

MARCOPOLO

Percorsi di diritto pubblico interno e comparato
lungo i confini disciplinari

11

Collana diretta da
Salvatore Prisco

MARCOPOLO perché il diritto in genere – e quello comparato, in particolare – è un viaggio di esplorazione, come ha scritto brillantemente Maurizio Lupoi, attraverso terre solo in parte (e spesso solo all'apparenza) note. Se chi lo intraprende ne ritorna uguale a com'era quando lo aveva iniziato, meglio sarebbe stato allora rimanere a casa.

E perché, come accadde a quell'antico e venerato personaggio della Serenissima – e prima di lui a Ulisse – l'inquietudine e la curiosità sono le molle che spingono chi vive e studia a superare i propri limiti di partenza, le sue paratie culturali e disciplinari, accettando di rimettersi ogni volta in gioco per spostare in avanti la bandierina della conoscenza.

Uno spirito da coltivare e un'indicazione metodologica da consegnare ai giovani – siano essi ricercatori e studenti – o in genere ai lettori che s'interrogano, perché il deposito scientifico ereditato dai nostri Maestri possa essere quotidianamente reinvestito e vivificato, producendo così un'ulteriore fiammella di luce in grado di illuminare un poco di più il mondo complesso che ci circonda.

Come nell'evangelica parabola dei talenti, rischiare lungo sentieri poco battuti è comunque meglio che amministrate pigramente quanto ricevuto: è tutto assieme – ed inscindibilmente – carattere costitutivo dell'abito mentale del ricercatore, segno di intelligenza, dovere morale.

(S. P.)

La collana accoglie contributi monografici individuali e atti di convegni, sottoposti a previo referaggio "a doppio cieco", con esito positivo e conforme, da parte di due membri del Comitato dei Garanti, ovvero di esperti esterni ad esso – anche non italiani – individuati dal direttore della stessa sulla base della competenza specifica, documentata dalle loro pregresse pubblicazioni sull'oggetto del lavoro sottoposto a valutazione.

Si prescinde dal referaggio nel caso di raccolte di scritti pubblicati in precedenza in altre sedi e nell'occasione già valutati positivamente.

Rosanna Fattibene

POVERTÀ E COSTITUZIONE

Editoriale Scientifica

Comitato dei Garanti

Francesca ANGELINI
Alfonso CELOTTO
Lorenzo CHIEFFI
†Pasquale CIRIELLO
Giovanni COCCO
Antonio D'ALOIA
Maria D'ARIENZO
Michele DELLA MORTE
Mario DOGLIANI
Tommaso Edoardo FROSINI
Fiorenzo LIGUORI
Raffaele MANFRELOTTO
Ilenia MASSA PINTO
Valeria MARZOCCO
Roberto MICCÚ
Alessandro MORELLI
Fabrizio POLITI
Paolo RIDOLA
Francesco RIMOLI
Massimo SICLARI
Alessandro TORRE

Proprietà letteraria riservata

Publicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche e della Comunicazione dell'Università degli Studi di Salerno.

Copyright 2020
Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
www.editorialescientifica.com

ISBN 978-88-9391-910-4

Alla memoria dei miei genitori

INDICE

<i>Introduzione</i>	
Le ragioni di un'indagine sulla povertà nella Costituzione	9

CAPITOLO I LA POVERTÀ NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

1. Premessa storica: dal nascondimento della povertà al riconoscimento dei diritti sociali come diritti costituzionali	21
2. Dell'idea di povertà accolta nella Costituzione	30
3. Il superamento delle diseguaglianze di mezzi come mezzo di sviluppo della persona	42
<i>Considerazioni di sintesi</i>	66

CAPITOLO II LE NORME COSTITUZIONALI SULLA POVERTÀ

<i>I due percorsi tracciati in Costituzione per contrastare la povertà</i>	69
--	----

Sezione I *Le norme della Parte I della Costituzione* *che contemplano una condizione di bisogno*

1. Il contrasto alla povertà attraverso la tutela del lavoro	71
2. La "rete" delle norme costituzionali a sostegno delle varie situazioni di fragilità	84

Sezione II
Il bisogno alla prova
dei principi fondamentali della Costituzione

1. Il bisogno alla luce del principio di eguaglianza sostanziale	94
2. (<i>segue</i>) Il senso dell'«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori» negli atti dell'Assemblea Costituente, ovvero la lettura (e l'attuazione) “unitaria” dell'art. 3, co. 2, Cost.	107
3. Il bisogno alla luce del principio di pari dignità sociale	122
<i>Considerazioni di sintesi</i>	133

CAPITOLO III
 CONNOTAZIONE COSTITUZIONALISTICA
 DELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

1. La realtà della povertà nel Paese	141
2. Frammentarietà e “monetarizzazione” dell'assistenza nel <i>welfare</i> italiano	152
3. I prodomi normativi delle misure nazionali di contrasto alla povertà	173
4. Dalla povertà all'“inclusione”	181
5. Dalla povertà alla “cittadinanza”	204
6. Dalla povertà all'“emergenza”. Crisi sanitaria <i>vs</i> crisi economico-sociale: “i poveri del Coronavirus”	233
<i>Considerazioni di sintesi</i>	259
<i>Considerazioni finali</i>	265
<i>Bibliografia e Documentazione</i>	289

INTRODUZIONE

LE RAGIONI DI UN'INDAGINE SULLA POVERTÀ NELLA COSTITUZIONE

Resterebbe frustrato qualsiasi tentativo di riscontrare un riferimento costituzionale alla povertà, in termini di richiamo diretto e letterale della parola, ma è proprio quest'assenza, anche del solo termine, nella Carta fondamentale, ad indurre alla curiosità e a stimolare ad un'indagine a riguardo. Ricercare la "cosa", la nozione, eventualmente dissimulata sotto altra "forma" o "forme" e comprendere i motivi di questo mancato riferimento testuale potrebbe disvelarne significati interessanti, anche e soprattutto al fine di contrastarla nell'attualità, ossia per non limitarsi ad una pur necessaria indagine teorica, ma per ispirare una politica (anche) del diritto. Impossibile ritenere, d'altro canto, che una costituzione del secondo dopoguerra – che ha, peraltro, nella dignità della persona, nella pari dignità sociale e nell'eguaglianza formale e sostanziale dei cittadini le sue pietre miliari – sia rimasta indifferente ad un fenomeno sociale tanto presente, nella società italiana, al tempo della sua genesi e, a tutt'oggi, consistente e problematico, anzi aggravatosi, secondo le indicazioni statistiche.

In effetti, ancora nel dopoguerra, il fenomeno era sconosciuto nelle sue reali dimensioni e caratteristiche: l'unica rilevazione di esso consisteva nel cd. elenco dei poveri, la lista stilata da ciascun Comune di quanti avessero diritto all'assistenza sanitaria a carico pubblico. Solo nel 1951, la Camera approvò la proposta di un'inchiesta parlamentare sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla, condotta da un'apposita Commissione parlamentare¹.

¹ Come risulta dall'Archivio della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla (1951-1954), reperibile in *Camera dei deputati. Archivio storico*, <https://archivio.camera.it>. La XI Commissione permanente (Lavoro) della Camera dei deputati, in sede legislativa, nella riunione del 12 ottobre 1951, approvò la proposta, di iniziativa del deputato Ezio Vigorelli ed altri, di istituire una commissione parlamentare di inchiesta, «col compito di condurre un'indagine sullo stato attuale della miseria, al fine di accertare le condizioni di vita delle classi povere ed il funzionamento delle istituzioni di assistenza sociale». Lo stesso onorevole

L'inazione precedente trova spiegazione nella resistenza di un «forte fronte conservatore che aveva interesse a mantenere una assistenza clientelare che poteva essere gestita per alimentare il consenso elettorale», nonché nella tendenza della Chiesa e delle organizzazioni cattoliche «a proporsi come un surrogato confessionale dello stato sociale, beneficiando di ingenti aiuti pubblici»².

Anche la storia costituzionale repubblicana, però, è stata caratterizzata da «scarsa attenzione [...] verso la riforma del sistema di welfare». Dopo l'istituzione del Sistema sanitario nazionale, di ispirazione universalistica, con la l. n. 833/1978, ed il varo di un sistema socio-assistenziale improntato ad un universalismo selettivo, con la legge quadro n. 328/2000, «il tema» è parso «nuovamente uscito dall'agenda politica italiana, per essere relegato a qualche sporadica disposizione inserita in singoli provvedimenti urgenti o nelle annuali leggi di bilancio»³.

Eppure, negli ultimi anni, il numero delle persone al di sotto della soglia di povertà è fortemente aumentato in tutta Europa, non solo in Italia, dove pure ha fatto registrare, per il 2018, oltre 1,8 milioni di famiglie in condizioni di povertà assoluta, con un'incidenza pari al 7,0%, per un numero complessivo di 5 milioni di individui (8,4% del totale)⁴ e con l'aggravio di una sperequazione della distribuzione dei

Vigorelli presiedette la Commissione, i cui lavori furono pubblicati, in quattordici volumi, tra il 1953 ed il 1954 (tra questi, un autonomo volume, in due tomi, contenente i risultati di un'indagine specifica, condotta sul Comune di Grassano, in provincia di Matera, prescelto quale campione). Delle relative risultanze, si dirà *amplius*, *infra*, Cap. III, par. 1. Su questa Commissione, cfr. G. GALLI, *La miseria in Italia: dell'inchiesta parlamentare*, ANEA, Milano, s.d.; P. ROSSI, *Povertà, miseria e Servizio sociale: l'inchiesta parlamentare del 1952*, Viella, Roma, 2018.

² F. LUZZATTO, *Esiste ancora lo Stato sociale? Passato, presente e futuro del sistema italiano di welfare*, FrancoAngeli, Milano, 2013, p. 36.

³ E. VIVALDI, A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, in *Dir. soc.*, n. 1/2014, p. 116.

⁴ ISTAT, *La povertà in Italia. Report anno 2018*, 18 giugno 2019, reperibile in *Istat*, www.istat.it. Dal Report, si evince anche che è del 10% la percentuale di famiglie che versa in uno stato di povertà assoluta nel Mezzogiorno, mentre al Nord è del 5,8% ed al Centro del 5,3%; che i minori in povertà assoluta sono 1 milione e duecentosessantamila (il 12,6%), con un'incidenza che è del 10,1% al Centro e del 15,7% nel Mezzogiorno; che è del 30,3% l'incidenza della povertà assoluta tra i cittadini stranieri

redditi familiari «tra le più elevate delle nazioni maggiormente sviluppate»⁵.

Al precipitare della situazione ha fortemente contribuito la crisi finanziaria che si è propagata nel mondo, a partire dalla dichiarazione di bancarotta della *Lehman Brothers*, nel 2008. La politica adottata, «in qualche modo obbligata», di concessione di ingentissimi aiuti al settore della finanza privata, onde evitarne il tracollo, ha costituito «una delle catene di trasmissione tra la finanza e l'economia reale», da cui sono conseguiti, anche in Europa, mancati investimenti delle imprese, depressione repentina e notevole dei consumi, innalzamento del tasso di disoccupazione, calo delle entrate fiscali. Per far fronte al crollo dei PIL dei suoi Paesi membri, l'Unione europea ha perseguito

residenti, mentre è del 6,4% tra gli italiani. Le famiglie in condizioni di povertà relativa, nel 2018, sono, invece, poco più di 3 milioni (11,8%), quasi 9 milioni di persone (15% del totale). I dati più aggiornati, facenti riferimento all'anno 2019, segnalano, per la prima volta, dopo quattro anni di costante crescita, la riduzione del numero e della quota delle famiglie in povertà assoluta (mentre rimane stabile il dato inerente alla povertà relativa). Tali valori si fissano, comunque, a livelli di molto superiori a quelli precedenti la crisi del 2008, confermando, peraltro, un'incidenza più elevata nel Mezzogiorno, rispetto al Nord ed al Centro Italia e così anche tra le famiglie con un maggior numero di componenti. Precisamente, la percentuale di famiglie che, nel 2019, risulta in povertà assoluta, nel Mezzogiorno, è dell'8,6%, mentre al Nord è del 5,8% ed al Centro del 4,5%. Inoltre, i minori in povertà assoluta sono 1 milione e centotrentasettemila (l'11,4%) e l'incidenza della povertà assoluta tra i cittadini stranieri residenti è del 26,9% e del 5,9% tra gli italiani. Come osserva lo stesso *Report* dal quale questi dati sono tratti, ISTAT, *La povertà in Italia. Report anno 2019*, 16 giugno 2020, reperibile in *Istat*, www.istat.it, «l'andamento positivo» al quale si è appena accennato «si è verificato in concomitanza dell'introduzione del Reddito di cittadinanza», e, in effetti, «la diminuzione della povertà assoluta si deve in gran parte al miglioramento, nel 2019, dei livelli di spesa delle famiglie meno abbienti (in una situazione di stasi dei consumi a livello nazionale)». Il detto miglioramento nella condizione delle famiglie italiane merita, dunque, di essere preso in considerazione nel contesto delle riflessioni che, riguardo a quest'ultima misura di contrasto alla povertà introdotta nel nostro ordinamento, si faranno a tempo debito (v., part., *infra*, Capitolo III, par 5, e nota n. 535).

⁵ A. BRANDOLINI, *La disuguaglianza di reddito in Italia nell'ultimo decennio*, in *Stato merc.*, n. 74/2005, p. 207. L'A., dai dati forniti dal *Luxembourg Income Study* (2005), trae che, negli anni 1999-2000, il livello della disuguaglianza in Italia è stato superato solo da quello registrato nel Regno Unito e negli Stati Uniti (*ibidem*).

una politica economica basata sul rigore dei bilanci⁶, ma accompagnata da strumenti di concessione di prestiti a sostegno del debito sovrano, peraltro espressione di «disordinamento»⁷ e conseguente «disintegrazione» giuridici⁸.

Al netto di ogni considerazione sull'opportunità di questa scelta, dinanzi al mancato miglioramento di indicatori economici (come il rapporto tra *deficit* e PIL), all'aggravarsi della crisi delle finanze pubbliche ed alle ammissioni dello stesso Fondo Monetario Internazionale circa gli errori commessi, in particolare nella gestione della crisi abbattutasi sulla Grecia⁹, questi eventi hanno complessivamente aggravato la condizione di povertà delle fasce di popolazione che già versavano

⁶ A. BAROLINI, *Austerità, le conseguenze di dieci anni di crisi in Europa e nel mondo*, 22 agosto 2018, reperibile in *Lifegate*, www.lifegate.it.

⁷ Con questa formula, G. ITZCOVICH, *Integrazione giuridica. Un'analisi concettuale*, in *Dir. pubbl.*, n. 9/2005, p. 783, intende riferirsi ai fenomeni di «continua rottura e spiazzamento dei parametri di legalità interni agli ordinamenti che si integrano», che lo stesso individua anche nel modo in cui gli Stati membri dell'Unione europea hanno affrontato la crisi finanziaria e dei titoli sovrani (G. ITZCOVICH, *Disordinamento giuridico. Crisi finanziaria e sviluppi costituzionali dell'unione economica e monetaria europea*, in *Dir. quest. pubbl.*, n. 1/2017, p. 95). Per rendere possibile la concessione di prestiti a sostegno di questi ultimi – altrimenti vietata dal Trattato di Maastricht (in particolare dagli artt. 122, 123 e 125 del TFUE) –, sono stati creati, infatti, «al di fuori dell'Unione, in modi in gran parte indipendenti dalle sue regole e procedure, strumenti di intervento di rilevantissimo impatto economico e politico», che hanno riguardato, peraltro, «non [...] solo il diritto dell'Unione, ma anche il diritto costituzionale degli stati» (*ibidem*).

⁸ In quanto tali strumenti «riducono al minimo il ruolo delle istituzioni dell'Unione», per basarsi, invece, «sulla cooperazione intergovernativa con il coinvolgimento di istituzioni europee (Commissione e BCE) e internazionali (FMI)», come lo stesso G. ITZCOVICH, *ivi*, p. 102, precisa.

⁹ V. 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 INDEPENDENT EVALUATION OFFICE OF INTERNATIONAL MONETARY FUND, *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>. Sul tema, cfr. Y. VAROUFAKIS, *The IMF confesses it immolated Greece on behalf of the Eurogroup*, 29 luglio 2016, reperibile in Yanis Varoufakis, www.yanisvaroufakis.eu; E. M. TRUMAN, *The IMF and Euro Area Crises: Review of a Report from the Independent Evaluation Office*, settembre 2016, in

in condizioni di precarietà¹⁰, mettendo a dura prova, peraltro, anche in Italia, gli istituti democratici e la tenuta del sistema politico e del consenso dei ceti popolari¹¹.

Dinanzi all'incrudirsi della situazione economica e alla cattiva distribuzione dei costi sociali della crisi conseguente, nell'ultimo periodo – complice la preoccupazione dell'Unione europea per i fenomeni

Policy brief, n. PB16-13, reperibile in PIIE – *Peterson Institute for International Economics*, www.piie.com, p. 1 ss.

¹⁰ Cfr. C. GORI, *La povertà in Italia*, in CARITAS ITALIANA, *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2014*, 11 luglio 2014, reperibile in Caritas Italiana, www.caritas.it, p. 13 ss.; C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015, *passim*; C. AGOSTINI, *Povertà e crisi economica: chi paga il prezzo più alto?*, 23 giugno 2016, reperibile in *Percorsi di Secondo Welfare*, www.secondowelfare.it; M. BALDINI, *Perché aumenta la disuguaglianza in Italia*, 27 marzo 2018, in *lavoce.info*, www.lavoce.info; L. DE LUCIA, *La costituzionalizzazione del diritto amministrativo italiano nella crisi economica e istituzionale*, in *Pol. dir.*, n. 1/2019, pp. 11, 12; P. TRIDICO, *Economia del lavoro: analisi macroeconomica, evidenze empiriche e politiche del lavoro*, Mondadori, Firenze, 2019, p. 331.

¹¹ Cfr. R. MANFRELOTTI, *Potere economico e costituzione materiale*, in *Riv. AIC*, n. 3/2018, p. 229 ss. Com'è noto, anche in Italia, come in Grecia, la crisi del debito e l'impennata dello *spread* determinarono una crisi di governo, con la conseguente formazione, nel 2011, di un Esecutivo "tecnico", a guida Mario Monti. «In verità», commenta F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna*, reperibile in *Università degli Studi di Enna "Kore"*, www.unikore.it, p. 93, «non si tratta di governi tecnici, e la politica non è stata sospesa. Si tratta, e non potrebbe essere altrimenti, di governi pienamente "politici" che nascondono dietro il profilo tecnico l'autentica natura del compito che è stato loro affidato: l'imposizione di una politica ben determinata, con conseguente forte limitazione del pluralismo costituzionale». Le misure assunte e gli accordi contrattati dai Paesi dell'Eurozona, in occasione della crisi economico-finanziaria *de qua*, incisero anche direttamente sull'assetto del diritto costituzionale degli Stati membri. È il caso, ad esempio, dell'introduzione, nella Costituzione italiana, del principio del pareggio di bilancio, avvenuta con l'approvazione della l. cost. n. 1/2012, su cui v. G. GRASSO, *Crisi economico-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali (in margine a «la separazione dei poteri» di Gaetano Silvestri)*, in *Riv. AIC*, n. 2/2015, p. 7; dello stesso A., v. anche *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012. Per una complessiva riflessione sull'incidenza distorsiva della crisi, nel nostro Paese, su forma di Governo, forma di Stato, rapporti interordinamentali e conseguenti riflessioni di teoria della Costituzione, v. A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Consulta on line*, 2012, p. 1 ss.

distorsivi della concorrenza dei mercati internazionali indotti da diversità eccessive nelle condizioni di vita fra cittadini degli Stati membri¹² –, «la questione distributiva sembra però aver oltrepassato la cerchia degli addetti ai lavori e attratto l'attenzione di mezzi di informazione e commentatori»¹³. Al rinnovato interesse ha fatto seguito qualche concreta iniziativa, quale l'attivazione del cd. secondo *welfare*, che guarda «al di là del perimetro strettamente pubblico, indirizzando l'attenzione verso il mercato e la società e soprattutto verso nuove forme di intreccio, collaborazione e sinergia fra questi due ambiti»¹⁴; più di recen-

¹² Sull'incidenza della regolazione europea e nazionale sulla concorrenza, v. L. PROSPERETTI, *I rapporti tra regolazione e tutela della concorrenza. Teoria economica ed esperienze recenti*, in *Mercato conc. reg.*, n. 2/2002, p. 277; L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Giuffrè, Milano, 2007, *passim*; F. SATTA, *Le politiche di regolazione tra potere di mercato e tutela della concorrenza*, in *Econ. serv.*, n. 3/2010, p. 371; R. MANFRELOTTO, *Autorità indipendenti e funzione sociale del mercato. Programmazione della concorrenza e modelli di tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2012; G. PITRUZZELLA, *Regolazione e concorrenza*, in *Astrid rass.*, n. 209/2014, p. 1 ss. Con riguardo a specifici settori, v. L. SALTARI, *L'interazione tra il diritto antitrust e la regolazione delle comunicazioni elettroniche*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2005, p. 555 ss.; V. VISCO COMANDINI, F. MAZZARELLA, *Regolazione e concorrenza nel mercato postale italiano*, in *Mercato conc. reg.*, n. 3/2010, p. 534 ss.; V. M. SBRESCIA, *L'Europa delle comunicazioni elettroniche. Regolazione e concorrenza nel nuovo assetto della «governance» economica europea*, Jovene, Napoli, 2011; A. TRAVI, *La regolazione della produzione e della vendita dell'energia*, in M. S. De Focatiis, A. Maestroni (a cura di), *Politica energetica, regolazione e mercato. Il nuovo diritto dell'energia tra libertà e limitazioni concorrenziali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 9 ss.; M. MARTOCCI, *Il settore aeroportuale in Europa: le ragioni della regolazione e le prospettive della concorrenza*, in *L'industria*, n. 3/2012, pp. 411-428; A. TRAVI, *La disciplina tariffaria del servizio idrico integrato*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1/2014, p. 126 ss.; F. BASSANINI, A. PERRUCCI, *Tutela della concorrenza e regolazione dei mercati digitali*, in *Riv. pol. econ.*, n. 1/2020, p. 137 ss.

¹³ A. BRANDOLINI, *La disuguaglianza di reddito in Italia nell'ultimo decennio*, in *Stato mer.*, n. 74/2005, p. 207.

¹⁴ M. FERRERA, *Secondo welfare: perché? Una introduzione*, in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia: 2013*, novembre 2013, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2013, p. 8, che esplicita la duplice connotazione dell'aggettivo «secondo»: una connotazione «temporale», in quanto «si tratta di forme che s'innestano sul tronco del «primo» welfare, quello edificato dallo Stato nel corso del Novecento, soprattutto durante il Trentennio Glorioso 1945-1975», ed una «funzionale», nel senso che «il secondo welfare si aggiunge agli schemi del primo, integra le sue lacune, ne stimola la modernizzazione sperimentando

te, anche un «rinnovato impegno dell'attore pubblico nel campo della lotta alla povertà»¹⁵, il cui avvio è stato segnato dalla prima previsione, contenuta nella legge di stabilità 2016, di un finanziamento strutturale volto a tal fine¹⁶.

Dinanzi a questi fermenti e alla perdurante drammaticità dei dati sulla povertà, appare allora opportuno interrogare la Costituzione, per trarne la cornice entro la quale questo rinnovato agire può spaziare e la direzione lungo cui procedere al fine di contrastarla.

Innanzitutto, dunque, va compreso se e quali norme costituzionali contemplano la povertà e di quale povertà si trattasse, nella mente dei Costituenti e in quel contesto storico, per poi saggiare se il quadro giuridico di principio e la normativa al tempo prefigurata presentino profili di permanente attualità, o debbano cambiare e in questo caso come.

nuovi modelli organizzativi, gestionali, finanziari e avventurandosi in sfere di bisogno ancora inesplorate (e in parte inesplorabili) dal pubblico. Soprattutto, il secondo welfare mobilita risorse non pubbliche addizionali, messe a disposizione da una vasta gamma di attori economici e sociali» (*ibidem*). Cfr. G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello stato sociale*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1993, p. 1081, per un *welfare* contrassegnato dall'interazione tra pubblico e privato, sul presupposto che le «attività di interesse generale non sono monopolio dei pubblici poteri, ma possono essere svolte anche da privati» [V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, vol. XII (agg.), Istituto Treccani, Roma, 2004, p. 4].

¹⁵ C. AGOSTINI, *Secondo welfare e lotta alla povertà. Un'arena di policy sempre più articolata*, in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2017, p. 173.

¹⁶ C. AGOSTINI, *ivi*, p. 175, che si riferisce alla legge finanziaria n. 208/2015, che, al comma 386 dell'unico articolo di cui si compone, istituiva il *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, «al fine di garantire l'attuazione di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale». Tale fondo avrebbe dunque finanziato il Reddito di inclusione, istituito e disciplinato dal d.lgs. n. 147/2017. Invero, già con la legge finanziaria 1998, la l. n. 449/1997, all'art. 47, era stata prevista una misura di contrasto alla povertà, con l'introduzione dell'istituto del Reddito minimo di inserimento, poi disciplinato e definito nei suoi contenuti dal d.lgs. n. 237/1998. Questo, però, veniva adottato solo «in via sperimentale, in attesa della riforma degli istituti che prevedono trasferimenti di reddito alle persone, e nei limiti delle risorse preordinate allo scopo», nell'ambito del Fondo per le politiche sociali (istituito dall'art. 44 della stessa legge). Non si trattava, dunque, di un fondo dedicato esclusivamente alla misura in oggetto e questa stessa non veniva concepita come certamente durevole nel tempo. Di entrambe le misure di contrasto alla povertà ed in particolare della prima, si tratterà approfonditamente, *infra*, al Capitolo III.

Sussidia questo obiettivo la lettura degli atti dell'Assemblea Costituente, relativamente al dibattito condotto su tale problematica. L'intenzione espressa in quella sede, quale sintesi del confronto tra le diverse anime ideali e politiche in essa presenti e anche a tale scopo dialoganti, per quanto non possa ovviamente fissare definitivamente, nel tempo, il significato e la natura delle misure utili, consente di meglio comprenderne il sotteso legame che le raccorda in una unità di disegno.

Con quest'intento, dunque, nel Capitolo I di questo lavoro, si esaminerà l'evoluzione storica dell'approccio alla povertà, seppure per il solo arco temporale che è intercorso tra l'approssimarsi del mondo moderno e gli albori della nostra Repubblica¹⁷. Di quell'approccio si proseguirà l'indagine nella Carta costituzionale, a cercarvi, se non *la parola povertà* – che è noto non esservi iscritta – la ragione di questa mancanza, fino a delineare, lungo il filo sottile della giurisprudenza costituzionale, al di là dei lemmi adoperati dai Costituenti nel tessere la nuova trama valoriale, *l'idea di povertà* in questa accolta.

Indi, nel Capitolo II, s'interrogherà ancora il testo della Costituzione, a ricercarvi le effettive denominazioni (e, per esse, i costrutti normativi e le garanzie ivi iscritte) nelle quali il termine "povertà" possa essersi trasfuso. Nel procedere in tal senso, si distinguerà – per sola chiarezza d'indagine – il piano delle disposizioni costituzionali sui diritti da quello delle disposizioni che sanciscono principi (quelli di eguaglianza sostanziale e di dignità sociale, precisamente). Si potrà così verificare se, sia dall'uno che dall'altro, provenga una indicazione – ciascuna, eventualmente, di differente portata – circa gli interventi legislativi da adottarsi, a contrasto della povertà.

In particolare – pur essendo indubbia la centralità che assume il lavoro nella Carta costituzionale repubblicana¹⁸, sì da potersi dire che,

¹⁷ Ripercorre le varie fasi del pauperismo e la corrispondente evoluzione storica degli interventi volti alla prevenzione o alla eliminazione delle cause dell'indigenza, D. SICLARI, *Effettività della tutela dei diritti e sistema integrato dei servizi sociali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 13-28.

¹⁸ L'inversione che la formula adottata dall'art. 1 Cost. opera nel rapporto tra proprietà e lavoro, rendendo il secondo preminente sulla prima, segna, in realtà, come osserva L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013, p. 4, anche «la posizione del lavoro rispetto ad

con essa, si è inaugurata un'era fondata sulla “civiltà del lavoro”¹⁹ –, dal dibattito alla Costituente²⁰, come dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, può emergere una via di contrasto alla povertà che non sia incentrata esclusivamente o prevalentemente sulla promozione e la

ogni altra fonte di dignità sociale: ricchezza, titoli nobiliari, famiglia, posizione sociale, criteri tutti ormai superati e privi di rilievo»; e lo stesso dicasi per il mercato, «difficilmente collocabile fra i valori costituzionali preminenti, comunque lo si intenda».

¹⁹ Opportuno sembra richiamare, a tal riguardo, le considerazioni con le quali l'onorevole Colitto, in qualità di relatore, aprì il dibattito della Terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione sul dovere sociale del lavoro e sul diritto al lavoro: «Il lavoro [...] è un dovere anzitutto individuale, in quanto, considerato l'individuo nella propria autonomia di fronte alla natura e agli altri uomini, costituisce il solo vero mezzo per assicurare il benessere del singolo e la continuità della specie. È uno di quei fondamentali doveri, di cui è intessuta la nostra essenza spirituale e da cui è diretta la nostra vita quotidiana. Esso non vuole essere considerato come uno sforzo od una somma di sforzi isolati, frammentari, episodici, diretti alla soddisfazione di un bisogno immediato, ma come un'attività complessa, sempre rinnovantesi, in potenza ed in atto, tendente a realizzare il dominio della personalità umana su tutte le vicissitudini e in tutte le contingenze. [...] Il lavoro è anche un dovere sociale, cioè un dovere verso la collettività, essendo il modo con cui l'individuo, nella solidarietà necessaria in tutti i produttori, partecipa e contribuisce alla vita sociale, lo strumento, mediante il quale può realizzarsi il bene comune ed il comune progresso. Il lavoro, in tutte le sue forme e manifestazioni, non è dal singolo, preoccupato del suo egoistico interesse, esplicito solo per sé o per la famiglia o per l'imprenditore, ma per tutta una determinata categoria di persone, perché la Nazione, per essere attiva e potente, ha bisogno che ciascuno lavori...» (dal resoconto sommario della seduta del 9 settembre 1946 della Terza Sottocommissione, deputata alla trattazione di “Diritti e doveri economico-sociali”).

²⁰ Per una prima ricognizione dei lavori dell'Assemblea Costituente sul tema del lavoro, v. G. ALBERGANTI, *La repubblica deve dare pane e lavoro: discorso pronunciato all'Assemblea Costituente nella seduta del 20 luglio 1946*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma [1946?]; C. RUGGIERO, *Indivisibilità della Repubblica; Il dovere del lavoro: discorsi pronunciati all'Assemblea Costituente nelle sedute del 22 marzo e dell'8 maggio 1947*, Camera dei deputati, Roma, 1947; M. LICHTNER (a cura di), *L'Assemblea costituente, 1946-1947: problemi economici e sociali*, Editori riuniti, Roma, 1974; ISTITUTO REGIONALE DI STUDI SOCIALI E POLITICI “A. GASPERI” - BOLOGNA, *Il lavoro all'Assemblea Costituente della Repubblica italiana. Antologia di brani dagli Atti dell'Assemblea Costituente (1946/1948)*, Istituto De Gasperi, Bologna, 2011; L. Gaeta (a cura di), *Prima di tutto il lavoro: la costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Ediesse, Roma, 2014.

garanzia di esso²¹, per appropciare, invece, ad ampio spettro il fenomeno²².

Ad ogni modo, dalle disposizioni costituzionali che mettono variamente a tema la povertà, al fine di contrastarla, discendono i diversi obblighi d'intervento, in capo ai pubblici poteri, che vanno definiti, nei contenuti e nel relativo *spatium* di attuazione spettante al legislatore. Una determinazione, questa, cui non è certo estranea anche l'individuazione del carattere programmatico o precettivo (e dunque di immediata attuazione) delle norme che ne scaturiscono.

Alla luce di questa ricostruzione – tesa a rendere attuale una riflessione sulla povertà quale percepita dai padri fondatori, all'epoca, ed assunta, nella intavolazione normativa della Costituzione, quale *vulnus* alla diffusione dell'auspicato, diffuso benessere materiale – sarà più chiara la compatibilità con l'ordinamento costituzionale delle misure di contrasto alla povertà, sia quelle attuate per il passato, sia quelle oggi in corso in Italia.

Il livello attuativo sarà difatti indagato, alfine, nel terzo ed ultimo Capitolo, attraverso una ricostruzione critica dell'incedere, dal dopoguerra in poi, del nostro sistema di protezione sociale. Se ne metteranno in luce deficienze ed inefficienze, ma anche la capacità – sebbene depotenziata da un difetto di frammentarietà e monetizzazione delle prestazioni erogate – di cogliere alcuni bisogni più sottili, non meramente materiali. Da ultimo – ma non veramente da ultimo –, nel seguire l'andamento cronologico dei provvedimenti assunti a contrasto della povertà, si passeranno in rassegna gli interventi legislativi nazio-

²¹ Una lettura, cioè, incentrata essenzialmente sugli artt. 4, co. 1, 36, co. 1, e 38 Cost., che delineano, nel loro complesso, un sistema di protezione che basa «di fatto la sua efficacia garantistica sulla realizzazione della promessa della piena occupazione», come osservano V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existientiae e politiche di contrasto della povertà*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018, p. 119. Gli AA., in effetti, propongono di superarla, in particolare interpretando gli artt. 36 e 38 Cost. «alla luce dei principi personalista, pluralista e solidarista (art. 2 Cost.), nel loro intreccio con quello della “pari dignità sociale” dei cittadini (art. 3, comma 1, Cost.) e nel loro trovare una felice sintesi ed un completamento in quello dell'eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.)» (*ivi*, p. 120).

²² Cfr., in tal senso, in particolare Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osserv. AIC*, n. 1-2/2019, p. 7 ss.

nali e regionali, sperimentali rispetto alle più recenti misure nazionali ed universali, quali il Reddito di inclusione e quello di cittadinanza. Di queste, in particolare – prime, con tali caratteristiche, adottate nel nostro ordinamento –, si valuteranno compatibilità e collocazione rispetto alle indicazioni costituzionali eventualmente ravvisate nel corso delle riflessioni che si saranno svolte in precedenza.

Non veramente da ultimo – si diceva – poiché, com'è a tutti tristemente noto, imprevista, è sopraggiunta una pandemia a diffondersi rapidamente nel mondo e a colpire il nostro Paese duramente e per primo, nel continente europeo. È ben presto apparso chiaro che la crisi si sarebbe evoluta, come difatti è stato, da sanitaria ad economico-sociale, con accenti di non minore crudezza, anzi maggiori – se è lecito comparare drammi –, in quanto, per la sua natura, minaccia d'investire, come un'onda lunga, anche le generazioni avvenire. La situazione di povertà descritta nelle precedenti righe è inevitabilmente deflagrata e le diseguaglianze – quelle già presenti nel tessuto sociale e finanche di nuove – si sono stagliate con assoluta nettezza.

Il nostro tema ha assunto dunque forme e dimensioni nuove – che non di meno richiedono, però, un confronto con il quadro costituzionale –, rendendone, alla fine, ineludibile la trattazione, nel mentre stesso in cui i fatti si verificavano e si conoscevano per il tramite degli organi di informazione, delle fonti istituzionali e delle dirette comunicazioni delle autorità pubbliche.

Si è stati costretti, inevitabilmente, a fissare un termine a quest'osservazione del reale, poiché gli sviluppi di ogni vicenda che accade nell'attualità sono in costante mutamento; richiederebbero, pertanto, una riflessione continua che certamente non appartiene alla natura del presente lavoro. In questa necessità, si è scelto di fermare la riflessione là dove si è prospettato l'avvio di un nuovo percorso, di volontà e di risorse, da declinare in una chiave europea, anche questa, in precedenza, quasi del tutto irrealistica. Lungo questo limitare, si prefigurano, infatti, soluzioni inedite – e forse più efficaci – al dramma “vecchio e nuovo” della povertà. Questo, almeno, in astratto e in prospettiva.

CAPITOLO I

LA POVERTÀ NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

SOMMARIO: 1. Premessa storica: dal nascondimento della povertà al riconoscimento dei diritti sociali come diritti costituzionali. – 2. Dell'idea di povertà accolta nella Costituzione. – 3. Il superamento delle disuguaglianze di mezzi come mezzo di sviluppo della persona. – Considerazioni di sintesi.

1. *Premessa storica: dal nascondimento della povertà al riconoscimento dei diritti sociali come diritti costituzionali*

Il passaggio dalle società tradizionali al mondo moderno fu accompagnato da alcuni fenomeni socio-economici che incisero, tra l'altro, sulla connotazione della povertà, indi sulla sua percezione sociale. Disturbante per la tranquillità delle classi agiate, essa fu avvertita, nonostante le sue cause, per l'appunto socio-economiche – ottica sulla quale convergono, a partire da un certo momento, tutte le analisi più aggiornate, a prescindere dai metodi di accertamento e dalle “terapie” –, quale «*vizio morale individuale*, di cui solo il povero è direttamente responsabile. Insomma, una “malattia” da cui occorre proteggersi e di cui il potere politico è chiamato a farsi carico»²³. E questo assolve al compito, a partire dall'Inghilterra – che divenne modello di riferimento di pratiche disciplinari, varando, nel 1601, la *Old Poor law* –, indi in gran parte dell'Europa, essenzialmente attraverso il “nascondimento”, la costrizione e la punizione²⁴.

Solo nel XIX secolo e nella sola Europa continentale, a seguito dei fermenti comportati dall'industrializzazione, la povertà sarebbe stata intesa come «*male sociale*»²⁵. Sicché, in Germania, Bismarck – pur perseguendo, in realtà, una strategia di integrazione autoritaria e di contenimento delle sempre più energiche istanze politiche del proletariato²⁶

²⁶ C. DE BONI, *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte I: Da inizio secolo alla seconda guerra mondiale*, Firenze University press, Borgo Albizi, 2009, p. 5.

– gettava le basi dello Stato sociale europeo, con una legislazione previdenziale che superava d'un balzo le politiche meramente assistenziali dell'epoca precedente, segnando, in particolare, «l'istituzionalizzazione del concetto di assicurazione sociale»²⁷.

L'avvento dello Stato liberale, accompagnato dal progresso tecnico-scientifico, dall'incremento economico e dall'affermarsi del mercato, rimarcò il sostanziale e mai del tutto superato disinteresse dei governi per le situazioni di povertà e di emarginazione, nel convincimento che quelle tre parallele linee di sviluppo sarebbero state sufficienti a debellarle²⁸. La fiducia in questo esito era supportata anche dal sommarsi, alle già numerose organizzazioni religiose di natura caritatevole, di omologhe laiche, che potevano contare su cospicui lasciti, resi possibili dalla ricchezza prodotta con lo sviluppo capitalistico: le une e le altre assieme avrebbero potuto farsi carico – così, al tempo, si riteneva – delle residue situazioni di difficoltà, destinate, peraltro, progressivamente a scomparire²⁹.

Quanto auspicato non si verificò e, nel corso dell'Ottocento, proprio l'amara presa d'atto di questo esito infelice, indusse il potere pubblico ad attivarsi per risollevare le numerose condizioni di vivo bisogno ancora sussistenti. Ciò anche al fine di far fronte al depotenziamento dell'intera Nazione che inevitabilmente ne conseguiva: basti pensare a settori, quali quello dell'industria o della difesa, minacciati

²⁷ M. FINIZIO, *Dieci discorsi sul welfare. Visto da dentro. Tracce per una discussione nuova*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005, p. 12. Per la ricostruzione di questa fase di sviluppo della previdenza, cfr. anche A. CASTALDI, *Dall'assistenza ai servizi sociali*, Edizioni delle autonomie, Roma, 1982; A. MONTICANE (a cura di), *La storia dei poveri. Pauperismo ed assistenza nell'età moderna*, Edizioni Studium, Roma, 1985; A. BELLONI SONZOGNI, *Per una storia della previdenza sociale in Italia*, in *Sanità, Scienza e Storia*, n. 1/1987, p. 153 ss.

²⁸ Tale atteggiamento è rilevabile, in particolar modo, rispetto alla tutela della salute. L'«ideologia egemone dell'ottocento» lasciò da solo «il singolo» a doversene preoccupare, limitando l'intervento dei poteri pubblici alla beneficenza e «alla difesa del corpo sociale dagli oneri e dai pericoli che potevano causare le persone affette da malattia, in una concezione prettamente “pubblicistica”»: G. BIANCO, *Persona e diritto alla salute*, CEDAM, Padova, 2018, p. 32.

²⁹ Cfr. C. LIS, H. SOLY, *Povertà e capitalismo nell'età preindustriale*, Il Mulino, Bologna, 1984.

dallo scarso apporto lavorativo che poteva prestarvi una gioventù già segnata dai patemi della miseria.

Decisivo, in tal senso, fu il formarsi di un proletariato industriale, che modificò l'atteggiamento di coloro che versassero in uno stato di difficoltà, da rassegnazione a richiesta di assistenza da parte del governo, almeno ad integrazione di quanto ancora potevano famiglie e società³⁰. Organizzazioni politiche e sindacali, in particolare, provvidero ad elevare il livello di consapevolezza delle masse diseredate circa la precarietà della loro condizione. Cosicché, queste avanzarono vere e proprie pretese, rispetto alle quali le istituzioni iniziarono ad avvertire come un obbligo il provvedere alle prestazioni richieste, dismettendo, seppure gradualmente, quel fare paternalistico che, in precedenza, ne aveva informato gli interventi, al pari, né più né meno, della propensione propria delle organizzazioni caritatevoli³¹. Prendeva forma, insomma, la concezione di una beneficenza legale³².

S'inserisce in questa fase storica, nel nostro Paese, la cd. legge Crispi, la l. n. 6972/1890, recante «Norme sulle istituzioni pubbliche di

³⁰ F. ENGELS, *Die Lage der arbeitenden Klasse in England*, Lipsia, 1845 (trad. it.: *La situazione della classe operaia in Inghilterra*, Editori riuniti, Roma, 1978⁶), in *Introduzione*, a metà Ottocento, scrive che «è tempo ormai che la classe media inglese faccia delle concessioni ai lavoratori, i quali non pregano più ma esigono e minacciano, poiché tra poco potrebbe essere troppo tardi. // Ma, nonostante tutto questo, la classe media inglese e in particolare quella fabbricante, che si arricchisce direttamente sulla miseria degli operai, non vuol sapere nulla di questa miseria. [...] Di qui l'espressione ironica che gli inglesi colti [...] sono soliti assumere quando si incomincia a parlare della situazione degli operai [...]. Di qui però anche il profondo risentimento di tutta la classe operaia, da Glasgow a Londra, contro i ricchi, dai quali essa viene sistematicamente sfruttata e poi spietatamente abbandonata al suo destino, un risentimento che tra non molto – si potrebbe quasi dire entro quanto tempo – dovrà esplodere in una rivoluzione, a confronto della quale la prima Rivoluzione francese e il 1794 saranno un giuoco da ragazzi».

³¹ Sull'atteggiarsi dei pubblici poteri rispetto al problema della povertà, nello Stato liberale, cfr. E. CODINI, *Evoluzione storica della disciplina*, in E. Codini, A. Fossati, S. A. Frego Luppi (a cura di), *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 4-6.

³² Ad intendere, appunto, l'«obbligo» di erogarla ricadente sull'ente pubblico, al quale corrisponde il «diritto» del soggetto: cfr. V. BRONDI, *La beneficenza legale*, in V. E. Orlando (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, vol. VIII, Società Editrice Libreria, Milano, 1905, p. 76 ss.

assistenza e beneficenza», che pubblicizzava le Opere Pie, preesistenti organizzazioni fondate su patrimoni privati a fini caritatevoli, che la l. n. 753/1862 aveva sostanzialmente svincolato dai poteri di indirizzo e di controllo del Governo. L'effetto della legge Crispi, che inaugurava la figura dell'IPAB (Istituzione pubblica di assistenza e beneficenza), fu, al contrario, di sottoporre quegli istituti ad una disciplina di diritto amministrativo, così rimarcando la responsabilità dello Stato nella regolazione e nella gestione dell'assistenza ai bisognosi³³.

Non solo i fenomeni socio-economici, ma anche l'evoluzione della forma di Stato verso una configurazione pluriclasse fu decisiva nel modificarsi dell'atteggiamento dei pubblici poteri nel contrastare la povertà. Agli organi istituzionali pervenne, infatti, dalle rappresentanze degli interessi impossibilitati, in precedenza, ad esprimersi politicamente, una tale «massa di domande di interventi normativi e amministrativi, i più vari»³⁴, da non poter essere più trascurata.

Anche nel nostro Paese questa trasformazione, pur realizzatasi con maggiore lentezza che altrove, comportò l'erogazione dei primi servizi sociali, dalla previdenza sociale alle assicurazioni degli infortuni sul lavoro, alle provvidenze per la disoccupazione involontaria, all'istituzione del collocamento della manodopera; in quell'Italia in cui, anche

³³ Cfr., sul tema, V. CERULLI IRELLI, *La lotta alla povertà come politica pubblica, Relazione letta al 54° Convegno nazionale dell'Unione giuristi cattolici*, Roma, 6-8 dicembre 2004, reperibile in Astrid, www.astrid-online.it, pp. 8-11; anche A. GUALDANI, *Diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 3, 4; E. CODINI, *op. cit.*, p. 7; S. SEPE, *Amministrazione e mediazione degli interessi: il controllo sugli istituti di pubblica assistenza e beneficenza*, in ISAP Archivio, N.s., n. 3, *L'amministrazione nella storia moderna*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1985. Da ultimo, il d.lgs. n. 207/2001, sul «Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328», all'art. 5, ha stabilito, pur con eccezioni previste dalla stessa disposizione, che «le istituzioni che svolgono direttamente attività di erogazione di servizi assistenziali sono tenute a trasformarsi in aziende pubbliche di servizi alla persona». Su tale trasformazione, v. A. FOSSATI, *La trasformazione delle IPAB*, in E. Codini, A. Fossati, S. A. Frego Luppi, *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2017³, p. 351 ss.

³⁴ M. S. GIANNINI, *Istituzioni sociali e Costituzione*, in R. Artoni, E. Bettinelli (a cura di), *Povertà e Stato*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 1987, p. 16. Cfr. anche A. RAPINI, *op. cit.*, p. 16 ss.; R. BIN, D. DONATI, G. PITRUZZELLA, *Lineamenti di diritto pubblico per i servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2017², p. 185 ss.

al tempo dello Stato monoclasse – pur senza mai rimuovere del tutto «il timore che i poveri potessero dare luogo a turbolenze»³⁵ (solamente nel 1999 sarebbe stato abrogato l'art. 670 c.p., sulla «Mendicità»³⁶) –,

³⁵ M. S. GIANNINI, *Istituzioni*, cit., p. 17.

³⁶ Con l'art. 18 della l. n. 205/1999, di «Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario». In precedenza, anche il Codice penale Zanardelli aveva contemplato il reato di mendicità, agli artt. 453 e 454, sebbene punendolo con sanzione meno severa (sulla piaga dell'accattonaggio, a cavallo dell'Ottocento e del Novecento, in Italia, con specifico riferimento, tra l'altro, alla mendicità prevista nel codice da ultimo citato, cfr. U. GENOVESE, F. MOBILIA, *Morire in carcere, morire di carcere*, in AA.VV., *Cronache autoptiche. La vita di una società attraverso le autopsie dei suoi cittadini*, Maggioli, Rimini, 2011, p. 65 ss.). Va precisato, tuttavia, che già con la sentenza della Corte costituzionale n. 519 del 1995, era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 670 c.p., contemplante la figura criminosa della mendicità non invasiva, sia «alla luce del canone della ragionevolezza, non potendosi ritenere in alcun modo necessitato il ricorso alla regola penale», sia in quanto non «seriamente posta in pericolo», da una «semplice richiesta di aiuto», «la tutela dei beni giuridici della tranquillità pubblica, “con qualche riflesso sull'ordine pubblico”» (punto 3 del *Considerato in diritto*). Ancor prima, anzi, la dottrina aveva tentato di sciogliere, per via interpretativa, l'illegittimità costituzionale della disposizione in parola (v., in tal senso, V. CRISAFULLI, *Libertà costituzionale di accattonaggio? Questione di costituzionalità o questione di interpretazione ed applicazione di norme*, in *Giur. cost.*, n. 1/1964, p. 1185 ss.). Con la stessa sentenza del 1995, veniva invece dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 670 c.p., riguardante una serie di figure di mendicità invasiva, in quanto «fattispecie idonea a tutelare rilevanti beni giuridici, fra i quali anche lo spontaneo adempimento del dovere di solidarietà, che appare inquinata in tutte quelle ipotesi nelle quali il mendicante faccia impiego di mezzi fraudolenti al fine di “destare l'altrui pietà”» (punto 4 del *Considerato in diritto*). Ebbene, con riguardo e solo con riguardo alla mendicità non invasiva, la Consulta, ancora a metà degli anni Novanta, deve richiamare ciò che abbiamo definito il “nascondimento” della miseria, risalente ai primi tempi qui considerati (v., *retro*, l'inizio di questo paragrafo), nel timore della persistenza di quest'atteggiamento. Sebbene a distanza di secoli, una medesima situazione potrebbe effettivamente riproporsi – paventa la Corte – in quanto «gli squilibri e le forti tensioni che caratterizzano le società più avanzate producono condizioni di estrema emarginazione, sì che senza indulgere in atteggiamenti di severo moralismo non si può non cogliere con preoccupata inquietudine l'affiorare» – meglio sarebbe dire “il riaffiorare” – «di tendenze, o anche soltanto tentazioni, volte a “nascondere” la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli. Quasi in una sorta di recupero della *mendicità quale devianza*, secondo linee che il movimento codificatorio dei secoli XVIII e XIX stilizzò nelle tavole della legge penale, preoccupandosi nel contempo di adottare forme di prevenzione attra-

rispetto alla repressiva normativa inglese, era prevalsa “la beneficenza” incardinata sulle Opere pie.

Scrive, in particolare, Giannini che questo diverso approccio italiano al problema della povertà trovava radici nella legislazione prodotta, nel Settecento, nell'Europa continentale, richiamando a riguardo l'azione di Maria Teresa d'Austria e di Leopoldo I del Belgio. Egli ricorda, in proposito, anche la legislazione voluta dai sovrani del Regno di Napoli, ma, a riprova della pur sempre presente duplicità di concezione della povertà, menziona, al contempo, la costruzione del Real Albergo dei Poveri, voluto, a Napoli, da Carlo III di Borbone³⁷: benché destinato alla rieducazione dei detenuti, imperniata sul valore terapeutico del lavoro, e all'accoglienza degli orfani ai quali insegnare

verso la istituzione di stabilimenti di ricovero (o ghetti?) per i mendicanti» (punto 3 del *Considerato in diritto*. Corsivi nostri). Nel riferimento, in particolare, alla spinta all'emarginazione proveniente dalle «società più avanzate» (allo stesso punto 3 del *Considerato in diritto*), N. COLAIANNI, *Mendicità e solidarietà*, in *Foro it.*, 1996, Parte I, p. 1150, coglie «l'eco della tesi» (facendo, a questo riguardo, specifico riferimento a R. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio*, Laterza, Bari-Roma, 1995, pp. 36, 42, 62) «che vede la globalizzazione economica associata a nuove forme di esclusione sociale, di disuguaglianza e di sperequazione», soprattutto a danno di quelle persone che sono «prive delle nuove abilità e delle più alte specializzazioni richieste». È anche vero, però – come non mancano di notare gli stessi giudici costituzionali – che «la coscienza sociale ha compiuto un ripensamento a fronte di comportamenti un tempo ritenuti pericolo incombente per una ordinata convivenza», al punto che gli stessi «organi statali preposti alla repressione di questo e altri reati consimili» avvertono un chiaro «disagio», manifestandolo, «talora, apertamente» (punto 3 del *Considerato in diritto*). Ad ogni modo, il primo intervento decisivo della Corte costituzionale che abbia riguardato la mendicità, almeno nei termini in cui essa è richiamata dall'art. 708 c.p., sul «Possesso ingiustificato di valori», va fatto risalire al 1968. Si tratta della sentenza n. 110, con la quale si è provveduto ad espungere «la parte della norma penale incriminatrice relativa alle figure soggettive originarie (i cui antecedenti storici, riferibili ai vagabondi e ai mendicanti, sono da ricercarsi nell'art. 278 del codice napoleonico del 1810)», come sintetizza la sent. Corte cost. n. 464/1992, nel richiamare quel precedente, al punto 3 del *Considerato in diritto*. Su quest'originario interessamento della Consulta alla questione, v. F. COPPI, *Osservazione sui “reati di sospetto” e, in particolare, sul “possesso ingiustificato di valori”*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 170 ss.; A. PIZZORUSSO, *Su un “espediente” del ministero borbonico di Giustizia*, in *Il Foro it.*, 1968, Parte I, p. 2357 ss.

³⁷ M. S. GIANNINI, *Istituzioni*, cit., p. 16.

un mestiere al fine di renderli autonomi, questo monumentale ancorché incompiuto palazzo si sarebbe ben presto ridotto a “serraglio”³⁸.

Il regime fascista, al suo imporsi in Italia, incrementò la politica sociale già implementata in precedenza, avviandola, però, ad una gestione coordinata e unificata, a fini di stabilità e controllo politico, nonché di ricerca del consenso. Sicché, «alle leggi sociali [...] spettava di testimoniare la capacità dell'ordinamento di imboccare la via maestra delle riforme, l'unica in grado di mantenere ben saldo quel legame tra ordine giuridico, storia e progresso che le istituzioni liberali sembravano aver consacrato sul terreno della organizzazione dei poteri dello Stato»³⁹. Come il nazismo in Germania, anche il fascismo, in Italia, conformò, dunque, in senso «autoritario-totalitario» lo Stato sociale, che sembrò, pertanto, «una sorta di riedizione e modernizzazione di quello bismarckiano»⁴⁰.

Tra l'Ottocento ed il Novecento, dunque, nel nostro Paese come altrove, si assistette alla trasformazione dello Stato liberale in Stato sociale o, se si vuole, in *Welfare State*, adottando una formula che si sarebbe affermata, in realtà, solo a partire dalla seconda metà del Novecento, col britannico Piano *Beveridge* del 1942⁴¹. Uno Stato interventista, dunque, che regola ed interviene nei rapporti economici come in quelli sociali e che, da noi, si affermò con la crisi del 1929 e si espanse durante il fascismo, pur con la particolare caratura appena indicata.

³⁸ Cfr. A. GUERRA, E. MOLTENI, P. NICOLOSO, *Il trionfo della miseria: gli alberghi dei poveri di Genova, Palermo e Napoli*, Electa, Milano, 1995; A. G. DE PINTO, *Il Real Albergo dei poveri di Napoli. Dall'emarginazione all'assistenza (secc. XVIII-XIX)*, Cacciucci, Bari, 2013.

³⁹ I. STOLZI, *Politica sociale e regime fascista: un'ipotesi di lettura*, in *Quad. fior.*, n. 46/2017: *Giuristi e Stato sociale*, Tomo I, pp. 243, 244.

⁴⁰ G. SILEI, *Le socialdemocrazie europee e le origini dello Stato sociale (1880-1939)*, reperibile in *Dipartimento di Scienze politiche e internazionali dell'Università di Siena*, www.dispi.unisi.it, p. 20.

⁴¹ Sul quale v., *ex plurimis*, L. DI NUCCI, *Alle origini dello stato sociale nell'Italia repubblicana. La ricezione del Piano Beveridge e il dibattito nella Costituente*, in SOCIETÀ ITALIANA PER LO STUDIO DELLA STORIA CONTEMPORANEA, *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea. Atti del Convegno annuale SIS-SCO, Padova, 2-3 dicembre 1999*, *Quaderni Rass. arch. Stato*, n. 101, a cura di C. Sorba, Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Direzione Generale per gli Archivi, Roma, 2002, p. 161 ss.

Tuttavia, solo la Costituzione repubblicana avrebbe segnato «il consolidamento di una nuova concezione dell'assistenza, intesa come finalità pubblica immanente». Cosicché essa si pone quale «posizione giuridica autonoma», dalla quale origina «una rete di garanzie poste a presidio dei cittadini attraverso la erogazione di prestazioni [...] necessarie a fronteggiare la situazione di fatto e i fenomeni che possono condurre al verificarsi di uno stato di bisogno»⁴². Di questa rete, i diritti sociali⁴³, sanciti per la prima volta nella fonte di più alto grado gerarchico-assiologico⁴⁴, sono il centro propulsore, nella loro storica connotazione di «riconoscimento del bisogno da parte dell'ordinamento giuridico, che tende con interventi positivi di varia natura a soddisfare il bisogno stesso»⁴⁵.

Il duplice significato della “socialità” di questi diritti costituzionali, il loro essere «strutturalmente *pretensivi*»⁴⁶ e «funzionalmente *redistributivi*»⁴⁷, conclude, così, all'esordio dell'Italia repubblicana, il percorso degli approcci diversificati, nel tempo, al problema della povertà: come istanza di perequazione sociale, finalizzata a rimuovere gli

⁴² D. SICLARI, *op. cit.*, pp. 31, 33.

⁴³ Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Giuffrè, Milano, 1964, p. 802 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Diritti sociali*, in *Nov. dig. it.*, vol. V, UTET, Torino, 1968, p. 759 ss.; A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Istituto Treccani, Roma, 1989, p. 12 ss.

⁴⁴ A. GUALDANI, *Diritto*, cit., p. 5.

⁴⁵ L. ELIA, G. BUSIA, voce *Stato democratico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, UTET, Torino, 1999, p. 71.

⁴⁶ Tali in quanto «non si esauriscono nell'esercizio di una sfera di libertà o, viceversa, nella pretesa ad un comportamento negativo da parte dei pubblici poteri o degli altri componenti, ma, al contrario, concretano la rivendicazione di un facere o di un dare volto alla “demercificazione” [e alla “defamilizzazione”] di alcuni beni della vita e richiedono, per il loro soddisfacimento, un comportamento attivo e non omissivo da parte dello Stato»: M. BENVENUTI, voce *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl., Agg.*, UTET, Torino, 2012, p. 223.

⁴⁷ In questo secondo senso, «i diritti in questione sono “sociali” perché muovono dall'assunzione effettiva della realtà sociale, della sua complessità, delle sue differenze e delle sue disuguaglianze. Essi, pertanto, non vengono rivendicati da (o, per altro verso, non spettano a) l'uomo in quanto uomo, ma l'uomo in quanto persona [...]. I diritti sociali, dunque, sono tali perché operano in una direzione eminentemente controfattuale e hanno di mira un obiettivo ad un tempo *economico*, *coesivo* ed *emanipativo* rispetto ad un assetto di potere diseguale»: M. BENVENUTI, *ivi*, pp. 223, 224.

ostacoli, che, in quanto limitativi di libertà e di eguaglianza della persona umana, ne impediscono il pieno sviluppo. I diritti sociali costituiscono, infatti, lo strumento elettivo di attuazione – *rectius*: di costante perseguimento⁴⁸ o di «sviluppo»⁴⁹ – di quel principio di eguaglianza sostanziale⁵⁰ che ha segnato più marcatamente il passaggio dallo Stato

⁴⁸ Perseguimento e non già avvenuta realizzazione, come emerge chiaramente anche dalle dinamiche politiche che si svilupparono nel corso dei lavori della Costituente sul principio di eguaglianza sostanziale, così ben sintetizzate da P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da Piero Calamandrei e Alessandro Levi, Barbera, vol. I, Firenze, 1950, p. CXXXV, col dire che, «per compensare le forze di sinistra della rivoluzione mancata, le forze di destra non si opposero ad accogliere nella costituzione una rivoluzione promessa». Lo stesso, nel *Discorso sulla Costituzione*, del 26 gennaio 1955, reperibile in *Istituto Storico Grossetano della Resistenza e dell'Età Contemporanea*, www.isgrec.it, tenuto agli studenti dell'Università Cattolica di Milano e dedicato al rapporto tra l'art. 1, co. 1, Cost., e l'art. 3, co. 2, Cost., ebbe modo di rimarcare il concetto, dicendo, della Costituzione, che, col riconoscimento, in quest'ultima disposizione, della persistenza di ostacoli economici e sociali, essa fornisce «un giudizio polemico, un giudizio negativo contro l'ordinamento sociale attuale, che bisogna modificare attraverso questo strumento di legalità, di trasformazione graduale» (l'eguaglianza sostanziale, appunto), che la costituzione ha messo a disposizione dei cittadini italiani».

⁴⁹ È questo il termine adoperato, a riguardo, in MINISTERO PER LA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. I: *Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*, Stabilimento Tipografico Fausto Failli, Roma, 1946, p. 145.

