

# LE MISURE CONTRO LE POVERTÀ TRA DIRITTO SOVRANAZIONALE E ORDINAMENTO INTERNO\*.

di Rosanna Fattibene \*\*

**Sommario.** 1. Le ragioni dell'indagine. – 2. L'ambito europeo. – 3. L'ordinamento interno. – 3.1. Guardando al Reddito di cittadinanza attraverso la giurisprudenza costituzionale. – 3.2. Il Reddito di cittadinanza tra disciplina e applicazione. – 4. Prospettive di compatibilità tra i due ambiti d'intervento, nazionale e sovranazionale, anche alla luce dell'annunciata nuova misura d'inclusione sociale e di attivazione lavorativa.

547

## 1. Le ragioni dell'indagine.

Il dilagare della povertà e dell'emarginazione in tutto il territorio dell'Unione europea, pur con le debite differenze di gravità di area in area<sup>1</sup>, induce, oramai da tempo, ad affrontare il fenomeno in una logica sovranazionale. L'agire secondo una comune strategia promette una maggiore efficacia d'intervento, ma anche il perseguimento di precisi valori europei, in particolare iscritti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>2</sup> e nella Carta sociale europea<sup>3</sup>. Nel mentre e contestualmente, sul fronte interno, nel combattere altrettanto povertà ed esclusione sociale, si attua, così come prescrive la Costituzione italiana, la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, impeditivi del pieno sviluppo della persona umana e dell'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione del Paese.

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Professoressa Associata di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Salerno.

<sup>1</sup> Cfr., a riguardo, i dati forniti da Openpolis, *Quanto incide la povertà nelle regioni europee*, 22 marzo 2021, reperibile in *Openpolis*, [www.openpolis.it](http://www.openpolis.it), che, in base all'indicatore di povertà ed esclusione sociale definito da Eurostat, mostrano un fenomeno niente affatto abbattuto, come invece sarebbe dovuto essere secondo la strategia promossa con l'agenda Europa 2020. Raffigurano, però, anche un'Europa sostanzialmente ripartita tra Paesi (del Nord e dell'Europa centro orientale) con un indice di persone a rischio di povertà e esclusione sociale più basso della media europea e Paesi (quelli del Sud e dell'Est Europa) maggiormente afflitti dal problema, che presentano, al contrario, gli indici più elevati.

<sup>2</sup> In particolare, agli artt. 1, 16, 21, 23, 24, 25, 30, 31 e 34.

<sup>3</sup> In particolare, all'art. 30 (diritto alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale), all'art. 31 (diritto all'abitazione) e all'art. 16 (diritto della famiglia a una tutela sociale, giuridica ed economica). Entrambe le carte valoriali citate sono richiamate (negli articoli riportati in questa e nella precedente nota), fin dalla *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011 sulla piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale*.

Un'azione sinergica e convergente tra l'ambito di azione europeo e quello nazionale è dunque necessaria, per ragioni tanto pragmatiche quanto valoriali. Questa consapevolezza costituisce essenzialmente la ragione che ha mosso la presente indagine sul senso e sul verso della dinamica degli interventi assistenziali promossi dalle istituzioni eurounitarie, da un canto; sulla corrispettiva dinamica interna, per individuarne ugualmente senso e verso, verificarne la conformità con quella prima, eventuali scollamenti e quali, nel caso, ne siano i motivi ed i rischi conseguenti, dall'altro.

Si è preferito, in questo, prendere in considerazione solamente i più recenti sviluppi di entrambe le linee di azione, non solo per ovvie ragioni d'interesse all'attualità del problema e del relativo intervento a contrasto, ma anche per le significative evoluzioni che rapidamente, negli ultimi tempi, società e lavoro hanno subito, inducendo, di conseguenza, a mutare anche modalità d'interventi correttivi.

Il versante eurounitario sarà pertanto considerato a far tempo dall'affermarsi del modello di condizionalità dell'assistenza all'attivazione lavorativa, fino ad alcuni recenti atti delle istituzioni dell'Unione europea (una Raccomandazione del Consiglio e una Risoluzione del Parlamento europeo, in particolare, entrambe di quest'anno), che sembrano riaffermarlo in un'accezione sostanzialmente promozionale delle capacità del beneficiario. Sul versante interno, ci si soffermerà invece, essenzialmente, sui caratteri e sull'attuazione del Reddito di cittadinanza, che pure eredita la sua plurima finalità dalla misura che l'ha preceduto (il Reddito di inclusione).

Si è inteso peraltro anche verificare che, sia l'una che l'altra dinamica, nelle modalità d'intervento contemplate, corrispondano (con riferimento alle misure disposte nell'ordinamento interno) o almeno non confliggano (in relazione, ora, a quelle delineate in ambito sovranazionale) con l'idea di povertà rinvenibile nella nostra Carta costituzionale, vale a dire una sua concezione multidimensionale, non appiattita sulla sola dimensione economica, ma comprensiva invece di molteplici altre difficoltà che sono comunque di ostacolo al pieno sviluppo della persona.

Pare opportuno infine precisare che questo lavoro, con riferimento all'ordinamento interno, prende in considerazione la situazione di fatto e di diritto anteriore al provvedimento istitutivo di una misura d'inclusione sociale e di attivazione lavorativa destinata a sostituire il Reddito di cittadinanza. Si fermeranno, pertanto, le osservazioni in merito sul limitare delle notizie anticipatorie ed ufficiose di un atto normativo che pure si annuncia prossimo, ripromettendosi di farne oggetto di una specifica analisi, da riservare ad altra occasione.

## 2. L'ambito europeo.

Negli ultimi decenni, nei modelli di *welfare* europei, è andata emergendo una particolare connotazione rispetto ai tradizionali assetti, ravvisabile essenzialmente nella condizionalità dell'assistenza *alle povertà* – la lettura ulteriore renderà più chiaro il motivo dell'uso dell'articolo al plurale – rispetto all'attivarsi dell'interessato nella ricerca di un'occupazione: un paradigma, vale a dire, per il quale l'accesso all'assistenza (sussidi monetari compresi) è subordinato all'impegno attivo del richiedente bisognevole<sup>4</sup>.

Gli originari sistemi assistenziali avevano già da tempo palesato significative inadeguatezze rispetto alle evoluzioni, sociali, tecnologiche, lavoristiche, che li avevano interessati. Ci si riferisce, in particolare, a nuove situazioni di bisogno manifestatesi nella società; a inedite tipologie contrattuali di lavoro atipiche e flessibili, al *dumping* sociale. Il predominante carattere categoriale delle forme usuali di protezione – con riferimento, in particolare, al modello continentale e a quello mediterraneo, ai quali il nostro si ascrive<sup>5</sup> – ha impedito, di fatto, di dare accoglienza alle “nuove forme di vulnerabilità”<sup>6</sup> che ne sono

---

<sup>4</sup> Cfr., in proposito, E. Gualmini e R. Rizza, *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in *Stato e mercato*, n. 2/2011, pp. 195- 196; P. Calza Bini e S. Lucciarini, *La disarticolazione delle politiche del lavoro tra spinte europee, quadro nazionale e impulsi locali*, in Y. Kazepov e E. Barberis (a cura di), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma, 2013, p. 73.

<sup>5</sup> All'uno o all'altro, a seconda del modello che si assume: in particolare, la tripartizione operata da G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990, composta da regime liberale, tipico dei Paesi anglosassoni, socialdemocratico, proprio dei Paesi scandinavi, e conservatore, afferente ai Paesi dell'Europa continentale, ai quali ultimi l'Italia ovviamente appartiene; oppure la classificazione proposta da M. Ferrera, *The “southern model” of welfare in social Europe*, in *Journal of European Social Policy*, n. 1/1996, p. 17 ss., che vi aggiunge il modello mediterraneo, proprio dei Paesi dell'Europa meridionale, quali Italia, Spagna, Portogallo e Grecia. Per la prima ricostruzione tipologica e le varie proposte di revisione che pure l'hanno riguardata, v. C. Saraceno, *Il welfare*, Bologna, 2013, p. 30 ss.; per la seconda, v. M. Zoli, *I sistemi di welfare state nei paesi dell'Unione Europea*, Luiss Lab on European Economics, Working Document, n. 1/2004, pp. 1-3, p. 13 ss. Per i tratti essenziali di entrambe, v. D. Benassi e P. Palvarini, *La povertà in Italia. Dimensioni, caratteristiche, politiche*, Cendon, Trieste, 2013, p. 26 ss. Lo studio del tema appartiene alla sociologia economica. Per mera completezza si indicano, di seguito, alcune letture al riguardo: per la classificazione dei modelli teorici di *welfare state*, nonché, in particolare, per i tratti distintivi dei modelli europei, v. S. Vogliotti e S. Vattai, *Welfare state. Parte 1: Modelli di Welfare state in Europa*, Istituto Promozione Lavoratori, Bolzano, 2014, p. 12 ss.; per i caratteri dello Stato sociale nei cluster dei Paesi dell'Unione europea, v. F. Farina, *Lo Stato sociale. Storia, politica, economia*, Luiss University Press, 2021; per un'accurata indagine sulla storia del *welfare State* italiano, v. M. Ferrera, V. Fargion e M. Jessoula, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio, Padova, 2012.

<sup>6</sup> Come le definisce G. Busilacchi, *Il welfare state tra diritti e investimento sociale*, in *Italianieuropei*, n. 4/2019.

conseguite<sup>7</sup>. Ancor prima, il tradizionale *welfare* europeo (e più ampiamente occidentale) si era dovuto confrontare con i problemi comportati dagli sprechi e dalle inefficienze della spesa pubblica, da una regolamentazione del mercato del lavoro inadeguata alle nuove esigenze espresse dalla relativa domanda e dal rilevante aumento della spesa sanitaria e previdenziale comportata dall'invecchiamento della popolazione<sup>8</sup>.

Sicché, “misure a cavallo tra le politiche socio-assistenziali e lavoristiche”<sup>9</sup>, pur diversamente connotate in ciascun Paese<sup>10</sup>, hanno trovato ragioni d'implementazione in ambito europeo. Ci sembra che esse possano vantare almeno un triplice ordine: l'attitudine a farsi carico dei nuovi disagi di natura sociale, l'essere di conforto ad un'oramai irrinunciabile sostenibilità macroeconomica, nonché l'intento di attivare il potenziale umano.

Peraltro, siffatte misure hanno trovato comoda collocazione nel contesto delineato dal “nuovo corso delle politiche economiche e sociali internazionali di forte ispirazione neoliberista, caratterizzato da complessi processi scalari di deregolazione, *retrenchment*, liberalizzazione e privatizzazione degli attori e degli interventi”,<sup>11</sup> o – come diversamente è stato detto – da una “graduale riduzione [...] delle istituzioni portanti dello Stato sociale”, indi delle strutture proprie della solidarietà redistributiva<sup>12</sup>; misure, insomma, adatte ad un'area – come più severamente descritta – che accusa oramai la “sbornia di un liberismo aggressivo, non più moderato da preoccupazioni di segno solidaristico”, quale “prodotto di rimbalzo” della “fine del compromesso socialdemocratico tra capitale e lavoro, che aveva governato l'Europa occidentale nel secondo dopoguerra mondiale, travolto dalla caduta del blocco di obbedienza sovietica”<sup>13</sup>.

In effetti, tali azioni pubbliche – com'è stato osservato – presentano “una forte diversità

---

<sup>7</sup> L'invecchiamento della popolazione, la significativa partecipazione della donna al mercato del lavoro, la ridotta stabilità della famiglia, la diffusa composizione familiare monoparentale o ad un solo componente, le nuove dinamiche della globalizzazione, l'innovazione tecnologica, la terziarizzazione dei mercati del lavoro: sarebbero queste le principali cause di “crescente scollamento tra i nuovi bisogni/rischi che richiedono protezione e le tutele garantite dai programmi esistenti” (p. 4), come le definisce e le ricostruisce M. Zoli, op. cit., pp. 4-5.

<sup>8</sup> V. F. Giubileo, *Il welfare to work. Luci e ombre del welfare state britannico. The welfare to work. Lights and shadows of the British welfare state*, in *Quaderni di sociologia*, n. 59/2012, p. 139.

<sup>9</sup> Così le qualificano P. Calza Bini e S. Lucciarini, op. cit., p. 74.

<sup>10</sup> Quale “effetto delle divergenti condizioni di partenza, dei pre-esistenti modelli di welfare e tradizioni di policy”, come evidenziano E. Gualmini e R. Rizza, op. cit., p. 195.

<sup>11</sup> P. Calza Bini e S. Lucciarini, *La disarticolazione delle politiche del lavoro tra spinte europee, quadro nazionale e impulsi locali*, in Y. Kazepov e E. Barberis (a cura di), op. cit., p. 74.

<sup>12</sup> S. Giubboni e A. Pioggia, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2015, pp. 300- 301.

<sup>13</sup> S. Prisco, F. Abbondante, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, 24 marzo 2020, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, p. 13.

nella concezione, programmazione, implementazione e composizione dell'arena degli attori coinvolti e degli strumenti istituzionali ed amministrativi utilizzati. Essendo politiche che perseguono obiettivi comuni a più ambiti (sociale e lavoro), si concretizzano in un ventaglio di interventi variegati<sup>14</sup>, così incontrando in modo naturale i fenomeni di liberalizzazione e di privatizzazione in atto.

Anche la mutata modalità di socializzazione dei rischi ben si colloca nell'attuale contesto. Nel *Welfare State* moderno, “i sistemi fiscali e di protezione sociale si rivolgevano alla collettività e avevano intenti fortemente redistributivi”; le politiche attualmente intraprese li atteggiano, piuttosto, “come un insieme di incentivi e disincentivi direttamente collegati al comportamento intenzionale e deliberato della persona, secondo un intento disciplinante”<sup>15</sup>, sicché evitano di gravare su di una collettività già in pesante sofferenza economica.

In occasione della crisi economico-finanziaria avviatasi agli inizi di questo secolo, la politica assunta dall'Unione europea nei confronti degli Stati membri bisognosi di assistenza è sembrata ricalcare, con le dovute differenze di contesto, il paradigma dell'assistenza condizionata inizialmente richiamato. Si è trattato, infatti, di un pacchetto di misure di stretta austerità, essenzialmente imperniate sulle condizionalità. L'erogazione di aiuti finanziari da parte delle istituzioni europee è stata, non solo subordinata al conseguimento di specifici obiettivi, ma anche accompagnata da “prescrizioni di dettaglio in ordine a piani di risanamento e alle riforme strutturali”, interessanti, “sia l'ambito pensionistico e previdenziale, sia, più in generale, i sistemi di sicurezza sociale”<sup>16</sup>.

Anche in questa circostanza, dunque, come per la *filosofia* ispiratrice degli assetti di *welfare* europei nella loro più recente evoluzione, l'assistenza (in questo caso di natura esclusivamente finanziaria) è stata subordinata all'accettazione ed al rispetto di stringenti condizioni. Tuttavia, la similitudine non merita di essere spinta oltre, con rigore di parallelismo, e non solo per la profonda diversità delle situazioni considerate.

Nella gestione della crisi risalente al 2008, può ravvisarsi propriamente una “volontà di

---

<sup>14</sup> P. Calza Bini e S. Lucciarini, op. cit., pp. 74-75.

<sup>15</sup> E. Gualmini e R. Rizza, op. cit., p. 196.

<sup>16</sup> M. Delsignore, *I servizi sociali nella crisi economia*, in *Diritto amministrativo*, n. 3/2018, p. 595, che non manca di ricordare come l'assistenza finanziaria prestata in base al Meccanismo Europeo di Stabilità abbia anche imposto, attraverso l'ineludibile ratifica dei Trattati sul Fiscal Compact, “una rigorosa condizionalità politica nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico e di un'analisi della sostenibilità del debito pubblico”.

attribuire ai mercati il potere di disciplinamento degli Stati”<sup>17</sup>. Le misure di austerità assunte sono apparse, in quest’ottica, figlie di “un approccio neoliberale alla disciplina dell’ordine economico, in qualche modo presentato come corollario del dovere di ripagare il debito accumulato”<sup>18</sup>.

Con riguardo ai sistemi assistenziali degli Stati membri dell’Unione europea, può osservarsi, invece, che l’avvenuto passaggio da una solidarietà redistributiva ad una competitiva, fino ad una capacitante<sup>19</sup> (nel senso che si preciserà immediatamente e appunto grazie a quest’ultimo approdo), ha quantomeno dischiuso “sfere di autonomia e di libertà delle persone come possibilità di autorealizzazione di sé in una logica di «riconoscimento»”. Questo atteggiarsi non esclude di certo la funzione redistributiva dello Stato sociale, pur sempre fondamentale, e tuttavia ridelinea “la garanzia del benessere” nella “modalità dell’essere eguali attenta alle differenze”<sup>20</sup>. Il paradigma dell’attivazione, nella sua accezione positiva, persegue l’eguaglianza delle situazioni ma nel rispetto delle particolarità di ciascuno, sia facendone emergere le peculiari capacità, sia assumendo una cura personalizzata dei disagi propri di ogni persona.

In questo spirito, dunque, anche la condizionalità, anziché assecondare “un approccio burocratico o *top-down*” ai problemi<sup>21</sup>, consente piuttosto di esaltare “le potenzialità

---

<sup>17</sup> A. Somma, *Inasprire il vincolo esterno. Il Meccanismo europeo di stabilità e il mercato delle riforme*, in *Economia e politica*, n. 19/2020, p. 10.

<sup>18</sup> A. Somma, *Democrazia e mercato ai tempi del coronavirus. La Corte di Karlsruhe e la difesa a senso unico dell’ortodossia neoliberale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna On line*, n. 2/2020, p. 2873. L’A., altrove [*Biopolitica ed economia del debito*, in E. Kocher, D. Neuberger, G. Howells e L. Nogler (a cura di), *Sozialer Verbraucherschutz. Festschrift für Udo Reifner*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2023, p. 235], ritiene che si fosse delineata, ad un certo punto dello sviluppo dell’Unione europea, “una vera e propria economia del debito”, fondata su rapporti tra soggetti impari, a differenza di quanto accade nelle abituali relazioni di scambio. È questa particolare connotazione, dunque, che consente all’Unione europea di richiedere, quale condizione per l’assistenza finanziaria, l’attuazione di riforme particolarmente radicali, “che nel disprezzo delle più elementari regole democratiche determinano una contrazione della spesa sociale, la privatizzazione del patrimonio pubblico, la liberalizzazione dei servizi locali e la riduzione delle relazioni di lavoro a relazioni di mercato qualsiasi”. Sul tema, cfr. anche E. Pavolini e R. Raitano, *L’Europa mediterranea tra diritti sociali e crisi economica: il welfare state ai tempi dell’austerità. Un’introduzione*; P. Vesan, *Ancora al Sud? I Paesi mediterranei e le riforme delle politiche del lavoro negli anni della crisi economica*, in D. Natali e F. Stamati (a cura di), *La riforma delle pensioni in Italia e nel Sud Europa: cambiamento e tensioni persistenti*, tutti in *Meridiana*, n. 83/2015, rispettivamente p. 9 ss., p. 91 ss., p. 121 ss.

