ricercare una perfetta congruenza tra i connotati strutturali dell'istituto e gli elementi costitutivi che definiscono l'una o l'altra delle fattispecie definite dai primi due commi della disposizione costituzionale»<sup>30</sup>.

L'orientamento giurisprudenziale appena richiamato ha, in un certo senso, trovato una concretizzazione (per quanto indiretta e implicita) nella sent. n. 10/2010, laddove il giudice delle leggi, a proposito dell'adozione della misura in esame<sup>31</sup>, aveva reputato legittimo l'intervento del legislatore statale, in quanto riconducibile,

---

<sup>28</sup> Secondo PIZZOLATO, Fabio, *Il minimo vitale*, cit., p. 23. *Contra* OLIVETTI, Marco, *Diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 443, il quale non ritiene che da una lettura degli artt. 36 e 38 Cost. alla luce delle norme costituzionali di principio e, in particolare, dei principi desumibili dall'art. 3, comma 2, Cost., possa derivare un obbligo costituzionale ad integrare le misure categoriali, radicate nella lettera di specifici disposti costituzionali, con una misura universalistica di contrasto alla povertà.

<sup>29</sup> Posizione rilevata da S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Rivista Del Diritto Della Sicurezza Sociale*, núm. 2/2014, p. 151.

<sup>30</sup> F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, op.cit., p. 29.

<sup>31</sup> Si tratta della c.d. *social card*, introdotta nel 2008, con d.l. núm. 112/2008, configurata come misura categoriale e di entità molto esigua, quanto all'erogazione monetaria, di contrasto alla povertà estrema.

attraverso un richiamo agli artt. 2, 3, comma 2, e 38 Cost., in correlazione con l'art. 117, comma 2, lettera m), relativo alla determinazione dei livelli essenziali dei diritti, allo «scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in *condizioni di estremo bisogno*, vantino un *diritto fondamentale* [...] inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della *dignità della persona umana*» (punto 6.3. del Considerato in diritto; corsivi nostri). E tale lettura delle rilevanti norme costituzionali risulta corroborata dalla valenza da riconoscere, accanto ai numerosi atti di *soft law* euro-unitario<sup>32</sup>, all'art. 34, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ai sensi del quale «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali». Quest'ultimo rinvio, peraltro, relativo alle modalità di garanzia, rende poco solido il fondamento euro-unitario della garanzia del diritto, cosicché la disposizione della Carta si limita a rafforzare una base giuridica che resta di natura interna (costituzionale)<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> A livello europeo, in materia di reddito minimo e contrasto alla povertà, si vedano, innanzitutto, le raccomandazioni del Consiglio 92/441/CEE, del 24 giugno 1992 e 92/442/CEE, del 27 luglio 1992, che hanno aperto la strada al consolidamento, attraverso il ricorso agli strumenti del metodo aperto di coordinamento, di una politica europea in tema di lotta alla povertà ed all'esclusione sociale. Del 20 ottobre 2010 e del 24 ottobre 2017 sono poi, in materia, delle significative risoluzioni del Parlamento europeo, mentre obiettivi concernenti la lotta alla povertà, da perseguire attraverso i canali tipici del metodo del coordinamento aperto, sono reperibili all'interno dei documenti fondativi della Strategia di Lisbona e della successiva Strategia Europa 2020.

<sup>33</sup> Così MASALA, Pietro, "Il coordinamento delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale nell'ambito dell'Unione europea e i suoi limiti di efficacia alla luce del caso italiano", in ROSSI y CASAMASSIMA Vincenzo, (a cura di), *La politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova*

## V. DALL'AN AL QUOMODO: IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ TRA GARANZIA DELLO IUS EXISTENTIAE E (NECESSARIO) COINVOLGIMENTO DEL DESTINATARIO DELLA PRESTAZIONE

Passando dal ricostruire le basi costituzionali dell'*an* di indispensabili interventi legislativi volti a contrastare la povertà e a garantire lo *ius existentiae* all'esaminare la questione del *quomodo*, bisogna tenere conto, anche in questo caso, della valenza da riconoscere alle istanze sottese all'affermazione del principio solidaristico, approfondendo altresì la considerazione delle potenzialità espressive del principio personalista.

Il principio di solidarietà non esaurisce le sue potenzialità normative nel conformare la dimensione, per così dire, "verticale" (con riferimento, cioè, al rapporto cittadini/pubbliche autorità) delle politiche redistributive, ma richiede la partecipazione attiva di tutti alla costruzione del tipo di società prefigurato dai primi articoli della Costituzione e, quindi, (anche) alla realizzazione degli obiettivi del welfare, compresi quelli connessi alle politiche di contrasto della povertà. L'art. 4, comma 2, Cost., nell'affermare del resto il dovere per ciascun cittadino di «svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», pare orientare verso la considerazione come costituzionalmente necessaria dell'introduzione di misure di contrasto alla povertà che prevedano la partecipazione attiva dei destinatari delle stesse al raggiungimento dei loro risultati.

La logica entro cui ci si deve muovere non è però quella propria del *workfare*, in base alla quale l'accesso ad una misura di contrasto alla povertà è condizionata all'adempimento dell'obbligo di accettare, nella versione più estrema, qualsiasi offerta di lavoro sia presentata al beneficiario e all'adempimento di eventuali altri

---

governance. *L'impatto sull'ordinamento italiano*, Pisa University Press, Pisa, 2013, pp. 225-226.

obblighi di “attivazione”. La prospettiva del *workfare*, che tende a correlarsi alle istanze favorevoli alla riduzione della spesa sociale<sup>34</sup> e ad un orientamento a ritenere i poveri “colpevoli” della loro condizione<sup>35</sup>, si pone, infatti, in contraddizione, oltre che con le istanze sottese agli artt. 2 e 3 Cost., con lo stesso contenuto del succitato art. 4, comma 2, se interpretato in coerenza con la complessiva trama delle rilevanti norme costituzionali. È vero infatti che «la scelta di costruire il lavoro anche come dovere si giustifica innanzitutto sull’assunto della sua centralità etica»<sup>36</sup> e che nella Costituzione, «elemento trainante dei diritti, il lavoro è anche il veicolo della responsabilità sociale del soggetto»<sup>37</sup>. Non bisogna però dimenticare che, nell’ottica generale dell’art. 1 Cost. (che indica il lavoro quale fondamento della Repubblica democratica), in contrapposizione a quella del lavoratore si pone la figura del *rentier*<sup>38</sup>, non quella di chiunque lavoratore *stricto sensu* non sia.