⁵⁰ Hanno rapportato i diritti sociali al principio di eguaglianza sostanziale, in particolare, P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1987⁵, p. 581; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzioti di Celso*, vol. II, Cedam, Padova, 1995, p. 101. Per M. BENVENUTI, voce *Diritti*, cit., p. 237, il principio di eguaglianza sostanziale si erge a «fondamentale paradigma orientativo per i diritti sociali di matrice costituzionale», pur non esauendosi in essi, «posto che, quanto alla sola dimensione economico-sociale, esso investe, oltre al profilo della redistribuzione, cui sono funzionalmente preordinati i diritti in questione, [...] anche la dimensione della produzione e dello scambio». Tanto premesso, del principio *de quo* può dirsi che esso si fa «conduttore» dei diritti sociali, in quanto, secondo L. BASSO, *Giustizia e potere*, in *Quale giust.*, n. 11-12/1971, p. 655 (che lo stesso Benvenuti, tra l'altro, richiama in proposito), l'indicazione che da esso ci proviene è nel senso di un «ordinamento sociale» che necessita di essere modificato, affinché venga adeguato «all'ordinamento giuridico, per rendere questo coerente, per eliminare ogni contraddizione». Lo stesso A. della voce enciclopedica, *ivi*, pp. 236, 237, rileva che la correlazione tra i diritti so-

liberale a quello sociale di diritto e che maggiormente ha messo in luce le differenze del secondo rispetto al primo⁵¹, ancorché nel solco di una parziale continuità.

2. *Dell'idea di povertà accolta nella Costituzione*

Pur venendovi travasato un già consolidato assetto – vale a dire, il «sistema della previdenza delle categorie lavoratrici, dell'assistenza pubblica a fronte di determinate situazioni di bisogno, restando in vita come sistema di intervento residuale quello dell'antica beneficenza»⁵² –, l'or-

ciali ed il principio di cui all'art. 3, co. 2, Cost., si motiva anche per essere quest'ultimo declinabile sotto forma di «eguaglianza sociale» (C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1966, p. 376), ad indicare, con questa locuzione, che la disposizione costituzionale in parola non assume «l'individuo in quanto tale, considerato nella sua astratta natura di essere umano, ma soltanto l'individuo concreto, considerato nella sua specifica e reale posizione sociale» [A. GIORGIS, *Sub Art. 3, 2° comma*, vol. I: *Artt. 1-54*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, UTET, Torino, 2006, pp. 94-95]. In senso conforme, v., *ex multis*, B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984, p. 29; G. SERGES, *Anacronismo legislativo, eguaglianza sostanziale e diritti sociali*, in *Giur. it.*, 2000, p. 687; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002, p. 10; A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in A. Cantaro (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 310, 312.

⁵¹ Cfr. A. D'ANDREA, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento della democrazia sociale in Italia*, in C. Barbieri (a cura di), *Apud nos in Westminster. Libertà personale e tutela costituzionale*, Promodis, Brescia, 1995, p. XIII. Peraltro, proprio la «sostenuta incompatibilità» tra lo Stato di diritto e i diritti sociali ha contrassegnato quest'ultimi di «una forte incomprensione iniziale», da relazionare al «loro non breve processo di costituzionalizzazione», come evidenzia G. BIANCO, *op. cit.*, p. 46.

⁵² V. CERULLI IRELLI, *La lotta*, cit., p. 11. Il termine “beneficenza”, in particolare, sotto forma di «beneficenza pubblica», viene assunto anche nel testo della Costituzione, nell'originaria formulazione del primo comma dell'art. 117, ad indicare la relativa materia, pertanto di competenza regionale concorrente. E. VIVALDI, A. GUALDANI, *op. cit.*, p. 119, nota n. 9, ricordano che «l'utilizzo, in Costituzione, di nomina diversi in parti diverse della stessa (*assistenza sociale*, nell'art. 38 Cost., e *beneficenza*, nell'art. 117 Cost., nella versione precedente alla riforma del 2001) ha, come noto, offerto l'appiglio testuale per ritenere che le due locuzioni individuassero ambiti materiali dissimili e, conseguentemente, fossero distinti i ruoli del potere legislativo statale (competente in via esclusiva nell'attuazione del diritto all'assistenza sociale) e regio-

dinamento costituzionale repubblicano rimane tuttavia segnatamente “nuovo”, in quanto fondato «sulla concretezza delle situazioni individuali e dei rapporti sociali». «La Costituzione», cioè, «delinea le istituzioni di base proprio a partire dal riconoscimento realistico dell'esistenza di situazioni soggettive che possono dar luogo a discriminazioni e a forme di esclusione sociale, e richiede politiche pubbliche di contrasto»⁵³.

Tale consapevolezza ha il suo risvolto teorico nella scelta del Costituyente di prendere in considerazione solamente le reali difficoltà di vita individuale e relazionale e quello concreto nella statuizione dell'obbligo dei pubblici poteri – come delineato nello stesso testo costituzionale – di operare interventi mirati ed efficaci, a sostegno di situazioni determinate di difficoltà. È, d'altro canto, cifra propria della nostra Carta costituzionale riferire i diritti all'*homme situé*, considerato nel contesto sociale e plurale, all'*homme concret*, definito dalle contingenze in cui si trova e dalle aspirazioni effettive che nutre a riguardo⁵⁴.

nale (competente, in concorrenza con lo Stato, nell'attuazione della beneficenza)». Il tema viene trattato, *amplius*, in E. VIVALDI, *I servizi sociali e le Regioni*, Giappichelli, Torino, 2008, *passim*.

⁵³ G. BRUNELLI, *Ancora attuale. Le ragioni giuridiche della perdurante vitalità della Costituzione*, in *Oss. fonti*, n. 1/2013, p. 11.

⁵⁴ Cfr. A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999, pp. 54, 55; G. D'AMICO, *Stato e persona. Autonomia individuale e comunità politica*, in F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, FrancoAngeli, Milano, 2018, p. 110 ss.; P. RIDOLA, *Il principio libertà nello stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 146. Com'è noto, le formule «*homme situé*» ed «*homme concret*» vanno ascritte a G. BURDEAU, *La démocratie. Essai synthétique*, Office de Publicité, Bruxelles, 1956, p. 19. Cfr. F. BENVENUTI, In re: *Stato del benessere v. benessere di Stato*, in *Dir. soc.*, n. 1/1984, anche in *Id.*, *Scritti giuridici*, vol. V: *Articoli ed altri scritti* (1984-1999), Milano, 2006, p. 3826, quando ricorda come l'avvento dello Stato sociale abbia richiesto «la partecipazione, cioè la presenza non più soltanto passiva ma attiva del cittadino, mediante il diritto, come membro della società», superando, così, la dimensione individualistica propria dello Stato di diritto ed affermando la “persona sociale”. La riflessione si pone in continuità con la considerazione di N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Einaudi, Torino, 1996, p. 116, sui diritti sociali, nel senso che questi «definiscono delle pretese o esigenze da cui derivano legittime aspettative, che i cittadini hanno, non come individui singoli ma come individui sociali, che vivono, e non possono non vivere, con gli altri individui».

A sovraintendere il tutto è, pertanto, per questa parte, un “principio di realtà pragmatico”, racchiuso nell’art. 3, co. 2, Cost., che – nella consapevolezza delle tante forme di discriminazione e di esclusione sociale in cui ognuno può incorrere, in ogni momento della vita, a partire dalle stesse condizioni di nascita – tende “solo” a raggiungere “l’eguaglianza dei punti di partenza”⁵⁵, affinché, da “quel punto”, ognuno possa azionare attitudini e capacità individuali, certamente diverse dagli uni agli altri, senza pretesa di attuare un «totale solidarismo livellatore»⁵⁶. Se la povertà è presa in carico dalla Costituzione, ciò avviene dunque con l’obiettivo dell’eguaglianza di opportunità.

Tanto spiegherebbe, peraltro, perché il termine “povertà” non compare in Costituzione, pur indubbiamente così avvertito ed adoperato nella realtà e nella pubblicistica giornalistica del Paese, anche ai tempi della Costituente. Non sembra, invero, “la povertà da com-

⁵⁵ Il secondo comma dell’articolo 3 della Costituzione, come afferma la Corte costituzionale nella sent. n. 163/1993, al punto 3 del *Considerato in diritto*, «esprime un criterio interpretativo che si riflette anche sulla latitudine e sull’attuazione da dare al principio di eguaglianza “formale”, nel senso che ne qualifica la garanzia in relazione ai risultati effettivi prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita».

⁵⁶ A voler mutuare l’espressione usata da Giovanni Demaria, nell’articolo pubblicato sulla rivista dallo stesso diretta, *Verso l’avvento dello stato sociale moderno*, in *Giornale degli economisti e Annali di economia*, N.s., n. 1-2 (gennaio/febbraio 1943 - gennaio/febbraio 1946), Anno V, p. 33. Nell’individuare l’*ubi consistam* del «volere sociale migliore», l’economista scriveva che questo, tra l’altro, «sa pure che nel mondo dell’estrema interdipendenza singola e di massa in cui viviamo le conseguenze delle crisi economiche e della disoccupazione non si possono imputare soltanto ai singoli che ne soffrono più direttamente solo perché all’interdipendenza stessa (sempre più inesorabile come una legge di natura) non possono sottrarsi, e che pertanto è inevitabile il solidarismo sociale con il più ampio sviluppo dei servizi pubblici» (*ivi*, p. 32). Aggiungeva, però, «che il volere sociale migliore sa pure d’altra parte che ogni individuo ha dei diritti pressoché naturali» – a tal riguardo, egli richiamava la Dichiarazione d’indipendenza americana –, «i quali sono conosciuti dagli uomini ascoltando direttamente la propria coscienza e i propri istinti, diritti inalienabili che non possono mai totalmente subordinarsi alla volontà altrui e di enti sempre più o meno misteriosi e inaccessibili quali le varie unità amministrative pubbliche». Insomma, «uomini con alta attitudine e capacità, creativi, abili, energici nessuna legge saprà eliminarli sul piano sociale e politico, e da essi si producono inevitabilmente le diseguaglianze economiche e sociali». Per questo, dunque, Demaria riteneva che «un totale solidarismo livellatore» fosse praticamente «impossibile» (*ivi*, p. 33).

battere” (non in senso assoluto e, comunque, non nel suo significato meramente economico, sebbene maggiormente emergenziale) il fenomeno che si tendeva a ricomprendere nella trama costituzionale, pur avendolo ovviamente presente, bensì “l’eguaglianza delle condizioni”, considerate nella loro complessità e complessività, da perseguire affinché per ciascuno sia possibile il pieno sviluppo del suo essere persona, quale obiettivo ultimo da promuovere (approssimando il quale, anche la prima sarebbe stata progressivamente ridotta).

“Il senso della povertà nella Costituzione”, nella complessità del lemma e della condizione di vita cui esso rinvia, sembra essere altro dalla sola contingenza economica e “più alto” rispetto a questa, quand’anche sempre ancorato alla necessità di soddisfare i bisogni primari. “Povertà”, nella Carta costituzionale repubblicana, è, in definitiva – seppure nell’omissione del termine –, soprattutto situazione la cui presenza rifluisce – negandola – su quella dignità sociale e quello sviluppo della persona (anche nella sua dimensione partecipativa) che campeggiano, combinatamente e finalisticamente, nei due commi che compongono l’articolo 3 Cost.

Il termine stesso di povertà è, d’altro canto, polisemico e multidimensionale. Essenzialmente, ne sono ravvisabili due diverse linee interpretative, l’una di natura materialistica, l’altra esistenziale⁵⁷. Esse sono per lo più funzionalmente connesse, nella misura in cui il possesso dei beni materiali (di alcuni, almeno, e se in misura sufficiente) è in grado di scongiurare necessità e bisogni di tutt’altro ordine. Questo, peraltro, non è sempre vero ed è, anzi, sempre meno vero, a causa del moltiplicarsi delle variabili e delle loro interdipendenze, che, in un mondo composito e globalizzato, incidono sui fenomeni del reale, come anche l’individuazione dei criteri di misura della povertà manifesta nella sua evoluzione.

⁵⁷ G. SARACENI, *Digital Divide e Povertà*, 28 ottobre 2019, in *Dir. fond.*, n. 2/2019, pp. 3, 4, rinviene entrambe nelle radici stesse della cultura europea, dalla mitologia greca alla tradizione ebraica, alla religione cristiana. Della disamina anche linguistica che l’A. propone a tal fine, piace qui ricordare, tra le «diverse sfumature lessicali» adottate dal popolo eletto per indicare la povertà, «due termini simili – ‘anî e ‘anaw – che fondamentalmente esprimono il concetto di “piegarsi” o “essere piegato”. // Queste parole indicano che il povero è costretto dal richiamo dello stomaco a chinarsi verso un altro essere umano», mettendo così in luce il carattere esistenziale della povertà.

L'analisi dei dati, in proposito, ha infatti dismesso l'iniziale approccio definitorio alla «povertà in termini assoluti come privazione delle risorse indispensabili alla sopravvivenza», per accoglierne una concezione relativizzata «alle condizioni di vita medie di ciascun paese»⁵⁸, che comunque fa ancora riferimento ai soli aspetti economici della povertà, in ragione di un esclusivo ricorso a dati su redditi o consumi.

Si è dunque considerato che, essendo la povertà l'esito di processi complessi, è limitativo e distorsivo definirla quale mancanza di beni, seppure basilari, quali, appunto, reddito, lavoro, casa, salute o istruzione. Si deve piuttosto tener conto del fatto che, anche in presenza di essi, «possono intervenire motivi oggettivi e soggettivi che ne impediscono l'utilizzo e che tali motivi possono variare nel tempo e nello spazio»⁵⁹. Coerentemente con questa presa d'atto del carattere composito del fenomeno, lo *Human Development Report 1997*, per l'appunto dedicato al tema dello *Human development to eradicate poverty*, così si avviava: «*It is in the deprivation of the lives that people can lead that poverty manifests itself. Poverty can involve not only the lack of the necessities of material well-being, but the denial of opportunities for living a tolerable life. Life can be prematurely shortened. It can be made difficult, painful or hazardous. It can be deprived of knowledge and communication. And it can be robbed of dignity, confidence and self-respect – as well as the respect of others. All are aspects of poverty that limit and blight the lives of many millions in the world today*»⁶⁰.

Corrispondentemente, si fa più ardua anche l'individuazione degli indicatori atti a registrare la pluralità di sfaccettature ravvisabili nella povertà, quale oggetto della misurazione⁶¹ e – passando dalla fase della

⁵⁸ N. BOSCO, *La povertà economica in Italia. Dati, risultanze empiriche, tendenze*, in *Quad. soc.*, n. 17/1998, par. 2.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), *Human Development Report 1997*, Oxford University Press, New York - Oxford, 1997, p. 15, reperibile in *Human Development Report*, <http://hdr.undp.org>, ad avvio del Capitolo dal significativo titolo: «*Poverty in the human development perspective: concept and measurement*». Su questo *Report*, richiamato anche da N. BOSCO, *ivi*, par. 3, cfr. G. PIRINI, *Dal Rapporto sullo Sviluppo Umano 1997*, in *Il Margine*, n. 9/1998, p. 5 ss.

⁶¹ Occorre un «nuovo indicatore multidimensionale», che unisca al «tradizionale indicatore sul numero di persone a rischio di povertà relativa» anche «indicatori di

rilevazione a quella della risoluzione – l’ideazione delle politiche che possano compensare le carenze emerse. Esse, infatti, dovranno tener conto «della possibile presenza di svantaggi concomitanti e del peso che l’appartenenza a un contesto fortemente deprivilegiato può avere sulla vita e sulle aspirazioni dei singoli»⁶².

Quasi in accordo con queste più recenti concezioni della povertà – come in una visione proiettiva –, anche nel nostro testo costituzionale la carenza di mezzi materiali viene certamente in considerazione, ma solo come mancanza da colmare ai fini dell’esercizio di determinati diritti – vuoi che siano diritti di prestazione o di libertà – che configurano fondamentali vie di sviluppo della persona e di effettiva partecipazione alla vita del Paese. È, d’altro canto, indicato chiaramente nel secondo comma dell’art. 3 Cost., da cui principia questa costruzione, che la rimozione «degli ostacoli di ordine economico e sociale» è finalizzata alla realizzazione del «pieno sviluppo della persona umana»⁶³ e dell’«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese»: *id est*, è «esplicita [...] in quest’articolo la funzionalizzazione del concetto di eguaglianza ivi espresso ai fini congiunti dell’autorealizzazione personale (non già alla mera libertà “naturale”, o negativa) e della partecipazione dei lavoratori (qualunque sia il senso da dare a questa espressione) all’organizzazione» del Paese, nella triplice dimensione indicata⁶⁴.

deprivazione materiale e di intensità lavorativa»: E. RANCI ORTIGOSA, D. MESINI, *Una proposta per le politiche di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale*, ottobre 2011, reperibile in *Astrid*, www.astrid-online.it, p. 1. Sull’evoluzione dei criteri e dei metodi di misurazione della povertà, v. D. BENASSI, P. PALVARINI, *La povertà in Italia. Dimensioni, caratteristiche, politiche*, Cendon, Trieste, 2013, p. 5 ss.

⁶² N. BOSCO, *op. cit.*, par. 2.

⁶³ Le «garanzie economico-sociali del diritto all’affermazione della personalità del cittadino» costituirono il secondo punto dello schema dei lavori della III Sottocommissione, come proposto dall’on. Fanfani nel corso della seduta della stessa del 26 luglio 1946, in cui fu anche approvato. Esso faceva seguito al solo punto sulle «garanzie economico-sociali del diritto alla vita» e, come lo stesso Costituente proponente ebbe modo di meglio illustrare, avrebbe avuto ad oggetto gli «aspetti economici e sociali del godimento del diritto all’espansione personale dei cittadini della nuova Repubblica italiana, e cioè: del diritto ad istruirsi, del diritto a muoversi all’interno e all’esterno del Paese; dell’esercizio professionale».

⁶⁴ A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Istituto Treccani, Roma, 1989, p. 12.

Sicché, conformemente a questo “modulo”, i mezzi «ai non abbienti» di cui all’art. 24, co. 3, Cost., sono assicurati affinché gli stessi possano «agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione»; l’impegno previsto dall’art. 32, co. 1, Cost., in capo alla Repubblica verso gli «indigenti», «garantisce» a questi la fruizione delle «cure» sanitarie; l’essere sprovvisto dei «mezzi necessari per vivere», se inabile al lavoro, per il disposto dell’art. 38, co. 1, Cost., dà diritto a chi si trovi in questa condizione, oltre che al mantenimento, a godere dell’«assistenza sociale».

Anche il secondo comma di quest’ultimo articolo che, *prima facie*, sembrerebbe tradire questo “schema funzionale”, a ben guardare, lo rispetta pienamente, seppure nella particolarità della situazione ivi regolata. È vero, infatti, che ai lavoratori che siano incorsi in un «caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria», in base alla disposizione in parola, sono i «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» ad essere assicurati: dunque, propriamente lo *ius existantiae* e non un diritto altro ed ulteriore rispetto ad esso. Non sfugge, però, che questa fattispecie si differenzia dalle precedenti per il fatto che il soggetto destinatario della garanzia gode dello *status* di lavoratore e che le ipotesi indicate sono tutte atte a menomarne, per l’appunto, la capacità lavorativa⁶⁵.

Il disposto costituzionale mira, in tal caso, a reintegrare la condizione economica di cui il soggetto già disponeva – in ragione appunto di quello *status* –, poi depotenziata o abbattuta da uno sfortunato caso occorsogli o dal naturale raggiungimento di un’età avanzata. La preesistente (e perduta) condizione, in quanto già partecipe delle garanzie che la Costituzione appresta al lavoro (com’è, *in primis*, quella, *ex* art. 36, co. 1, Cost., di una retribuzione in ogni caso sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia «un’esistenza libera e dignitosa»),

⁶⁵ Questa notazione ci riconduce alle origini stesse della previdenza sociale. M. PERSIANI, M. D’ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 1999³, pp. 3, 4, nel ripercorrerle, risalendo al tempo della rivoluzione industriale, evidenziano che «l’esigenza di realizzare una tutela dei lavoratori subordinati che si venivano a trovare in condizione di bisogno per il verificarsi di eventi che ne menomavano la capacità lavorativa, fu ben presto avvertita con intensità maggiore di quella di provvedere a favore di tutti i cittadini, sia per il sorgere e il progressivo svilupparsi di una coscienza di classe, sia per la preoccupazione di diminuire la tensione sociale determinata dai nuovi rapporti di produzione».

già costituiva, infatti, una certa ed almeno minima “base” per lo sviluppo della persona, comprensivo della capacità di esercitare i diritti di cui esso si nutre. Al verificarsi degli eventi indicati⁶⁶, pertanto, lo Stato deve intervenire – e lo fa nelle forme della previdenza sociale – “sola-mente” a ripristinare quella certezza di partenza, almeno nella sua minima espressione di possibilità (per l’appunto, nei mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore e della sua famiglia⁶⁷), nella misura, cioè, ritenuta bastevole all’ulteriore percorso di sviluppo e partecipazione.

Scopo dell’eguaglianza sostanziale rimane dunque, in ogni caso, quello di porre il cittadino, che non lo sia già per le sue proprie fortune, nella condizione necessaria per fruire pienamente dei diritti e delle libertà garantitegli dalla Carta costituzionale. In questo modo, l’eguaglianza di cui al secondo comma dell’art. 3 Cost. *sostanzia* di veridicità l’affermazione di eguaglianza «senza distinzione» sancita nel primo, scongiurando che questa rimanga, per alcuni, mero *flatus vocis*⁶⁸ e ri-conciliando lo Stato sociale con quello democratico-borghese.

«Di tutte le conquiste della democrazia borghese la maggiore fu certo la completa libertà di volere dell’individuo, che poté teoricamente e anche giuridicamente proiettarsi in tutte le direzioni. Però, se lo stato democratico borghese riuscì ad assicurare parità di diritti e uguaglianza

⁶⁶ Sulla questione, che vede divisa la dottrina, della tassatività o meno delle ipotesi elencate nell’art. 38, co. 2, Cost., si rinvia a M. PERSIANI, M. D’ONGHIA, *ivi*, p. 11 (i quali assumono una posizione negativa a riguardo), nonché alla bibliografia *ivi* indicata (p. 13).

⁶⁷ Come richiede il combinato disposto dell’art. 38, co 2, Cost., e dell’art. 36, co. 1, Cost., in ordine ad una retribuzione sufficiente ad assicurare un’esistenza libera e dignitosa anche della famiglia del lavoratore, oltre che di questi. Ciò almeno tendenzialmente: la Corte costituzionale ha infatti precisato, in part. con le sentt. nn. 173/2016 e 259/2017, che la proporzione tra il trattamento previdenziale ed il carattere di sufficienza della retribuzione *ex* art. 36, co. 1, Cost., non dev’essere necessariamente assicurata in modo «indefettibile e strettamente proporzionale». Anche per tale questione, cfr. M. PERSIANI, M. D’ONGHIA, *ivi*, p. 12.

⁶⁸ Come osserva S. ZULLO, *La dimensione normativa dei diritti sociali. Aspetti filosofico-giuridici*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 80, «nella società contemporanea i diritti di libertà e i diritti sociali appaiono interconnessi e reciprocamente dipendenti, tanto è vero che il godimento dei diritti sociali ed economici è considerato ormai un presupposto necessario per l’accesso effettivo ai diritti di libertà, non più ipotizzabili, nel loro esercizio, senza la disponibilità di risorse materiali e culturali».

di giurisdizione, non ne garantì tuttavia l'effettivo esercizio, né la conseguente partecipazione altrettanto effettiva di tutti alle possibilità del progresso, non solo perché gli individui non erano ugualmente abbienti, ma anche perché, per l'esercizio del loro potere virtuale, non disponevano dei medesimi punti di partenza culturali e sociali»⁶⁹. Queste parole di Giovanni Demaria, economista dei tempi della Costituente, alludono ad un *minus* che non è solo di "averi": i *minus habentes* (i poveri, se si vuole) sono anche coloro che mancano delle condizioni culturali e sociali utili a proiettarsi, teoricamente e giuridicamente, in tutte le direzioni.

Ha dunque carattere strumentale la garanzia di sufficienti condizioni materiali di cui la Repubblica si fa carico, in quanto tesa a realizzare la pienezza dell'essere persona, il passaggio da soggetto di diritto in senso, per così dire, *astratto* (quale formale centro di imputazione di diritti ed interessi) a soggetto che, con *effettività*, esercita diritti e promuove perciò i propri interessi in un contesto comunitario partecipato. Cosicché, «nel concetto di "pieno di sviluppo della persona" si realizza, soprattutto, la proiezione concettuale e normativa della sintesi, ma si potrebbe dire anche della "riconciliazione", tra eguaglianza e libertà»⁷⁰, indi – potrebbe ancora aggiungersi – tra diritti sociali e diritti di libertà⁷¹.

Questa notazione, da un lato, contribuisce anch'essa a spiegare l'assenza, in Costituzione, del termine "povertà", che, per il suo carattere statico e non relazionale, oltretutto generico, mal si sarebbe prestato ad assumere una siffatta valenza; dall'altro, risuona in singolare corrispondenza con le più recenti teorie sui "bisogni", che – dai criteri di valutazione all'ideazione di politiche pubbliche adeguate – li identificano con la mancanza di capacità.

⁶⁹ Demaria, che fu anche Presidente della Commissione economica istituita dal Ministero per la Costituente, così scriveva nel già citato articolo *Verso l'avvento*, op. cit., pp. 25, 26.

⁷⁰ A. D'ALOIA, *Eguaglianza*, cit., p. 95. L'eguaglianza è, infatti, funzionale all'autonomia del soggetto, mentre la seconda è parte di un processo «di integrazione (e ascesa) sociale» (ivi, pp. 95, 96). V. anche A. D'ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in Id. (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003, p. XV ss.

⁷¹ Primariamente nel senso che «le due categorie di diritti si implicano reciprocamente, la garanzia degli uni essendo condizione per il godimento degli altri»: M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Diritti*, cit., p. 805 ss.

In effetti, l'eguaglianza di opportunità iscritta nell'art. 3, co. 2, Cost., molto si approssima a quell'eguaglianza di capacità⁷² che, dalla metà degli anni Ottanta, si è proposta come concezione alternativa all'eguaglianza di risorse⁷³ e all'eguaglianza di opportunità di benessere⁷⁴.

⁷² «*In contrast with the utility-based or resource-based lines of thinking, individual advantage is judged in the capability approach by a person's capability to do things he or she has reason to value. A person's advantage in terms of opportunities is judged to be lower than that of another if she has less capability – less real opportunity – to achieve those things that she has reason to value. The focus here is on the freedom that a person actually has to do this or be that – things that he or she may value doing or being. Obviously, the things we value most are particularly important for us to be able to achieve. But the idea of freedom also respects our being free to determine what we want, what we value and ultimately what we decide to choose*»: A. SEN, *The Idea of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 2009, pp. 231, 232. Può anche dirsi, nella sintesi che ne fa I. ROBEYNS, *The Capability Approach: a theoretical survey*, in *J Human Dev.*, n. 1/2005, p. 94, che «*the main characteristics of the capability approach are its interdisciplinary character and the focus on the plural or multidimensional aspects of well being*» e che tale approccio «*highlights the difference between means and ends, and between substantive freedoms (capabilities) and outcomes (achieved functionings)*» (ivi, pp. 110, 111). Elaborata dall'economista e Premio Nobel per l'Economia Amartya Sen, a partire da *Equality of What?*, in S. M. McMurrin (editor), *The Tanner Lectures on Human Values*, vol. I, Cambridge University Press, Cambridge, 1980, p. 195 ss., siffatta concezione dell'eguaglianza è stata successivamente rivisitata dallo stesso Sen, poi dalla filosofa Martha Craven Nussbaum: v. M. C. NUSSBAUM, *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, New York, 2000 (versione e-book); M. C. NUSSBAUM, *Creating Capabilities. The Human Development Approach*, Harvard University Press, Cambridge - London, 2013). Per i dubbi che sono stati avanzati, da più parti, sul carattere di assoluta innovatività della teoria *de qua* rispetto alle altre due teorie dell'eguaglianza alle quali si accenna, di seguito, nel testo, si rinvia a E. GRANAGLIA, *L'uguaglianza di capacità: innovazione terminologica o nuova concezione analitica?*, in *Riv. Ass. Rossi-Doria*, n. 4/2007, p. 81 ss. Più in generale, per le ragioni di problematicità di tutte le teorie egualitarie contemporanee richiamate nel testo, v. S. ZULLO, *op. cit.*, p. 115 ss.

⁷³ Che, elaborata da John Rawls, in *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1971, «difende una distribuzione egualitaria del reddito e di ricchezza, reddito e ricchezza essendo mezzi dalla natura di beni primari, ossia, di beni utili per tutti gli scopi, a prescindere dai singoli piani di vita. Per Sen, tale posizione sottovaluterebbe le diversità inter-individuali nella conversione delle risorse in risultati, così riflettendo una concezione feticista (in termini di opulenza) delle risorse, insensibile ai risultati e compatibile con disuguaglianze nel valore stesso della libertà» (E. GRANAGLIA, *L'uguaglianza*, cit., p. 83).

⁷⁴ Sviluppata da Richard Arneson (del quale v., part., *Liberalism, Distributive Subjectivism, and Equal Opportunity for Welfare*, in *Phil. & Pub. Aff.*, n. 56/1989, p. 77

Se per capacità, in questo contesto, s'intende la possibilità di realizzare risultati («*a person's ability to do valuable acts or reach valuable states of being*»⁷⁵) e ancor più se comprende, in aggiunta a tale produzione di "stati interni", anche la predisposizione di "contesti esterni" che consentano effettivamente alle persone "di funzionare"⁷⁶, un'asso-

ss.), per il quale l'ideale egualitario va interpretato, non secondo il principio di eguale benessere, bensì secondo il principio di eguale opportunità di procurarsi benessere. In questo modo, si eviterà di cadere nella trappola delle preferenze adattive, che condurrebbe altrimenti a concludere che la ricchezza dei ricchi è giustificata, in quanto i poveri hanno preferenze meno costose di quelle dei primi.

⁷⁵ Come nell'approccio di Sen. La citazione riportata nel testo è tratta da A. SEN, *Capability and Well-Being*, in M. Nussbaum, A. Sen (editors), *The Quality of Life*, Oxford University Press, New York, 1993, p. 30.

⁷⁶ Com'è nella rivisitazione che la Nussbaum opera della teoria di Sen. La filosofia statunitense ritiene, infatti, «*that human capacities require support from the world (love, care, education, nutrition) if they are to develop internally, and yet other forms of support from the world if the person is to have opportunities to exercise them (a suitable material and political environment)*» (M. C. NUSSBAUM, *Human Dignity and Political Entitlements*, in THE PRESIDENT'S COUNCIL ON BIOETHICS, *Human Dignity and Bioethics*, Washington, 2008, reperibile in *The President's Council on Bioethics*, <https://bioethicsarchive.georgetown.edu>). Per un quadro più ampio delle differenze sussistenti tra le due teorie, così come rilevate dalla stessa Nussbaum, cfr., M. C. NUSSBAUM, *Women*, cit., pp. 28-33. Va precisato, a riguardo, che, per Sen, invece, «*functionings represent parts of the state of a person – in particular the various things that he or she manages to do or be in leading a life. The capability of a person reflects the alternative combinations of functionings the person can achieve, and from which he or she can choose one collection*» [A. SEN, *op. ult. cit.*, p. 31]. Sicché, la concezione di capacità sviluppata dalla Nussbaum, quale capacità combinata, data dall'interazione delle capacità interne di una persona con gli ambienti in cui essa vive e nell'ambito dei quali opera la scelta dei funzionamenti, consente di «risolvere un'aporia strutturale» della teoria di Sen, «derivante dal fatto che una costruzione dalla quale vuole farsi derivare la massima espansione della libertà del soggetto rischia di vedere disattesa in concreto l'esigenza di misurare la sua capacità di realizzare i funzionamenti cui aspira e dunque di perseguire normativamente tale obiettivo»: S. STAIANO, *Per un nuovo paradigma giuridico dell'eguaglianza*, in *Riv. Gruppo Pisa*, n. 2/2015, p. 9. È necessario, pertanto, l'intervento dei pubblici poteri a garanzia di un minimo essenziale di dignità umana: vanno individuati, cioè, alcuni «*basic constitutional principles that should be respected and implemented by the governments of all nations, as a bare minimum of what respect for human dignity requires*», come sostiene, appunto, M. C. NUSSBAUM, *Women*, cit., p. 22. Sebbene in relazione ai soli Paesi del Terzo mondo, dalla povertà profonda e dilagante, A. V. BANERJEE, E. DUFLO, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to*

nanza, infatti, quantomeno è chiara con la costante tensione allo sviluppo della persona ed, al contempo, all'effettività della sua partecipazione alla vita della comunità, di cui all'art. 3, co. 2, Cost.

Qui vi è infatti iscritto, a carico della Repubblica, l'avvio di un "lavoro" di rimozione degli ostacoli – come una «squadra di operai intenti a levare dei massi, a togliere dalla strada qualche cosa per far passare l'uomo»⁷⁷ –, che si frappongono alla conquista della piena autodeterminazione ed all'espressione dell'autenticità della persona.

Il presupposto di questa lettura è storico-filosofico: «un *quid novi* di natura antropologica – basato sull'assunto della dignità umana» – subentra, nel Novecento, ad arricchire le libertà, rispetto alla precedente esperienza liberale, basata sulla proprietà⁷⁸. Sicché, la Costituzione italiana, che entra in vigore quasi alla metà di quel secolo, va

Fight Global Poverty, PublicAffairs, New York, 2011 (trad. it.: *L'economia dei poveri. Capire la vera natura della povertà per combatterla*, Feltrinelli, Milano, 2020), p. 7 ss., sostanzialmente assimilano le riflessioni di Amartya Sen a quelle di altri pensatori e studiosi del fenomeno, a vario titolo e in diversi ambiti, tutti accomunati, dagli AA., per aver considerato solo l'aspetto astratto e teorico della questione, calibrandola sui grandi interrogativi; di essersi occupati, insomma, come gli stessi sintetizzano, di "aiuti" e non di "aiuto". Banerjee e Duflo hanno preferito, invece, dedicarsi alla ricerca di soluzioni specifiche a problemi concreti, attraverso la sperimentazione "sul campo". È per la natura di questo approccio al problema della povertà globale, d'altro canto, che i due studiosi, assieme a Michael Kremer, hanno ricevuto, nel 2019, il Premio Nobel per l'Economia.

⁷⁷ È questa l'espressione figurativa cui ricorse l'onorevole Corbino, nella seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente del 24 marzo 1947, nella quale si discuteva della formulazione dell'art. 3 Cost. (art. 7 del Progetto di Costituzione). Il Costituente, invero, la utilizzò in senso negativo, per proporre, cioè, un emendamento del testo del secondo comma del suddetto articolo, in ordine, in particolare, all'espressione "rimozione degli ostacoli", ivi adoperata. Con riguardo all'obiettivo dello sviluppo della personalità umana, egli chiese, infatti, di «identificare questo fine dell'attività dello Stato con qualche cosa che sia meno materializzato di questo "rimuovere gli ostacoli" che potrebbe dare l'idea di una squadra di operai intenti a levare dei massi, a togliere dalla strada qualche cosa per far passare l'uomo, quell'uomo al quale noi, con il primo comma dell'articolo, garantiamo tutti i diritti di fronte alla legge». Corbino propose, pertanto, il seguente emendamento (che non fu, però, approvato): «È compito dello Stato rendere possibile il completo sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione economica e sociale della Nazione».

⁷⁸ E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2/2017, p. 220.

naturalmente ad incentrarsi sul principio personalista⁷⁹, dispiegato negli artt. 2 e 3, co. 2, Cost.⁸⁰, nel loro rispettivo rapportarsi alla «personalità» ed alla «persona». Limpida è la *reductio ad unum*, nel fine, che la Corte costituzionale opera di queste due disposizioni, nel ravvisare nel «“pieno sviluppo della persona umana”» la «meta da raggiungere» che esse «additano»⁸¹.

3. *Il superamento delle disuguaglianze di mezzi come mezzo di sviluppo della persona*

È al diritto sociale che occorre innanzitutto riferirsi quale «prima individuazione degli ostacoli, e, per conseguenza, [...] prima indicazione dei compiti della Repubblica»⁸², ex art. 3, co. 2, Cost.

Esso «non è mai concretamente un diritto di tutti.

Poiché presuppone una situazione di disuguaglianza da superare, esso è il diritto dell'escluso, del discriminato, del sottoprotetto a partecipare ai benefici della vita associata cui gli dà titolo la formale posizione di eguaglianza davanti alla legge»⁸³. Cosicché – sul piano dei soggetti – la Costituzione si riferisce, ad esempio, ai «figli nati fuori del matrimonio», nell'art. 30, co. 3; alle «famiglie numerose», nell'art. 31, co. 1; agli «indigenti» nell'art. 32, co. 1; ai «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi», nell'art. 34, co. 2; al «cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere», nell'art. 38, co. 1, e, più astrattamente, a chi aspiri a diventare lavoratore o a chi non può esserlo o ha cessato di esserlo, in riferimento agli artt. 4 e 38⁸⁴.

⁷⁹ Correlativamente, il principio democratico travalica la sfera dei rapporti politici, per pervadere l'intera struttura della comunità statale, così «correggendo ed attenuando», anche per questa via, «le conseguenze – o le conseguenze più gravi – dell'assetto economico-sociale fondato sul principio della proprietà», secondo la riflessione di V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 118.

⁸⁰ Cfr. A. VEDASCHI, *Il principio pluralista*, in L. Mezzetti (a cura di), *Diritti e doveri*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 211.

⁸¹ Sent. Corte cost. n. 215/1987, punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁸² B. CARAVITA, *Oltre*, cit., p. 89.

⁸³ G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/1981, p. 759.

⁸⁴ G. CORSO, *ibidem*, nel ribadire che il diritto sociale «è un diritto individuale (e non del gruppo cui il soggetto appartiene)», precisa che «l'appartenenza al gruppo

È “il povero”, sotto le diverse e più circostanziate diciture, che la Costituzione dunque garantisce, colmando la mancanza di caso in caso individuata, che, sebbene sembri essere eminentemente carenza di mezzi, è in realtà, per lo più, povertà di espressione di sé, di abilità e di inclusione. Così, nel ripercorrere gli articoli appena richiamati, incontriamo chi è incolpevolmente vittima di valutazioni di inferiorità morale e sociale; la comunità dalla quale origina lo Stato, vale a dire la famiglia, intesa nella sua unità ed individualità, che non riesce ad agire dignitosamente e pienamente come tale, nella società; chi non può usufruire del portato della scienza medica per godere del miglior stato di salute possibile; chi non può acquisire un buon grado di istruzione e di cultura; chi non può concorrere al progresso della società attraverso il (proprio) lavoro, che è fondamento della Repubblica⁸⁵.

Similmente alla definizione dei “soggetti”, anche sul piano dei “beni” individuati come manchevoli o scarsi rispetto ai fini da raggiungere, le norme costituzionali ricorrono ad espressioni certamente più circostanziate e precise di quanto non sia il generico e – a questo punto, può dirsi – aspecifico termine di “povertà”. Le locuzioni che ricorrono – alcune delle quali già scorse, argomentando d’altro – con-

(sociale o umano) individua il soggetto titolare del diritto» (*ibidem*). Già Lavagna, nel saggio *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, pubblicato, nel 1953, in *Studi economico-giuridici della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari*, anche in *Id., Ricerche sul sistema normativo*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 774, applicando «criteri di carattere sociale», aveva individuato, tra le figure giuridiche soggettive rinvenibili in Costituzione, «classi di *individui socialmente qualificati*: individui, dunque, «anche se» – precisava – «le rispettive posizioni possono essere, a loro volta, fra loro connesse». Sul punto, cfr. anche M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Riv. AIC*, n. 3/2018, p. 273.

⁸⁵ Una certa assonanza concettuale richiede di evocare, a questo riguardo, i «*claims of the capability approach to poverty*», come descritti da A. SEN, *Development as freedom*, Anchor books, New York, 2000, pp. 87, 88: «1) *Poverty can be sensibly identified in terms of capability deprivation; the approach concentrates on deprivations that are intrinsically important (unlike low income, which is only instrumentally significant).* // 2) *There are influences on capability deprivation – and thus on real poverty – other than lowness of income (income is not the only instrument in generating capabilities).* // 3) *The instrumental relation between low income and low capability is variable between different communities and even between different families and different individuals (the impact of income on capabilities is contingent and conditional)*».

sistono negli «ostacoli di ordine economico», che, assieme a quelli di ordine sociale, insistono nel secondo comma dell'art. 3 Cost; nel riferimento ai «non abbienti», di cui all'art. 24, co. 3, Cost.; agli «indigenti», termine adoperato nel primo comma dell'art. 32 Cost.; ancora, nell'essere «privi di mezzi», secondo l'art. 34, co. 3, Cost; nell'essere «sprovvisto dei mezzi necessari per vivere», come indicato nell'art. 38, co. 1, Cost., o, similmente, al secondo comma dello stesso articolo, nel mancare dei «mezzi adeguati» alle loro esigenze di vita da parte dei lavoratori.

La scrittura di queste formule, pur se all'apparenza “appiattite” su di una “dimensione materiale” di povertà, non esclude, però, che, in via interpretativa, altre disposizioni della Carta (di cui si dirà puntualmente nel Capitolo successivo), in una lettura combinata tra loro ed, *in primis*, con gli artt. 2 e 3, co. 2, di essa, consenta – anzi, imponga ai pubblici poteri – interventi volti a rimuovere ostacoli posti da una “dimensione non materiale” della povertà.

Ce ne fornisce conferma la Consulta, già nella risalente sent. n. 215/1987⁸⁶, riguardante il diritto dei portatori di *handicaps* alla fre-

⁸⁶ Ad essa si è già fatto cenno: v., *retro*, nota n. 81 e citazione nel relativo testo. Si tratta della pronuncia che ha definito il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 28 della l. n. 118/171, di «Conversione in legge del D.L. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili», promosso con ordinanza emessa dal TAR Lazio. La disposizione impugnata, nella prospettazione del giudice *a quo*, non assicurava ai portatori di *handicaps* il diritto alla frequenza delle scuole secondarie superiori. Il terzo comma dell'art. 28, infatti, disponeva: «sarà facilitata [...] la frequenza degli invalidi e mutilati civili alle scuole medie superiori ed universitarie»; il quarto comma estendeva la medesima disciplina alle istituzioni prescolastiche e ai doposcuola. La norma censurata presentava, dunque, «indubbiamente un contenuto esclusivamente programmatico, limitandosi ad esprimere solo un generico impegno ed un semplice rinvio ad imprecise e future facilitazioni. Il suo tenore non [era] perciò idoneo a conferire certezza alla condizione giuridica dell'handicappato aspirante alla frequenza della scuola secondaria superiore: a garantirla, cioè, come diritto pieno...» (sent. Corte cost. n. 215/1987, punto 4 del *Ritenuto in fatto*). Con la sua pronuncia, manipolativa, di tipo sostitutivo, la Corte dispose che, alla formulazione “«sarà facilitata»”, subentrasse quella di “«è assicurata»”. Veniva così trasformata in obbligo la facoltà originariamente attribuita all'amministrazione scolastica di ammettere o meno, alle scuole medie superiori ed universitarie, invalidi e mutilati civili e, conseguentemente, a questi si riconosceva un diritto pieno all'accesso a tali istituzioni. Sulla sentenza in parola, a commento, v. M. DOGLIOTTI, *Diritti della persona ed emar-*

quenza delle scuole secondarie superiori. Nell'art. 34, co. 2, 3 e 4, Cost., «l'accento» – riconosce la Corte – «è essenzialmente posto sugli ostacoli di ordine economico»⁸⁷, giacché il Costituente era ben consapevole che è principalmente in questi che trova radice la disuguaglianza delle posizioni di partenza e che era perciò indispensabile dettare al riguardo esprese prescrizioni idonee a garantire l'effettività del principio di cui al primo comma» dell'articolo in parola (che «la scuola», cioè, «è aperta a tutti»). «Ciò però non significa» – precisa il Giudice delle leggi – «che l'applicazione di questo possa incontrare limiti in ostacoli di altro ordine, la cui rimozione è postulata in via generale come compito della Repubblica nelle disposizioni di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma...»⁸⁸.

ginazione: minori, anziani, handicappati, in *Giur. it.*, n. 4/1987, p. 361 ss.; A. ANZON, *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 4/1992, p. 3199 ss. Cfr. anche G. MIGNEMI, *Sull'inesistenza dell'eccesso di potere legislativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1995, p. 176 ss.; L. NANNIPIERI, *Il diritto all'istruzione del disabile nelle fonti nazionali tra problemi definitivi, giurisprudenza costituzionale e giudici di merito*, in *Riv. AIC*, n. 3/2012, p. 1 ss.; S. TROILO, *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in *Riv. Gruppo Pisa*, n. 3/2012, p. 1 ss.

⁸⁷ La Corte costituzionale si riferisce, in particolare, alle espressioni, di cui all'art. 34 Cost., per le quali, al secondo comma, «l'effettività dell'istruzione dell'obbligo è [...] garantita dalla sua gratuità»; al terzo ed al quarto, l'«istruzione superiore è garantita anche a chi, capace e meritevole, sia privo di mezzi, mediante borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze» (sent. n. 215/1987, punto 6 del *Considerato in diritto*).

⁸⁸ Sent. Corte cost. n. 215/1987, punto 6 del *Considerato in diritto*. «Del resto», con riferimento allo stesso art. 3, co. 2, Cost., osserva L. NANNIPIERI, *op. cit.*, p. 2, che «un'interpretazione letterale del principio» ivi iscritto «non pareva lasciare margini ad un intervento pubblico per l'eliminazione delle disuguaglianze di cui l'*handicap* si rende responsabile, limitandosi formalmente ad imporre un impegno positivo ai poteri pubblici per rimuovere le "sole" disuguaglianze di ordine economico e sociale». Analogo significato (non necessariamente economico), nel dispiegarsi delle *Considerazioni in diritto*, la Corte attribuisce (invero, con minore chiarezza di quella usata in precedenza) alla locuzione «altre provvidenze», che affianca, nell'art. 31 Cost., co. 1, quella di «misure» (queste sì, testualmente) «economiche», per il tramite delle quali la Repubblica deve agevolare l'adempimento dei compiti della famiglia. Di seguito, in sintesi, il ragionamento che la Corte svolge a riguardo, al punto 8 del *Considerato in diritto*. «onde garantire l'effettività del diritto all'educazione [...] di minorati ed invalidi – e quindi dei portatori di handicap – lo stesso art. 38 dispone, al quarto comma, che ai compiti a ciò inerenti debbano provvedere "organi ed istituti predisposti o integrati

«Strumento fondamentale»⁸⁹ per raggiungere la *meta* del pieno sviluppo della persona umana indicata in queste disposizioni non è, dunque, una provvidenza di natura economica, bensì una “possibilità”, sotto forma, nel caso di specie, di inserimento nella scuola e di acquisizione di una compiuta istruzione⁹⁰. Essa discende direttamente

dallo Stato”». Questa primaria responsabilità degli organi pubblici è posta in rilievo anche dall’art. 31, co. 1, Cost., che fa «carico a tali organi di agevolare, con misure economiche e “altre provvidenze”, l’assolvimento dei compiti della famiglia – tra i quali è quello dell’istruzione ed educazione dei figli (art. 30) –». Appare «evidente che se vi è un settore in cui la dedizione della famiglia può risultare in concreto inadeguata, esso è proprio quello dell’educazione e sostegno dei figli handicappati», nel quale, pertanto, è particolarmente necessaria l’agevolazione che ad essa deve fornire la Repubblica (per il sopracitato disposto dell’art. 31, co. 1, Cost.). «Ciò dà la misura dell’impegno che in tale campo è richiesto tanto allo Stato quanto alle Regioni, alle quali ultime spetta in particolare provvedere, con i necessari supporti, all’assistenza scolastica in favore dei “minorati psico-fisici” (art. 42 d.P.R. n. 616 del 1977)». La Corte, dunque, sembra implicitamente attribuire alla locuzione «altre provvidenze», di cui all’art. 31, co. 1, Cost., il medesimo significato (non economico) che ha già chiaramente assegnato ad essa, nel contesto dell’art. 34 Cost.

⁸⁹ Sent. Corte cost. n. 215/1987, punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁹⁰ Che la Corte ravvisa anche nella formula «altre provvidenze», di cui all’art. 34, co. 4, Cost., che si aggiunge a strumenti di indubbia natura economica, quali «borse di studio» ed «assegni alle famiglie», indicati contestualmente, a rendere effettivo il diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi, sancito nel terzo comma della stessa disposizione costituzionale. Anzi, precisa la Corte al punto 6 del *Considerato in diritto* della sentenza in parola, «assumere che il riferimento ai “capaci e meritevoli” contenuto nel terzo comma dell’art. 34 comporti l’esclusione dall’istruzione superiore degli handicappati in quanto “incapaci” equivarrebbe a postulare come dato insormontabile una disuguaglianza di fatto, rispetto alla quale è invece doveroso apprestare gli strumenti idonei a rimuoverla, tra i quali è [...] fondamentale [...] l’effettivo inserimento di tali soggetti nella scuola». Quindi, «il precludere ad essi l’inserimento negli istituti d’istruzione superiore in base ad una presunzione di incapacità – soprattutto, senza aver preventivamente predisposto gli strumenti (cioè le “altre provvidenze” di cui all’art. 34, quarto comma) idonei a sopperire all’iniziale posizione di svantaggio – significherebbe non solo assumere come insuperabili ostacoli che è invece doveroso tentare di eliminare, o almeno attenuare, ma dare per dimostrato ciò che va invece concretamente verificato e sperimentato onde assicurare pari opportunità a tutti, e quindi anche ai soggetti in questione» (corsivi nostri). Anni dopo, la Corte avrebbe richiamato questo suo precedente per estendere ulteriormente, con una sentenza additiva, le garanzie apprestate per i minori disabili. «Se l’apprendimento e l’integrazione nella scuola possono dirsi “funzionali ad un più pieno inserimento dell’handicappato nella società e nel mondo del

«dall'interrelazione e integrazione tra i precetti», nei quali «un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» trova «espressione e tutela»⁹¹.

Sicché può dirsi che i singoli diritti sociali previsti dalla Carta costituzionale non vivono ciascuno “in e per sé”, ma sono “illuminati”, nella loro direzione, dal principio di eguaglianza sostanziale nel senso indicato: non (solo e tanto) modalità di superamento delle disegualianze di *mezzi*, bensì (anche e sempre, in definitiva soprattutto) *mezzo* di «pieno sviluppo della persona».

Questo emerge anche dal ben noto seguito legislativo, indi giurisprudenziale, della vicenda a cui ci si è appena riferiti. Esitato nella dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 413 e 414, della legge finanziaria 2008, nella parte in cui essi rispettivamente fissavano un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno ed escludevano la possibilità di assumerne in deroga, pur in presenza, nelle classi, di studenti con disabilità grave⁹², il caso ci offre, infatti, in questo senso,

lavoro” (sentenza n. 215 del 1987)», si legge nella sent. Corte cost. n. 467/2002, al punto 3 del *Considerato in diritto*, «la formazione e la socializzazione soddisfatte sin dai primi mesi di vita attraverso la partecipazione all'asilo nido si appalesano funzionali proprio ad un pieno e proficuo inserimento del bambino nella scuola, la cui frequenza è assicurata e favorita con le provvidenze economiche previste dalla disposizione censurata», vale a dire, l'art. 1, co. 3, della l. n. 289/1990 (recante «Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi»).

⁹¹ Dal punto 6 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 215/1987. Immediatamente di seguito, la Corte meglio puntualizza quest'asserzione, nel senso che «l'art. 34, primo comma, Cost. pone un principio nel quale la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo “nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità” apprestata dall'art. 2 Cost. trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica. L'art. 2 poi, si raccorda e si integra con l'altra norma, pure fondamentale, di cui all'art. 3, secondo comma, che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini».

⁹² Così modificando, in regressione, il precedente quadro normativo a favore del diritto del disabile all'istruzione. La legge n. 449/1977 («Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica»), infatti, all'art. 40, co. 3, aveva fissato «la dotazione organica di insegnanti di sostegno per l'integrazione degli alunni handicappati [...] nella misura di un insegnante per ogni gruppo di 138 alunni complessivamente frequentanti gli

la base logica di una salda teoria argomentativa, tratta dalla sentenza n. 80/2010, con la quale la Corte costituzionale ha definito la questione⁹³.

istituti scolastici statali della provincia, assicurando, comunque, il graduale consolidamento, in misura non superiore all'80 per cento, della dotazione di posti di organico e di fatto esistenti nell'anno scolastico 1997-1998». Il primo comma dello stesso articolo, peraltro, aveva previsto «la possibilità di assumere con contratto a tempo determinato insegnanti di sostegno in deroga al rapporto docenti-alunni indicato al comma 3, in presenza di *handicap* particolarmente gravi». Successivamente, con la legge finanziaria 2003, art. 35, co. 7, l'assunzione di insegnanti di sostegno in deroga era stata rimessa al dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale.

⁹³ La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 413 e 414, della l. n. 244/2007 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008») era stata sollevata dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, relativamente al provvedimento con il quale l'amministrazione scolastica, in sede di formazione degli organici, aveva assegnato, ad una studentessa affetta da ritardo psicomotorio e crisi convulsive da encefalopatia grave, un docente di sostegno per sole dodici ore settimanali, invece delle venticinque per le quali, in precedenza, era stata disposta l'assegnazione. Ad avviso del giudice rimettente, le norme censurate si ponevano «in contrasto con i valori di solidarietà collettiva nei confronti dei disabili gravi», impedendone «il pieno sviluppo, la loro effettiva partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese», oltre ad introdurre «un regime discriminatorio illogico e irrazionale», poiché non teneva in alcun conto il «diverso grado di disabilità di tali persone, incidendo così sul nucleo minimo dei loro diritti» (sent. Corte cost. n. 80/2010, punto 1 del *Considerato in diritto*). Sulla sentenza *de qua*, v., a commento, F. GIRELLI, *Disabili a scuola: il Consiglio di Stato "segue" la Consulta*, 9 novembre 2010, in *Sint. dial.*; M. LOTTINI, *Scuola e disabilità. I riflessi della sentenza 80 del 2010 della Corte Costituzionale sulla giurisprudenza del giudice amministrativo*, in *Il Foro amm.* (T.a.r.), n. 7/2010, p. 2403 ss.; A. PIROZZOLI, *La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile*, in *Riv. AIC*, n. 4/2010, p. 1 ss. Cfr. anche L. TRIA, *La più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra l'ordinamento nazionale e l'ordinamento europeo (con lo sguardo rivolto alla tutela del diritto al lavoro e alla sicurezza sociale)*, 2010, reperibile in *Europeanrights.eu*, *www.europeanrights.eu*; F. GIRELLI, *Diritto fondamentale all'istruzione dei disabili e fratelli di persone con disabilità, oggi*, 17 settembre 2012, reperibile in *Eius*, *www.eius.it*; L. NANNIPIERI, *op. cit.*, p. 1 ss.; L. TRIA, *Il ruolo della Corte costituzionale nella tutela dei diritti sociali nell'ambito dell'ordinamento integrato*, 2012, reperibile in *Europeanrights.eu*, *www.europeanrights.eu*; S. MABELLINI, *La condizione giuridica dello straniero nella prospettiva del costituzionalismo multilivello*, in *Dir. soc.*, n. 2/2013, p. 291 ss.; D. MORANA, *I rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali*, in G. C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale (a cura di), *Parlamenti, politiche pubbliche e forme di governo: esperienze e prospettive in Italia e in Polonia. Atti del V colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Venezia, 19-20 giugno 2014, Wolters Kluwer, Assago - Cedam, Padova, 2016, p. 431 ss.; S. TROILO, *op.*

Si premette che il «diritto del disabile all'istruzione si configura come un diritto fondamentale» – qualificazione che rende «“ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno”⁹⁴» a favore di tali alunni – e che, ad adempiere a queste, tra i vari rimedi previsti, «viene in rilievo quella del personale docente specializzato». Quindi, pur dovendosi riconoscere che il «legislatore nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili gode di discrezionalità», ne discende, per la Corte, che «la scelta operata da quest'ultimo, in particolare quella di sopprimere la riserva che consentiva di assumere insegnanti di sostegno a tempo determinato, non trova alcuna giustificazione nel nostro ordinamento, posto che detta riserva costituisce uno degli strumenti attraverso i quali è reso effettivo il diritto fondamentale all'istruzione del disabile grave»⁹⁵.

cit., p. 1 ss.; F. GAMBARDILLA, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 1/2017, p. 1 ss.

⁹⁴ Qui la Corte richiama una sua precedente pronuncia, la n. 52/2000, alla quale va ascritta l'espressione virgolettata nella sentenza del 2010. Riguardo agli ausili allo studente disabile, va menzionata la sent. Corte cost. n. 275/2016, per la quale anche «il servizio di trasporto scolastico e di assistenza» rientra nel «“nucleo indefettibile di garanzie”» (la Corte riprende l'espressione proprio dalla sent. n. 80/2010, di cui al testo) che assistono il diritto fondamentale del disabile all'istruzione, consacrato nell'art. 38 Cost., quale «componente essenziale ad assicurar[ne] l'effettività» (punto 5 del *Considerato in diritto*), giungendo ad affermare l'incidenza della «garanzia dei diritti incompressibili» sul bilancio e non viceversa (punto 11 del *Considerato in diritto*).

⁹⁵ Dal punto 4 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 80/2010. Il «potenziamento del c.d. sostegno scolastico, ovvero dello strumento pubblico idoneo a rimuovere la disuguaglianza propria dei portatori di handicap all'interno delle classi cc.dd. ordinarie e non in appositi ambienti educativi riservati agli stessi», osserva L. NANNIPIERI, *op. cit.*, p. 2, costituisce «il naturale corollario» del superamento di un'impostazione separatista dell'attuazione del diritto all'istruzione del portatore di *handicap*, come affermato dalla sent. Corte cost. n. 52/2000. Si legge, infatti, in questa pronuncia, al punto 4 del *Considerato in diritto*, che, «in base al combinato disposto degli artt. 2, 7 e 8 della legge 4 agosto 1977, n. 517 (Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione, nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico), dell'art 8 del d.P.R. 31 ottobre 1975, n. 970 e della legge 30 marzo 1971, n. 118, l'istruzione dell'obbligo per i portatori di *handicap* deve ormai avvenire non più con gli strumenti delle classi differenziali, ma nelle classi normali della scuola pubblica, salvo ipotesi residuali ed eccezionali di sezioni staccate della scuola statale in centri di degenza e ricovero. // A tal fine, per agevolare l'attuazione del diritto allo studio e la promozione della piena formazione della personalità (come diritto primario

Con quest'ultima indicazione, peraltro, la Consulta mostra di tenere in conto il diverso grado di gravità del *deficit* della persona, misurato sulle sue «variabili soggettive»⁹⁶, e non, invece, sulla sua astratta appartenenza ad una «categoria omologante». Essa ricorre, così, ad una «parametrazione» squisitamente individuale (calibrata sul singolo uomo, nel suo *concreto* bisogno) che, in altra pronuncia, dove il ragionamento è svolto similmente⁹⁷, riconduce esplicitamente all'art. 3, co. 2, Cost.⁹⁸.

Dalle precedenti argomentazioni derivano le conclusioni della Corte, che «sono votate all'elevazione dei principi di adeguatezza e ragionevolezza» a canone unico dei provvedimenti dell'Amministrazione scolastica in materia di assistenza agli studenti disabili, «senza che possa essere attribuito alcun altro rilievo a qualsivoglia altro criterio»⁹⁹, ovviamente neppure a quello delle esigenze finanziarie. Queste ultime, anzi, sembrano risultare particolarmente irrilevanti, se non addirittura guardate con sospetto, qualora assunte come *rationes* determinanti dell'introduzione della disciplina. Vero è che la pronuncia non vi fa

della persona senza distinzioni, argomentando dagli artt. 2, 3, 34, primo comma, e 38, terzo comma, della Costituzione), sono previste forme di integrazione e di sostegno a favore degli alunni portatori di *handicap* con impiego di docenti specializzati (sentenza n. 215 del 1987)».

⁹⁶ S. SCAGLIARINI, «*L'incessante dinamica della vita moderna*». *I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 251.

⁹⁷ Ci si riferisce alla sent. Corte cost. n. 350/2003, con la quale la Consulta si è pronunciata su di una disposizione della l. n. 354/1975, recante «Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà», nella parte in cui non prevedeva la possibilità della concessione del beneficio della detenzione domiciliare nei confronti della condannata madre di figlio, con lei convivente, portatore di *handicap* invalidante al 100%, pur consentendo tale misura nel caso di madre di prole di età inferiore ad anni dieci, con lei convivente. Orbene, la possibilità di concedere tale beneficio appare, alla Corte – che, conseguentemente, dichiara l'illegittimità costituzionale della norma *de qua* –, «funzionale all'impegno della Repubblica, sancito nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, di rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che impediscono il pieno sviluppo della personalità» (punto 3.1 del *Considerato in diritto*).