<sup>19</sup> Assunta, a livello europeo, quale concezione di un nuovo “Welfare state attivo e abilitante”, dal vertice di Lisbona del 2000. Quest’ultimo si poneva in sostanziale continuità con il Consiglio europeo di Lussemburgo del 1997 e la “Strategia Europea per l’Occupazione”, ivi promossa: “in entrambi i casi”, infatti, come osserva M. Paci, *Le politiche di emancipazione sociale e promozione delle capacità*, in Id. e E. Pugliese (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 18, “pur con qualche diversità di accenti, è al lavoro che si guardava come fulcro del nuovo indirizzo di welfare e come fonte primaria di integrazione dell’individuo e di coesione sociale”.

<sup>20</sup> S. Giubbboni e A. Pioggia, op. cit., p. 301.

<sup>21</sup> M. Paci, op. cit., p. 20. L’A. chiarisce che, in questo approccio, “i problemi da risolvere e i modi di risoluzione [sono] già predefiniti e non [c’è] molto spazio per calibrare l’intervento a misura del singolo destinatario o per dargli margini di negoziazione sui contenuti del progetto di inserimento” (*ibidem*). Fu

abilitanti per il soggetto, che contratta il proprio percorso di inserimento in base alle proprie aspirazioni e capacità<sup>22</sup>. Essa si presta così ad essere letta quale *collante* tra diritti e responsabilità<sup>23</sup>, in un patto tra individuo e società di volta in volta rinnovato e consapevole<sup>24</sup>.

Sono queste connotazioni a segnare la distanza tra il *work-to-fare* e il *Social Investment*<sup>25</sup>. Ed è in questo ultimo sviluppo, in particolare, che il nuovo *welfare*, operando *investimenti* sulle capacità dei singoli<sup>26</sup>, se non demercifica gli individui per proteggerli dal mercato, mira però a promuoverne un “atteggiamento proattivo nel fronteggiamento dei propri problemi, carenze e difficoltà<sup>27</sup>, sì da renderli più capaci di *porsi* rispetto al mercato ed al suo interno. D’altro canto, la sola attenzione alle attitudini singolari riuscirebbe a ben poco, ove non si predisponesse anche un *ambiente favorevole* in termini di sviluppo e realizzazione della persona.

Necessita allora una sorta di doppia centratura di questo assetto, ora sulle capacità individuali, da far emergere, ora su di un impianto istituzionale da rendere permanentemente gravido di opportunità.

Tale connotazione evoca troppo d’appresso la teoria dell’eguaglianza – di capacità, per

---

questa la connotazione propria della prima formulazione del *workfare* liberale, per la quale v. P. Calza Bini e S. Lucciarini, op. cit., p. 75.

<sup>22</sup> P. Calza Bini e S. Lucciarini, op. cit., p. 75.

<sup>23</sup> “No rights without responsibilities”, afferma A. Giddens, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998, p. 65.

<sup>24</sup> Cfr. R. Pessi, *Il “welfare mix” tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3/2009, p. 512.

<sup>25</sup> Si tratta delle due famiglie di politiche di attivazione individuate in letteratura, “di matrice tipicamente neoliberale” la prima, coerente con “l’approccio dell’economia sociale della UE” la seconda: G. Cavalca, *Il lavoro attivato. Il significato dell’occupazione nelle nuove politiche del lavoro*, in A. D’Ascenzio e F. Greco (a cura di), *Un racconto sul lavoro formale. Mercato, cultura e governamentalità ieri, oggi e domani*, in *Rivista di sociologia e scienze umane*, n. 12/2021, p. 205, al quale si rimanda per la specificazione delle diverse caratteristiche.

<sup>26</sup> Investimenti sì, ma del tipo che elenca G. Costa, *Il Social Investment Approach nelle politiche di welfare: un’occasione di innovazione?*, in *la Rivista delle Politiche Sociali/Italian Journal of Social Policy*, n. 4/2012, pp. 339- 340: “in educazione di base e in formazione e aggiornamento lungo l’intero arco della vita, in servizi di accompagnamento al lavoro, in interventi in grado di garantire una migliore conciliazione dei tempi, in misure di sostegno all’acquisizione di risorse che consenta agli individui di stabilizzarle o mobilitarle in funzione delle proprie necessità lavorative e familiari all’inseguimento di migliori chance e, più in generale, in politiche di prevenzione dei rischi, tra cui anche quelli di carattere sanitario e legati allo stile di vita”. Evidentemente, “la centratura è sull’occupabilità degli individui, in particolare delle donne, sull’aumento delle loro capacità [...] e sulla rimozione degli ostacoli ad una piena partecipazione al mercato del lavoro che equivarrebbe, in questa visione, ad un pieno protagonismo nella società di appartenenza”. Per un contributo alla riflessione sulla finanza sociale che tenga conto, fra l’altro, del Rapporto Italiano della *Social Impact Investment Task Force* istituita in ambito G8, *La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia*, e della definizione di finanza ad impatto sociale ivi proposta, v. M. Musella, *Finanza sociale. Alcune brevi precisazioni e una proposta di definizione*, in *Impresa Sociale*, n. 1/2020, p. 68 ss., part. pp. 69-70.

<sup>27</sup> G. Costa, op. cit., p. 337.

l'appunto – risultante dalla ben nota speculazione di Amartya Sen, per non doverla qui almeno richiamare, quale rivendicazione della “libertà sostanziale di raggiungere determinati stati a partire dalle preferenze individuali, [che] presuppone un tipo di intervento pubblico che metta il soggetto in grado di operare delle scelte piuttosto che di essere risarcito rispetto a un danno subito”<sup>28</sup>.

Ricordarla ora è anzi essenziale a sottolineare come la tenuta di questo *modello bipolare* richieda che i due ambiti, quello individuale e quello pubblico, si reggano vicendevolmente, pena la distorsione del modello stesso.

Come insegna la teoria dei funzionamenti nella sua incrementale speculazione, da Sen a Nussbaum, il contesto è infatti essenziale perché l'individuo possa dispiegare al meglio le proprie capacità, così esprimendosi secondo le sue libere scelte. Non è sufficiente, dunque, possedere i mezzi che (pur) sono necessari a realizzare ciò che si ritiene degno di essere perseguito: è anche indispensabile godere della capacità effettiva di conseguire quel che ci si è prefisso<sup>29</sup>. Partendo da questo assunto, l'obiettivo che s'impone alle politiche pubbliche è quello di rimozione degli ostacoli (non solo di natura economica) limitanti la vita degli individui: “per garantire una capacità a una certa persona non è sufficiente produrre stati

---

<sup>28</sup> A. Ciarini, *Il social investment in tempi d'austerità. Limiti e potenzialità di una strategia di investimento nel welfare*, 2 luglio 2015, in *Etica ed Economia*, <https://eticaeconomia.it>. Conviene, a questo punto precisare, attraverso l'analisi di G. Busilacchi, *Approccio delle capacità, teoria dell'azione e welfare state*, in M. Paci e E. Pugliese (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*, Il Mulino, Bologna, 2011, pp. 70, 71, quali siano i principali punti di sovrapposibilità tra l'approccio delle capacità alla Sen (che l'A. abbrevia in “CA”, da *capability approach*) e le politiche sociali capacitanti. Innanzitutto, il CA concentra “l'attenzione sulle capacità di realizzare, piuttosto che sui conseguimenti ottenuti”. Ebbene, “ciò vorrebbe dire pensare a politiche che accrescano le capacità formative, sociali e lavorative (politiche attive di inserimento), rispetto a politiche passive di trasferimenti monetari, nonché a politiche di conciliazione famiglia/lavoro e di condivisione del lavoro di cura nella famiglia”. Poi, “il CA si concentra sulla reale (sostanziale) libertà di scelta dell'individuo e a tale proposito distingue tra due «forme» di libertà, la libertà di agire e la libertà di conseguire. Le politiche sociali dovrebbero assicurare entrambe le libertà; e, poiché [...] il vettore della libertà di agire è determinato anche dalle risorse a disposizione di un individuo, pare quindi opportuno” (come in effetti è) “che le politiche sociali consistano anche, ma non solo, di una erogazione di trasferimenti monetari, specialmente per i più poveri”. Ancora, “il CA è un approccio che si concentra principalmente sull'individuo, piuttosto che sulla famiglia, in quanto l'attenzione è volta a dotare di opportunità ogni individuo, indipendentemente dal genere, o dal fatto che viva solo, o entro un ampio nucleo familiare. Il disegno delle politiche di promozione delle capacità, tramite il dualismo opportunità/sanzioni, lascia”, in effetti, “ampio spazio alla libera scelta individuale, nella determinazione dell'esito finale [...]”. Va infine considerato che, nelle politiche sociali che sostengono il *welfare* delle capacità, “la combinazione di opportunità e sanzioni lasci[a] ampio spazio all'individuo e alla sua capacità di scelta, per cui l'efficacia finale delle politiche dipende dal comportamento individuale e non vengono quindi assicurati conseguimenti uguali per tutti i beneficiari”. Anche in ciò è riscontrabile l'aderenza di tali politiche al CA, che infatti “considera la diversità umana come caratteristica centrale nel processo di conversione dei beni e servizi in benessere e realizzazioni”, fino ad affermare che “tale diversità si sostanzia anche sul piano delle scelte”.

<sup>29</sup> A. Sen, *Freedom of Choice. Concept and Content*, in *European Economic Review*, n. 32/1988, pp. 276-277; cfr. anche M. Musella, *Teoria economica dello sviluppo umano. Una introduzione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2015; G. Matucci, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Franco Angeli, Milano, 2021, pp. 63-65.

interni di disponibilità ad agire. È almeno altrettanto necessario predisporre l'ambiente materiale e istituzionale in modo che le persone siano effettivamente in grado di funzionare”<sup>30</sup>.

Ebbene, il contesto favorevole al *Social Investment* e dunque alla garanzia (non solo dei mezzi materiali, intesi principalmente come sussidi economici, ma anche) dei sostegni alla crescita, allo sviluppo personale, all'inclusione sociale, è in gran parte mancato nel territorio europeo. Quantomeno, è stato fortemente diversificato nei vari Paesi, accorpato in “famiglie” di sistemi assistenziali diversamente caratterizzate<sup>31</sup>, così negando, in radice, una eguale possibilità di accrescimento del capitale umano dei suoi abitanti<sup>32</sup>.

Il concreto atteggiarsi del paradigma dell'attivazione soggettiva del bisognoso di lavoro, nei diversi Paesi europei, è stato inevitabilmente condizionato “dalla storia delle loro politiche e dalla sensibilità politica dei singoli governi”: cosicché, in alcuni, se ne è valorizzato un approccio “«promozionale», volto ad accrescere le capacità lavorative del

---

<sup>30</sup> M. C. Nussbaum, *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 82; cfr. M. Musella, *Verso una teoria economica dello sviluppo umano*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014.

<sup>31</sup> Cfr. S. Vogliotti e S. Vattai, op. cit., ove sono riportati ed analizzati “dati e fatti” della spesa sociale nei Paesi europei; G. Busilacchi, *Nuovo welfare e capacità dei soggetti*, in *Stato e mercato*, n. 1/2006, p. 91 ss.

<sup>32</sup> D'altro canto, non è questa l'unica ragione per la quale il *social investment approach* non ha dato buona prova di sé, fino a far gridare al suo vero e proprio fallimento. Varie ragioni hanno provocato una sequela di valutazioni critiche, come quelle indicate in T. Leoni, *Welfare state adjustment to new social risks in the post-crisis scenario. A review with focus on the social investment perspective*, Working Paper n. 89/2015, pp. 14-16, e in A. Ciarini, *The social investment approach as a field of job creation. From the 'recalibration' to a resurgent trade-off between employment growth and low wage (white) jobs. A comparison between Germany and Italy*, in *International Review of Sociology*, n. 3/2016, p. 497 ss.; ancora in B. Nolan, *What use is 'social investment'?*, in *Journal of European Social Policy*, n. 23/2013, p. 459 ss., con riguardo, in particolare, al difficile distinguo tra spesa improduttiva, posta a finanziamento di misure compensative, e spesa produttiva, da intendersi quale moltiplicatore di crescita; pure in C. Saraceno, *Family relationships and gender equality in the social investment discourse: a too reduced view*, in A. Hemerijck (a cura di), *The uses of social investment*, Oxford, 2017, p. 59 ss., che lamenta la svalutazione del lavoro di cura familiare, il lavoro domestico non retribuito, che difficilmente si riuscirebbe a far rientrare in una definizione di attività capace di accrescere il capitale umano di chi vi si dedichi; fino alla considerazione di G. Moini, *L'innovazione sociale: an old neoliberal wine in new bottles?*, in *Cartografie sociali*, n. 3/2017, p. 69 ss., per il quale l'innovazione sociale non rappresenterebbe una reale alternativa al paradigma neoliberista, bensì una sorta di narrazione di accompagnamento tesa a stabilizzarlo e riprodurlo. Cfr. anche R. Ciccarelli, *Workfare. Cartografia delle idee sulla trasformazione delle politiche attive del lavoro nello stato sociale neoliberale*, in A. D'Ascenzio e F. Greco (a cura di), *Un racconto sul lavoro formale. Mercato, cultura e governamentalità ieri, oggi e domani*, in *Rivista di sociologia e scienze umane*, n. 12/2021, p. 67 ss., molto critico nei confronti dell'approccio *work-to-fare*, ma, invero, altrettanto nei confronti del *Social Investment*, che ritiene essere approccio convergente con il primo (“l'opposizione tra la teoria imprenditoriale della valorizzazione «capitale umano» e l'approccio autoritario del «Work First» sono stati integrati in un percorso di attivazione dell'individuo neoliberale che è sia imprenditoriale che comunitario”: *ivi*, p. 79). Infine, C. Crouch, *Welfare state come investimento sociale: per quali obiettivi? The social investment welfare state: what can it achieve?*, in *la Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3/2017, p. 25 ss., non ritiene che l'efficacia del *social investment approach* possa dirsi comprovata dall'esperienza maturata; tuttavia ne riconosce l'opera di incoraggiamento nello sviluppo costante delle politiche, con particolare riferimento a quei Paesi effettivamente bisognosi di perseguire un miglioramento nei livelli di qualificazione professionale e d'incrementare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

beneficiario”; in altri, invece, uno “«vincolante»”, attento piuttosto alla “partecipazione lavorativa per diminuire la dipendenza dal *welfare*”. Il rischio conseguente, in quest’ultimo caso e nella sua applicazione più rigida, è peraltro “che i diritti sociali perdano uno statuto autonomo e una propria piena esigibilità, che verrebbe condizionata all’ottemperanza a un «parallelo» dovere sociale”. Il diritto sociale stesso, in questo modo, si trasfigura in un “diritto-dovere”, smarrendo “consistenza e indipendenza”<sup>33</sup>.

A voler riportare solamente gli estremi risultanti dalle analisi condotte in siffatto campo<sup>34</sup>, va registrato che, in particolare nel sistema mediterraneo di *welfare* occidentale, le tradizionali misure compensative hanno tendenzialmente opposto una notevole resistenza all’implementazione di politiche capacitanti<sup>35</sup>. Le azioni a sostegno del *Social Investment*, in termini di spesa per formazione, capitale umano e ricerca, in questo ambito si attestano al di sotto di una linea di reale necessità<sup>36</sup>. Idealmente all’altro capo si colloca il sistema del *welfare* nordeuropeo, tradizionalmente connotato, al contrario, dal carattere universalistico dei servizi ai cittadini e calibrato sulla centralità delle politiche di sviluppo della formazione e di crescita del capitale umano. Sebbene vada, da ultimo, smorzando questi tratti, va registrata una sostanziale coerenza di questo modello con il *Social Investment*, che ne ha fortemente agevolato l’implementazione<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> G. Busilacchi, *Il welfare state*, cit. Cfr. anche F. Giubileo, op. cit., p. 139. Sulla diversa applicazione del paradigma dell’attivazione nei differenti Paesi europei, in ragione delle tradizioni welfaristiche e delle condizioni economiche di ciascuno di essi, cfr. anche G. Cavalca, op. cit., p. 205.

<sup>34</sup> Per i risultati di un’indagine compiuta a tutto tondo, si rinvia a quella condotta, da ultimo, da INAPP e LUISS-SEP, *Analisi ricognitiva dei sistemi di welfare europei e impatto dell’innovazione tecnologica*, 2021, reperibile in *INAPP - Istituto Nazionale per l’analisi delle Politiche pubbliche*, <https://oa.inapp.org>. Si segnala, in particolar modo, la Tabella n. 5, relativa a “Regimi di crescita e modelli sociali nei paesi analizzati”, che mostra chiaramente come, in ordine al regime di *welfare* ed alla composizione della spesa sociale per i gruppi di Paesi considerati, il “riaggiustamento verso una strategia di IS” si mostri estremamente diversificato, classificandosi ora “scarso”, ora “parziale”, ora “forte”.

<sup>35</sup> Cfr., con particolare attenzione all’Italia, le riflessioni di U. Ascoli, C. Ranci e G.B. Sgritta (a cura di), *Investire nel sociale: la difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna, 2015; Y. Kazepov e C. Ranci, *Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case*, in *Journal of European Social Policy*, n. 27/2017, p. 90 ss.; B. Da Roit e S. Sabatinelli, *Nothing on the move or just going private? Understanding the freeze on child-and eldercare policies and the development of care markets in Italy*, in *Social Politics*, n. 20/2013, p. 430 ss.

<sup>36</sup> Con una considerazione conclusiva dell’analisi condotta sui Paesi rientranti nel gruppo mediterraneo, INAPP e LUISS-SEP, op. cit., p. 30, osservano che “in tutti i casi la spesa per IS è esigua, con la Grecia che registra valori ancor più bassi degli altri paesi del gruppo, con riflessi negativi sulla capacità di sostenere gli sforzi di riaggiustamento verso i settori (manifatturieri e terziari) a più alto valore aggiunto, mentre la spesa sociale passiva risulta complessivamente alta, anche se più contenuta per la Spagna”.

<sup>37</sup> Cfr., tra gli altri, P. Bianchi, *Dal welfare state alla flexicurity, allo Stato competitivo: le politiche per l’occupazione nei Paesi nordici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2019, p. 473 ss., che esamina i sistemi di *welfare* nordici, con particolare attenzione per l’evoluzione delle politiche del lavoro in Danimarca; K. Van Kersbergen e J. Kraft, *De-universalization and selective social investment in Scandinavia?*, in A. Hemerijck (a cura di), *The uses of social investment*, Oxford, 2017, p. 216 ss., che focalizza, invece, la sua analisi essenzialmente sulla Scandinavia, Paese che rimane il riferimento principale del modello di *welfare* nordico. L’analisi comparata dei Paesi rapportabili a questo modello conferma, infatti,

Non sono mancate spinte dell'Unione europea volte alla convergenza dei sistemi assistenziali dei suoi Stati membri, che, tuttavia, poco hanno potuto dinanzi alla resistenza opposta dalle rispettive “eredità istituzionali”<sup>38</sup>. Il livello sovranazionale ha dovuto peraltro limitare la propria azione nel settore a strumenti regolativi di *soft law*, non essendo risultata praticabile la via d'interventi di *welfare state* sostitutivi di quelli nazionali, per ragioni di natura politica<sup>39</sup>.