La norma desumibile dal secondo comma dell’art. 4 richiama peraltro, oltre al quello del dovere, anche il profilo della libertà e del rispetto delle attitudini e delle possibilità di ciascuna persona e si riferisce ad attività non coincidenti (soltanto) con il lavoro in senso stretto, ma «all’impegno del *politês* per le sorti della *politéia*,

---

<sup>34</sup> Così BUZZACCHI, Camilla, *Il lavoro. Da diritto a bene*, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 94.

<sup>35</sup> Tendenza evidenziata da SARACENO, Chiara, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli, 2015, p. 23.

<sup>36</sup> POLACCHINI, Francesca, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *federalismi.it*, núm. 5, 2019, p. 23, la quale afferma che «il lavoro è l’espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale».

<sup>37</sup> COSTA, Pietro, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell’Italia repubblicana*, in BALANDI, Gian Guido y CAZZETTA, Giovanni, *Diritti e lavoro nell’Italia repubblicana. Materiali dall’incontro di studio. Ferrara 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 30.

<sup>38</sup> Così LASSANDARI, Andrea, *Democrazia, antifascismo, lavoro*, in C. SMURAGLIA (a cura di), *La Costituzione, 70 anni dopo*, Roma, Viella, 2019, p. 46.

non in termini di rapporto sinallagmatico, di necessaria corrispettività tra prestazione e controprestazione», dal momento che «il concorso al progresso della società può ben realizzarsi [...] attraverso lo svolgimento di un'attività o una prestazione che non si traduca, necessariamente, in rapporto lavorativo»<sup>39</sup>, non essendo casuale il mancato utilizzo del termine “lavoro” nella disposizione in esame<sup>40</sup>. Emerge come costituzionalmente significativa la sfera di un'«attività umana» latamente considerata, in quanto tale libera da una logica economicistica, dato che «il termine attività umana rimanda a tutto lo spettro della vita, ben oltre le funzioni meramente economiciste»<sup>41</sup>.

Alla luce di tali riflessioni, deve ritenersi opportuna (e forse giuridicamente indispensabile), nell'ambito della disciplina di una misura destinata a tutti i poveri, la previsione di una forma di coinvolgimento attivo dei suoi beneficiari in vista del conseguimento degli obiettivi della stessa. E la prospettiva doveristica, come sopra delineata, deve leggersi in sistematica armonia con quella personalistico-promozionale, se è vero che, piuttosto che di limitarsi ad «assistere» le persone, «il compito principale di ogni istituzione pubblica è invece quello di realizzare uno stimolo assicurando le condizioni affinché ogni persona possa sviluppare al meglio le proprie capacità» e sviluppare pienamente la propria personalità (art. 3, comma 2, Cost.), con la conseguenza che «il recupero della dimensione personale dei diritti attraverso la logica delle “capacità” consente di coniugare la generalità delle libertà ed il particolarismo dell'eguaglianza come garanzia del superamento di limi-

---

<sup>39</sup> RUOTOLO, Marco, *Eguaglianza e pari dignità sociale: Appunti per una lezione*, in *Revista jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 2, 2013, p. 17.

<sup>40</sup> Come evidenziato molto bene da RESCIGNO, G., “Lavoro e Costituzione”, in *Dir. Pubbl.*, núm. 1/2009, pp. 25-26.

<sup>41</sup> NOGLER, Luca, “Dal «principio lavorista» al diritto costituzionale sull'attività umana: primo abbozzo”, in M. DELLA MORTE Michelle, *et.al* (a cura di), *Lattuazione dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Bologna, il Mulino, 2020, p. 177.

tazioni di fatto alla partecipazione democratica»<sup>42</sup>. È in un simile quadro complessivo che deve collocarsi e comprendersi, oltre che l'esigenza di accompagnare l'erogazione monetaria con ulteriori servizi e supporti (finalizzati, tra l'altro, a promuovere l'inclusione lavorativa e/o sociale), coerentemente con la logica della personalizzazione (e della integrazione) degli interventi socio-assistenziali<sup>43</sup>, quella di prevedere una partecipazione attiva dei destinatari della misura al raggiungimento dei suoi obiettivi. Resta ferma, a fronte di ciò, la necessità di assicurare in ogni caso il "minimo vitale", cosa che rende, a mio parere, di compatibilità a dir poco problematica con la Costituzione una rigida subordinazione della fruizione di una misura di reddito minimo all'adempimento di "obblighi", il quale potrebbe, eventualmente, essere previsto come elemento in grado di incidere sulla graduazione dell'importo dell'erogazione finanziaria, ferma la garanzia di un minimo quantitativamente adeguato a tutelare il diritto all'esistenza<sup>44</sup>.

Molto interessante risulta, in quanto capace di tenere insieme "assistenza" e "promozione umana e sociale", la prospettiva del "welfare generativo", che propugna l'integrazione negli interventi

---

<sup>42</sup> LONGO, Erick, "I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi", in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, núm. 2/2017, p. 222. Cfr. altresì, analogamente, CAMERLENGO, Quirino, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna il Mulino, 2013, p. 35. Dello stesso autore si veda anche CAMERLENGO, Quirino, "Il senso della Costituzione per la povertà", in *Osservatorio costituzionale*, núm. 1-2/2019, pp. 7 ss.

<sup>43</sup> Sul significato e le implicazioni generali di tale logica Cfr. VETTORI, Nicoletta, "Persone e diritti all'assistenza", in *Diritto Pubblico*, núm. 1, 2016, pp. 307 ss.