⁹⁸ Fugando così ogni dubbio, come sottolinea S. SCAGLIARINI, *op. cit.*, p. 255.

⁹⁹ L. NANNIPIERI, *op. cit.*, p. 6. Adeguatezza e ragionevolezza costituiscono, infatti, gli unici parametri che la Corte costituzionale ritiene utilizzabili ai fini della determinazione del monte ore di sostegno scolastico a favore degli studenti disabili.

mai esplicito riferimento¹⁰⁰, ma proprio da esse era germinata la decisione del legislatore di ridurre la portata dell'assistenza scolastica *de qua*. Sicchè, per questa via, la Consulta fornisce un'ulteriore conferma della preminenza del *mezzo* (si potrebbe anche dire, del fine emancipatorio) sui *mezzi*, seppure guardando a questi ultimi, nel caso esaminato, dal lato della capacità finanziaria statale che, in quanto scarsa, tende a comprimere il diritto (anziché – come si è, invece, considerato in precedenza – dal versante “attivo” del sostegno economico pubblico in favore di situazioni di svantaggio).

A supporto di questo assunto, sovviene anche la sentenza n. 163/1983¹⁰¹, nella quale, alla luce degli artt. 3, co. 2, 4 e 38, co. 3, Cost., si considera il diritto all'avviamento professionale degli inabili e dei minorati (di cui all'ultima delle tre disposizioni, ma richiamato anche nell'art. 15 della Carta sociale europea), che certamente non è una

¹⁰⁰ Sarebbe stato opportuno, piuttosto, come osserva L. NANNIPIERI, *ibidem*, che la Corte costituzionale avesse colto pienamente «l'occasione, sfruttata solo parzialmente, per svolgere alcune riflessioni in ordine alla questione del bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie», seppure sotto la forma del caso di specie, del bilanciamento, cioè, «tra il numero di ore di sostegno attribuite allo studente diversamente abile e l'eventuale carenza di risorse economiche da parte dell'Amministrazione, idonei a garantire la concessione di un monte ore di sostegno “congruo” rispetto all'intensità dello svantaggio presentato dallo studente». La «laconicità», sul punto, della parte motiva della sentenza è andata, peraltro, a gravare sui giudici di merito, investiti, in sede di giustizia amministrativa, di un significativo contenzioso, a seguito della pronuncia costituzionale *de qua*. Purtuttavia, con essa, la Corte, nonostante non vi abbia apertamente affrontato il tema della sostenibilità finanziaria dei diritti, ha mostrato di tenere in debito conto quell'«imprescindibilità, in vista della tenuta “di lungo periodo” del sistema, del valore e delle esigenze della persona umana, in funzione della quale gli stessi sistemi ordinamentali sono o dovrebbero essere organizzati», e che, per L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Riv. Gruppo Pisa*, n. 3/2012, p. 2, sempre deve accompagnare il dibattito e le preoccupazioni per il “costo” dei diritti e dell'intero sistema del *welfare*.

¹⁰¹ A commento della quale, v. M. CINELLI, *La Corte costituzionale ha posto la parola “fine” all'annoso problema del rischio precostituito?*, in *Giust. civ.*, n. 1/1983, p. 2544 ss.; V. FERRARI *La pensione di invalidità fra Codice civile e sicurezza sociale*, in *Il Foro it.*, 1983, Parte I, p. 2078 ss.; F. P. SQUILLACCIOTTI, *Autopsia del “rischio precostituito”*, in *Prev. soc.*, 1983, p. 1384 ss.; M. CERRETA, *L'invalidità pensionabile fra Corte costituzionale e riforma legislativa*, in *Dir. lav.*, n. 2/1984, p. 92 ss. Cfr. anche G. GUIGLIA, *La rilevanza della Carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, in *federalismi.it*, n. 18/2013, p. 1 ss.

provvidenza di carattere economico né sovviene direttamente difficoltà di tale natura. Da questa lettura combinata di disposizioni, la Corte fa derivare la sua censura: l'inammissibilità costituzionale e morale di «esclusioni e limitazioni dirette a relegare su un piano di isolamento e di assurda discriminazione soggetti che, particolarmente colpiti nella loro efficienza fisica o mentale, hanno invece pieno diritto di inserirsi nel mondo del lavoro», attraverso il quale principalmente si realizza lo sviluppo della personalità del cittadino¹⁰².

La giurisprudenza costituzionale appena ripercorsa¹⁰³, tutta rivolta alle garanzie per i disabili, è indicativa del significato e del peso che,

¹⁰² Sent. Corte cost. n. 163/1983, punto 6 del *Considerato in diritto*.

¹⁰³ Nonché la sent. Corte cost. n. 167/1991, relativa ai veicoli adattati per il trasporto di handicappati, della quale si dirà poco oltre (v., *infra*, nota n. 125) ed altre ancora, qui non specificamente esaminate, tutte rispondenti alla medesima logica, come, ad es., la sent. Corte cost. n. 88/1998, relativa alle quote riservate ai disabili nei concorsi pubblici, la sent. Corte cost. n. 167/1999, riferentesi alla mancata inclusione, tra le esigenze che, ai sensi dell'art. 1052, co. 2, c.c., possono legittimare la costituzione della servitù coattiva di passaggio, di quelle di accessibilità dell'immobile di cui alla legislazione relativa ai portatori di *handicap*, o la sent. Corte cost. n. 38/1960, sull'assunzione obbligatoria dei mutilati e invalidi del lavoro nelle imprese private. In particolare con la pronuncia del 1998, la Corte mostra di ritenere la disposizione censurata «diretta ad assolvere un onere e un compito della collettività» e, in generale, la tipologia di previsioni legislative a cui quella disposizione è riconducibile (quelle che prevedono, cioè, l'assunzione obbligatoria, presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private, di categorie ritenute meritevoli di particolare protezione) «coerenti» con l'art. 3, co. 2, Cost., «in quanto dirette a rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione economica e sociale del Paese» (punto 4 del *Considerato in diritto*). Con la più risalente sentenza del 1960, similmente si afferma che, con le previste provvidenze, la norma impugnata «rimuove, in armonia con lo spirito e con il dettato del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, gli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione economica e sociale del Paese» (punto 3 del *Considerato in diritto*). Sulla prima delle due sentenze menzionate, cfr. la nota redazionale di G. CATTARINO, in *Giur. cost.*, n. 2/1998, p. 822 ss.; sulla seconda, cfr. F. BILE, *Legittimità costituzionale della costituzione coattiva del rapporto di lavoro*, in *Giust. civ.*, n. 3/1960, p. 167 ss. È, invece, il tema della socializzazione dei disabili a venire in specifico rilievo con la sent. n. 167/1999. La norma denunciata in quel giudizio, infatti, non solo si pone «in contrasto sia con l'art. 3 sia con l'art. 2 della Costituzione, ledendo più in generale il principio personalista che ispira la Carta costituzionale» (punto 6 del *Considerato in diritto*), ma, «impedendo od ostacolando la accessibilità dell'immobile abitativo e,

ai fini di una corretta lettura della Carta costituzionale (dunque, degli scrutini di legittimità costituzionale), la Consulta attribuisce alla socializzazione (in questo caso del disabile) e – a voler generalizzare, a partire da questa situazione – ai vari “beni” di natura non economica né materiale che contribuiscono alla partecipazione ed allo sviluppo della persona. In presenza di condizioni di difficoltà (nei casi considerati, appunto la disabilità) è doveroso abbattere quegli impedimenti che si oppongono alla loro piena acquisizione, pena l’ineffettività dell’eguaglianza. La Corte costituzionale, insomma, sembra porre anch’essa¹⁰⁴ «l’accento sul fatto che la valutazione della diseguaglianza e della povertà, e quindi la rimozione degli ostacoli ad un’effettiva eguaglianza, non può concentrarsi sul solo parametro reddituale¹⁰⁵, dato che su di essa incidono numerose variabili personali»¹⁰⁶.

Anche in altro ambito, però, una più risalente pronuncia costituzionale, la n. 7 del 1967¹⁰⁷, ci rimanda, seppure in maniera anomala, ad analogia lettura del rapporto mezzi/mezzo. Nella vicenda *de qua*, la fornitura di libri di testo, di materiale di cancelleria, nonché di mezzi di trasporto, viene esclusa, dalla Corte costituzionale, dalla gratuità dell’istruzione

quale riflesso necessario, la socializzazione degli handicappati comport[a] anche una lesione del fondamentale diritto di costoro alla salute intesa quest’ultima nel significato, proprio dell’art. 32 della Costituzione, comprensivo anche della salute psichica la cui tutela deve essere di grado pari a quello della salute fisica» (punto 7 del *Considerato in diritto*). A commento di quest’ultima pronuncia, v. G. SERGES, *op. cit.*, p. 684 ss.

¹⁰⁴ Rispetto alla letteratura economica e sociologica che, nei rispettivi ambiti disciplinari, si è espressa in tal senso, come avverte S. SCAGLIARINI, *op. cit.*, p. 248, facendo specifico riferimento ai lavori di Sen e della Nussbaum.

¹⁰⁵ Se si prendesse «in considerazione soltanto il reddito o, nella versione rawlsiana, la disponibilità di beni primari» – precisa, nello stesso contesto, S. SCAGLIARINI, *ibidem* –, la mancanza di «determinate capacità» presupposte per l’esercizio dei diritti, condannerebbe «a situazioni di emarginazione» anche chi, in base a quei parametri di “natura materiale”, «dovrebbe essere escluso dal novero dei soggetti deboli».

¹⁰⁶ *Ivi*, pp. 247, 248 (corsivo nostro).

¹⁰⁷ Su cui v., a commento, S. DE SIMONE, *Intorno alla gratuità della scuola dell’obbligo*, in *Riv. giur. scuola*, 1967, p. 67 ss.; G. GIAMPAOLI, *Sulla fornitura gratuita di libri agli alunni della scuola elementare*, in *Scuola pos.*, 1967, p. 270 ss.; G. LOMBARDI, *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*, in *Giur. it.*, n. 1/1967, Parte I, p. 1089 ss.; R. FIORITO, *Obbligatorietà e gratuità dell’istruzione inferiore*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 2/1968, p. 669 ss.; E. PIANESI, *La gratuità dell’istruzione inferiore ed il principio costituzionale di uguaglianza*, in *Il Cons. Stato*, 1968, Parte II, p. 169 ss.

obbligatoria di cui all'art. 34, co. 2, Cost.¹⁰⁸. Si afferma, a giustificazione, che «l'interesse pubblico al soddisfacimento di bisogni individuali di importanza collettiva, evidentissimo nel caso in cui si tratti di perseguire finalità etico-sociali mediante la cultura del cittadino, importa l'assunzione del servizio da parte dello Stato e la sua organizzazione». Deve ritenersi, però, in questo, «predominante e caratteristica la prestazione di attività, mentre la prestazione di beni è poi un mezzo per raggiungere lo scopo». Il compito dello Stato si esaurisce, pertanto, «mediante la messa a disposizione degli ambienti scolastici, del corpo insegnante e di tutto ciò che direttamente inerisce a tali elementi organizzativi»¹⁰⁹.

Seppure in controluce, anche qui si legge lo svilimento dei *mezzi* (i beni materiali) rispetto allo scopo, nobile, di acculturare il cittadino, a cui lo Stato presta (solo) il *mezzo* (l'attività dell'insegnamento e l'organizzazione ad essa strettamente funzionale), di per sé necessaria e sufficiente a realizzare lo sviluppo della persona, in questo caso, sotto forma di istruzione.

A cinquant'anni di distanza, nel segno dell'evoluzione che, nel frattempo, ha interessato l'istruzione ed il relativo diritto, dalla questione della gratuità dei libri di testo della scuola obbligatoria, la Corte si trova ad essere investita di una questione di erogazione di corsi di studio universitari esclusivamente in lingua inglese.

Uno dei parametri costituzionali alla luce dei quali viene assunta la decisione, con la sent. Corte cost. n. 42/2017¹¹⁰, è, ancora una

¹⁰⁸ Materiale di cancelleria e mezzi di trasporto – spiega la Corte – «riguardano prestazioni collaterali d'ordine meramente materiale e strumentale; mentre, per quanto riguarda i libri di testo, pur avendo questi una qualificazione ben più alta per l'ausilio che offrono a rafforzare nella memoria dei discenti la lezione impartita dall'insegnante, non può dirsi che la loro provvista rientri strettamente e propriamente nell'ambito del pubblico servizio scolastico e della correlativa prestazione amministrativa»: sent. Corte cost. n. 7/1967, punto 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁹ Sent. Corte cost. n. 7/1967, punto 3 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁰ La pronuncia è intervenuta a definire il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 2, lett. l), della legge 30 dicembre 2010, n. 240 («Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario»), promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, nel procedimento vertente tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ed altri, con ordinanza del 22 gennaio 2015. La disposizione censurata prevedeva il «rafforzamento dell'internazionaliz-

volta, l'art. 34, co. 3, Cost., tenuto in conto dalla Consulta in quanto

zazione anche attraverso una maggiore mobilità dei docenti e degli studenti, programmi integrati di studio, iniziative di cooperazione interuniversitaria per attività di studio e di ricerca e l'attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera». Dalla predetta disposizione, il Politecnico di Milano ha ricavato la norma che consentirebbe alle università di fornire tutti i propri corsi in lingua diversa da quella ufficiale della Repubblica, così deliberando l'attivazione, a partire dall'anno 2014, dei corsi di laurea magistrale e di dottorato di ricerca esclusivamente in lingua inglese, predisponendo, al contempo, un piano per la formazione dei docenti e per il sostegno agli studenti. Tale delibera di Ateneo è all'origine del giudizio amministrativo che ha condotto alla rimessione della questione di legittimità costituzionale in parola. Secondo la ricostruzione del giudice rimettente, l'art. 2, co. 2, lett. f), della c.d. legge Gelmini, per come sopra interpretato, violerebbe agli artt. 3, 6 e 33 Cost. La Corte costituzionale giunge a dichiarare «non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione», le questioni di legittimità costituzionale sollevate nel giudizio, dopo aver indicato, dunque, conclusivamente, al punto 4.2 del *Considerato in diritto*, l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione scrutinata: questa, «a dimostrazione di come l'internazionalizzazione sia obiettivo in vario modo perseguibile e, comunque, sia da perseguire, consente altresì l'erogazione di singoli insegnamenti in lingua straniera. Solo con un eccesso di formalismo e di severità potrebbe affermarsi che, anche con riferimento a questi ultimi, i principi costituzionali di cui agli artt. 3, 6, 33 e 34 Cost. impongano agli atenei di erogarli a condizione che ve ne sia uno corrispondente in lingua italiana. È ragionevole invece che, in considerazione delle peculiarità e delle specificità dei singoli insegnamenti, le università possano, nell'ambito della propria autonomia, scegliere di attivarli anche esclusivamente in lingua straniera. Va da sé che, perché questa facoltà offerta dal legislatore non diventi elusiva dei principi costituzionali, gli atenei debbono farvi ricorso secondo ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, così da garantire pur sempre una complessiva offerta formativa che sia rispettosa del primato della lingua italiana, così come del principio d'eguaglianza, del diritto all'istruzione e della libertà d'insegnamento». Su questa sentenza, v., a commento, G. AMOROSO, *Interpretazione adeguatrice e condizione di ammissibilità della questione incidentale di costituzionalità*, in *Il Foro it.*, n. 9/2017, Parte I, p. 2560 ss.; M. A. CABIDDU, *La sentenza costituzionale n. 42 del 2017: difesa della lingua italiana dalla globalizzazione*, in *Studium iuris*, n. 11/2017, p. 1324 ss.; Q. CAMERLENGO, *Istruzione universitaria, primato della lingua italiana, eguaglianza sostanziale (intorno ad un profilo della sentenza n. 42 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Forum Quad. cost. Rass.*, 2017, p. 1 ss.; P. CARETTI, A. CARDONE, *Il valore costituzionale del principio di ufficialità della lingua italiana*, in *Giur. cost.*, n. 1/2017, p. 384 ss.; V. COCOZZA, *A proposito della lingua italiana nelle Università (sentenza n. 42 del 2017): l'interpretazione conforme è un adempimento solo formale?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2017, p. 371 ss.; D.-U. GALLETTA, *Internazionalizzazione degli Atenei e tutela dei principi costituzionali del primato della lingua italiana, della parità nell'accesso all'istruzione universitaria e della libertà di insegnamento: alla ricerca del punto di equilibrio (commento a Corte cost.*,

da questa ritenuto «pertinente allo scrutinio» da svolgersi, «ancorché non evocato dal rimettente»¹¹¹. Ciò consente di considerare il principio di eguaglianza anche nella sua accezione sostanziale (oltre che in quella formale e quale canone di ragionevolezza, com'è esclusivamente richiamato, invece, dal giudice *a quo*, a motivo di una delle sue censure¹¹²), da combinare con l'art. 34, co. 3, Cost., in modo da restituirci, ancora una volta, una lettura non scontata della formula «privi di mezzi», ivi contenuta. Solo in parte, infatti, questa rinvia ad una condizione di povertà economica, per riferirsi anche – anzi, in prima battuta – ad una povertà di conoscenze, di mezzi *lato sensu* culturali, peraltro difficilmente colmabile grazie all'attivazione delle stesse istituzioni universitarie¹¹³.

sentenza 2017/42), in *Giur. cost.*, n. 1/2017, p. 401 ss., ed anche in *Giustamm*, n. 3/2017; G. MILANI, *Una sentenza anacronistica? La decisione della Corte costituzionale sui corsi universitari in lingua inglese*, in *federalismi.it*, n. 9/2017, p. 2 ss.; C. NAPOLI, *Quando la ritenuta opportunità di un intervento della Corte costituzionale attenua l'onere del giudice 'a quo' di tentare l'interpretazione conforme*, in *Forum Quad. cost. Rass.*, 2017, p. 1 ss.; F. RIMOLI, *Internazionalizzazione degli atenei e corsi di lingua straniera: la Corte accoglie l'inglese difendendo l'italiano*, in *Giur. cost.*, n. 1/2017, p. 392 ss.; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. n. 42/2017*, in *Il Foro it.*, n. 4/2017, Parte I, p. 1125 ss.; R. CARTA, *La lingua come elemento identitario e vettore di trasmissione di cultura tra esigenze di internazionalizzazione e autonomia universitaria: nota a margine della sentenza 42 del 2017 della Corte costituzionale*, in *Forum Quad. cost. Rass.*, 2018, p. 1 ss.; D.-U. GALLETTA, *Internazionalizzazione degli Atenei e corsi di studio in lingua straniera: fra conseguenze 'a sistema del contenzioso' sui corsi 'solo in inglese' al Politecnico di Milano e possibili scenari futuri*, in *federalismi.it*, n. 4/2018, p. 2 ss. Cfr. anche R. BIN, *Corsi universitari solo in inglese?*, 7 marzo 2017, reperibile in *laCostituzione.it*, www.lacostituzione.it.

¹¹¹ Sent. Corte cost. n. 42/2017, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

¹¹² Precisamente, la disposizione censurata, per il giudice rimettente, «sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., perché non tiene conto delle diversità esistenti tra gli insegnamenti e in quanto non si può in ogni caso giustificare l'abolizione integrale della lingua italiana per i corsi considerati» (sent. Corte cost. n. 42/2017, punto 1.2 del *Considerato in diritto*). L'accezione sostanziale del principio di eguaglianza è tenuta in conto, invece, dai docenti, costituitisi nel giudizio con memoria, nel rilevare, in riferimento all'art. 3 Cost., che, «tra l'altro, la disposizione censurata avrebbe carattere anche socialmente discriminatorio, in quanto, consentendo alle università di prevedere arbitrariamente barriere all'accesso, impedirebbe agli studenti, pure capaci e meritevoli, ma privi di mezzi, di scegliere la sede più adatta ai loro progetti di crescita professionale e personale» (sent. Corte cost. n. 42/2017, punto 2.1 del *Ritenuto in fatto*).

¹¹³ D.-U. GALLETTA, *Internazionalizzazione degli Atenei e tutela*, cit., esprime il

La Corte osserva, infatti, che, ad interpretare la disposizione censurata come prospettato nell'ordinanza di rimessione, essa «imporrebbe, quale presupposto per l'accesso ai corsi, la conoscenza di una lingua diversa dall'italiano, così impedendo, in assenza di adeguati supporti formativi, a coloro che, pur capaci e meritevoli, non la conoscano affatto, di raggiungere "i gradi più alti degli studi", se non al costo, tanto in termini di scelte per la propria formazione e il proprio futuro, quanto in termini economici, di optare per altri corsi universitari o, addirittura, per altri atenei»¹¹⁴. Facendo assurgere questa "preoccupazione" a motivo (con gli altri) della decisione sulla questione d'illegittimità costituzionale, la Consulta sposta il baricentro della garanzia costituzionale che il giudizio stesso può assicurare, rendendo «oggetto di una tutela forte» proprio il «soggetto [...] processualmente debole» (in quanto non ha «avuto voce» né dinanzi al giudice *a quo* né dinanzi allo stesso Giudice delle leggi), vale a dire «il destinatario finale dell'istruzione universitaria»¹¹⁵, in quanto è del pieno sviluppo della sua persona che, alfine, si tratta.

Ma in quest'elemento di valutazione assunto dalla Corte vi è anche di più. Con la proiezione verso le "ulteriori conseguenze", vale a dire la necessità di «optare» per altro da ciò che si era prefigurato nel «pro-

convincimento che non sarà sufficiente, a tal fine, l'erogazione, da parte delle stesse Università, di corsi preparatori in lingue straniere per rendere gli aspiranti studenti capaci di fruire di interi corsi erogati in lingua diversa da quella italiana (ed, ancor prima, di accedervi). Osserva realisticamente l'A. che, «in un'epoca di tagli costanti dei finanziamenti pubblici agli Atenei», risulta essere «quanto meno improbabile la reale fattibilità di investimenti corposi e continuativi da parte dei singoli Atenei pubblici in iniziative formative propedeutiche» atte allo scopo (il corsivo è nostro, a sostituire il grassetto nel testo citato). «Ma, pure ove questo si rivelasse (per maggiori finanziamenti pubblici o erogazioni liberali da parte di privati o altro che ci si possa immaginare) effettivamente fattibile, comunque non basterebbe». Onestà intellettuale richiede di riconoscere la necessità, innanzitutto, che l'insegnamento di lingue straniere sia «erogato ad un livello adeguato già all'interno delle aule delle nostre scuole pubbliche primarie e secondarie; e non acquisito, come quasi sempre avviene, con grossi investimenti da parte delle famiglie in soggiorni all'estero e frequenza di costosi corsi privati da parte dei propri figli».

¹¹⁴ Sent. Corte cost. n. 42/2017, punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁵ C. NAPOLI, *op. cit.*, p. 2.

prio futuro»¹¹⁶, la Corte costituzionale rende palese la “caratteristica incrementale” della privazione, soprattutto di quella “immateriale”. Dalla presenza e mancata rimozione di un ostacolo (nel caso di specie, l’incapacità di fruire di un determinato corso di studi che si sarebbe altrimenti preferito) discende, infatti e per lo più, il compimento di una scelta meno opportuna per lo sviluppo della persona (nella vicenda esaminata, l’opzione per un diverso percorso di studi, probabilmente meno stimolante per lo studente e meno confacente alle sue attitudini) e così via proseguendo, in una concatenazione “a ribasso”. Diviene probabile, insomma, che libertà ed eguaglianza della persona vengano

¹¹⁶ Considerazione questa che, in valore assoluto, rimane vera, pure invertendo i termini della questione, come fa G. MILANI, *op. cit.*, p. 11. L’A. porta l’attenzione sulla conseguenza che, dalla sentenza in parola, potrebbe derivare a vantaggio degli Atenei non statali, vale a dire un’«attivazione di corsi in lingua straniera [...] più agevole» di quanto non sia per quelli pubblici, ai quali la Corte si riferisce. Rendere i primi «protagonisti dell’internazionalizzazione dell’università italiana», prosegue ad osservare l’A., «potrebbe effettivamente impedire ai capaci e meritevoli privi di mezzi di scegliere un ambiente universitario internazionale e di godere dei vantaggi che potrebbero derivare da questo tipo di formazione; risultato, questo, che finirebbe col comprimere quell’uguaglianza sostanziale che invece la Corte costituzionale ha tentato di garantire con la decisione in commento». Il presupposto di questo possibile scenario è, evidentemente, la difficile accessibilità alle Università private da parte di chi non goda di mezzi sufficienti, a ragione dei costi elevati che la loro frequentazione comporta. Rimane fermo, comunque, che le decisioni che si assumono, in un senso o nell’altro, in tema di erogazione di corsi universitari in lingua straniera, se non debitamente razionalizzate e soprattutto sistemiche, sono in grado di incidere in maniera distorta sul “futuro” professionale e personale prefigurato ed auspicato dallo studente. Un’altra obiezione alla decisione della Corte costituzionale qui esaminata, che, *mutatis mutandis*, si colloca nel medesimo solco di considerazioni, è svolta da R. CARTA, *op. cit.*, p. 10. L’A. osserva che, «se la costituzione di interi corsi in lingua diversa dall’italiana è in contrasto con il dettato dell’art. 34 Cost. e rende l’università un luogo di accentuazione delle disuguaglianze di partenza, in egual modo ciò dovrebbe verificarsi anche qualora, in lingua inglese, venga predisposto un singolo corso universitario». Rispetto alla presumibile, analoga incapacità dello studente che sia sfornito di sufficiente conoscenza delle lingue straniere di seguire anche il singolo corso erogato esclusivamente in una di esse, indi di superare il relativo esame, si riproporrà, infatti, per questi, la necessità di «optare per un corso di studio differente o per un diverso ateneo. Si ripresenterebbero dunque, in modo celato e misura minore, le medesime criticità sollevate *ab origine* e che paiono prive di risoluzione concreta».

limitate, di fatto ed incrementalmente – come appunto si diceva –, e, conseguentemente, viepiù ostacolato sviluppo e partecipazione¹¹⁷.

Anche dell'acquisizione e dell'utilizzazione degli strumenti informatici è ritenuta necessaria, «nell'attuale assetto», la qualificazione di «“vero e proprio diritto sociale”, strumentale all'esercizio di altri diritti fondamentali»¹¹⁸. Questa mancanza, infatti, pur non consistendo in privazione di mezzi materiali, bensì digitali, «può essere considerata come una forma particolarmente grave della povertà»¹¹⁹, in quanto depauperata nella concreta possibilità di godere dei diritti. Ed è anche ragione di “impoverimento” della «democrazia sostanziale dal momento che l'esclusione digitale è destinata a diventare una forma di estromissione complessiva da ambiti sempre più importanti della vita associata ed anche dall'esercizio di veri e propri diritti di cittadinanza»¹²⁰.

¹¹⁷ Anche «un'offerta didattica, a livello universitario, esclusivamente in lingua inglese rischia di essere un ulteriore elemento di immobilità sociale, concorrendo a perpetuare quelle disuguaglianze di partenza che neppure una scuola aperta e democratica, come quella disegnata dalla nostra Costituzione, è riuscita a rimuovere». «La laurea (se non il dottorato di ricerca)», continua Q. CAMERLENGO, *Istruzione*, cit., p. 2, «non è certamente garanzia di affermazione sociale. Tuttavia, le probabilità di passaggio da una classe sociale ad un'altra, come dimostrato da molte ricerche empiriche, aumentano man mano che ci si avvicina ai livelli più elevati di istruzione» (*ivi*, p. 3).

¹¹⁸ Qualificazione così prospettata dall'Avvocatura dello Stato (come può leggersi al punto 6.1 del *Ritenuto in fatto* della sent. Corte cost. n. 307/2004), che, secondo A. PAPA, *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, 27 aprile 2008, in *federalismi.it*, p. 14, la Consulta avrebbe «sostanzialmente» confermato, riconoscendo «alla “cultura informatica” una finalità di carattere generale». Per l'A., «la configurazione dell'uguaglianza informatica quale aspetto dell'uguaglianza sostanziale determina la sua connotazione quale presupposto per l'individuazione di una serie di situazioni giuridiche soggettive, riconducibili alla categoria dei diritti sociali, basate sulla richiesta ai pubblici poteri di specifici interventi suscettibili di superare o quanto meno ridurre la disuguaglianza di base. Tali prestazioni possono essere individuate nel diritto all'alfabetizzazione informatica, nel diritto all'accesso alla rete, nel diritto all'usabilità dei siti internet, in quest'ultimo caso con particolare riferimento ai soggetti parzialmente abili». Per la prospettazione del “diritto ad Internet” quale diritto sociale, sia consentito rinviare a R. FATTIBENE, *Sviluppo tecnologico e dimensione sociale nell'Unione Europea*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 1-2/2002, p. 183 ss., part. pp. 189, 190.

¹¹⁹ G. SARACENI, *op. cit.*, p. 14. Per il *digital device* «quale nuova occasione di disuguaglianza e di esclusione», v. ancora R. FATTIBENE, *ivi*, p. 191.

¹²⁰ A. PAPA, *op. cit.*, p. 13.

Pur essendo l'alfabetizzazione informatica ovviamente agevolata da un "supporto" di carattere economico¹²¹, ove necessario od opportuno, quindi ancorato a determinati requisiti reddituali, anche questo è caso in cui la povertà non deriva dalla mancanza di mezzi materiali, bensì di conoscenze e di disponibilità di adeguate infrastrutture. Tanto è vero che l'analfabetismo informatico o, comunque, l'insufficienza delle conoscenze necessarie, è «spesso indipendente dal livello di istruzione» e, dunque, dalla posizione sociale ed economica, che, generalmente, corre in parallelo. Essa colpisce «anche soggetti di media o alta formazione culturale», nonché quanti pure possiedono un'iniziale padronanza del settore, ma rapidamente vanificata – in mancanza di un aggiornamento continuo – dalle veloci trasformazioni delle tecnologie¹²².

In questo contesto, si cala, d'altro canto, la l. n. 4/2004, recante «Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici», in base all'evidenza delle maggiori difficoltà che le persone con disabilità incontrano, rispetto ai normodotati, nell'approccio alle tecnologie digitali, da cui consegue un accresciuto *device* a danno della fruizione dei diritti loro intestati. Tale disciplina legislativa si pre-mura, pertanto, di tutelare e garantire, «in particolare», il diritto dei disabili all'«accesso ai servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione e ai servizi di pubblica utilità [...], in ottemperanza al principio di uguaglianza ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione» (art. 2, co. 1). Indi, il Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005) dispone, all'art. 53, co. 1, che le Pubbliche Amministrazioni realizzino siti istituzionali su reti telematiche rispettosi dei «principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili»¹²³.

¹²¹ Ad es., con la succitata sentenza n. 307 del 2004, la Corte costituzionale si pronunciava proprio sull'art. 27 della legge n. 289 del 2002 e sull'art. 4, commi 9 e 10, della l. n. 350/2003, istitutivi di fondi speciali destinati ad incentivare l'acquisto e l'utilizzo di *personal computer*, da parte di giovani o di soggetti aventi *determinati requisiti reddituali*, mediante l'erogazione di contributi economici.

¹²² Come fa notare E. DE MARCO, *Introduzione alla eguaglianza digitale*, in Id. (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 4.

¹²³ Sul difficile "raccordo" tra il Codice e la l. n. 4/2005, v. D. GALLIANI, *L'accessibilità ai siti internet delle pubbliche amministrazioni e la cd. "legge Stanca"*, in E. De

Analoghe considerazioni possono tracciarsi nel sondare la giurisprudenza costituzionale sul concetto di retribuzione, come assunto dall'art. 36 Cost.¹²⁴, o in relazione alla salute fisica, di cui all'art. 32 Cost.¹²⁵, o all'assistenza morale e materiale quale diritto-dovere di ciascun componente della famiglia rispetto agli altri¹²⁶ o, ancora, all'abi-

Marco (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 112 ss.

¹²⁴ Ci si riferisce, in particolare, alla sent. Corte cost. n. 559/1987, con cui la Corte torna a ribadire che la retribuzione «non è [...] mero corrispettivo del lavoro, ma compenso del lavoro proporzionale alla sua quantità e qualità e, insieme, mezzo normalmente esclusivo per sopperire alle necessità vitali del lavoratore e dei suoi familiari, che deve essere sufficiente ad assicurare a costoro un'esistenza libera e dignitosa». A tal ultimo fine, pertanto, il legislatore può anche imporre prestazioni all'imprenditore, in ragione del fatto che, nel rapporto che contrae con questi, «il lavoratore impegna non solo le proprie energie lavorative ma – necessariamente ed in modo durevole – la sua stessa persona, coinvolgendovi una parte dei suoi interessi e rapporti personali e sociali» (punto 8 del *Considerato in diritto*). Su questa pronuncia, cfr. F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 47, 48.

¹²⁵ «In relazione alla violazione del principio di eguaglianza ed agli imprescindibili fini di garanzia della dignità dell'uomo (art. 2 della Costituzione) sotto il profilo della salute fisica (art. 32 della Costituzione), cui lo stesso principio di eguaglianza si connette, soprattutto sotto l'aspetto dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione», la Consulta si è pronunciata, in particolare, con la sent. n. 167/1991 (già ricordata, *retro*, alla nota n. 103). In base ai parametri costituzionali richiamati, ha dunque ritenuto «plausibilmente formulata» la censura «contro la limitazione del beneficio ai soli acquirenti di autoveicoli "adattati negli organi di guida" e con ingiustificata trascuranza di tutte le ipotesi di veicoli diversamente adattati per il trasporto di handicappati (che non hanno conseguito o non possono conseguire – magari per handicaps più gravi – la patente, ma hanno nondimeno esigenze di trasporto mediante veicoli adattati)» (punto 3 del *Considerato in diritto*).

¹²⁶ La Corte costituzionale ha avuto occasione di occuparsene sotto il particolare aspetto del diritto dei familiari agli alimenti, nel senso di stabilire se ed entro quali limiti lo si possa far valere sugli assegni pensionistici spettanti ai soggetti obbligati agli alimenti medesimi. A tal fine, la Consulta, con la sent. n. 209/1984, innanzitutto rinviene il riconoscimento costituzionale del diritto *de quo* «indubbiamente nell'art. 29, primo comma Cost.» (punto 3 del *Considerato in diritto*), che comporta il riconoscimento dei diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio. «Non può dubitarsi», infatti, «che dal matrimonio come sorge l'obbligo di mantenere i figli (art. 30, primo comma, Cost.) così nasce anche l'obbligo di coloro che al matrimonio hanno dato vita di mantenersi reciprocamente, cioè l'obbligo di non lasciare prive dei

tazione, che è «bene primario», in ragione della «sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo»¹²⁷, nonché diritto rientrante «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione»¹²⁸.

Se un'idea di povertà è accolta nella Costituzione repubblicana – sembra potersi dire, conclusivamente –, essa non è solo *manca*nza di beni materiali, ma anche *presenza* di «altri fattori di debolezza, ad essa

necessari mezzi di vita le persone legate dai vincoli più stretti (coniugi, genitori, fratelli)», dell'obbligo degli alimenti. Così, in particolare, può dirsi, per la Corte, che esso «costituisce, invero, una delle espressioni più significative, *non soltanto sotto l'aspetto economico*, del legame che si pone in essere con il matrimonio», trattandosi «di uno degli elementi costitutivi più rilevanti» della famiglia come intesa dal richiamato art. 29 Cost. » (*ibidem*; corsivi nostri). «Si tratta, del resto», come osserva A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 22, «di un diritto che è indubbiamente implicito nella vita di una “comunità d'affetti”, qual è appunto la famiglia, la quale suppone, proprio per la sua struttura etico-sociale, una dedizione totale di ciascun membro verso l'altro».

¹²⁷ Come lo qualifica la Consulta, nella sent. n. 252/1983, al punto 4 del *Considerato in diritto* (con una formula che la stessa riprenderà, nella sent. n. 404/1988, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 6, co. 1, della l. n. 392/1978, recante la «Disciplina delle locazioni di immobili urbani»), nella parte in cui non prevede tra i successibili nella titolarità del contratto di locazione, in caso di morte del conduttore, il convivente *more uxorio*; nella parte in cui non prevede che il coniuge separato di fatto succeda al conduttore, se tra i due si sia così convenuto; nella parte, infine, in cui non prevede la successione, nel contratto di locazione, al conduttore che abbia cessato la convivenza, a favore del già convivente, quando vi sia prole naturale.

¹²⁸ Come affermato dalla sent. Corte cost. n. 217/1988, al punto 4.2 del *Considerato in diritto*. Similmente, al punto 5.2, si ribadisce che «creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso». Con la sent. n. 404/1988, la Corte vi aggiunge che il diritto all'abitazione è basato su un «dovere di solidarietà sociale, che ha per contenuto l'impedire che taluno [ne] resti privo» (punto 4 del *Considerato in diritto*). Nel farsi interprete di tale dovere, essa riconosce che la volontà del legislatore, tradottasi nella l. n. 392/1978, è tesa ad affermarlo, quando prevede «un regime di successione nel contratto di locazione, destinato a non privare del tetto, immediatamente dopo la morte del conduttore, il più esteso numero di figure soggettive, anche al di fuori della cerchia della famiglia legittima, purché con quello abitualmente conviventi» (*ibidem*). Sul diritto all'abitazione nella giurisprudenza costituzionale, v. A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 28; F. MODUGNO, *op. cit.*, pp. 65, 66; S. SCAGLIARINI, *op. cit.*, pp. 242-245.

contigui e correlati»¹²⁹, che, pur essendo il più delle volte dalla stessa indotti, non sono, invero, solamente condizioni connesse alla povertà, ma sono povertà essi stessi. Il principio iscritto nel secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione non può accontentarsi, pertanto, «di iniziative volte soltanto a liberare dal bisogno economico i soggetti deboli. Questa semmai è la preconditione affinché la persona, pur nata e cresciuta in un contesto familiare e sociale difficile, possa far valere il proprio talento, la propria intraprendenza, il proprio coraggio, per autorealizzarsi, sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui egli opera»¹³⁰.

La povertà a cui ci si riferisce assume allora una forma tentacolare o “liquida”, penetrante, capace di aggredire la persona da più fronti e di renderle, ad ogni nuova stretta, sempre più arduo sfuggire a quelle successive. Per consentirle dunque di resistervi, il Costituente non ha posto unicamente, a guida ed a presidio, il principio di eguaglianza sostanziale ed il ventaglio dei “soli” diritti sociali, ma ha tessuto una trama assiologica atta a circondare la persona, sostenendola ed, al contempo, permettendole di essere “parte attiva” della propria auto-costruzione.

Sovviene, *in primis*, il valore della solidarietà, nella complessiva articolazione – «politica, economica e sociale» – che essa assume nel dettato dell'art. 2 Cost., che, come osservato da una dottrina, rappresenta il risvolto della povertà, anch'essa triplice¹³¹. Solidarietà è infatti

¹²⁹ A. D'ALOIA, *Eguaglianza*, cit., p. 234. Per l'A., la povertà, «aggregata» ai fattori di debolezza ad essa connessi, «può chiudersi in un cerchio irreversibile, dove [...] rischia di non esserci spazio nemmeno per la fortuna». Lo studioso risponde così, in dubbioso contrasto, all'affermazione di S. NESPOR, *Politica delle quote: pro o contro*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota*, Feltrinelli, Milano, 1999, p. 140, per la quale «rimanere povero è una questione legata alla fortuna e al merito».

¹³⁰ Q. CAMERLENGO, *Istruzione*, p. 2. V., dello stesso A., *Costituzione e promozione sociale*, Il Mulino, Bologna, 2013 (versione e-book), p. 2, ove egli ha inteso dimostrare come sia possibile proiettarsi oltre la dimensione dell'eguaglianza come eguaglianza sostanziale, per «nucleare dalla lettura combinata di alcuni tra i principi fondamentali dell'ordinamento italiano il valore costituzionale della promozione sociale, pur senza accedere all'idea, per molti versi insostenibile, di eguaglianza di risultato».

¹³¹ Q. CAMERLENGO, *Il senso*, cit., p. 13. «La povertà», per l'A., «sul piano politico, è privazione della capacità di concorrere alla vita politica del Paese; sul piano economico, è privazione della capacità di godere della ricchezza prodotta; sul piano

(doverosa) compartecipazione di ognuno alle sorti (meno fortunate) degli altri, così mostrandosi pilastro, assieme all'eguaglianza sostanziale, della garanzia dei diritti sociali¹³², ma anche sostegno della stessa democraticità del sistema politico¹³³.

In questo senso, il valore in parola si rinviene anche altrove, in Costituzione, sotto altre forme e termini: alla radice della sussidiarietà, in particolare nella dimensione orizzontale prevista dall'ultimo comma dell'art. 118 Cost., come nel criterio di progressività del sistema tributario, adottato dall'art. 53 Cost.¹³⁴, e, quasi a chiudere il cerchio, l'eguaglianza stessa può ritenersi «solidarietà, dei poteri pubblici verso la sfera sociale, o “interna” alla società civile medesima»¹³⁵.

Poi, la partecipazione, che, quale possibilità del cittadino di interagire con la società, contribuendo alla tenuta ed alla costante costruzione di essa, è «condizione dello sviluppo della persona»¹³⁶. Essa inter-

sociale, è privazione della attitudine ad essere riconosciuti come degni consociati» (*ivi*, p. 15). Attualizzando il valore *de quo* all'ultima crisi economico-finanziaria, A. RANDAZZO, *Crisi economica e Costituzione: notazioni “fuori dal coro”*, 19 marzo 2015, in *Dir. fond.*, p. 18, palesa il convincimento «che l'adeguato adempimento dei doveri costituzionali ed, *in primis*», appunto, «di quello di solidarietà (ex art. 2 Cost.)», possa consentire, quantomeno, di «attenuarne gli effetti dirompenti (o la percezione degli stessi), attutirne i più perniciosi effetti».

¹³² Cfr. E. LONGO, *op. cit.*, p. 212.

¹³³ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 3, osserva che «la storica qualificazione della solidarietà come “sociale” è stata in tempi più recenti affiancata, o addirittura sostituita, dal riferimento alla solidarietà “democratica”», ad intendere che «solo la presenza effettiva dei segni della solidarietà consente di continuare a definire “democratico” un sistema politico». Sui doveri di solidarietà in generale, v. N. LIPARI, *La cultura della solidarietà nella Costituzione italiana*, in *Parlamento*, n. 12/1989, p. 16 ss.; S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in AA.VV., *Liber amicorum. In onore di Vittorio Frosini*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1999, p. 107 ss.; S. PRISCO, *Solidarietà. Profili evolutivi di un valore costituzionale*, vol. I: *Premesse storico-sistematiche*, Dante & Descartes, Napoli, 2000; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002.

¹³⁴ Nell'art. 53 Cost., osservano R. BIN, D. DONATI, G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 182, «ricompare la doppia anima del principio di uguaglianza: la regola che proporziona i tributi alla capacità contributiva rispecchia il *principio di uguaglianza formale*, mentre la regola della *progressività* è ispirata da esigenze di *eguaglianza sostanziale*».

¹³⁵ A. D'ALOIA, *Eguaglianza*, cit., p. 9.

¹³⁶ V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle regioni*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 48.

cetta e supporta tanto l'eguaglianza¹³⁷, quanto la libertà, e, per questa via, soprattutto nella sua forma di partecipazione politica, esercita una funzione integratrice dell'ordinamento in senso democratico¹³⁸.

Indi, l'architrave stesso della costruzione repubblicana, il principio personalista, che, assumendo la funzionalità dello Stato rispetto alla persona e, dunque, la centralità di questa nell'ordinamento giuridico, impegna le risorse – non solo quelle economiche – della Repubblica a riaffermare e garantire il perpetrarsi di questa supremazia.

Infine, la libertà, perché il trarre via da condizioni di bisogno «può rappresentare una via di fuga dalla tenaglia che chiude gli individui nella stretta tra povertà e lavori servili»¹³⁹. Conferisce la possibilità di autodeterminarsi, di scegliere e decidere in piena autonomia, rifiutando attività, situazioni e condizioni che non si ritengano conformi alle proprie esigenze ed al dispiegamento delle proprie attitudini: «ideale luogo» in cui la libertà incontra la dignità, umana e sociale.

¹³⁷ Per la coesistenzialità dei diritti di partecipazione allo Stato sociale, in quanto garanzia di effettiva eguaglianza sostanziale, v., *ex plurimis*, D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2003, p. 145. V. anche V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1974, p. 124.

¹³⁸ M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 31. Per S. STAIANO, *Costituzione italiana: Art. 5*, Carocci, Roma, 2017, p. 41, «nelle stagioni di espansione della partecipazione politica», la sovranità si mostra come sovranità popolare, mentre, quando «la partecipazione recede», ecco che «il potere statale si concentra e diviene unidimensionale». Per G. BERTI, *Sub Art. 5. Principi fondamentali. Art. 1-12*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna - Soc. ed. del Foro italiano, Roma, 1975, p. 288, «l'affermazione della autonomia va [...] di pari passo con lo svolgimento in senso positivo della libertà, la quale viene acquistata dall'individuo passando per un gruppo sociale e quindi per la partecipazione al potere pubblico».

¹³⁹ Così C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa: sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 39, quale espressione di una libertà che può essere portata «a sostegno anche del reddito minimo garantito», oltre che usata, com'è in prevalenza, dai «teorici del reddito di base». Per quest'ultimo e le sue equivalenti denominazioni, cfr., *infra*, nota n. 526.

Considerazioni di sintesi

L'evoluzione storica dell'approccio alla povertà ci ha mostrato un lento e graduale sviluppo verso una "visione" del problema sempre più concreta e manifesta; correlativamente, nel senso di una connotazione pubblicistica del compito di provvedere ai bisognosi, pur rimasto a lungo sostanziale appannaggio della "carità". Solo la Costituente repubblicana, nel nostro Paese, avrebbe sancito quell'obbligo nella fonte di più alto grado, sia inscrivendovi una cospicua serie di diritti sociali, sia accogliendovi, con il secondo comma dell'art. 3, un principio di eguaglianza sostanziale che orienta i primi, ma marca anche la sua fondamentale ed autonoma valenza.

Proprio nel fine di questa norma ci è parso di rinvenire, anzi, la risposta al quesito che ha stimolato la presente indagine, circa l'assenza del termine "povertà" nel dettato della Carta: scelta non scontata, invece, per un Costituente che ha operato proprio nel tempo – l'immediato dopoguerra – in cui quella era massimamente diffusa tra la popolazione, visibile ed urente. Per questo, d'altro canto, la riflessione su quest'(apparente) incongruenza ci è apparsa quanto mai opportuna in una fase, quale quella attuale, di particolare recrudescenza economica, peraltro da ultimo aggravata, fino ai limiti dell'allarme sociale, dall'emergenza pandemica, generatasi proprio nel mentre si licenziava questo lavoro.

Ebbene, l'art. 3, co. 2, Cost., persegue un obiettivo – il pieno sviluppo dell'individuo in seno alla comunità, da realizzare a partire da un piano di eguaglianza delle opportunità –, posto come compito della Repubblica, tale da non poter essere perseguito sollevando solamente da bisogni di ordine materiale e, tanto meno, dalla sola privazione dei beni essenziali. Anche «ostacoli di altro ordine» vanno rimossi a quello scopo, come ammoniva la Corte costituzionale già nel 1987, per poi precisare, negli anni, in una lunga serie di pronunciamenti, in cosa l'"altro ordine" propriamente consista, di quali ulteriori mancanze si possa patire, di quante dimensioni si componga la voce "povertà".

La sua inclusione nel dettato costituzionale, per l'intrinseca "forza selettiva" della scrittura, ne avrebbe invece fatto emergere il solo significato più comune e pressante di privazioni materiali ed alla staticità della parola sarebbe sfuggita la complessità delle dinamiche di vita, plurime e non generalizzabili, che, di fatto, intervengono a determina-

re i singoli destini e le molteplici diseguaglianze. E se questa è stata la ragione sottesa alla scelta del Costituente rispetto alla mancata adozione del “termine” in oggetto, essa va detta lungimirante, risultando, ad oggi, del tutto coerente con l’approdo più recente delle analisi dei dati, nonché con la teorizzazione dell’eguaglianza di capacità, a cui tutt’altro percorso speculativo, parallelamente, è addivenuto.

CAPITOLO II

LE NORME COSTITUZIONALI SULLA POVERTÀ

SOMMARIO: I due percorsi tracciati in Costituzione per contrastare la povertà.

– *Sezione I.* Le norme della Parte I della Costituzione che contemplano una condizione di bisogno: 1. Il contrasto alla povertà attraverso la tutela del lavoro. – 2. La “rete” delle norme costituzionali a sostegno delle varie situazioni di fragilità. – *Sezione II.* Il bisogno alla prova dei principi fondamentali della Costituzione: 1. Il bisogno alla luce del principio di eguaglianza sostanziale. – 2. (*segue*) Il senso dell’«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori» negli atti dell’Assemblea Costituente, ovvero la lettura (e l’attuazione) “unitaria” dell’art. 3, co. 2, Cost. – 3. Il bisogno alla luce del principio di pari dignità sociale. – Considerazioni di sintesi.

I due percorsi tracciati in Costituzione per contrastare la povertà

Si è avanzata nelle pagine precedenti un’ipotesi sui motivi dell’assenza, nel testo costituzionale, del termine “povertà”. Interrogarsi, ora, sulle disposizioni della Costituzione che – nella sostanza, se non nel *nomen* – riguardano il tema e sulla loro collocazione nella struttura della Carta ha lo scopo di verificare quella supposizione e, in una, di rinvenire le diverse sfaccettature che l’oggetto dell’indagine palesa e le effettive denominazioni che esso assume nel contesto terminologico. Ciò, peraltro, consentirà di appurare quali rimedi, in punto di disciplina costituzionale, siano stati previsti per contrastare il fenomeno.

Emergeranno, pertanto, plurime norme, volte a provvedere a bisogni differenti, specificamente denominati e definiti nella loro consistenza, in coerenza con la volontà sottesa a tutto l’operato del Costituente di occuparsi delle difficoltà reali di vita individuale e relazionale, dell’*homme concret* e *situé*¹⁴⁰. Esse rifuggono, così, la genericità e la staticità del termine “povertà”, per cogliere, piuttosto, i connotati specifici delle situazioni di difficoltà e la loro molteplicità.

Si tratta, per la più parte, delle garanzie costituzionali dei diritti sociali, ma non solo; anzi, proprio le norme che esulano da questo

¹⁴⁰ Cfr., *retro*, Capitolo I, par. 2.

novero consentono di cogliere bisogni vari, non tutti e non necessariamente di carattere economico, che sono forse meno immediatamente percepibili come tali, ma non meno gravosi per quanti li provano: nel complesso, le plurali povertà possibili.

Si è cercata, anzi, una chiave di lettura che consentisse di leggere queste disposizioni anche in una logica diversa da quella esclusivamente lavoristica, comprensibilmente ispirata dalla fondazione stessa della forma repubblicana come fissata nell'art. 1 Cost. Ciò a favore di una visione più ampia, tale da contemplare anche *status* differenti da quelli di lavoratore, per provvedere, conseguentemente, a privazioni non correlate alla mancanza di lavoro (e di retribuzione) o, comunque, a questo riconducibili e, dunque, di natura non solo materiale.

Sono norme, queste, che attengono ai diritti e ai doveri del cittadino e, come tali, tutte rinvenibili nella Parte I della Costituzione. Ovviamente, esse vanno comunque interpretate alla luce dei Principi fondamentali, ispiratori e reggitori di tutto l'impianto costituzionale, ed, in particolare, del principio di eguaglianza sostanziale, dal quale germinano i diritti sociali¹⁴¹.

Si è voluto però anche indagare la possibilità che proprio a questi – con specifico riferimento al principio di eguaglianza sostanziale e a quello correlato di pari dignità sociale – sia direttamente riconducibile una specifica “modalità” di intervento a contrasto delle situazioni di bisogno: un'autonoma forza promotrice dell'art. 3, co. 2, Cost., di una misura “a tutto tondo”. Si tratterebbe, cioè, in ragione di tale derivazione, di un intervento complesso e comprensivo (di plurimi e non tipizzati stati di necessità), volto, più che al superamento della singola e specifica limitazione, allo sviluppo pieno della persona; per meglio dire, teso a realizzare quest'ultimo *attraverso* la rimozione degli ostacoli di varia natura – per lo più, nella realtà, compresenti e correlati –, operata almeno fino alla “soglia” dell'eguaglianza delle opportunità.

È con questo intento, dunque, che si propone una ripartizione in due Sezioni del presente Capitolo, che consenta di meglio delineare i due percorsi, le due linee di azioni a contrasto della povertà che ci è parso di ravvisare in Costituzione: l'una, costituita dalla “serie” delle norme, di Parte I, principalmente poste a garanzia dei singoli

¹⁴¹ Cfr. quanto detto, in proposito, *retro*, Capitolo I, par. 1.

diritti, sociali e non; l'altra, direttamente rapportabile al principio di eguaglianza sostanziale, sebbene illuminato dalla pari dignità sociale, formalmente ascrivita all'eguaglianza formale.

Nel perseguire questa lettura, si è anche ritenuto più opportuno trattare, in prima battuta, le norme interessate della Parte I della Costituzione (nella *Sezione I*, dunque) e solo successivamente (nella *Sezione II*) interrogare i Principi fondamentali. Quest'inversione del naturale ed effettivo incedere delle disposizioni costituzionali risulta funzionale all'economia del ragionamento che si va svolgendo. Ove si giunga alla conclusione che l'art. 3, co. 2, Cost., richiede un particolare intervento legislativo, diversamente connotato rispetto ai provvedimenti assunti in attuazione delle altre norme costituzionali interessate (ed in precedenza considerate), bisognerà verificare, infatti, se una siffatta misura sia mai stata adottata dal nostro legislatore. E questo è quanto ci si propone di esaminare, poi, nel Capitolo III, ponendo così in continuità logica e metodologica la riflessione.

Sezione I

Le norme della Parte I della Costituzione che contemplano una condizione di bisogno

1. Il contrasto alla povertà attraverso la tutela del lavoro

Il primo confronto da farsi è con i termini di "lavoratore" e di "lavoro", in ragione della centralità di cui quest'ultimo gode nella Carta costituzionale¹⁴², a partire dall'essere posto a fondamento della

¹⁴² Sul lavoro nella Carta costituzionale, v. i fondamentali scritti di C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1948, anche in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954, p. 1 ss.; M. S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, n. 1-2/1949, p. 18 ss.; C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica* (Natura giuridica, efficacia, garanzie), in CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione*, vol. IV, 1953, p. 72 ss., anche in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1972, p. 143 ss.; ID., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, n. 1/1954, p. 149 ss., anche in ID., *Pro-*

Repubblica, nel primo articolo, che in esso individua l'imprescindibile presupposto della democraticità dell'ordinamento¹⁴³. Ne è stata conseguenza l'intento del Costituente che le istituzioni contrastassero

blemi di diritto pubblico nell'esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti, vol. III, Giuffrè, Milano, 1972, p. 227 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, Milano, 1956; M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Lavoro (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, p. 339 ss.; C. MORTATI, *Sub Art. 1. Principi fondamentali. Art. 1-12*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna - Soc. ed. del Foro italiano, Roma, 1975, p. 11 ss.; G. F. MANCINI, *Sub Art. 4. Principi fondamentali. Art. 1-12*, in *Commentario*, *ivi*, p. 199 ss.; F. P. BONIFACIO, *Il lavoro fondamento della Repubblica democratica*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 12 ss.; R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, FrancoAngeli, Milano, 1978.

¹⁴³ Nell'incipit del suo discorso, P. CALAMANDREI, *Discorso*, cit., affermava che, fino a quando non ci sarà la «possibilità per ogni uomo di lavorare e di studiare e di trarre con sicurezza dal proprio lavoro i mezzi per vivere da uomo, non solo la nostra Repubblica non si potrà chiamare fondata sul lavoro, ma non si potrà chiamare neanche democratica perché una democrazia in cui non ci sia questa uguaglianza di fatto, in cui ci sia soltanto una uguaglianza di diritto, è una democrazia puramente formale, non è una democrazia in cui tutti i cittadini veramente siano messi in grado di concorrere alla vita della società, di portare il loro miglior contributo, in cui tutte le forze spirituali di tutti i cittadini siano messe a contribuire a questo cammino, a questo progresso continuo di tutta la società». Sul senso e sulle conseguenze della scelta, operata dai Costituenti, di fondare sul lavoro la Repubblica democratica, riflette M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica sul lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, n. 3/2010, p. 698 ss. L'A. elenca, tra l'altro, i ventitré commi della Costituzione nei quali risulta il lemma "lavoro" e i suoi derivati (*ivi*, pp. 646, 647), affinché sia «immediatamente percepibile il rilievo, anche quantitativo», che esso ha nella nostra Carta fondamentale (*ivi*, p. 647). Cfr. anche R. NANIA, *Riflessioni sulla "Costituzione economica" in Italia: il "lavoro" come "fondamento", come "diritto", come "dovere"*, in E. Ghera, A. Pace (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, Napoli, 2009, p. 61 ss.; T. GROPPI, "Fondata sul lavoro". *Origini, significato, attualità della scelta dei Costituenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2012, p. 665 ss.; G. ZAGREBELSKY, "Fondata sul lavoro": la solitudine dell'articolo 1, Einaudi, Torino, 2013; M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in M. P. Iadicicco, V. Nuzzo (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, *Quad. Riv. dir. lav. merc.*, n. 2/2016, p. 167 ss.; L. FERRAJOLI, *Articolo uno: lavoro e sovranità popolare*, in L. Baldissara, M. Battini (a cura di), *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Feltrinelli, Milano, 2017, p. 14 ss.

la mancanza di sufficienti mezzi economici di una parte della popolazione attraverso politiche (e relativi strumenti attuativi) di promozione del lavoro¹⁴⁴.

Coerentemente, l'art. 4 Cost., che sancisce il diritto al lavoro, assume come scenario di auspicato riferimento una situazione di piena occupazione¹⁴⁵, impegnando tutte le istituzioni della Repubblica in azioni che lo rendano effettivo. Di certo, la disponibilità di un lavoro – retribuito, peraltro, nella misura indicata dall'art. 36, co. 1, Cost. – è di per sé in grado di evitare che chi ne gode cada in una condizione di povertà o di trarlo da essa, qualora già ne sia vittima. Il «diritto al lavoro», dunque, «quale rimedio preventivo e generale rispetto alla questione della povertà»¹⁴⁶, in quanto esso «trova radice», nell'espressione usata dall'on. Colitto, in apertura dei lavori della Terza Sottocommissione, «in un canone fondamentale di etica sociale, che ad ogni cittadino sia garantito un minimo di esistenza sufficiente e degna, un diritto ad essere *liberato dal bisogno*»¹⁴⁷.

L'unico riferimento che la Costituzione fa ad «un'esistenza libera e dignitosa» è d'altro canto rapportato, ancora nell'art. 36, co. 1, Cost., alla retribuzione spettante al lavoratore, così circoscrivendo la valenza di una formula tantopregna di valori fondanti «alla sola parte [della Costituzione] dedicata ai *Rapporti economici*» e «avuto riguardo ad un referente soggettivo ben definito» (il lavoratore, appunto), «eccezion

¹⁴⁴ Cfr., sul punto, F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 14. In questo senso va inteso, secondo D. SICLARI, *op. cit.*, p. 32, anche il *Discorso sulla Costituzione*, di Calamandrei (al quale si è già fatto riferimento nella nota precedente), almeno in alcuni significativi passaggi.

¹⁴⁵ Il cui perseguimento, almeno in via tendenziale, si fa funzione essenziale della statualità per le democrazie occidentali del secondo dopoguerra, assieme a quella dell'ordine interno e della difesa esterna, come evidenzia F. P. CASAVOLA, *Genesi e valore del welfare State*, in *Studium*, Napoli, 1994, p. 173. C. TRIPODINA, *Il diritto*, cit., pp. 136, 137, riporta, qualificandola come «ottimisticamente distorsiva», come «il senno di poi» avrebbe rivelato, il convincimento di molti Costituenti «che un'esistenza libera e dignitosa sarebbe stata assicurata a tutti attraverso il lavoro per tutti».

¹⁴⁶ E. VIVALDI, A. GUALDANI, *op. cit.*, p. 121.

¹⁴⁷ Dal resoconoto sommario della seduta del 9 settembre 1946 della Terza Sottocommissione, dedicata, come già ricordato, alla trattazione di «diritti e doveri economico-sociali». Corsivi nostri.

fatta per le ipotesi di impossibilità o inabilità al lavoro», di cui, invece, all'art. 38 Cost.¹⁴⁸.