Certo, le riforme strutturali, essenza della condotta assunta dall'Unione per far fronte alla crisi d'inizio secolo – alla quale già si è fatto un cenno, inevitabilmente critico – hanno acuito le difformità tra sistemi di protezione sociale in area eurounitaria. Hanno provocato infatti “pesanti conseguenze soprattutto su quei paesi che più avrebbero avuto bisogno di riforme orientate all'IS, senza però lo spazio fiscale necessario ad attivare investimenti di questo tipo”<sup>40</sup>.

In effetti, l'attivazione lavorativa, con il suo seguito di condizionalità, in assenza (o in pochezza) d'investimenti sociali che ne siano di supporto e integrazione, rischia di svilirsi

---

la capacità delle politiche ivi complessivamente perseguite di “coniugare una strategia di crescita bilanciata e inclusiva, in cui gli investimenti sulle aree *core* dell'IS [...] sono di utilità tanto alla protezione sociale nei confronti dei nuovi rischi sociali, quanto alla crescita. Da un lato sostengono la domanda interna con servizi e trasferimenti (in particolare nei confronti delle fasce più svantaggiate), dall'altro fanno crescere la produttività del lavoro e la mobilità di imprese e lavoratori verso i settori a più alto valore aggiunto in economie votate all'export” (INAPP e LUISS-SEP, op. cit., p. 32).

<sup>38</sup> INAPP e LUISS-SEP, op. cit., p. 3.

<sup>39</sup> Cfr. G. Busilacchi, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 170. Alla descritta difficoltà politico-istituzionale dell'Unione europea nell'area dei sistemi assistenziali, si correla l'osservazione di A. Patroni Griffi, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, p. 42, per il quale “i diritti sociali potranno acquisire una reale dimensione europea solo nel quadro di un'elaborazione pienamente politica a livello europeo nelle forme e attraverso gli strumenti di una reale democrazia rappresentativa, che operi in particolare tramite un sistema dei partiti e organizzazioni sindacali, radicati in tale contesto”. La causa della fragilità della garanzia dei diritti sociali, in Europa, è pertanto rintracciabile nell’“incertezza del modello organizzativo e funzionale del potere” che caratterizza l'assetto dell'Unione europea (secondo l'analisi di A. Lucarelli, *Il modello sociale ed economico europeo*, in A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea, Quaderni Rassegna di Diritto pubblico europeo*, 2009, p. 299), ma non meno – risalendo più a monte, al momento genetico stesso dell'Unione europea – nell'aver costituito “i principi della concorrenza, del mercato e della libera circolazione delle persone, delle merci e dei capitali [...] i «valori» di riferimento e la «moneta di scambio» rispetto alla cessione di sovranità popolare dei singoli Stati nazionali” (A. Apostoli, *Il trapianto del diritto al lavoro nell'ordinamento comunitario e nell'ordinamento regionale ovvero quel che resta dell'art. 4 della Costituzione italiana*, in *Jus*, n. 1/2006, pp. 155-156). Più di recente, peraltro, le limitazioni di sovranità hanno compiuto una sorta di *salto qualitativo*. Ci si riferisce, in specie, al “combinato disposto tra i vari provvedimenti fiscali e finanziari europei (Patto di stabilità e crescita, *Six pack*, *Patto Euro plus*, Meccanismo europeo di stabilità, *fiscal compact*, etc.), la legge costituzionale n. 1 del 2012, la legge rinforzata di attuazione n. 243 dello stesso anno”, che, secondo la considerazione di A. Saitta, *Fiscal compact tra Costituzione, trattati e politica*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/2017, p. 2, ha inciso profondamente, tra l'altro, “sui margini di garanzia dei diritti fondamentali”.

<sup>40</sup> INAPP e LUISS-SEP, op. cit., p. 32. Sulle difficoltà di attuazione degli obiettivi dell'agenda sociale europea, compresi quelli che si richiamano al *Social Investment*, a seguito del consolidamento fiscale richiesto dai suddetti programmi di aggiustamento strutturale, v. anche A. Ciarini, *Il social investment*, cit.

facilmente in un sistema di trasformazione dell'inoccupato/disoccupato in un individuo passivamente disponibile ad ogni *occupazione*, in quanto attivamente responsabile della propria *occupabilità*<sup>41</sup>.

È vero che “la responsabilizzazione del soggetto è il rovescio della medaglia del venir meno di appartenenze collettive dalle quali dipendevano le forme di protezione sociale”, cosicché queste oggi discendono, piuttosto, da ciascuna condizione individuale di bisogno e dalla volontà, altrettanto individuale, di superarla<sup>42</sup>. Di contro, è anche vero però che, ove l'organizzazione socio-istituzionale non renda concretamente possibile quel superamento (nonostante la volontà del singolo), la detta responsabilizzazione scade in arresa accettazione di (pressoché) ogni condizione lavorativa, per quanto non dignitosa, mal pagata, mal trattata o del tutto inadeguata, nonché irregolare o anche illegale, ove non si riesca nel rispetto del diritto. Viepiù laddove l'approccio capacitante intreccia la flessicurezza, che ha di per sé il torto di allontanare il lavoratore da un percorso stabile e continuativo di vita (lavorativa, appunto, ma non solo), per identificarlo piuttosto come “deposito mobile di forza lavoro erogabile a comando [...] e sempre «giusto in tempo»”<sup>43</sup>. Tanto più, ancora, in una fase storica in cui, per la combinazione di progresso tecnologico, globalizzazione e crescita del settore dei servizi, si annunzia «lavoro in qualsiasi momento, ovunque e commistione lavoro-vita privata», a differenza ed in sostituzione dei tradizionali schemi «lavoro sul luogo di lavoro e separazione lavoro-vita privata»<sup>44</sup>.

Per quanti, infine, siano già involuppati in stringenti situazioni di disagio e di esclusione, le azioni di capacitazione ad essi rivolte, in assenza di un tessuto di supporti sociali assolutamente efficienti ed adeguati, risulterebbero quasi certamente votate al fallimento.

Una possibilità di cambio di passo, rispetto alle degenerazioni descritte e quelle temute, può paradossalmente provenire dalla seconda crisi scatenatasi in Europa, generata dalla pandemia. Un opposto atteggiamento, rispetto a quello tenuto in occasione della precedente

---

<sup>41</sup> “Neologismo” che sta ad indicare, nell'ambito della strategia europea per l'occupazione, “la capacità degli individui di essere occupati o di saper cercare attivamente, di trovare e di mantenere un lavoro...” (Treccani - Lessico del XXI Secolo, voce *Occupabilità*, 2013, reperibile in [www.treccani.it](http://www.treccani.it)).

<sup>42</sup> R. Lodigiani, *Conclusioni. Dall'employability alla capability*, in R. Lodigiani e M. Colasanto (a cura di), CNOS-FAP e CIOFS/FP, *Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo*, Roma, 2007, p. 134.

<sup>43</sup> L. Gallino, *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 132; cfr. anche Id., *Vite rinviata. Lo scandalo del lavoro precario*, Laterza, Roma-Bari, 2014. Sulla flessicurezza nel contesto della legislazione giuslavorista italiana, v. C. Buzzacchi, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Franco Angeli, Milano, 2022, pp. 43-48.

<sup>44</sup> Commissione europea COM(2017) 206, *Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa della Commissione europea*, 26 aprile 2017, reperibile in *Commissione europea*, <https://commission.europa.eu>, p. 18.

e nella consapevolezza del fallimento delle misure allora adottate<sup>45</sup>, è stato assunto dall'Unione europea in quest'ultima drammatica emergenza, in una sorta di ravvedimento, pur non immediato e sereno<sup>46</sup>.

Con le misure sulle quali alla fine è coagulato l'accordo, essa ha complessivamente mirato a definire *standard* coerenti col proprio modello sociale, a sua volta da "riorientare all'IS"<sup>47</sup>. Basti pensare ai settori sui quali ha invitato gli Stati membri a progettare interventi ai fini dell'approvazione dei rispettivi *Recovery Plan*: tutti coerenti – quando non completamente coincidenti – con l'ambito d'interesse degli investimenti sociali, dalla transizione verde alla trasformazione digitale, da un'occupazione ed una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva alla coesione sociale e territoriale, da salute e resilienza alle politiche per la prossima generazione, comprese istruzione e competenze.

Per cogliere appieno questa occasione di ripresa, anche rispetto ai sistemi di *welfare*, non è però più sufficiente un'opera di sola armonizzazione (che, d'altro canto, pure avviata, per i motivi detti, non si è potuto portare a compimento). È necessario, a questo punto, fissare livelli comuni da perseguire e assicurare che lo siano effettivamente<sup>48</sup>: il pericolo, in mancanza di tale vigilanza, è che "i divari interni allo spazio europeo (già evidenti prima della pandemia) tornino a crescere, indebolendo il nuovo progetto europeo che si va profilando all'orizzonte"<sup>49</sup>.

Sembra di poter ravvisare, nella recente *Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva*<sup>50</sup> (e nella di

---

<sup>45</sup> Vedi le ammissioni del Fondo Monetario Internazionale circa gli errori commessi nella gestione della crisi, di cui la Grecia, in particolare, ha amaramente risentito: Independent Evaluation Office of International Monetary Fund, *The Chairman's Summing Up The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal - An Evaluation by the Independent Evaluation Office Executive Board Meeting 16/69, July 19, 2016*, 25 luglio 2016, e Id., *Background Papers for The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal*, luglio 2017, entrambi reperibili in *Independent Evaluation Office of International Monetary Fund*, <https://ieo.imf.org>.

<sup>46</sup> L'arco temporale intercorso tra i primi focolai di Coronavirus, in Europa, ed il raggiungimento del punto discendente della parabola dei contagi ha paradigmaticamente assistito al passaggio dalle improvvise dichiarazioni del Presidente della Banca Centrale Europea, di sostanziale rigidità rispetto alle difficoltà dei Paesi membri in quel momento maggiormente colpiti dall'epidemia, all'espressa ambizione della Commissione europea di definire un *Recovery Fund* che superasse i mille miliardi di euro, da distribuirsi sotto forma di prestiti e sovvenzioni. Per uno sguardo, invece, al sistema di regole fiscali che l'Unione europea oggi si accinge a darsi, cfr. C. Buzzacchi, *La nuova proposta sul debito pubblico: l'occasione perduta per un bilancio europeo*, 8 gennaio 2023, reperibile in [lacostituzione.info](http://lacostituzione.info), [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info).

<sup>47</sup> INAPP e LUISS-SEP, op. cit., pp. 32-33.

<sup>48</sup> Condivisibile, anzi, la necessità, avvertita da A. Patroni Griffi, op. cit., p. 47, "di un'Europa sociale, in cui l'Unione inizi ad assumere finanche una funzione sostanzialmente suppletiva degli Stati nazionali rispetto alla programmazione, alla modulazione e al finanziamento della spesa sociale".

<sup>49</sup> INAPP e LUISS-SEP, op. cit., p. 33.

<sup>50</sup> Reperibile in *EUR-Lex*, <https://eur-lex.europa.eu>. Le ragioni per le quali si sia preferita la raccomandazione alla direttiva prova ad individuarle A. Alaimo, *Povertà e reddito minimo in Europa. Coordinamento e armonizzazione tra utopia e possibilità*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2021,

poco successiva *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva*<sup>51</sup>, che sostanzialmente la ricalca), uno tra i più significativi di tali *standard*, fissato per l'appunto nella consapevolezza che, «sebbene tutti gli Stati membri dispongano di reti di sicurezza sociale, i progressi compiuti per renderle accessibili e adeguate sono stati disomogenei. La concezione di tali reti differisce da uno Stato membro all'altro, in linea con le diverse tradizioni nazionali, l'architettura generale dei sistemi di protezione sociale e l'interazione tra prestazioni monetarie e in natura»<sup>52</sup>.

Allo scopo di «garantire una vita dignitosa» in tutte le sue fasi, il Consiglio indica agli Stati di perseguire essenzialmente tre linee d'intervento, le quali sembrano intrecciarsi in tutto lo svolgersi della Raccomandazione: un adeguato sostegno al reddito; un accesso effettivo ai servizi abilitanti ed essenziali, per combattere povertà ed esclusione sociale; l'integrazione nel mercato del lavoro secondo un approccio d'inclusione attiva (ovviamente solo per chi sia in condizioni di poter lavorare)<sup>53</sup>.

Nella fase della ripresa dall'ultima crisi, l'intento dell'Unione europea sembrerebbe dunque essere quello di combattere la povertà (peraltro sensibilmente acuita proprio dall'emergenza occorsa, nonché dal conflitto russo-ucraino<sup>54</sup>), attraverso investimenti che servano, in una, a sollevare gli individui da difficoltà di tipo sociale e di tipo lavorativo, in quanto le due tipologie si alimentano a vicenda, conformemente ad una visione multidimensionale della povertà.

La Raccomandazione del Consiglio e, similmente, la *Risoluzione del Parlamento*<sup>55</sup> sono

---

p. 315 ss. Ad ogni modo, la *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva* reperibile in *Parlamento europeo*, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), al punto 8, «osserva che, quale seguito della proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva, presentata dalla Commissione, una direttiva dell'UE su un adeguato reddito minimo potrebbe contribuire al conseguimento dell'obiettivo di ridurre almeno della metà la povertà in tutti gli Stati membri entro il 2030 e di garantire l'integrazione delle persone assenti dal mercato del lavoro, nel rispetto delle specificità dei sistemi nazionali di protezione sociale, del principio di sussidiarietà e delle competenze degli Stati membri...».

<sup>51</sup> Reperibile in *Parlamento europeo*, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>52</sup> Punto 20 del *Considerando* della Raccomandazione.

<sup>53</sup> V. il primo punto del *Considerando* e il punto 1 della Raccomandazione.

<sup>54</sup> Per il significativo aumento dei prezzi dell'energia che ha causato, con ulteriori ripercussioni sulle famiglie a reddito basso e medio-basso. V., in proposito, il punto 14 del *Considerando* della Raccomandazione.

<sup>55</sup> V., in particolare, il punto 11 della *Risoluzione*, nel quale si «rammenta che il reddito minimo dovrebbe rientrare nell'ambito di più ampi regimi di sostegno al reddito, integrati da prestazioni in natura o con esse combinati, quali l'accesso a beni e servizi essenziali e abilitanti, relativi in particolare all'alimentazione, alla cura dei minori, all'istruzione e alla formazione, alla sanità, all'edilizia abitativa, all'assistenza a lungo termine, ai trasporti, all'energia, alle comunicazioni digitali e alla partecipazione ad attività sportive o socioculturali, al fine di garantire l'inclusione sociale dei beneficiari». Al punto 17 della *Risoluzione*, si contempla invece la necessità di connettere all'erogazione di un reddito minimo anche la *linea* lavoristica: il

infatti punteggiate dal rilievo che l'inserimento lavorativo debba essere supportato, non soltanto da un sostegno monetario<sup>56</sup>, ma anche da servizi abilitanti, vale a dire tali da rispondere ad «esigenze specifiche delle persone che non dispongono di risorse sufficienti affinché possano integrarsi nella società». Si tratta di «servizi di inclusione sociale quali l'assistenza sociale, la consulenza, il *coaching*, il tutoraggio, il sostegno psicologico, la riabilitazione», ma anche di servizi «a carattere generale, tra cui l'educazione e cura della prima infanzia, l'assistenza sanitaria, l'assistenza a lungo termine, l'istruzione e la formazione nonché gli alloggi»<sup>57</sup>. Un ulteriore gruppo di servizi di tale natura si colloca sul versante più propriamente lavoristico, consistendo nell'«assistenza nella ricerca di un lavoro», ma anche in misure volte a garantire l'equilibrio tra vita professionale e vita privata»<sup>58</sup>. Infine, vengono stimolati più adeguati «investimenti nel capitale umano attraverso politiche inclusive in materia di istruzione e formazione, sostenendo il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione, in particolare a vantaggio delle persone scarsamente qualificate o con competenze obsolete, anche attraverso la collaborazione con le parti sociali»<sup>59</sup>.

In ordine ai servizi erogati e ai sostegni offerti, si raccomanda inoltre che essi siano coordinati e che seguano un «approccio personalizzato»<sup>60</sup>, basato su una valutazione

---

Parlamento europeo qui, infatti, «sottolinea che i regimi di reddito minimo, da soli, non sono una via d'uscita dalla povertà; considera fondamentale che il sostegno al reddito e il reddito minimo non contribuiscano alla dipendenza sociale e ritiene che debbano piuttosto essere combinati con incentivi e misure di sostegno, abilitanti e attive per il mercato del lavoro, finalizzate al (re)inserimento di chi è in grado di lavorare, per spezzare il circolo vizioso della povertà e della dipendenza dal sostegno pubblico per le singole persone e le loro famiglie». Conseguentemente, al punto 19, s'invitano «gli Stati membri ad attuare misure strategiche per (re)inserire nel mercato del lavoro coloro che sono in grado di lavorare, anche garantendo che queste misure offrano incentivi sufficienti, come un'istruzione di qualità, attività di formazione e opportunità di riqualificazione e miglioramento delle competenze, promuovendo l'occupazione formale e contrastando il lavoro sommerso, nonché coinvolgendo i datori di lavoro per favorire la conservazione del posto di lavoro e la crescita professionale. Ancora, s'invitano gli Stati membri «a integrare queste misure con servizi di sostegno, quali consulenza, accompagnamento personalizzato e assistenza nella ricerca di un impiego».

<sup>56</sup> Peraltro prevedendo, alla lett. c) del punto 11 della Raccomandazione, «la possibilità di combinare il sostegno al reddito con i redditi da lavoro, un'eliminazione graduale del sostegno al reddito o il mantenimento del diritto di ricevere il sostegno al reddito durante il lavoro di breve durata o sporadico, i periodi di prova e i tirocini».

<sup>57</sup> Si riporta la lett. f) del punto 2 della Raccomandazione, dedicato alle «Definizioni».

<sup>58</sup> Punto 27 del *Considerando* della Raccomandazione.

<sup>59</sup> Lett. b) del già richiamato punto 11 della Raccomandazione.

<sup>60</sup> La valenza e le modalità di attuazione di siffatto approccio rimangono ben descritte dal punto 30 della Raccomandazione, che pertanto si riporta: «Un sostegno più personalizzato, volto a individuare e soddisfare le complesse esigenze delle persone che non dispongono di risorse sufficienti e delle loro famiglie, può contribuire in modo significativo alla riuscita della loro integrazione sociale ed economica. Una valutazione delle esigenze è una condizione preliminare per la conclusione di un piano di inclusione su misura che copra le persone che non dispongono di risorse sufficienti in seno a una determinata famiglia (a livello individuale o collettivo), determinando il tipo di sostegno necessario e obiettivi concordati. Il sostegno dovrebbe comprendere misure di inclusione sociale o misure di politica attiva del mercato del lavoro opportunamente

*multidimensionale* (per l'appunto) delle esigenze, con la conseguente elaborazione di un «piano di inclusione»<sup>61</sup>.