<sup>44</sup> *Contra* SCUTO, Filippo, "«Reddito minimo», contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano", in *federalismi.it*, núm. 4, 2018, p. 159 a cui «appare dubbia la legittimità costituzionale di misure di sostegno al reddito non rigorosamente vincolate a programmi finalizzati al reinserimento lavorativo delle persone in grado di svolgere attività lavorative».

di welfare (e, in particolare, di contrasto alla povertà) appunto di fattori di generatività. Fattori che si traducono nella previsione di forme di coinvolgimento, su base volontaria (ma in presenza di forti sollecitazioni “etiche”), dei destinatari delle prestazioni in vista del conseguimento del risultato dell’intervento, attraverso lo svolgimento di attività (si parla di “azioni a corrispettivo sociale”) produttive di valore, anche economicamente valutabile, per la collettività (oltre che per la persona che le compie)<sup>45</sup>. Tale prospettiva, consonante con il già richiamato approccio delle capacità ed evocativa altresì di quell’idea di «etica dell’operosità» enucleata da Zygmunt Bauman<sup>46</sup>, pare pienamente e proficuamente in linea con il portato valoriale dei principi costituzionali qui più volte richiamati.

---

<sup>45</sup> Così VECCHIATO, Tiziano, “Lotta alla povertà e innovazione sociale: criticità e potenzialità”, in INNOCENTI ELENA (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 277. Cfr. Anche Rossi, Emanuele “Una proposta di legge sul welfare generativo: perché e come”, in FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN, *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, Bologna, il Mulino, 2015, pp. 120-121, che, richiamati i fondamenti costituzionali del welfare generativo, nota che «la dimensione che si intende realizzare è la tutela dei diritti della persona destinataria degli interventi sociali, giacché si ritiene che il contributo che essa eventualmente offra al perseguimento del bene comune possa produrre valore non soltanto per i destinatari dell’attività svolta, ma anche per la persona che realizza quell’attività a vantaggio di altri».

<sup>46</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Le nuove povertà*, Roma, Castelvecchi, 2018, p. 177, nel delineare i tratti distintivi di un’«etica dell’operosità» diversa dall’«etica del lavoro» (inteso come lavoro per il mercato), afferma che «l’«istinto di operosità» (diversamente dall’etica del lavoro, che è un’invenzione moderna) è una predisposizione naturale della nostra specie» e, a proposito degli esseri umani, che «credere che, se non incentivati dal denaro, preferirebbero restare oziosi lasciando inaridire la loro immaginazione, significherebbe avere una bassa considerazione della natura umana».

## VI. DIRITTO ALL'ESISTENZA E LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI: BREVISSIMI CENNI

Dal momento che le politiche di assistenza sociale, al cui interno si collocano quelle di contrasto della povertà, sono ascrivibili all'area di competenza residuale delle Regioni, la garanzia dell'enucleato diritto fondamentale al «mantenimento» (il minimo vitale nella definizione fornita dall'art. 38 Cost.), da assicurarsi per sua natura, senza distinzioni, a tutti i poveri, a prescindere dal territorio di residenza, non può che trovare un suo radicamento, in vista di una sua effettiva tutela, nel risultato dell'esercizio della potestà legislativa statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera m), Cost. in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Quest'ultima costituisce – potremmo dire – la base costituzionale dei processi di attuazione del principio di eguaglianza sostanziale nella sua dimensione inter-territoriale, la quale esplica un ruolo che deve raccordarsi, in principio vincolandole “dall'esterno” (ma di fatto risultandone spesso condizionata), con le dinamiche attuative dell'art. 119 Cost. in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Per quel che concerne le politiche di lotta alla povertà, la mancata determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ha comportato, per molto tempo, la mancata adozione di un intervento di carattere universalistico in grado di assicurare un efficace e completa garanzia dello *ius existantiae*. Si è così perpetuata un'atavica carenza del nostro sistema di welfare, mentre il richiamo della norma sui livelli essenziali veniva utilizzato dalla Corte costituzionale, nella già citata sent. n. 10/2010, per salvare da una dichiarazione di incostituzionalità per violazione della competenza regionale in materia di politiche sociali la normativa statale sulla c.d. *social card*. La clausola sui livelli essenziali ha operato, però, in questo caso, come norma legittimante una determinata scelta legislativa, restando in ombra il profilo dell'adeguatezza della scelta operata ad assicurare un'effettiva e piena tutela dello *ius existantiae*. Ne sono scaturite nuove conferme circa l'indispensabilità di

un ruolo attivo del legislatore in vista di una determinazione non frammentaria e congiunturale dei livelli essenziali di assistenza sociale.

## VII. UN'INNOVAZIONE APPREZZABILE, MA NON PRIVA DI CRITICITÀ: CARATTERISTICHE E LIMITI DEL RDC

### A) QUALE UNIVERSALISMO (SELETTIVO)? QUESTIONI DEFINITORIE, FINALITÀ E REQUISITI DI ACCESSO.

Al termine di un percorso costellato da numerosi interventi del legislatore statale (a cui si sono affiancati interventi dei legislatori regionali), passato attraverso la sperimentazione del Rmi (Reddito minimo di inserimento), durante la XIII legislatura (1996-2001), e l'introduzione del Rei (Reddito di inclusione) nel 2017, prima misura italiana di impostazione universalistica finalizzata al contrasto alla povertà, si è pervenuti, con il d.l. n. 4/2019, come sappiamo, all'introduzione del Rdc<sup>47</sup>. Non è questa la sede per soffermarsi nel dettaglio dei contenuti di tale misura. È necessario però provare gettarvi sopra un, pur rapidissimo, sguardo alla luce del delineato profilo costituzionale del diritto ad una vita libera e dignitosa e

---

<sup>47</sup> Su tale percorso *Cfr.* GORI, *op. cit.*, pp. 11-22. Sul tratto che ha condotto sino all'adozione del Rei, volendo, *Cfr.* anche CASAMASSIMA Vincenzo y VIVALDI, *op. cit.*, pp. 127-138. Per uno sguardo più ampio sul cammino storico delle politiche di contrasto alla povertà nell'ordinamento italiano, *Cfr.* Da ultimo, L. DE CARLO, "Il contrasto alla povertà in Italia dall'Unità al REI ed al RDC", in *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 4/2020, pp. 199 ss. Sul Rdc, oltre ai contributi raccolti in INNOCENTI Elena *et.al* (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., *Cfr.* , volendo, CASAMASSIMA, Vincenzo, *Reddito "di cittadinanza" e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Rivista Aic*, fasc. 3/2020, pp. 418 ss.

di quanto si è detto in ordine alle caratteristiche che dovrebbero contraddistinguere un intervento di contrasto alla povertà.