Il peso determinante del lavoro quale primo strumento di contrasto alla povertà (oltretutto come indice di valorizzazione della persona; ma su questo profilo si veda subito oltre), è in effetti insito, seppure con diversa gradazione di efficacia, tanto nella lettura “forte” quanto in quella “debole” del relativo diritto. La prima, propria della «tradizione del socialismo e del comunismo, [...] lo fa coincidere con il diritto ad avere un posto e a conservarlo»; la seconda, che segue, invece, la «tradizione solidaristica o del socialismo democratico», si richiama ad un principio «fonte di doveri per tutti i pubblici poteri (compreso il legislatore) e per la collettività intera affinché creino le condizioni per assicurare ad ogni persona lo svolgimento di un'attività lavorativa che le permetta di vivere una vita dignitosa»¹⁴⁹. Appartiene, dunque, anche a quest'ultima concezione, conformemente alla quale si è accolto, infine, in maniera condivisa¹⁵⁰, il significato dell'art. 4 della Costituzione repubblicana, quale «direttiva costituzionale in materia di politica occupazionale». Era questa, d'altro canto, l'unica possibile delle due richiamate, in un ordinamento che «accetta anche nel campo del lavoro il principio del libero mercato, se pure temperato e corretto da interventi pubblici a fini sociali e, in particolare, a tutela di determinate categorie particolarmente svantaggiate»¹⁵¹.

¹⁴⁸ D. SICLARI, *op. cit.*, pp. 31, 32.

¹⁴⁹ A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 14.

¹⁵⁰ Una volta superata una prima fase della storia costituzionale repubblicana, ricordata da A. BALDASSARRE, *ivi*, p. 1 ss., durante la quale il conflitto di valori tra i principali partiti era ancora molto cocente.

¹⁵¹ *Ivi*, pp. 14, 15. Già in Assemblea Costituente, ovviamente, si era destato un vivace dibattito sull'opportunità stessa di inserire, in Costituzione, vale a dire in un documento che è sì «giuridico, ma che deve tendere a fini di ordine pratico [...] un canone il quale, esplicitamente, in modo tassativo», sembrerebbe garantire, a carico dello Stato, lavoro a tutti i cittadini (è questa la perplessità espressa, in particolare, dall'on. Colitto, secondo il resoconto sommario della seduta, della Terza Sottocommissione, del 9 settembre 1946). In sostanziale risposta, l'on. Di Vittorio osservava che la Costituzione, pure «ispirandosi alla realtà, deve proiettarsi nell'avvenire come un progresso». Ciò non significa che, in ragione dell'accoglimento, in essa, della formula di “diritto al lavoro”, un «domani, ad esempio, un disoccupato possa convenire in giudizio lo Stato». Costituisce, però, certamente, l'impegno che la società nazionale, rappresentata dallo Stato, assume

Ne è conseguito anche il carattere residuale del sistema di assistenza predisposto in Costituzione (in particolare nell'art. 38 Cost.)¹⁵² o – a guardarlo sotto altro aspetto – la sua «essenziale vocazione categoriale e selettiva», in quanto «principalmente rivolto o alle situazioni di bisogno in cui vengano tipicamente a trovarsi coloro che partecipano attivamente al mercato del lavoro ovvero a quelle in cui versano i soggetti che, in quanto inabili al lavoro, siano anche sprovvisti dei mezzi necessari per vivere»¹⁵³. Di più: questa norma, compattata “verso l'esterno” dal riferimento al lavoro (inabilità al lavoro e difficoltà dei lavoratori), opera al suo interno, tra il primo ed il secondo comma, differenziazioni di sostegno economico a seconda del grado di “prossimità” al lavoro delle categorie considerate. Soltanto il diritto alla previdenza spettante ai lavoratori, infatti, intervenendo a compensazione della retribuzione che l'art. 36 Cost. vuole proporzionata e comunque sufficiente al lavoratore e alla sua famiglia¹⁵⁴, assicura mezzi adeguati alle esigenze di vita

di creare condizioni di vita sociale tali che il cittadino possa avere lavoro». Slegata dalle contingenti difficoltà e possibilità del Paese di garantirlo effettivamente, l'affermazione di quel diritto va salutata, piuttosto – concludeva l'Onorevole –, «come un orientamento generale che la Costituzione dà al Paese». Si tratta, dunque, di «un diritto potenziale», come potrebbe anche dirsi, a mutuare la locuzione che ricorre, a riguardo, nella *Relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini sul Progetto di Costituzione*, a significare che «non si tratta di un diritto già assicurato e provvisto di azione giudiziaria», ma che «la costituzione può indicarlo [...], perché il legislatore ne promuova l'attuazione, secondo l'impegno che la Repubblica nella costituzione stessa si assume». Lo stesso diritto sarebbe stato meglio identificato, poi, nella lettura che la Corte costituzionale avrebbe fornito dell'art. 4 Cost., «non in una pretesa giuridica del singolo soggetto ad ottenere un determinato posto di lavoro, bensì nella generica possibilità di avere accesso, concorrendone i requisiti, ai posti di lavoro disponibili e nell'obbligo, pure genericamente imposto al legislatore, di realizzare un ordinamento che renda effettivo questo diritto, attraverso l'adozione di concrete ed idonee misure per la assicurazione dell'occupazione e la creazione di posti di lavoro»: sent. Corte cost. n. 194/1976, punto 10 del *Considerato in diritto*.

¹⁵² C. TRIPODINA, *Il diritto*, cit., p. 137.

¹⁵³ Così S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2/2014, p. 151. V. anche P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in M. Campedelli, P. Carrozza, L. Pepino (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 207 ss.

¹⁵⁴ Come notano E. VIVALDI, A. GUALDANI, *op. cit.*, p. 121, nota n. 17.

(secondo comma), mentre il diritto all'assistenza degli inabili al lavoro, sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, solo questi, in pratica¹⁵⁵, assicura loro (primo comma).

Il legame tra gli artt. 4, co. 1, 36, co. 1, e 38 Cost., delinea, dunque, nella Costituzione repubblicana, un sistema di protezione basato sulla «promessa della piena occupazione»¹⁵⁶. Ma il *fil rouge* che evidenzia il lavoratore nel disegno costituzionale ed, in specie, nel quadro dei diritti sociali, corre lungo una più ampia teoria di norme: dall'art. 35, co. 2, Cost. (sulla «formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori»), all'art. 36, co. 3, Cost. (diritto irrinunciabile del lavoratore «al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite»), all'art. 37, co. 1, Cost. (sugli «stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni» che spettano alla donna lavoratrice rispetto al lavoratore, nonché su «condizioni di lavoro» che consentano alla prima «l'adempimento della sua essenziale funzione familiare» ed assicurino, a madre e bambino, «una speciale adeguata protezione»), all'art. 43 Cost. (sulla possibilità, per la legge, di «riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo», anche «a comunità di lavoratori [...] determinate imprese o categorie di imprese»), fino all'art. 46 Cost. (sul «diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende»).

La lettura «lavorista» della Costituzione si spinge, anzi, fino ad attrarre anche l'art. 3, co. 2, Cost., assumendo che i lavoratori coinci-

¹⁵⁵ Solo il «minimo esistenziale», come precisa L. VIOLINI, *Sub Art. 38*, vol. I: *Artt. 1-54*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, UTET, Torino, 2006, p. 789.

¹⁵⁶ Che si traduce, nella lettura che la Corte costituzionale fornisce dell'art. 4 Cost., «non in una pretesa giuridica del singolo soggetto ad ottenere un determinato posto di lavoro, bensì nella generica possibilità di avere accesso, concorrendone i requisiti, ai posti di lavoro disponibili e nell'obbligo, pure genericamente imposto al legislatore, di realizzare un ordinamento che renda effettivo questo diritto, attraverso l'adozione di concrete ed idonee misure per la assicurazione dell'occupazione e la creazione di posti di lavoro»: sent. Corte cost. n. 194/1976, punto 10 del *Considerato in diritto*. Più risalente, la sent. Corte cost. n. 105/1963, per la quale il disposto dell'art. 4, co. 1, Cost., impone allo Stato la definizione «di una situazione di fatto tale da aprire concretamente alla generalità dei cittadini la possibilità di procurarsi un posto di lavoro» (punto 5 del *Considerato in diritto*).

dano, «nel loro nucleo centrale con *i non abbienti*»¹⁵⁷ e che solo essi, pertanto, in ragione della loro debolezza economico-sociale, ricadano nel raggio d'interesse del principio di eguaglianza sostanziale¹⁵⁸.

Va registrato, però (e qui si coglie come si sia resa via via più articolata la prospettiva del dibattito al riguardo, come si era già in precedenza segnalato), che la stessa valenza del diritto al lavoro nella Carta repubblicana, in particolare se letta alla luce della giurisprudenza costituzionale, nel tempo, si è andata diversamente modulando. Da un lato, si è spogliata di una quasi scontata “velatura” di povertà economica¹⁵⁹;

¹⁵⁷ M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico (considerazioni generali)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 149. Corsivi nostri.

¹⁵⁸ Il convincimento di fondo è quello espresso dall'on. Lucifero, quale relatore, quasi “in appoggio” alle affermazioni che erano state appena svolte dall'on. Togliatti, nel corso della seduta del 9 ottobre 1946 della Prima Sottocommissione, dedicata al tema dei diritti e dei doveri dei cittadini. Ambedue i Costituenti, infatti, ritenevano necessario fornire «una protezione preminente al lavoro e particolarmente al lavoratore», onde sopperire alla loro mancanza di «possibilità di auto-protezione», proprie, invece, nella società del tempo, «di altri fattori della produzione». V., in tal senso, pur nelle differenti visioni circa la tipologia di lavoratori sottoprotetti, L. MICCO, *Lavoro e utilità sociale nella Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1966, p. 254; U. ROMAGNOLI, *Sub Art. 3, 2° comma*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, a cura di G. Branca, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna - Soc. ed. del Foro italiano, Roma, 1975, p. 195; P. CIARLO, *La partecipazione dei lavoratori alla determinazione dell'indirizzo politico. Sciopero e sindacato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 4/1977, p. 1653; C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 55; M. VILLONE, *Sciopero e solidarietà nella Costituzione italiana*, Jovene, Napoli, 1980; B. CARAVITA, *Oltre*, cit., p. 68.

¹⁵⁹ Con la sent. Corte cost. n. 135/1987, su cui v. F. PITTAU, *Previdenza e gratuità del giudizio: una questione complessa*, in *Lav. prev. oggi*, 1992, p. 1457 ss.; ID., *Onere di soccombenza e termini di decadenza: il contenzioso previdenziale dopo il decreto-legge n. 384/1992*, in *Dir. lav.*, n. 6/1992, Parte I, p. 534 ss., la Consulta arriva a contemplare la «possibile condizione di «“abbiente”» del lavoratore, rispetto al dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 152 disp. att. cod. proc. civ., nel testo novellato dall'art. 9 della l. n. 533/1973, interpretato nel senso che consente l'esonero dal pagamento delle spese processuali al lavoratore anche se, appunto, abbiente, comportando così la violazione degli artt. 3, 24 e 53 Cost. Il Giudice delle leggi ritiene vadano tenute in conto «le possibili elevate condizioni economiche dei “lavoratori”» (il termine è volutamente usato al plurale, affinché, come messo in chiaro, risulti «comprensivo di varie categorie anche molto differenziate tra loro»), «che hanno a volte raggiunto retribuzioni di entità notevole e pensioni anche elevate». Questo dato – ritiene la Corte – effettivamente

dall'altro, si è arricchita di significati ulteriori, maggiormente attenti alla "dimensione personale" del lavoratore, rispetto all'originaria caratura essenzialmente occupazionale e retributiva. Complessivamente, il lavoro si è attestato come artefice dello sviluppo della persona, oltre che principale e di per sé bastevole fonte di dignitoso sostentamento; ancora, come contrasto di una condizione di povertà "immateriale", di un bisogno non imputabile al mancato possesso di beni, insomma come veicolo di "senso" per il situarsi sociale della persona, altrimenti e in mancanza "sradicata"¹⁶⁰.

Tanto può dirsi, in particolare, per il significato di «fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa»¹⁶¹. Ciò nella sua dimensione positiva, quale garanzia «di quelle libertà che a tale scelta si collegano in funzione di mezzo al fine»¹⁶², consentendo al lavoratore di «svolgere l'attività corrispondente alla sua professione»¹⁶³; ma anche

fonda «l'opportunità di una revisione della norma censurata e una sua più restrittiva previsione»; purtroppo, «la determinazione concreta delle condizioni e degli estremi della situazione di "abbiente", per i fini che interessano specificamente la materia, importa scelte affidate alla discrezione del legislatore», dovendo essa pertanto dichiarare inammissibile la questione sollevata (punto 8 del *Considerato in diritto*).

¹⁶⁰ Ad es., da «una lettura costituzionale che parta dai diritti dei singoli (e non già dal diritto dello Stato a governare discrezionalmente il fenomeno dell'immigrazione) e dalla centralità del lavoro (incluso il riconoscimento della libertà di emigrare per lavorare)», A. D'ANDREA, *Il lavoro resta sempre un diritto fondamentale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011, p. 4, fa derivare «l'esistenza di un "giustificato motivo" affinché l'immigrato che lavora possa non dover essere costretto a lasciare il nostro Paese».

¹⁶¹ Sent. Corte cost. n. 45/1965, punto 3 del *Considerato in diritto*. Similmente, la sent. Corte cost. n. 61, pronunciata nello stesso anno, in *incipit* del *Considerato in diritto*, afferma che l'art. 4 Cost. «riconosce al cittadino un diritto alla scelta dell'attività lavorativa e del modo di esercitarla, come un mezzo fondamentale di attuazione dell'interesse allo sviluppo della sua personalità». Cfr., in proposito, l'interessante scambio di interventi, intercorso tra l'on. Lucifero e l'on. Togliatti, nel corso della seduta della Prima Sottocommissione, del 3 ottobre 1946, in cui il tema della piena libertà di scelta del lavoro s'intreccia con quello della piena libertà economica.

¹⁶² Sent. Corte cost. n. 194/1976, punto 10 del *Considerato in diritto*.

¹⁶³ Sent. Corte cost. n. 3/1957, *Considerato in diritto*. Nel caso di specie, trattavasi di un ragioniere che, con la iscrizione in uno degli albi prescritti dalla legge, avrebbe potuto «pienamente svolgere l'attività corrispondente alla sua professione». Per questa ragione (tra le altre), la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione sulla

nella sua dimensione negativa, quale «divieto di creare e di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti a tale libertà o che tale libertà direttamente o indirettamente rineghino»¹⁶⁴.

D'altro canto, la stessa concezione del lavoro nella Costituzione repubblicana si amplia, al solo estenderne la lettura dal primo al secondo comma dell'art. 4 Cost., vale a dire ricomprendendovi il «dovere»¹⁶⁵

legittimità costituzionale della norma censurata (contenuta nell'art. 52 del d.P.R. n. 1067/1953: «Ordinamento della professione di dottore commercialista»), che inibiva agli «antichi ragionieri», già iscritti sia nel relativo albo, sia nell'albo degli esercenti in economia e commercio, di iscriversi in quest'ultimo, senza «previa cancellazione» dal primo.

¹⁶⁴ Sent. Corte cost. n. 61/1965, *Considerato in diritto*. Nella sent. n. 248/1986, punto 7.1 del *Considerato in diritto*, la Corte costituzionale definisce «ovvio» il limite, per il legislatore, «della totale soppressione o del grave affievolimento del diritto di libertà dei singoli tra cui la scelta dell'attività di lavoro». Rimane comunque «intuitivo che, a tutela di interessi pubblici e di esigenze sociali, si debbano operare restrizioni (determinazione di requisiti particolari, determinazione di modi e condizioni per l'assunzione ecc...)» e che ciò rientri «nella discrezione del legislatore». Cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2017⁴, p. 508, per esempi di pronunce con le quali la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme richiedenti determinati requisiti per la destinazione ad incarichi militari o l'accesso ai ruoli di Polizia di Stato. Per la delineazione di un «aspetto “negativo”» e di uno «“positivo”» della libertà di scelta dell'attività lavorativa o della professione, rispettivamente come «libertà da irragionevoli limitazioni o barriere all'ingresso nel settore di lavoro prescelto» e come «libertà di svolgere un'attività corrispondente alla propria scelta e alle proprie capacità professionali» (in corsivo nell'originale), v. A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 15.

¹⁶⁵ «Non vi deve essere un uomo che possa vivere nell'ozio. Questo deve essere detto esplicitamente nella Costituzione, il dovere del lavoro deve essere affermato legalmente così come è affermato legalmente il diritto al lavoro. Tutte le degenerazioni umane derivano dall'ozio; quindi stabilendo un tale principio si compie una profilassi all'umanità, facendo concorrere tutti al lavoro. Non deve più esservi chi vive d'ozio e riceve dalla terra lontana il frutto del lavoro di altri, che non possono in tale lavoro trovare il mezzo per la soddisfazione dei propri bisogni. Questo concetto dovrebbe essere posto nella Costituzione e di esso si dovrebbe naturalmente tener conto nella legislazione penale rinnovata, di cui da tempo il Paese è in attesa»: così l'on. Lombardi, nel criticare la relazione dell'on La Pira, introduttiva della discussione generale sui principi dei rapporti civili, per non avervi contemplato, appunto, il dovere del lavoro (dal resoconto sommario della seduta della Prima Sottocommissione, del 9 settembre 1946).

del cittadino di svolgere «un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». Va ad includervi, infatti, anche ciò che è “non lavoro”, rispetto a una prospettiva più “classica”, in quanto manchevole della «necessaria corrispettività tra prestazione e controprestazione» propria del «rapporto sinallagmatico». Questa ulteriore dimensione consiste, piuttosto, nell'«impegno della *politēs* per le sorti della *politía*», ricollegandosi alla sussidiarietà orizzontale dell'art. 118, u.c., Cost. (che, com'è noto, ha trovato luogo nel testo costituzionale solamente con la riforma del Titolo V, del 2001), in un rapporto tra principio e suo svolgimento¹⁶⁶.

Sarebbe forse possibile anche una lettura “estesa” dell'art. 38, co. 2, Cost., che comprenda, nella categoria dei «lavoratori» ai quali la disposizione è testualmente indirizzata, anche i cittadini non inabili al lavoro, ma di fatto *privi di occupazione*. L'interpretazione di questa disposizione, alla luce dell'art. 3, co. 2, Cost., potrebbe anzi essere spinta fino a leggervi la garanzia di uno *ius existentiae* che vada oltre le categorie individuate dalla testualità del dettato. La formula degli ostacoli che limitano di fatto libertà ed eguaglianza dei cittadini è forse tale

¹⁶⁶ M. RUOTOLO, *Eguaglianza e pari dignità sociale: Appunti per una lezione*, in *Lex social*, n. 2/2013, p. 17. A lungo si è dibattuto, innanzitutto in Sottocommissione (nella Prima, in particolare), sull'opportunità di riconoscere valenza costituzionale anche all'“attività socialmente utile”, quale oggetto di un “dovere” del cittadino. La formula, però, non si presentava di chiaro contenuto, dando adito a «notevoli differenze di opinioni e di interpretazioni» (l'osservazione è dell'on. Lucifero). Sicché aleggiarono dubbi, in particolare nel corso della seduta del 4 ottobre 1946, sull'utilità sociale del lavoro «dello studioso, del sacerdote, dell'archeologo, del bibliotecario», per fare degli esempi (quelli a cui ricorre sempre l'on. Lucifero, nel suo intervento), ma anche degli appartenenti ad ordini religiosi che praticano «forme di vita contemplativa». A quest'ultima notazione, dell'on. Cevolotto, rispondeva il Presidente Tupini, ravvisandone la «funzione sociale», da rapportarsi al pensiero cattolico, nel «ristabilimento dell'equilibrio tra chi prega e chi non prega, tra chi pecca e chi non pecca, equilibrio che trova consistenza ed espressione in quella che la Chiesa chiama la Comunione dei Santi». E l'on Moro, al fine di evitare l'inserimento, in Costituzione, di una clausola tanto “sfuggente”, ma anche che venisse eliminata del tutto, come pure si avanzava da parte di alcuni, propose di convertirla in quella di «attività capace di incrementare il patrimonio economico e spirituale della società umana». Formula, quest'ultima, evidentemente molto simile a quella che sarebbe stata poi adottata nella definitiva scrittura dell'art. 4, co. 2, Cost. (le citazioni sono tratte dal resoconto sommario della seduta richiamata).

da ricomprendere anche impossibilità diverse da quelle connesse allo svolgimento di un'attività lavorativa che permetta un'esistenza libera e dignitosa¹⁶⁷. Ad ogni modo, tra i casi al verificarsi dei quali ai lavoratori sono assicurati i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita, quello della «disoccupazione involontaria» potrebbe essere ampliato in modo da ricondurvi pure l'*inoccupazione* e la *disoccupazione di lungo corso*¹⁶⁸.

Lo stesso art. 3, co. 2, Cost., nella parte in cui fa riferimento all'«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», quale finalità da perseguirsi, in stretta connessione con «il pieno sviluppo della persona umana», consente di individuare nel lavoro «una dimensione fondamentale dell'esistenza». Lo rendono tale la sua naturale «attitudine a consentire la realizzazione materiale e spirituale della persona ed il suo inserimento nelle relazioni sociali»¹⁶⁹. Non è, dunque, certamente mera attività fisica od

¹⁶⁷ Come rilevano V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 120.

¹⁶⁸ È la lettura proposta, da ultimo, da V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *ivi*, p. 119, che pure avvertono, però, della sua problematicità. Bisognerebbe superare, infatti, il difficile «accostamento della nozione di disoccupazione involontaria a concetti riferibili alle vicende di lavoratori strettamente intesi»; indi, il rigetto della proposta, pur avanzata nel corso dei lavori della Costituente, di riconoscere il diritto al mantenimento anche ai cittadini non inabili al lavoro; infine, la stessa «collocazione dell'art. 38, comma 1, nei pressi delle prescrizioni costituzionali in materia di diritti dei lavoratori». Il riferimento degli A.A. all'Assemblea Costituente è chiaramente relativo all'emendamento proposto dall'on. Medi, volto a sostituire il primo comma dell'art. 38 (art. 34 del Progetto di Costituzione) con il seguente testo: «Ogni cittadino che non abbia la possibilità di provvedere alla propria esistenza, conforme alla dignità umana, ha diritto ad adeguate forme di assistenza». Appare interessante riportare la motivazione fornita dal costituente rispetto alla sua decisione di mantenere l'emendamento, nonostante le obiezioni mossegli dall'on. Ghidini, Presidente della III Sottocommissione. Questi aveva ritenuto il proposto testo sostitutivo di ampiezza contrastante con lo spirito e l'oggetto della disposizione, compresa nel Titolo III dedicato al «Lavoro». «Lo mantengo», affermò dunque Medi, nel corso della seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente, del 10 maggio 1947, «perché esprime gli stessi concetti esposti dalla Commissione, ma è maggiormente comprensivo di tutte le categorie che rappresentano un mondo di dolore e di miseria, al quale intendiamo andare incontro con senso di cristiana fraternità» (corsivi nostri).

¹⁶⁹ E. VIVALDI, A. GUALDANI, *op. cit.*, p. 124. Nello stesso senso F. PIZZOLATO, *Il minimo*, cit., p. 82, che, cogliendo l'«ottica personalistica costituzionale», visibile nel dettato degli artt. 2 e 3 Cost., rimarca come la stessa «promozione umana» debba «passare attraverso la partecipazione alla vita economica, politica e sociale».

intellettuale dell'uomo, unicamente rivolta alla produzione di un bene o di un servizio. Vero che, come ricordato, l'on. Colitto affermava, in Sottocommissione, che il diritto al lavoro si radica in quello «ad essere liberato dal bisogno». Lo stesso continua pure, però, col dire che, mentre «assicurare ad ogni cittadino la libertà dal bisogno è una tappa, assicurargli il pieno sfruttamento della propria capacità di lavoro è la meta». Per il Costituente, l'attività lavorativa, infatti, «non si estingue, con l'agiatezza raggiunta, ma permane come una necessità dello spirito, una missione inseparabile dalla natura umana, una nobile passione, che non dà tregua e riposo, che piega ad ogni sacrificio e ad ogni rinuncia»¹⁷⁰.

Soprattutto, dal principio di eguaglianza sostanziale germina un «arcipelago» di diritti sociali, «formato da entità di diversa natura e di diversa consistenza»¹⁷¹, una rete ramificata di norme, in grado di cogliere le molteplici altre tipologie di difficoltà in cui i cittadini possono venire a trovarsi, oltre alle situazioni di bisogno connesse allo *status* di lavoratore¹⁷². Il lavoro è forse il *centro* di questa rete, ma, proprio per questo, ne costituisce solamente *una parte*. Come è stato osservato, «il diritto, per così dire, generale, all'esistenza tende [...] spesso a nascondersi dietro altri diritti sociali settoriali (diritto ad una retribuzione adeguata, diritti previdenziali, diritto alla salute, diritto all'istruzione, ecc.), risultandone subordinata la tutela al ricorrere di condizioni ulteriori rispetto alla mera impossibilità di accedere con mezzi propri ad un tenore di vita dignitoso»¹⁷³. Ciascuno di questi diritti, dunque, anche quando strettamente collegato al lavoro (com'è, ad es., per la retribuzione), tende alla garanzia della dignità della vita dell'individuo e – contemplato, in particolare, nel contesto comunitario di riferimento – della sua pari dignità sociale e della sua sostanziale eguaglianza, rispetto agli altri cittadini, nel realizzare il pieno sviluppo di sé.

Per tutto quanto detto, sembra dunque eludibile una lettura lavorista delle norme costituzionali. È possibile, d'altro canto, oramai ra-

¹⁷⁰ Dal resoconto sommario della seduta della Terza Sottocommissione, del 9 settembre 1946.

¹⁷¹ A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 29.

¹⁷² Per un approfondimento di questo aspetto, v. par. successivo.

¹⁷³ V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *op. cit.*, pp. 116, 117.

giungere al netto della *vis* polemica e del conflitto politico contingente che hanno invece connotato l'avvio della storia costituzionale repubblicana anche a questo proposito, mettendo in conflitto i principali partiti del tempo sul significato dei valori di riferimento ed investendo, tra questi, particolarmente il lavoro ed il relativo diritto (e, ovviamente, l'interpretazione delle norme costituzionali che vi si riferiscono)¹⁷⁴.

Il pieno superamento di quell'originaria marcatura servirebbe anche ad attenuare la consimile e conseguente connotazione del nostro sistema di *welfare*, caratterizzato dalla centralità «in senso restrittivo [...] della persona lavoratrice»¹⁷⁵. Ispirato, fin dalle origini, dall'intuizione bismarckiana¹⁷⁶, il sistema italiano di protezione sociale contempla, ancor oggi, per l'appunto, prestazioni e programmi «calibrati sulla base dello "status" acquisito dall'individuo tramite la partecipazione al mercato del lavoro»; dunque politiche sociali di «carattere *particolaristico*», con «prestazioni [...] fortemente differenziate a seconda del soggetto cui si riferiscono»¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Cfr. A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 14.

¹⁷⁵ V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 117.

¹⁷⁶ Quella delle assicurazioni sociali obbligatorie, nel quadro di una strategia di integrazione a fini di limitazione e controllo, come precisato, *retro*, Capitolo I, par. 1. «A partire dal 1898», precisa U. ASCOLI, *Le caratteristiche fondamentali del Welfare State italiano*, in C. Sorba (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea. Atti del Convegno annuale SISSCO, Padova, 2-3 dicembre 1999*, Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Direzione Generale per gli Archivi, Roma, 2002, p. 216, tali forme di protezione sociale sono state introdotte anche nel nostro paese proprio per integrare le classi operaie dell'industria nel sistema politico e istituzionale italiano». Così di seguito, gli interventi pubblici a fini sociali sarebbero sempre stati mirati ad un *particolare* gruppo sociale.

¹⁷⁷ Così U. ASCOLI, *ibidem*, che rimarca come questa connotazione continui «a caratterizzare l'impianto di fondo del nostro sistema, anche dopo mezzo secolo di legislazione sociale, di programmi spesso innovativi, di mobilitazione sociale, di attivismo riformistico». Nello stesso senso, S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito*, cit., p. 151, che definisce l'assetto descritto essenzialmente ad «impostazione "meritocratica"». Questa visione spiegherebbe, secondo l'A., «l'endemica debolezza degli interventi volti ad apprestare tutela a situazioni di bisogno sociale non qualificate dall'appartenenza del soggetto a una determinata categoria o dal riferimento ad una specifica condizione di disagio socio-economico». Un'ulteriore specificità del sistema italiano delle politiche sociali deriva dalla sua riconducibilità al modello mediterraneo, connotato, come precisano D. BENASSI, P. PALVARINI, *op. cit.*, pp. 27, 28, «da un forte ruolo dei legami di

Se si considera, però, che poveri sono soprattutto «coloro che sono (o sono stati) privi di un lavoro (regolare) oppure percepiscono un salario o una pensione molto bassi», un sistema di protezione sociale così connotato appare certamente inadeguato «a raggiungere l'obiettivo della neutralizzazione del rischio di povertà»¹⁷⁸.

2. La "rete" delle norme costituzionali a sostegno delle varie situazioni di fragilità

La Costituzione repubblicana non definisce lo Stato sociale di diritto e non dichiara tale la forma dello Stato che delinea, «ma essa contiene la più ricca elencazione di diritti sociali fra le carte del nostro tempo»¹⁷⁹. Al contrario, il *Grundgesetz* la richiama espressamente, all'art. 20, par. 1, ed all'art. 28, par. 1, nei termini di integrazione tra Stato di diritto e Stato sociale, ma in esso è rara l'enunciazione dei singoli diritti sociali, denotandosi, piuttosto, una preferenza per la definizione generale. Con la scelta opposta, i nostri Costituenti hanno inteso rispondere innanzitutto ad un'esigenza di effettività. È noto che le principali forze politiche presenti in Assemblea Costituente, contemplavano due visioni differenti riguardo all'accoglimento dei diritti

solidarietà familiare e parentale», rispetto al quale «le politiche pubbliche sono disegnate per mantenere la coesione familiare e la dipendenza reciproca dei componenti del nucleo familiare». È la famiglia, infatti, a tenere il ruolo di «fondamentale produttore e distributore di benessere per i propri membri». La ricaduta di tale connotazione sul «trattamento» del lavoro e dei lavoratori sta nel ricorso a «schemi di sostegno e mantenimento del reddito molto generosi per le categorie centrali del mercato del lavoro (dipendenti pubblici e di grandi imprese)», che sono costituite – e lo erano, invero, soprattutto in passato – «prevalentemente da maschi adulti capifamiglia». In questa maniera, dunque, si assicura «la stabilità economica della famiglia [...] e quindi il benessere di tutti i componenti». Per «i lavoratori occupati in altri segmenti del mercato del lavoro (dipendenti di piccole imprese, autonomi, precari, ecc.)», di contro, «il sistema di garanzie è sempre stato molto scarso» (*ivi*, p. 28). Per un'analisi, anche in termini comparati, della centralità dei legami familiari nel modello mediterraneo di *welfare*, si rinvia a M. NALDINI, *Le politiche sociali e la famiglia nei Paesi mediterranei. Prospettive di analisi comparata*, in *Stato merc.*, n. 1/2002, p. 73 ss.

¹⁷⁸ V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 117. Corsivi nostri.

¹⁷⁹ L. ELIA, *Si può rinunciare allo «Stato sociale»?*, in R. Artoni, E. Bettinelli (a cura di), *Povertà e Stato*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 1987, p. 109.

sociali nella Carta fondamentale¹⁸⁰. Eppure, esse trovarono convergenza nel «convincimento che per render[li] effettivi [...] non ci si poteva limitare a enunciarli genericamente, ma si doveva affermarli precisamente e dettagliatamente nella Carta costituzionale»¹⁸¹. L'effettività richiede, infatti, la previa, concreta ed esatta visione del reale.

Ne discende la già richiamata immagine dell'«arcipelago»¹⁸² dei diritti sociali nella geografia della Carta costituzionale repubblicana, che ne rende possibile – se non agevole –, relativamente al tema della povertà, una lettura non limitata al ruolo del lavoro ed alla persona del lavoratore. La si può spingere, invece, ben oltre il perimetro segnato, a monte (nell'ambito dei Principi fondamentali), dagli artt. 1 e 4 Cost., e, a valle (nella Parte I), dagli artt. 36, co. 1, Cost., sulla retribuzione “proporzionata e sufficiente”, 37 Cost., sulla retribuzione “paritaria”¹⁸³, e 38 Cost., nel suo duplice corno assistenziale e previdenziale (rispettivamente al primo ed al secondo comma).

Il tema, dunque, non si esaurisce qui. Un approccio alla questione della povertà, che sia inteso a cogliere la visione più compiuta dei Costituenti sui bisogni dei cittadini, ha modo di dispiegarsi ampiamente anche in altre, specifiche disposizioni della Parte I della Costituzione. Poste a sostegno delle varie situazioni di fragilità, esse si affiancano, dunque, ai succitati articoli, incardinati sul tema del lavoro e sullo *status* di lavoratore.

In *primis*, l'art. 24, co. 3, Cost., teso ad assicurare, tramite «appositi istituti», anche ai «non abbienti»¹⁸⁴, i mezzi per agire e difendersi in giu-

¹⁸⁰ L. DI NUCCI, *op. cit.*, p. 177, che si riferisce, in particolare, alla Democrazia Cristiana ed al Partito Comunista Italiano, i quali riportavano la costituzionalizzazione dei diritti sociali alla «*societas christiana*», l'una, ed alla «*democrazia progressiva*», l'altro.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² Delineata da Baldassarre, nella voce enciclopedica sui diritti sociali, già richiamata, *retro*, in questo Capitolo, par. precedente.

¹⁸³ Vale a dire, senza distinzione di sesso e di età, affinché «la retribuzione delle donne e dei minori [sia] idonea a prevenire quelle condizioni di povertà che, tipicamente, gravano su queste due categorie di soggetti deboli»: Q. CAMERLENGO, *Il senso*, cit., p. 10.

¹⁸⁴ Sulle difficoltà che si sono registrate nella determinazione della “non abbienza”, v. F. CIPRIANI, *Il patrocinio dei non abbienti in Italia*, in *Foro it.*, 1994, Parte V, p. 83 ss. Sull'evoluzione del concetto di “abbienza” nella giurisprudenza costituzionale, non si

dizio, al fine di perseguire l'effettività della tutela giudiziaria nonostante uno stato finanziario insufficiente ed, al contempo, una «corretta amministrazione della giustizia»¹⁸⁵. A seguire, ancora in tema di giustizia, l'art. 27, co. 3, Cost., che considera la «condizione di povertà sociale in cui versa il condannato», individuando le caratteristiche che la pena deve assumere, a “sollevare” la situazione di questi: non contraria al «senso di umanità» e tesa alla sua «rieducazione», affinché la permanenza in penitenziario non lo degradi «a persona priva di dignità» e non sia di ostacolo al suo reinserimento «nel tessuto sociale una volta scontata la pena»¹⁸⁶. Il Giudice delle leggi ha peraltro avuto modo, in più occasioni, di rimarcare la valenza della disposizione nel salvaguardare quel «residuo» di libertà che sempre avanza, anche in detenzione, e che, anzi, è «tanto più prezioso» per colui che vi si trovi, in quanto «ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale»¹⁸⁷.

può non richiamare nuovamente la già citata sent. Corte cost. n. 135/1987 (v., *retro*, nota n. 159), nella quale la Corte mostra di tenere in conto le mutate condizioni economiche dei lavoratori, rispetto a tempi precedenti, tanto da poterli considerare “abbienti”.

¹⁸⁵ Q. CAMERLENGO, *Il senso*, p. 11, che ricorda come anche la Corte EDU abbia ribadito, in più occasioni, quest'ulteriore finalità, relativamente all'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. L. DE LUCIA, *op. cit.*, part. pp. 13-17, nel quadro di una più ampia riflessione sulla parziale ineffettività del processo di costituzionalizzazione rispetto alla prassi amministrativa, si sofferma, tra l'altro, sugli effetti prodotti dagli ostacoli di natura economica, accresciuti dalla crisi, all'accesso al giudice amministrativo. La conseguenza degli elevati costi di giustizia, secondo l'A., è duplice: sullo sfondo, «la potenziale trasformazione della giurisdizione amministrativa e dell'ordinamento democratico nel suo complesso»; nell'immediato, «la violazione di un diritto fondamentale e del principio di uguaglianza tra i cittadini» (*ivi*, p. 4). In ordine a quest'ultimo aspetto, si osserva infatti che le conquiste della compiuta costituzionalizzazione del sistema italiano di giustizia amministrativa e della conseguente «tutela piena ed effettiva delle pretese dei privati [...] sarebbero vanificate per le fasce più deboli della popolazione (individui, piccole e medie imprese) che, a causa della crisi, non avrebbero risorse necessarie per agire in giudizio» (*ivi*, p. 13).

¹⁸⁶ Q. CAMERLENGO, *Il senso*, cit., p. 23. Sul trattamento rieducativo in ambiente carcerario ed in ambiente esterno, nonché sulla fase delle dimissioni e del rientro nella società, cfr. G. FRANCHI SCARSELLI, *Le persone condannate a pene detentive*, in E. Codini, A. Fossati, S. A. Frego Luppi (a cura di), *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2019⁴, rispettivamente p. 280 ss., e p. 282 ss.

¹⁸⁷ Sent. Corte cost. n. 349/1993, punto 4.2 del *Considerato in diritto*. Cfr., a riguardo, S. F. VITELLO, *Brevi riflessioni sull'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario nel più vasto contesto del sistema penitenziario*, in *Cass. pen.*, n. 12/1994, p. 2861 ss.; S.

Va certamente aggiunto al novero, che si sta svolgendo, di disposizioni volte a sollevare dalle privazioni, anche l'art. 31, co. 1, Cost., che interviene ad agevolare «con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose». Il Costituente ha inteso

TALINI, *Famiglia e carcere*, in *Riv. Gruppo Pisa*, n. 2/2013. Sempre a lettura dell'art. 27, co. 3, Cost., la Corte costituzionale, nella sent. n. 26/1999, ribadisce che «l'esecuzione della pena e la rieducazione che ne è finalità – nel rispetto delle irrinunciabili esigenze di ordine e disciplina – non possono mai consistere in “trattamenti penitenziari” che comportino condizioni incompatibili col riconoscimento della soggettività di quanti si trovano nella restrizione della loro libertà. La dignità della persona (art. 3, primo comma, della Costituzione) anche in questo caso – anzi: soprattutto in questo caso, il cui dato distintivo è la *precarietà degli individui*, derivante dalla mancanza di libertà, in condizioni di ambiente per loro natura destinate a separare dalla società civile – è dalla Costituzione protetta attraverso il bagaglio degli inviolabili diritti dell'uomo che anche il detenuto porta con sé lungo tutto il corso dell'esecuzione penale» (punto 3.1 del *Considerato in diritto*; corsivi nostri). Su questa pronuncia, v., *ex ceteris*, S. ANASTASIA, *Un'età dei diritti? La nuova giurisprudenza sui limiti al potere punitivo e le sue possibili declinazioni*, in *Arch. pen.*, n. 2/2014, p. 487 ss.; M. RUOTOLO, *Tra integrazione e maieutica: Corte costituzionale e diritti dei detenuti*, in *Riv. AIC*, n. 3/2016, p. 1 ss. Meritevole di nota, con specifico riferimento ai minori, è la sent. Corte cost. n. 324/1998, nella quale la Corte richiama «i principi derivanti dagli artt. 2, 3, 27 e 31 della Costituzione, in forza dei quali il trattamento penale dei minori deve essere improntato, sia per quanto riguarda le misure adottabili, sia per quanto riguarda la fase esecutiva, alle specifiche esigenze proprie dell'età minorile». Ciascuno di questi detenuti, pur «affetto da infermità psichica è prima di tutto un minore, e come tale va trattato, tutelato nei suoi diritti in quanto persona in formazione, ed assistito, anche nell'ambito del sistema giudiziario penale» (punto 4 del *Considerato in diritto*). Con queste argomentazioni, la Consulta giunge alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 222, co. 1, 2, 4, c.p., e dell'art. 206, co. 1, c.p. Similmente improntata alla tutela del minore d'età, tale, almeno, al momento della condanna, è la sent. Corte cost. n. 109/1997, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 67 della l. n. 689/1981, nella parte in cui estende anche a questi l'esclusione, ivi disposta, dell'affidamento in prova al servizio sociale e dell'ammissione al regime della semilibertà, nel caso di condanna per espiazione di pena detentiva per conversione effettuata per la violazione di prescrizioni inerenti alla semidetenzione o alla libertà controllata. Ebbene, la Corte riconosce che la norma *de qua* abbia «una sua ratio», ma osserva pure «che nel caso dei minori contraddice la necessità di dare preminenza alla finalità di risocializzazione e di adattare il trattamento del condannato in relazione a valutazioni e prognosi individualizzate e ancorate alla concretezza del caso» (punto 5 del *Considerato in diritto*).

sostenere, in questo modo, la formazione sociale che, nel suo stesso disegno, maggiormente contribuisce al pieno sviluppo della persona¹⁸⁸.

L'art. 32, co. 1, Cost., anch'esso rivolto agli «indigenti», affinché la povertà non sia di ostacolo all'ottenimento delle «cure» che, pertanto, in presenza di siffatta condizione, saranno «gratuite»¹⁸⁹. Accorta preoccupazione, questa, del Costituente per l'effettività del diritto alla salute – sociale e fondamentale ad un tempo –, oltre la disponibilità di mezzi. Ma, se accolta in Assemblea con qualche diffidenza, proprio perché non ritenuto realizzabile (e certamente non a breve) un impegno tanto gravoso per lo Stato¹⁹⁰, la previsione, nel corso della vita della

¹⁸⁸ Sovviene, pertanto, in tal caso, «l'interesse ad una protezione collettiva della famiglia», corrispondente «a un *diritto* costituzionalmente tutelato, rientrando fra i diritti fondamentali della persona di cui all'art. 2»: così F. CRESTANI, *La famiglia*, in E. Codini, A. Fossati, S. A. Frego Luppi (a cura di), *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2019³, p. 129, al quale si rinvia anche per la specificazione del «tipo» di famiglia al quale debba intendersi rivolto l'art. 31 Cost. (*ivi*, pp. 130-132). A quest'ultimo riguardo, pare opportuno precisare che la l. n. 76/2016, di «Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze», nulla prevedendo riguardo alla tutela sociale delle unioni civili dalla stessa introdotte nel nostro ordinamento, «non influisce in ambito assistenziale» (*ivi*, p. 131).

¹⁸⁹ La preoccupazione del Costituente, nella testualità dell'articolo, appare in effetti volta a garantire le cure mediche solamente ad indigenti e lavoratori (questi ultimi, che siano indigenti o meno), sulla base del combinato disposto degli artt. 32 e 38 Cost. In esso, L. CARLASSARE, *L'art. 32 della Costituzione e il suo significato*, in R. ALESSI (a cura di), *L'amministrazione sanitaria. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Milano, 1967, p. 118, che scrive, in proposito, prima del varo della legge n. 833/1978, d'«Istituzione del servizio sanitario nazionale», vede delineato «un sistema completo, in base al quale ad ogni individuo vengono assicurate l'assistenza medica e in genere le cure necessarie al suo stato; le due disposizioni si integrano a vicenda: l'art. 32 – garantendo cure gratuite agli indigenti – viene a ricoprire quelle ipotesi che rimarrebbero fuori dall'art. 38 relativo alle previdenze ai soli lavoratori (indipendentemente dalle loro condizioni economiche) ed entrambe costituiscono la prima e immediata realizzazione del più vasto programma contenuto nel principio generale della tutela della salute».

¹⁹⁰ È l'on. Calamandrei, in particolare, nella seduta di Assemblea Costituente del 4 marzo 1947, ad esprimere dissenso per l'accoglimento, in Costituzione, di un articolo che gli parrebbe avere «un suono falso». Si rivolge, invero, non solamente alla disposizione sulla gratuità del diritto alla salute ma anche ad altre che, ricorrendo nella scrittura, al «tempo presente», assicurano provvidenze all'attualità (come quelle a favore della famiglia o dell'istruzione). «Noi sappiamo che questo non potrà essere vero

Repubblica, sarebbe poi stata superata nel senso, addirittura opposto o comunque inverso, dell'universalizzazione del servizio sanitario¹⁹¹.

per molte decine di anni», afferma con forza il Costituente, riscuotendo approvazione, e vi aggiunge il timore «che scrivere articoli con questa forma grammaticale possa costituire [...] una forma di sabotaggio della nostra Costituzione». Gli risponde l'on. Tupini, nella seduta del giorno successivo, con altrettanta veemenza nei toni, ma con visione prospettica: «speriamo, onorevole Calamandrei, che la situazione economica italiana si liberi presto dalle stretture che oggi la comprimono; noi ci proiettiamo nel futuro e dobbiamo adoperarci perché le attuali condizioni di miseria siano superate e il futuro legislatore possa fare onore all'impegno che la nuova Costituzione si prepara ad assumere. Lasciamo, dunque, libero il passo ai non possidenti e proclamiamo in termini chiari e precisi la volontà di redimerli dal male fisico, che spesso è anche causa di quello morale e spirituale. Il nostro progetto li ha voluti sempre presenti, anche se non li nomina, e predispone gli ordinamenti degli istituti politici e giuridici in vista della loro redenzione. Per essi si delineano attività e funzioni capaci di condizionare il progresso della società umana; per essi la legge stabilisce degli obblighi e dei vincoli alla proprietà terriera e limita il latifondo. Non dunque per la porta di servizio, né per un gesto di degnazione, i proletari entrano nella Costituzione d'Italia».

¹⁹¹ È noto che l'attuazione legislativa del modello costituzionale delineato nell'art. 32 Cost. – per essa, in particolar modo, la l. n. 833/1978, d'«Istituzione del servizio sanitario nazionale» (cfr., *retro*, nota n. 189) – sia proceduta nel senso dell'universalizzazione della prestazione sanitaria. M. S. GIANNINI, *Istituzioni*, cit., p. 22, seppure in via di paradosso ed osservando che quell'enunciato costituzionale non è «un modello di perfezione», afferma che dovrebbe ritenersi «ultracostituzionale» e S. CASSESE, *L'azione pubblica per rimediare alla povertà*, paper presentato al Convegno su «La povertà. Profili storici. Principi costituzionali. Ordinamenti positivi», svoltosi il 31 luglio - 1° giugno 2019, presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma «Sapienza», ritenere che «la configurazione del servizio sanitario nazionale come universale [abbia] reso superflua» la norma costituzionale *de qua*. La legge del 1978, come si legge in MINISTERO DELLA SALUTE, *I principi del Servizio sanitario nazionale (SSN)*, reperibile in *Ministero della Salute*, www.salute.gov.it, ha assunto infatti un «nuovo concetto di salute», non più solo «bene individuale», ma anche e soprattutto «risorsa della comunità»: il che comporta «l'estensione delle prestazioni sanitarie a tutta la popolazione» (principio di universalità), l'accesso dei cittadini «alle prestazioni del Servizio Sanitario Nazionale, senza nessuna distinzione di condizioni individuali, sociali ed economiche» (principio di eguaglianza) e parità di accesso dei cittadini al Servizio «in rapporto a uguali bisogni di salute» (principio di equità). Tali concetti sono rimarcati anche dalla Corte costituzionale, in particolare con la sentenza n. 455/1990 (della quale cfr., part., punto 4 del *Considerato in diritto*). Il Servizio Sanitario Nazionale si fa, così, «cuore del c.d. stato sociale modernamente inteso», come lo definisce V. CERULLI IRELLI, *La lotta*, cit., p. 14. L'art. 32, co. 2, Cost., nel riservare cure gratuite ai soli indigenti, appare «ispirato piuttosto al sistema precedente ancora

La stessa disposizione ha peraltro consentito, debitamente interpretata, anche di cogliere e provvedere a bisogni di cura non ottemperabili con la sola assistenza economica. Diversamente, ad esempio, si sono riconosciute e garantite condizioni non corrispondenti al significato originario e stretto di patologia¹⁹² o a quest'ultimo solo ricon-

in vigore all'epoca della Costituente». L'aver assicurato cure gratuite a tutti ha superato, dunque, proprio quella previsione costituzionale, «in tal modo applicando in un settore delicatissimo della vita sociale, il fondamentale precetto dell'uguaglianza tra cittadini, a prescindere, tra l'altro, dalle “condizioni personali e sociali”» (*ibidem*). Lo stesso A. nota, però, come la «condizione personale di bisogno» sarebbe riemersa, in seguito, seppure parzialmente, con la previsione del *ticket* sanitario, tassa da pagarsi dai fruitori dell'assistenza sanitaria pubblica, dalla quale sono esentati, appunto, «persone e nuclei familiari che presentano situazioni economiche inferiori a determinati limiti stabiliti dalla legge» (*ibidem*). Cfr., in proposito, il d.l.vo n. 124/98, part. art. 4, che dispone in merito alla «Partecipazione al costo delle prestazioni in relazione alla situazione economica del nucleo familiare».

¹⁹² Fondamentale è stato l'apporto della giurisprudenza costituzionale, a partire dagli anni Settanta, ai fini di una transizione, nella lettura dell'art. 32 Cost., da una concezione squisitamente fisico/biologica (peraltro inizialmente ridotta alla sola assenza di malattia e solo in seguito estesa alla conservazione dell'integrità psicofisica) ad una connotazione socio-relazionale, comprensiva della sfera di vita privata, pubblica e lavorativa della persona, fino ad estendersi all'ambiente salubre. A volerla ripercorrere, seppure in estrema sintesi, va evocata l'affermazione del ricorso alle trasformazioni chirurgiche dei tratti sessuali, da parte del transessuale, quale esigenza fondamentale di far coincidere il soma con la psiche (cfr. sent. Corte cost. n. 161/1985); il riconoscimento della donna quale unica responsabile dell'eventuale scelta abortiva (cfr., part., sent. Corte cost. n. 389/1988); la necessità del consenso informato, a garanzia della libera e consapevole scelta del paziente (cfr. sent. Corte cost. n. 438/2008); la limitazione della possibilità d'imporre al soggetto determinati trattamenti terapeutici, seppure per via legislativa (v., in tal senso, la sent. Corte cost. n. 151/2009, in ordine al divieto di fecondare più di tre embrioni destinati all'impianto, nell'ambito di un trattamento di procreazione medicalmente assistita); la lettura, alla luce dei principi personalista e pluralista, del limite (del rispetto della persona umana) posto ai trattamenti sanitari obbligatori (v. sent. Corte cost. n. 292/2000); infine, la sent. Corte cost. n. 242/2019 (e la “correlata” e precedente ord. n. 207/2018), con la quale la Consulta giunge ad affermare che, «entro lo specifico ambito considerato, il divieto assoluto di aiuto al suicidio finisce per limitare ingiustificatamente nonché irragionevolmente la libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze» (punto 2.4 del *Considerato in diritto*). Hanno invero contribuito all'evoluzione del concetto di salute anche varie pronunce del giudice di legittimità. Tra queste, di particolare rilievo, la sent. Cass. pen. n. 7425/1987, che assume la

ducibili¹⁹³ e si è anche provveduto a curare adeguatamente situazioni morbose caratterizzate (ed aggravate, ovviamente) dal contestuale sussistere di altre povertà¹⁹⁴.

sterilizzazione volontaria come un «trattamento che può giovare all'equilibrio psichico dell'individuo che volontariamente vi si sottopone»; la sent. Cass. civ., SS.UU., n. 17461/2006, per la quale la salute «non coincide con il solo diritto alla integrità fisica, tutelando infatti lo stato di benessere non solo fisico ma anche psichico del cittadino»; la sent. Cass. civ., sez. I, n. 21748/2007, sul cd. caso Englaro, che ragiona del consenso informato in base alla «nuova dimensione che ha assunto la salute, non più intesa come semplice assenza di malattia, ma come stato di completo benessere fisico e psichico, e quindi coinvolgente, in relazione alla percezione che ciascuno ha di sé, anche gli aspetti interiori della vita come avvertiti e vissuti dal soggetto nella sua esperienza».

¹⁹³ Come nel caso di trattamenti ed interventi volti a migliorare l'aspetto fisico del paziente, a carico del Servizio Sanitario Nazionale, nell'ipotesi in cui l'inestetismo sia causato da patologie o malformazioni congenite.

¹⁹⁴ È questa, ad esempio, la situazione propria dell'infermo di mente che venga a trovarsi anche nella condizione di imputato, chiamando in causa, così, contestualmente, le garanzie, dell'art. 32 e dell'art. 27 della Costituzione. La questione è stata affrontata dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 253/2003 e 367/2004, dichiarative dell'illegittimità di norme relative a misure di sicurezza. I casi, in ispecie, hanno riguardato imputati ritenuti totalmente incapaci di intendere e di volere, ai quali il giudice, nonostante fossero di scarsa pericolosità sociale, avrebbe dovuto comunque applicare la misura del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario (misura di sicurezza detentiva), non consentendogli gli articoli del codice penale interessati di scegliere, tra le misure previste dall'ordinamento, quella che, in concreto, gli fosse apparsa maggiormente adeguata alle esigenze, sia di cura e di tutela della persona, sia di contenimento della sua pericolosità sociale (nelle vicende in esame, il giudice avrebbe inteso optare per la libertà vigilata, che è misura di sicurezza non detentiva). Poco rilevano, in questa sede, le diversità tra i due giudizi, che hanno comportato, rispettivamente, la declaratoria di illegittimità dell'art. 222 c.p. e dell'art. 206 c.p. Interessa piuttosto evidenziare che, in entrambi, in ragione della qualità degli imputati (infermi di mente), si è tenuto in conto anche il diritto alla salute di questi, oltreché la tutela della collettività. Conclude, dunque, il Giudice delle leggi che «le misure di sicurezza nei riguardi degli infermi di mente incapaci totali si muovono inevitabilmente fra queste due polarità, e in tanto si giustificano, in un ordinamento ispirato al principio personalista (art. 2 della Costituzione), in quanto rispondano contemporaneamente a entrambe queste finalità, collegate e non scindibili (cfr. sentenza n. 139 del 1982), di cura e tutela dell'infermo e di contenimento della sua pericolosità sociale». Sicché, «un sistema che rispondesse ad una sola di queste finalità (e così a quella di controllo dell'infermo "pericoloso"), e non all'altra, non potrebbe ritenersi costituzionalmente ammissibile» (sent. Corte cost. nn. 253/2003, punto 2 del *Considerato in diritto*). Su questa pronuncia, v. T. GROPPI, *La sentenza n. 253 del 2003: la Corte e il "diritto mite"*, 29 luglio 2003, in *Forum Quad.*

Si colloca in questa elencazione anche l'art. 34 Cost., che, al secondo comma, prevede la gratuità dell'istruzione inferiore obbligatoria¹⁹⁵, mentre al terzo, ai «capaci e meritevoli», riconosce il «diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi», anche nel caso in cui essi siano «privi di mezzi»¹⁹⁶. Al quarto ed ultimo comma, lo stesso articolo, al fine di rendere «effettivo» il diritto che sancisce, impegna la Repubblica ad attribuire, per concorso, «borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze».

L'art. 38, co. 3, Cost., poi, pur richiamando il tema del lavoro, è in realtà dedicato alla mancanza di una piena condizione di salute fisica e mentale, nella quale vengono a trovarsi «gli inabili ed i minorati», per sopperire alla quale (o meglio, alle difficoltà di inserimento sociale che

cost., www.forumcostituzionale.it; M. MINNITI, *La Consulta apre la strada a misure più flessibili rispetto all'OPG*, in *Dir. giust.*, n. 32/2003, p. 74 ss.; F. DELLA CASA, *La Corte costituzionale corregge l'automatismo del ricovero provvisorio nella struttura manicomiale promuovendo la libertà vigilata al rango di alternativa*, in *Giur. cost.*, n. 6/2004, p. 3998 ss. A commento della sent. Corte cost. n. 367/2004, v. ancora l'A. da ultimo citato, *ibidem*, nonché F. Nuzzo, *La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 206 c.p. conferma l'esigenza della revisione del sistema delle misure di sicurezza*, in *Cass. pen.*, n. 3/2005, p. 283 ss.

¹⁹⁵ Occorre precisare che, per il disposto della l. n. 296/2006, art. 1, co. 622, l'arco temporale dell'istruzione obbligatoria è stato innalzato a dieci anni, rispetto agli otto previsti dall'art. 34, co. 2, Cost. Di conseguenza, si è parallelamente modificato il rapporto tra obbligatorietà e gratuità della scuola, potendo però, essere previsto un contributo per la frequentazione dei primi due anni del cd. secondo ciclo di istruzione, da porre a carico degli alunni. Cfr., in merito, M. ALLENA, *Gli studenti*, in E. Codini, A. Fossati, S. A. Frego Luppi (a cura di), *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2019⁴, pp. 160, 161.

¹⁹⁶ Il «limite» della capacità e della meritevolezza, di cui all'art. 34, co. 3, Cost., è stato di fatto superato, servendo, oramai, la valutazione di questi due criteri, solamente a stilare una graduatoria (nel caso in cui le risorse disponibili non siano sufficienti a soddisfare tutte le richieste) e non più come condizione di esercizio del diritto riconosciuto dalla disposizione *de qua*, come da questa previsto. Sicché tale diritto «è tendenzialmente esteso a tutti i privi di mezzi, anche se non capaci né meritevoli. La posizione di questi viene dunque assimilata a quella di coloro che, disponendo di mezzi propri (pur se non capaci né meritevoli) hanno già un diritto «effettivo» all'istruzione superiore, sulla base soltanto delle norme, che disciplinano il libero accesso alle scuole e all'Università, senza bisogno che la Repubblica intervenga con provvidenze particolari» (G. CORSO, *op. cit.*, p. 762).

da quella condizione derivano), si garantisce il «diritto all'educazione e all'avviamento professionale»¹⁹⁷.

Infine, vanno richiamati gli artt. 48, co. 1, Cost., là dove si specifica che gli elettori sono i cittadini «uomini e donne», e 51, co. 1, Cost., che prevede la promozione, da parte della Repubblica, delle «pari opportunità tra donne e uomini» nell'accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive, in quanto deve avvenire, appunto, «in condizioni di eguaglianza»: nel loro combinato, può dirsi che queste due disposizioni contemplino la povertà politica «“di genere”»¹⁹⁸.

¹⁹⁷ «Posto che è nella formazione e nel lavoro che i portatori di handicap possono trovare un pieno svolgimento della loro personalità, la Costituzione si preoccupa di porre rimedio (o almeno un argine) a questa condizione di povertà (quale premessa dell'esclusione e dell'emarginazione sociale) prescrivendo un diritto al conseguimento di prestazioni finalizzate alla loro crescita e al loro inserimento nel mondo del lavoro»: Q. CAMERLENGO, *Il senso*, cit., p. 22. Si rinvia, *retro*, alla nota n. 103, per la citazione delle sentt. Corte cost. n. 38/1960 e n. 88/1998, relative all'assunzione obbligatoria delle categorie protette nelle imprese private e nel pubblico impiego. Si tengano in conto anche le diverse pronunce della Corte costituzionale – esaminate, *retro*, Capitolo I, par. 3, in particolare le sentt. Corte cost. n. 215/1987 e n. 80/2010 – che, interpretando l'art. 34 Cost., hanno garantito il diritto all'istruzione, non meno che alla socializzazione, del portatore di *handicap*.

¹⁹⁸ Come la definisce Q. CAMERLENGO, *ivi*, p. 16. Il tema è ampiamente trattato da A. D'ALOIA, *Eguaglianza*, cit., p. 359 ss., con particolare attenzione alle azioni positive volte ad accrescere la presenza femminile nelle sedi politico-istituzionali. Sull'argomento v. anche G. BRUNELLI, *Le «quote» riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Reg.*, n. 3/2001, p. 531 ss.; E. PALICI DI SUNI PRAT, *Le ragioni delle donne e le donne nelle Regioni*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2/2001, p. 605 ss.; S. PANIZZA, *Una possibile soluzione alternativa (considerazioni sulla possibilità di attenuare il problema dello squilibrio nella rappresentanza politica dei sessi a partire dalle disposizioni in tema di finanziamento pubblico ai partiti e movimenti politici)*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 199 ss.; A. POGGI, *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 124 ss. In particolare, sulla giurisprudenza costituzionale pronunciata sulla questione, v. G. BRUNELLI, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Reg.*, n. 5/2003, p. 902 ss.; A. DEFFENU, *Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, in *Le Reg.*, *ivi*, p. 918 ss. Sulla modifica dell'art. 51 Cost., apportata con l. cost. n. 1/2003, che ne ha integrato il primo comma attraverso il richiamo al principio delle

Sezione II

Il bisogno alla prova dei principi fondamentali della Costituzione

1. *Il bisogno alla luce del principio di eguaglianza sostanziale*

Entrambe le visioni (più o meno marcatamente lavoriste) delle situazioni di bisogno dei cittadini ravvisabili nella Carta costituzionale ed entrambe le “serie” di articoli della Parte I della Costituzione da queste richiamate¹⁹⁹ sono riconducibili a principi fondamentali della Costituzione repubblicana. La lettura incentrata sul lavoro riporta principalmente agli articoli 1 e 4 Cost., ma, senza meno, anche all’art. 3, co. 2, Cost., in particolare nella parte in cui fa espresso riferimento alla partecipazione dei lavoratori alla vita del Paese. Rispetto alle “diverse povertà” (declinare il termine al plurale allude ad un approccio pluriforme) che è dato rinvenire nel testo costituzionale, non rapportabili al lavoratore in quanto tale, ad essere richiamato è, invece, essenzialmente, l’art. 3, co. 2, Cost.