Né manca la raccomandazione che, affinché le reti di sicurezza sociale previste siano effettive ed efficienti, si evitino «lacune, sovrapposizioni e frammentazioni delle varie prestazioni e dei vari regimi, onde garantire un pacchetto coerente di misure di sostegno al reddito, misure di attivazione e servizi abilitanti». A tal fine, risulta anche necessario «rafforzare la capacità operativa delle autorità responsabili del sostegno al reddito, dei servizi per l'impiego e dei fornitori di servizi abilitanti e intensificarne la collaborazione, anche attraverso la condivisione di dati e la promozione di modelli di servizi più integrati»<sup>62</sup>.

La Raccomandazione è intestata al «reddito minimo» e, circa la determinazione del suo ammontare e le modalità di erogazione, fornisce precise indicazioni agli Stati. Ne considera, infatti, non solo i benefici per la persona, ma anche quelli «sociali ed economici duraturi» che apporta alla stessa Unione europea, nel contribuire al formarsi di «società più eque, coese e resilienti»<sup>63</sup>.

Tuttavia, per quanto fondamentale, si coglie chiaramente che questo trasferimento monetario è solo uno degli impegni che si richiedono agli Stati nell'assicurare ai propri cittadini quella vita che dev'essere dignitosa in tutte le sue fasi. Si delinea, piuttosto, un modello di assistenza che vive di una sorta di *triplice anima*, quella monetaria, solo come base, e assieme quella lavorativa e quella dei servizi atti a sollevare la persona dalle sue proprie condizioni di disagio. Una *presa in carico complessiva* e il più possibile *personalizzata*, in grado di *vedere* l'individuo nella sua *realtà concreta e specifica*, attraverso servizi pubblici adeguati, nell'organizzazione come nelle competenze. Sembrerebbe insomma richiedersi che gli Stati si occupino e si preoccupino di costituire quell'«ambiente materiale e istituzionale» tale che «le persone siano effettivamente in grado

---

scaglionate, a seconda della situazione individuale della persona e della sua disponibilità al lavoro, garantendo nel contempo un equilibrio tra incentivi positivi e requisiti di attivazione [...]».

<sup>61</sup> Più precisamente, «effettuando una valutazione multidimensionale delle esigenze che esamini gli ostacoli che si frappongono all'inclusione sociale e all'occupazione, individuando i servizi abilitanti ed essenziali necessari per far fronte a tali ostacoli e determinando il sostegno necessario»; indi «elaborando, sulla base di tale valutazione ed entro tre mesi dall'accesso al reddito minimo, un piano di inclusione», il quale dovrebbe, tra l'altro, «delimitare un pacchetto di sostegno adattato alle esigenze individuali, comprendente misure attive del mercato del lavoro e/o misure volte a promuovere l'inclusione sociale»: rispettivamente, lett. a) e b) del punto 13 della Raccomandazione.

<sup>62</sup> Rispettivamente, lett. a) e b) del punto 14 della Raccomandazione.

<sup>63</sup> Comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea, *Il Consiglio adotta una raccomandazione su un adeguato reddito minimo*, del 30 gennaio 2023, reperibile in *Consiglio europeo - Consiglio dell'Unione europea*, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

di funzionare”<sup>64</sup>, quand’anche retto da un «equilibrio tra incentivi positivi e requisiti di attivazione»<sup>65</sup>.

In queste forme appare definito il solco che la Raccomandazione, per quanto atto non vincolante, traccia allo scopo d’indirizzare le politiche assistenziali dei Paesi europei: un programma d’interventi plurimi e coordinati che, proprio in ragione di tale connotazione, sembra conformarsi all’idea multifattoriale di povertà accolta dalla nostra Costituzione.

La nozione non si riduce infatti alla sola dimensione economica, cioè non unicamente alla mancanza di *mezzi materiali*, per contemplare invece molteplici altre difficoltà (e relative forme di disuguaglianza) nell’accesso a beni della vita che costituiscono il *mezzo* attraverso cui è possibile garantire il *pieno sviluppo della persona*.

Una riflessione su come si collochino, in questo solco, la misura di contrasto alla povertà, ovvero di politica attiva del lavoro ancora vigente, almeno fino al 31 dicembre 2023<sup>66</sup>, così come quella che ci si appresta ad adottare nel nostro Paese – secondo le intenzioni dichiarate dal Governo in carica – diventa pertanto, a questo punto, essenziale.

### 3. L’ordinamento interno

È dunque con la prima significativa<sup>67</sup> *misura di contrasto alla povertà* adottata dal

<sup>64</sup> M. C. Nussbaum, op. cit., p. 82, nella citazione già richiamata, *retro*, nota n. 30.

<sup>65</sup> Punto 30 del *Considerando* della Raccomandazione.

<sup>66</sup> L’art. 1, c. 318, della l. n. 197/2022, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*, ha previsto che «a decorrere dal 1° gennaio 2024 gli articoli da 1 a 13 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, sono abrogati». Per il rimanente periodo di vigenza (fino al 31 dicembre 2023), la disciplina viene modificata in senso restrittivo, dall’art. 1, c. 313-321, della stessa legge di Bilancio 2023. In questo senso, in particolare si prevede che l’erogazione del beneficio sia limitata a sette mensilità e che da esso si decada qualora uno dei componenti il nucleo familiare non accetti la prima offerta di lavoro proposta. In ordine alle conseguenze di questa abrogazione *in blocco*, comprensiva – forse senza che il legislatore se ne sia avveduto – anche delle norme incriminatrici previste dall’articolo 7, vale a dire della disciplina sanzionatoria per l’indebita percezione del sussidio, cfr. G.L. Gatta, *Reddito di cittadinanza e “abrogatio per aberratio” delle norme penali: tra abolitio criminis e possibili rimedi*, in *Sistema Penale*, n. 3/2023, p. 69 ss.

<sup>67</sup> È solo con l’istituzione del Reddito di cittadinanza che il legislatore, ora con ben più adeguato supporto finanziario e più articolato disegno, adotta “una visione globale, non più frammentata, del fenomeno sociale, in netta rottura con l’esperienza precedente”, come nota R. Casillo, *Il Reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza sociale*, n. 3/2019, p. 558. Su questa misura, in dottrina, *ex multis*, si segnalano E. Vivaldi, *La via italiana al contrasto alla povertà: una prima analisi della riforma che ha introdotto il Reddito di cittadinanza*, in E. Innocenti, E. Rossi e E. Vivaldi (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 45 ss.; E. Monticelli, *Il nuovo Reddito di cittadinanza ed il Rei: analogie e differenze*, in *Menabò*, n. 97/2019, reperibile in *Eticaeconomia*, <https://eticaeconomia.it>; U. Adamo, *Reddito di cittadinanza: profili di irragionevolezza della disciplina, fra discriminazioni, sanzioni e*

legislatore italiano che ci si vuole innanzitutto confrontare. Così la si può indicare, a voler dar rilievo allo *slogan* politico che ne ha accompagnato la presentazione e che, invero, mirava iperbolicamente all'abolizione stessa di questa piaga. D'altro canto, non si sbaglierebbe a qualificarla *reddito di cittadinanza*, che costituisce anzi la denominazione adottata dal decreto-legge che l'ha istituita<sup>68</sup>, sebbene l'espressione non vada affatto intesa con esattezza terminologica<sup>69</sup>. Potrebbe infine dirsi *politica attiva per il lavoro*, così come definita dal primo articolo della suddetta norma, a precedere molteplici finalità, egualmente ivi indicate<sup>70</sup>.

Rispetto alla pluralità di caratteri o di natura stessa della misura in parola, è senz'altro

---

*limitazioni*, in *La Cittadinanza Europea*, n. 1/2019, p. 143 ss.; R. Iannone, *Il reddito di cittadinanza e le politiche di inclusione. Aspetti critici ed impatto*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 4/2019, p. 1 ss.; M. D'Onghia, *Il Reddito di Cittadinanza un anno dopo: eppur si muove ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, in *Labor*, n. 1/2020, p. 27 ss.; V. Anibaldi, *Dovere di utilità sociale, lavoro socialmente utile e reddito di cittadinanza*, in *Diritti lavori mercati*, n. 1/2020, p. 139 ss.; G. G. Balandi, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2020, p. 189 ss.; V. Casamassima, *Reddito 'di cittadinanza' e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, p. 418 ss.; P. Bozzao, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 165/2020, p. 1 ss.; V. Ferrante, *Reddito di cittadinanza, retribuzione e salario minimo legale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2021, p. 414 ss.; A. Sgroi, *Tutele per la disoccupazione e contrasto alla povertà tra previdenza e assistenza. Reddito di cittadinanza e condizionalità. Il caso del lavoro carcerario*, in *Labor*, n. 6/2021, p. 637 ss.; L. Corazza, *La condizionalità "relazionale": reddito di cittadinanza, mercato del lavoro, esclusione sociale*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1/2022, p. 174 ss.; E. Ales, *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, n. 1/2022, p. 277 ss.; M. Vincieri, *Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2022, p. 29 ss.; A. Lassandari, *Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, n. 2/2022, p. 123 ss.; M. Arlotti, *Reddito di Cittadinanza e implementazione territoriale: un'analisi sul Nord Italia*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n. 3/2022, p. 339 ss. In particolare, sul reddito di emergenza, cfr. G. Pisani, *Dal reddito di emergenza al reddito di base. Note sulla possibilità di un sostegno universale al reddito all'epoca del Covid-19*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2020, p. 79 ss.; A. Pessi, *Il reddito di cittadinanza ed il reddito di emergenza*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, n. 2/2022, p. 371 ss. Va avvertito, tuttavia, che il Reddito di emergenza, istituito con il cd. decreto Rilancio in fase pandemica, ha costituito una misura, di durata temporanea, tesa essenzialmente a porre rimedio ai bisogni di quanti non fossero stati destinatari degli altri sussidi previsti in quel periodo, in particolare con i cd. decreti Cura Italia e Liquidità. In quanto strettamente correlato all'emergenza socio-economica conseguente alla diffusione del virus e ai relativi provvedimenti di contenimento, esso pertanto non si pone in continuità, né strutturale, né funzionale, con le altre misure assunte a contrasto della povertà.

<sup>68</sup> Il d.l. n. 4/2019, conv. con mod. dalla l. n. 26/2019, recante *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*.

<sup>69</sup> Nella prassi terminologica, con la locuzione *reddito di cittadinanza*, ci si riferisce ad un reddito che una comunità politica versa "a tutti i suoi membri, su base individuale, senza controllo delle risorse né esigenza di contropartite", secondo la definizione datane da P. Van Parijs e Y. Vanderborght, *L'allocation universelle*, La Découverte, Paris, 2005 (trad. it.: *Il reddito minimo universale*, EGEA Università Bocconi, Milano, 2013), p. 5.

<sup>70</sup> Art. 1, c. 1, d.l. n. 4/2019: «È istituito, a decorrere dal mese di aprile 2019, il Reddito di cittadinanza, di seguito denominato "Rdc", quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro. Il Rdc costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili».

interessante assumere la prospettiva dei giudizi di legittimità costituzionalità che, sebbene in numero limitato, la Consulta ha avuto modo di condurre a riguardo.

Quest'ottica non rischia d'incorrere negli altrimenti inevitabili condizionamenti di parte politica, non ha da mostrare coerenza con alcuna posizione ideologica, muove da esigenze concrete e non da astrazioni ed ipotesi, pur esitando – secondo il *proprium* del giudizio *de quo* – in una pronuncia che riguarda la legge indubbiata e non il caso (il quale rimane, pur sempre, l'*occasione* del dubbio).

Tuttavia, proprio in quanto la Corte costituzionale può scrutinare la sola legge nel suo testo, servirà anche un diverso punto di osservazione dal quale guardare a quel che sono state, nel nostro ordinamento, l'effettività e l'efficacia dell'applicazione di questa pressoché innovativa misura<sup>71</sup>.

### 3.1. Guardando al Reddito di cittadinanza attraverso la giurisprudenza costituzionale.

Come si avvertiva, le sentenze costituzionali in ordine al Reddito di cittadinanza sono, ad oggi, di numero veramente esiguo, tre in tutto. In ciascuna, comunque, emerge la *triplice anima* della misura.

---

<sup>71</sup> Ossia, innovativa ma relativamente, in quanto essa segue pur sempre la scia già delineata dall'istituzione del Reddito di inserimento, nel contrastare povertà ed esclusione sociale.

La sentenza del 25 gennaio 2022, n. 19 – la più recente<sup>72</sup>, nonché quella che coglie maggiormente tale segno<sup>73</sup> –, ne individua, fin da subito<sup>74</sup>, la «spiccata finalizzazione all’inserimento lavorativo», che, in una con «un più stringente meccanismo della condizionalità, cioè per un’accentuazione degli impegni assunti dai beneficiari», lo caratterizza e lo distingue da provvidenze apparentemente simili, assunte per il passato o ancora vigenti, a tutela di differenti situazioni (sebbene comunque) di bisogno<sup>75</sup>. *Spicca*, dunque, la finalità dell’inserimento lavorativo, che non è però l’unica perseguita dalla misura, ma si accompagna ad altre, seppure ritenute di rilievo secondario.

<sup>72</sup> Di poco, ma successiva, è invero la sent. n. 34/2022, la quale, però, richiama espressamente la precedente sentenza n. 19, sviluppa argomentazioni analoghe, e comunque verte propriamente sul Reddito di inclusione, abrogato a decorrere dal primo aprile 2019, ad opera dell’art. 11, d.l. n. 4/2019. A commento, v. S. Mabellini, *La Corte costituzionale aggiunge un nuovo tassello nel complicato mosaico dei requisiti di accesso alle provvidenze sociali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2022, p. 414 ss.; M. Roma, *La Corte costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito di inclusione. Bisogni primari degli individui e limite delle risorse disponibili*, in *Consulta Online*, n. 2/2022, p. 605 ss.

<sup>73</sup> Ai nostri fini, questa decisione interessa per l’individuazione dei caratteri del Reddito di cittadinanza che mette in evidenza. Il giudizio però verteva propriamente sui requisiti di accesso alla misura richiesti agli stranieri (in specie, la titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), per il cui sindacato di legittimità costituzionale la Corte prende in considerazione appunto i suddetti caratteri. Per una riflessione sul *proprium* di questo giudizio, v., tra gli altri, A. Lamberti, *Dignità, eguaglianza e ragionevolezza nella recente giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali degli stranieri*, in *Nomos*, n. 2/2022, p. 1 ss., che considera il ragionamento condotto dalla Corte “corretto nell’enunciazione di principio ma non esente da critiche nella sua applicazione” (*ivi*, p. 3); D. Loprieno, *Riflessioni sul reddito di cittadinanza e gli stranieri alla luce della sent. n. 19 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2022, p. 252 ss., che inserisce la sentenza *de qua* in un filone giurisprudenziale che avallerebbe la tendenza del legislatore statale e regionale a porre sempre maggiori ostacoli lungo il cammino degli stranieri verso il godimento dei diritti sociali (*ivi*, p. 273); R. Nunin, *I diritti degli stranieri in alcune recenti decisioni*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2022, Parte II, p. 101 ss.; E. Longo, *L’eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2022; G. Arconzo, *La condizione giuridica delle persone straniere con disabilità. Percorsi di ricerca nella prospettiva delle discriminazioni multiple*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2022, p. 149 ss.; S. Mabellini, *Il “radicamento territoriale”: chiave d’accesso e unità di misura dei diritti sociali?*, in *Consulta Online*, p. 918 ss.; S. Foà e E. Andreis, *Giurisdizione contabile sull’indebita percezione del reddito di cittadinanza. Tra programma pubblicistico e rinnovata nozione del rapporto di servizio*, in *Federalismi.it*, n. 2/2023, p. 60 ss.

<sup>74</sup> Al punto 3 del *Considerato in diritto*, laddove la Corte affronta il merito della questione, dopo una breve descrizione del meccanismo di funzionamento della misura.

<sup>75</sup> La Corte si riferisce (al punto 3 del *Considerato in diritto*), in particolare, al Reddito di inclusione, previsto dalla l. n. 33/2017, *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*, attuata dal Governo con il d.lgs. n. 147/2017, recante *Disposizioni per l’introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*. Il Reddito di inclusione non è stato più richiedibile già a decorrere dal 1° marzo 2019, né più riconosciuto, né rinnovato, a decorrere dal successivo mese di aprile, ai sensi dell’art. 13, c. 1, d.l. n. 4/2019, come conv. (vale a dire dall’istituzione del Reddito di cittadinanza, disposta dall’articolo 1, comma 1, della stessa norma). La Corte richiama, però (al punto 4 del *Considerato in diritto*), e sempre per differenza con il Reddito di cittadinanza, anche vigenti istituti di provvidenza sociale, quale la pensione d’inabilità civile, la pensione di cittadinanza e l’assegno sociale.

Opportunamente la Corte richiama a sostegno le sue precedenti pronunce in merito<sup>76</sup>, in quanto già in esse veniva evidenziata la peculiarità dell'istituto introdotto nel 2019, sintetizzabile nell'essere *anche* (e prevalentemente) una misura di politica attiva del lavoro. Tale caratterizzazione aveva sostanzialmente costituito la motivazione di entrambe le pregresse sentenze: perché, come si legge in particolare in quella del 2021, «la disciplina del reddito di cittadinanza definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica»<sup>77</sup>.

Il beneficiario, infatti, deve innanzitutto svolgere una sequela di attività finalizzate ad acquisire una posizione lavorativa. La sopravvenuta applicazione di una misura cautelare personale nei suoi confronti (come nel caso di specie), negandogli di fatto tale possibilità<sup>78</sup>, determinerebbe dunque il venir meno di un requisito indispensabile, con conseguente sospensione della erogazione del reddito<sup>79</sup>.

Tale effetto «non ha», pertanto, «una ragione punitiva e sanzionatoria, ma si collega appunto agli obiettivi dell'intervento legislativo. In tal senso, la presenza di più specifiche e severe condizioni per la richiesta e per il mantenimento della provvidenza [...], oltre a dar corpo al particolare requisito morale sotteso dall'istituto, è anche *strumentale* all'effettiva realizzazione del percorso d'inserimento lavorativo»<sup>80</sup>.