Mi pare che si possa partire dal chiedersi quale universalismo (selettivo) abbia realizzato la normativa sul Rdc: è in grado la nuova misura di raggiungere efficacemente tutti coloro a cui, senza di essa, non sarebbe assicurato il “minimo vitale”? A tal proposito, si deve innanzitutto notare che la denominazione reddito “di cittadinanza” (evocatrice della logica dell’universalismo “puro”) non corrisponde alla realtà di quello che è un “reddito minimo” destinato ai poveri<sup>48</sup>. Si è peraltro notato che tale scelta terminologica, pur in un certo senso fuorviante, «in sé [...] non appare arbitraria», considerato che anche un reddito minimo «rappresenta una prestazione resa a favore della *cittadinanza*, pur selezionando quella *bisognosa* e in difficoltà»<sup>49</sup>. Peraltro, l’enfaticizzazione, nella delineazione normativa delle finalità (art. 1, comma 1) e nelle retoriche politiche dominanti, della finalizzazione del Rdc alla lotta alla disoccupazione, oltre che al contrasto alla povertà, mentre rivela un’idea riduttiva della povertà (assoluta), generata spesso da fattori che meramente riconducibili alla dimensione occupazionale, pare inoltre espressiva della (perdurante) resistenza delle classi dirigenti italiane a porre la questione del contrasto alla povertà come tema connesso con l’esigenza di politiche redistributive funzionali a garantire un diritto (ad una vita libera e dignitosa)<sup>50</sup>.

Si tratta di un atteggiamento che ha – si può presumere – contribuito a condizionare negativamente, pur a fronte di un apprezz-

---

<sup>48</sup> MODICA SCALA, Giovanni “Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*.IT – núm. 402, 2019, p. 4, è giunto ad affermare che «la via italiana al reddito di cittadinanza pare *ictu oculi* un inganno lessicale».

<sup>49</sup> BRONZINI, Giuseppe, “La via italiana alla tutela della dignità essenziale delle persone”, in GIUBBONI, Stefano (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni*, *op.cit.*, p. 5.

<sup>50</sup> Così GORI, C. *op. cit.*, p. 180.

zabile incremento delle risorse finanziarie messe in campo<sup>51</sup>, il disegno dell'istituto, insieme a ragioni politiche più contingenti, quali, tra le altre, la necessità per la forza politica (il M5S) che più ha voluto il Rdc di mantenere la "promessa" di un'erogazione monetaria massima di 780 Euro al mese per un nucleo familiare unipersonale e quella di privilegiare il più possibile, all'interno della popolazione, la componente costituita dai cittadini italiani (a discapito dei non cittadini). Assediato da concorrenti potenti, l'obiettivo, per così dire, di realizzare il massimo di universalismo possibile con le risorse date ha visto di fatto offuscarsi la sua centralità.

Ecco che, dunque, per un verso, la maggiore inclusività del Rdc rispetto al Rei, quanto ai requisiti reddituali e patrimoniali di accesso<sup>52</sup>, si accompagna ad uno scarso impegno profuso al fine di scongiurare il rischio di "trappola della povertà"<sup>53</sup>, alla discuti-

---

<sup>51</sup> Così BALDINI, Massimo y GORI Cristiano, "Il reddito di cittadinanza", in *il Mulino*, núm. 2/2019, p. 269, i quali notano che «il Rdc aumenta enormemente i fondi per il contrasto della povertà: circa 6 miliardi di euro annui addizionali, che permettono di passare dai 2 già previsti per il Rei a 8 miliardi in totale».

<sup>52</sup> Tra l'altro, il valore massimo dell'ISEE, corrispondente all'importo massimo percepibile, è di 9360 euro, a fronte dei 6000 del Rei. È apprezzabile poi il rilievo riconosciuto anche alla condizione di chi vive in una abitazione in locazione o è caricato di un mutuo a fini della definizione del *quantum* del beneficio economico, la cui fruizione è compatibile con lo svolgimento di attività lavorativa e con la fruizione di diversi sussidi per i disoccupati.

<sup>53</sup> L'accentuata sensibilità dell'accesso alla misura rispetto alle variazioni di reddito da lavoro non incentiva infatti i beneficiari del Rdc alla ricerca di un'occupazione. ALAIMO, Anna, "Il reddito di cittadinanza: il beneficio economico, il patto per il lavoro e il patto per l'inclusione sociale", in GIUBBONI Stefano (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, p. 54, nota che «per contrastare simili trappole, già all'epoca della *Relazione della Commissione Onofri* del 1997 si era suggerito di prevedere franchigie fiscali per le prime quote di reddito guadagnato».

bile scelta di disegnare la “scala di equivalenza”<sup>54</sup>, in maniera tale da non considerare adeguatamente le esigenze delle famiglie numerose e con figli minori (o con componenti disabili)<sup>55</sup>, proprio quelle, cioè, tra cui si concentrano i livelli maggiori di povertà (assoluta) e, infine, alla criticabile previsione che, per la determinazione del reddito familiare, si debba considerare il valore annuo di buona parte dei trattamenti assistenziali percepiti dai componenti disabili della famiglia (art. 2, comma 6)<sup>56</sup>.

Per un altro verso, sul fronte dei requisiti di accesso al Rdc relativi alla cittadinanza, alla residenza e al soggiorno sul territorio nazionale, tra le numerose criticità, vanno considerati, in primo luogo, i problemi pratici che l'esigenza di essere residenti può far sorgere in relazione ad una componente particolarmente svantaggiata della popolazione, quale quella dei senza dimora, la quale, non in grado di dichiarare un domicilio abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica, corre il rischio concreto di vedersi perciò precluso l'accesso al Rdc, in evidente contraddizione con la *ratio* della misura in esame e con le istanze sottese ai pertinenti principi costituzionali. In secondo luogo, quanto agli stranieri non cittadini di Stati dell'Unione europea, pare di dubbia compatibilità con la Costituzione la previsione, come requisito di accesso,

---

<sup>54</sup> Si tratta dello strumento atto a parametrare l'entità del beneficio economico alla composizione del nucleo familiare.