Scontata questa diversità di matrice, tali norme confluiscono in uno schema univoco: l’insistere del soggetto in una data condizione – che abbiamo definito di bisogno, ma potremmo anche dire di fragilità, di mancanza, di *povertà* di un qualche bene, materiale o immateriale, necessario per un’esistenza “almeno” dignitosa –, in ragione della quale la Costituzione garantisce quell’esercizio di diritti che sarebbe altrimenti precluso o estremamente difficile per chi vi versi²⁰⁰, oppure

pari opportunità («A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini»), v. M. AINIS, *La riforma dell’art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell’ordinamento*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 25 ss.; T. E. FROSINI, *La modifica dell’art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, 17 marzo 2003, reperibile in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, www.associazionedeicostituzionalisti.it; L. GIANFORMAGGIO, *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in costituzione*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 74 ss.

¹⁹⁹ V., retro, i due paragrafi che compongono la *Sezione I* di questo Capitolo.

²⁰⁰ Così, ad esempio, in ragione dello *status* di lavoratore – parte, per sua natura, debole rispetto al datore di lavoro – è l’art. 36 Cost. a prevedere e garantire il diritto ad

la previsione che lo Stato eroghi, a favore dello stesso, determinate prestazioni che direttamente lo sollevino da tale condizione²⁰¹.

Al di fuori delle norme suddette, la Costituzione non contempla altre situazioni di privazione, né, ovviamente, conseguenti obblighi di intervento dei pubblici poteri, tesi a porvi rimedio. Questi, tuttavia, potrebbero discendere direttamente dal principio di eguaglianza sostanziale, di cui al capoverso dell'art. 3 della Costituzione, che pure si avvia enunciando il «compito della Repubblica». Tale disposizione sarebbe così chiamata certamente a fondamento e a miglior lettura delle altre specifiche della Parte I della Costituzione, regolatrici delle singole situazioni di bisogno. Ugualmente, però, interverrebbe anche a diretto riconoscimento di un meccanismo in principio liberatore da tutti quegli «impedimenti»²⁰², non specificamente contemplati da alcuna altra norma costituzionale, e, più ancora, di una difficoltà tale

una retribuzione proporzionata e sufficiente, al riposo settimanale ed alle ferie annuali retribuite ed alla loro irrinunciabilità, nonché a riservare alla legge la determinazione della durata giornaliera dell'attività lavorativa svolta. Similmente, è l'art. 24, co. 3, Cost., ad assicurare ai non abbienti i mezzi necessari a promuovere un'azione giudiziale, per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, prevista dal primo comma dello stesso articolo, nonché quella difesa che, dal comma secondo, è proclamata quale diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. A riguardo, cfr. quanto detto, *supra*, par. 2 della *Sezione I* di questo Capitolo, part., note nn. 184 e 185.

²⁰¹ La condizione di indigenza è contemplata dall'art. 32, co. 2, Cost., affinché la Repubblica direttamente eroghi, in via gratuita, le cure opportune a chi ne abbisogni. Similmente, a quanti, capaci e meritevoli, manchino di mezzi sufficienti, l'art. 34, commi 3 e 4, Cost., attraverso l'attribuzione di opportune provvidenze – come borse di studio ed assegni alle famiglie – garantisce il diritto a raggiungere comunque i gradi più alti degli studi. Come la «condizione» di capacità e meritevolezza, in un caso, e d'indigenza, nell'altro, sia stata sostanzialmente superata, nell'attuazione legislativa dei diritti sanciti nei richiamati articoli della Costituzione, si è già detto. V., per questo, *retro*, note n. 191, per l'art. 32 Cost., e n. 196, per l'art. 34 Cost.

²⁰² Il termine sembra più opportunamente usato, in questo caso, di quanto non siano quelli di «povertà», di «bisogno», di «indigenza» o anche di «fragilità», fino ad ora adoperati. L'art. 3, co. 2, Cost., ripone la sua forza valoriale nel compito, posto in capo alla Repubblica, di rimozione degli ostacoli, di ordine economico e sociale, che «impediscono», appunto, il pieno sviluppo della persona e la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. È nell'impedimento, dunque, e nell'imperativo del suo superamento che sta il fulcro di questa disposizione.

da incidere contestualmente sullo sviluppo della persona e sulla sua partecipazione effettiva alla vita del Paese.

Essa sarebbe fondamento – oltre che di singoli interventi, volti a provvedere a ben definiti (e circoscritti) bisogni – anche di misure “ad ampio raggio”, rivolte a “povertà” diversamente intese (che sono mancanza di beni materiali, ma anche presenza di altri elementi di debolezza²⁰³). Ad oppugnare queste ultime solo separatamente e fram-

²⁰³ Cfr., *supra*, Capitolo I, parr. 2 e 3, in ordine all’idea di povertà che si è ritenuta accolta nel nostro testo costituzionale. A mo’ di esempio di situazioni di difficoltà combinate tra loro, difficilmente distinguibili l’una dall’altra, bensì cospiranti, nel loro complesso, ad una condizione di “privazione” dell’individuo, di cui, corrispondentemente in maniera complessiva, la Repubblica sarebbe chiamata, dall’art. 3, co. 2, Cost., a prendersi cura, si può riportare l’interpretazione che viene fornita, nella sent. Corte cost. n. 226/2010, della clausola di «disagio sociale», di cui alla l. n. 94/2009, recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica». «Tale espressione», si legge nel *Ritenuto in fatto*, «apparirebbe [...] evocativa della generalità delle situazioni, protratte nel tempo, nelle quali un soggetto “non è in grado di utilizzare le proprie risorse e le opportunità offerte dalla società”, e quindi “si isola o suscita rigetto da parte della società stessa”. Si tratterebbe, dunque, di una nozione di ampia portata, potendo le predette situazioni derivare da molteplici cause, singole o combinate fra loro (ristrettezze economiche, difficoltà familiari, disoccupazione, malattie, invalidità, solitudine, età, carenze culturali, tossicodipendenza e così via dicendo)». Similmente, al punto 5.4 del *Considerato in diritto*, «nella sua genericità», la formula viene ritenuta, dalla Corte, atta «ad abbracciare una vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell’individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre)». I relativi interventi, in questo giudizio di legittimità costituzionale (sollevato dalla regione Toscana per violazione della propria competenza legislativa, oltre che del principio di leale collaborazione), sono ricondotti, dalla Consulta, alla materia dei «servizi sociali», appartenente alla competenza legislativa regionale residuale. S. ROSSI, *Ronde e disagio sociale. Nota a Corte Costituzionale n. 226/2010*, in *Forum Quad. cost. Rass.*, 2010, pp. 4, 8, 9, riguardo alla formula di “disagio sociale”, come dispiegata dalla Consulta e, peraltro, «non [...] definita a livello di legislazione statale» (*ivi*, p. 4), osserva che essa «viene ad abbracciare una pluralità di situazioni di emarginazione e di difficoltà di inserimento dell’individuo nel tessuto sociale che possono scaturire da fenomeni multifattoriali» (*ivi*, pp. 8, 9). Così connotata, essa sembra corrispondere agli esiti delle «ricerche sui fenomeni di impoverimento e di esclusione sociale nella società contemporanea [...] sempre più orientate a mettere in luce l’eterogeneità dei percorsi e dei profili sociali ed identitari delle persone in condizione di bisogno» (*ivi*, p. 9). Richiamando, in merito, in particolare ORML, CIRIEC, *Il disagio sociale in Toscana - Ricerca esplorativa per il monitoraggio e le nuove politiche*, in *Flashlav. Quad.*, n. 57/1998, p. 427 (*ivi*, p. 9, nota n.

mentariamente si condannerebbe, invece, ogni provvedimento ad una sostanziale inefficacia, si tradirebbe il significato più proprio di quel «compito». Dell'individuazione del "senso" del dettato costituzionale il legislatore, d'altro canto, è pienamente partecipe, contribuendovi con la scelta dei tempi e dei modi della sua attuazione. La Costituzione è certamente impulso e conformazione della legislazione, sua guida e suo limite, al contempo. Questa, però, a sua volta, in una circolarità inesausta, è in grado di incidere sul precetto costituzionale, fino all'attuazione²⁰⁴.

25), l'A. mette in luce come da tali ricerche si profili «un fenomeno di *deategorizzazione* dei soggetti svantaggiati, che viene ricondotto al carattere sempre più diversificato e plurale dell'area del disagio sociale legato, in buona sostanza, a due aspetti tra loro interrelati e del tutto peculiari ai fenomeni di disuguaglianza: a) la moltiplicazione delle fonti di produzione e di riproduzione della disuguaglianza sociale dove, accanto alle disparità in termini di reddito, vengono pienamente rivalutate anche quelle basate sul capitale sociale e culturale a disposizione degli attori sociali; b) la multidimensionalità dei fenomeni di disuguaglianza e di povertà, che impone una rinnovata attenzione ai sistemi locali di *welfare* e alle forme di organizzazione della vita familiare, oltre che alla collocazione del soggetto nella struttura occupazionale» (*ivi*, p. 9). A commento della sentenza in parola, cfr. anche F. CORTESE, *Continua la razionalizzazione della disciplina statale in materia di sicurezza urbana: la Corte costituzionale e le ronde, tra ordine pubblico e disagio sociale*, in *Le Reg.*, n. 5/2011, p. 2001 ss.

²⁰⁴ «I diritti costituzionali hanno bisogno del "prolungamento" e della conformazione legislativa, e sono in altre parole anche quello che il legislatore dice che debbano essere, nel senso che le scelte legislative *re-agiscono* sui contenuti costituzionali, evidenziando significati aggiuntivi e di chiarificazione della loro portata: sono costituzionali e legislativi al tempo stesso, come del resto sono – guardando al ruolo integrativo e interpretativo della giurisprudenza e della dottrina – contemporaneamente prodotti normativi e culturali»: così A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Reg.*, n. 6/2003, p. 1103. Nel quadro di una più ampia riflessione sul riparto delle competenze statali e regionali nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, l'A. riferisce queste considerazioni, in particolar modo, a «concetti "indeterminati", a forte vocazione espansiva, come quelli che delineano l'istanza personalista nella Costituzione ("pari dignità sociale", "pieno sviluppo della persona", "ostacoli di ordine economico e sociale", ma anche "indigenti", "sprovvisto dei mezzi necessari per vivere"), [che] sono capaci di funzionare come un inesauribile ponte di collegamento e di interscambio "circolare" tra contenuti normativi costituzionali e contenuti normativi legislativi». M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Riv. AIC*, n. 1/2013, p. 15, assume proprio l'art. 3, co. 2, Cost., a miglior dimostrazione del fatto che «l'attuazione [...] costituzio-

Sembra potersi cogliere, peraltro, un certo favore, verso l'ipotesi avanzata, di un'applicazione diretta, da parte di una giurisprudenza costituzionale che ha trovato modo comunque di rapportare (anche) agli artt. 2 e 3, co. 2, Cost., interventi legislativi a sostegno di varie situazioni di precarietà.

In questa direzione si esprime, infatti, la Corte costituzionale quando, nella sent. n. 10/2010²⁰⁵, osserva che «una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana» (la disposizione impugnata²⁰⁶ prevedeva l'erogazione di una Carta Acqui-

nale non può passare direttamente per l'azione del giudice e che la politica ha ancora un suo spazio, ha ancora il compito di identificare tempi e modi del compimento del percorso indicato dalla Costituzione». Altrimenti detto, quest'ultima «traccia concrete linee di tendenza e offre – alla politica che sappia e voglia servirsene – gli strumenti per assicurare il progresso dei singoli e dell'intera comunità nazionale». La disposizione in parola, in particolare, disegna «un grande processo di emancipazione personale e sociale», che considera «meritevole di protezione l'interesse a che ciascuno realizzi il proprio progetto di emancipazione personale», senza, però, che la Costituzione pretenda «di definirlo in positivo, limitandosi – invece – a contenerne la realizzazione entro i confini necessari perché non ne siano impediti gli analoghi progetti di tutti gli altri». E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Reg.*, n. 6/2003, pp. 1189, 1190, sul punto, avverte, però, che, pur instaurandosi, soprattutto in punto di diritti sociali, una «“circularità” tra legislazione e Costituzione», questa, però, «non può certo condurre alla dissoluzione della seconda nella prima ed all'affermazione per cui tutto ciò che il legislatore stabilisca si “agganci” alla Costituzione, quasi integrandone irrevocabilmente i precetti».

²⁰⁵ Numerosi i commenti a questa sentenza e i saggi che vi si richiamano. *Ex multis*, v. M. BELLETTI, *La questione della tutela del nucleo essenziale dei diritti nel nuovo assetto autonomistico*, in *Perc. cost.*, n. 1/2010, p. 149 ss.; F. SAIITTO, *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, in *Giur. cost.*, n. 1/2010, p. 182; C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2010, p. 365 ss.; H. CASAVOLA CAROLI, *Dignità della persona e diritto al minimo vitale nello Stato sociale tedesco*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2011, p. 298 ss.; L. TRUCCO, *op. cit.*, p. 1 ss.; E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in *Riv. Gruppo Pisa*, n. 3/2012, p. 1 ss.; C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Reg.*, n. 5-6/2013, p. 1001 ss.; G. BOGGERO, *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, in *Ammin.*, n. 1/2014, p. 93 ss.; M. DE NES, *Fondi statali vincolati in materie regionali: una giurisprudenza (im)prevedibile*, in *Giur. cost.*, n. 2/2014, p. 1979 ss.; D. MORANA, *op. cit.*

²⁰⁶ L'art. 81, co. 29, 30, e da 32 a 38-ter, del d.l. n. 112/2008, recante «Disposizio-

sti ai cittadini in condizioni di maggior disagio economico) «deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.».

Al netto del richiamo all'art. 117 Cost., che si spiega col motivo del ricorso – vale a dire la violazione di competenze regionali²⁰⁷ –, il riferimento alla dignità ed all'eguaglianza sostanziale, seppure in una col richiamo all'art. 38 Cost.²⁰⁸, va dunque a fondare «il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno», ricondotto, peraltro, «tra i “diritti sociali” di cui deve farsi carico il legislatore nazionale»²⁰⁹. Trattandosi, poi, di un diritto «stret-

ni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008 («Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»).

²⁰⁷ La normativa oggetto delle disposizioni impugnate incide, infatti, secondo la Corte, sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, *ex art. 117, co. 4, Cost.*; d'altro canto, allo Stato, è riservata la competenza relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*, pur interessata ad una disciplina posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella sottoposta a scrutinio (cfr. punti 6.3 e 6.4 del *Considerato in diritto*).

²⁰⁸ Chiamato in causa in quanto espressione anch'esso di quei principi fondamentali alla luce dei quali deve essere ricostruita una particolare normativa “di protezione”, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate (punto 6.4 del *Considerato in diritto*). La medesima disposizione costituzionale dà modo a A. D'ALOIA, *Diritti*, cit., p. 1104, dando seguito alle considerazioni già riportate, *retro*, nota n. 204, di fornire un esempio di «diritto “legislativo” costituzionalmente non vincolato, ma riconducibile ad alcune indicazioni della Carta fondamentale», vale a dire il «diritto a un *reddito minimo garantito* (o *reddito di cittadinanza*)». Sembra infatti, all'A., che questo possa «trovare un fondamento costituzionale» per l'appunto «nell'art. 38 Cost., come attuazione del diritto al mantenimento e all'assistenza di chi è sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, se questa espressione viene staccata dall'altro presupposto dell'incapacità al lavoro».

²⁰⁹ Punto 6.4 del *Considerato in diritto*. A queste espressioni si richiama anche C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro”. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, p. 21, per affermare che «la garanzia

tamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana», la tutela di soggetti che possono vantarlo deve essere assicurata «effettivamente», di talché tale diritto «deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo»²¹⁰.

Un analogo percorso valoriale ed argomentativo può farsi risalire al riconoscimento, nella giurisprudenza costituzionale, del diritto all'abitazione – che pure non trova luogo testuale nella Carta fondamentale²¹¹ –, con la sent. Corte cost. n. 217/1988. La legge impugnata nel giudizio²¹², infatti, assicurando un livello di prestazioni tale da rappresentare la garanzia di un *minimum* nel godimento del suddetto diritto, ottempera all'«inderogabile imperativo costituzionale di ridurre la distanza o la sproporzione nel godimento dei beni giuridici primari, contribuendo a conferire il massimo di effettività a un diritto sociale fondamentale» che la Corte rapporta, appunto, all'art. 3, secondo comma, Cost.²¹³. Anche in questa pronuncia, “altra” norma costituzionale è “affiancata” all'art. 3 Cost., vale a dire l'art. 47, co. 2, Cost., in quanto «individua nelle misure volte ad agevolare e, quindi, a render

dell'esistenza è dunque “costituzionalmente necessaria”»; che «il reddito di cittadinanza, garantendo in modo universale il diritto costituzionale all'esistenza, sarebbe idoneo a colmare la lacuna e potrebbe così esso stesso essere definito *costituzionalmente necessario*; non lo si potrebbe dire, invece, «anche “a contenuto costituzionalmente vincolato”, come sarebbe se fosse l'unica misura atta a dare attuazione alla costituzione», in quanto tale non è. Conclusione, questa, alla quale l'A. già era giunta in *Id.*, *Il diritto*, cit., pp. 240-242.

²¹⁰ Punto 6.3 del *Considerato in diritto*. F. PIZZOLATO, *La “social card” all'esame della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2/2010, p. 352, pur critico verso la sentenza *de qua*, in quanto ripropositiva «di un indirizzo non certo generoso verso gli spazi di autonomia delle Regioni», ne apprezza, tuttavia, l'«intento più strutturale, quello cioè di tracciare la via della qualificazione di posizioni di diritto soggettivo in ambito assistenziale, per quanto limitatamente a condizioni di bisogno estremo, e, conseguentemente, della delineazione di una misura “doverosa” dei livelli essenziali definiti dello Stato».

²¹¹ In quanto «oggetto di attenzione, senza successo, in sede costituente», come ricorda M. BENVENUTI, voce *Diritti*, cit., p. 268.

²¹² La l. n. 891/1986, intitolata: «Disposizioni per l'acquisto da parte dei lavoratori dipendenti della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa».

²¹³ Punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

effettivo il diritto delle persone più bisognose ad avere un alloggio in proprietà una forma di garanzia privilegiata dell'interesse primario ad avere un'abitazione»²¹⁴.

Nella successiva giurisprudenza in materia di edilizia residenziale pubblica (non a caso richiamata dalla sent. n. 10/2010²¹⁵), la Corte sarebbe giunta a riconnettere – seppure “attraverso” la determinazione dei livelli minimali di fabbisogno abitativo – il diritto sociale alla casa al «nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana»²¹⁶.

Concezioni analoghe (con riferimento, in particolare, alla sentenza n. 10/2010) una dottrina²¹⁷ le riscontra nella giurisprudenza costituzionale portoghese ed in quella tedesca, entrambe richiamantesi al principio di dignità della persona, mentre la seconda anche allo Stato sociale²¹⁸.

Le pronunce in questione delle due Corti straniere – la sentenza n. 509/2002/T Const. della Corte costituzionale portoghese e la senten-

²¹⁴ Punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

²¹⁵ Al punto 6.3 del *Considerato in diritto*.

²¹⁶ Sent. Corte cost. n. 166/2008, punto 3 del *Considerato in diritto*. A commento di questa pronuncia, v. V. VALENTI, *L'edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sentenza della Corte costituzionale, n. 166 del 2008*, 23 febbraio 2009, in *federalismi.it*; v. anche F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2010, p. 231; L. TRUCCO, *op. cit.*, p. 2; E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare: spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali*, in *Pol. dir.*, n. 3/2016, p. 337 ss. Cfr. pure l'altra pronuncia della Consulta, in materia di edilizia pubblica residenziale, richiamata dalla sent. Corte cost. n. 10/2010, vale a dire la sent. Corte cost. n. 94/2007, sulla quale v. le riflessioni della dottrina appena citata.

²¹⁷ M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2011, p. 406.

²¹⁸ Questa forma dello Stato è infatti fissata nel solo *Grundgesetz*. La sentenza del Tribunale costituzionale tedesco che qui si considera contribuisce, anzi, significativamente, proprio per questo richiamo, alla complessiva giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, che «ha chiarito da tempo il ruolo cruciale del principio dello Stato sociale nella scala valoriale», come evidenzia E. D'ORLANDO, *La crisi economico-finanziaria e le risposte della Wirtschaftsverfassung: cultura della stabilità e principi democratico e sociale quali paradigmi del sistema economico, nazionale ed europeo*, in G. Cerrina Feroni, G. F. Ferrari (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 281.

za *BverfG*, 9 febbraio 2010, 1 *BvL* 1/09, del Tribunale costituzionale tedesco – sono di particolare interesse ai nostri fini, in quanto i loro interventi hanno riconosciuto un diritto fondamentale (implicito) ad un minimo di esistenza degna, da tradursi, essenzialmente, nell'attribuzione di un (altrettanto) minimo di sussistenza vitale a favore di cittadini bisognosi²¹⁹.

²¹⁹ Si è proposta una formula sintetica che potesse comprendere gli elementi di entrambi i casi esaminati dalle due Corti ed i percorsi argomentativi dei rispettivi pronunciamenti. Ovviamente, le due sentenze richiamate presentano sensibili differenze, originando, peraltro, da situazioni ben diverse. In particolare, il Tribunale costituzionale portoghese veniva chiamato dal Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 278 della Costituzione, a pronunciarsi, prima della promulgazione del relativo testo, sulla legittimità della disposizione con la quale il Parlamento modificava il sistema, introdotto in Portogallo alla fine degli anni Novanta, di attribuzione, da parte dello Stato, del c.d. reddito sociale d'inserimento (vale a dire un sistema di sovvenzioni finanziarie statali destinato ad aiutare chi si trovasse in una situazione di povertà e non avesse nessun altro mezzo di sussistenza). Poiché la modifica escludeva da tali sovvenzioni i giovani di età compresa tra i 18 ed i 25 anni, il Presidente della Repubblica ne sosteneva l'incostituzionalità per violazione dei principi costituzionali dell'eguaglianza e della proibizione della retrocessione sociale. Il Tribunale decise nel senso dell'incostituzionalità della norma, impedendone, pertanto, la promulgazione, ma non sulla base delle ragioni mosse dal Presidente, bensì dei suoi stessi precedenti relativi al diritto al minimo di sussistenza. In specie, il Tribunale ritenne che l'esclusione sistematica dei giovani dall'ambito dei destinatari delle sovvenzioni statali violasse il contenuto minimo di quel diritto costituzionalmente garantito, non esistendo altri strumenti che potessero assicurarli con una certa efficacia. Questa, dunque, infine, la decisione del Tribunale costituzionale: «*Nestes termos, o Tribunal Constitucional pronunciase pela inconstitucionalidade da norma constante do artigo 4.º, n.º 1, do decreto da Assembleia da República n.º 18/IX, por violação do direito a um mínimo de existência condigna inerente ao princípio do respeito da dignidade humana, princípio esse decorrente das disposições conjugadas dos artigos 1.º, 2.º e 63.º, n.os 1 e 3, da Constituição da República Portuguesa*» (Decisão dell'Acórdão n. 509/2002). Appare opportuno focalizzare un passo di una pronuncia precedente dello stesso *Tribunal Constitucional*, al quale questo specificamente si richiama nell'Acórdão n. 509/2002, a testimonianza di come la «*dimensão positiva*» ad un minimo di esistenza degna si fosse già radicata nella sua giurisprudenza. L'Acórdão n. 349/91, nel riferirsi all'art. 63 della Costituzione portoghese, su «*Sicurezza sociale e solidariedade*», aveva infatti già affermato: «*Este preceito constitucional poderá, desde logo, ser interpretado como garantindo a todo o cidadão a percepção de uma prestação proveniente do sistema de segurança social que lhe possibilite uma subsistência condigna em todas as situações de doença, velhice ou outras semelhantes. Mas ainda que não possa ver-se garantido no artigo 63.º da lei fundamental um direito a um mínimo de*

sobrevivência, é seguro que este direito há-de extrair-se do princípio da dignidade da pessoa humana condensado no artigo 1.º da Constituição». Soltanto con l'Acórdão n. 509/2002, però, la Corte costituzionale portoghese opera un «salto qualitativo» rispetto ai suoi precedenti, nel senso di affermare una dimensione positiva del diritto in parola, opponibile, in quanto tale, alla «comunità politica statale e realizzabile attraverso prestazioni a carico di quest'ultima», come si osserva in M. Bellocci, P. Passaglia (a cura di), *La dignità dell'uomo quale principio costituzionale. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese*, Roma, Palazzo della Consulta, 30 settembre - 1° ottobre 2007, reperibile in *Corte costituzionale*, www.cortecostituzionale.it, pp. 43, 44. Nei casi precedenti (di cui uno, ad es., riguardante l'impignorabilità dei rendimenti non superiori al salario minimo), ciò che si opponeva (nell'esempio proposto, ai diritti vantati dai creditori) era, invece, il diritto a non essere privato di quanto è indispensabile ad una vita dignitosa; di conseguenza, la valutazione del Tribunale era stata condotta tra quest'ultimo bene ed altri, ritenuti, alfine, dotati di minore peso o rilievo (*ivi*, p. 43). Cfr. ancora M. Bellocci, P. Passaglia, *ivi*, pp. 38-46, anche per un'accurata ricostruzione della giurisprudenza della Corte costituzionale portoghese sul diritto a vedersi assicurata una sopravvivenza dignitosa e, più in generale, sul principio della dignità della persona umana e sul riconoscimento di diritti fondamentali non scritti. Il Tribunale costituzionale tedesco veniva invece chiamato a pronunciarsi sulla Quarta legge per i servizi moderni sul mercato del lavoro (cd. legge Hartz IV), che stabiliva l'unificazione dell'assistenza per i disoccupati di lungo periodo con l'assistenza sociale, dando luogo ad una prestazione a base uniforme. Il Tribunale costituzionale, in ragione dell'esigua entità della provvidenza erogata, ne dichiarò l'incostituzionalità, in quanto non corrispondente alla garanzia costituzionale del minimo necessario per un'esistenza dignitosa, con conseguente violazione anche del principio costituzionale dello Stato sociale. Per il *Bundesverfassungsgericht*, in particolare, il modello statistico prescelto dal legislatore per il calcolo delle provvidenze da erogarsi, pur adeguato in via di principio, non risultava trasparente nella sua applicazione concreta, in riferimento, in particolare, alla fissazione dell'importo per i bambini determinato nella percentuale del 60% rispetto a quello stabilito per gli adulti. I principi della dignità umana (art. 1, par. 1, GG) e dello Stato sociale (art. 20, par. 1, GG) sono posti chiaramente a base della decisione: «1. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind. // 2. Dieses Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG hat als Gewährleistungsrecht in seiner Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG neben dem absolut wirkenden Anspruch aus Art. 1 Abs. 1 GG auf Achtung der Würde jedes Einzelnen eigenständige Bedeutung. Es ist dem Grunde nach unverfügbar und muss eingelöst werden, bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungs-

In entrambe le pronunce, il riconoscimento di tale diritto viene operato in base ad un principio fondamentale della Costituzione: essenzialmente sul principio di dignità umana, di cui all'art. 1, della *Constituição da República Portuguesa*, in un caso²²⁰; sui principi dell'intangibilità della dignità umana e dello Stato sociale, di cui, rispettiva-

*stand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat. Dabei steht ihm ein Gestaltungsspielraum zu» (Leitsätze, punti 1 e 2). M. RUOTOLO, La lotta, cit., p. 408, e nota n. 46 alla stessa pag., evidenzia, in particolare, che il diritto fondamentale ad un minimo vitale che i giudici di Karlsruhe fanno derivare dai succitati principi è teso ad «assicurare», nell'interpretazione che gli stessi ne forniscono, «le condizioni materiali indispensabili all'esistenza e a un minimo di partecipazione alla vita sociale, culturale e politica». Da ciò sembra «non si discuta più soltanto della necessità di assicurare il nucleo essenziale dei diritti indispensabili per la partecipazione dei cittadini, ma si propenda per la configurazione di un autonomo diritto il cui soddisfacimento contribuisce, ovviamente, anche a proteggere quel nucleo essenziale». Lo stesso A. precisa che «la conclusione» a cui giunge il Tribunale costituzionale tedesco «è, tecnicamente, quella della costituzionalità provvisoria» (ivi, p. 407). Poiché l'*Arbeitslosengeld II* (il sussidio sociale in questione) non può dirsi manifestamente insufficiente, al legislatore non si chiede, infatti, di stabilire immediatamente prestazioni più cospicue, bensì di organizzare un procedimento che consenta di determinare le prestazioni necessarie ad assicurare un minimo vitale dignitoso in modo più conforme alla realtà dei bisogni, attivandosi, a tal fine, entro la fine dell'anno del pronunciamento. Sul differimento nel tempo degli effetti dell'illegittimità costituzionale accertata, operato con la sentenza *de qua*, cfr. G. DELLEDONNE, *GERMANIA: «Minimo vitale» e Stato sociale in una recente pronuncia del Tribunale costituzionale*, in *Forum Quad. cost. Rass.*, 2010, p. 3.*

²²⁰ Precisamente, la Corte costituzionale portoghese, come si evince chiaramente dai passi delle sue pronunce riportati nella nota precedente, radica il diritto ad un minimo di esistenza degna negli artt. 1, 2 e 63, co. 1 e 3, della *Constituição da República Portuguesa*. Per maggior chiarezza, li si riporta di seguito: Artigo 1.º (*República Portuguesa*) «*Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária*»; Artigo 2.º (*Estado de direito democrático*) «*A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa*»; Artigo 63.º (*Segurança social e solidariedade*) 1. «*Todos têm direito à segurança social*». 3. «*O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho*».

mente agli artt. 1, par. 1 e 20, par. 1, del *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, nell'altro²²¹. Ambedue le pronunce contengono il riferimento ad altra norma costituzionale che contempla un diritto sociale (quello più "afferente" al caso): quest'ultimo, però, mantiene una posizione marginale, nella complessiva economia delle sentenze *de quibus*. Lo schema, dunque, è chiaramente simile a quello già proposto dalle due summenzionate pronunce della Corte costituzionale italiana.

Purtuttavia, come sottolineato dalla già richiamata dottrina, il quadro normativo presentato dalle Carte costituzionali in questione e, dunque, dalle possibilità argomentative delle relative Corti costituzionali, per quanto prossimo all'assetto valoriale della nostra Costituzione, presenta una significativa diversità. Essa consiste nello «specifico impegno costituzionale alla rimozione delle diseguaglianze»²²², previsto dall'art. 3, co. 2, della Costituzione italiana e non, invece, dalle norme costituzionali portoghesi e tedesche. Le relative Corti costituzionali non possono dunque richiamare altro – come difatti fanno – che il principio di dignità umana, a fondamento del diritto ad un minimo vitale da far valere nei confronti dello Stato. Così, «il fondamento del dovere dei pubblici poteri nella lotta alla povertà può dirsi nel nostro caso 'rafforzato'»²²³.

²²¹ Che si riportano, di seguito, nei loro primi commi: ARTIKEL 1 [*Würde des Menschen*] (1) «*Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt*»; ARTIKEL 20 [*Grundsätze des deutschen Staates*] (1) «*Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat*».

²²² M. RUOTOLO, *La lotta*, cit., p. 408.

²²³ *Ibidem*. È noto che manchi, invece, nella nostra Costituzione, ogni riferimento testuale al principio della dignità umana, a differenza dell'ordinamento costituzionale tedesco, che, sul principio cardine della intangibilità della dignità dell'uomo, poggia invece l'impianto dei diritti fondamentali sancito nell'art. 1, par. 1, GG (v., a riguardo, C. AMIRANTE, *La dignità dell'uomo nella Legge Fondamentale di Bonn e nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1971). Nel quadro costituzionale italiano, la delineazione del suddetto principio rimane dunque affidata essenzialmente alla Corte costituzionale, che, in effetti, va progressivamente riconoscendo ad esso una rilevanza sempre maggiore, in una con il principio personalista. Nell'ambito di una riflessione comparata tra i due sistemi, P. RIDOLA, *Le suggestioni del Grundgesetz nella dottrina costituzionalistica italiana. Sessant'anni di rapporti tra le "culture" costituzionali tedesca e italiana*, in Riv. AIC, n. 4/2011, p. 8, nota, in proposito, che, «sebbene recenti pronunce giurisprudenziali

In effetti, quale norma programmatica, l'art. 3, co. 2, Cost., «comporta un triplice effetto precettivo», il primo e più significativo dei quali consiste nell'«autorizzare», quale norma di scopo, «i poteri pubblici ad operare in conformità con i fini stabiliti»²²⁴. In questo modo, il principio di eguaglianza sostanziale si pone, sì, a «fondamento generale dei “diritti sociali” stabiliti in Costituzione», ma è anche tale da «giustificare persino l'adozione legislativa di diritti “ulteriori”, che resteranno, ovviamente, privi di rango costituzionale»²²⁵.

sul rapporto tra intangibilità della dignità dell'uomo e stato sociale» (con riferimento, in particolare, alla sent. Corte cost. n. 10/2010) «lascino intravedere significative convergenze argomentative tra gli orientamenti del *Bundesverfassungsgericht* e quelli della Corte costituzionale, nel quadro costituzionale italiano, la collocazione dei riferimenti alla dignità umana sembra lasciare margini più significativi a operazioni di bilanciamento con altri beni costituzionali, in una prospettiva intrinsecamente “dinamica”, che, sebbene non assente negli svolgimenti più recenti del dibattito sulla *Menschenwürde* nella dottrina e nella giurisprudenza tedesche, si rivela ancora, all'interno di queste, controversa».

²²⁴ A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 12. Gli altri due effetti precettivi dell'art. 3, co. 2, Cost., quale norma programmatica, l'A. li individua nel «concorrere all'interpretazione dei valori costituzionali positivi», nonché nel «fungere da parametro di costituzionalità rispetto a leggi contrastanti con le finalità in essa contenute» (*ibidem*).

²²⁵ Così, A. BALDASSARRE, *ibidem*. Per l'A., l'art. 3, co. 2, Cost., «non contiene alcun modello sostanziale di giustizia distributiva», per “limitarsi”, invece, a «presupporre la possibilità che il gioco spontaneo delle forze sociali possa creare sproporzioni nella distribuzione dei poteri e delle risorse sociali e che, per contrastare tale eventualità che può ostacolare gli obiettivi fondamentali dell'autorealizzazione personale (libertà positiva) e dell'eguaglianza, *autorizza i poteri pubblici a intervenire in funzione correttiva e riformatrice*» (*ibidem*. Corsivi nostri). C. LAVAGNA, *Basi*, cit., pp. 755, 756, ritiene che, dall'art. 3, co. 2, Cost., derivi «agli individui una semplice *situazione raccomandata* per la emanazione di norme volte» allo scopo, ivi previsto, di rimozione degli ostacoli che ne limitano eguaglianza e libertà degli individui. Ma, una volta che queste norme siano emanate, le situazioni diventeranno *garantite*. Occorre precisare che, per questo A. (*ivi*, pp. 746, 747), si riscontrano di frequente, in Costituzione, «*proposizioni*», che, pur prevedendo e regolando particolari attività costituzionali (per lo più legislative), non vi accompagnano alcuna sanzione, in senso lato; talché non risultano idonee a generare (cioè ad essere tradotte in) vere e proprie norme giuridiche, per creare atti giuridici diversi (inviti, raccomandazioni, proposte, direttive, e così via) [...]. Le situazioni da esse create (se di situazioni si può parlare) risultano sprovviste di qualsiasi garanzia giuridica, e possono essere quindi qualificate come mere *situazioni raccomandate*. Una situazione è invece garantita quando «è lo stesso interessato che può agire, in qualche modo, per eccitare il meccanismo di tutela» ed è questa la «*garanzia diretta*», oppure – e si configura, in talaltra ipotesi, una «*garanzia indiretta*» – per «l'effetto di disposizioni

Ad ogni modo, questa fondamentale norma del nostro ordinamento costituzionale, per il suo tenore, si presta, “da sé”, ad impegnare la responsabilità e l’azione dei pubblici poteri (la «Repubblica», in ogni sua articolazione) a rimuovere l’“ostacolo” – di qualunque natura esso sia (di qualunque “povertà” si tratti) e da qualunque causa sia stato originato – ad accedere a condizioni di vita degne. Questo compito non sta nel perseguire l’eguaglianza *nell’assenza del bisogno*, ma nella *libertà dal bisogno*, quale imprescindibile premessa della *libertà dell’individuo di agire* per realizzare il *pieno compimento di sé*, quale primario aspetto dell’*eguaglianza nella dignità*.

2. (segue) *Il senso dell’«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori» negli atti dell’Assemblea Costituente, ovvero la lettura (e l’attuazione) “unitaria” dell’art. 3, co. 2, Cost.*

Gli ostacoli di ordine economico e sociale a cui l’art. 3, co. 2, Cost., fa riferimento, pur sempre consistendo in limiti di fatto alla libertà ed all’eguaglianza dei cittadini, sembrerebbero testualmente comportare, *prima facie*, un duplice ordine di difficoltà: ora «impediscono il pieno sviluppo della persona umana», ora «l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese». In parallelo, duplice, dunque, sembrerebbe anche l’obiettivo che la disposizione si prefigge, onerando la Repubblica del compito di rimuovere quegli ostacoli limitanti: consentire al cittadino di svilupparsi pienamente come persona umana²²⁶ e, quale lavoratore, di partecipare pienamente alla vita del Paese²²⁷.

le quali prevedono l’intervento di particolari organi, o istituzioni, per il caso che quelli investiti di un dato comportamento non agiscano nel senso voluto».

²²⁶ C. LAVAGNA, *ivi*, pp. 749, 750, riconduce l’espressione «persona umana» alla classe di situazioni giuridiche soggettive degli «individui in genere», ulteriormente individuabile come classe di «*situazioni giuridiche individuali*, inerenti alla *posizione generale dell’uomo nell’ordinamento statale*» (*ivi*, p. 753). Questa può poi essere a sua volta specificata, nell’ambito di una triplice ripartizione, come sottoclasse di «*situazioni giuridiche soggettive, di carattere generale [che] si impernano sul concetto di uguaglianza, o parità, (formale e sostanziale) e di libertà (sostanziale)*», con ovvio riferimento, nello specifico, alla sola «*parità sostanziale*» (*ivi*, p. 755).

²²⁷ Per C. LAVAGNA, *ivi*, p. 783, l’art. 3, co. 2, Cost., è tra quelle norme che «riguardano tutti i casi di lavoro svolto in una qualche condizione di inferiorità e degno,

Si evidenzerebbe, dunque, un duplice binomio – “persona umana/pieno sviluppo” e “lavoratore/partecipazione” –, pur ricondotti entrambi i soggetti ivi indicati (persona umana e lavoratore) alla categoria dei «cittadini»²²⁸. Questi sarebbero dunque considerati, *in pri-*

quindi, come tale, di tutela; sicché erroneo sarebbe riferirle al solo lavoro subordinato». Tanto precisato, l'A. vi ravvisa «una s.g. [situazione giuridica] raccomandata e negativamente garantita, verso lo Stato-legislatore, circa la emanazione di norme che permettano la concreta partecipazione del lavoro alla organizzazione politica economica e sociale del paese (art 3²); sì che la Repubblica, cioè lo Stato-governo, possa divenire espressione e strumento delle forze lavoratrici (nel senso precisato) e non del privilegio economico (art. 1¹)». Che Lavagna tenga distinta la situazione dei lavoratori da quella degli altri soggetti indicati nell'art. 3, co. 2, Cost., appare chiaro anche dal riferimento che rivolge alle «particolari conseguenze» che discendono, in ordine alla «partecipazione dei lavoratori alla organizzazione del Paese», dalla «direttiva» introdotta dalla Costituzione con l'art. 3, secondo comma, «in ossequio ad esigenze ed aspirazioni sociali sempre più vive» (*ivi*, p. 755). M. VILLONE, *op. cit.*, p. 102, rileva, nella disposizione in parola, «due obiettivi di fondo» che si connotano diversamente («il primo [...] insuscettibile di ogni limitazione, il secondo [...] insuscettibile di estensione») e B. CARAVITA, *Oltre*, cit., p. 94, vi ravvisa la separazione degli «ambiti concettuali della limitazione dell'impedimento». G. G. BALANDI, *Il lavoro e i suoi diritti nella Costituzione*, in A. Pugiotto (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Jovene, Napoli, 2013, p. 140, spiega lo specifico riferimento ai lavoratori, nell'art. 3, co. 2, Cost., col fatto che «secondo la nostra Costituzione sono i lavoratori i cittadini ai quali gli ostacoli di fatto potrebbero impedire l'effettiva partecipazione». Questi rappresenterebbero, dunque, «la parte più esposta» della società «ad essere ostacolata dalla disuguaglianza di fatto alla effettiva partecipazione». I cittadini che invece traggono dalla proprietà le risorse necessarie (sono questi i «cittadini non lavoratori» e non i disoccupati, almeno in questo caso) «sono considerati dalla Carta non (o meno) esposti agli ostacoli in questione». Quest'immagine di «una società dicotomizzata» sarebbe confermata dall'art. 38, co. 1, Cost., volto alla tutela dei soli lavoratori (o inabili al lavoro, che, altrimenti, sarebbero lavoratori). «Insomma», conclude l'A., «i lavoratori sono la parte (tendenzialmente) debole e (tendenzialmente) meritevole della società. I percettori di rendita dalla proprietà sono cittadini come tutti gli altri ma non sono destinatari di interventi di protezione sociale, che sono limitati ai cittadini che non lavorano per inabilità».

²²⁸ M. BENVENUTI, *Democrazia*, cit., p. 256, della triplice indicazione di soggetti riscontrabile nell'art. 3, co. 2, Cost., mette in luce altro aspetto, osservando che la persona umana è «il *genus* e le altre due» (cittadini e lavoratori) «le *species*». Secondo l'A., è «proprio nella composizione di queste ultime, in quanto appartenenti alla medesima categoria generale» (oltre che nella previsione dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili, di cui all'art. 2 Cost.), che può ravvisarsi «la riconduzione ad unità

mis, nella loro essenza di “persona umana” – una dimensione prevalentemente esistenziale –, alla cui piena affermazione è rivolta la prima garanzia dell’eguaglianza sostanziale; indi, nella loro dimensione sociale, quali “lavoratori”, ai quali, in un ordinamento democratico fondato proprio sul lavoro, la Repubblica deve assicurare di potervi prendere ampiamente parte²²⁹.

In termini di attuazione legislativa della disposizione in parola ed, in specie, di misure di contrasto alla povertà, dal primo binomio con-

della sfera politica e civile e della sfera economica e sociale». Anche V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 121, riflettono sulla diversità dei soggetti ai quali l’art. 3, co. 2, Cost., si rivolge. In particolare, sostengono gli A.A., «i sostantivi “cittadini” e “lavoratori” sono adoperati all’interno della succitata disposizione per indicare [...] i medesimi soggetti»: sarebbe questo un argomento a sostegno della impossibilità di «legittimare l’indifferenza o l’inazione dei pubblici poteri rispetto ad esigenze e bisogni non direttamente ricollegabili alla condizione di lavoratore».

²²⁹ L’effettività della partecipazione dei lavoratori, di cui al secondo comma dell’art. 3 Cost., va ricondotta alla questione della partecipazione permanente del popolo, quale momento essenziale della democrazia. Come quest’idea si sia stagliata, limpidamente, nel dibattito in Costituente, lo ricorda G. CERRINA FERONI, *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*, in *Osserv. AIC*, n. 1/2020, p. 127, riportando, in particolare, l’intervento dell’onorevole Piccioni, nel corso della seduta pomeridiana dell’Assemblea Costituente, del 6 giugno 1947, che si avviava delineando quello che, a suo giudizio, costituiva «il problema della democrazia moderna», vale a dire «far sì che la maggiore massa di cittadini si autogoverni e partecipi permanentemente e direttamente alla vita economica e sociale del Paese...». Viene evidenziata (*ibidem*) anche l’analoga posizione dell’onorevole Lelio Basso, espressa in L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente*, vol. IV: *Aspetti del sistema costituzionale*, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 13-14. Della stessa A., sul tema della partecipazione, v. *Ripensare la democrazia rappresentativa. Al di là del “mito” populista*, in *Osserv. fonti*, n. 2/2019, p. 1 ss. Giova riprendere, in proposito, anche la denuncia di G. DEMARIA, *op. cit.*, pp. 26, 27, circa l’errore commesso dal legislatore dello Stato democratico borghese nel non aver saputo «evitare le ingiustizie dell’industrialismo egemone», né di essere riuscito ad «intaccare seriamente i privilegi economici». Per raggiungere un tale risultato «occorre anche che tutte le classi, specialmente quelle più numerose, vengano immesse sia pure a titolo sperimentale, in tutte le unità amministrative pubbliche e private (come nelle imprese economiche)»: l’effettiva partecipazione dei lavoratori, appunto, alla vita del Paese. Ciò non avvenne e quel legislatore, pertanto, «difese un esercito assente che “non poteva seguire”, che non aveva passione di seguire».

siderato (“persona umana/pieno sviluppo”) sembrerebbero poter discendere interventi diretti unicamente a sollevare da una condizione di privazione chiunque vi si trovi, per il solo fatto di esservi ed in base al solo diritto a vivere un’esistenza dignitosa, del tutto indipendentemente dalla sua proiezione nell’ambito lavorativo.

La parte della previsione costituzionale che collega la figura del “lavoratore” alla “partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (consideriamo ora il secondo binomio: “lavoratore/partecipazione”) sembrerebbe, invece, richiedere alla Repubblica interventi variamente collegati solo al relativo *status*²³⁰.

Questa lettura “dicotomica” del capoverso dell’art. 3 Cost., richiamante un duplice filone di interventi (dunque, una frammentazione, anche in questo caso), non sembra, però, trovare conferme. Non ne trova nella formulazione stessa dell’articolo, quando immediatamente riconduce, come già rilevato, le due categorie – quella di persona umana e quella di lavoratore – ad una sola e pluricomprendiva, ad un’unica figura soggettiva, quella di «cittadini»²³¹.

Non ne trova neppure, però, nel dibattito che, in Assemblea Costituente, ha accompagnato l’elaborazione del testo, fino alla dicitura definitiva. Da questi lavori risulta piuttosto ribadita la necessità di un intervento unitario, in quanto rivolto all’unico fine (non frazionabile) del pieno sviluppo della persona umana.

²³⁰ Sia nel senso di ausilio a condizioni di sofferenza pecuniaria del lavoratore, come potrebbe essere, ad es., l’introduzione del salario minimo legale, sia nel senso di condizionare l’erogazione di un beneficio allo svolgimento di attività lavorative o, quanto meno, alla loro attiva ricerca o anche al compimento di lavori socialmente utili.

²³¹ Che, nella sistemazione delle situazioni giuridiche soggettive rinvenibili nel testo costituzionale operata da C. LAVAGNA, *Basi*, cit., p. 739 ss., è una delle «classi particolari di individui», tali in quanto contemplate da «proposizioni che riguardano, non tutti gli uomini, come tali, bensì solo coloro i quali dimostrano di avere determinate qualità o di ritrovarsi in determinate condizioni» (*ivi*, p. 762). Essa viene individuata in base ad un criterio «di carattere statutale», vale a dire «il rapporto di appartenenza allo Stato» (*ivi*, p. 765), ulteriormente specificabile come «cittadini in genere», vale a dire «cittadini come tali, cioè senza qualifiche particolari» (*ivi*, p. 766), a cui l’art. 3, co. 2, Cost. attribuisce «semplici situazioni raccomandate [...], in quanto oggetto di semplici direttive politiche di fare (legiferare)», ma anche, in ragione del suo «implicito valore normativo di non fare (non legiferare), [...] situazioni negativamente garantite» (*ivi*, pp. 766, 767).

Già nella stesura più originaria della disposizione, neppure giunta in Assemblea – quella «più spinta» delle due formulate da Massimo Severo Giannini, nel collaborare con Lelio Basso, poi abbandonata dagli estensori, più che altro per il carattere teorico e l'ambiguità giuridica che essa manifestava –, mancava qualsiasi riferimento ai lavoratori ed alla partecipazione. «Questa diceva, all'incirca, che la Repubblica si impegnavano ad offrire a tutti i suoi cittadini uguali posizioni economiche e sociali di partenza, rimuovendo ostacoli e privilegi *oppressivi della personalità*»²³². Ed è questo, forse, anche il senso più vicino, *mutatis mutandis*, a quello espresso dai precedenti storici della disposizione²³³.

Nella seduta pomeridiana dell'Assemblea, del 24 marzo 1947, fu invece portata ad esame la seguente formulazione: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza degli individui e impediscono *il completo sviluppo della persona umana*»²³⁴. Nella discussione che ne seguì, anche chi ne propose emendamenti, non mise mai in dubbio che il fine da perseguirsi, per il tramite dell'eguaglianza sostanziale, fosse lo sviluppo della persona.

Lo stesso dicasi per l'emendamento proposto dall'onorevole Selvaggi (poi dallo stesso ritirato, in accoglimento dell'emendamento dell'onorevole Corbino), che era di questo tenore: «Lo Stato favorisce le provvidenze atte ad assicurare *lo sviluppo della persona umana*»²³⁵; ugualmente per l'emendamento (non approvato) proposto dall'onorevole Condorelli: «è compito della Repubblica integrare l'attività degli

²³² M. S. GIANNINI, *Costituzione e Stato pluriclasse*, Intervista a cura di D. Corradini, in *Scritti*, vol. VII, 1977-1983, Giuffrè, Milano, 2005, p. 455. Corsivi nostri.

²³³ In questo senso, tra le Carte ricordate da A. GIORGIS, Sub Art. 3, 2° comma, cit., p. 90, si segnalano, in particolar modo, la Costituzione francese del 4 novembre 1848, per aver espresso il «proposito di assicurare un'equa ripartizione degli oneri e dei vantaggi della società e di elevare il livello morale, intellettuale e spirituale dei cittadini»; la Costituzione della Repubblica romana del 1849, per l'«impegno legislativo», ivi previsto, «volto al miglioramento delle condizioni morali e materiali dei cittadini»; infine, il documento più vicino, cronologicamente e contenutisticamente, alla nostra Costituzione repubblicana, qual è la Costituzione di Weimar, dell'11 agosto 1919, per aver contemplato «un'esistenza degna dell'uomo a cui deve tendere "l'ordinamento della vita economica"».

²³⁴ Corsivi nostri.

²³⁵ Corsivi nostri.

individui, diretta a superare gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza e impediscono *il completo sviluppo della persona umana*²³⁶.

La stessa adesione del mondo cattolico alla stesura dell'articolo proposta da Basso non fu dovuta alla critica all'eguaglianza (meramente) formale propria delle costituzioni borghesi, non appartenente alla sua tradizione; essa va attribuita, piuttosto, alla dottrina sociale cattolica, che, invece, di quella tradizione era parte importante. In particolare, la formula «sviluppo della persona umana», di cui all'art. 3, secondo comma, riecheggia anche nel Codice di Camaldoli, ispirato a varie encicliche sociali, nonché al Messaggio di Natale di Pio XII, del 1942²³⁷: vi si legge, infatti, il passo, ripreso appunto dal Codice, per il quale «origine e scopo essenziale della vita sociale vuol essere la conservazione, *lo sviluppo e il perfezionamento della persona umana*»²³⁸.

L'emendamento tuttavia più significativo – in quanto approvato, infine, dall'Assemblea – fu quello che introdusse la categoria dei “lavoratori” nel testo definitivo dell'articolo *de quo*. Proposto dagli onorevoli Laconi, Moro e altri²³⁹, esso finalizzava la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, oltre che al completo sviluppo della persona umana, anche all'«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dell'Italia».

A ben leggere l'illustrazione svoltane dal primo proponente, l'espressione aggiunta non toglie, però, centralità alla “persona” ed al suo completo sviluppo, quale fine, sostanzialmente esclusivo, del compito di cui questa onera la Repubblica. Non essendo l'effettiva partecipazione dei lavoratori «una conquista già raggiunta», sarebbe stato più

²³⁶ Corsivi nostri.

²³⁷ È quanto rileva S. CASSESE, *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Carte e Storia*, n. 1/2017, p. 10.

²³⁸ Radiomessaggio di sua Santità Pio XII alla vigilia del Santo Natale, *Il Santo Natale e la umanità dolorante*, 24 dicembre 1942, reperibile in *La Santa Sede*, <http://w2.vatican.va/content/vatican/it.html>. Corsivi nostri.

²³⁹ Identico, invero, ad altro emendamento già proposto dagli onorevoli Fanfani, Grassi, Moro, Tosato, Bulloni, Ponti e Clerici. Ripercorre attentamente il passaggio della formula sulla “partecipazione dei lavoratori”, dall'art. 1, co. 1, all'art. 3, co. 2, della Costituzione, nei lavori dell'Assemblea Costituente, C. TRIPODINA, *Il diritto*, cit., pp. 87-98.

opportuno – così l'onorevole Laconi motivò il richiesto inserimento – porre il riferimento ad essa «tra quei compiti della Repubblica che, pur non corrispondendo a situazioni attuali o immediatamente realizzabili, sono però nelle prospettive della sua azione politica, di tutto un rinnovamento istituzionale e politico della vita sociale ed economica del nostro Paese».

Pochi giorni prima, in effetti, nel corso della seduta pomeridiana del 22 marzo, l'onorevole Basso (con altri) aveva proposto un emendamento al testo dell'art. 1 del Progetto di Costituzione (e della futura Costituzione), teso ad aggiungere al suo primo comma proprio la suddetta dicitura. L'onorevole Fanfani aveva replicato, in buona sostanza, che quella dizione appartiene alla definizione della «missione storica» dello Stato e, come tale, occorre che «abbia uno sviluppo adeguato e non si concluda sommariamente in poche parole dell'articolo primo»: per questa ragione, sarebbe stato più opportuno collocarla negli articoli successivi, ove non avrebbe indebolito, bensì rafforzato, «l'affermazione sociale e solidaristica» del primo articolo della Carta costituzionale.

Così spiegata la collocazione del riferimento all'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione del Paese, questa non appare «altro» rispetto all'obiettivo del pieno sviluppo della persona umana, bensì suo arricchimento e precisazione. Funge, piuttosto, da svolgimento del senso proprio della definizione della Repubblica quale fondata sul lavoro: vale a dire (come Fanfani precisò nel suddetto intervento), «affermazione del dovere d'ogni uomo di essere quello che ciascuno può, in proporzione dei talenti naturali, sicché la massima espansione di questa comunità popolare potrà essere raggiunta solo quando ogni uomo avrà realizzato, nella pienezza del suo essere, il massimo contributo alla prosperità comune». Il riferimento a «tutti i lavoratori» rimane così sfrondata di ogni accezione classista²⁴⁰, per farsi, invece,

²⁴⁰ Il timore che assumesse questa connotazione si era in effetti manifestato nel corso del dibattito sul primo articolo della Costituzione, in particolare nella seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente del 22 marzo 1947, con l'intervento dell'onorevole Cortese, che proponeva, a tanto scongiurare, di ricorrere piuttosto alla formula della «partecipazione effettiva di tutti i *cittadini*...» (corsivo nostro). Un emendamento simile veniva proposto dall'onorevole Fabbri, per la ragione che «non è giusto,

anch'esso "occasione" di sviluppo della persona, indi svolgimento del principio personalista sancito nell'art. 2 Cost.²⁴¹ che passa attraverso la liberazione dal "bisogno"²⁴².

Può dirsi, dunque, con una sensibile dottrina, che, nel capoverso dell'art. 3 Cost., «trova espresso riconoscimento uno degli obiettivi fondamentali del diritto costituzionale europeo del secondo dopoguerra: [...] garantire ad ogni individuo le condizioni per poter concretamente esercitare tutti quei diritti di libertà e di partecipazione (all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese) che lo stes-

non corrisponde alla verità, implica un errore giuridico e politico, il pretendere di designare la generalità delle persone con l'epiteto di lavoratori, invece che con quello veramente universale ed assoluto e di tutti comprensivo di "cittadini". // Qualunque sia l'organizzazione dello Stato, anche la più socialista, la più comunista che si possa immaginare, gli appartenenti al complesso sociale saranno sempre contemporaneamente e dei lavoratori e delle persone che non lavorano; saranno delle persone che hanno già lavorato e che quindi hanno tutto il diritto di riposarsi, di andare in pensione, senza con ciò decadere dai diritti politici; saranno dei fanciulli, i quali hanno pieno diritto di cittadinanza fin dalla nascita; e, se non sembrasse una espressione troppo cerebrale, direi ancora prima della nascita, perché i nascituri, quando sono nell'utero materno, sono virtualmente già dei cittadini, a condizione di nascere».

²⁴¹ Come il Giudice delle leggi sembra esplicitare nella sent. n. 163/1983 (già richiamata), nella quale, al punto 6 del *Considerato in diritto*, rileva «che l'art. 3 della Costituzione attribuisce ad ogni cittadino il diritto fondamentale di realizzare lo sviluppo della sua personalità, il quale viene attuato, come è stato generalmente avvertito, principalmente attraverso il lavoro». E. VIVALDI, A. GUALDANI, *op. cit.*, pp. 123, 124, nell'aver l'art. 3, co. 2, Cost., rapportato i soli "lavoratori" alla partecipazione alla vita del Paese, ravvisano la particolare protezione accordata al lavoro in quanto «dimensione fondamentale dell'esistenza», che consente «la realizzazione materiale e spirituale della persona ed il suo inserimento nelle relazioni sociali», senza, però, che ciò possa «legittimare esclusioni dal pieno godimento dei diritti di cittadinanza ai danni di chi lavoratore non sia».

²⁴² Per comprendere la portata del principio personalistico «e, quindi, anche l'idea di persona su cui si fonda, con tutte le conseguenze che da ciò dovrebbero derivare», secondo A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2017², pp. 4, 5, «è necessario fare riferimento non solo all'articolo 2, ma anche al successivo articolo 3 ed al modo in cui il principio di eguaglianza sostanziale viene in esso declinato», in particolare là dove si prevede che il compito di «rimozione degli ostacoli economici e sociali sia rivolto a permettere "il pieno sviluppo della persona umana", liberandola, quindi, dal bisogno, dalla sofferenza, dall'emarginazione sociale, difficoltà economiche, ecc.».

so diritto costituzionale gli riconosce e che dovrebbero (a loro volta) consentirgli di realizzare nella maniera più piena *lo sviluppo della propria persona*²⁴³.

Dalle motivazioni che hanno ispirato i Costituenti a collocare il riferimento al lavoro nel contesto del secondo comma dell'art. 3 Cost., nonché dalla lettura sistematica dei primi tre articoli della Costituzione, l'essere lavoratore e come tale effettivamente partecipe del cuore pulsante del Paese, dell'«*organizzazione statale nel suo complesso*»²⁴⁴, risulta dunque una componente dello sviluppo della persona umana o, comunque, aspetto a questo indissolubilmente connesso. Ciò soprattutto a intendere la locuzione «persona umana», presente in quella disposizione, quale «l'uomo, come tale: l'uomo, cioè, nel senso più antico, assunto e precisato dagli ordinamenti e dalle dottrine privatistiche, come *persona fisica, individuo*, indipendentemente da qualsiasi specificazione o qualificazione, di fatto o di diritto»; ancora, quale classe di situazioni giuridiche soggettive alla quale è riconducibile anche la figura di cui all'art. 2 Cost., nei termini di «uomo» e di «singolo»²⁴⁵.

Tornando ora – dopo la disamina degli atti dell'Assemblea Costituente e le riflessioni che ne sono scaturite – sul punto dell'attuazione legislativa del disposto del secondo comma dell'art. 3 Cost., appare

²⁴³ A. GIORGIS, Sub Art. 3, 2° comma, cit., p. 93. Corsivi nostri.

²⁴⁴ C. LAVAGNA, *Basi*, cit., p. 807, che intende la locuzione riportata nel testo come «ricomprensiva dello Stato-governo e delle altre istituzioni». «All'art. 3², si parla, infatti», precisa l'A., «di *organizzazione politica, economica e sociale del paese*, con evidente riferimento a tutto il sistema di istituzioni, governative o meno, in cui si sostanzia l'organizzazione dello Stato-società» (*ibidem*).