Di più, a conferma della natura «non meramente assistenziale» del Reddito, la Corte ne rileva la compatibilità «con ulteriori, seppur limitati, redditi, derivanti da lavoro o da altri strumenti assistenziali, la cui presenza determina semmai una decurtazione dell'importo da erogarsi». Per giunta, «a colui che si veda sospendere il beneficio economico non sarebbe preclusa la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di accedere ad altre forme di

<sup>76</sup> Le altre due, delle tre che hanno riguardato specificamente il Reddito di cittadinanza, vale a dire la sentenza n. 126/2021 e la sentenza n. 122/2020. Su quest'ultima, v. *Nota a Corte cost. sent. 122/2020*, in *Il Foro italiano*, n. 11/2020, Parte I, p. 3350 ss.; C. Morselli, *La "prova da sforzo" dell'incidente di costituzionalità sul reddito di cittadinanza. la Consulta cristallizza il c.d. requisito negativo per usufruirne: l'assenza di una misura cautelare possibile*, 22 settembre 2022, in *Giustizia insieme*. Sulla sent. Corte cost. n. 126/2021, v. invece P. Passalacqua, *Osservazioni a Corte cost. 12 maggio 2021, n. 126*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2021, p. 1317 ss.; G. Zurlo, *Legittima la sospensione del reddito di cittadinanza in caso di applicazione di misura cautelare*, in *Rivista penale*, n. 7-8/2021, p. 636; G. Gotti, *Sulla sospensione del reddito di cittadinanza in caso di misure cautelari personali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2021, p. 1326 ss.; F. Malzani, *Il lavoro (e la disoccupazione) dei detenuti tra norme, giurisprudenza e prassi applicative*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 11/2021, p. 1038 ss.; R. Bellè, *Esclusione di prestazioni pubbliche per indegnità. Alti e bassi della Corte costituzionale*, 25 ottobre 2021, in *Giustizia insieme*.

<sup>77</sup> Punto 6.2 del *Considerato in diritto* della sentenza della Corte cost. n. 126/2021.

<sup>78</sup> Tuttavia, P. Passalacqua, op. cit., p. 1324, a seguito della verifica dell'effettivo pregiudizio che la sottoposizione a misure cautelari personali rappresenta per la condizionalità prevista dal Reddito di cittadinanza, osserva che la Corte avrebbe forse dovuto operare, a riguardo, un qualche distinguo.

<sup>79</sup> Ai sensi dell'art. 7-ter, c. 1, d.l. n. 4/2019.

<sup>80</sup> Punto 6.2.1. del *Considerato in diritto* della sentenza della Corte costituzionale n. 126/2021 (corsivo nostro).

assistenza sociale previste dall'ordinamento, per le quali la presenza di misure cautelari personali non costituisce causa ostativa»<sup>81</sup>.

La sentenza n. 19/2022 coglie anche la terza *ispirazione* della misura. «Diversi e più articolati obiettivi», rispetto al solo contrasto alla povertà, persegue il Reddito di cittadinanza, ossia quelli «di politica attiva del lavoro e di *integrazione sociale*». Anzi, proprio «a tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare»<sup>82</sup>. Questi, in effetti (il Patto per il lavoro e quello per l'inclusione sociale), sono entrambi previsti e disciplinati dal d.l. n. 4/2019 ed evocati nella ricostruzione dell'istituto sviluppata in sentenza. Coerentemente, il piano dei servizi procede lungo «due “canali” comunicanti, nel senso che il beneficiario convocato dal centro per l'impiego può essere inviato al servizio comunale e viceversa (art. 4, commi 5-*quater* e 12)»<sup>83</sup>.

D'altro canto, lo stesso giudice rimettente, nel motivare la sua valutazione di non manifesta infondatezza della questione, evidenzia, sì, nella disciplina del Reddito di cittadinanza, il proposito di assicurare un «“livello minimo di sussistenza”», ma fa anche riferimento alla «concreta possibilità», consentita dalla misura, «di svolgimento della personalità nelle formazioni sociali, in primis quella lavorativa»<sup>84</sup>.

In questa maniera, il Tribunale di Bergamo, giudice *a quo*, mostra di condurre una lettura non scontata dell'articolo 3 della Costituzione, che fonda strettamente tra loro sviluppo della persona umana e partecipazione dei lavoratori all'organizzazione del Paese, per ricondurre il conseguente unitario compito della Repubblica ad un altrettanto unitario, ma composito, istituto<sup>85</sup>.

<sup>81</sup> Punto 6.2.2 del *Considerato in diritto* della sentenza della Corte costituzionale n. 126/2021.

<sup>82</sup> Punto 4 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 19/2022 (corsivi nostri).

<sup>83</sup> Punto 3 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 19/2022.

<sup>84</sup> Come riportato al punto 1 del *Ritenuto in fatto* della sent. n. 19/2022.

<sup>85</sup> Sono appunto gli artt. 2 e 3 Cost. ad essere richiamati dal giudice rimettente in riferimento ai due indicati propositi della disciplina del Reddito di cittadinanza. Tuttavia, il Tribunale bergamasco ritiene che questo istituto appartenga al novero delle provvidenze destinate «a far fronte al “sostentamento” della persona» (riconoscendo dunque preminenza al carattere assistenziale della provvidenza), dal che la sua riconducibilità «“nell'alveo dei diritti essenziali”» e, conseguentemente, la incompatibilità con la richiesta del requisito del permesso di lungo periodo (ancora dal punto 1 del *Ritenuto in fatto* della sent. n. 19/2022). Questa rappresentazione della misura in parola fornita dal rimettente, come dalla ricorrente, tesa a evidenziarne la sola natura di prestazione assistenziale, viene confutata dalla Corte. Al reddito di cittadinanza la Consulta riconosce un «orizzonte temporale» certamente non di breve periodo, coerente pertanto solo con un soggiorno stabile, nel nostro Paese. Viceversa, mancherebbe “il tempo” e forse anche (la serietà del!) l'intento di perseguire

Sebbene le pronunce fin qui richiamate siano le più significative, non ne mancano altre che pure attengono al Reddito di cittadinanza. Ci si riferisce, in particolare, alla sentenza del 22 gennaio 2021, n. 7, e a quella del 2 luglio dello stesso anno, n. 137<sup>86</sup>. In entrambe, per differenza (nel primo caso, con risorse da utilizzarsi per generici interventi di contrasto alla povertà e, nel secondo, con l'assegno sociale), la Consulta sottolinea, in termini inequivocabili, il valore di misura per il reinserimento lavorativo del Reddito di cittadinanza, ulteriore – come si è già più volte avvertito – rispetto al carattere assistenziale, che pure gli appartiene.

Nella prima delle due sentenze da ultimo richiamate, viene notata, in ispecie, la differenza delle provvidenze previste dalla legge indubbiata rispetto a misure adottate in precedenza. Le prime perseguono la sola finalità di soddisfazione di «un bisogno basilare e immediato dei beneficiari selezionati, genericamente correlato alla loro situazione di povertà, senza la previsione di un progetto di inclusione»; le seconde, invece, erano comprensive di una componente di carattere economico e una d'inclusione sociale, «quest'ultima, in particolare, strutturata mediante la sottoscrizione di un patto cui erano obbligatoriamente tenuti (a pena di decadenza dal beneficio economico) i componenti maggiorenni del nucleo familiare». Si evidenzia, inoltre, «che la previsione impugnata nemmeno contiene alcuna disposizione di coordinamento con la disciplina sul Reddito di cittadinanza», a differenza, anche in questo caso, delle precedenti disposizioni regionali, le quali «si raccordavano con le vigenti misure statali di sostegno al reddito».

Dal complesso di queste osservazioni, la Consulta evince «una soluzione di continuità» delle provvidenze previste dalla previsione impugnata «rispetto al peculiare modello degli interventi che l'hanno preceduta»<sup>87</sup>. Similmente è possibile ricavarne – è questo, in realtà, il punto di nostro interesse – una differenza di finalità delle risorse in oggetto, volte solo a sostenere situazioni di povertà, con il Reddito di cittadinanza, al quale, altrimenti, le relative discipline si sarebbero dovute correlare, così come avvenuto per le precedenti misure, in quanto tese (al pari del Reddito, per l'appunto), sia all'assistenza economica, sia all'inclusione sociale.

---

la riuscita di una così complessa operazione d'inclusione sociale e lavorativa, qual è quella che il Reddito di cittadinanza si propone.

<sup>86</sup> Sulla quale v. V. de Gioia, *Illegittima la revoca dei trattamenti assistenziali dei condannati per mafia e terrorismo che scontino la pena fuori dal carcere*, in *Rivista penale*, n. 7-8/2021, p. 635 ss.; F. Malzani, op. cit., p. 1038 ss.

<sup>87</sup> Punto 3.2 del *Considerato in diritto* della sentenza della Corte costituzionale n. 7/2021.

Nella sentenza n. 137, del Reddito di cittadinanza si dice molto chiaramente che «non ha natura meramente assistenziale, ma anche di reinserimento lavorativo e per tali ragioni [esso è] legato a più stringenti requisiti, obblighi e condizioni»<sup>88</sup>, rispetto a prestazioni volte unicamente a soccorrere uno stato di bisogno. È (solo) in ordine a queste ultime, pertanto, che la Corte costituzionale può pronunciare – come in effetti fa, nel caso in esame – l’illegittimità della norma che introduce la sanzione (accessoria alla condanna penale) della loro revoca<sup>89</sup>, «in violazione dei principi costituzionali (artt. 2, 3 e 38 Cost.), su cui si fonda il diritto all’assistenza»<sup>90</sup>.

A conclusione di questa breve disamina giurisprudenziale, alla Corte costituzionale stessa si può affidare il compito di tirarne le fila, allorché descrive il Reddito di cittadinanza come «una più complessa misura» rispetto alla *sola* garanzia del diritto di ognuno alla sopravvivenza dignitosa; similmente quando aggiunge che, sebbene assicurare tale sopravvivenza rimanga compito della Repubblica «di rilievo costituzionale», questa osservazione non legittima neppure lo stesso Giudice delle leggi «a intervenire “convertendo” verso esclusivi obiettivi di garanzia del minimo vitale» una disposizione dalle «finalità prevalentemente diverse»<sup>91</sup>.

### 3.2. Il Reddito di cittadinanza tra disciplina e applicazione.

La visione unitaria e non frammentata delle necessità dell’individuo, in prima battuta introdotta nel nostro ordinamento dal legislatore del Reddito di inclusione<sup>92</sup>, non è stata

<sup>88</sup> Punto 8.2.1. del *Considerato in diritto* della sentenza della Corte costituzionale n. 137/2021.

<sup>89</sup> Nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere. I giudici costituzionali osservano che è pur vero che i condannati per i reati di particolare allarme sociale «hanno gravemente violato il patto di solidarietà sociale che è alla base della convivenza civile. Tuttavia, attiene a questa stessa convivenza civile che ad essi siano comunque assicurati i mezzi necessari per vivere. // Ciò non accade qualora la revoca riguardi il condannato ammesso a scontare la pena in regime alternativo al carcere, che deve quindi sopportare le spese per il proprio mantenimento, le quali, ove egli sia privo di mezzi adeguati, potrebbero essere garantite solo dalle ricordate provvidenze pubbliche» (punto 8.3.1. del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 137/2021).

<sup>90</sup> Punto 8.2.1 del *Considerato in diritto* della sentenza della Corte costituzionale n. 137/2021.

<sup>91</sup> Punto 4 del *Considerato in diritto* della sentenza della Corte costituzionale n. 19/2022.

<sup>92</sup> Su questa misura, cfr. E. Monticelli, *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2017, p. 1 ss.; N. Maccabiani, *Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà: portata, iter e profili di rilievo costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2017, p. 1 ss.; E. Monticelli, *Reddito di Inclusione: le novità della legge di bilancio*, in *Menabò*, n. 77/2018, reperibile in *Eticaeconomia*, <https://eticaeconomia.it>; C. Agostini e L. Bandera, *Vogliamo combattere seriamente la povertà? Lo strumento per farlo c’è già: si chiama Reddito di Inclusione*, 18 ottobre 2018, reperibile in *Percorsi di secondo welfare*,

sostanzialmente revocata in dubbio dalla misura che l'ha seguita. Col reddito di cittadinanza, infatti, è stata piuttosto assunta una strategia di azione pubblica che individua nell'occupazione lavorativa l'obiettivo da perseguire primariamente – sulla base della stella polare dei principi di cui agli artt. 1, 4, 3, capoverso, della Costituzione –, giacché anche mezzo di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

L'erogazione del beneficio monetario assume il significato di garanzia di una vita dignitosa, mentre si è impegnati nella ricerca di un'occupazione, anch'essa variamente assistita. Sarà poi il lavoro stesso, una volta acquisito, a fare la maggiore parte, consentendo una vita auspicabilmente anche più che dignitosa ed un soddisfacente grado d'inclusione nella società. Questo, almeno, per quanti siano abili al lavoro; altrimenti, secondo il progetto contenuto nel solo Patto d'inclusione sociale, la garanzia di mezzi e d'inclusione opererà, per così dire, in valore assoluto, in assenza cioè dell'obiettivo lavorativo.

La prevalenza accordata dal legislatore del Reddito di cittadinanza ad una delle sue linee d'intervento non esclude, pertanto, come confermato anche dalla lettura operata dalla Corte costituzionale, la valenza e l'operatività delle altre sue finalità, quella assistenziale e quella d'inclusione sociale. Conseguentemente, per la sua complessiva costituzione, la misura rimane sostanzialmente “azione composita”<sup>93</sup> e, per questo, possibile modalità di esplicazione del compito che l'articolo 3, capoverso, della Costituzione intesta alla Repubblica<sup>94</sup>.

La povertà consta, infatti, di un ampio ventaglio di disagi, non solo (talvolta affatto) consistenti in *manca*za di beni materiali, ma anche nella *presenza* di “altri fattori di debolezza, ad essa contigui e correlati”, che s'interrelazionano, nelle dinamiche di vita percorse dall'*homme concret*, risucchiandolo, suo malgrado, in un “centro irreversibile”, ove talvolta non avanza “spazio nemmeno per la fortuna”<sup>95</sup>.

---

*www.secondowelfare.it*; N. De Capite, *Povertà in attesa: risposte adeguate a una realtà in cambiamento*, in *Menabò*, n. 92/2018, reperibile in *Eticaeconomia*, <https://eticaeconomia.it>; M. De Angelis, M. Chiara Pagliarella, A. Rosano e P. G. Van Wolleghem, *Un anno di Reddito di inclusione. Target, beneficiari e distribuzione delle risorse*, in *SINAPPSI*, n. 1-2/2019, p. 2 ss.

<sup>93</sup> R. Casillo, op. cit., pp. 560-561.

<sup>94</sup> Secondo la descrizione che ne dà P. Bozzao, *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali: dialogo virtuoso o interferenze?*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2021, p. 396, la misura consiste in un “sistema “in grado di riconoscere al cittadino laborioso, in modo stabile e permanente, le provvidenze necessarie per rimuovere le situazioni di disagio sociale ed economico che ostacolano la piena partecipazione alla vita del paese e, per questa via, al benessere della collettività organizzata nello Stato”.

<sup>95</sup> A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002, p. 234.

È questa l'idea della povertà per la Costituzione, seppure non espressa. Neppure il termine è menzionato in alcuna sua norma: la *scrittura* della parola ne avrebbe *inchiodato* il senso al significato più comune (e inevitabilmente più urente) di privazione materiale<sup>96</sup>. La visione lungimirante dei nostri Costituenti si è proiettata oltre la miseria del momento, fino ad incontrare le più recenti teorie dei bisogni, intesi – secondo quanto si confida di avere sopra dimostrato – come mancanza di capacità<sup>97</sup> (non diversamente da quanto già osservato riguardo al *Social Investment* e ad evidenziarne, anzi, la comune, sottesa ispirazione).

La Carta non lo dice esplicitamente, è vero, ma quell'idea multidimensionale di povertà si rinviene in tutta la trama delle disposizioni costituzionali, in particolare quelle di garanzia dei diritti sociali, vieppiù come interpretate dal Giudice delle leggi<sup>98</sup>.

Ecco perché la povertà – e le disuguaglianze che si determinano tra chi vi versa e chi non – è ravvisabile in *ogni* situazione che ostacoli lo sviluppo della persona, anche in forma di partecipazione del lavoratore alla vita politica, economica e sociale del Paese, come recita il richiamato secondo comma dell'art. 3 della Costituzione. Il «compito della Repubblica», di cui alla stessa norma di principio, si articola pertanto, più opportunamente, in una misura unitaria ma complessa, atta a contrastare efficacemente varie difficoltà (anche quelle non contemplate e sovvenute da specifiche altre norme), attraverso un sistema integrato di assistenza materiale, d'inclusione sociale e di promozione del lavoro.

Se il disegno del Reddito di cittadinanza soddisfa questi caratteri, non altrettanto può dirsi della sua applicazione. Il momento attuativo della misura ha reso anzi manifesta l'inadeguatezza già insita nel disegno, disvelando la disciplina stessa come conforme a Costituzione, sì, ma solo in una falsa rappresentazione del possibile.

---

<sup>96</sup> Soprattutto al tempo della scrittura, appunto, della Costituzione, che si generò dalle ceneri del secondo conflitto mondiale, con tutto il carico di distruzione e di miseria che questo aveva comportato, diffusamente e acutamente, per la popolazione e per il Paese.

<sup>97</sup> La costante tensione allo sviluppo della persona e all'effettività della sua partecipazione alla vita della comunità è assimilabile, in effetti, alla “*a person's ability to do valuable acts or reach valuable states of being*” [A. Sen, *Capability and Well-Being*, in M. Nussbaum e A. Sen (editors), *The Quality of Life*, Oxford University Press, New York, 1993, p. 30].

<sup>98</sup> Che sia questa la concezione della povertà contemplata nella nostra Carta costituzionale si è ampiamente argomentato, anche con il ricorso ad una significativa giurisprudenza costituzionale, in R. Fattibene, *Povertà e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020. Sia consentito, pertanto, rinviare a questo lavoro monografico per ogni opportuno approfondimento del tema, qui limitandoci invece a delineare quell'idea per quanto utile all'economia del discorso che si sta conducendo. In merito, si confronti anche, se si vuole, Id., *Il carattere multidimensionale della povertà alla luce della pandemia*, in F. Niola e M. Tuozzo (a cura di), *Dialoghi in emergenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 199 ss. Lo stesso dicasi della lettura dell'art. 3, c. 2, Cost., e della relativa coerenza, con essa, della disciplina del Reddito di cittadinanza, che pure si propongono in termini essenziali, di seguito nel testo.