<sup>55</sup> Come notato da COMANDÈ, Daniela, “I confini del rischio sociale di povertà attraverso i requisiti soggettivi e oggettivi del reddito di cittadinanza”, in GIUBBONI Stefano (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, pp. 42-43.

<sup>56</sup> Come notato da CANDIDO, Alessandro, “Uguali tra diseguali. Reddito di cittadinanza e persone disabili”, in INNOCENTI, Elena, *et.al.*, (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?, op.cit.*, p. 169, «risulta poco oculata la scelta di considerare reddito tutti quei supporti erogati dallo Stato alle persone disabili e non autosufficienti, trattandosi di emolumenti riconosciuti a titolo meramente compensativo e/o risarcitorio a favore delle situazioni di disabilità, che certo non possono rientrare nella nozione di reddito».

della titolarità del permesso di soggiorno per lungosoggiornanti, per ottenere il quale è richiesto, tra l'altro, un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, cioè, in sostanza, di non essere...troppo poveri. Nonostante la sua polifunzionalità, il Rdc può dirsi senz'altro finalizzato a rispondere a "bisogni primari" della persona, con conseguente assimilabilità della previsione in esame ad altre dichiarate incostituzionali dalla Consulta<sup>57</sup>. Privata di un ragionevole nesso con la finalità della misura, e perciò incostituzionale, parrebbe altresì la previsione, tra i requisiti di accesso, della residenza ultradecennale sul territorio nazionale (e della necessaria continuità della residenza negli ultimi due anni)<sup>58</sup>.

B) IL RDC TRA ASSISTENZA CONDIZIONATA E PROMOZIONALITÀ  
(SOLO) ACCENNATA: CARATTERISTICHE E LIMITI DI  
UN'IMPOSTAZIONE DISCUTIBILE

Mentre dunque i limiti sopra evidenziati attenuano significativamente il grado di effettivo universalismo del Rdc, attraverso l'introduzione di criteri di selettività in parte distonici rispetto alle

---

<sup>57</sup> Numerose sono le decisioni della Corte con cui è stata dichiarata illegittima la previsione del necessario possesso del permesso di soggiorno UE per lungo soggiornanti ai fini dell'accesso a misure ritenute attinenti a «bisogni primari» della persona umana (Cfr. , tra le altre, le sentt. nn. 187/2010, 329/2011, 230/2015, 40/2013 e 22/2015. FONTANA, Giorgio, "Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro", in *WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona.IT* - núm. 389/2019, p. 34, afferma che «le misure di contrasto alla povertà, condizione che impedisce il diritto ad una vita dignitosa, rappresentano la risposta ad un bisogno che va considerato come "primario", per il cittadino come per il non cittadino, per lo straniero come per il nativo, che non tollera discriminazioni».

<sup>58</sup> La Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire di recente che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio» (punto 3.1. del Considerato in diritto della sentenza núm. 44/2020).

finalità di una misura mirante a contrastare la povertà (e che invece molti poveri lascia per nulla o non adeguatamente tutelati nel loro *ius existantiae*), a risultare non prive di criticità sono, d'altra parte, anche le previsioni concernenti l'articolazione della misura (opportunamente costituita da una componente monetaria e da una consistente in servizi), con particolare riguardo ai connotati assunti dal "principio di condizionalità". I componenti dei nuclei familiari beneficiari del Rdc, a cui si accede telematicamente attraverso il punto di accesso costituito dai Centri per l'Impiego (il che è già di per sé indicativo dell'impronta lavoristico-occupazionale che si è voluto conferire alla misura), vedono, salvo una pur ampia gamma di eccezioni<sup>59</sup>, condizionato l'accesso alla misura «alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni [...]» e alla stipula di un Patto per il lavoro contenente una serie di specifici obblighi e di impegni da rispettare (art. 4, comma 1).

È vero poi che, per le famiglie prive di componenti avviabili alla stipula del Patto per il lavoro e per cui, all'esito di «valutazione multidimensionale» ad opera dei competenti servizi dei Comuni anziché prevalentemente connesso alla situazione lavorativa, il bisogno risulta essere «complesso e multidimensionale» è prevista la sottoscrizione di «un Patto per l'inclusione sociale», contenente impegni parzialmente differenti da quelli del Patto per il lavoro. Indubbiamente, in ragione di ciò, «è stato attenuato il rischio di confondere la lotta contro la povertà con le politiche attive per il lavoro»<sup>60</sup> ed è altresì vero che la previsione del Rdc «è in grado [...] di costituire un forte disincentivo ad accettare proposte lavorative in cui non siano rispettati i minimi salariali dei contrat-

---

<sup>59</sup> Agli esclusi dagli obblighi di attivazione (tra cui minorenni, studenti, occupati, ultrasessantacinquenni e persone con disabilità) si affiancano coloro che possono esserne esonerati (componenti con carichi di cura, costituiti da minori di tre anni o persone con disabilità grave o non autosufficienti).

<sup>60</sup> CORTE DEI CONTI. SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2019, p. 154.

ti collettivi»<sup>61</sup>. Non mancano però rilevanti criticità. In ordine ai sottoscrittori del Patto per il lavoro, la rigidità, salvo specifiche deroghe, dell'obbligo di accettare, pena la decadenza dalla fruizione del Rdc, una di tre offerte di lavoro repute «congrue» (a partire dalla terza e in caso di rinnovo ovunque sul territorio nazionale), oltre a determinare il rischio di lasciare privo di garanzie lo *ius existentiae*, declina in termini fortemente discutibili il criterio della «congruità» delle offerte<sup>62</sup>.