²⁴⁵ L'art. 2 Cost. è, infatti, secondo C. LAVAGNA, *ivi*, p. 750, un altro dei «luoghi in cui la Costituzione tratta dell'uomo, come tale, con termini sia pure diversi, ma inequivoci». La classe di situazioni giuridiche soggettive interessate, sia per l'art. 2 Cost., sia per l'art. 3, co. 2, Cost., è quella degli «individui in genere» (*ivi*, pp. 749, 750), ulteriormente specificabile come «*situazioni giuridiche individuali*, inerenti alla *posizione generale dell'uomo nell'ordinamento statale*» (*ivi*, p. 753, come già riportato, *retro*, nota n. 226). Però, mentre in ordine all'art. 3, co. 2, Cost., essa si specifica ancora come sottoclasse di «situazioni giuridiche soggettive, di carattere generale [che] si impernano sul concetto di *uguaglianza*, o *parità*, (formale e sostanziale) e di *libertà* (sostanziale)», con riferimento, nello specifico, alla sola «parità sostanziale» (*ivi*, p. 755; cfr., ancora, *retro*, nota n. 226), in ordine all'art. 2 Cost., la sottoclasse di riferimento è invece «la prima, generalissima», che proprio dall'art. 2 Cost. «sorge» (*ivi*, p. 753).

maggiormente conforme allo spirito della disposizione un intervento pubblico che non sia “focalizzato” solamente sull’uno o sull’altro corno della sua seconda parte: sui soli impedimenti al pieno sviluppo della persona umana o unicamente su quelli alla effettiva partecipazione dei lavoratori.

La stretta contiguità dei due termini, la loro reciproca funzionalizzazione o – come si ritiene, invero, più aderente alla norma e alla sua genesi – il confluire della “partecipazione” nel processo di sviluppo della persona, richiede, piuttosto, una misura che contempli provvedimenti a supporto di quello sviluppo e del lavoro. Sarebbe necessaria, dunque, contestualità e unitarietà d’interventi, per il perseguimento dei due obiettivi, “diversi ancorché coordinati”, indicati nella disposizione; altrimenti detto, misure “complessive e complesse”, che prendano in carico la situazione di difficoltà del cittadino-uomo, nelle umane embricazioni delle contingenze di vita (*l’homme concret*) e del contesto di riferimento (*l’homme situé*)²⁴⁶.

Siffatto tipo di attivazione normativa appare anche maggiormente aderente alla definizione più compiuta ed “attuale” di povertà – ove si trattasse di una misura di contrasto ad essa –, quale mancanza non solo di beni materiali, ma anche bisogno esistenziale e sociale che il solo possesso di quei beni non è sempre in grado di evitare o di annullare²⁴⁷.

In questo, dunque, starebbe l’opportunità di un intervento attuativo del legislatore direttamente della disposizione che esprime il principio (di eguaglianza sostanziale), della stessa norma programmatica, dispiegandone, così, la valenza precettiva²⁴⁸. La norma *de qua* «invita»,

²⁴⁶ Della considerazione delle situazioni individuali e relazionali della persona nella loro concretezza, quale cifra propria della Costituzione repubblicana, si è già detto, *retro*, Capitolo I, par. 2.

²⁴⁷ Cfr., in proposito, Capitolo I, parr. 2 e 3.

²⁴⁸ Cfr., quanto detto, in proposito, *retro*, par. precedente. U. ROMAGNOLI, *op. cit.*, p. 167, ricorda come alla norma, «infilata nel mucchio delle disposizioni cd. programmatiche», per il primo decennio di vita, sia stato negato «il carattere della giuridicità», fino a che la Corte costituzionale non ne ha rotto «l’isolamento», pronunciando la “storica” sua prima sentenza – la n. 1 del 1956 –, con la quale ridimensionò «la portata della notissima distinzione tra disposizioni programmatiche e disposizioni precettive» (*ivi*, p. 172). La Corte, infatti, com’è noto, con quel pronunciamento ribadì la distinzione tra norme costituzionali da ritenersi «precettive di immediata attuazione» da

sì, «lo Stato ad operare contro la miseria e contro la ignoranza e contro il delitto e contro gli altri mali che degradano la dignità sociale dei cittadini», vale a dire, quella dignità che il primo comma dello stesso art. 3 Cost. afferma come «pari», «che in principio dovrebbe essere pari»²⁴⁹. Questa norma, però, fa di più che rivolgere ai pubblici poteri un mero “invito” ad intervenire, in quanto indica anche il “modo” (rimuovendo gli ostacoli) e l’“obiettivo” (il pieno sviluppo e l’effettiva partecipazione) del loro operare. Fornisce, sì, un “programma”, ma delineato e sistematico²⁵⁰, ponendo così i presupposti, per l’appunto, di una sua attuazione diretta.

Ciò, ovviamente, in aggiunta all’attuazione delle previsioni costituzionali di diritti sociali, sulle quali, invece, l’art. 3, co. 2, Cost., impegna il suo carattere orientativo²⁵¹, vuoi che siano volte a rimuovere gli im-

quelle da ritenersi «programmatiche», ma precisando che, in quest’ultima categoria, «sogliono essere comprese norme costituzionali di contenuto diverso: da quelle che si limitano a tracciare programmi generici di futura ed incerta attuazione, perché subordinata al verificarsi di situazioni che la consentano, a norme dove il programma, se così si voglia denominarlo, ha concretezza che non può non vincolare immediatamente il legislatore, ripercuotersi sulla interpretazione della legislazione precedente e sulla perdurante efficacia di alcune parti di questa; vi sono pure norme le quali fissano principi fondamentali, che anche essi si riverberano sull’intera legislazione».

²⁴⁹ C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell’art. 3 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954, p. 62.

²⁵⁰ Nella persona umana e nella sua dignità, L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 138, e nota n. 5, alla stessa pag., rinviene «un valore che già fornisce indicazioni certe sulle politiche da seguire, ulteriormente delineate dalla Costituzione già nei ‘Principi fondamentali’ (art. 3, comma 2), poi in vari altri luoghi», come «nel Titolo II (Rapporti etico-sociali) e nel Titolo III (Rapporti economici)», in particolare.

²⁵¹ Al collegamento tra i diritti sociali e questa disposizione si richiama S. GAMBINO, *“Costituzione, reddito minimo garantito, pilastro europeo dei diritti sociali”: osservazioni introduttive*, in *Citt. eur.*, n. 1/2019, pp. 43, 44, a motivare la «speciale forza assiologica» che li ispira, «volti come sono ad assicurare quella “rivoluzione promessa” di cui parlava Piero Calamandrei». Lo stesso condivide l’attualizzazione della riflessione di Costantino Mortati sul “lavoro nella Costituzione” «relativamente alla legittimità della previsione di censure costituzionali nei confronti della eventuale omissione del legislatore e, in questo stesso senso, alla natura (se non proprio *secundum*) almeno *praeter constitutionem* di misure economico/sociali volte ad assicurare il “risarcimento per mancato procurato lavoro” a chi non ha potuto godere delle opportunità di una piena occupazione idonea a soddisfare il proprio diritto al lavoro» (richiamando, dunque, C.

pedimenti al “pieno sviluppo della persona”²⁵², vuoi gli impedimenti all’“effettiva partecipazione” dei lavoratori²⁵³, vuoi che siano di attua-

MORTATI, *Il lavoro*, cit., p. 242 ss., e C. TRIPODINA, *Il diritto*, cit., che, part. pp. 134, 135, nota n. 164, si sofferma su questa riflessione del Costituente). Premesso, dunque, quel “collegamento”, da ciò discende, secondo l’A., la necessità di interrogarsi sulla corretta lettura dell’*incipit* dell’art. 3, co. 2, Cost., vale a dire se intendere “compito” «in termini di un mero ‘dovere’ della Repubblica e non piuttosto di forme maggiormente vincolanti». M. CAVINO, *Il diritto-dovere al lavoro* in F. Marone (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Collana del Gruppo di Pisa, Atti del Seminario di Napoli – 19 ottobre 2018, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 17, 18, rigetta, di contro, la concezione del reddito di cittadinanza quale «“necessità costituzionale”» che discenderebbe da un inadempimento della Repubblica di assicurare il lavoro, in quanto ritiene che il relativo diritto, così come «sancito dal primo comma dell’articolo 4 della Costituzione, non rappresenti il fondamento per positive pretese individuali ad ottenere un posto di lavoro». Si rivolge al legame tra l’art. 3, co. 2, Cost., ed il novero dei diritti sociali anche C. SALAZAR, ‘Reddito di cittadinanza’, ‘reddito minimo garantito’ e Costituzione: notazioni sparse (e qualche perplessità), in *Citt. eur.*, n. 2/2019, pp. 109, 110. All’A., infatti, anche in base alle affermazioni affidate dalla Corte costituzionale alla sentenza n. 10 del 2010, «sembra possibile affermare che, nel sistema dei diritti sociali protetti dalla Carta, a quelli scaturenti dall’art. 38 Cost. si aggiunge il diritto a ricevere prestazioni assistenziali che rispondono a bisogni primari». Rientrando, dunque, «tra i diritti sociali di cui il legislatore deve farsi carico, se ne ricava che, ex artt. 2 e 3 Cost., questo è tenuto a predisporre interventi volti ad alleviare le situazioni di grave debolezza e vulnerabilità sul piano sociale ed economico in favore di chiunque ne sia colpito, qualora esse siano tali da mettere a rischio la dignità della persona e si rivelino insufficienti le prestazioni già esistenti».

²⁵² Si rinvia agli esempi proposti, anche attraverso la giurisprudenza costituzionale esaminata, nel Capitolo primo e nei precedenti paragrafi di questo capitolo.

²⁵³ Come, ad es., le provvidenze «riguardanti la formazione ed il mantenimento della famiglia», richiamate da C. ESPOSITO, *Eguaglianza*, cit., p. 63, o la garanzia di esercizio dei diritti (sociali) all’istruzione, alla scuola, alla sicurezza sociale, richiamati, in proposito, da L. BASSO, *Per uno sviluppo*, cit., p. 11 ss. Ancora, la libertà sindacale, tutelata dall’art. 39 della Costituzione, che, pur riaffermando, «sul piano sindacale», appunto, «il principio generale di libertà associativa contenuto nell’art. 18 della stessa Costituzione» (sent. Corte cost. n. 15/1975, punto 2 del *Considerato in diritto*), vale a dire un tipico diritto di libertà civile, «rappresenta, nella sua stretta tipicità, un diritto sociale fondamentale» (A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 18). Difatti, poiché essa “chiama” le organizzazioni sindacali «anche a partecipare, sotto aspetti diversi, allo svolgimento della vita sociale ed economica del paese, attraverso il loro inserimento in enti pubblici, che, per la loro natura e le loro funzioni, perseguono finalità che si ricollegano, in qualche modo, al mondo del lavoro», allude ad una forma di partecipazione il cui fondamento è ravvisato dalla Corte costituzionale «nel secondo comma dell’art.

zione di norme ad ogni modo votate al “sociale”²⁵⁴. La sola attuazione di queste norme rischia, invece, di frammentare il disegno complessivo ed unitario del principio di eguaglianza sostanziale, di sbilanciare l’equilibrio dei suoi due “obiettivi”, di minare il valore aggiunto derivante dalla reciproca integrazione di questi, di disperdere in mille rivoli le risorse ad esso destinabili, quando pure non ne determinino «un cambiamento di segno della *totalità*»²⁵⁵.

3 della Costituzione che tende a consacrare l’eguaglianza sostanziale dei lavoratori e promuoverne l’effettiva partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale del paese» (sent. Corte cost. n. 15/1975, punto 2 del *Considerato in diritto*). Similmente, una successiva pronuncia connette l’art. 39 Cost. «sia al principio solidaristico, specificamente enunciato nell’art. 2 e matrice di molte altre disposizioni costituzionali; sia al principio consacrato nel secondo comma dell’art. 3 che, promuovendo l’eguaglianza sostanziale tra i lavoratori e la loro effettiva partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese, addita anche alle organizzazioni sindacali di rendersi, per la loro parte, strumenti di tale partecipazione, oltre che di tutela dei diretti interessi economici dei lavoratori» (sent. Corte cost. n. 334/1988, punto 2.4 del *Considerato in diritto*). Anche «lo sciopero» – il diritto che, tutelato dall’art. 40 Cost., «ha rappresentato uno dei punti di forza dei movimenti a favore del riconoscimento costituzionale dei diritti sociali dei lavoratori» (A. BALDASSARRE, *ibidem*) – risulta essere, secondo la lettura che ne dà la Corte costituzionale nella sent. n. 290/1974, «un mezzo che, necessariamente valutato nel quadro di tutti gli strumenti di pressione usati dai vari gruppi sociali, è idoneo a favorire il perseguimento dei fini di cui al secondo comma dell’art. 3 della Costituzione» (punto 3 del *Considerato in diritto*). Infine, il diritto dei lavoratori, di cui all’art. 46 Cost., a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende, quale «pretesa costituzionalmente qualificata» di partecipazione alla determinazione dell’indirizzo economico imprenditoriale, può essere ascritto anch’esso, come fa M. BENVENUTI, voce *Diritti*, cit., p. 254, all’effettiva partecipazione dei lavoratori all’organizzazione del Paese.

²⁵⁴ C. ESPOSITO, *Eguaglianza*, cit., p. 66, ad es., richiama la determinazione dei limiti alla proprietà terriera privata, al fine «di stabilire equi rapporti sociali», ex art. 44, co. 1, Cost., da realizzarsi «solo quando (e solo se) attraverso tali limitazioni i lavoratori delle terre delle singole regioni raggiungano tali posizioni da partecipare effettivamente ed attivamente alla vita del Paese...». Sul tema, v. anche C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull’art. 44 della Costituzione*, in *Riv. dir. agr.*, 1949, p. 157 ss., anche in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954, p. 181 ss. In riferimento alla «partecipazione di tutti i cittadini alla vita del Paese» (corsivo nostro), l’A. chiama in causa anche il criterio di progressività che ispira il sistema tributario, ex art. 53 Cost., ed i limiti alle successioni per causa di morte, ex art. 42, co. 4, Cost. (C. ESPOSITO, *Eguaglianza*, cit., p. 65).

²⁵⁵ U. ROMAGNOLI, *op. cit.*, p. 168, secondo il quale l’«autentica inflazione di interventi dei pubblici poteri (parziali, settoriali, microsezionali)» alla quale si è assistito ha

Va osservato, infine, che il testuale riferimento ai «lavoratori» che campeggia nell'art. 3, co. 2, Cost., non solo non si presta a ulteriori «settorializzazioni» al suo interno, come pure l'animato dibattito dottrinale che ne è seguito avrebbe potuto suggerire²⁵⁶, ma non sembra neppure circoscrivere i suddetti interventi di attuazione legislativa a favore di coloro che già svolgano un'attività lavorativa propriamente detta o che si rendano disponibili a svolgerla. L'art. 4, co. 2, Cost., ravvisa, infatti, il «dovere» di «ogni cittadino» (non necessariamente nello svolgimento di un «vero e proprio lavoro», bensì) nel compimento di «un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», da determinarsi, peraltro, in base alle sue «possibilità» e alla sua «scelta».

anzi riprodotto «ad un livello più alto e perciò sempre più difficilmente distinguibile gli «ostacoli di ordine economico e sociale che (limitano) di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini», artificiosamente allungando la scala delle gerarchie sociali e, in un gioco intricato di spinte e contro-spinte corporative, dividendo gli interessi di coloro che, secondo il costituente, devono poter *effettivamente* partecipare «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»».

²⁵⁶ Esso si è acceso soprattutto sulla opportunità di riferire il termine «lavoratori», di cui alla disposizione in parola, ai soli lavoratori subordinati. La posizione di C. ESPOSITO, *Eguaglianza*, cit., p. 63, è chiaramente intesa a rapportarlo a chiunque svolga un'«attività utile per il Paese»: convincimento, questo, che U. ROMAGNOLI, *op. cit.*, p. 194, critica aspramente, attribuendolo ad «un'intuizione puramente politica», quella del «pericolo insito nel fare del lavoro un titolo privilegiato di *status activae civitatis*». Sicché, all'interpretazione di Esposito egli ne contrappone «un'altra mirante a ritagliare» il concetto di «attività utile», «bruciandone le scorie interclassiste al fine di evitare l'annacquamento del criterio ordinante della trasformazione sociale» (*ivi*, p. 195). Prendendo le mosse dal convincimento di C. MORTATI, *Il lavoro*, cit., pp. 154, 155, secondo il quale il termine «lavoratore», nell'art. 3, co. 2, Cost., è sinonimo di lavoratore salariato, Romagnoli sostiene, dunque, che «le categorie sotto-protette di cittadini [siano] soltanto quelle assoggettate al setaccio dei medesimi meccanismi essenziali di sviluppo della società capitalistica che producono le disuguaglianze di fatto emblemizzate nel rapporto di lavoro operaio». Contempla, d'altro canto, la possibilità di espandere «il referente costituzionale» di tali categorie fino a conglobarvi quella «vasta [...] dei lavoratori autonomi e dei piccoli imprenditori» (U. ROMAGNOLI, *op. cit.*, p. 195). C. LAVAGNA, *Basi*, cit., p. 784, in proposito, chiarisce che la «soggezione economica» di tali lavoratori è conseguenza della «particolare struttura della loro organizzazione; la quale, per il fatto di non assumere vaste proporzioni e di disporre di scarsi mezzi finanziari (rispetto alle medie e grandi imprese) soggiace alla prevalenza organizzativa ed economica di queste ultime...».

Dal che è possibile evincere che lo svolgimento di un'attività "utile" per il Paese già renda il cittadino "meritevole" destinatario dell'opera della Repubblica a garanzia dell'effettività della sua partecipazione, *ex art. 3, co. 2, Cost.*²⁵⁷. Reciprocamente, anche la "sola" attività utile, pur sempre debitamente contestualizzata in una misura di attenzione complessiva per la persona, è in grado di contribuire ad un percorso di suo pieno sviluppo e di inserimento partecipativo nella vita del Paese.

Ancora di più è dato trarre, in questo senso, dall'art. 1, co. 1, Cost., quando fonda sul lavoro lo stesso carattere democratico della Repubblica, in questo connettendosi strettamente – nei termini già precisati²⁵⁸ – proprio al secondo comma dell'art. 3 Cost. Non è pensabile, infatti, che quel fondamentale connotato di democraticità sia rimesso ad una sola "classe", per quanto meglio connotata giuridicamente, socialmente preminente e numericamente prevalente. Neppure, correlativamente, può escludersi da quest'aspetto della forma dello Stato l'apporto di quanti non siano lavoratori, in quanto inoccupati, disoccupati, inabili e forse anche «oziosi»²⁵⁹. Tutti questi (ossia *anche* tutti questi)

²⁵⁷ Secondo C. ESPOSITO, *Eguaglianza*, cit., p. 66, in base all'art. 3, co. 2, Cost., spetta allo Stato realizzare «un minimo di giustizia sociale soprattutto per coloro che svolgono attività utile per il Paese» (corsivi nostri). Ed ancora, dello stesso A., a più chiaro intendimento, giova riprendere la precisazione che, «in una Costituzione che riconosce il valore dell'iniziativa privata, e che ritiene lavoro quello di chiunque svolga una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» – e qui l'Esposito richiama, rispettivamente, gli artt. 41 e 4 della Costituzione –, «la indicazione che lo Stato deve creare tale situazione che tutti i lavoratori possano partecipare alla organizzazione politica, economica e sociale del paese, può solo intendersi nel senso che si vogliono particolarmente tutelati coloro che svolgono una attività utile per il Paese di fronte agli inattivi ed agli inetti, ma non mai nel senso che si voglia stabilire una particolare tutela dei soli lavoratori nel senso volgare, corrente, politico o classista del termine» (*ivi*, p. 63). Secondo P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da Antonio Cicu, Francesco Messineo e continuato da Luigi Mengoni, vol. XXVII, t. 2, Giuffrè, Milano, 1996, p. 1, qualunque attività dell'uomo, purché concorra al progresso della società, è da ricomprendersi nell'ampio concetto di lavoro.

²⁵⁸ V., *retro*, Sezione I, par. 1, di questo Capitolo.

²⁵⁹ Si riprende il termine a cui ricorse l'onorevole Calamandrei, nella seduta dell'Assemblea Costituente del 4 marzo 1947, nel commentare l'art. 31 del Progetto di Costituzione, che, tra l'altro, poneva in capo ad ogni cittadino «il dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra allo sviluppo materiale o spirituale della società, conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta...», formulazione

sono, infatti, comunque cittadini e, per questo solo, necessariamente partecipi dell'incedere politico, economico e sociale del Paese. Tale considerazione sembra tanto più fondata se si considera che l'eguaglianza formale, sancita nel primo comma dell'art. 3 Cost., impone che nessuna distinzione di condizioni sociali (tra l'altro) infici la pari dignità e l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge: «evidentemente, quello che è così solennemente proclamato non può essere annullato dalla disposizione che segue immediatamente»²⁶⁰.

3. *Il bisogno alla luce del principio di pari dignità sociale*

La proclamazione della «pari dignità sociale» di tutti i cittadini²⁶¹, contenuta nel primo comma dell'art. 3 Cost., dev'essere coerente con quella di eguaglianza sostanziale di cui al secondo comma dello stesso articolo. Ciò in ragione della prossimità del riferimento, indi della lettura sistematica che si deve alla disposizione; ma anche alla stessa nell'intero contesto costituzionale, in ispecie nell'ambito dei Principi fondamentali e, più in particolare, in combinato con la norma che immediatamente la precede, alla quale fanno capo il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo.

che, almeno per questa parte, non si discosta sostanzialmente dalla dizione dell'art. 4, co. 2, Cost., così come sarebbe stato poi approvato. Ebbene, gli «oziosi», quelli che «vivono di rendita» e quanti «vivono sul lavoro altrui» potranno dire – questo il timore che Calamandrei esprime in tono ironico – «che il vivere senza lavorare, il vivere di rendita, non sarà un'attività, ma è certamente una funzione. E siccome ognuno può dedicarsi, dice l'articolo, alla funzione che meglio corrisponde alle proprie possibilità e alla propria scelta, essi hanno preferito la funzione di non lavorare, e quindi hanno pieno diritto di cittadinanza nella Repubblica Italiana...».

²⁶⁰ C. ESPOSITO, *Eguaglianza*, cit., p. 63.

²⁶¹ Sulla quale v. le riflessioni di A. BARBERA, *Pari dignità sociale e valore della persona umana nello studio del diritto di libertà personale*, in *Iustitia*, 1962, p. 34 ss.; C. ROSSANO, *op. cit.*; G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in G. Zangari (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1974, p. 1089 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Sub Art. 3*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Cedam, Padova, 1990, p. 16 ss.; M. R. MARELLA, *Il fondamento sociale della dignità umana. Un modello costituzionale per il diritto europeo dei contratti*, in *Riv. crit. dir. priv.*, n. 1/2007, p. 67 ss.; M. RUOTOLO, *Eguaglianza*, cit., p. 12 ss.; A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, p. 1 ss.

La collocazione del principio di pari dignità sociale nell'art. 3 Cost., complessivamente inteso, lo rende, piuttosto, «cerniera valoriale»²⁶² tra le due connotazioni del principio di eguaglianza, quella formale e quella sostanziale, promuovendone la «complementarietà»²⁶³:

²⁶² Cfr. M. LUCIANI, voce *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, UTET, Torino, 1991, p. 382.

²⁶³ Tale «complementarietà», invero, si appalesava già nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente e ivi prendeva forma, a partire dal portato politico-ideologico di ciascuno dei due commi dell'art. 3 Cost. Nel commentare il secondo, una sensibile dottrina definisce «sincera» la nostra Costituzione, «perché, subito dopo aver proclamato», nel primo comma di detto articolo, «che tutti i cittadini sono liberi e uguali di fronte alla legge, non esita ad esibire di se stessa un'immagine apertamente dissociata, ammettendo che la società è fondata sulla diseguaglianza di fatto» (U. ROMAGNOLI, *op. cit.*, p. 165). Il distinguo tra «libertà positiva», vale a dire il «possedere i mezzi per fare alcunché», e «libertà negativa», quale «situazione di non impedimento», sta dunque «sullo sfondo» dell'interpretazione del secondo comma dell'art. 3 Cost. (*ivi*, p. 178). L'ontologica opposizione tra le due accezioni di libertà si scioglie nella rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale ad opera della Repubblica; sicché, assicurando a tutti i cittadini «i mezzi per fare» (eliminando, cioè, il primo impedimento all'esercizio dei diritti: quello che deriva, non dalle connotazioni del diritto stesso, ma dalla realtà delle diseguali condizioni di vita, economica e sociale, in particolare), le libertà negative riconosciute dall'ordinamento acquistano eguale, effettiva valenza per tutti i cittadini. Nella disposizione costituzionale in parola, si possono pertanto leggere, «in trasparenza», due opposti modelli di struttura socio-economica e socio-istituzionale. L'uno è quello della democrazia formale, che non viene espressamente evocato, ma viene rifiutato (e dunque evocato in negativo) attraverso l'accoglimento dell'altro ed opposto modello di democrazia reale. Questo, come osserva A. PREDIERI, *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II: *Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 399, è quello dell'autogoverno del popolo, prefigurato espressamente, pur solo come obiettivo da raggiungere, non essendo ancora instaurato. La sua attuazione è affidata, appunto, alla rimozione degli ostacoli, economici e sociali, che impediscono ai cittadini di svilupparsi pienamente come persone e di partecipare effettivamente alla vita del Paese, pena il mancato esercizio della sovranità del popolo, dunque la realizzazione di una democrazia solamente formale. «Si direbbe», dunque, «che nell'art. 3 2° comma l'esperienza storica liberale e democratica, da cui è nata la costituzione, quasi rinneghi se stessa» (U. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, 1966, Il Mulino, Bologna, p. 390). La stessa ispirazione del comma *de quo*, proveniente da un professore socialista – il riferimento è a Massimo Severo Giannini – si rifaceva «alla critica, propria della tradizione socialista, del carattere meramente formale della eguaglianza garantita dalle costituzioni borghesi» (S. CASSESE, *L'eguaglianza*, *cit.*, p. 9). Come ricorda una dottrina che ha ricostruito le posizioni

entrambe, infatti, «riconoscono il loro nucleo di valore essenziale» nella “dignità umana” e nell’autorealizzazione personale»²⁶⁴. Cosicché, mentre l’eguaglianza formale²⁶⁵ «pone un divieto (negativo) di discriminare arbitrariamente tra cittadino e cittadino, garantendo così una “pari dignità sociale”», l’eguaglianza sostanziale «autorizza i poteri pubblici, e in primo luogo il legislatore, a operare interventi positivi diretti a creare condizioni effettive per un’*equal liberty*»²⁶⁶.

assunte, nel corso del dibattito in Assemblea Costituente, sull’opportunità di inserire, nella Carta fondamentale, il principio di eguaglianza sostanziale, gli esponenti liberali espressero contrarietà, per timore che un eccessivo intervento dello Stato nella società potesse inficiare la garanzia di una piena libertà individuale, ed anche i rappresentanti dell’Uomo Qualunque manifestarono opposizione (A. GIORGIS, *Sub Art. 3, 2° comma*, cit., p. 95). D’altro canto, la stessa configurazione del secondo comma dell’art. 3 Cost. sotto forma di norma programmatica fu un atto di prudenza rispetto ai timori che l’Assemblea avrebbe potuto altrimenti nutrire riguardo ad una «prospettiva eversiva» che vi si celasse. La soluzione assunta da Basso e da Giannini fu dunque nel senso «di scindere la norma in due parti, la prima dedicata all’uguaglianza formale [...], la seconda, enunciata come norma programmatica o, secondo altri, di direttiva istituzionale, dedicata all’uguaglianza sostanziale». D’altro canto, «non era pensabile», avrebbe osservato lo stesso Giannini, un trentennio dopo la sua esperienza alla Costituente, «una norma di garanzia dell’uguaglianza economica e sociale, che presupponeva un tipo di Stato allora e anche oggi inesistente» (M. S. GIANNINI, *Costituzione*, cit., p. 455). La posizione degli esponenti della Democrazia cristiana, del Partito comunista e del Partito socialista fu del tutto favorevole all’accoglimento del principio, da sancirsi nei primi articoli della Costituzione. «L’idea di eguaglianza sostanziale, nata da una radice socialista, ma ispirata al liberismo-socialismo fabiano», riuscì a soddisfare pure le «posizioni del mondo cattolico progressista» e fu accolta anche dai comunisti, anche se questi seguirono più a distanza, «forse perché legati all’idea che l’eguaglianza potesse essere il frutto soltanto di un evento rivoluzionario» (S. CASSESE, *L’eguaglianza*, cit., pp. 10-12). Questa, infine, fu la posizione che prevalse, nella convergenza delle visioni, portando all’approvazione dell’attuale testo dell’art. 3 Cost.

²⁶⁴ A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 12.

²⁶⁵ Sulla quale v. A. S. AGRÒ, *Sub Art. 3, 1° comma. Principi fondamentali. Art. 1-12*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna - Soc. ed. del Foro italiano, Roma, 1975, p. 123 ss.

²⁶⁶ A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 12. Similmente, per B. CARAVITA, *Oltre*, cit., p. 64, «l’effettivo godimento ed esercizio dei tradizionali diritti di libertà e dei diritti di partecipazione politica non è assicurato se non togliendo dal “bisogno” economico; l’esercizio e il godimento delle “libertà di” è assicurato solo garantendo adeguate “libertà da”».

Quella formula, dunque, pur collocata nel primo comma dell'art. 3 Cost., condivide del successivo il carattere di "tensione" ad un modello di società "che ancora non è", ma "che si vuole che sia"²⁶⁷. Della locuzione (invero, quella di «uguale trattamento sociale», iscritta nell'originaria formulazione dell'art. 3, co. 1, Cost.²⁶⁸, ma che, in seguito, in buona sostanza, sarebbe stata sostituita dall'attuale), infatti, nella seduta della I Sottocommissione dell'11 settembre 1946, l'onorevole Moro manifestava l'intento di «mettere in luce il *carattere dinamico* che deve avere lo Stato democratico». Similmente, in un intervento di poco precedente, l'onorevole Togliatti aveva precisato che, con quella dizione, si voleva «esprimere la tendenza della nuova Costituzione ad *incanalare* lo sviluppo della nostra società verso una maggiore eguaglianza»²⁶⁹.

Sicché, la dignità del cittadino non solo è *staticamente* pari, «davanti alla legge», ma deve anche essere *costantemente* mantenuta tale, attraverso il «compito della Repubblica». Così deve mostrarsi, inoltre, nell'ambito comunitario, in quanto sociale, invero, in questo modo, il carattere democratico dell'ordinamento.

Qui sovviene decisamente un'altra "complementarietà" richiesta dalla formula della pari dignità sociale: quella con il principio personalista di cui all'art. 2 Cost., indi con l'idea, ad esso sottesa, di «uomo che non è soltanto singolo, che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello Stato». Posta a base dell'ordinamento, quest'idea ne garantisce la democraticità, poiché solo «lo Stato veramente democratico riconosce e garantisce non soltanto i diritti dell'uomo isolato, che sarebbe in realtà una astrazione, ma i diritti dell'uomo associato, secondo una libera vocazione sociale»²⁷⁰.

²⁶⁷ Cfr., *retro*, Sezione II, par. 1, di questo Capitolo, quanto detto riguardo all'art. 3, co. 2, Cost.

²⁶⁸ L'allora art. 2 del Progetto di Costituzione, come elaborato dagli onorevoli La Pira e Basso.

²⁶⁹ Corsivi nostri. Le citazioni sono tratte dal Resoconto sommario della seduta della I Sottocommissione della Commissione per la Costituzione indicata nel testo.

²⁷⁰ Dall'intervento dell'onorevole Moro, svolto nel corso della seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente, del 24 marzo 1947, quale firmatario di quell'emendamento all'originaria formulazione dell'art. 6 del Progetto di Costituzione, che, infine approvato, costituisce, sostanzialmente, l'attuale enunciazione dell'art. 2 Cost.

È con queste connotazioni che la pari dignità sociale segna la “modalità” attraverso la quale l’eguaglianza sostanziale dev’essere perseguita dai pubblici poteri. Non in qualunque modo, non con qualunque mezzo, non con qualsiasi intervento purché sia, ma con modi, mezzi ed interventi dignitosi per il cittadino come singolo e come “persona sociale”. Interventi, dunque, che lo pongano, sì, nella condizione dalla quale egli sia in grado di godere delle libertà e di far valere i diritti, di fronte alla legge, come tutti gli altri (*id est*, “egualmente e senza distinzioni”, secondo il principio di eguaglianza formale), ma sempre che tale situazione sia anche dignitosa al pari di quella goduta dagli altri cittadini (*id est*, realizzando la «pari dignità sociale»). Non, dunque, eguaglianza nel senso della sola paritaria possibilità di fatto (*eguaglianza sostanziale*, ex art. 3, co. 2, Cost.) di esercitare quei diritti formalmente proclamati eguali, per tutti, davanti alla legge (*eguaglianza formale*, ex art. 3, co. 1, Cost.), ma anche nel senso di esercitarli da una situazione di dignità eguale a quella goduta dagli altri membri della comunità, da cui consegua, cioè, la medesima considerazione relazionale (*pari dignità sociale*, ex art. 3, co. 1, Cost.): possibilità, alfine, pari e parimenti dignitose (*pari dignità nella pari eguaglianza*, ex art. 3 Cost., complessivamente inteso).

In sintesi, la triangolazione tra la proclamazione della pari dignità sociale, il principio di eguaglianza formale e quello di eguaglianza sostanziale richiede che l’attuazione di quest’ultimo si sostanzi in modi tali da non ledere o depotenziare quella proclamazione di dignità, nella pluralità dei suoi significati²⁷¹, alla quale così strettamente i Costituenti hanno inteso raccordarlo.

²⁷¹ Non sfugge che il termine “dignità” compare anche in altre disposizioni costituzionali, oltre che nell’art. 3, co. 1, Cost., e che, in ciascuna di esse possa assumere accezioni diverse, come ritiene A. PIROZZOLI, *La dignità dell’uomo. Geometrie costituzionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, p. 74 ss. Così, nell’art. 36, co. 1, Cost., in riferimento al diritto del lavoratore ad una retribuzione «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa», potrebbe attenersi ad una dimensione più “intima”, relativa alla conduzione della vita della persona e delle sue più strette relazioni affettive e di consanguineità; nell’art. 41, co. 2, Cost., rispetto all’iniziativa economica privata, che non deve svolgersi «in modo da recare danno [...] alla dignità umana», si configurerebbe, invece, essenzialmente come limite all’autonomia privata (in questo senso, v. U. NATOLI, *Limiti costituziona-*

In pratica, per l'aspetto di nostro interesse, questa conclusione dovrebbe orientare il legislatore ad assumere rimedi allo stato di indigenza che non contemplino condizioni stringenti od umilianti. Il cittadino in difficoltà non dovrebbe trovarsi nell'esigenza di accettare condizioni di accesso al "beneficio" non rispettose delle sue concezioni di vita, delle sue attitudini, della sua formazione.

La dignità sociale, in questo caso, sta in una scelta non condizionata, pena la mera sostituzione di un bisogno ad una necessità. Basti pensare all'accettazione di una proposta lavorativa (nell'ambito, ad esempio, di una misura di contrasto alla povertà connessa alla promozione del lavoro), pur non corrispondente alla propria formazione o eccessivamente distante dai luoghi di radicamento, a cui si subordini il riconoscimento del beneficio (di carattere economico o consistente in altro tipo di vantaggio o di prestazione). A maggior dire, se si considera, come già rimarcato, che l'art. 4, co. 2, Cost., rapporta il dovere del cittadino di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società alle sue possibilità e alla sua *scelta*. Ove il riconoscimento di quel beneficio fosse rapportato allo svolgimento di un'attività lavorativa o socialmente utile che sia posta come condizione senza alternative di maggiore soddisfazione – una scelta obbligata, insomma, e pertanto una "non scelta" – perpetrerebbe una violazione anche di questa disposizione costituzionale.

Le misure di contrasto alla povertà dovrebbero invece sempre consentire l'autodeterminazione o, se si vuole, la «libertà di dire di "no"»²⁷² ad offerte di lavoro o *similia* che la persona non reputi adeguate a sé, almeno non nella fase della vita in cui queste le vengano prospettate²⁷³. Questo non significa, d'altro canto, che il rispetto della

li dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro, vol. I: *Introduzione*, Giuffrè, Milano, 1955, p. 105).

²⁷² C. OFFE, *Basic income e contratto di lavoro*, in Basic Income Network Italia (a cura di), *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, Manifestolibri, Roma, 2009, p. 24.

²⁷³ Cfr. G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2017, che, nei Capp. IV e V, passando in rassegna le politiche sul reddito, rispettivamente in Italia e in Europa, rileva che il diritto al reddito è per lo più condizionato allo svolgimento di attività di reinserimento nel mondo del lavoro del richiedente, non permettendo, così, né l'autodeterminazione del cittadino, né la sua realizzazione

dignità del lavoratore (o proponentesi tale) debba tradursi in un'assoluta rimessione alla volontà del singolo e ciò in ragione del rilevante interesse pubblico che l'"intermediazione dello Stato" svolge in questo settore. Valgano, in proposito, *mutatis mutandis*, le argomentazioni svolte dalla Corte costituzionale, alla metà degli anni Ottanta, in merito alla disciplina del collocamento²⁷⁴.

Conferente col tema della possibile violazione della dignità del cittadino, insito negli interventi di contrasto alla povertà, è l'osservazione

personale. Questa condizione rischia piuttosto, secondo l'A., di trasformarsi in uno strumento di controllo sociale. In qualche modo afferente al tema, è la riflessione di E. Rossi, *Prestazioni sociali con "corrispettivo"? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, in Fondazione Emanuela Zancan (a cura di), *Vincere la povertà con un welfare generativo*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 103 ss., che s'interroga sulla fattibilità, in punto di coerenza giuridica, di una proposta di previsione legislativa che colleghi l'erogazione di una prestazione da parte del sistema integrato pubblico-privato ad una «"attivazione"» del destinatario, «nei termini di un impegno sociale» che sia di vantaggio per la collettività.

²⁷⁴ Dalla sent. Corte cost. n. 248/1986 emerge che «l'ingerenza dello Stato nella fase di formazione del rapporto di lavoro, anche se importa compressione di alcuni aspetti dell'autonomia privata, si giustifica anche per il rilevante interesse pubblico all'occupazione ed al controllo della domanda e dell'offerta di lavoro, per le scelte di indirizzi di politica economica collegate strettamente al processo produttivo di cui sono elementi essenziali le forze del lavoro» (punto 4 del *Considerato in diritto*). Né «l'attuale sistema», precisava la Corte più di trent'anni or sono, lede «la personalità e la dignità del lavoratore garantita dall'art. 2 Cost. perché gli assicura una tutela certa ed imparziale, impedendo contrattazioni dannose ed esose che, comunque, importerebbero lo sfruttamento del suo stato di bisogno, mentre risulta sufficientemente rispettata la sua scelta dell'attività di lavoro» (punto 7.2 del *Considerato in diritto*). All'osservazione del giudice *a quo* relativa agli altri Stati membri dell'allora C.E.E., nei quali «la funzione pubblica del collocamento, pur essendo istituzionalmente prevista come necessaria, non preclude al datore di lavoro di scegliere il contraente nelle apposite liste né di rifiutare motivatamente l'assunzione di colui che gli viene avviato dall'ufficio di collocamento» (punto 1 del *Ritenuto in fatto*), la Corte replicava richiamando «le differenziazioni del sistema del nostro paese rispetto a quello di altri paesi, specie della Comunità Economica Europea». Queste diversità, che pure «non hanno mai dato luogo a sostanziali controversie in sede comunitaria, trovano ampia giustificazione», infatti, «nelle differenti condizioni del mercato del lavoro del paese ed, in particolare, nel profondo squilibrio tra domanda ed offerta di lavoro onde la necessità di un controllo pubblico anche per prevenire ed eventualmente reprimere gli abusi e l'odioso sfruttamento del bisogno» (punto 4 del *Considerato in diritto*).

critica di una dottrina circa la scelta terminologica operata dal legislatore al varo della cd. *Social card*, vale a dire di “concessione”²⁷⁵ piuttosto che di “diritto” (termine invece adoperato dall’art. 38 Cost., al quale pure quella misura veniva rapportata²⁷⁶): preoccupante indice di un percorso, già avviato, di depotenziamento dell’attuazione dei diritti sociali²⁷⁷, al punto da potersi configurare il riapparire della «carità di Stato»²⁷⁸. La questione non è, infatti, puramente terminologica ma sostanziale, in quanto «un “beneficio concesso” sarebbe sempre revocabile»²⁷⁹, a differenza di un “diritto spettante”. Corrispondentemente, anche nella sua (irrisoria) entità monetaria, come nei criteri d’individuazione dei beneficiari, questa *Carta Acquisti* palesava i caratteri della “carità”²⁸⁰.

²⁷⁵ L’art. 81, co. 32, della l. n. 133/2008, di «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», disponeva che, «in considerazione delle straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati, al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno e su domanda di queste, è concessa ai residenti di cittadinanza italiana che versano in condizioni di maggior disagio economico, individuati ai sensi del comma 33, una carta acquisti finalizzata all’acquisto di tali beni e servizi, con oneri a carico dello Stato» (corsivi nostri). Di questa legge si è peraltro già detto, quale oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, deciso con la sent. Corte cost. n. 10/2010, per la quale v., *supra*, par. 2.a) di questo Capitolo.

²⁷⁶ Dalla Corte costituzionale, nella sent. n. 10/2010, al punto 6.4 del *Considerato in diritto*.

²⁷⁷ V. C. PINELLI, «*Social card*», o del ritorno alla carità di Stato, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. III: *Dei diritti e dell’eguaglianza*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 1178, 1179. L’A. si pone, così, in continuità con la preoccupazione a suo tempo espressa da L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, n. 1/1995, p. 36 ss., per il teso rapporto tra Stato sociale e Stato di diritto nell’Italia repubblicana. Il primo tende infatti ad acquisire una fisionomia autoritaria – da ricondursi alla costruzione dello Stato amministrativo sul piano della prassi istituzionale –, divenendo, per questo, incompatibile con il secondo.

²⁷⁸ C. PINELLI, *op. cit.*, p. 1178. Nella misura in oggetto, G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l’Italia e per l’Europa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2011, p. 95, riconosce la «configurazione tipica del “conservatorismo compassionevole”».

²⁷⁹ C. PINELLI, *op. cit.*, p. 1188.

²⁸⁰ Nella descrizione che ne fornisce S. GIUBBONI, *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica*, in *Citt. eur.*, n. 2/2019, p. 90, è racchiuso tutto il “valore” di «spet-

Anche il solo dato linguistico, comunque, sarebbe di per sé sufficiente a ledere la *dignità* dei cittadini ai quali la norma si rivolge, nella sua dimensione *sociale*. Lungi dal considerarla *pari*, come la Costituzione vuole che sia, la svislisce, infatti, proprio in coloro che si trovano nelle condizioni di difficoltà che la Repubblica ha il compito di risolvere per sostanziare l'eguaglianza. Questi cittadini rimangono umiliati, insomma, dall'«atteggiarsi caritatevole» di quella stessa norma che, provvedendo al loro bisogno, traendoli da una povertà – in questo caso decisamente di mezzi²⁸¹ –, dovrebbe parificarli agli altri, in condizioni (materiali) e in dignità.

Colpisce, piuttosto, come la dignità nella sua dimensione *sociale*, così mortificata dalla lettera della legge, nella sua dimensione *umana*, diventi invece centrale, forse anche sovraesposta, nell'argomentare della Corte costituzionale (nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di quella disciplina, con la già citata sentenza n. 10 del 2010²⁸²), quasi si tratti di due categorie distinte e non, piuttosto, di due declinazioni della stessa affermazione di primazia della persona.

Al di là di questa patente contraddizione, certamente non imputabile al pronunciamento *de quo*, è invece apprezzabile il duplice passag-

giacolare regresso» che questo provvedimento ha rappresentato «persino rispetto alle modeste iniziative sino ad allora assunte dal nostro legislatore nazionale». La *Social card*, osserva l'A., ha costituito «una delle misure più ideologiche, inique e stigmatizzanti della ingloriosa storia recente dell'assistenza sociale italiana: una versione becera e populistica di *welfare* compassionevole concettualmente agli antipodi, non si dice solo della logica dell'art. 38 Cost., ma della stessa filosofia euromunitaria della lotta contro la povertà. [...] Di importo risibile ed offensivo, la misura abbandonava, infatti, qualunque prospettiva di inclusione sociale dei suoi beneficiari – una ristretta platea di poveri assoluti, individuati con criteri categoriali fortemente stigmatizzanti –, limitandosi alla concessione di un modestissimo aiuto economico, palesemente insufficiente a sostenere persino il soddisfacimento dei bisogni primari cui essa era asseritamente preordinata (tramite l'acquisto, appunto, di generi alimentari)».

²⁸¹ Si tratta, infatti, di un bisogno basilare, di tipo alimentare. Anche la Corte costituzionale non manca di evidenziare che la legge in parola ha istituito un «fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze *prioritariamente* di natura alimentare e *successivamente* anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» (punto 3 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 10/2010. Corsivi nostri).

²⁸² Già richiamata, infatti, *retro*, in questo Capitolo, *Sezione II*, par. 1. Per i vari commenti a questa pronuncia, si rinvia, pertanto, a quelli già indicati, *retro*, nota n. 205.

gio contestualmente operato dalla Consulta, al punto 6.3 del *Considerato in diritto* della sentenza²⁸³: ora, un diritto viene qualificato come «fondamentale» in quanto intestato a soggetti che versano «in condizioni di estremo bisogno»; ora, lo stesso viene decisamente ricondotto al «nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana»²⁸⁴ e alla sua «tutela», anzi, per dire più esattamente, all'effettività di questa. In tal modo, la Corte pone il principio di dignità umana a tutela (effet-

²⁸³ Con la seguente, testuale espressione, relativa alla previsione ed alla diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che alla fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione: «un tale intervento da parte dello Stato deve [...] ritenersi ammissibile, nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di *assicurare effettivamente la tutela di soggetti* i quali, versando in *condizioni di estremo bisogno*, vantino un *diritto fondamentale* che, in quanto *strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana*, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni» consistenti in una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa, «deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo» (corsivi nostri). Invero, nell'*incipit*, che di seguito si riporta, dello stesso punto del *Considerato in diritto*, vale a dire il punto 6.3, la Corte, in base al riparto operato dall'art. 117 Cost., riconosce la competenza legislativa regionale rispetto all'ambito materiale interessato, in quanto l'erogazione della prestazione *de qua* «non è compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, ma costituisce un *intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto*», appunto, «*di una competenza residuale regionale*». Purtuttavia, conclude la Corte, «la finalità delle disposizioni impugnate e l'ambito sul quale esse incidono non consentono [...] di negare il potere del legislatore statale di realizzare l'intervento in esame» (corsivi nostri). La Corte avrebbe poi ribadito queste motivazioni a supporto dell'intervento statale in occasione del giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 60, co. 1, del d.l. n. 5/2012, concernente la «Sperimentazione finalizzata alla proroga del programma "carta acquisti"», definito con la sent. n. 62/2013).

²⁸⁴ Per C. TRIPODINA, *Il diritto*, cit., p. 218, questi espliciti riconoscimenti costituiscono «l'elemento più notevole» della sentenza, sebbene la dottrina abbia evidenziato soprattutto gli aspetti inerenti al riparto di competenza tra Stato e Regioni, come in essa operato, a netto sfavore dell'autonomia regionale. Invero, le due asserzioni procedono parallele, in importanza e in novità, funzionalmente connesse, come sono, nel percorso argomentativo dispiegato nella sentenza. Infatti, è proprio in ragione della riconducibilità del bisogno in questione al nucleo irrinunciabile della persona umana che, secondo la Corte, l'individuazione della competenza legislativa in merito va ascritta allo Stato e non alla Regione. Cfr., a riguardo, i passaggi della sentenza riportati alla nota precedente.

tiva) dell'uomo bisognevole (seppure estremamente bisognevole), del cittadino povero (in quanto privo di beni materiali di primaria importanza), del relativo diritto sociale da questi vantato²⁸⁵ e del corrispondente dovere di prestazione dello Stato²⁸⁶. S'invera, in questo modo,

²⁸⁵ Delle disposizioni oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, la Corte evidenzia che «non si limitano alla mera enunciazione del proposito di destinare risorse per una finalità genericamente indicata. Esse prevedono, infatti, una provvidenza a tutela di un *diritto sociale* e disciplinano in dettaglio l'attuazione di tale misura» (punto 6.2 del *Considerato in diritto*. Corsivi nostri).

²⁸⁶ Proprio il riconoscimento della competenza legislativa statale anziché quella regionale (pur essendo riconducibile la disciplina in oggetto all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, di competenza residuale regionale), costituisce il *proprium* e la *novità* della sent. Corte cost. n. 10/2010, che si spinge fin quasi ad un punto di "rottura" con il riparto di competenza come previsto in Costituzione. A tal fine, essa arriva «a ribaltare», in un certo senso, l'approccio normalmente seguito nella propria giurisprudenza, col procedere non per «via induttiva» (dalla normativa all'accertamento della sussistenza dei LEP), ma «per via deduttiva» (dalla «situazione di bisogno» ai LEP)», come osserva L. TRUCCO, *op. cit.*, p. 65. Ciò in nome del «nobile [...] fine perseguito dalla Corte, che sembra essere quello di proteggere la dignità umana al di là di ogni formalismo», così fondando «una vera e propria *deroga* al principio di leale collaborazione» (F. SAITTO, *op. cit.*, p. 192) e facendo assumere alla «determinazione dei lep» «una portata "totalizzante"» (C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Reg.*, n. 4/2010, p. 946). A quest'ultimo riguardo, A. RUGGERI, «*Livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*», in *Forum Quad. cost. Rass.*, 2010, pp. 1, 2, osserva che la Corte «si è trovata obbligata a far luogo ad una vistosa torsione di una competenza pure dotata di somma duttilità, quali in genere sono quelle "trasversali" dello Stato: una torsione, in ultima istanza, giustificata (ed anzi imposta) dagli artt. 2 e 3, II c., *commutandosi in tal modo talune norme di valore (anzi, proprio le più espressive norme di valore contenute nella Carta) in norme sulla produzione giuridica*. E così il potere dello Stato di fissare i "livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti, di cui alla lett. m) del II c. dell'art. 117, è stato sollecitato ad esasperate manifestazioni, l'astratta definizione dei livelli stessi convertendosi nella previsione e concreta erogazione di una provvidenza». Come precisa C. PANZERA, *I livelli*, cit., p. 946, infatti, «lo Stato [...] nel caso specifico non solo determina gli *standard* qualitativi e quantitativi di una prestazione concernente un diritto sociale, ma anche ne disciplina in dettaglio i singoli aspetti con atti regolamentari e amministrativi, ne dispone il finanziamento in modo mirato con l'istituzione di un apposito fondo vincolato e provvede concretamente persino all'erogazione diretta». Ma «qui non è il rapporto Stato/regioni che interessa, ma [...] la preminenza dei diritti sociali»: qui, come altrove (v. anche la sent. Corte cost. n. 62/2013), infatti, «la giurisprudenza costituzionale conferma

nella vicenda²⁸⁷, l'idea di uomo, non solo singolo ma anche società, accolta in seno all'Assemblea Costituente²⁸⁸.

Considerazioni di sintesi

La lettura delle norme della Carta costituzionale, a guardare all'ampio ventaglio che si apre all'indagine condotta sulla povertà attraverso una lente multidimensionale, ci disvela, infine, tutta la complessità del «compito della Repubblica». Esso non si esaurisce nell'assicurare un lavoro adeguatamente retribuito o, quantomeno, secondo l'acquisita interpretazione dell'art. 4 Cost., nel perseguire politiche che tendano alla piena occupazione²⁸⁹ e neppure nella garanzia dell'assistenza e del mantenimento. Comprende, piuttosto, anche la necessità di plurimi interventi di «sollevamento» da situazioni di bisogno non solamente materiale, comunque tesi, in ultima istanza, allo sviluppo della persona del cittadino, nel rispetto della sua pari dignità sociale.

La complessità di fattori e di rimedi che si rendono necessari richiede a più forte ragione di uscire da una logica esclusivamente lavoristica, quale unica in grado di assicurare l'emancipazione dell'individuo²⁹⁰. In questo, sovengono i molteplici articoli della Parte I della Carta costituzionale, richiamati nei paragrafi iniziali di questo Capitolo²⁹¹, che non riguardano lo *status* di lavoratore, ma anche disposizioni

il rilievo preminente» di tali diritti, «anche (anzi particolarmente) nei momenti di crisi», come rileva L. CARLASSARE, *Diritti*, cit., p. 142 e nota n. 19 alla stessa pag. In merito, cfr. M. BENVENUTI, *Brevi considerazioni intorno al ricorso all'argomento della crisi economica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 2/2013, p. 969 ss.

²⁸⁷ Invero, già nella sent. Corte cost. n. 166/2008, peraltro richiamata dalla stessa sent. Corte cost. n. 10/2010, al punto 6.3 del *Considerato in diritto*, come già osservato, *supra*, alla Sezione II, par. 1, di questo Capitolo, appariva chiaro che il riferimento al «nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana», fungesse da fondamento della potestà legislativa dello Stato nella «determinazione di quei livelli minimali di fabbisogno abitativo» ad esso «strettamente inerenti» (punto 3 del *Considerato in diritto*).

²⁸⁸ Cfr., *retro*, in questo paragrafo, in particolare l'intervento dell'onorevole Moro, svolto nel corso della seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente, del 24 marzo 1947, nell'ambito del dibattito sulla formulazione dell'art. 2 Cost.

²⁸⁹ Cfr., *retro*, nota n. 156.

²⁹⁰ Cfr., *retro*, le riflessioni introduttive a questo Capitolo, su «*I due percorsi tracciati in Costituzione per contrastare la povertà*».

²⁹¹ Precisamente, *retro*, Sezione I, par. 2, di questo Capitolo.

che certamente a questo si riferiscono, eppure possono essere interpretate in maniera più lata, accogliendo una più ampia e variegata platea di destinatari²⁹²; ma anche la giurisprudenza costituzionale, evocata, ancor prima, nella nostra riflessione²⁹³, a favore dell'emersione di significati non solamente "materiali" degli stati di privazione contemplati nel Testo fondamentale.

Quelle pronunce, a volerle raggruppare "per bisogni", si fanno carico, infatti, di rintracciare, nel dettato della Costituzione, ora garanzie di istruzione, socializzazione e inserimento nel mondo del lavoro per i portatori di *handicap*, ora disponibilità di mezzi di natura non economica né materiale che contribuiscano alla loro partecipazione ed allo sviluppo della loro persona²⁹⁴; ora la premura per la cultura del cittadino e la formazione dello studente, comprensive, in particolare, dell'aggiornamento sull'utilizzo dei mezzi informatici²⁹⁵; ora la certezza di casa e famiglia, come alveo di protezione durante la crescita e la vita, la serenità e le traversie di ciascun individuo²⁹⁶; ora una visione ampia del lavoro, che, oltre ad essere fonte di dignitoso sostentamento, abbia la fondamentale capacità di accrescimento ed evoluzione della dimensione personale di chi lo svolge²⁹⁷. Tutte situazioni, dunque, di "mancanza" che i mezzi materiali non possono colmare, mentre lo possono interventi della Repubblica di diversa natura, che pur sempre in Costituzione trovano il loro fondamento.

Pur accedendo a questa lettura, emerge comunque un motivo di fragilità del nostro sistema di protezione sociale: la frammentazione dei provvedimenti, che prende le mosse dalla pluralità delle disposi-

²⁹² Come pure si è già considerato, *retro*, al par. 1, della *Sezione I*, di questo Capitolo.

²⁹³ Cfr., *retro*, Capitolo I, par. 3.

²⁹⁴ Ci si riferisce, in particolare, alle sentt. Corte cost. nn. 38/1960, 163/1983, 215/1987, 167/1991, 88/1998, 167/1999, 52/2000, 350/2003, 80/2010, di cui, *retro*, al Capitolo I, par. 3.

²⁹⁵ Il riferimento è rivolto, in ispecie, alle sentt. Corte cost. nn. 7/1967 e 42/2017, per le quali v., *retro*, Capitolo I, par. 3.

²⁹⁶ Cfr., in particolare, le sentt. Corte cost. nn. 209/1984, 559/1987 e 307/2004, di cui si è detto, *retro*, Capitolo I, par. 3.

²⁹⁷ Cfr., *retro*, in questo Capitolo, *Sezione I*, par. 1, e la giurisprudenza costituzionale ivi menzionata, part. sentt. Corte cost. nn. 3/1957, 45/1965, 194/1976 e 135/1987.

zioni costituzionali da attuare per far fronte ai molteplici bisogni della cittadinanza, nonché la “tipizzazione” delle categorie di appartenenza e delle situazioni a verificarsi, affinché si possa accedere alle relative provvidenze. Limiti, questi, che permangono quand’anche quelle norme vengano lette alla luce dall’art. 3, co. 2, Cost., che pure ha consentito al legislatore ed alla Consulta, ove adita a riguardo, di fornirne un’interpretazione sensibile alle “diverse povertà”.

Al fine di contrastarle efficacemente, è, però, in questa stessa norma che può rinvenirsi il fondamento di una misura unitaria e complessa, a cui non sfugga, non solo la varietà delle difficoltà possibili, quando esula dalle categorizzazioni, ma anche le correlazioni che si stabiliscono tra di esse, così come si appalesano nelle concrete dinamiche dei percorsi di vita²⁹⁸.

Protesa com’è al fine ultimo dello sviluppo della persona, in quella disposizione ci è parso di ravvisare la modalità preferenziale – pur non «modello di società», bensì disegno di «un grande processo di emancipazione personale e sociale»²⁹⁹ – che il Costituente ha indicato al legislatore per contrastare le povertà degli uni rispetto agli altri, affinché tutti possano esprimere al meglio le proprie capacità: un sistema integrato³⁰⁰ di assistenza materiale (comprensiva di quella propriamente economica, ma non solo³⁰¹), di assistenza sociale, di attenzione psico-

²⁹⁸ Appare «inadeguato» a N. BOSCO, *op. cit.*, par. 2, «ritenere di poter predisporre misure per contrastare la povertà che si limitino a fornire un sostegno al reddito e non considerino piuttosto il quadro complessivo delle esistenze individuali, tenendo conto della possibile presenza di svantaggi concomitanti e del peso che l’appartenenza a un contesto fortemente privilegiato può avere sulla vita e sulle aspirazioni dei singoli». Tanto l’A. ritiene anche alla luce della «parzialità degli approcci che definiscono la povertà come effetto della sola mancanza di reddito» e dell’adozione, di contro, di «definizioni più articolate, in grado di dar conto della complessità dei processi che [ne] determinano l’insorgere».

²⁹⁹ Secondo la connotazione individuata da M. LUCIANI, *Dottrina*, cit., p. 15, peraltro già richiamata, *retro*, alla nota n. 204.

³⁰⁰ Con la formula “politiche contro la povertà integrate” s’intende che «l’assistenza economica deve essere accompagnata da forme di *counseling*, tirocini, inserimenti lavorativi e così via»: N. NEGRI, C. SARACENO, *Povertà, disoccupazione ed esclusione sociale*, in *Stato merc.*, n. 2/2000, p. 204.

³⁰¹ Anche l’assistenza economica, peraltro, non dev’essere intesa come necessariamente ed unicamente subordinata all’acquisizione di beni materiali o, ancor più

logica e di promozione del lavoro³⁰² – quest’ultimo, di importanza pur sempre fondamentale, ma non più ritenuta esclusiva³⁰³ e, se malintesa, addirittura controproducente³⁰⁴ – o di forme di attività socialmente

restrittivamente, dei soli beni primari. Essa può essere rivolta ad un fine ugualmente proficuo, quale sostegno di azioni dirette, essenzialmente, allo sviluppo della persona ed alla sua inclusione sociale, ove ne sia rimasta priva. Delle ricerche condotte da L. LEISERING, S. LEIBFRIED, *Time and Poverty in Western Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, sono riportati alcuni dati significativi da N. NEGRI, C. SARACENO, *Povert *, cit., p. 204, in particolare nel senso che «il sostegno economico non si configura solo come un aiuto di emergenza pi  o meno stigmatizzante. Esso gioca anche un ruolo multiforme nella vita di molti beneficiari che lo usano e valorizzano nelle loro strategie positive, attive, di vita: per ri-orientare carriere occupazionali, per uscire da matrimoni insostenibili, per dedicarsi ad allevare i figli, per superare un periodo di disagio psicologico e cos  via».

³⁰² Pi  in generale, l’attenzione della misura per una pluralit  di dimensioni – ben oltre, dunque, quella esclusivamente lavorativa –,   conseguenza dello spostamento dell’attenzione dal concetto e dalle condizioni di “povert ” a quello di “esclusione sociale”. A N. NEGRI, C. SARACENO, *ivi*, p. 186, tale “passaggio”, infatti, «non appare solo e univocamente come un arricchimento concettuale e un allargamento di prospettiva». Esso  , piuttosto, «anche l’indice di una ridefinizione del fuoco della preoccupazione politica: dalla carenza di risorse ai rischi di disintegrazione sociale; dalla necessit  di provvedere risorse alla necessit  di contenere i conflitti e i comportamenti trasgressivi; dall’interrogazione sulla persistenza della povert  nelle societ  affluenti all’interrogazione sui rischi dell’assistenza e i vizi degli assistiti, dalla attenzione per le cause della disoccupazione a quella per le motivazioni dei disoccupati e degli utenti dell’assistenza a rimanere tali».