I dissestati Centri per l'impiego, scarsi in risorse, mezzi e competenze, del tutto sottodimensionati, già inadeguati a reggere l'ordinaria loro attività, non avrebbero potuto sostenere un carico di lavoro, peraltro differente dall'usuale, così imponente e centrale per il funzionamento della nuova misura. Né avrebbero saputo esprimere quelle competenze che sono proprie, invece, dei servizi sociali, per il solo fatto di venire individuati dalla disciplina come punto di primo contatto col richiedente il beneficio e deputati, pertanto, a discernere le situazioni di disagio solo lavorativo da quelle da prendersi in carico, invece, per la sola inclusione<sup>99</sup>. Nemmeno sarebbe stato possibile che Centri per l'impiego e servizi sociali dialogassero agevolmente tra loro solamente per il tramite di piattaforme<sup>100</sup>. L'accompagnamento all'inclusione sociale attiva non avrebbe potuto procedere di pari passo con il sostegno economico, tenuto conto dell'inadeguata organizzazione e della scarsa dotazione organica dei relativi servizi territoriali di assistenza<sup>101</sup>. E potrebbe

<sup>99</sup> L'art. 4, c. 4, d.l. n. 4/2019, richiedeva, infatti, entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio, di «rendere dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro tramite l'apposita piattaforma digitale» e proseguiva disponendo: «nel caso in cui l'operatore del centro per l'impiego ravvisi che nel nucleo familiare dei beneficiari [...] siano presenti particolari criticità in relazione alle quali sia difficoltoso l'avvio di un percorso di inserimento al lavoro, per il tramite della piattaforma digitale [...], invia il richiedente ai servizi comunali competenti per il contrasto della povertà, che si coordinano a livello di ambito territoriale, per la valutazione multidimensionale» finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare (ai sensi del comma 5-quater). A. D'Aloia e G. Agolino, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale di protezione sociale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2021, p. 392, osservano, in proposito, che «le politiche per il contrasto alla povertà e le politiche per il lavoro hanno procedure, linguaggi, competenze e forme organizzative assai differenti». Le amministrazioni comunali, pertanto, devono «essere messe nelle condizioni di rilevare lo stato di bisogno dei propri cittadini e d'intervenire con personale qualificato (assistenti sociali, psicologi, educatori) a rendere servizi sociali, oltre che con risorse economiche per l'assistenza (carta acquisti, sostegno del reddito, assistenza abitativa, sostegno alle persone vulnerabili e con disabilità ecc.)». Caritas Italiana, Don Marco Pagniello e Nunzia De Capite (a cura di), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di cittadinanza*, 2021, p. 96, riporta l'opinione di quanti lavorano nel settore delle politiche attive per il lavoro, che pure riconoscono «l'importanza che siano i servizi sociali dei Comuni a prendere in carico i beneficiari, dato che essi si trovano spesso in condizioni di disagio che sono solo marginalmente riconducibili alla disoccupazione».

<sup>100</sup> L. Valente, *Reddito di cittadinanza e politiche attive per il lavoro, oggi*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2021, pp. 393-394. Per i vari malfunzionamenti nell'interoperabilità delle piattaforme GePI e MyANPAL, cfr. Caritas Italiana, *Lotta*, op. cit., schema p. 148. Per le varie rigidità e complessità della piattaforma Gepi, in particolare, si veda ancora Caritas Italiana, *ivi*, pp. 103-105. Cfr. anche C. Saraceno, D. Benassi e E. Morlicchio, *La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 184, che lamentano la generica abitudine di servizi occupazionali e sociali ad operare «indipendentemente gli uni dagli altri».

<sup>101</sup> Come vien fatto notare in Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, ottobre 2021, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it), p. 66, «diversamente dalla componente di sostegno economico, l'entrata a pieno regime della componente di attivazione sociale è necessariamente più lenta, in quanto richiede la riorganizzazione e il rafforzamento del sistema dei servizi di assistenza sociale del territorio, per garantire l'implementazione del modello di intervento prefigurato dalla norma, fortemente integrato. Si tratta in sostanza di far fronte ad una svolta paradigmatica, che chiede agli Ambiti territoriali sociali (ATS) di cui alla Legge 328/2000 di adeguare i propri assetti organizzativi e garantire una maggiore integrazione tra i servizi sociali e con la filiera dei servizi regionali per il lavoro e la salute). La Commissione è preoccupata soprattutto del dato per il quale la quantità di risorse professionali disponibili in proporzione agli abitanti continua ad attestarsi sensibilmente al di sotto della media nazionale proprio nelle Regioni in cui è più alta la

proseguire ben oltre l'elenco delle inadeguatezze ed inefficienze<sup>102</sup>, tutte invero facilmente prevedibili.

D'altro canto, lo stesso decreto-legge istitutivo del Reddito di cittadinanza richiamava, tra le premesse esplicitate, «la straordinaria necessità e urgenza di dare corso ad una generale razionalizzazione dei servizi per l'impiego, attraverso una riforma complessiva delle strutture esistenti nonché ad una più efficace gestione delle politiche attive». Questo passaggio disvela un legislatore consapevole della pregressa inadeguatezza della *macchina*, ma forse non del fatto che l'implementazione della nuova misura avrebbe comportato, per essa, solo un aggravio di complicato lavoro, non consistendo invece affatto in un intervento riformatore e neanche di solo potenziamento.

Sicuramente l'intervenuta pandemia si è resa concausa della fallimentare implementazione dell'istituto, per la stasi delle attività produttive che ha provocato, per il collasso dell'economia che ne è derivato e il conseguente vertiginoso aumento della povertà, nonché – circostanza rilevante in ordine al basilare funzionamento del meccanismo attuativo della misura – per l'impossibilità stessa di condurre i colloqui tra i beneficiari del reddito e gli operatori che avrebbero dovuto assisterli nel previsto percorso<sup>103</sup>. Si è trattato, tuttavia, di un'aggravante solo *occasionale*, come sempre accade per le crisi, tanto più quando gravi e multiformi. Le cause profonde e permanenti, come detto, rimangono essenzialmente strutturali<sup>104</sup>.

---

concentrazione di beneficiari di Rdc». Sulla base di analoghe osservazioni, Caritas Italiana, F. De Lauso e W. Nanni (a cura di), *Oltre l'ostacolo. Rapporto 2021 su povertà ed esclusione sociale*, reperibile in *Caritas Italiana*, <https://archivio.caritas.it>, p. 44, conclude che si dovrebbe provvedere ad irrobustire i servizi sociali locali e migliorarne il coordinamento con la rete del *welfare* territoriale, sia ampliandone la dotazione organica (assunzione di assistenti sociali), sia assicurando la collaborazione della Banca Mondiale, nella traduzione operativa delle indicazioni normative e delle opportunità finanziarie loro rese disponibili.

<sup>102</sup> Con C. Buzzacchi, *Reddito*, cit., p. 84, può osservarsi, conclusivamente, che, “per traguardi tanto ambiziosi”, quali quelli indicati dal provvedimento legislativo istitutivo del Reddito di cittadinanza, “occorreva approntare un'apposita macchina organizzativa e coinvolgere competenze specifiche e mirate, che non possono essere sottovalutate o reclutate in maniera improvvisata se in gioco ci sono interessi che dipendono da strumenti complessi di *policy*”.

<sup>103</sup> Le misure di contenimento della diffusione del virus hanno necessitato anche la chiusura dei Centri per l'impiego, con conseguente sospensione del previsto obbligo dei colloqui e costringendo i cd. *navigator* a lavorare a distanza.

<sup>104</sup> A conferma, i dati antecedenti al tempo della pandemia, come riportati da A. D'Aloia e G. Agolino, op. cit., p. 352: “solamente l'1,7% dei destinatari della misura (39.760 persone) aveva ottenuto un contratto di lavoro, trattandosi, peraltro, nella maggioranza dei casi di contratti a tempo determinato”. Per i dati relativi alla condizione occupazionale dei beneficiari del reddito, con riferimento a tutto il periodo di svolgimento della misura, comprensivo, dunque, anche della fase pandemica e fino al 30 settembre 2021, v. ANPAL, *Reddito di cittadinanza. Condizione occupazionale dei beneficiari RdC*, nota n. 7/2021, o, se si preferisce, il relativo *Long abstract, Beneficiari del Reddito di cittadinanza al 30 settembre 2021 – focus sulla condizione occupazionale*, dicembre 2021, nonché l'aggiornamento dei dati al 31 dicembre 2022, in ANPAL, *Reddito di cittadinanza*, nota n. 10/2023. I documenti citati sono tutti reperibili in ANPAL - Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro, [www.anpal.gov.it](http://www.anpal.gov.it). Per un'accurata analisi dei dati, sia relativa al livello di

In conclusione, della *disciplina* formale delle più recenti misure adottate nel nostro Paese a sostegno del reddito, si è apprezzata l'imbricazione di elementi di diversa natura, le plurime linee di azione in essa operanti. I modelli così delineati sono parsi corrispondere alla previsione costituzionale degli interventi dello Stato sociale a contrasto delle *varie povertà*. Tuttavia, la pur teoricamente affermabile conformità del Reddito di cittadinanza all'art. 3, c. 2, Cost., dopo tre anni di sua *applicazione* ed oramai sostanzialmente dismesso<sup>105</sup>, ci appare piuttosto un simulacro, una mera *imago*.

#### 4. Prospettive di compatibilità tra i due ambiti d'intervento, nazionale e sovranazionale, anche alla luce dell'annunciata nuova misura d'inclusione sociale e di attivazione lavorativa.

Se la ragione dell'indagine, come dichiarata nell'*incipit*, è consistita nella consapevolezza che la convergenza tra i modelli sovranazionale e nazionale dell'intervento a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale è essenziale per un'azione efficace, il suo svolgimento ne ha mostrato una tendenziale realizzazione. Su entrambi i fronti si è riscontrata, infatti, un'attenzione multipla alle categorie bisognose che tiene assieme tre essenziali linee di azione – politiche attive per il lavoro, politiche d'inclusione sociale e sovvenzioni economiche –, così mirando ad uno sviluppo complessivo della persona e delle sue capacità e aderendo ad un concetto di povertà molteplice.

---

copertura della misura, sia ai risultati in termini di attivazione della persona ai fini lavorativi, v. L. Pesenti, *Il reddito di cittadinanza come risposta alla povertà: qualche valutazione sui risultati dell'applicazione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2021, pp. 364-368. C. Buzzacchi, *Reddito*, cit., p. 83, ricorda che la scarsa riuscita della misura aveva già indotto il Governo, nell'autunno del 2021, "a dubitare dell'opportunità di una prosecuzione nella medesima direzione. L'investimento finanziario era infatti apparso sproporzionato rispetto all'efficacia che il congegno di sostegno al disagio ha dimostrato". Si scelse, tuttavia, di proseguire con il Reddito di cittadinanza, ma con requisiti di accesso modificati. Cfr., in proposito, R. Mania, *Il reddito di cittadinanza resterà. Ma Draghi ha un piano per una riforma: azioni più forti per l'occupazione*, in *la Repubblica*, 7 settembre 2021.

<sup>105</sup> Come può leggersi in *Camera dei deputati. Documentazione parlamentare, La riforma del Reddito di cittadinanza*, <https://temi.camera.it>, «La legge 29 dicembre 2022, n. 197, ha disposto alcune modifiche alla disciplina del reddito di cittadinanza applicabile nel 2023, in vista della soppressione di tale istituto e della pensione di cittadinanza dal 2024, nell'ambito di una più ampia riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva. // Contestualmente, ha istituito un *Fondo per il sostegno alla povertà e all'inclusione attiva*, nel quale confluiscono parte delle economie derivanti dalla soppressione dell'istituto del reddito e della pensione di cittadinanza e dall'azzeramento della relativa autorizzazione di spesa (precedentemente prevista in misura pari a 8.784,9 milioni di euro l'anno). La sezione indica in misura pari a 7.076,10 mln di euro per l'anno 2024 ed a 7.076,70 mln di euro per l'anno 2025 le risorse del Fondo per il sostegno alla povertà e all'inclusione attiva».

Al netto, almeno, delle differenze tra le diverse stagioni storiche e tra i motivi ideali che hanno rispettivamente ispirato i nostri Costituenti e i costruttori dell'Unione europea: mentre i primi sono stati orientati primariamente dallo *sviluppo della persona* in condizioni di eguaglianza e dalla sua centralità nel sistema giuridico di riferimento<sup>106</sup>, i secondi hanno ravvisato nell'accrescimento delle capacità della persona principalmente una maniera per sostenere lo *sviluppo economico* dell'eurozona. Il punto di fusione tra le due visioni è comunque significativo. Entrambe, infatti, spostano l'attenzione dai soli beni e risorse materiali verso capacità e libertà dell'individuo. Al pari, entrambe necessitano che l'ambiente nel quale questi si trova a condurre la sua azione debba fornire le condizioni per favorirne il processo di emancipazione personale e sociale.

Rimangono diversi, ovviamente, gli ambiti e le modalità di azione. All'Unione europea, quale livello di governo sovranazionale, ritenutane la limitatezza delle competenze in campo sociale ed occupazionale<sup>107</sup>, spetta fornire soprattutto linee guida agli Stati membri circa la triplice ed integrata azione, sul versante del sostegno economico (sotto la forma, in particolare, del reddito minimo), degli interventi sociali e delle politiche occupazionali; nonché promuovere l'uniformità delle relative discipline, già in atto o da riformare, presso gli stessi Stati. Alla Repubblica (vale a dire ad ogni soggetto dello Stato-ordinamento), invece, spetta prevedere interventi di assistenza al disagio, che, attraverso erogazioni monetarie e servizi, soddisfino bisogni materiali e promuovano capacità: azioni composite – si diceva –, in quanto combinazione sinergica dell'uno e dell'altro tipo di assistenza, in corrispondenza con una concezione unitaria dello sviluppo della persona.

In effetti, a seguito dell'indagine svolta, del Reddito di cittadinanza può dirsi che, nel corrispondere alla tipologia d'intervento a cui sembra alludere il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, esso aderisce, al contempo, anche alla politica che, con il *Social*

---

<sup>106</sup> Sulla centralità e lo sviluppo della persona nella nostra Costituzione, esiste una copiosissima bibliografia, che è evidentemente ultroneo rammentare, per quanto qui interessa. Si vedano peraltro almeno S. Rodotà, *Dal soggetto alla persona*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007; P. Zatti, *Persona giuridica e soggettività*, Cedam, Padova, 1975; M. Dogliotti, *Diritti della persona ed emarginazione: minori, anziani, handicappati*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 4/1987, p. 361 ss.; N. Lipari, *Diritto e promozione umana*, in *Studium*, n. 4/1976, p. 499 ss.; U. Rescigno, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Il Mulino, Bologna, 1996, part. p. 390; A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi.it*, n. 17/2013, C. Colapietro, *Il valore centrale della persona umana e della sua dignità nel disegno costituzionale: un controlimite ad una indiscriminata compressione dei diritti in nome dei vincoli di bilancio*, in E. Bilotti, D. Farace e M. C. Malaguti (a cura di), *Cultura giuridica per un nuovo umanesimo*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2015, p. 121 ss.; v. M. Dogliani e C. Giorgi (a cura di), *Art. 3. Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017, p. 71 ss.; C. Colapietro, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, part. pp. 124-127.

<sup>107</sup> Affari UE, *Europa sociale: le politiche sociali dell'Unione Europea*, 2 marzo 2023, reperibile in *Parlamento europeo*, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

*Investment*, si è inteso promuovere nell’ambito dei sistemi assistenziali dei Paesi membri dell’Unione europea. La misura, anzi, configurandosi “al tempo stesso come intervento assistenziale, strumento di politica attiva del lavoro, meccanismo di investimento sociale”, ha rappresentato “un *unicum* (per eccesso) a livello europeo”<sup>108</sup>. Questo atteggiarsi, “almeno nella narrazione politica”, ha costituito “la vera chiave di volta della misura, cioè l’avvio dell’Italia verso un approccio delle politiche socio-assistenziali orientato in modo esplicito al paradigma europeo del *social investment*”<sup>109</sup>.

Ciò che è apparso sfuggente, alla fine dell’analisi, è però il giusto equilibrio tra le tre componenti, costantemente a rischio di uno sbilanciamento a favore, ora del sussidio economico, ora dell’attivismo per il lavoro. Entrambi, quando perseguiti in valore assoluto – quale fine e non come mezzo di sviluppo della persona –, rischiano di tramutarsi in motivi di dipendenza dal bisogno, anziché fungere da fattori di liberazione da esso. L’osservazione in precedenza svolta sul Reddito di cittadinanza, in particolare in punto di sua concreta applicazione, rispetto alle astratte previsioni della disciplina, ha mostrato come l’inadeguata organizzazione e funzionalità dei servizi portanti della misura ne abbiano inficiato l’efficacia in maniera sostanziale, in particolare ostacolando la possibilità di una tripla e sinergica linea d’intervento.

Alle difficoltà logistiche già segnalate va aggiunto, peraltro, il carico comportato dall’“eccezionalismo italiano in materia”<sup>110</sup>. La lentezza e la complessità del percorso che ha condotto a questo provvedimento ha influito anch’esso sulla sua debole riuscita. L’esito, a cui pure si è giunti, ha infatti portato “con sé un forse inevitabile carico di aspettativa (anche in termini politico-elettorali)”, che lo ha esposto “al grande rischio di subire una distorsione in senso assistenziale non compatibile con le logiche di investimento sociale perseguite da analoghi strumenti in altri paesi europei”<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> L. Pesenti, op. cit., p. 364.

<sup>109</sup> *Ivi*, p. 368.

<sup>110</sup> L. Pesenti, op. cit., p. 359. Sull’anomalia italiana costituita dall’assenza, per lungo tempo, di un sistema uniforme di reddito minimo, cfr. E. Granaglia, *La povertà oggi in Italia. Recenti tendenze e quattro nodi critici*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2017.

<sup>111</sup> L. Pesenti, op. cit., p. 359. Lo stesso A. segnala “una effettiva (seppur contenuta) capacità della misura di diminuire l’intensità della povertà (indice che misura in termini percentuali quanto la spesa mensile delle famiglie povere sia in media al di sotto della linea di povertà, ovvero «quanto poveri siano i poveri»)”. Le statistiche Istat sulla povertà per l’anno 2020 registrano “infatti una riduzione di questo valore (dal 20,3% al 18,7%) in tutte le ripartizioni geografiche, confermando dunque un effetto positivo delle misure messe in campo (oltre al Rdc/Pdc anche il reddito d’emergenza) per contrastare il crescente bisogno sociale nel nostro paese” (*ivi*, p. 369).

Non a caso i rimedi suggeriti alle mancanze del Reddito di cittadinanza sono andati nel senso del rafforzamento degli elementi più capacitanti in esso presenti, al fine di scongiurare l'ipotesi di “facili derive workfaristiche”<sup>112</sup> e collocarlo, piuttosto, in una prospettiva “in grado di tenere insieme «assistenza» e «promozione umana» (entrambe radicate nel tessuto dei principi della Costituzione italiana)”<sup>113</sup>.

Sotto il profilo delle politiche attive per il lavoro, se ne è proposto, in particolare, il potenziamento in termini di fattori di generatività<sup>114</sup>, anche rafforzando quelli che già vi erano inclusi, quale la partecipazione ai progetti utili alla collettività, “attivabili dai Comuni, anche con l'aiuto del Terzo Settore”<sup>115</sup>. Rivolgersi a quest'ultimo sarebbe auspicabile<sup>116</sup>, al fine di conseguire una migliore *capacitazione* di quanti sono coinvolti nella misura, vuoi sul versante socio-assistenziale, vuoi su quello lavoristico. Si potrebbe valorizzare la possibilità riconosciuta alle organizzazioni che vi operano di sviluppare «forme di co-programmazione e co-progettazione» con la Pubblica Amministrazione<sup>117</sup>, con particolare riguardo alle cooperative sociali, le quali hanno, per definizione, «lo scopo

<sup>112</sup> A. D'Aloia e G. Agolino, op. cit., p. 354.