Va poi tenuto conto del fatto che un articolato sistema di sanzioni (artt. 7, 7-bis e 7-ter) presidia il rispetto delle regole costitutive del sistema del Rdc, legislative o incorporate nei «Patti». Si va dalle pesanti sanzioni penali per reati di false attestazioni e omesse informazioni/comunicazioni a quelle, di varia entità sino, molto spesso, alla decadenza o alla revoca (con previsione anche di sospensioni più lunghe della, già discutibile, sospensione «ordinaria» di un mese, prima di un eventuale rinnovo della misura), previste per la violazione di numerosi impegni previsti nei patti e, tra l'altro, per lo svolgimento di attività lavorative «in nero» da parte dei beneficiari del Rdc, peraltro «senza alcuna previsione di interventi di recupero, senza che venga garantito alcun supporto al soggetto e alla sua famiglia, senza alcuna differenziazione in

---

<sup>61</sup> FONTANA, Giorgio, *op. cit.*, 24.

<sup>62</sup> ALAIMO, Anna, *op. cit.*, pp. 64, nota che scelte operate dal legislatore del 2019 in tema di parametri della congruità dell'offerta di lavoro (incentrati su distanza chilometrica, durata della fruizione, numero delle offerte ecc.) «di certo, non hanno rinsaldato l'idea di *“suitable employment”* raccomandata dalle fonti sovranazionali [...] e dalle istituzioni europee». HOHNERLEIN, Eva Maria, «Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. núm. 4/2019)», in *Rivista Del Diritto Della Sicurezza Sociale*, núm. 3/2019, p. 616, rileva che, poi, la fissazione a 858 Euro (corrispondenti ai 780 Euro mensili previsti come importo massimo per il singolo individuo aumentati del 10%) il salario minimo «congruo» costringe, per esempio, genitori collocati in famiglie numerose a spostarsi anche molto lontano per un salario inferiore all'importo del Rdc destinato al nucleo familiare.

base alla natura e alla gravità della condotta»<sup>63</sup>. Molto discutibile risulta inoltre la previsione che da comportamenti tenuti anche da un solo componente del nucleo familiare possa conseguire la comminazione delle sanzioni previste (comprese la revoca del beneficio o la decadenza dallo stesso) con conseguenze a carico di tutti i componenti, in contraddizione con un elementare principio di responsabilità personale e con effetti pesanti ai danni di persone in condizione di grave vulnerabilità<sup>64</sup>, facendosi spesso derivare, d'altro canto, l'uscita dal circuito dell'intervento assistenziale dalla tenuta di condotte che rivelano, a ben vedere, la particolare gravità della situazione in cui versano i componenti del nucleo familiare.

Alla luce di quanto evidenziato nelle pagine precedenti, mi pare si possa affermare che il legislatore, nell'introdurre una misura, la quale, nonostante le sue numerose criticità, ha rafforzato significativamente il sistema delle politiche di contrasto alla povertà, ha senz'altro avuto il merito di normativizzare una visione della lotta alla povertà che non si esaurisce in un intervento puramente assistenziale. Per un verso, sembra essersi ispirato, però, ad una visione del lavoro connotata in termini puramente economicistici e alla luce della quale «il dovere di lavorare si trasforma [...] in una sorta di potere di disciplinamento dello Stato nei confronti del lavoratore»<sup>65</sup>. Per un altro, non sembra errato affermare che abbia, correlativamente, «proposto una visione forse eccessivamente semplificata, se non semplicistica, del fenomeno della povertà, come limitatezza di mezzi economici, mancato contributo

---

<sup>63</sup> FONTANA, Giorgio *op. cit.*, p. 35, per il quale «la condizione del lavoratore irregolare diviene così, in un certo senso, una “colpa”, che vede il lavoratore protagonista e artefice della violazione, e non, invece, vittima e parte lesa».

<sup>64</sup> Come stigmatizzato da FONTANA, Giorgio, *op. cit.*, p. 27.

<sup>65</sup> CIERVO, Antonello, “Il lavoro fuori dalla Costituzione. Un percorso di lettura nella più recente dottrina costituzionalistica”, in *Costituzionalismo.it*, núm. 1/2020, pp. 39-40.

alla produzione della ricchezza e al consumo di beni e servizi»<sup>66</sup>. Una visione corredata inoltre dei tratti propri del «paternalismo legislativo»<sup>67</sup>, che, oltre a contraddistinguere il funzionamento del sistema dei “patti” (e delle sanzioni), caratterizza il regime delle modalità di prelievo e di uso della componente monetaria del Rdc, che, ai sensi di un decreto interministeriale attuativo della normativa di rango primario, non può essere spesa per l’acquisto di un lungo elenco di beni o servizi, ritenuti nocivi o sconvenienti per i poveri. Si è in sostanza finito per accogliere, in parte, un atteggiamento di diffidenza preconcepita nei confronti dei suddetti, considerati a rischio di fare un uso cattivo del sussidio e/o di “adagiarsi” o variamente “aprofittare” della situazione, forse sull’implicito presupposto che la condizione in cui versano sarebbe da addebitarsi in buona parte alla “cattiva volontà” degli stessi poveri<sup>68</sup>.

D’altra parte, se si considerano soprattutto la carenza di concrete opportunità di lavoro dignitoso (carenza accentuata in rapporto ai poveri, spesso portatori di diversi fattori di fragilità), e i limiti delle nostre politiche attive del lavoro, la prospettiva del funzionamento, nei fatti, del Rdc come una misura di carattere meramente assistenziale (e non anche promozionale), è di tutt’altro che improbabile realizzazione. Non sembra in grado di contribuire ad una valutazione diversa la previsione dell’obbligo, in capo ai be-

---

<sup>66</sup> INNOCENTI, Elena, “Continuità e discontinuità nel passaggio dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza”, in INNOCENTI, Elena, (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?, op.cit.*, p. 103.

<sup>67</sup> Così INNOCENTI, Elena, *op. cit.*, p. 99, la quale afferma che «il decreto legge núm. 4 del 2019 può essere considerato una forma di paternalismo legislativo forte, poiché non offre terze vie in merito alle opzioni definite in sede di patto, a cui la persona è chiamata ad *aderire* e *ottemperare*, sotto il controllo diretto e digitale dell’amministrazione, pena la comminazione delle varie sanzioni».