³⁰³ N. NEGRI, C. SARACENO, *ivi*, p. 194, riportano vari casi in cui, alla mancanza di lavoro – che pure costituisce sempre «una delle maggiori cause di povert » –, si affiancano e talvolta si sovrappongono altre circostanze, quali «l’immigrazione e la condizione di richiedente asilo, come nelle citt  tedesche, la rottura del vincolo di coppia e la condizione di madre sola, specie se giovane e a bassa qualificazione o viceversa di mezza et  e proveniente da una “carriera” di casalinga, qualche forma di disagio psichico o l’adesione a stili di vita socialmente devianti e/o dannosi, come la tossicodipendenza, ma anche la necessit  di completare gli studi o la formazione professionale, o ancora la lentezza con cui vengono pagati benefici previdenziali o pensionistici cui pure si ha diritto».

³⁰⁴ N. BOSCO, *op. cit.*, par. 5, richiama gli esiti di una ricerca condotta in Francia nel 1995 (per la quale, v. S. PAUGAM, *Intégration, pr carit  et risque d’exclusion des salariés, Cahier de l’observatoire sociologique du changement*, n. 19, Paris, 1997), dai quali evince che «non sarebbe pi  possibile dare per scontate le capacit  positive del lavoro come ambito di integrazione sociale, in assenza di specificazioni che qualifichino il tipo di esperienza lavorativa, le condizioni di forza o di debolezza dei lavoratori e in

utili³⁰⁵, comunque rispettose delle competenze e della scelta del cittadino pur in stato di “bisogno”³⁰⁶. L'imbricazione tra le due espressioni che campeggiano nella norma in parola – il riferimento allo sviluppo della persona umana e quello alla partecipazione dei lavoratori – supporta questa concezione composita di “misura a contrasto”.

Un provvedimento, dunque, senz'altro articolato e di problematica implementazione, comprensibilmente non realizzato da subito dal legislatore. Per questa ragione – dalla norma all'attuazione –, nel Capitolo successivo, nel seguire l'ordine cronologico dei provvedimenti posti in essere nella lotta alla povertà, si riproporrà, *mutatis mutandis*, un incedere analogo a quello appena scorso nel susseguirsi delle due Sezioni del presente Capitolo.

Dapprima, cioè, e per molti decenni dal nuovo assetto costituzionale, interventi “polverizzati”, basati sulle singole norme costituzionali, sicuramente necessari – essenziali, anzi, agli albori della Repubblica, perché questa rinvenisse dalle ceneri della guerra appena conclusasi –, ma sfuggenti ad una visione d'insieme delle cause del fenomeno e dei relativi piani di contrasto.

Ciò, peraltro, anche ad anni di distanza dal monito emerso dai lavori della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, istituita verso la fine degli anni Novanta. Gli esiti dell'indagine da questa condotta – che si riprenderanno opportunamente più innanzi³⁰⁷ – indicavano la necessità, palesatasi oramai chiara, d'implementare, nel sistema, «*un unico istituto di minimo vitale*», accompagnato dalla «contemporanea interruzione, per i nuovi

ultima analisi i loro vissuti relativi alla maggiore o minore soddisfazione per l'attività svolta in relazione alla intensità delle aspettative individuali». Questo perché la «situazione di “sofferenza”» originata dalla «scarsa soddisfazione» derivante dal lavoro svolto, nonché dalla mancanza di «stabilità dell'impiego», sarebbe paragonabile «a quella dei disoccupati che hanno perso il lavoro e che “dubitano fortemente di poterne trovare un altro”». Sicché, lavori “inadeguati” alla persona potrebbero, all'opposto di quanto auspicato, «avviare meccanismi di perdita complessiva delle capacità di funzionamento».

³⁰⁵ Cfr., *retro*, in questo Capitolo, *Sezione II*, par. 2.

³⁰⁶ Cfr., *retro*, in questo Capitolo, *Sezione II*, par. 3.

³⁰⁷ V., *infra*, Capitolo III, par. 2.

flussi di beneficiari, della maggior parte dei programmi esistenti»³⁰⁸, a conferma dell'auspicato carattere “onnicomprensivo” della misura. Questa avrebbe dovuto fungere, infatti, da «rete di protezione» per tutti i cittadini, in quanto chiunque versasse in condizioni d'indigenza vi avrebbe avuto accesso, per trovarvi «sostegno economico e/o l'offerta di opportunità e servizi per uscire dallo stato di bisogno», indipendentemente da ogni appartenenza di classe sociale e di categoria lavorativa o professionale³⁰⁹. Sicché, la razionalità del modello – delineando il Minimo vitale «in modo articolato» – avrebbe assorbito anche le funzioni tradizionalmente «svolte dagli istituti a carattere categoriale, rivolti cioè alla tutela di specifiche forme di handicap e di esclusione sociale (invalidità, non vedenti, sordomuti, ecc.), o a particolari tipologie di bisogno che possono insorgere nel ciclo vitale (in relazione alla generazione di figli, alla instabilità coniugale, a vecchiaia, a nuove forme di esclusione sociale, ecc.)»³¹⁰.

Soltanto da ultimo, a partire dall'adozione del Reddito di inclusione nel nostro ordinamento³¹¹, dopo un periodo di “sperimentazione”³¹², si sarebbe fatto ricorso ad una tipologia di intervento tendenzialmente atta all'applicazione del disegno tracciato dall'art. 3, co. 2, Cost., peraltro sostanzialmente richiamato, nel testo, in apertura della norma che ha previsto questa prima misura nazionale di contrasto alla povertà³¹³.

³⁰⁸ Documento di base n. 3: *La spesa per l'assistenza*, della *Relazione finale* della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, del 28 febbraio 1997, a cura di F. Bimbi, P. Bosi, F. Ferrera, C. Saraceno, pp. 98, 99, reperibile in *Espanet Italia*, www.espanet-italia.net (cfr., *infra*, Capitolo III, par. 2, part. nota n. 376).

³⁰⁹ Dalla *Relazione finale* della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, del 28 febbraio 1997, reperibile in *Espanet Italia*, www.espanet-italia.net, p. 18 (il passo qui riportato sarà ripreso, *infra*, alla nota n. 377).

³¹⁰ Documento di base n. 3, *op. cit.*, p. 98. Immediatamente di seguito, il documento precisava che «provvidenze a favore dei figli a carico [avrebbero potuto] trovare accogliimento all'interno dell'imposizione personale» (*ibidem*).

³¹¹ Che si prenderà in considerazione, *amplius*, nel Capitolo III, par. 4.

³¹² Di cui si dirà, *infra*, al Capitolo III, par. 3.

³¹³ Ci si riferisce all'art. 1 della l. n. 33/2017, di «Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali», che, al primo comma, così si avvia: «Al fine di contribuire a *rimuovere*

Pertanto, si esamineranno, di seguito, il reddito di inclusione, per l'appunto, il Reddito di cittadinanza che lo ha, non molto dopo, sostituito, fino a giungere al Reddito di emergenza³¹⁴. Quest'ultimo, però, è proprio della fase pandemica e dell'emergenza socio-economica che ne è scaturita e non si pone, pertanto, né strutturalmente né funzionalmente, in reale continuità con le precedenti misure.

gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona, di contrastare la povertà e l'esclusione sociale e di ampliare le protezioni fornite dal sistema delle politiche sociali per renderlo più adeguato rispetto ai bisogni emergenti e più equo e omogeneo nell'accesso alle prestazioni, in attuazione dell'articolo 3 della Costituzione e nel rispetto dei principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il Governo è delegato ad adottare...» (corsi nostri).

³¹⁴ *Infra*, al Capitolo III, rispettivamente ai parr. 4, 5 e 6.

CAPITOLO III

CONNOTAZIONE COSTITUZIONALISTICA DELLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

SOMMARIO: 1. La realtà della povertà nel Paese. – 2. Frammentarietà e “monetarizzazione” dell’assistenza nel *welfare* italiano. – 3. I prodomi normativi delle misure nazionali di contrasto alla povertà. – 4. Dalla povertà all’“inclusione”. – 5. Dalla povertà alla “cittadinanza”. – 6. Dalla povertà all’“emergenza”. Crisi sanitaria *vs* crisi economico-sociale: “i poveri del Coronavirus”. – Considerazioni di sintesi.

1. *La realtà della povertà nel Paese*

L’idea di povertà in Costituzione – come ci è parso emerga da una lettura anche orientata dall’eguaglianza di capacità e dai rinnovati indicatori di misurazione³¹⁵ – non corrisponde a quella che ci rimandano le prime inchieste parlamentari sulla (cruda) *realtà* del Paese nel dopoguerra, per quanto forzatamente “edulcorate” nell’esposizione degli esiti. In particolare, l’indagine conoscitiva “sulla miseria”³¹⁶ ne rendeva

³¹⁵ Cfr., *retro*, Capitolo I, parr. 2 e 3.

³¹⁶ Il sintetico riferimento è rivolto alla Commissione parlamentare d’inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla, istituita nel 1951, per la quale v., *retro*, nota n. 1. È indicativo il ricorso, nella sua stessa denominazione, al termine “miseria”, anziché “povertà”, se si concorda nell’indicare, col primo, la condizione di chi «è ridotto all’impotenza e dipende dall’aiuto esterno per sopravvivere», mentre povero è colui che «conserva un certo margine di autonomia per difendersi ed organizzarsi contro la necessità». Il distinguo e la precisazione terminologica sono da attribuirsi a N. MIGNEMI, *Realtà e rappresentazioni della povertà nell’Italia del dopoguerra*, reperibile in *Fondazione Roberto Franceschi*, www.fondfranceschi.it. Più in particolare, come riferisce P. BRAGHIN, *Introduzione* a Id. (a cura di), *Inchiesta sulla miseria in Italia (1951-1952). Materiali della Commissione parlamentare*, Einaudi, Torino, 1978, pp. XIV, XV, l’indagine parlamentare si assestò sulle categorie di “miseria” e di “disagio”, entrambe imperniate su indicatori empirici relativi a condizioni abitative, nutrizione e calzature. Per questa via, come osserva G. FIOCCO, *L’Italia prima del miracolo economico. L’inchiesta parlamentare sulla miseria 1951-1954*, Piero Lacaita, Manduria, 2004, p. 152, si sarebbe potuto rendere un quadro meno drammatico della situazione, come preferivano in molti all’interno della stessa

«un'immagine impressionante e viva»³¹⁷, nel denunciare che «promi-

Commissione. Ad ogni modo, gli esiti dei lavori di questa, così come riversati nella relazione alfine prodotta, non riuscirono a rappresentare la realtà indagata in tutta la sua durezza. Si preferì rinunciare ad evidenziare le cause strutturali della povertà, pur di garantirsi l'approvazione di tutti i commissari, con la conseguente riduzione delle proposte d'intervento a mere tecnicità relative all'assistenza. In particolare P. BRAGHIN, *op. cit.*, p. XII, sottolinea l'insoddisfacente e riduttiva conclusione, nel senso della sola proposta di razionalizzazione del «sistema assistenziale attraverso il coordinamento dell'attività dei vari ministeri e degli enti pubblici da essi dipendenti operanti in campo assistenziale e previdenziale». Ciò nonostante, come osserva L. GORGOLINI, *L'Italia in movimento. Storia sociale degli anni Cinquanta*, Mondadori, Milano-Torino, 2013 (versione e-book), p. 15, l'inchiesta rimase invisibile a parte della classe politica che, dall'effettive risultanze di essa, si avvertita accusata «di immobilismo e incapacità». D'altro canto, per questa stessa ragione, la disapprovazione, fino alla censura, colpì anche quanti, tra sceneggiatori e registi, nelle loro opere, osservavano criticamente e mettevano in luce la realtà sociale del tempo. Né l'inchiesta riuscì ad essere volano di successive, concrete decisioni politiche. La ragione è nelle parole dell'onorevole Gaetano Ambrigo – che fu componente e protagonista, in particolare, di una specifica ricerca circoscritta al Comune di Grassano (cfr., *retro*, nota n. 1) –, come riferite da A. M. BAGGIO, *Un politico fra la gente*, in *Città nuova*, n. 15-16/2005, p. 35: «non c'era allora, in ambito parlamentare, la sensibilità – e non ci fu neanche dopo – per prendere seriamente in considerazione le indicazioni che emergevano dall'inchiesta; il parlamento vi gettò uno sguardo distratto», mentre «i tecnocrati la considerarono un'azione di disturbo nella realizzazione – alla quale essi erano impegnati – della riforma agraria...». Analoga sorte ebbe la Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione, istituita anch'essa nel 1951 e presieduta dall'onorevole Roberto Tremelloni (v. dati e documentazione reperibili in *Camera dei deputati. Archivio storico*, <https://archivio.camera.it>). L. GORGOLINI, *ivi*, p. 14, evidenzia, infatti, che, a causa dei tempi ristretti a sua disposizione, il suo presidente «dovette rinunciare alla formulazione di un rapporto finale in grado di fornire un'interpretazione politica dalla quale trarre le indicazioni utili sugli strumenti e le modalità da adottare per combattere la piaga della disoccupazione».

³¹⁷ N. MIGNEMI, *ibidem*, apprezza, dell'inchiesta, indipendentemente dalla sua scarsa o quasi nulla capacità d'incidenza sull'azione politica, l'aver costituito «una notevole svolta rispetto al passato». Essa andava a concludere, infatti, «quella fase di distorsione o addirittura di negazione della povertà che aveva caratterizzato il ventennio fascista, per cui la miseria riguardava solamente il mondo capitalista, a cominciare dagli Stati Uniti della Grande Depressione, mentre le “virtù italiane” della parsimonia, della sobrietà e dell'arrangiarsi avrebbero messo in qualche modo al riparo il Paese dalle situazioni estreme di bisogno e di privazione». Le due commissioni parlamentari di inchiesta finora citate – la Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla e la Com-

scurità, impossibilità di istruzione, abitazioni fatiscenti, in cui spesso non esiste neppure una finestra e un letto per persona, costituiscono la norma»³¹⁸. La nutrizione stessa – registrava ancora l'indagine – era povera e squilibrata e diffuse le patologie conseguenti³¹⁹.

Si trattava, d'altro canto, di un paese da pochi anni liberatosi dalla tenaglia drammatica di un conflitto mondiale³²⁰, la cui perdurante stretta³²¹, comprensibilmente, aveva reso lento e difficile «il processo di ricostruzione fin lì condotto». Non si era riusciti, in particolare, a «ridurre in modo significativo le emergenze sociali della disoccupazione e della povertà, che continuavano a rimanere entrambe irrisolte, nonostante la messa in campo, tra il 1949 e il 1950, di alcune impor-

missione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione – furono, in effetti, le prime dell'Italia repubblicana, grazie alla cui istituzione, pur avvenuta con ritardi che le stesse portarono a riprova della difficoltà dei compiti loro affidati, furono “attivate” le prescrizioni dell'art. 82 della Costituzione, come evidenzia G. FIOCCO, *Il ritorno delle inchieste sociali nel Parlamento repubblicano (1946-1954)*, in *Italia contemp.*, n. 232/2003, pp. 448, 460.

³¹⁸ Così P. BRAGHIN, *op. cit.*, p. XVI, che esamina e mette a punto una selezione dei dati e dei documenti più interessanti dell'inchiesta condotta dalla Commissione Vigorelli.

³¹⁹ Cfr. A. FRONTANI, *La questione del pane nel secondo dopoguerra in Italia*, in *Riv. st. agric.*, n. 1/2004, p. 126.

³²⁰ Per il profilo dell'intervento dello Stato nell'economia, nella fase della storia italiana antecedente alla seconda guerra mondiale, v. V. ZAMAGNI, *Lo Stato italiano e l'economia. Storia dell'intervento pubblico dall'unificazione ai giorni nostri*, Le Monnier, Firenze, 1981, pp. 1-22; ID., *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, Il Mulino, Bologna, 2003, part. Parti Prima e Seconda.

³²¹ L. GORGOLINI, *op. cit.*, p. 6 ss., ben tratteggia il quadro del Paese che sarebbe rimasto connotato da «disoccupazione di massa e miseria permanente» (*ivi*, p. 9) per tutto l'arco della ricostruzione postbellica, per lo più proprio a causa delle conseguenze della guerra, dalle ingenti vittime di questa ai gravi danni materiali dei bombardamenti – arrecate alle abitazioni, soprattutto, che ne erano rimaste sventrate –, alle malattie che affliggevano i reduci, alla scarsità di generi alimentari, al razionamento dell'energia elettrica, alla ridotta mobilità. Inoltre, gli *ex* internati nei campi di lavoro tedeschi e gli *ex* prigionieri di guerra, rientrati in Patria, si aggiungevano alla massa dei disoccupati già costituita da quanti erano stati soldati, partigiani e fascisti.

tanti iniziative, quali il Piano Fanfani³²², la Cassa per il Mezzogiorno e la Riforma agraria^{323»³²⁴.}

A gravare ulteriormente, il perdurante dualismo dell'impianto economico italiano, il ritorno della "questione meridionale", in un nuovo snodo cruciale del suo riproporsi, sia ad appesantire la situazione già eccezionalmente drammatica del dopoguerra, sia, in senso positivo, per imporsi, quale svantaggio da contrastare, nel piano di una necessitata ricostruzione³²⁵. Per questa via, infatti, si sarebbe potuta realizzare, proprio nella fase storica di una Repubblica nascente, «quella che Saraceno ha chiamato l'unificazione economica del Paese, presupposto della sua unità morale e quindi anche della tenuta della sua unità politica»³²⁶.

D'altro canto, la stessa prospettiva dell'inchiesta considerava l'oggetto della sua indagine «problema che non interessa soltanto quanti sono caduti nel bisogno». La questione investiva, piuttosto, «tutta la

³²² S'intende il piano di realizzazione di edilizia residenziale pubblica sul territorio italiano, approvato con la l. n. 43/1949, recante «Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori», che ebbe, come promotore, l'allora ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, Amintore Fanfani. A riguardo, v. AA.VV., *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano INA-Casa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002; P. NICOLOSO, *Genealogie del piano Fanfani 1939-50*, in P. Di Biagi (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli, Roma, 2001, p. 33 ss.; F. MALGERI, *La stagione del centrismo: politica e società nell'Italia del secondo dopoguerra (1945-1960)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, pp. 91-95.

³²³ Sulla Cassa per il Mezzogiorno e la riforma agraria, v. E. SANTARELLI, *Storia critica della Repubblica. L'Italia dal 1945 al 1994*, Feltrinelli, Milano, 1997³, p. 74 ss.

³²⁴ L. GORGOLINI, *op. cit.*, p. 12.

³²⁵ E. SANTARELLI, *op. cit.*, p. 67, registra che, nel dibattito che si avviò nel dopoguerra sulle politiche da intraprendere, la questione meridionale fu chiaramente avvertita «come un elemento portante della rinascita nazionale»; d'altro canto, «nel Sud e nelle isole viveva quasi il 40% della popolazione e la ripresa dell'economia non era pensabile senza intaccarne l'arretratezza».

³²⁶ S. CAFIERO, *Continuità e discontinuità fra meridionalismo classico e nuovo meridionalismo*, in *Rivista econ. Mezzogiorno*, n. 2/1997, p. 521. Sulla "questione meridionale" nel dopoguerra, cfr. P. SARACENO, *Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, Giuffrè, Milano, 1974; P. SARACENO, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli, 1986; S. CAFIERO, *Tradizione e attualità del meridionalismo*, Il Mulino, Bologna, 1989.

società nazionale, perché – sotto l'aspetto economico – abolire la miseria significa creare le condizioni per aumentare i consumi e quindi per aumentare la produzione e, cioè, concorrere all'aumento del reddito e del benessere collettivo; mentre – sotto l'aspetto sociale – significa risolvere il più grave ed angoscioso dei problemi che si pongono allo Stato moderno»³²⁷.

In effetti, terminata la fase più massiva della ricostruzione, il *trend* positivo che s'innescò successivamente³²⁸ rese possibile "percepire" diversi e nuovi bisogni, più "sensibili e sottili"³²⁹, con la conseguente necessità di soddisfare anche questi. Per dirla con le parole dell'onorevole Ugo La Malfa, nella *Nota aggiuntiva alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1961*, che egli presentò al Parlamento quale Ministro del Bilancio, «lo stesso progredire economico e il raggiungimento di livelli più elevati di reddito e di consumi lasciano scoperta, nella nostra come in tutte le altre economie industrializzate, un'ampia serie di bisogni che stentano a manifestarsi a livello di individui e di comunità, ma la cui soddisfazione rappresenta la condizione di un ordinato e libero vivere civile. Di qui, la necessità di rendere la politica di sviluppo più coerente e più consapevole dell'esistenza di un quadro di esigenze, che, con il passare del tempo, assumono caratteri

³²⁷ CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLA MISERIA IN ITALIA E SUI MEZZI PER COMBATTERLA, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. I: *Relazione generale*, Istituto editoriale italiano, Milano, 1953, p. 215.

³²⁸ A seguito di ulteriori e diversi fenomeni e in ragione delle azioni intraprese, entrambi descritti da P. SAVONA, *La "Nota Aggiuntiva" di Ugo La Malfa quarant'anni dopo*, in F. COSSIGA, F. P. CASAVOLA, P. SAVONA, *La "Nota Aggiuntiva" di Ugo La Malfa quarant'anni dopo*, a cura della Fondazione Ugo La Malfa, s.n., S.I., [2002?], p. 10 ss., quali l'abbandono delle campagne (nelle quali si era registrato il maggior tasso di povertà e di scadenti condizioni di vita) e l'urbanizzazione, l'emigrazione verso il Nord, a cogliere le opportunità offerte dallo sviluppo industriale, il superamento della fase inflazionistica, il significativo innalzamento della crescita produttiva.

³²⁹ A mutare è lo stesso «scenario all'interno del quale si va a formare la povertà: esso non è più la dura vita di stenti dell'Italia rurale, ma è l'Italia fordista, ovvero un paese fondato sulla grande industria manifatturiera (sui consumi dei beni di massa) e sull'intervento di protezione sociale dello Stato», come nota G. IORIO, *La povertà. Analisi storico-sociologica dei processi di deprivazione*, Armando, Roma, 2001, p. 195.

sempre più differenziati e complessi»³³⁰ e, pertanto, più difficili da cogliere e da soddisfare³³¹.

La povertà *reale*, ricondotta “a ragione” la fase emergenziale, va dunque approssimandosi all’*idea* di povertà rinvenibile in Costituzione. Questa, infatti, con la lungimiranza coesistente alle Carte fondative, pur avendo avuto la sua genesi proprio nella fase più buia del benessere del suo popolo, già si poneva “oltre la miseria”, per prendersi cura delle più varie, pur reali, “povertà” o – volendo conformarsi all’attualità della concettualità e della metodologia statistica – della povertà quale «fenomeno multidimensionale»³³².

Si prenda ad esempio il diritto al lavoro, quale fondamentale diritto sociale costituzionale dell’Italia repubblicana. Questo permane

³³⁰ U. LA MALFA, *Nota aggiuntiva alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1961, presentata alla Camera dei Deputati il 22 maggio 1962*, Edizione Janus, Roma, 1973, p. 34. Questo documento recava l’illustrazione degli obiettivi e degli strumenti «della politica di sviluppo economico della nascente coalizione di centro-sinistra», come recita un’annotazione al fascicolo, di seguito citato, della *Fondazione Ugo La Malfa*, www.fulm.org. Il passo citato, in particolare, ne costituiva «il manifesto», come osserva P. SAVONA, *op. cit.*, p. 11.

³³¹ Conclusasi la fase della ricostruzione necessitata dalla guerra mondiale, i cittadini, tratti oramai dalla morsa più stringente della miseria, potettero rinsaldare la propria «coscienza democratica [...] e così pure quella sindacale». Così P. SAVONA, *ivi*, p. 10, che non manca di osservare, però, come proprio tale rafforzata consapevolezza abbia comportato, parallelamente, anche l’innalzamento del grado di insoddisfazione per la difficoltà delle istituzioni pubbliche nel far fronte ai nuovi bisogni: «la distribuzione del reddito era considerata non equa sul piano aziendale (cioè tra salari e profitti) e su quello territoriale (tra Nord e Sud) e le conquiste sociali (il *welfare*) erano considerati insufficienti».

³³² COMMISSIONE DI INDAGINE SULL’ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale. Anno 2007*, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>, p. 85. Trattasi del rapporto annuale della Commissione d’indagine sull’esclusione sociale, istituita ai sensi dell’art. 27 della l. n. 328/2000. Sui suoi precedenti ed, in particolare, sulla Commissione di indagine sulla povertà e sull’emarginazione, cfr. E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 594 ss., nonché COMMISSIONE DI INDAGINE SULL’ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale. Anni 2011 - 2012*, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>, pp. 1, 2.

sempre centrale nel quadro socio-economico nazionale, ma non più per essere disatteso dalla drammatica disoccupazione dei reduci di guerra³³³, bensì a causa del «malessere», primariamente giovanile, che non alligna «nella povertà economica in senso stretto, bensì nell'assenza di prospettive [...], nell'ottundimento delle speranze esistenziali e nella difficoltà di immaginare traiettorie di realizzazione personale»³³⁴.

Nel tempo, sono emersi alla coscienza civica nuovi bisogni dell'individuo – correlati o anche del tutto indifferenti alla sua condizione economico-monetaria – e, sul corrispondente *coté* della coscienza pubblica, la doverosità, per lo Stato, di soddisfarli. La percezione delle condizioni sociali come fattori «che influenzano la salute piuttosto che il contrario»³³⁵, l'incidenza dell'ambiente sociale sul complessivo benessere delle persone³³⁶, la stessa considerazione del “disagio” quale

³³³ A volersi riferire alla più emblematica delle categorie che erano state impossibilitate a “rientrare” nel mercato del lavoro (v., per un cenno a questo aspetto, *retro*, nota n. 321), per ragioni legate alla guerra appena conclusasi, quale la pochezza delle occasioni lavorative che potevano generarsi in quella primissima fase della ricostruzione, nella quale ancora si era impegnati ad effettuare «lo sgombero delle macerie, la raccolta del materiale ferroso estratto dai rottami dei diversi veicoli militari disseminati nel territorio, le opere di ricostruzione stradale», come ricorda L. GORGOLINI, *op. cit.*, p. 9.

³³⁴ COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anni 2011 - 2012*, cit., p. 21.

³³⁵ Come emerge da G. COSTA, T. SPADEA, C. MARINACCI, C. MAMO, *Introduzione a* COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Povertà e salute*, in *Quad. CIES*, n. 1, a cura di G. Costa, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>, p. 7, in quanto, «pur in assenza di povertà assoluta, [...] esiste uno spazio di privazione relativa che, come direbbe Amartya Sen [...], può generare povertà assoluta nello spazio delle “capabilities”, cioè di quei beni e servizi che permettono di partecipare pienamente alla vita sociale» (*ivi*, p. 10). Nello stesso *Quaderno*, si sostiene, in particolare, in base agli studi effettuati a riguardo, che «la disponibilità di un lavoro, in quanto fonte di reddito, di identità personale, di organizzazione del tempo e della vita e di disponibilità di reti sociali, continua ad avere un impatto molto rilevante sulla salute».

³³⁶ Come il già citato Rapporto, COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anni 2011 - 2012*, cit., p. 53, riporta, alcune caratteristiche dell'ambiente sociale possono provocare «disagio» negli individui. Ad esempio, il vivere in un ambiente degradato, materialmente o socialmente, «può essere causa di isolamento, di mancanza di sicurezza, di rischi di coinvolgimento dei giovani in comportamenti illegali o nell'abuso di alcol o droga, oppure essere causa di difficoltà nell'utilizzo di servizi sociali a causa dell'affollamen-

situazione a cui provvedere, quand'anche non consistente in una mancanza di beni primari, ancora l'accesso all'informazione³³⁷ e la percezione della sicurezza fisica³³⁸ quali ambiti di possibile deprivazione³³⁹, sono tutte "linee" di bisogni, potremmo dire "emergenti" (sia sul fronte dei diritti che su quello dei doveri³⁴⁰), che si dispongono "a rete" attorno all'individuo, trattenendolo al disotto della soglia della dignità.

Se la capacità economica rimane sempre «il principale riferimento» nel comporre il concetto di povertà, questo, nel tempo, si è dunque «esteso ad altre dimensioni sociali», quale «*intreccio* di vari fattori che

to, può soffocare la volontà di emancipazione e di partecipazione, e quindi generare esclusione economica e sociale al confronto con realtà più favorevoli. L'ambiente può anche interagire con le difficoltà proprie delle persone e delle famiglie e rendere le situazioni difficili ancora più difficili». Così, «il vivere nel Meridione», «il vivere in "aree sensibili"», vale a dire in aree ad alta e affrettata urbanizzazione caratterizzate da scarsità o assenza di servizi», «il vivere in zone isolate», sono considerate caratteristiche ambientali tali da fungere quali «potenziatori del rischio di povertà ed emarginazione di persone e famiglie».

³³⁷ Inteso come «capacità di essere informati, di capire e ragionare e di avere l'abilità di partecipare nella società»: COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *ivi*, p. 72.

³³⁸ Quale «percezione di vivere in condizioni di sicurezza fisica, seppure con una certa fluttuazione nel tempo», come precisa la COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *ivi*, p. 73.

³³⁹ Tali ritiene che siano la COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *ivi*, p. 68 ss., al pari della capacità economica, della soddisfazione dei bisogni primari e della salute.

³⁴⁰ S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2/2015, p. 313, osservano che la trasformazione non ha riguardato «solo la trama del diritto del singolo, ma [ha cambiato] il contenuto del dovere che lo realizza, e [rivelato] una nuova complessità della prestazione a cui è tenuta l'amministrazione di servizio». A conferma, gli AA. riportano il significativo passaggio della sent. Cons. Stato, sez. III, n. 4460/2014, che delinea, in particolare, il dovere dell'amministrazione sanitaria come dovere di erogare una «prestazione complessa che va dall'accoglimento del malato alla comprensione delle sue esigenze e dei suoi bisogni, dall'ascolto delle sue richieste alla diagnosi del male, dall'incontro medico paziente alla nascita all'elaborazione di una strategia terapeutica condivisa, alla formazione del consenso informato all'attuazione delle cure previste e volute, nella ricerca di un percorso anzitutto esistenziale, prima ancor che curativo [...] che abbia nella dimensione identitaria del malato, nella sua persona e nel perseguimento del suo benessere psico-fisico, il suo fulcro e il suo fine».

possono influenzare la qualità della vita»³⁴¹. La considerazione di tali plurimi fattori di deprivazione in differenti ambiti consente anche di apprezzarne la coesistenza – l'*intreccio*, per l'appunto – quale aggravio della situazione individuale e familiare, «con conseguenti rischi di cronicità della condizione e la caduta nella cosiddetta “trappola della povertà”»³⁴².

Affiancare siffatte valutazioni alla considerazione della povertà “solamente” economica consente di farsi carico della persona nella sua complessità individuale e relazionale, cercando di prevenirne una condizione di esclusione sociale o ad essa rimediare³⁴³, ove verificatasi,

³⁴¹ COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anni 2011 - 2012*, cit., p. 68; corsivo nostro. Nel Rapporto, è richiamato, in proposito, A. SEN, *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland, 1985, al quale si deve la definizione di «povertà come la privazione di capacità individuali fondamentali, anziché la mera scarsità di reddito», così ingenerando un significativo mutamento di approccio alla concezione di tale condizione (per il quale, cfr., *retro*, Capitolo I, par. 2). A supporto, vengono richiamati, tra gli altri, un ulteriore scritto dello stesso A., vale a dire, A. SEN, *Inequality Re-examined*, Oxford University Press, Oxford, 1992; C. RANCI, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2002; L. OSBERG, A. SHARPE, *Human well-being and economic well-being: what values are implicit in current indices?*, CCLS Research Report 2003-2004, Ottawa, 2003).

³⁴² COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *ivi*, p. 74. Per “trappola della povertà”, s'intende il rischio di permanere in una situazione di povertà «anche in presenza di elementi favorevoli», come lo stesso Rapporto precisa (*ivi*, p. 104).

³⁴³ In effetti, già la COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2000*, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>, p. 76, registrava che, «nel dibattito sulla povertà da ormai un quindicennio al termine povertà si è affiancato il termine esclusione sociale», ad intendere per “esclusi” «un gruppo di persone che non solo dispone di una quantità di risorse inferiore a quella giudicata minima per condurre un'esistenza normale, ma che soprattutto risulta in qualche modo separato dal resto della società. L'elemento qualificante della nozione di esclusione sociale è, infatti, il richiamo ad una separazione tra coloro che partecipano pienamente alla società e coloro che invece si trovano privati di un ruolo riconosciuto». Lo stesso Rapporto chiarisce che, «mentre il concetto di *povertà economica* rimanda ad un problema di scarsità di risorse, sottolineandone quindi la dimensione economica, nel caso dell'*esclusione sociale* ciò che importa cogliere è la complessità interna degli assetti individuali o familiari, esplorandone le molteplici e variabili forme di privazione. In sostanza, non ci muoviamo più in uno spazio teorico unidimensionale (reddito/

attraverso un approccio strategico “personalizzato”, comunque basato sulla soggettività³⁴⁴.

consumo) nel quale le diverse posizioni sono graduate in base alla dimensione prescelta - comunque di tipo monetario» (*ivi*, p. 78; corsivi nostri). Correlare il concetto di esclusione sociale a quello di povertà consente, insomma, «di dare maggiore spessore analitico e ricchezza empirica alla nozione di “privazione”» (*ivi*, p. 77). N. NEGRI, C. SARACENO, *Povertà*, cit., p. 184, rimarcano quanto la Commissione europea sia stata attore importante dello «spostamento dal concetto di povertà, o anche di deprivazione, a quello di esclusione sociale», avendo «costituito uno spazio pubblico internazionale in cui questo concetto è stato proposto e discusso». Ciò ha consentito, peraltro, che esso avesse accesso anche a «tradizioni linguistiche e culturali cui era estraneo, come quella anglosassone o tedesca o scandinava».

³⁴⁴ Poiché «il concetto di esclusione comprende una molteplicità di dimensioni – casa, salute, lavoro, legami sociali, integrazione sociale, devianza –, diviene impossibile e comunque non proficuo, ai fini della “liberazione” da questo stato, l’individuazione di «pochi modelli ricorrenti, validi ovunque», come evidenzia la COMMISSIONE DI INDAGINE SULL’ESCLUSIONE SOCIALE, *ivi*, p. 78. «L’esclusione sociale rimanda innanzitutto ad una prospettiva analitica di tipo dinamico», in conseguenza della quale «acquistano uno spazio teorico rilevante sia le caratteristiche dell’attore sia, soprattutto, i comportamenti attivi che esso mette in pratica». Scelte e comportamenti, infatti, possono produrre effetti negativi, come il «non far studiare i figli, assumere sostanze stupefacenti, ecc.», ma possono anche fornire indicazioni per le più opportune strategie di soluzione dei problemi insorti. «La concatenazione di eventi e circostanze che portano all’esclusione», insomma, è importante «in quanto tramite la sua ricostruzione è possibile apprezzare la diversità di situazioni apparentemente simili e risalire ai fattori microsociali che contribuiscono a disegnare il destino degli individui». Tanto rispetto al già accaduto, ma l’aspetto dinamico del concetto di esclusione sociale si proietta anche verso il futuro, nella consapevolezza che tale condizione è produttiva di effetti cumulativi. «In primo luogo, a mano a mano che il processo di deprivazione investe sempre nuove aree del contesto di vita (lavoro, famiglia, reti amicali, casa, salute...) ne deriva non solo un aggravamento della situazione complessiva, ma soprattutto una progressiva erosione delle capacità di reazione individuali: alla mancanza di reddito, per esempio, può sommarsi una rottura familiare (per separazione o lutto) che priva anche del sostegno derivante dalle risorse che circolano all’interno dei canali familiari/parentali e, successivamente, una compromissione del quadro sanitario che nega la possibilità di svolgere lavori occasionali e, soprattutto, comporta l’impiego delle risorse disponibili residue fino al loro esaurimento». L’esclusione sociale è produttiva, inoltre, di effetti intergenerazionali, nel senso del «passaggio dai genitori ai figli dei fattori di deprivazione», come accade, ad esempio, nei casi di abbandono della scuola dell’obbligo, quale conseguenza dell’appartenenza a «contesti familiari con uno scarso capitale culturale, quindi esposti al rischio di privare le nuove generazioni degli strumenti di promozione sociale» (*ivi*, pp. 77, 78).

La composizione dei due aspetti – di privazione di beni materiali (o, se si vuole, di povertà economica) e di disagio sociale – accede, infine, ad una concezione di povertà complessiva e comprensiva di molteplici forme di bisogni e di fragilità³⁴⁵, sussistendo e persistendo le quali la vita di una persona non si ammantava di un sufficiente grado di libertà e di dignità.

Tornano – convalidate, a questo punto, dall’acquisizione di quale sia, ad oggi, il quadro *reale* e più compiuto delle situazioni di povertà nel Paese – le parole della Corte costituzionale, quell’«accento», in particolare, che, pur posto dal Costituente «sugli ostacoli di ordine economico», nella consapevolezza «che è principalmente in questi che trova radice la disuguaglianza delle posizioni di partenza», non significa che l’attuazione dei diritti, di quelli sociali, in particolar modo, «possa incontrare limiti in ostacoli di altro ordine», in quanto la loro rimozione è «compito della Repubblica», postulato, «in via generale», dagli artt. 2 e 3, co. 2, Cost.³⁴⁶.

Similmente risuonano, per la medesima ragione arricchite di senso, le numerose pronunce con le quali il Giudice delle leggi si è premurato di riconoscere e di colmare stati di privazione non esclusivamente o niente affatto materiali³⁴⁷.

Si ripropone anche, con più forza, una lettura “ampia” dei diritti sanciti in Costituzione. Il dettato testuale delle relative disposizioni consente, infatti, di attribuire al lavoro, comunque principale fonte di sostentamento, anche la fondamentale funzione di sviluppo della per-

³⁴⁵ Povertà materiale ed esclusione sociale, come specifica la COMMISSIONE DI INDAGINE SULL’ESCLUSIONE SOCIALE, *ivi*, pp. 76, 77, fanno «riferimento a due fenomeni distinti», ma che pure «in parte si sovrappongono». Il secondo dei due concetti, in particolare, consente di acquisire «l’eterogeneità delle varie posizioni nella sfera del disagio economico e sociale», dando così modo di «chiarire alcune dimensioni centrali della povertà». A tal fine, nella prospettiva analitica di tipo dinamico, tipica, come detto, dell’esclusione sociale (cfr. nota precedente), assume particolare importanza «la dimensione temporale dello sviluppo dello status di deprivazione», vale a dire l’acquisizione di quali «fasi e in seguito a quali circostanze si giunge alla condizione di escluso»; similmente sussidia anche lo studio degli effetti dello stato di povertà, in quanto proprio la lunga permanenza in esso rende altamente probabile l’esclusione sociale.

³⁴⁶ Sent. Corte cost. n. 215/1987, punto 6 del *Considerato in diritto*, già citata, *retro*, Capitolo I, parr. 2 e 3.

³⁴⁷ Per questa giurisprudenza costituzionale, v., *retro*, Capitolo I, par. 3.

sona³⁴⁸. Ma permette anche di delineare una rete di garanzie capace di cogliere le molteplici condizioni di difficoltà in cui possono versare i cittadini, al di là delle situazioni di bisogno connesse allo *status* di lavoratore e, più in generale, a privazione di natura economico-materiale³⁴⁹. In ogni caso, si pongono tali garanzie innanzitutto a salvaguardia della dignità della persona umana e della dignità sociale del cittadino, in particolare³⁵⁰.

Il tutto, infine, sembra ricondurre la *realtà* della povertà nel Paese all'*idea* che ne emerge dalla Costituzione del '48, come letta ed interpretata oltre il significato più immediato delle parole. Ambedue – realtà ed idea – risultano, infine, complesse e composite. Entrambe ruotano, infatti, attorno alla necessità del pieno sviluppo della persona umana e della sua partecipazione alla vita del Paese, nella triplice dimensione, politica, economica e sociale della sua organizzazione, come contemplato dal secondo comma dell'art. 3 Cost.

I provvedimenti che sarebbero stati assunti a sollevare i cittadini dai vari stati di bisogno non sembrano, però, aver colto e dunque soddisfatto il carattere multiforme e composto che queste situazioni per lo più presentano, né quelle condizioni, comunque precarie, che tuttavia non corrispondono a categorie “tipizzate”. Hanno piuttosto seguito i diversi e singoli “rivoli” dei diritti (sociali), normati in Costituzione, disperdendosi, così, nella frammentarietà e nella (mera) materialità di singoli rimedi.

2. *Frammentarietà e “monetarizzazione” dell’assistenza nel welfare italiano*

Il fenomeno del pauperismo [...] «ingenera all'interno dei gruppi organizzati, in ragione di uno spirito di solidarietà di specie, in quanto *coessere*, il bisogno di mettere a punto strumenti di contrasto»³⁵¹. Anche nell'Italia repubblicana quest'esigenza è stata avvertita, ma, a

³⁴⁸ V., *retro*, Capitolo II, *Sezione I*, par. 1, e la giurisprudenza costituzionale ivi richiamata in proposito.

³⁴⁹ V., *retro*, Capitolo II, *Sezione I*, par. 2, e la giurisprudenza costituzionale ivi richiamata in proposito.

³⁵⁰ Cfr., in tal senso, quanto osservato, *retro*, Capitolo II, *Sezione II*.

³⁵¹ D. SICLARI, *op. cit.*, p. 13.

voler considerare solamente misure complessive specificamente mirate a tal fine, non può certo dirsi che abbiano trovato pronta attuazione. Il primo compiuto impegno in tal senso³⁵², comunque di carattere solamente conoscitivo e programmatico, può infatti farsi risalire solo alla fine degli anni Novanta, con i lavori condotti dalla Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale³⁵³.

Dall'indagine da questa compiuta emergeva una connotazione negativa del nostro sistema di protezione sociale³⁵⁴, che, come tutti quelli sviluppatisi nel secondo dopoguerra, era teso a «combinare il benessere con la coesione sociale», a tal fine riproponendosi, *in primis*, di «attenuare gli effetti della povertà»³⁵⁵. Se possibile una sintesi, «frammentarietà a scapito della diversità» è la locuzione che meglio si presta a coglierne le ragioni di inefficacia.

Il carattere «*quasi esclusivamente categoriale*» degli istituti assistenziali comportava, da un lato, che si provvedesse ad un numero significativo di diverse classi di bisogno³⁵⁶, ma, dall'altro, che si ignorassero le differenze tra gli individui³⁵⁷ e le loro singolari, effettive

³⁵² Considerato che i precedenti lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla, del 1951, per le dette inappropiatezze di tempi, di metodo e di esiti, pur avendo fatto luce, nel complesso dell'indagine svolta, per la prima volta, sulla triste condizione di buona parte della popolazione (v., *retro*, note nn. 316 e 317), non sembrano poter essere ritenuti uno sforzo del tutto compiuto e riuscito.

³⁵³ Presieduta dal Prof. Paolo Onofri, la citata Commissione fu istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con decreto del 14 gennaio 1997. Sugli esiti dei lavori di questa Commissione, cfr. A. DE MARCO, *Sintesi dei lavori della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (commissione Onofri)*, reperibile in Astrid, www.astrid-online.it. Alcuni aspetti dell'indagine di questa Commissione sono stati anticipati, *retro*, nelle *Considerazioni di sintesi* relative al Capitolo II.

³⁵⁴ Con nettezza, il Documento di base n. 3, *op. cit.*, p. 96, afferma che «la valutazione della spesa per assistenza del nostro paese non può essere positiva».

³⁵⁵ *Relazione finale* della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *op. cit.*

³⁵⁶ Il sistema, dunque, «*frammenta[va]* (e riconosce[va] diversamente) i cittadini in una miriade di categorie», come dal Documento di base n. 3, *op. cit.*, p. 97 (corsivo nostro).

³⁵⁷ Vale a dire che, pur essendo molteplici gli istituti assistenziali del nostro *welfare*, ognuno di essi, però, «*ignora[va]* le *differenze* di età, sesso, condizioni di vita»: *ibidem* (corsivo nostro).

esigenze³⁵⁸. In questo modo, sfuggivano ad un'adeguata protezione «specifiche e nuove forme di esclusione sociale³⁵⁹ [...] e i nuovi bisogni e i nuovi rischi derivanti dalle trasformazioni nella vita individuale e familiare^{360,361}».

La pecca ravvisata rimaneva aggravata dalla preferenza, che pure connotava il sistema di *welfare* italiano, per la redistribuzione monetaria rispetto alla predisposizione dei servizi di assistenza alla persona³⁶². Le uniche prerogative consolidate sono infatti a lungo consistite in quei

³⁵⁸ Con l'ulteriore conseguenza della messa in atto di comportamenti truffaldini o comunque atti ad aggirare la sostanziale cecità della ripartizione su base categoriale rispetto a connotazioni particolari dei bisogni conseguenti alle dinamiche individuali di vita. Altrimenti detto, questo assetto «incentiva[va] chi aspira[sse] a trovare una qualche forma di sostegno a “mimare” condizioni categoriali riconosciute: invalidità, handicap, sotto-occupazione in agricoltura e così via»: Documento di base n. 3, *op. cit.*, p. 97.

³⁵⁹ Come quelle che colpiscono i malati di Aids, di alcolismo, ed i senza casa.

³⁶⁰ Come nel caso di «aumento di occupazione femminile, aumento di famiglie mono-genitore, desiderio di autonomia dei giovani»: dal Documento di base n. 3, *op. cit.*, p. 97.

³⁶¹ *Ibidem*.

³⁶² Come si evince dal Documento di base n. 3, *ivi*, p. 96, che riporta, in proposito, il caso della spesa destinata alla popolazione anziana – costituente, peraltro, la più parte del totale –, che, «lungi dal proporsi come consapevole assunzione del problema dell'invecchiamento della popolazione», si presentava, piuttosto, quale provvedimento costoso ed inidoneo. I meri trasferimenti monetari in cui essa consisteva erano, infatti, «spesso inadeguati alla soluzione delle molteplici e differenziate esigenze di cura di cui abbisognano gli anziani se e quando divengono fragili o non autosufficienti» (*ivi*, p. 97). Riguardo ai provvedimenti assunti a contrasto della povertà considerata sotto il solo profilo economico, F. PIZZOLATO, *Il minimo*, cit., pp. 54-57, brevemente ricostruisce, ma per attribuire anche ad essi «i caratteri, generalmente lamentati, della frammentarietà, dell'incompletezza e della dispersività, che hanno determinato la contraddittoria compresenza di lacunosità e duplicazioni, [...] gli interventi e gli istituti che sono stati previsti a sostegno, in via diretta o indiretta, del reddito» (*ivi*, p. 54). Si tratta degli assegni al nucleo familiare, previsti dalla l. n. 153/1988, dell'assegno ai nuclei familiari numerosi, ex art. 65 della l. n. 448/1998 e art. 80 della l. n. 388/2000, dell'integrazione al minimo delle pensioni, in base agli art. 9 e 10 della l. n. 218/1952 e sue successive integrazioni e modificazioni, delle pensioni di invalidità e di inabilità ed, infine, delle pensioni sociali (art. 26 della l. n. 153/1969), poi trasformate in assegno sociale (art. 3, co. 6 e 7, della l. n. 335/1995). Cfr. anche C. TRIPODINA, *Il diritto*, cit., pp. 192-194, sui caratteri del sistema assistenziale italiano.

soli «diritti riconosciuti da norme statali che realizza[va]no interventi settoriali di politica sociale», consistenti «in trasferimenti monetari che lo Stato, o l'ente erogatore corrisponde[va] ai rispettivi beneficiari»³⁶³. Sicché, più compiutamente, può dirsi che “frammentarietà e monetizzazione dei servizi a scapito della diversità” hanno determinato una sostanziale inefficienza ed inadeguatezza del modello di protezione sociale adottato ed un colpevole spreco di risorse³⁶⁴, oltre ad aver fortemente ostacolato la realizzazione di un *welfare* che fosse affrancato dall'assistenzialismo e votato all'emancipazione della persona³⁶⁵.

Frammentarietà caratterizzava anche il piano istituzionale. La titolarità degli interventi assistenziali era infatti eccessivamente ripartita tra soggetti diversi e diversamente collocati, tra il livello centrale e quello decentrato, con scarsa capacità di collaborazione fra gli stessi e mancanza di «logiche e criteri condivisi»³⁶⁶. La causa è sostanzialmente

³⁶³ C. BOTRUGNO, *Aspettando che sia diritto: lo strano caso del diritto all'assistenza sociale tra esigibilità formale e inesigibilità materiale*, in *Riv. BioDir.*, n. 1/2020, p. 376.

³⁶⁴ Circa la «“monetizzazione” dei servizi», C. BOTRUGNO, *ivi*, pp. 376, 377, richiama quella «forte convergenza», che è ravvisabile in dottrina (part. E. RANCI ORTIGOSA, *I livelli essenziali delle prestazioni, tra erogazioni monetarie e servizi*, in *Riv. pol. soc.*, n. 1/2007, p. 61; T. VECCHIATO, *Se questo è welfare: una costituente per le politiche sociali*, in *St. Zancan*, n. 2/2018, p. 8; Id., *Sussidi e redditi garantiti nel vuoto di politiche sociali*, in *Animaz. soc.*, n. 322/2018, p. 25), sia in ordine al fatto che essa «non sia sempre efficace dal momento che gli interventi diretti avrebbero una valenza equitativa superiore ai benefici ottenibili» per il tramite delle elargizioni in danaro, sia sul fatto che «questa caratteristica del sistema socio-assistenziale nazionale comport[a] un'erosione ingiustificata di risorse che potrebbe essere allocata in maniera da conseguire un impatto più significativo».

³⁶⁵ Ben osserva S. ROSSI, *Oltre il margine. Diritti, povertà estrema e disuguaglianza sociale*, in *federalismi.it*, n. 2/2016, p. 15, che, in particolare «la prassi diffusa dei trasferimenti monetari, non correlata ad investimenti sulla persona, ha creato meccanismi strutturali di dipendenza dalle prassi assistenzialistiche le quali si sono tradotte in altrettante forme di istituzionalizzazione, basate sulla dipendenza dei “bisognosi”, senza opportunità di emancipazione».

³⁶⁶ Documento di base n. 3, *op. cit.*, p. 97. La ragione di tale andazzo è individuata, dallo stesso *Documento*, nell'essere tali soggetti – ripartiti tra il livello statale e, nell'ambito di questo, tra i diversi Ministeri, il livello regionale, quello provinciale e quello comunale – «frutto di stratificazioni successive, dettate vuoi dall'emergenza, vuoi dalla forza relativa di particolari categorie rispetto ad altre». «In assenza di una legge quadro nazionale, ma con un forte ruolo degli enti statali nella definizione della spesa, specie per prestazioni monetarie alle regioni è stato lasciato un ruolo di

ravvisabile, almeno sul piano dei criteri e degli *standard* minimi, nella mancanza «di un riferimento normativo unitario a livello nazionale» che provvedesse a definirli.

Di questa lacuna, anche il trasferimento alle Regioni e ai Comuni delle funzioni amministrative relative alla materia della «beneficenza pubblica»³⁶⁷, determinato dal d.P.R. n. 616 del 1977³⁶⁸, scontava le conseguenze, consistite in una «forte frammentazione e disomogeneità delle politiche locali». Da qui, il «consolidarsi nel tempo di veri e propri “sistemi locali di cittadinanza”, in base ai quali i cittadini frui[vano] di pacchetti di risorse, e di diritti, molto diversi tra loro non tanto a partire dalle condizioni di bisogno, ma, appunto, dal luogo in cui il bisogno sorge[va]»³⁶⁹. A questa disarticolazione sul piano istituzionale ne corrispondeva una, pressoché parallela, sul piano dei finanziamenti³⁷⁰.

Né è valso a mitigare siffatti squilibri il decentramento delle funzioni comunali a livello circoscrizionale, intervenuto con la l. n. 142/1990³⁷¹. L'unificazione dei criteri e delle procedure per l'accesso ai servizi e per l'assistenza economica, fissata dai regolamenti comunali deliberati in conseguenza, ha riguardato, ovviamente, soltanto l'ambito di ciascun Comune – di quelli, almeno, che hanno provveduto in

programmazione relativamente residuale, mentre i comuni sono [stati] lasciati con il compito di integrare le prestazioni mancanti, senza tuttavia poter incidere sul quadro complessivo» (*ibidem*).

³⁶⁷ I lavori della Commissione risalgono, come detto, al 1997, pertanto il riferimento alla materia della beneficenza pubblica, quale oggetto di potestà legislativa regionale (concorrente), va relazionato al testo dell'art. 117, co. 1, Cost., nella sua formulazione originaria, non – evidentemente – in quella successiva alla l. cost. n. 3/2001, di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

³⁶⁸ Com'è noto, di «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382», recante, a sua volta, «Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione».

³⁶⁹ Allegato 1 al Documento di base n. 3: *L'istituto del minimo vitale: esperienze e proposte di riforma*, a cura di P. Bosi, M. Ferrera, C. Saraceno, della *Relazione finale* della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, del 28 febbraio 1997, p. 147.

³⁷⁰ Come rilevano E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Assistenza, volontariato, contrasto alla povertà nella legislazione regionale in tempo di crisi*, aprile 2015, reperibile in *IS-SiRFA*, www.issirfa.cnr.it.

³⁷¹ Di «Ordinamento delle autonomie locali».

tal senso – e non certamente i rapporti fra di essi. Le amministrazioni locali, anzi, nel dare concreta attuazione alla disciplina dell'assistenza sociale di livello regionale, davano causa, a loro volta, ad un'ulteriore diversificazione dei criteri di accesso all'assistenza, già disomogenei da Regione e Regione. La mancanza di una legge quadro, a fissare criteri uniformi, ha determinato, pertanto, almeno nel settore dell'assistenza, il realizzarsi, di fatto, di un «“federalismo senza principi”»³⁷².

Conclusivamente, «il settore assistenziale italiano», all'indagine della Commissione del 1997, appariva «pletorico e lacunoso al tempo stesso. Pletorico per la grande varietà di istituti che esso prevede[va], ciascuno rivolto a rispondere a una diversa fattispecie di bisogno»³⁷³ [...]. Lacunoso perché al suo interno non trova[va]no adeguata risposta alcuni [ulteriori] bisogni, ed in particolare la mancanza di reddito in quanto tale, indipendentemente cioè da altre condizioni socio-demografiche»³⁷⁴. Disarticolato, infine, e quindi disomogeneo, lungo la linea verticale dei diversi livelli di governo, sul piano dell'organizzazione e del funzionamento.

Per porvi rimedio – sullo sfondo il «compimento [del]la separazione tra assistenza e previdenza»³⁷⁵ –, veniva suggerita, sul piano degli istituti di redistribuzione monetaria, quale «modello razionale»³⁷⁶, la

³⁷² Documento di base n. 3, *op. cit.*, pp. 147, 148.

³⁷³ L'esempio che l'Allegato 1 al Documento di base n. 3, *op. cit.*, p. 7, propone a riguardo è quello delle «prestazioni di invalidità, intesa nel senso più lato del termine». Per una “rassegna” dei molteplici strumenti predisposti per far fronte ai “bisogni”, v. quella messa a punto dalla COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Le politiche nazionali contro la povertà in Italia*, a cura di David Versassi, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>, p. 6 ss., dalla quale emerge che «l'assenza di un sistema organico di politiche nazionali di copertura dei molteplici rischi e forme di povertà [ha creato] forme di disuguaglianza interne al sistema di welfare» (*ivi*, p. 7).

³⁷⁴ Allegato 1 al Documento di base n. 3, *ivi*, p. 117.

³⁷⁵ Che veniva operata, come lo stesso Documento di base n. 3, *op. cit.*, p. 98, precisa, «attraverso una netta identificazione dei programmi a carattere previdenziale, finanziati con contributi sociali, e dei programmi assistenziali, finanziati con imposte generali, pur con l'attenzione e la gradualità rese necessarie dal complesso equilibrio che si [era] venuto creando negli anni in conseguenza della commistione e confusione tra i due settori».

³⁷⁶ *Ibidem*. Eppure, vari tentativi di “razionalizzare” la disciplina della materia già erano stati compiuti. Lo stesso Allegato 1 al citato Documento di base n. 3, *op. cit.*,

previsione di «*un unico istituto di minimo vitale*»³⁷⁷, sostanzialmente

p. 140, ricorda quali proposte di legge, variamente rifacentesi all'istituto del minimo vitale, fossero state avanzate in precedenza, pur reputando che non avessero a sufficienza sviluppato i caratteri dell'istituto che intendevano implementare. Si tratta della Proposta di legge (Rinaldi, Pennacchi, Innocenti, Signorino) "Interventi di sostegno sociale per la prevenzione delle condizioni di disagio e povertà", per la promozione di pari opportunità e di un sistema di diritti di cittadinanza, Atti Camera, XII Leg., n. 3561, 23 gennaio 1996; dello Schema di disegno di legge "Promozione dei diritti e delle condizioni di vita e di crescita dell'infanzia, della preadolescenza e dell'adolescenza", gennaio 1997; della Proposta di minimo vitale "Verso una politica di lotta alla povertà", Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari sociali, 1995, avanzata dalla Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, nell'ambito di un disegno di contrasto alla povertà, che prevedeva anche l'istituzione di un assegno per i figli; della Proposta di minimo vitale "Raccomandazione della Commissione tecnica per la Spesa Pubblica", Ministero del Tesoro, gennaio 1997, avanzata dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, nell'ambito di Proposte per la riforma dello Stato sociale. La Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale riteneva, invece, che maggiormente compiute fossero le proposte che erano state elaborate in sede di Commissioni governative, pur mai tradottesi, però, in proposte di riforma.

³⁷⁷ Documento di base n. 3, *op. cit.*, p. 98. La *Relazione finale* della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, cit., p. 18, non risparmia un rimprovero per non essere stato, l'istituto *de quo*, ancora implementato nell'ordinamento italiano, differentemente da quanto già verificatosi, invece, «in tutti i paesi evoluti». Al Minimo vitale (come anticipato, *retro*, nelle *Considerazioni di sintesi* del Capitolo II) la Relazione della Commissione assegna la fondamentale «funzione di una *rete di protezione*, a cui qualsiasi cittadino, indipendentemente dal genere, dalla classe sociale, dalla professione – in condizioni di indigenza, per ragioni non dipendenti dalla propria volontà – possa accedere per trovare un sostegno economico e/o l'offerta di opportunità e servizi per uscire dallo stato di bisogno». Nella stessa *Relazione*, pp. 18, 19, l'istituto viene così sinteticamente tratteggiato: «Il Minimo vitale che si propone è uno strumento *indirizzato alle fasce più deboli* della società: aiuta tutti coloro che hanno risorse inferiori ad una certa soglia di reddito ed è costruito in modo da attenuare *la trappola della povertà*, perché reintegra solo parzialmente la distanza tra le risorse del soggetto e la soglia di povertà. // Il Minimo vitale è un sussidio indirizzato agli individui maggiorenni, *il cui benessere è tuttavia valutato in base alle risorse del nucleo familiare* in cui è inserito *e tiene conto del fatto che le famiglie sono diverse*, per numerosità, composizione e carico di persone non autosufficienti o non ancora fisicamente autonome; misura le risorse economiche della famiglia nel modo più corretto possibile, fondandosi non solo sul reddito dichiarato ai fini dell'Irpef, ma tenendo conto anche di altri elementi (redditi esclusi dall'Irpef, patrimonio immobiliare, ecc.), cercando così di attenuare i problemi legati all'accertamento delle risorse dei bene-

teso ad «attenuare la trappola della povertà». Sul versante della spesa assistenziale, invece, si promuoveva la «*realizzazione di un'ampia e diffusa rete di servizi reali*», che, dispiegandosi attraverso i diversi livelli di governo³⁷⁸, ma pur sempre nel quadro dei principi generali di indirizzo dettati dalla legge statale, integrasse l'organizzazione del servizio sanitario nazionale, nonché degli enti destinati alla gestione delle politiche attive del mercato del lavoro³⁷⁹.