<sup>113</sup> V. Casamassima, *Reddito «di cittadinanza» e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3/2020, p. 461.

<sup>114</sup> Cfr. Fondazione Emanuele Zancan, *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Il Mulino, Bologna, 2012; Id., *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla povertà. Rapporto 2014*, Il Mulino, Bologna, 2014. Riguardo al ruolo fondamentale che il Terzo settore può svolgere in una logica di *welfare* generativo, v. le riflessioni di Emanuele Rossi, riportate in *Con il welfare generativo, “disoccupati al servizio della comunità coinvolgendo il terzo settore”*, 8 aprile 2014, in *Redattore sociale*, [www.redattoresociale.it](http://www.redattoresociale.it).

<sup>115</sup> In particolare, A. D'Aloia e G. Agolino, op. cit., pp. 353, 354, auspicano il rafforzamento di tali progetti, previsti dall'art. 4, c. 15, d.l. n. 4/2019 (quali “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”). Gli AA. attribuiscono la scarsa applicazione di questa disposizione prevalentemente alle difficoltà dei Comuni, sia finanziarie (rispetto, ad es., all'attivazione delle assicurazioni a favore dei beneficiari), sia logistiche (conseguenti, ad es., all'esiguità del personale comunale che vi può essere addetto), a fronte di una procedura di attivazione complessa, la quale richiede, peraltro, sinergie con i Centri per l'impiego, già afflitti, a loro volta, da gravi carenze organizzative. È la stessa *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, cit., p. 82, ad evidenziare il sottodimensionamento dei Comuni rispetto alla potenziale platea di beneficiari tenuti a partecipare ai Progetti. L. Valente, op. cit., p. 382, sottolinea il “forte impatto comunicativo” dei progetti in parola, attraverso i quali il beneficiario del sostegno economico ha l'occasione di dimostrare la sua disponibilità “a concorrere al bene della comunità”.

<sup>116</sup> Per l'importanza del ruolo che gli enti del Terzo settore, oltre che i privati, possono assumere, nel contrasto alla povertà, v. C. Franchini, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 186-194. Per la concezione dell'inclusione sociale quale “funzione sociale diffusa” e per l'azione che anche a riguardo può svolgere il Terzo settore, v. L. Caselli, *Stato sociale e Terzo settore*, in *Oikonomia*, n. 3/2013, p. 39.

<sup>117</sup> Art. 55, c. 1, d.lgs. n. 117/2017, recante il *Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*.

di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini»<sup>118</sup>.

Proposte di riforma (differenti ma di analogo segno) sono pervenute pure dal *Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza*<sup>119</sup> che, con sguardo volto al complessivo funzionamento della misura, osserva che «l'aver iniziato l'erogazione monetaria senza aver prima provveduto a mettere in grado i servizi – centri per l'impiego, servizi sociali territoriali – di far fronte ai nuovi compiti loro assegnati [...] ha fortemente disallineato sostegno monetario e iniziative di attivazione». L'organismo ne ha fatto conseguire la necessità di «rendere il Reddito di cittadinanza più efficace rispetto agli obiettivi, sia implementando pienamente *tutte* le sue componenti, sia correggendo quegli aspetti della normativa che si sono rivelati particolarmente critici, vuoi nell'individuazione dei poveri vuoi nell'efficacia delle misure di integrazione sociale e accompagnamento al lavoro»<sup>120</sup>.

Tuttavia, proprio il Governo in seno al quale la Commissione era stata istituita<sup>121</sup> non sembra averne tenuto in conto le risultanze, considerato che, con la legge di Bilancio 2022<sup>122</sup>, si è provveduto a rafforzare l'apparato sanzionatorio della misura per il caso di rifiuto della proposta di lavoro<sup>123</sup>. Indotto probabilmente da quanti lamentavano di non trovare disponibilità agli impieghi offerti presso i percettori del Reddito, siffatto intervento

---

<sup>118</sup> Art 1, c. 1, l. n. 381/1991, recante la *Disciplina delle cooperative sociali*. Tale scopo – specifica, di seguito, la disposizione –, viene perseguito attraverso «la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi [...]» [lett. a)], oppure «lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate» [lett. b)].

<sup>119</sup> Istituito, ai sensi dell'art. 10, c. 1-bis, d.l. n. 4/2019, con decreto del 15 marzo 2021, dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Andrea Orlando, con il compito di “aiutare a far evolvere” lo strumento del Reddito di cittadinanza, “concentrandosi sullo stimolo alla formazione e al ricollocamento nel mondo del lavoro di chi ne beneficia”, come dichiarato dallo stesso Ministro (*Insedimento del Comitato Scientifico sul Reddito di Cittadinanza*, 23 marzo 2021, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)). In qualità di rappresentante del Ministro, questo Comitato è stato presieduto dalla Prof.ssa Chiara Saraceno.

<sup>120</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, cit., p. 3 (corsivi nostri).

<sup>121</sup> In seguito, in ragione delle dimissioni della Prof.ssa Chiara Saraceno, rassegnate il 2 novembre 2022, nonché «alla luce dell'insediamento del nuovo vertice politico» (il Governo Meloni), si sarebbe proceduto «ad un aggiornamento della composizione del Comitato scientifico [...], nonché all'implementazione delle funzioni dello stesso alla luce delle nuove linee di indirizzo strategico del Governo ed all'aggiornamento del progetto di ricerca e monitoraggio delle misure» (dal decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Marina Elvira Calderone, del 20 febbraio 2023).

<sup>122</sup> L. n. 234/2021, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*.

<sup>123</sup> In particolare, l'art. 1, c. 67, della legge in parola ha stabilito la riduzione del beneficio economico mensile, previsto dal Reddito di cittadinanza, «di una somma pari a 5 euro per ciascun mese a partire dal mese successivo a quello in cui si è eventualmente rifiutata un'offerta di lavoro congrua [...]».

ne ha piuttosto premiato la natura lavoristica, adombrandone, anziché arginandone, una connotazione in senso workfaristico.

Va anche segnalato, però, che il *Piano nazionale di Ripresa e Resilienza* adottato dallo stesso Esecutivo<sup>124</sup>, in punto di «Integrazioni del Piano con il semestre europeo», richiama la Raccomandazione specifica per il Paese n. 2 del 2019<sup>125</sup> anche laddove richiede di «garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili»<sup>126</sup>.

In effetti il Piano prevede la «Promozione della integrazione territoriale dei servizi per l'impiego con gli altri servizi, in particolare quelli sociali e quelli per l'istruzione e la formazione»<sup>127</sup>. L'intervento (che pure ci preme particolarmente evidenziare) è a sua volta compreso in una linea d'investimento più ampiamente dedicata al «Potenziamento dei centri per l'impiego»<sup>128</sup>, finalizzata a «favorire processi di miglioramento dell'offerta di servizi di qualità, analisi dei fabbisogni di competenze, definizione di piani formativi individuali, servizi efficaci di accoglienza, orientamento e presa in carico»<sup>129</sup>.

La già citata Raccomandazione del 2019 considerava infatti che «migliorare i servizi pubblici per l'impiego, fornendo maggiori risorse e servizi di migliore qualità, è fondamentale per attuare la riforma del nuovo reddito di cittadinanza» e richiedeva, in

---

<sup>124</sup> Trasmesso il 30 aprile 2021, dal Governo Draghi alla Commissione europea, indi al Parlamento italiano. Il 22 giugno 2021, la Commissione europea ha pubblicato la relativa *Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio* e, il 13 luglio 2021, il Consiglio europeo ha definitivamente approvato il *Piano nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia*, con *Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*. Il piano è reperibile in *Governo Italiano. Presidenza del Consiglio dei Ministri, www.governo.it*.

<sup>125</sup> *Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*, del 2 luglio 2019, reperibile in *Consiglio dell'Unione europea, https://data.consilium.europa.eu*. Lo stesso *Piano nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 25, rammenta che il punto b) dell'art. 18(4) del *Dispositivo per la ripresa e la resilienza* «richiede di spiegare come il Piano per la ripresa e la resilienza contribuisca ad affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide, individuate nelle pertinenti Raccomandazioni specifiche per paese [...]».

<sup>126</sup> *Piano nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 26. L'espressione richiamata nel testo (e nel Piano) è rinvenibile al punto 2 della *Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia*, cit. Nella sua interezza, il relativo passaggio raccomandava al nostro Paese di adottare provvedimenti, nel 2019 e nel 2020, al fine d'«intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso; garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano in particolare i giovani e i gruppi vulnerabili; sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità; migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali».

<sup>127</sup> *Piano nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 204.

<sup>128</sup> Investimento 1.1, nell'ambito della Componente 1.1, intestata alle «Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione», parte, a sua volta, della Componente 1, dedicata alle «Politiche per il lavoro», nell'ambito della Missione 5, su «Inclusione e coesione».

<sup>129</sup> *Piano nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 207.

particolare, che venissero «dotati di personale qualificato e in numero sufficiente». Sebbene potessero apprezzarsi alcuni recenti miglioramenti, si osservava altresì che «l'efficienza complessiva dei servizi pubblici per l'impiego e la loro capacità di trovare posti di lavoro per i disoccupati resta[va]no modeste, le prestazioni varia[va]no notevolmente tra le regioni e l'integrazione con le politiche sociali ed educative [era] limitata [...]»<sup>130</sup>.

Tirando le fila del discorso, i punti di maggiore sofferenza, che hanno distanziato il Reddito di cittadinanza, ad un tempo, dal modello costituzionale e da quello sociale europeo, si coagulano nell'inadeguatezza organizzativa dei servizi e nella scarsa integrazione tra le politiche attive per il lavoro e le politiche sociali.

Quest'ultima mancanza ci sembra invero preoccupante più della prima. In astratto potrebbe raggiungersi, seppure con colpevole ritardo, un livello sufficiente di efficienza dei servizi, grazie ad interventi adeguati e a finanziamenti importanti, ma la loro scarsa reciproca integrazione permanerebbe, in quanto insita nella disciplina stessa<sup>131</sup>, rispetto alla quale si registrano, sì, plurime linee d'intervento, ma non il loro intrecciarsi.

Può cogliersi anzi una sorta di *décalage* delle attività a favore dell'integrazione sociale lungo la via delle misure di contrasto alla povertà – dal Reddito di inclusione, al Reddito di cittadinanza, a ciò che sta per avvicinarsi a quest'ultimo – rispetto alla tendenza opposta osservabile riguardo all'attivazione a favore dell'occupazione.

“Nei diversi passaggi che hanno portato all'introduzione di una misura di reddito minimo per i poveri in Italia, [...] l'attivazione è stata sempre più ristretta allo svolgimento di tutte le attività necessarie per diventare «occupabili». Altre misure di «attivazione» e di «integrazione sociale» sono diventate sempre più marginali”, tant'è che, nel Reddito di cittadinanza, pur previste, queste venivano riferite ai soli inoccupabili, tali in ragione delle loro personali circostanze. “I teoricamente «occupabili» e le loro famiglie, compresi i figli minorenni, sembrano non avere nessun altro bisogno di sostegno e integrazione sociale”<sup>132</sup>. Insomma, non solo le due linee di servizio si correlano scarsamente fra di loro, ma l'una – quella lavoristica – prevale sempre più sull'altra. Eppure i bisogni inerenti la socialità e

<sup>130</sup> Punto 16 del *Considerando della Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia*, cit.

<sup>131</sup> Pur sempre da apprezzarsi – come difatti lo è stata, secondo quanto riporta Caritas Italiana, *Lotta*, op. cit., p. 95 –, per aver comunque combinato “l'erogazione di un beneficio economico alla predisposizione di un progetto finalizzato ad aiutare il nucleo beneficiario a superare la propria condizione di disagio”, conformemente ad una visione della povertà come fattore multidimensionale. In questo modo, infatti, secondo M. Baldini e C. Gori, *Il reddito di cittadinanza*, in *il Mulino*, n. 2/2019, p. 271, si riconosce, come già in precedenza con il Reddito di inclusione, “che spesso la povertà è legata ad aspetti diversi da quello lavorativo, siano essi familiari, di salute, di istruzione, psicologici, abitativi, relazionali e altri”.

<sup>132</sup> C. Saraceno, D. Benassi e E. Morlicchio, op. cit., p. 203.

l'inclusione partecipano in maniera decisiva a comporre lo stato della povertà, multidimensionalmente considerato. Peraltro, rimanendovi immersi, difficilmente – o molto più difficilmente, almeno – si riesce a conseguire un'occupazione. In un circolo chiaramente vizioso, il lavoro (in quanto non acquisito) non può a sua volta svolgere quel ruolo, che pure gli è proprio, di attivatore o facilitatore dell'inclusione, intesa anche come partecipazione (dei lavoratori, appunto) all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. In tal modo, il circolo virtuoso disegnato dal secondo comma dell'articolo 3, rimane solo sulla Carta, per quanto costituzionale.

Nemmeno la misura che sostituirà il Reddito di cittadinanza<sup>133</sup> sembra predisporre a trasporre dalla Carta alla realtà la virtuosità del circolo. Per quanto ad oggi se ne sa, il nuovo intervento, ancora allo studio del Governo, realizza piuttosto quella previsione di restrizione della portata del beneficio economico<sup>134</sup> e d'inasprimento dei requisiti di

---

<sup>133</sup> In ragione di questo avvicendamento, si dovrebbe poter richiedere il Reddito di cittadinanza fino al 31 agosto 2023 e, ad ogni modo, esso verrebbe erogato, al più, fino al termine dell'anno.

<sup>134</sup> È quanto può dirsi, ad oggi, con riferimento all'Assegno di inclusione (questa la denominazione della più recente versione, comunque ufficiosa, della misura destinata a sostituire il Reddito di cittadinanza, ma per i soli non occupabili), in base alle notizie diffuse a riguardo dagli organi di stampa (nel momento stesso, peraltro, in cui si licenzia il presente testo). Le maggiori perplessità sono rivolte però alla esiguità del beneficio economico connesso allo Strumento di attivazione, destinato ai soli occupabili (sostanzialmente i poveri che siano in condizioni di lavorare, tra i diciotto e i cinquantanove anni), d'importo massimo di trecentocinquanta euro mensili, erogati solo nel caso di partecipazione ad attività formative o a progetti utili alla collettività, per il tempo del loro svolgimento e comunque per un periodo massimo di dodici mensilità (cfr. T. Coluzzi, *Arriva l'assegno di inclusione, il nuovo reddito di cittadinanza: come funziona e chi riguarda*, del 28 aprile 2023, e A. Girardi, *Addio al Rdc, come funzioneranno Assegno di inclusione e Strumento di attivazione dal 2024*, del 29 aprile 2023, entrambi reperibili in [fanpage.it](http://fanpage.it), [www.fanpage.it](http://www.fanpage.it)). Si è appreso, invero, anche di una possibile riduzione della durata dell'erogazione del beneficio monetario: quantomeno, così è parso rispetto ad una prima stesura del provvedimento. M. Baldini e D. Pacifico, *Riforma del sostegno contro la povertà: una prima valutazione*, 17 marzo 2023, reperibile in [lavoce.info](http://lavoce.info), <https://lavoce.info>, hanno riscontrato, nella bozza della Misura di Inclusione Attiva (vale a dire la prima versione della nuova misura), “un aspetto particolarmente critico” per l'appunto nella durata limitata del sussidio: essendo stata prevista la cessazione dell'erogazione, per diciotto mesi dopo il secondo rinnovo, “non è chiaro” – osservavano gli AA. – “come le famiglie (povere)”, durante tale periodo, “riusciranno a trovare dei mezzi di sostentamento”. Gli stessi consideravano, peraltro, che “questo aspetto sarebbe un'eccezione assoluta a livello internazionale. Non esiste infatti un solo paese Ue in cui la durata del programma nazionale di contrasto alla povertà sia limitata per legge. Semmai, sono previsti dei riesami periodici (ogni 6-18 mesi) per verificare la sussistenza dello stato di bisogno”. Consimili notazioni, probabilmente, alla fine hanno pesato. Le notizie da ultimo diffuse sull'Assegno di inclusione, riportano la durata dell'erogazione del beneficio sostanzialmente a quella che è già stata propria del Reddito di cittadinanza, vale a dire diciotto mesi rinnovabili per altri dodici, previa sospensione di un mese (cfr. Redazione ANSA, *Addio al Rdc, dal 2024 arriva l'assegno di inclusione*, 29 aprile 2023, reperibile in [ANSA.it](http://ansa.it), [www.ansa.it](http://www.ansa.it)).

percepibilità<sup>135</sup> che pure era stata avanzata<sup>136</sup>; rafforza, inoltre, le relative condizionalità, in particolare sotto forma di limitazione della possibilità di rifiuto delle proposte di lavoro<sup>137</sup>. Soprattutto, le incerte notizie, pure in continua sovrapposizione, che trapelano circa la nuova misura, ancora in fase di elaborazione, sembrano dare continuità al sopra lamentato *décalage* delle attività a favore dell'integrazione sociale.

In ordine al primo aspetto – la ben probabile riduzione del sussidio monetario –, ci si limita a segnalare, in punto di coerenza delle politiche nazionali con le linee guida promananti dall'Unione europea, l'importanza di sorvegliare che la sua determinazione abbia un andamento almeno in linea con quello tracciato nella Raccomandazione del Consiglio inizialmente richiamata<sup>138</sup>, a partire dal procedimento da seguire, vale a dire «una metodologia trasparente e solida definita conformemente al diritto nazionale e coinvolgendo i pertinenti portatori di interessi»<sup>139</sup>.

---

<sup>135</sup> Di seguito, la conclusione a cui sono addivenuti, in merito, M. Franzini, G. Gallo e M. Raitano, *Dopo il reddito di cittadinanza, verso la MIA. I probabili cambiamenti*, 14 marzo 2023, in *Menabò*, n. 189/2023, reperibile in *Eticaeconomia*, <https://eticaeconomia.it>, a seguito dell'analisi condotta sulla prima bozza del provvedimento (ancora la Misura di Inclusione Attiva), avvalendosi di un modello di micro-simulazione statico. I risultati indicano che «la riforma del «lato monetario» del reddito minimo italiano ridurrebbe il numero di potenziali beneficiari». In questo modo e considerando anche la contestuale riduzione dell'ammontare del beneficio, si attenuerebbe, però, la capacità della misura di contrastare povertà e disuguaglianza. Riguardo, in particolare, all'introdotta differenza tra nuclei familiari occupabili e non occupabili (questi ultimi essendo quelli che presentano, tra i componenti, minori, persone con disabilità o di età superiore ai sessant'anni), gli AA. ritengono che possa essere causa di «iniquità orizzontali – cioè trattamenti differenziati a parità di condizioni di disagio – che si aggiungerebbero a quelle già esistenti. Sono considerazioni critiche che ben possono trasparire sul più recente disegno della misura, l'Assegno di inclusione, basandosi anch'esso sulla medesima ripartizione tra le due categorie di aventi diritto (cfr. nota precedente).