<sup>68</sup> Sull’intensità della presenza di questo tipo di approccio nel discorso pubblico Cfr. ANSELMO, Marsello, *et.al.* “Poveri e imbroglioni”. Dentro il Reddito di cittadinanza, in *il Mulino*, núm. 1/2020, p. 53 ss.

neficiari del Rdc, di fornire «la propria disponibilità per la partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza», per un numero di almeno otto ore settimanali, incrementabili sino ad un massimo di sedici (art. 4, comma 15, del d.l. núm. 4,2019).

Innanzitutto, la subordinazione dell'assolvimento di tali obblighi al concreto attivarsi dei Comuni nella predisposizione dei progetti rende di fatto molto fragile la previsione in esame, peraltro esiguamente finanziata. In secondo luogo, pur evocando la dimensione del concorso al «progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, comma 2, Cost.) e, in un certo senso, la già richiamata prospettiva del “welfare generativo” (e delle sue “azioni a corrispettivo sociale”), «rispetto a tale prospettiva, tuttavia, la soluzione normativa ora adottata si differenzia per una serie di ragioni, e in primo luogo per la diversa finalità della misura introdotta, relativa non all'*efficacia* della misura assistenziale quanto invece al suo stesso *mantenimento*»<sup>69</sup>. In altri termini, si resta sostanzialmente in un'ottica vicina a quella propria del *workfare*, tanto da far considerare in dottrina la previsione dell'obbligo in oggetto come interna ad un sistema di duplice condizionamento (al bisogno e all'adempimento di obblighi giuridici) della fruizione della provvidenza che confliggerebbe con il modello costituzionale di assistenza sociale<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> ROSSI, Emanuele “Il «reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto-legge” *núm. 4 del 2019*, in INNOCENTI, Elena (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, *op.cit.*, pp. 37-38.

<sup>70</sup> Così GLIATTA, Maria Antonella, *op.cit.*, p. 90, secondo la quale nel modello costituzionale «l'assistenza copre i bisogni derivanti dalla disoccupazione involontaria, in cui il lavoro è tale per il suo costitutivo collegamento con l'art. 36 Cost. e in cui né la solidarietà né il dovere al lavoro possono fondare obblighi (per di più sanzionati con la decadenza dal beneficio) di prestazioni corrispettive a fronte del godimento di diritti sociali».

## VIII. CONCLUSIONI

Non si può non accennare, in prossimità della conclusione del saggio, ai più recenti sviluppi determinatisi in Italia, anche in relazione al contrasto alla povertà, durante la pandemia di COVID-19. Dal punto di vista di questo lavoro, rileva soprattutto, nell'ambito di un ampio e variegato spettro di interventi emergenziali (finalizzati talvolta a coprire vuoti di tutela già riscontrabili fuori dall'emergenza), accanto alla sospensione, formalmente perdurata sino al 17 luglio 2020, di condizioni e obblighi di vario genere gravanti sui beneficiari del Rdc, l'introduzione ad opera del c.d. Decreto Rilancio (d.l. n. 34/2020) del «reddito di emergenza» (d'ora in poi Rem), configurato come «sostegno al reddito straordinario» riconosciuto «ai nuclei familiari in condizioni di necessità economica in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19». Si tratta di una prestazione monetaria, incompatibile con varie misure previdenziali e assistenziali (tra cui il Rdc), di ammontare variabile da 400 a 800 euro mensili (con applicazione della scala di equivalenza valida per il Rdc) ed erogata in due quote (a cui si sono aggiunte ulteriori quote, previste da successivi atti normativi), per l'accesso alla quale sono stabiliti requisiti soggettivi e oggettivi un po' meno stringenti di quelli previsti per il Rdc.

Si è preso così atto dell'esistenza di una consistente fascia di popolazione composta da persone che vivono in condizioni di grave disagio sociale (spesso in povertà assoluta), non "intercettate" da altre misure, tra cui il Rdc. Al di là delle peculiarità dell'impatto di un'emergenza imprevista, con conseguenze socio-economiche molto pesanti, è stato così sollevato il velo sulla (persistente) frammentarietà e inadeguatezza del sistema italiano di welfare (anche) con riguardo al versante della protezione contro la povertà, facendo avvertire – si spera – con particolare forza e urgenza la necessità di procedere ad una (ulteriore) rimodulazione della complessiva rete di protezione contro il rischio di povertà, in raccordo con altre aree delle politiche sociali (si pensi, tra l'altro, alle rilevanti carenze riscontrabili in Italia in tema di politiche per

la casa e per la famiglia). Una rimodulazione che consenta, tenendo conto delle trasformazioni socio-economiche susseguite nel corso del tempo, di alimentare adeguatamente il processo di inveramento delle istanze di cui ai primi quattro articoli della Costituzione del 1948.

L'esigenza appena richiamata risulta confermata sulla base dell'analisi, oltre che delle criticità evidenziate nelle pagine precedenti, dei primi dati relativi all'efficacia del Rdc nel contrasto alla povertà (assoluta). Se infatti la sua introduzione ha senz'altro fornito un contributo positivo, già significativo alla luce dei dati sulla povertà assoluta nel 2019<sup>71</sup> e particolarmente importante proprio in relazione alle esigenze di contrasto alle conseguenze dell'emergenza in corso<sup>72</sup>, risulta altrettanto evidente che la misura, in ragione della sua articolazione, ha concorso in maniera meno rilevante di quanto auspicabile (e possibile anche a parità di risorse stanziare) alla riduzione della diffusione della povertà assoluta<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Per la prima volta dopo diversi anni, si è registrato nel 2019 un calo di una certa entità nell'incidenza della povertà assoluta nel 2019, stimandosi in 4,6 milioni il numero di persone in povertà assoluta (rispetto a poco più di 5 milioni nel 2018), pari al 7,7% della popolazione (rispetto all'8,4% dell'anno prima). Questi ultimi dati sono reperibili in ISTAT, *La povertà in Italia. Anno 2019*, in <[www.istat.it](http://www.istat.it)>, 2020, p. 2.