<sup>136</sup> M. Jessoula e M. Natili, *Explaining Italian “exceptionalism” and its end: Minimum income from neglect to hyper-politicization*, in *Social Policy & Administration*, n. 5/2020, p. 610, già al tempo della istituzione del Reddito di cittadinanza, avanzavano una previsione sui futuri scenari del reddito minimo in Italia che oggi sembra trovare riscontro. Gli AA. infatti osservavano che *“the League’s substantial green light to the adoption of RdC suggests that if strong demand and changed competition dynamics in a fragmented pluralist party system were key for the full institutionalization of MIS, under these conditions policy reversals are much more unlikely than in the past two decades. Rather than full abrogation, restriction on benefit generosity and/or tightening of eligibility requirements for certain social groups are more plausible in case of a future centre-right government in Italy”*.

<sup>137</sup> Nel contesto della presunta disciplina della prima versione della nuova misura, la Misura di Inclusione Attiva, veniva disposta la decadenza per il caso in cui uno dei componenti il nucleo familiare non dovesse accettare, senza giustificato motivo, la prima offerta di lavoro congrua [art. 8, c. 6, lett. d) della bozza del provvedimento]. Cfr., a riguardo, anche quanto riportato da V. Conte, *Reddito di cittadinanza, si cambia: arriva la Mia. Assegno giù a 375 euro per gli occupabili*, in *la Repubblica*, del 26 febbraio 2023. Rispetto all'Assegno di inclusione, a quanto appena riportato sembra doversi aggiungere la precisazione che la decadenza interverrebbe solamente ove la proposta rifiutata dovesse avere una durata di almeno un mese.

<sup>138</sup> *Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva*, cit.

<sup>139</sup> Punto 4 della Raccomandazione e, similmente, punto 21 della *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2023*, cit. Registriamo, in merito, le dichiarazioni del Segretario della *Confederazione Generale Italiana del Lavoro*, Daniela Barbaresi, come riportate da Redazione ANSA, *Addio Rdc, arriva Mia, bozza di riforma in 12 articoli*, 8 marzo 2023, reperibile in *ANSAit*, [www.ansa.it](http://www.ansa.it), che non condivide, appunto, il

Sorgono comunque perplessità anche riguardo ai criteri<sup>140</sup> in base ai quali individuare quel *quantum*, almeno per equivalente, quali «la soglia nazionale di rischio di povertà; oppure il valore monetario dei beni e dei servizi necessari, tra cui un'alimentazione adeguata, l'alloggio, l'assistenza sanitaria e i servizi essenziali, secondo le definizioni nazionali; oppure altri livelli comparabili» con quelli precedentemente indicati, «stabiliti dalla legge o dalla prassi nazionale»<sup>141</sup>. “Almeno in linea”, si diceva, in quanto è vero pure che agli Stati membri si raccomanda altresì «di raggiungere gradualmente l'adeguato livello di sostegno al reddito» così determinato «entro il 2030, salvaguardando nel contempo la sostenibilità delle finanze pubbliche»<sup>142</sup>.

Ove, poi, la riduzione del beneficio e la restrizione della possibilità di rifiuto delle offerte lavorative siano state indotte dalla preoccupazione (il rischio è reale e già ampiamente riscontrato) che il percettore possa contemporaneamente lavorare nell'irregolarità, va osservato che, in tal maniera, si deprime la misura e la sua peculiare funzione del tutto impropriamente e vanamente.

In altri modi – ben più diretti ed efficaci – va combattuta la piaga del lavoro nero<sup>143</sup>, anche e soprattutto sul fronte dei datori di lavoro disponibili a tale pratica (in alcune aree del Paese, tra l'altro, coincidenti con o vicini alla criminalità organizzata), evitando di privare della giusta assistenza anche chi intenda lavorare onestamente e regolarmente. Peraltro, proprio la decurtazione del beneficio economico potrebbe più facilmente indurre chi si trova nel bisogno a prestarsi al lavoro sommerso, quale unica garanzia di risorse sufficienti<sup>144</sup>.

---

metodo, oltre che il merito, della definizione del nuovo provvedimento, non essendo stata chiamata la Confederazione ad esprimersi “su una partita importante che richiederebbe un confronto approfondito”.

<sup>140</sup> Rispettivamente indicati alle lettere *a)*, *b)* e *c)*, del punto 5) della Raccomandazione.

<sup>141</sup> Il Presidente dell'Inps, Pasquale Tridico, in una prima valutazione della possibile riforma del Reddito di cittadinanza, ha sottolineato, come riportato da Redazione ANSA, op. cit., che “il reddito minimo è una misura prevista dall'Unione Europea, tutti coloro che stanno al di sotto di una certa soglia devono avere un reddito”. Anche l'Italia, pertanto, “dovrà fare i conti con le direttive della Commissione Europea sul reddito minimo [...]”.

<sup>142</sup> Punto 6 della Raccomandazione.

<sup>143</sup> In tale direzione procedeva la previsione di cui all'art. 7, c. 4, della bozza della Misura di Inclusione Attiva, per la quale, «al fine di rafforzare l'attività di contrasto al lavoro irregolare nei confronti dei beneficiari della MIA, che svolgono attività lavorativa in violazione delle disposizioni legislative vigenti, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali elabora, con proprio decreto, un piano triennale di contrasto all'irregolare percezione della MIA, contenente le misure di contrasto e la strategia dell'attività ispettiva, i criteri per il monitoraggio dei suoi esiti, gli obiettivi annuali da conseguire, nonché le modalità di collaborazione con le parti sociali e con le amministrazioni territoriali».

<sup>144</sup> Sul “«lavoro povero» e altre forme di mortificazione della dignità del lavoratore” (p. 48), v. C. Buzzacchi, *Reddito*, cit., pp. 48-55.

Deve far riflettere, piuttosto, la preferenza per la percezione del reddito rispetto ad un lavoro regolare, ove motivata dalle condizioni variamente inadeguate alle quali quel lavoro viene proposto. Coglie il cuore del problema la Risoluzione del Parlamento europeo nell'invitare «gli Stati membri ad adottare misure per evitare che i beneficiari siano costretti ad accettare posti di lavoro di scarsa qualità», ritenendo, in particolare, «che il problema della povertà lavorativa debba essere affrontato con urgenza tramite salari dignitosi, per garantire che il lavoro paghi ed evitare che sia necessario fare affidamento sui regimi di reddito minimo»<sup>145</sup>.

Ad ogni modo, ridotti, con la misura attesa, la consistenza quantitativa dell'intervento assistenziale ed anche il suo “orizzonte temporale”, sembrano condivisibili le preoccupazioni, rivolte ai *poveri*, di chi non riesce a vedere con chiarezza “con quali risorse e politiche attive la loro occupabilità teorica verrà trasformata in occupazione (pagata decentemente) effettiva, stante la scarsa e territorialmente disomogenea performance dei centri per l'impiego e i risultati non entusiasmanti, sul piano occupazionale, del programma GOL (Garanzia di occupabilità dei lavoratori<sup>146</sup>), oltre alla scarsità di domanda di lavoro nelle regioni in cui sono più concentrati i percettori del RdC”<sup>147</sup>.

Neppure è dato rilevare, al momento, alcun significativo potenziamento della macchina organizzativa: non dunque quel rafforzamento della «capacità operativa delle autorità responsabili del sostegno al reddito, dei servizi per l'impiego e dei fornitori di servizi abilitanti», anche tramite l'intensificazione della loro reciproca collaborazione, che (nel passo già citato addietro<sup>148</sup>) la Raccomandazione del Consiglio richiede «ai fini

---

<sup>145</sup> Punto 18 della Risoluzione del Parlamento europeo. La stessa, al punto 24, «invita gli Stati membri, al fine di garantire un'occupazione sostenibile, dignitosa e di qualità, ad attuare rapidamente la direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, anche rafforzando il ruolo della contrattazione collettiva e del dialogo sociale, in stretta collaborazione con le parti sociali, e ad adottare misure adeguate per garantire un salario giusto ed equo per tutti, con una particolare enfasi sulle donne nell'intento di colmare il divario retributivo di genere» (la citata direttiva è reperibile in *EUR-Lex*, <https://eur-lex.europa.eu>). In ordine all'attuale stato di diffusione del salario minimo nei Paesi europei e alle posizioni politiche dispiegate – quali a favore e quali non –, rispetto all'opportunità e ai termini di una sua eventuale applicazione anche in Italia, v. V. Conte, *Il salario minimo dove c'è funziona, il confronto Italia ed Europa*, in *la Repubblica*, del 27 marzo 2023.

<sup>146</sup> Si tratta di un'azione di riforma prevista dal *Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia* (Missione 5, Componente 1), al fine di riqualificare i servizi di politica attiva del lavoro. Viene attuata dalle Regioni e dalle Province autonome, sulla base dei Piani regionali (Par) approvati da Anpal, che svolge un ruolo di coordinamento, mentre titolare ne è il Ministero del lavoro. La sua attuazione è connessa al *Piano di potenziamento dei centri per l'impiego* e al *Piano nazionale nuove competenze* (cfr. *Programma Gol*, reperibile in *ANPAL - Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro*, [www.anpal.gov.it](http://www.anpal.gov.it)).

<sup>147</sup> C. Saraceno, *Reddito di cittadinanza, i poveri e la finzione degli occupabili*, in *la Repubblica*, del 29 marzo 2023.

<sup>148</sup> Nell'ambito del primo paragrafo.

dell'efficace elaborazione e realizzazione di solide reti di sicurezza sociale»<sup>149</sup>. Le poche modifiche di cui si è a conoscenza, in ordine al funzionamento del meccanismo<sup>150</sup>, non sembrano essere tali da conseguire l'obiettivo.

A preoccupare maggiormente, invero, come già si lamentava della nuova possibile disciplina, seppure per mero cenno, è l'aver lasciata inalterata o forse resa ancora più netta la separatezza tra servizi per il lavoro e servizi sociali, in quanto questi ultimi sarebbero essenzialmente rivolti ai soli non occupabili<sup>151</sup> (il *décalage* a cui già si alludeva). Non si recupera, in questo modo, la frattura tra assistenza per l'integrazione ed assistenza per il

<sup>149</sup> Punto 14 della Raccomandazione, part. lett. b).

<sup>150</sup> Potrebbe contemplare una possibilità di maggiore efficacia del sistema la previsione di cui all'art. 10, c. 4, della bozza del provvedimento che delineava la Misura di Inclusione Attiva. Esso prevedeva che venisse riconosciuto, «per ogni soggetto assunto a seguito di specifica attività di mediazione effettuata mediante l'utilizzo della piattaforma digitale per la presa in carico e la ricerca attiva, il dieci per cento dell'incentivo di cui ai commi 1 e 2 [l'incentivo previsto per i datori di lavoro privati che assumono i beneficiari della Misura di Inclusione Attiva], decurtato dall'incentivo previsto per il datore di lavoro». Inoltre, la nuova misura si sarebbe dovuta giovare, secondo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 5 della stessa bozza, di una «piattaforma digitale per la presa in carico e la ricerca attiva dedicata ai beneficiari della MIA. I beneficiari, attraverso la registrazione sulla piattaforma, accedono a informazioni e proposte sulle offerte di lavoro, corsi di formazione, tirocini di orientamento e formazione, progetti utili alla collettività e altri strumenti di politica attiva del lavoro adeguati alle proprie caratteristiche e competenze, nonché a informazioni sullo stato di erogazione del beneficio e sulle attività previste dal progetto personalizzato». Non risulta – allo stato, perlomeno – che la disciplina dell'Assegno di inclusione sociale contempli analoghe disposizioni, per quanto lo si possa ritenere probabile. Si ha notizia solo (e comunque ufficiosa) del riconoscimento, per dodici mesi, dell'esonero del cento per cento dei contributi previdenziali, nel limite di ottomila euro, a favore di quei datori di lavoro privati che dovessero assumere i beneficiari della nuova misura, con contratto a tempo indeterminato o di apprendistato. Ancora – ma è notizia scarna, che non consente di sviluppare alcuna previsione circa la facilitazione o l'aggravio che ne potrebbe conseguire per la procedura –, per conseguire il beneficio economico previsto, bisognerà iscriversi presso il Siisl, il Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (cfr. V. Conte, *Assegno di inclusione, ecco le regole per accedere al "nuovo" reddito di cittadinanza*, in *la Repubblica*, del 29 aprile 2023).

<sup>151</sup> Uno dei vari sviluppi del provvedimento sostitutivo del Reddito di cittadinanza di cui la stampa ha diffuso notizia, si articolava in tre differenti interventi, diversamente denominati (cfr. V. Conte, *Reddito di cittadinanza diviso in tre: Pal, Gil e Gal*, e C. Saraceno, *Così il nuovo Reddito di cittadinanza esclude i giovani*, entrambi in *la Repubblica*, rispettivamente del 16 e del 17 aprile 2023): una misura di Garanzia per l'inclusione lavorativa (Gil), destinata ai poveri non occupabili; una (separata) misura di Garanzia per l'attivazione lavorativa (Gal), della quale avrebbero beneficiato, invece, gli occupabili; ancora una terza misura (Pal, Prestazione di accompagnamento al lavoro), di natura temporanea, che avrebbero potuto richiedere i beneficiari del Reddito di cittadinanza che, al momento della scadenza dei sette mesi di erogazione previsti per quest'anno (al 31 settembre, dunque), avessero sottoscritto un Patto per il lavoro e fossero inseriti in misure di politica attiva. È l'istituzione delle prime due misure a cui si è fatto riferimento (Gil e Gal) a destare le maggiori preoccupazioni in relazione alle considerazioni che qui si è cercato di sviluppare. La loro diversificazione, in ragione dei caratteri dei gruppi di destinatari ai quali ciascuna di esse è rivolta (non occupabili ed occupabili, a cui si è fatto cenno, *retro*, note nn. 134 e 135), induce infatti ad ipotizzare una separazione ancora più netta, corrispondentemente, tra gli interventi per l'inclusione sociale e quelli per l'attivazione lavorativa, che – come si ritiene di aver chiarito – si mostra controproducente per entrambe le finalità, oltreché in contrasto con le linee tracciate in materia dall'Unione europea. È opportuno tenere ancora ferma, al momento, questa perplessità, in quanto sembra riproporsi riguardo alla più recente versione del provvedimento: anche il distinguo tra Assegno di inclusione sociale e Strumento di attivazione si basa, infatti, sulla ripartizione dei soggetti bisognevoli tra non occupabili ed occupabili (cfr., *retro*, note nn. 134, 135).

lavoro<sup>152</sup>, già punto dolente delle precedenti misure ed attuazione avversa ad una concezione poliedrica della povertà, nonché distanziamento significativo da un carattere saliente del *Social Investment*.

Ad ogni modo, in assenza di certezze sul contenuto effettivo delle disposizioni che varranno a delineare il nuovo modello d'intervento assistenziale, non s'intende aggiungere altro in proposito. Bisognerà piuttosto sorvegliare che le criticità già balenate vengano superate nel prosieguo dell'elaborazione del provvedimento, che le osservazioni che vanno emergendo dal dibattito già avviatosi a riguardo vengano tenute nel giusto conto, che l'esperienza pregressa – in particolare delle mancanze, degli errori e delle inadeguatezze, come emerse anche dall'indagine qui condotta –, anziché segnare un inutile fallimento, valga ad orientare al meglio la prossima disciplina e ancor più la sua concreta applicazione, atteso che è su questo fronte che, in passato, si sono registrati i maggiori insuccessi.

Anche a tale scopo, dunque, sembra opportuno richiamare, per una ennesima volta, la Raccomandazione del Consiglio – ma ora a conclusione delle riflessioni fin qui svolte –, onde rimarcare l'esigenza, fortemente avvertita a livello eurounitario, che si tengano assieme – e s'intreccino – le tre linee d'intervento anch'esse più volte evocate.

«Per le persone che sono in grado di lavorare, solide reti di sicurezza sociale devono agevolare la (re)integrazione nel mercato del lavoro attraverso misure di sostegno specifiche, che associno misure attive per il mercato del lavoro, il sostegno alla ricerca di un impiego, l'istruzione e la formazione. A coloro che ne hanno bisogno, compresi coloro che non sono in grado di lavorare, tali reti garantiscono un adeguato sostegno al reddito e servizi abilitanti»<sup>153</sup>. Le reti di sicurezza sociale così connotate (che tengono assieme, vale a dire, le dette componenti del sostegno) «non rappresentano uno strumento passivo, anzi fungono, per quanto possibile, da trampolino di lancio per l'integrazione socioeconomica e la mobilità sociale ascendente, migliorando l'inclusione e le prospettive occupazionali»<sup>154</sup>.

Simili sistemi di protezione sociale forniscono spiragli di realizzazione del circolo virtuoso tra *welfare*, sviluppo pieno della persona e partecipazione effettiva del lavoratore alla vita del Paese, come ravvisabile nella nostra Carta costituzionale. E sono questi stessi ad offrire

---

<sup>152</sup> Ancora il Segretario della *Confederazione Generale Italiana del Lavoro*, ora rispetto al merito della nuova misura, partendo dall'assunto che “la povertà è un fenomeno complesso”, osserva che “non basta la presa in carico dal punto di vista economico. C'è il disagio abitativo, la povertà educativa, ci vuole una presa in carico complessiva” (v. Redazione ANSA, op. cit.).

<sup>153</sup> Per questi ultimi – i servizi abilitanti –, v. *retro*, nota n. 59 ed il relativo testo.

<sup>154</sup> Punto 15 del *Considerando* della Raccomandazione.

anche – e per la stessa via – prospettive di compatibilità tra i due ambiti ordinamentali, quello nazionale e quello sovranazionale, e prim’ancora tra i relativi modelli sociali. A essi dovrebbe pertanto ispirarsi – si ritiene – un corretto ed efficace intervento riformatore di misure di contrasto *alle povertà*.

**Abstract:** Con riferimento agli sviluppi più recenti, l’articolo indaga, da un lato, la dinamica degli interventi di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale promossi dall’Unione europea; dall’altro, la parallela dinamica sviluppatasi nell’ordinamento interno, al fine di verificarne la conformità con quella prima, eventuali scollamenti e quali, nel caso, ne siano i motivi ed i rischi conseguenti. La ricerca ruota attorno ad una concezione multidimensionale di povertà, non appiattita sulla sola dimensione economica, ma comprensiva di molteplici altre difficoltà che sono comunque di ostacolo al pieno sviluppo della persona.

**Abstract:** With regard to recent developments, the article examines, on the one hand, the dynamics of the policies promoted by the European Union to combat poverty and social exclusion and, on the other hand, the parallel dynamics that have been developed in the national legal system, in order to verify their conformity with those European Union dynamics, possible divergences and, if so, their causes and the risks they entail. The research is based on a multidimensional concept of poverty, which is not limited to the economic dimension alone, but encompasses many other difficulties that are obstacles to the full development of the person.

**Parole chiave:** povertà – esclusione sociale – assistenza condizionata – Social Investment – Reddito di Inclusione – Reddito di cittadinanza.

**Key words:** poverty – social exclusion – conditional assistance – Social Investment – Inclusion Income – Citizenship Income.