<sup>72</sup> Come notato da SVIMEZ, *Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno. Note di sintesi*, reperibile in <[http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2020/11/rapporto\\_2020\\_sintesi.pdf](http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2020/11/rapporto_2020_sintesi.pdf)>, p. 28.

<sup>73</sup> N. DE CAPITTE, *Povertà e politiche di contrasto in Italia tra presente e futuro: spunti di analisi e ipotesi di lavoro*, in CARITAS ITALIANA, *Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Caritas Italiana, Roma, 2020, p. 66, rileva, citando lo specifico rapporto da cui si desumono i dati, che «in base alle stime di Banca d'Italia, che considerano la povertà assoluta, a poter beneficiare del Reddito di cittadinanza è il 50% dei nuclei in

Anche alla luce di quanto appena rilevato, mi pare che l'introduzione di una forma di reddito di base incondizionato (articolato in una componente monetaria e in una consistente in servizi) destinato alle persone in condizioni di povertà, quantificato in maniera tale da non introdurre disincentivi allo svolgimento di un'attività lavorativa (dignitosamente remunerata e rispondente alle attitudini delle persone), possa reputarsi opportuna al fine di contrastare la povertà e garantire il diritto a un'esistenza libera e dignitosa, tanto più ponendosi dal punto di vista di una Costituzione che colloca al centro dell'architettura dei suoi principi fondamentali il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, comma 2, Cost.). Risulta, in altre parole, arduo mettere in dubbio, nonostante gli ostacoli a tale conclusione frapposti da diffuse interpretazioni delle norme costituzionali (a cominciare dall'art. 4, comma 2, Cost.), l'ammissibilità e, a mio parere, l'indispensabilità, dal punto di vista costituzionale, di un intervento finalizzato al contrasto della povertà assoluta (quella di chi è sprovvisto dei mezzi necessari per vivere dignitosamente) che sia, almeno entro certi limiti, incondizionato. Ferma restando, naturalmente, la necessità di articolare lo stesso intervento, come già accennato, in modo tale da ricomprendervi altresì la previsione di servizi di supporto e percorsi di inclusione finalizzati, tra l'altro, a promuovere il concorso attivo del destinatario della misura, chiamato così a concorrere al «progresso materiale o spirituale della società». Non sembra infatti accettabile restare indifferenti rispetto a condizioni di povertà estrema, in quanto tali lesive della dignità umana e preclusive della possibilità di partecipare effettivamente alla vita sociale e politica (artt. 2 e 3 Cost., alla cui luce deve leggersi l'art. 38). L'esigenza poi di tenere conto delle differenze concretamente riscontrabili tra situazioni differenti in cui i poveri possono trovarsi, oltre a richiedere un forte impegno nell'assicurare un raccordo efficace tra le misure destinate al contrasto alla povertà

---

povertà assoluta (pari al 55% delle persone). Mentre è classificabile come povertà assoluta il 49% dei nuclei beneficiari di RdC (pari al 53% delle persone)».

ed interventi riferibili ad altri settori del sistema di welfare, legittima e, anzi, rende costituzionalmente necessari interventi diversamente articolati e calibrati, al fine di valorizzare, accanto a quella assistenziale, la prospettiva della promozione umana e sociale. Tutto ciò lungi da un'ottica improntata ad un principio di rigida condizionalità, ma ammettendosi, ferma la garanzia, comunque, del “minimo vitale”, che possa essere valorizzato, anche sul piano economico, l'impegno di ciascuno nell'ambito dei percorsi di inclusione (lavorativa e sociale).

In quest'ottica, pare particolarmente fruttuosa, come già in precedenza notato, la prospettiva del welfare “generativo”, la quale prende le distanze dalla logica della condizionalità (e dalle sue facili derive workfaristiche) per fare proprio un orientamento che valorizza, per contro, forme di coinvolgimento (su base non obbligatoria, ma adeguatamente stimolata e promossa) dei destinatari delle misure, attraverso lo svolgimento di attività a vantaggio della collettività (le c.d. “azioni a corrispettivo sociale”), con l'indispensabile contributo di progettualità e professionalità di soggetti tanto pubblici quanto privati (e, in particolare, del terzo settore), in vista del conseguimento degli obiettivi delle misure stesse. Nel quadro di politiche di lotta alla povertà integranti percorsi di welfare generativo, quella della condizionalità dovrebbe cedere così il passo ad una logica che declini in maniera diversa i doveri di solidarietà (art. 2 Cost.) e lo specifico dovere di cui all'art. 4, comma 2, Cost. Se infatti, come è stato affermato, «il modo migliore per difendersi dai poveri era ed è anche oggi assisterli, gestendo il rapporto di potere tra chi aiuta e chi è aiutato in questo modo»<sup>74</sup>, è proprio dall'ottica dell'esercizio del potere che è

---

<sup>74</sup> VECCHIATO, Tiziano, *op. cit.*, p. 280. Cfr. anche POLIMENI, Simona, “Il pieno sviluppo della persona umana tra diritto ed economia: alla ricerca di un indice di sviluppo economico per un welfare generativo”, in ANTONINI Luca (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 386, la quale nota che «il modello di *welfare generativo*, per

necessario uscire, che si tratti di un potere che “conceda” oppure di un potere che “pretenda” senza riconoscere le condizioni e valorizzare le “capacità” di ciascuna persona.

---

ben funzionare, abbisogna di una forte empatia sociale, in assenza della quale difficilmente si concretizza il principio giuridico dei solidarietà, e di un rapporto “armonico” e sussidiario fra pubblico e privato», aggiungendo che, in ogni caso, «tale metodo ha senz’altro il merito di aver riportato al centro del sistema sociale la “persona”, vista non *uti singulus*, ma come *socius*, e di aver proposto una visione del *welfare* – che non è un semplice costo da razionalizzare, ma un *investimento sociale* – in cui i diritti sociali non sono più (solo) meri diritti a prestazione, ma divengono “diritti a corrispettivo sociale”, “diritti a relazione”, “socialmente condizionati”, e il beneficiario della prestazione sociale diviene protagonista dell’intero processo e non passivo fruitore del servizio».