A queste ultime, in particolare, era riconosciuto il ruolo di meglio caratterizzare lo stesso Stato sociale, «in termini di passaggio da una “spesa sociale passiva” o puramente “risarcitoria” a una spesa sociale “più attiva” volta ad accrescere le opportunità e a promuovere il cambiamento»³⁸⁰. D'altro canto, l'Unione europea, un quindicennio dopo, avrebbe ancora avuto modo di ravvisare «occupazione e coesione sociale [...] tra i principali problemi dell'Italia»³⁸¹.

ficiari.// Il Minimo vitale *mira al reinserimento nel mondo del lavoro dei beneficiati*, perché, nel caso di inoccupati non inabili in età da lavoro, l'aiuto è concesso per un periodo limitato, solo se il nucleo familiare si trova in condizioni di effettiva indigenza, ed è congegnato in modo che il beneficiario sia responsabilizzato alla ricerca attiva di occupazione e solo se è disponibile ad accettare offerte di lavoro, a partecipare a lavori socialmente utili o a programmi di formazione. Esso tiene inoltre conto dei bisogni e delle opzioni di scelta di chi svolge lavori di cura nel nucleo familiare.// Il Minimo vitale è *gestito dalle comunità locali*, in primo luogo dai Comuni, perché queste sono più capaci di cogliere le diverse esigenze delle persone che si trovano nello stato di bisogno e perché a questo livello è più facile individuare le priorità a cui rispondere e identificare le forme di gestione adatte per realizzare i servizi più efficaci; è integrato con le politiche assistenziali locali che offrono servizi alle persone in stato di bisogno (vecchiaia, malattia, handicap, esclusione sociale); è integrato con le politiche attive del mercato del lavoro, che a loro volta possono essere realizzate solo attraverso strutture decentrate e flessibili, con la collaborazione degli enti locali».

³⁷⁸ Il Documento di base n. 3, *op. cit.*, p. 98, ipotizza «nella regione l'ente con funzioni di programmazione, e nei comuni, in primis, l'ente che opera l'orientamento dei fondi acquisiti, le scelte di priorità e quelle gestionali».

³⁷⁹ *Ibidem.*

³⁸⁰ *Relazione finale* della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, cit., p. 17.

³⁸¹ “*Position Paper*” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020, Rif. Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012, reperibile in *Isfol - Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori*, www.isfol.it, p. 21, da cui, in estrema sintesi, l'indicazione di

A pochi anni dalla conclusione dei lavori della Commissione, le due proposte di riforma da essa provenienti, trovavano una prima realizzazione.

Innanzitutto, con l'introduzione sperimentale di un minimo vitale, precisamente di un minimo di inserimento³⁸², come previsto, prima dal d.lgs. n. 237/1998³⁸³, poi dalla l. n. 388/2000³⁸⁴, con l'«obiettivo di fondo [...] di contrastare la povertà sostenendo le condizioni economiche e sociali dei soggetti a rischio di marginalità sociale ed impossibilitati a provvedere al mantenimento proprio e dei figli per cause psichiche, fisiche e sociali». Il provvedimento rispondeva, in effetti, a grandi linee, alle indicazioni della Commissione, ma non ha mai superato il carattere della sperimentaltà, per rimanere confinato, nell'applicazione, ad un numero ridotto di Comuni³⁸⁵ e, nell'efficacia temporale, a meno di un decennio³⁸⁶.

Successivamente, il varo della l. n. 328/2000, «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», avrebbe dovuto delineare un sistema in grado di procedere «attraverso prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche», in sostituzione degli istituti residui «del vecchio sistema crispino di assistenza e beneficenza pubblica»³⁸⁷.

«aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale e il miglioramento della qualità del capitale umano» (*ibidem*).

³⁸² Di questo istituto e della sua limitata portata, si dirà, *amplius*, al paragrafo successivo.

³⁸³ Recante la «Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449».

³⁸⁴ Recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)». L'art. 80, co. 1, di questa disposizione ha autorizzato i Comuni già individuati dal d.lgs. n. 237/1998 a proseguire nella sperimentazione (altrimenti da terminarsi il 31 dicembre del 2000), fino alla conclusione dei processi attuati e, comunque, non oltre il 30 aprile 2006.

³⁸⁵ Circa quaranta Comuni, individuati secondo le modalità ed i criteri indicati dall'art. 4 del d.lgs. n. 237/1998.

³⁸⁶ V., *retro*, nota n. 377, per i tratti fondamentali dell'istituto del minimo vitale, così come delineato dalla Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale.

³⁸⁷ V. CERULLI IRELLI, *La lotta*, cit., p. 15.

Eppure, anche questa legge cornice, in parte, almeno, ha perpetuato la frammentazione. La norma ha avuto il merito della formale attribuzione, con l'art. 2, co. 2, del «carattere di universalità» al sistema integrato di interventi e servizi sociali, rendendolo così atto a «garantire il benessere e la sicurezza complessiva individuale come condizione costante e ordinaria per la vita delle persone»³⁸⁸. Al contempo, ha attivato «misure più stringenti ed immediate [...] al verificarsi di situazioni e contingenze particolari»³⁸⁹, quali, tra le altre, «condizioni di povertà». Soprattutto, per quel che ci preme, «le misure nazionali e generali di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale», in essa previste, «avrebbero dovuto rappresentare il punto più avanzato ed innovativo della riforma»³⁹⁰.

La stessa legge e la successiva legislazione regionale hanno, però, «disciplinato in modo differente le tipologie di relazione tra soggetti privati e pubbliche amministrazioni, anche a seconda dei settori di at-

³⁸⁸ R. BIN, D. DONATI, G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 268. Agli AA., dunque, la portata della legge sembra superare anche la lettura più ristretta che ne ha dato la Corte costituzionale, nella sent. n. 287/2004, che, al punto 12 del *Considerato in diritto*, giunge ad individuare «un nesso funzionale tra i servizi sociali, quali che siano i settori di intervento (ad esempio famiglia, minori, anziani, disabili), e la rimozione o il superamento di situazioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona», tanto evincendo dall'art. 1, co. 1, della l. n. 328/2000, che indica i principi della materia, e dall'art. 128, co. 2, del d.lgs. n. 112/1998, che definisce i servizi sociali, nell'ambito del secondo processo di decentramento e di riparto delle funzioni amministrative (*ivi*, pp. 267, 268). Va rilevato, in proposito, che già il primo intervento in tal senso, operato con il d.P.R. n. 616/1977, fornendo una definizione dell'ambito dei servizi sociali, aveva consentito di superare una precedente visione ancora più restrittiva dell'assistenza sociale, come comprensiva delle sole provvidenze economiche o anche ravvisante nelle politiche assistenziali «un'estensione, comunque ben limitata, del sistema previdenziale per i lavoratori» (*ivi*, p. 266).

³⁸⁹ *Ivi*, p. 268.

³⁹⁰ S. GIUBBONI, *Il reddito di cittadinanza*, cit., p. 80. Il riferimento è rivolto, in particolar modo, all'art. 20, sul «Fondo nazionale per le politiche sociali», all'art. 22, di «Definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», all'art. 23, di estensione del «Reddito minimo di inserimento», definito, dal comma 2° di questo stesso articolo, «quale misura di contrasto della povertà e di sostegno al reddito nell'ambito di quelle indicate all'articolo 22, comma 2, lettera a)» della stessa legge in parola, vale a dire, livello essenziale delle prestazioni sociali. Di quest'ultima, specifica disposizione si dirà, peraltro, a breve, nel testo.

tività nei quali la presenza di tali soggetti è rilevante». Ne è stata conseguenza «una disciplina frammentata, di non facile interpretazione e applicazione»³⁹¹.

Cosicché, l'«assenza di una misura universalistica di contrasto alla povertà» ha comportato «la parzialità e inadeguatezza delle misure esistenti e la forte disuguaglianza territoriale nel campo dei servizi sociali, socio-sanitari e socio-educativi»³⁹², nonché lungo i vari livelli di governo interessati³⁹³. Il tutto calato in un quadro generale del *welfare* pubblico italiano, che non è riuscito ad operare le «“ricalibrature” interne»³⁹⁴ che pure si era ripromesso, per avere impattato duramente contro gli «interessi costituiti»³⁹⁵, senza sostanzialmente scalfirli. Né ha conseguito quei «risultati rapidi, significativi e politicamente accettabili» che sarebbero dovuti derivare dall'«adozione dei nuovi approcci di *public management*», mentre ha risentito della pochezza delle risorse pubbliche (a discapito, soprattutto, del «sostegno ai nuovi

³⁹¹ E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Assistenza*, cit., p. 11; cfr., nel medesimo senso, E. RANCI ORTIGOSA, D. MESINI, *Introduzione* a E. RANCI ORTIGOSA, D. MESINI (a cura di), *Povertà, esclusione sociale e politiche di contrasto*, in *i Quid*, n. 10/2010, p. 2. Anche R. BIN, D. DONATI, G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 268, riconoscono che, se «vi è una determinazione espressa e appunto di ispirazione “universalistica” dell'estensione soggettiva del diritto, che viene riconosciuto, a prescindere da condizioni specifiche individuali», sostanzialmente a cittadini italiani, cittadini di Stati membri dell'Ue e agli stranieri titolari di carta o di permesso di soggiorno, «rimane», invece, «in gran parte indefinita la *dimensione oggettiva* del diritto (e cioè il novero degli interventi pretensibili)».

³⁹² D. CASELLI, *La realtà della povertà in Italia*, in CARITAS ITALIANA, *Dopo la crisi, costruire il Welfare. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2015*, reperibile in *Caritas Italiana*, www.caritas.it, p. 16.

³⁹³ Intendendo riferirsi a «competenze nazionali relative all'erogazione di contributi economici (per invalidità civile e per condizioni di povertà), competenze regionali relative alla programmazione ed erogazione di servizi socio-sanitari e competenze comunali relative alla programmazione e gestione di servizi sociali e socio-educativi», come precisa D. CASELLI, *ibidem*. L'A. definisce «frammentazione scalare» quanto si è determinato «a livello della scala di governo responsabile», dopo il varo della l. n. 328/2000 (*ibidem*).

³⁹⁴ Vale a dire, come precisa M. FERRERA, *op. cit.*, p. 7, «meno pensioni, più servizi sociali; meno ai padri, più ai figli; meno risarcimenti, più opportunità».

³⁹⁵ Precisamente «costituiti intorno ai cosiddetti *entitlement programmes*, ossia gli schemi assicurativi basati su spettanze e diritti acquisiti», secondo la notazione di M. FERRERA, *ibidem*.

rischi e bisogni»³⁹⁶). Ha pagato, inoltre, la lentezza con cui è proceduta (invero, in tutto il Sud Europa) la «riorganizzazione degli estesi apparati pubblici pubblici di erogazione e servizio» ed, infine, per tutto quanto detto, non ha potuto condurre quella «strategia di modernizzazione dello Stato sociale» che pure si era inteso intraprendere³⁹⁷.

Pur potenzialmente fattrice di molteplici mutamenti nel complessivo sistema dell'assistenza, neppure la riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, intervenuta con la l. cost. n. 3/2001, a stretto ridosso, dunque, della legge quadro sull'assistenza sociale, ha in realtà prodotto significativi cambiamenti; almeno, non ha determinato «un assetto che possa definirsi stabile e soddisfacente»³⁹⁸. Molteplici le cause, tutte di risoluzione non semplice e non rapida³⁹⁹; tra esse, qui

³⁹⁶ In particolare, «alle donne, ai bambini, agli anziani fragili», come puntualizza M. FERRERA, *ivi*, p. 8.

³⁹⁷ Questa l'efficace sintesi delle deficienze del *welfare* italiano, comprensiva anche di dinamiche riscontrabili non soltanto nel nostro Paese, tratteggiata da M. FERRERA, *ivi*, pp. 7, 8. Per E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 14, per un quadro completo delle cause di inadeguatezza del nostrano sistema di protezione sociale, va tenuta in conto anche «l'estemporaneità delle risposte – più evidente in tempo di crisi per la superfetazione degli interventi, ma spesso a questa preesistente –, l'istituzione di trasferimenti monetari, prevalentemente una tantum, svincolati dal sistema complessivo dei servizi alla persona», nonché «la perdurante tendenza del livello statale di governo di intervenire in ambiti riservati all'autonomia regionale e locale, in modo esplicito, attraverso l'adozione di misure redistributive statali, ed in modo implicito, attraverso interventi di coordinamento della finanza pubblica e riduzione della spesa». Cioiché, secondo le AA., è possibile, infine, ricondurre la più parte degli aspetti problematici al difficile equilibrio tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia.

³⁹⁸ E. CODINI, *Evoluzione storica della disciplina*, in E. Codini, A. Fossati, S. A. Frego Luppi (a cura di), *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 16.

³⁹⁹ S. A. FREGO LUPPI, *Le fonti*, in E. CODINI, A. FOSSATI, S. A. FREGO LUPPI (a cura di), *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 16, 17, le individua nel mancato riordino della disciplina tributaria necessario a dare attuazione all'art. 119 Cost., cosicché «gli interventi e i servizi sociali continuano ad essere finanziati in misura prevalente con trasferimenti dallo Stato alle regioni, dallo Stato ai comuni, e anche dalle regioni ai comuni». Sul punto, v. CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI - XVIII LEGISLATURA, *Federalismo fiscale*, 26 marzo 2019, reperibile in *Camera dei deputati*, www.camera.it, p. 2, che riporta i «quattro diversi ordini di ragioni» a causa delle quali, «pur in presenza di un *corpus* normativo che ha sostanzialmente affrontato pressoché tutti gli aspetti indicati nella legge delega (la l. n. 42/2009), il

rilevano, in particolare, quelle che hanno intersecato direttamente la detta legge n. 328/2000.

Com'è noto, la novella dell'art. 117 Cost. ha attribuito la competenza in materia di interventi e servizi sociali alla potestà legislativa regionale residuale⁴⁰⁰, pur soggetta al rispetto dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», e la cui determinazione, *ex art.* 117, co. 2, lett. *m*), è rimessa alla competenza legislativa statale⁴⁰¹.

L'originaria formulazione dell'art. 117 Cost. annoverava, invece, la «beneficenza pubblica» tra le materie di potestà legislativa concorrente⁴⁰². Pertanto, la l. n. 328/2000 aveva costituito l'intervento legislati-

percorso attuativo del federalismo fiscale non si è poi completato». Li individua, dunque nella inadeguatezza dimensionale di molti enti locali; nella mancata assunzione di «scelte precise del legislatore quanto al rapporto pubblico-privato a livello gestionale e quanto alla competizione tra i gestori»; infine, nella mancata emersione di una legislazione delle Regioni tale da valorizzarne la potestà legislativa esclusiva in materia di interventi e servizi sociali (aspetto, quest'ultimo, di cui si dirà nel testo).

⁴⁰⁰ La materia non compare in alcun elenco del riformato testo dell'art. 117 Cost., neppure nelle più risalenti formulazioni di «beneficenza» e di «assistenza sociale»: la si deve, pertanto, considerare riconducibile alla competenza legislativa regionale residuale. Deve ritenersi, peraltro, che «la mancata menzione esplicita», come notano R. BIN, D. DONATI, G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 277, comporti anche «l'ampliamento dell'ambito oggettivo della materia», che può, pertanto, «in qualche modo venire aggiornata e adattata alle sue evoluzioni reali e sostanziali».

⁴⁰¹ A limitare la competenza legislativa regionale, pur acquisita, nel novellato art. 117 Cost., nella dimensione residuale (quindi «piena»), interviene anche l'art. 117, co. 2, lett. *p*), Cost., attribuendo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», vale a dire degli enti territoriali che svolgono un ruolo di grande rilevanza nell'ambito dei servizi sociali. Similmente, incide l'art. 119, co. 5, Cost., nel prevedere un ruolo perequativo per lo Stato, che «destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni», per varie finalità, tra cui il «favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona». Sullo sfondo, l'art. 120, co. 2, Cost., nel prevedere che il Governo possa sostituirsi, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali, a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni quando lo richieda, tra l'altro, per ciò che interessa la materia dell'assistenza, «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

⁴⁰² Precisamente, «beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera» erano inserite, in questa formulazione unitaria, nell'originario testo dell'art. 117, co. 1,

vo statale volto a fissare i principi fondamentali della materia, secondo quanto previsto dal primo comma di quella norma costituzionale (sempre intesa nel suo iniziale dettato), in ordine a tale tipologia di competenza⁴⁰³. Pur varata dopo decenni di attesa, essa è rimasta dunque pienamente investita di siffatto compito per un solo anno, fino a quando, cioè, l'intervenuta riforma del 2001 non ha modificato il titolo competenziale della materia, a favore di un'espansione della potestà legislativa delle Regioni⁴⁰⁴.

Cost., nell'unico elenco di materie di competenza legislativa concorrente, rispetto alle quali la Regione poteva emanare «norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» e, comunque, non «in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni». R. BIN, D. DONATI, G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, pp. 273, 274, osservano che il termine “beneficenza” si radica in «un'idea dell'intervento a contrasto della povertà e del disagio come complesso di azioni rimesse agli interventi volontari di enti caritatevoli e di benestanti». Sicché, anche «l'analisi degli interventi in materia» ha trovato modo di focalizzarsi «nello spontaneismo delle iniziative di privati verso altri privati», a differenza del termine di “assistenza” e della correlata materia, radicati, invece, in «un dovere di solidarietà costituzionalizzato che dà origine e fondamento a un sistema di servizi posti in capo alle istituzioni pubbliche». Ad accogliere questo distinguo, dalla prima situazione considerata non deriverebbe «alcuna vera posizione giuridica», mentre nella seconda si incardinerebbero «pretese individuali specifiche». Sul “ruolo” assunto dalla beneficenza nello Stato liberale e nell'evoluzione verso lo Stato sociale, v., *retro*, Capitolo I, par. 1. Sui caratteri propri di “beneficenza” ed “assistenza”, v. S. D'AMELIO, voce *Beneficenza e assistenza*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. II, 1964, Utet, Torino, p. 305 ss.; A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e diritti sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 5 ss.

⁴⁰³ Alla legge quadro, peraltro, ci si è riportati costantemente per la nozione stessa di servizi sociali. Per addivenire ad una sua «delimitazione», infatti, secondo la sent. n. 287/2004, punto 10 del *Considerato in diritto*, «è necessario fare riferimento, innanzi tutto, alla legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), la quale, all'art. 1, comma 1, nel fissare i principi generali e la finalità della legge, ha affermato che “la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione”».

⁴⁰⁴ Con la sent. n. 296/2012, la Corte costituzionale osserva che va attribuito al «rilevante mutamento del quadro costituzionale nella materia dei servizi sociali», intervenuto, nel 2001, con la legge costituzionale di modifica del Titolo V della Parte

Purtuttavia, fintantoché queste non sono intervenute a disciplinare la materia, la legge quadro è stata ancora applicata, in base al principio di continuità degli ordinamenti, previsto dalla legge di attuazione della riforma costituzionale (l. n. 131/2003, art. 1, co. 2) e ribadito dalla sent. Corte cost. n. 13/2004⁴⁰⁵. In effetti, i legislatori regionali non hanno prontamente provveduto a normare la materia *de qua*, pur divenuta di loro “piena” competenza. Anzi, quand’anche in ritardo, per lo più lo hanno fatto ricorrendo alla clausola «in armonia con i principi enunciati dalla legge 8 novembre 2000, n. 328»⁴⁰⁶, ovvero intendendo la disciplina prodotta quale attuazione di tale ultima legge⁴⁰⁷.

Questo quadro articolato dell’“avvicendamento competenziale e cronologico” è stato ulteriormente complicato dal prestarsi la l. n. 328/2000, almeno per alcune sue parti, ad integrare la nozione di livelli essenziali delle prestazioni, sebbene con operazione «abbastanza

II della Costituzione, «l’ulteriore effetto di non consentire [...] l’adozione degli strumenti di programmazione previsti dalla legge quadro n. 328 del 2000. In particolare, l’attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni nella materia qui considerata *preclude allo Stato di fissare i principi fondamentali della materia*, e di indicare gli obiettivi della programmazione, come era invece previsto dalla legge n. 328 del 2000, approvata in una fase nella quale la materia in esame rientrava tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni» (punto 2.2 del *Considerato in diritto*; corsivi nostri). V., in proposito, M. BELLETTI, *Le Regioni “figlie di un Dio minore”. L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Reg.*, n. 5-6/2013, p. 1078 ss.; A. CANDIDO, *LIVEAS o non LIVEAS. Il diritto all'assistenza e la riforma dell'ISEE in due pronunce discordanti*, in *Giur. cost.*, n. 6/2012, p. 4615 ss.

⁴⁰⁵ A commento, v. R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità (osservazioni a Corte cost.)*, in *federalismi.it*, n. 2/2004; v. anche R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte Costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 112, 113. Cfr. pure le precedenti sentt. Corte cost., nn. 13/1974 e 376/2002, nel medesimo senso.

⁴⁰⁶ Come fa, ad es., la legge della Regione Lombardia, n. 3/2008, «Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale», all’art. 1, co. 1.

⁴⁰⁷ Come è stato, ad es., per la legge della Regione Campania, n. 11/2007, «Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328». Sulle leggi regionali intervenute a disciplinare la materia successivamente alla legge quadro n. 328/2000, v. R. BIN, D. DONATI, G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 279; S. A. FREGO LUPPI, *op. cit.*, p. 29.

complessa e dall'esito talora incerto»⁴⁰⁸. Certamente tali sono quegli interventi che la legge stessa così espressamente qualifica⁴⁰⁹: tra questi, al primo punto del relativo elenco, per quel che è di nostro interesse, «misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito...»⁴¹⁰. Purtuttavia, non ne ha fissato l'effettivo contenuto, rinviando, per tale aspetto, alla pianificazione nazionale e regionale. Questa, però, a sua volta, non ha chiarito, né la tipologia dei servizi, né quali fossero le prestazioni necessarie, rimandando, piuttosto, alla stessa l. n. 328/2000, in una sterile circolarità.

Tanto può dirsi, sia in riferimento al Programma Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003⁴¹¹, sia riguardo al suo "se-

⁴⁰⁸ *Ivi*, p. 28. Tale operazione evidentemente richiede di stabilire, in via preliminare, cosa debba intendersi per livelli essenziali delle prestazioni e già questa fondamentale attività definitoria non risulta affatto pacifica. A riguardo, la legge cornice n. 328/2000 accoglie un'impostazione tipologica, indicando, all'art. 22, co. 2, determinati «*interventi*» – ad es., «misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito» –, quale «livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili» (corsivo nostro). Così intesi, dunque (*id est*, quale tipologia di prestazioni), i livelli essenziali importano, per la Regione, l'obbligo di predisporre ben determinati servizi. Vanno però contemplate almeno altre due possibili interpretazioni della nozione *de qua*, vale a dire uno *standard* di qualità e di quantità del servizio, che importa, per la Regione, la necessità di raggiungere definiti livelli, appunto qualitativi e quantitativi, nelle prestazioni erogate, oppure un *vincolo di risultato*, che consentirebbe di scegliere, invece, tipo di prestazione e sua qualità, «purché si raggiunga l'obiettivo dato» (*ivi*, p. 34).

⁴⁰⁹ Precisamente, il comma 2 dell'art. 22, rubricato «Definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», che avvia il Capo V, dedicato agli «Interventi, servizi ed emolumenti economici del sistema integrato di interventi e servizi sociali», individua gli interventi che «costituiscono livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale».

⁴¹⁰ Art. 22, co. 2, lett. a), della l. n. 328/2000.

⁴¹¹ Il D.P.R. 3 maggio 2001, «Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003», G.U. n. 181 del 6 agosto 2001, Suppl. ord. n. 204, Serie generale, p. 35, ad es., al par. 1) della Parte III, dedicato, appunto, a «Il livello essenziale delle prestazioni sociali», si limita ad un elenco, in cinque punti, delle «tipologie di servizi e prestazioni [che] costituiscono una articolazione, per macro categorie, degli interventi e delle prestazioni che possono essere programmate e realizzate per rispondere alle esigenze proprie delle aree di bisogno», di cui alle aree di interventi dallo stesso Piano individuate.

guito”, in realtà consistente unicamente nel Piano Sociale Nazionale 2018-2020⁴¹², poiché solo con quest’ultimo è andato «*avviandosi* [...] il percorso di definizione dei livelli essenziali». Tanto è vero che, non essendo per questa ragione già «possibile individuare un piccolo nucleo di spesa comune in tutto il Paese che [potesse] costituire l’embrione di livelli essenziali da cui partire⁴¹³», almeno questo

«Esse sono definite con riferimento a quanto previsto dall’articolo 22, comma 4, della legge 328/00». Segue l’elenco: «1. Servizio sociale professionale e segretariato sociale per l’informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari; 2. servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari; 3. assistenza domiciliare; 4. strutture residenziali e semi-residenziali per soggetti con fragilità sociali; 5. centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario». E. BALBONI, *Il nome e la cosa. Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Jovene, Napoli, 2005, p. 297, conviene che questo primo atto di determinazione dei livelli essenziali, «probabilmente a causa di un’elaborazione affrettata sullo scorcio della XIII Legislatura, ha contenuti piuttosto generici e descrittivi e non integra affatto, ma piuttosto ripete il testo dell’art. 2 della legge n. 328 del 2000» (cfr. nota precedente).

⁴¹² Contenuto nell’allegato A) al decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 26 novembre 2018, di «Riparto del Fondo nazionale politiche sociali. Annualità 2018» (G.U. n. 8 del 10 gennaio 2019, Serie generale, p. 5 ss.), vale a dire l’annuale decreto col quale si ripartiscono le risorse afferenti al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS) tra le Regioni italiane. Non, dunque, un Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali, perché, a quello relativo al triennio 2001-2003 (richiamato nel testo), emanato a seguito dell’approvazione della l. n. 328/2000, non ne hanno fatto seguito altri, bensì il Piano Sociale Nazionale (in questo caso relativo al triennio 2018-2020), la cui elaborazione il d.lgs. n. 147/2017, recante «Disposizioni per l’introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà», all’art. 21, co. 6, lett. b), imputa alla responsabilità della Rete della protezione e dell’inclusione sociale (istituita dallo stesso articolo, con «finalità ampie di indirizzo e coordinamento nella materia delle politiche sociali, condividendo le scelte tra tutti coloro che sono responsabili delle decisioni ai diversi livelli territoriali di governo»). Questo Piano è ovviamente il primo adottato in attuazione del detto decreto legislativo.

⁴¹³ In effetti, come evidenzia E. BALBONI, *op. ult. cit.*, pp. 303, 304, «il problema più concreto e radicale» non è tanto quello «dell’estensione del potere di determinazione dei livelli essenziali, ma piuttosto quello delle modalità di finanziamento della spesa per le prestazioni relative». In questo, infatti, per il disposto degli artt. 117, co. 2, lett. e), e 119, co. 4, Cost., lo Stato «ha la responsabilità [...] di assegnare al sistema delle autonomie i mezzi necessari per far fronte all’erogazione di quei livelli di prestazioni, che lo Stato medesimo ha definito». Per l’art. 119, co. 5, Cost., infatti, il sistema delle autonomie «*deve* essere in grado di far fronte con le proprie entrate e con i trasfe-

Piano, essendo il primo, è stato «considerato *di transizione*, lasciando un certo grado di libertà alle Regioni ed ai territori nell'utilizzo delle risorse». Si è inteso, in questo modo, evitare il rischio conseguente e «concreto in taluni contesti di lasciare “scoperte” aree di intervento che peculiarmente negli anni erano andate consolidandosi a valere sul FNPS⁴¹⁴»⁴¹⁵.

Nel disegno del legislatore, infatti, come lo stesso Piano Sociale Nazionale 2018-2020 spiega, «insieme», Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali, sarebbero stati «strumento fondamentale di attuazione delle politiche sociali nazionali, in quanto avrebbero dovuto garantire la definizione di livelli essenziali delle prestazioni (art. 22 della 328)⁴¹⁶».

Quanto previsto «non ha però potuto realizzarsi per almeno due ordini di ragioni»⁴¹⁷.

rimenti del fondo perequativo» alle funzioni pubbliche ad esso attribuite, nelle quali «l'erogazione delle prestazioni comprese nei livelli essenziali rientra certamente».

⁴¹⁴ Vale a dire, il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, «destinato alle Regioni per lo sviluppo della rete integrata di interventi e servizi sociali, come previsto dalla Legge 328/2000. [...] Si tratta pertanto di fondi che non finanziano specifiche progettualità – se non marginalmente e solo laddove previsto nell'intesa con le Regioni e le autonomie locali – ma la rete ordinaria di interventi e servizi sociali» (MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Fondo Nazionale Politiche Sociali*, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, www.lavoro.gov.it).

⁴¹⁵ Piano Sociale Nazionale 2018-2020, cit., p. 20. Sull'opportunità, in questo caso, di aver lasciato a Regioni e territori «un certo grado di libertà» nell'utilizzare le risorse, s'innesta la considerazione, di portata generale, «che più elevato è il livello essenziale delle prestazioni, maggiore è la quantità di risorse la cui spesa viene, in sostanza, decisa dallo Stato, minore è – dunque – l'autonomia delle singole regioni», quale «risvolto finanziario dell'inevitabile *trade-off* tra differenziazione autonomistica e garanzie dell'eguaglianza»: E. BALBONI, *Il nome*, cit., p. 304.

⁴¹⁶ Il Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali, infatti, «oltre ad essere uno strumento di governo delle politiche su base nazionale – esprimendo indirizzi, priorità di intervento, modalità attuative del sistema dei servizi, sperimentazioni – avrebbe dovuto indicare “caratteristiche e requisiti delle prestazioni sociali che costituiscono livelli essenziali». Il Fondo, dal canto suo, avrebbe dovuto finanziarli, prevedendosi che «*la definizione dei livelli essenziali è effettuata contestualmente a quella delle risorse da assegnare al Fondo*» (art. 20, co. 4, della 328)» (dal Piano Sociale Nazionale 2018-2020, *ivi*, p. 11).

⁴¹⁷ Piano Sociale Nazionale 2018-2020, *ivi*, p. 12.

Innanzitutto, i diritti civili e sociali, il cui contenuto essenziale i livelli essenziali devono assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, attraverso il godimento di prestazioni garantite⁴¹⁸, sono «diritti soggettivi che necessitano», a tal fine, «di finanziamenti nazionali e strutturali». Non avendo assunto la dotazione del Fondo tale ultimo carattere, sin dal suo esordio, è stato di conseguenza «impossibile» il finanziamento di siffatti diritti e la correlata definizione dei livelli essenziali⁴¹⁹. Peraltro, non essendo quest'ultima intervenuta neppure a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, pur unica competenza rimasta in capo allo Stato, nell'ambito considerato, non è avanzato – ed è questo il secondo ordine di ragioni – «alcun ancoraggio per un Piano nazionale, che non a caso (dopo il primo del 2001) non è stato più adottato». Inoltre, la mancata determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da parte del legislatore statale⁴²⁰, di fatto, ha permesso alle Regioni «di sopperire autonomamente (e, quindi mettendo in crisi il principio universale di uguaglianza) a tale inadempienza, individuando[li] liberamente»⁴²¹.

⁴¹⁸ Al punto 3 del *Considerato in diritto*, la sent. Corte cost. n. 282/2002, ha precisato che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui alla lett. m), del comma 2, dell'art. 117 Cost., non sono «una “materia” in senso stretto», bensì «una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

⁴¹⁹ Piano Sociale Nazionale 2018-2020, cit., p. 12.

⁴²⁰ Dovuta, dunque, principalmente alle difficoltà di «reperimento delle risorse destinate al loro finanziamento», come rimarca C. BOTRUGNO, *op. cit.*, pp. 362, 363. «Una volta delineato il contenuto di queste prerogative e individuate le fonti di finanziamento, gli enti locali titolari della gestione dei servizi sociali sul territorio non si troverebbero più nella condizione di *ponderare* le erogazioni con il rispetto delle esigenze di bilancio, ma avrebbero finalmente l'opportunità, se non l'onere, di *calibrarle* al bisogno effettivo della popolazione di riferimento». Ciò però significa, puntualizza l'A., anche che, «venuto meno il carattere di discrezionalità tipico dell'attività amministrativa, le pretese dei cittadini, potenziali utenti dei servizi socio-assistenziali, diverrebbero immediatamente esigibili, con la conseguenza che, in caso di insoddisfazione, questi potrebbero ricorrere per via giurisdizionale, per far valere il proprio “diritto”».

⁴²¹ R. BIN, D. DONATI, G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 276. In questo modo, si è peraltro inficiata, almeno con riferimento alla materia in esame, la finalità stessa dei livelli

Ne è conseguita, alla fine, «l'assenza di un qualunque strumento di coordinamento nazionale ed una estrema eterogeneità territoriale del nostro sistema di welfare»⁴²².

Similmente pretermessa è rimasta la necessità dell'«adozione di un approccio *il più possibile integrato* nella programmazione dei servizi territoriali»⁴²³. Tale metodo non richiede, infatti, solamente la pianificazione delle risorse, ma anche una modalità dell'agire (dei servizi sociali) che consenta di cogliere le «particolari fragilità e i peculiari bisogni» degli individui (di cui quei servizi si fanno carico). Le persone particolarmente vulnerabili richiedono di essere «avvolte» da un'ampia e robusta «rete» di sostegno e di cura, poiché le deprivazioni a cui sono soggette insistono su plurimi versanti e spesso interagiscono aggravando la situazione complessiva; correlativamente, abbisognano di competenze diversificate, in grado di gestire il merito e la complessità ad un tempo, di un'organizzazione ramificata e di prossimità.

A tal fine, occorre attivare «il complesso delle risorse e dei servizi territoriali necessari ad una appropriata *progettazione personalizzata* degli interventi»⁴²⁴. Nemmeno la «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», nonostante le sue migliori intenzioni⁴²⁵, è riuscita a «correggere» siffatta stortura. Che i suoi limiti fossero «insiti nella normativa»⁴²⁶ stessa, oppure siano con-

essenziali delle prestazioni, di bilanciamento tra le spinte autonomistiche degli enti territoriali e la tenuta dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, su cui v. L. CHIEFFI, *L'effettività del principio di eguaglianza negli ordinamenti policentrici: il sistema italiano*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2005, p. 710, e, nello stesso volume, G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, p. 43.

⁴²² Piano Sociale Nazionale 2018-2020, cit., p. 12.

⁴²³ *Ibidem* (corsivi nostri).

⁴²⁴ *Ibidem* (corsivi nostri).

⁴²⁵ Anche chi, come C. GORI, *A dieci anni dall'approvazione della l. 328*, in *Prospettive soc. sanit.*, n. 1/2010, p. 7, ritiene che sia stata controproducente la dichiarazione di obiettivi troppo elevati rispetto alle possibilità attuative, riconosce alla l. n. 328/2000 di aver «svolto senza dubbio efficacemente la funzione di manifesto culturale, poiché è ricca di richiami valoriali e di meta-obiettivi. I suoi articoli esprimono in modo ampio e dettagliato la centralità da assegnare ai servizi alla persona, la necessità di sostenere la famiglia, l'importanza di costruire una *partnership* tra enti locali e terzo settore, e così via».

⁴²⁶ Come ritiene C. GORI, *ivi*, p. 2, per il quale alla l. n. 328/2000 è mancata «la concreta natura di una riforma», mentre sarebbe stato necessario e possibile un «cam-

sistiti nella successiva *noluntas* attuativa della politica⁴²⁷, essa è rimasta sostanzialmente aderente al tappeto di vincoli storici, culturali e politici sussistenti in materia, continuando a perpetrare la frammentazione lungo il meridiano del coordinamento tra i diversi livelli di Governo⁴²⁸, come sul parallelo dell'integrazione tra i differenti servizi sociali locali⁴²⁹. Sicché, a quasi venti anni di distanza, rispetto al Piano Sociale Nazionale 2018-2020, veniva ancora avvertita la necessità di ribadire con

biamiento sostanziale», a superare «la strutturale arretratezza del Paese». La legge «ad esempio, insiste sull'importanza della rete dei servizi, ma poi non fornisce mezzi adeguati alla sua realizzazione» (*ivi*, p. 7).

⁴²⁷ Secondo il convincimento di E. RANCI ORTIGOSA, *A dieci anni dall'approvazione della l. 328*, in *Prospettive soc. sanit.*, n. 1/2010, p. 4. L'A., infatti, ravvisa la causa del permanere dei suddetti limiti nel fatto che, subito dopo l'approvazione della legge quadro n. 328/2000, venisse varata, da una diversa maggioranza politica (di centro-destra), «una riforma costituzionale che per competere con la Lega sul federalismo pone[va] la materia socio-assistenziale fra quelle di esclusiva competenza legislativa regionale», così contraddicendo «l'impianto della l. n. 328» e svuotando «il piano sociale nazionale e altre forme di coordinamento nazionale che sarebbero state più che opportune». Al contempo – osserva ancora l'A. – le risorse, «comunque reperite», venivano destinate «a vecchi provvedimenti assistenzialistici, rinunciando ad attivare misure innovative come il reddito minimo di inserimento, inutilmente così sperimentato». In merito, C. GORI, *A dieci*, cit., p. 7, ritiene invece «più corretto affermare che l'effettivo profilo della normativa indicava l'assenza di una scelta di trasformazione strutturale da parte del centro-sinistra e che il centro-destra ha confermato tale linea».

⁴²⁸ C. GORI, *ivi*, p. 6, ricorda che la legge quadro n. 328/2000 era «legata, attraverso i suoi atti di recepimento, a un'idea di normazione "avvolgente", nella quale lo Stato avrebbe dovuto fornire ampie indicazioni su tutte le principali materie del sociale e poi un sistema programmatico a cascata (Piano nazionale/Piani regionali/Piani di zona) le avrebbe tradotte nel territorio». L'A. osserva, però, che un siffatto «modello d'intervento difficilmente [sarebbe stato] realizzabile in Italia», come, d'altro canto, già da tempo avvertito «da gran parte dei tecnici».

⁴²⁹ La legge quadro in parola, pur ripromettendosi di perseguire «la sussidiarizzazione delle politiche sociali», non è riuscita a conseguire l'auspicata «integrazione orizzontale tra le diverse politiche con l'apertura a soggetti diversi da quello pubblico, nell'individuazione dei bisogni e nella formulazione delle relative risposte. Essa ha prodotto, piuttosto, «un incremento della complessità del sistema disegnato» e, in specie, la «moltiplicazione degli attori che partecipano al processo di decisione politica, con il coinvolgimento di attori non pubblici e del terzo settore»: M. D'ONGHIA, *Dall'assistenza sociale a un nuovo modello di politiche sociali. Mutamenti e sfide del sistema italiano*. From social assistance to a new model of social policies. Changes and challenges of the italian system, in *Variazioni temi dir. lav.*, n. 2/2019, p. 372.

forza che l'integrazione dei servizi sociali riguarda «anche la disciplina dei singoli interventi»⁴³⁰, a conferma che debba trattarsi di un *modus procedendi* da adottarsi, tendenzialmente, per ogni tipologia di azione che si intraprenda in campo assistenziale.

3. *I prodomi normativi delle misure nazionali di contrasto alla povertà*

Acquisita, oramai, una «visione multidimensionale del “benessere umano”, nelle sue molteplici declinazioni», povertà e disuguaglianza – fenomeni che in gran parte contribuiscono alla sua costruzione e ne condividono, pertanto, il carattere – «richiedono progressive approssimazioni e finestre di osservazione plurime per essere adeguatamente comprese»⁴³¹. Se questo è vero sul piano dell'analisi, la multifattorialità – una volta che la ricerca l'abbia fatta emergere e rappresentata al governo del Paese – dovrà essere ben tenuta in conto nell'elaborazione delle più adeguate politiche di contrasto.

Il punto di partenza è, dunque, un dato di realtà da registrare, così come si presenta nell'attuale momento storico, indi gestire (*rectius*, da contrastare). Esso coincide – lo si è più volte evidenziato –, sia con l'affermarsi del *capability approach*, che legge il benessere dell'uomo nella logica degli stati dell'essere e del fare che egli realizza e della sua capacità di perseguirne le possibili combinazioni⁴³², sia col “programma” di pieno sviluppo della persona umana, attraverso la rimozione delle limitazioni alla libertà e all'eguaglianza, quale principio costituzionale⁴³³. Tre dimensioni, dunque – dal piano fattuale/misurativo, a quello filosofico, a quello normativo –, che s'incontrano e richiedono di esitare in politiche di miglioramento delle possibilità di vita delle persone, attorno ad un nucleo comune di rispetto della loro dignità.

⁴³⁰ Il Piano Sociale Nazionale 2018-2020, cit., p. 21, cita, ad esempio, in proposito, i servizi di contrasto alla povertà; la costituzione di *equipe* multidisciplinari a fronte di bisogni complessi, ai sensi del d.lgs. n. 147/2017; le previsioni in attuazione del cd. «dopo di noi»; le sperimentazioni in materia di vita indipendente o la costituzione dei comitati tecnici in materia di collocamento mirato.

⁴³¹ A. BRANDOLINI, C. SARACENO, *Introduzione* a Id. (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 9, 19.

⁴³² Cfr., *retro*, Capitolo I, par. 2.

⁴³³ Cfr., *retro*, Capitolo II, *Sezione II*.

La stagione italiana delle misure universalistiche ed integrate di contrasto alla povertà, avviatasi dopo il pregresso percorso di frammentarietà, appena esaminato, sembra rispondere a questa triplice istanza. Prende in considerazione, infatti, le privazioni di diversa natura – non solo economiche –, il concatenarsi delle difficoltà, la personalizzazione del percorso da intraprendere, l'individuo nel suo contesto familiare, l'accesso al lavoro e la funzione che questo può svolgere, non solo quale fonte di sostentamento, ma anche come mezzo di realizzazione personale e sociale: sembra rispondere, cioè, ad un intento di sviluppo e partecipazione della persona, a tutto tondo.

Purtuttavia, prima di giungere ad una norma introduttiva, nel nostro ordinamento, di una misura di contrasto alla povertà che dichiarasse apertamente un «fine» del tutto coincidente con quello iscritto all'art. 3, co. 2, Cost. – vale a dire, «di contribuire a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona»⁴³⁴ –, sarebbero, però, dovuti ancora intercorrere anni di interventi legislativi, variamente contenuti nella loro portata.

Non vanno dimenticati, infatti, i molteplici prodomi normativi – seppure di limitata applicazione temporale e, nella maggior parte dei casi, anche territoriale, comunque sempre di natura *sperimentale* – alle misure nazionali e *definitive*⁴³⁵, che si sono invece assunte solo di recente e delle quali hanno costituito il comune *humus* esperienziale⁴³⁶.

⁴³⁴ Art. 1, co. 1, della 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». Non riproduce, invece, la medesima dichiarazione d'intenti, il d.l. n. 4/2019, recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni», che ha disciplinato il Reddito di cittadinanza. Sarebbe stato incoerente, d'altro canto, con la sua natura di provvedimento d'urgenza, dichiarare, quale finalità, l'attuazione di una norma che, all'opposto, in quanto programmatica, si connota per non essere d'immediata attuazione (cfr., per la sent. Cort cost. n. 1/1956, *retro*, nota n. 248).

⁴³⁵ Tali almeno tendenzialmente, in quanto – com'è ovvio – anch'esse si prestano pur sempre a modifiche ed adattamenti, nel tempo (come già accaduto per il Reddito di inclusione, non più riconosciuto a seguito dell'istituzione del Reddito di cittadinanza), alla luce degli esiti della loro applicazione e delle nuove dinamiche, fossero pure di natura (anche o solo) politica.

⁴³⁶ E. MONTICELLI, *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, in *Osserv. AIC*, n. 2/2017,

La prima realizzazione di un intervento in tal senso va ravvisata nel *Reddito minimo di inserimento*⁴³⁷, istituito dal d.lgs. n. 237/1998⁴³⁸, al quale si è già fatto cenno quale attuazione delle proposte avanzate dalla Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale⁴³⁹. La misura, rivolta essenzialmente ai nuclei familiari in difficoltà, aveva interessato circa quaranta Comuni, per lo più siti nel Mezzogiorno e, dal 1998, era stata protratta sino al 2006, tra alterne vicende, sebbene la sua consistenza politica si sia esaurita a pochi anni dall'avvio. Tra i requisiti richiesti per potersene avvalere, anche la disponibilità al lavoro e a frequentare corsi di formazione professionale.

Da una fase sperimentale dell'istituto, si sarebbe dovuti addivenire alla sua generalizzazione, vale a dire, un'applicazione su tutto il territorio e senza limiti temporali. L'art. 23, co. 1, della l. n. 328/2000, interveniva infatti a sostituire l'art. 15 del d.lgs. n. 237/1998 con una

p. 14, alla vivace produzione legislativa regionale volta al contrasto della povertà, intervenuta antecedentemente alla previsione del Reddito di inclusione, riconosce di aver svolto un ruolo di «stimolo ad un dibattito nazionale» che ha certamente favorito «un intervento da parte del Governo [...] su un tema, divenuto, *de facto*, negli anni, materia di competenza regionale».

⁴³⁷ Col quale si apre «la fase della “timidezza”», lungo il percorso di una misura nazionale di sostegno al reddito, come la definisce G. LANEVE, *Crisi economica, poteri pubblici e lotta alla povertà: nuovi orizzonti per un reddito minimo in Italia*, in M. SALERNO, M. FERRARA (a cura di), *Costituzione economica e democrazia pluralista*, in *Quad. Riv. Dpce online*, n. 1/2017, p. 375.

⁴³⁸ Recante la «Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del Reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449». Per l'origine normativa di questo istituto nella legge finanziaria 1998, v., *retro*, nota n. 16. Per un'attenta analisi del funzionamento dello schema sperimentale del Reddito minimo di inserimento, v. COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2010*, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>, pp. 148-159. Cfr. anche S. SACCHI, *L'esperienza del Reddito minimo di inserimento*, in A. Brandolini, C. Saraceno (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 423 ss.; D. BENASSI, E. MINGIONE, *Testing the Reddito Minimo di Inserimento in the Italian Welfare System*, in G. Standing (ed.), *Minimum Income Schemes in Europe*, International Labour Office, Geneva, 2003, pp. 105-156.

⁴³⁹ V., *retro*, par. precedente.

disposizione per la quale, «con successivo provvedimento legislativo, tenuto conto dei risultati della sperimentazione», sarebbero stati «definiti le modalità, i termini e le risorse per l'estensione dell'istituto del reddito minimo di inserimento come misura generale di contrasto della povertà, alla quale ricondurre anche gli altri interventi di sostegno del reddito, quali gli assegni di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e le pensioni sociali di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni».

Così inteso il Reddito minimo di inserimento, il successivo comma 2 dello stesso art. 23 lo individuava dunque come «misura di contrasto della povertà e di sostegno al reddito nell'ambito di quelle indicate all'articolo 22, comma 2, lettera a)» della stessa legge, vale a dire «misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora». Queste, a loro volta, erano previste tra gli interventi che costituivano «livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale» (art. 22, co. 2).

Il «successivo provvedimento legislativo» previsto dalla l. n. 328/2000, però, non sarebbe mai intervenuto, verosimilmente in ragione del mutato indirizzo politico esitato dalle elezioni politiche del 2001 ed, in ispecie, per il timore dei problemi che quell'istituto avrebbe sollevato relativamente all'individuazione degli aventi diritto al reinserimento nel mercato del lavoro (essendo il Reddito minimo di inserimento inteso principalmente come diretto a tal fine).

Il nuovo corso agevolò piuttosto una nuova misura di sostegno per le persone in difficoltà, in ispecie per chi si trovasse in assenza di occupazione⁴⁴⁰. Sicché, la legge finanziaria 2004 intervenne a prevedere la concorrenza dello Stato al finanziamento del Reddito

⁴⁴⁰ Su questo passaggio, che segnò il definitivo accantonamento del Reddito minimo di inserimento, e, più in generale, su quest'istituto, in particolare nella previsione della l. n. 328/2000, cfr. L. SALOMONI, *Art. 23 (Reddito minimo di inserimento)*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi*

di ultima istanza, ove istituito dalle Regioni, «quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non [fossero] beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro», introdotto dall'art. 3, co. 101, della l. n. 350/2003⁴⁴¹.

Adita, in via principale, dalle Regioni Umbria ed Emilia Romagna, che lamentavano la violazione del principio di leale collaborazione e dell'autonomia legislativa e finanziaria regionale, la Consulta, in sede di giudizio di legittimità costituzionale, ravvisava, nel Reddito di ultima istanza, «una misura assistenziale riconducibile alla materia “servizi sociali” (cfr. sentenza n. 287 del 2004) di competenza legislativa delle Regioni. Né può ritenersi», aggiungeva la Corte, che l'oggetto della disciplina censurata (l'art. 3, co. 101, della l. n. 350/2003, con cui era stato disposto un intervento finanziario a favore delle Regioni che si determinassero ad istituire il reddito *de quo*) «attenga alla potestà legislativa esclusiva statale di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” ex art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Ciò in quanto [...] il legislatore non ha posto “norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite [...] senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” (sentenza n. 282 del 2002)». Egli, «al contrario, ha rimesso all'iniziativa legislativa delle singole Regioni l'istituzione della misura in esame ponendo talune condizioni di accesso alla prestazione che le Regioni stesse dovrebbero osservare nel disciplinare l'istituto»⁴⁴².

sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione, Giuffrè, Milano, 2003, p. 513 ss., part. p. 526.

⁴⁴¹ Recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)».

⁴⁴² Punto 8.3 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 423/2004. A commento di questa pronuncia, che, per quanto detto, ha accolto quasi tutte le questioni di legittimità costituzionale prospettate dalle Regioni ricorrenti, v. E. VIVALDI, *Il fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte Costituzionale*, in *Le Reg.*, n. 4/2005, p. 649 ss.

Si è assistito, in seguito, ad una «fioritura a livello locale»⁴⁴³ di consimili iniziative, a partire dal *Reddito di cittadinanza* introdotto dalla Regione Campania con l.r. n. 2/2004, di «Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza», consistente, sia in un'erogazione monetaria, sia in specifiche misure di sostegno alla scolarità e alla formazione dei giovani, di accesso gratuito ai servizi sociali e socio-sanitari, di promozione di servizi sociali e socio-sanitari e di incentivo all'occupazione⁴⁴⁴. A questa serie di impulsi normativi va ascritto anche il *Reddito minimo garantito*, istituito dalla l.r. Regione Lazio, n. 4/2009, quale sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati, ed il *Reddito di cittadinanza* (in seguito, *Reddito di inclusione sociale attiva*), introdotto dalla l.r. Regione Molise, n. 2/2012, art. 49; similmente, vi si può ricondurre il *Reddito di solidarietà*, previsto dalla Regione Emilia Romagna, con l.r. n. 24/2016, quale misura «diretta a contrastare la povertà, l'esclusione sociale e la disuguaglianza, nonché a promuovere la crescita sociale ed economica, la valorizzazione delle competenze e dei saperi delle persone, l'accesso al lavoro», e la l.r. n. 3/2016, della Regione Puglia, introduttiva del *Reddito di Dignità*, rivolta, come sarebbe stato anche il Reddito di inclusione, all'intero nucleo familiare, condizionando la fruizione del beneficio allo svolgimento di un tirocinio da parte degli appartenenti ad esso. Esauritasi quest'ondata di «attivismo regionale»⁴⁴⁵, si sarebbe nuovamente assistito alla previsione

⁴⁴³ A. MARTELLI, *Oltre la sperimentazione? Dal Reddito minimo di inserimento alla Carta Acquisti Sperimentale per il contrasto alla povertà*, in *Auton. loc. serv. soc.*, n. 3/2015, p. 348. Si potrebbe anche dire, con G. LANEVE, *op. cit.*, p. 375, che si apre «la fase della "indiscriminata differenziazione" regionale» (cfr., *retro*, nota n. 437), per la quale v. R. LUMINO, E. MORLICCHIO, *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, in *Auton. loc. serv. soc.*, n. 2/2003, p. 235 ss., nonché C. TRIPODINA, *Il diritto*, cit., pp. 206-210, in particolare sulla l.r. Regione Lazio, n. 4/2009.

⁴⁴⁴ Sul Reddito di cittadinanza nella sperimentazione della Regione Campania, v. D. GAMBARDILLA, E. MORLICCHIO, G. RAGOZINI, *Il Reddito di cittadinanza campano e il caso Napoli*, in A. Brandolini, C. Saraceno (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 449 ss.

⁴⁴⁵ Alla quale sembra possa ascriversi, come si osserva in INAPP, *Studio normativo nazionale e regionale in materia di politiche sociali, con particolare riferimento all'integrazione tra servizi sociali e servizi di politica attiva del lavoro*, settembre 2018, reperibile in INAPP - Public Policy Innovation, <https://inapp.org>, p. 12, sebbene ca-

di iniziative di livello nazionale, come la *Carta Acquisti*⁴⁴⁶, la *Carta Acquisti Sperimentale*, il *Sostegno per l'Inclusione Attiva*⁴⁴⁷, più immediati antecedenti (sia in senso temporale che contenutistico) delle misure, non più sperimentali, che si esamineranno di seguito.

Alfine, riguardo a questa fase di interventi a contrasto alla povertà, può dirsi essersi trattato di anni di sperimentazioni «vissuti intensa-

ratterizzato da una certa emergenzialità, anche l'aumento della produzione legislativa ed amministrativa regionale, come conseguenza dell'ultima crisi economica che ha interessato il Paese. Tale intensificazione non è consistita solamente nell'«attivazione concreta di risposte propriamente socio-assistenziali, ma soprattutto [in] un crescente impegno economico per l'erogazione di ammortizzatori sociali in deroga, destinati a lavoratori di comparti ed imprese non coperti da istituti ordinari (Cassa integrazione guadagni) e ciò a fronte di una progressiva decurtazione delle risorse disponibili».

⁴⁴⁶ Va qui nuovamente richiamata la sent. Corte cost. n. 10/2010, che, riguardo alla Carta Acquisti, al punto 6.4 del *Considerato in diritto*, ha riconosciuto la legittimazione, anzi, «il dovere dello Stato di stabilire le caratteristiche qualitative e quantitative» delle prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno, in particolare se di natura alimentare. Per questa pronuncia, v., *retro*, Capitolo II, *Sezione II*, par. 1 e 3.

⁴⁴⁷ Accessibile dal settembre 2016, il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) ha in gran parte anticipato i caratteri del ReI, sebbene in versione ridotta, in quanto applicata a soli dodici Comuni. Similmente al ReI, infatti, il SIA prevedeva l'erogazione di un beneficio economico, condizionata all'adesione ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa, in favore delle famiglie in condizioni di fragilità sociale e disagio economico. Correttamente, pertanto, S. TOSO, *Una ricostruzione storico-analitica*, reperibile in *Astrid*, www.astrid-online.it, definiva i suoi «elementi distintivi [...] coerenti con il disegno di una moderna misura di contrasto della povertà, universale ma subordinata ad un articolato sistema di *means-testing* (l'Isee riformato del Dpcm n. 159/2013) e che prevede un percorso di attivazione economica e sociale a favore dei beneficiari della misura stessa». D'altro canto, però, S. GIUBBONI, *Il reddito di cittadinanza*, cit., p. 91, non manca di precisare che il SIA era, sì, misura «costituita da una combinazione di un (sempre assai esiguo) sussidio economico» e di iniziative di attivazione volte all'inclusione delle famiglie indigenti, ma che quest'ultime furono «ovviamente solo enunciate ma mai attuate». Su questa misura, cfr. anche *Lotta alla povertà: via al Sostegno per l'Inclusione Attiva*, 1° settembre 2016, in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, www.lavoro.gov.it. L'applicazione del SIA sarebbe poi stata estesa territorialmente, nel mentre si svolgeva l'iter parlamentare ed il percorso attuativo della legge delega istitutiva del ReI, prima misura nazionale per il contrasto alla povertà. Cfr., in proposito, *infra*, nota n. 453.

mente – per non dire pericolosamente – considerate le difficoltà che inevitabilmente si incontrano nell’attuazione di uno strumento di natura universalistica, rivolto alle componenti più povere della popolazione e gestito sul territorio da amministrazioni locali non di rado prive esse stesse ‘di mezzi sufficienti’»⁴⁴⁸.

⁴⁴⁸ Come li descrivono C. DELL’AQUILA, A. RANIERI, *Dal Reddito Minimo di Inserimento al Reddito di Ultima Istanza: una valutazione del potenziale impatto finanziario e degli effetti distributivi della nuova misura*, in *Rass. it. valut.*, n. 30/2004, p. 61. Per un esame più dettagliato della fase di iniziative legislative appena tratteggiata, v. COMMISSIONE DI INDAGINE SULL’ESCLUSIONE SOCIALE, *Il reddito minimo di inserimento. Analisi e valutazioni di alcune esperienze locali*, a cura di E. Granaglia, M. Bolzoni, in *Quad. CIES*, n. 3/2010, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>; E. RANCI ORTIGOSA, D. MESINI, *Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri a oggi*, in Id. (a cura di), *Povertà, esclusione sociale e politiche di contrasto*, in *i Quid*, n. 10/2010, p. 121 ss.; M. D’ONGHIA, *Misure regionali anticrisi*, in L. Vandelli, F. Bassanini (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 129 ss.; E. GRANAGLIA, *Positive novità nel contrasto alla povertà, ma il diritto al reddito rimane lontano*, in *Menabò*, n. 33/2015, p. 1 ss.; R. BARLETTA, *Ipotesi di un Reddito Minimo Garantito. Dalla Commissione Onofri al Reddito di Dignità della Regione Puglia: venti anni di sperimentazioni*, in *Giustamm*, n. 5/2017, p. 1 ss.; E. MONTICELLI, *I nuovi*, cit., pp. 77-82; G. M. NAPOLITANO, A. G. ARABIA, *Dalle misure regionali di lotta alla povertà, passando per la social card, al reddito di inserimento come livello essenziale: criticità, limiti e possibili sviluppi*, relazione presentata alla XXXIX Conferenza scientifica annuale dell’Associazione Italiana di Scienze Regionali, sul tema “Le regioni d’Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali”, Bolzano, 17-19 settembre 2018, reepribile in *AISRe - Associazione Italiana di Scienze Regionali*, www.aisre.it, pp. 2-11; C. AGOSTINI, 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*, www.secondowelfare.it; M. MATARESE, *Le misure regionali di reddito minimo garantito*, in M. Ferraresi (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto della povertà tra diritto e politica*, Torino, 2018, p. 51 ss.; S. LAFORGIA, *I dispositivi regionali di contrasto alla povertà: dalla periferia al centro... e ritorno. Regional measures to combat poverty: from the periphery to the center... and back*, in *Variazioni temi dir. lav.*, n. 2/2019, p. 489 ss. Con riferimento alle politiche pubbliche adottate a contrasto della povertà nel solo biennio 2001-2002, v. COMMISSIONE DI INDAGINE SULL’ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale. Anno 2003*, novembre 2003, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>, pp. 13-53.

4. Dalla povertà all'«inclusione»

Al Reddito di inclusione⁴⁴⁹ (da ora, ReI) va il merito di aver costituito – pressante, in questo senso, l'Unione europea⁴⁵⁰ – il primo «tentativo di superamento dell'estemporaneità delle misure di lotta alla povertà» in precedenza assunte «e di costruzione di una misura complessiva di contrasto all'esclusione sociale»⁴⁵¹, avvalendosi, in

⁴⁴⁹ 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 (on. Paolo Gentiloni, quale Presidente del Consiglio dei Ministri) con il d.lgs. n. 147/2017, recante «Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà». Si rinvia a C. AGOSTINI, L. BANDERA, *op. cit.*, per la ricostruzione delle tappe che hanno portato, alfine, all'approvazione di detti provvedimenti.

⁴⁵⁰ Ci si riferisce, in particolare, alla *Raccomandazione del Consiglio delle Comunità europee*, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale (92/441/CEE); alla *Raccomandazione della Commissione europea*, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro [C(2008) 5737]; alla *Risoluzione del Parlamento europeo* del 9 ottobre 2008 sulla promozione dell'inclusione sociale e la lotta contro la povertà, inclusa la povertà infantile, nell'Unione europea [2008/2034(INI)]; alla *Risoluzione del Parlamento europeo*, del 20 ottobre 2010, sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa [(2010/2039(INI))]. Ultimo ma non ultimo, l'art. 34 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, su «Sicurezza sociale e assistenza sociale», che, al comma 3, recita: «Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali» (corsivi nostri). Gli atti e i documenti appena citati sono reperibili in *Commissione europea*, <https://ec.europa.eu>. Dei ventisette Paesi membri dell'Unione, solamente l'Italia non si era ancora dotata di una misura di contrasto alla povertà; anche la Grecia, che, unica, rispetto agli altri Stati membri dell'Ue, condivideva questa posizione col nostro Paese, nel 2017, ha implementato il reddito di solidarietà sociale (SSI); di esso, la COMMISSIONE EUROPEA - COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE, *Sorveglianza rafforzata - Grecia*, Bruxelles, 27 febbraio 2019 [COM(2019) 201 final], reperibile, anche questo documento, in *Commissione europea*, <https://ec.europa.eu>, pp. 5, 6, ritiene che stia oramai «raggiungendo la maturità», come testimoniano i «progressi» registrati nell'attuazione delle dimensioni di inclusione sociale e di (re)integrazione nel mercato del lavoro.

⁴⁵¹ Cfr. E. MONTICELLI, *I nuovi*, cit., p. 79. Per dirla nei termini figurativi adoperati nell'Allegato 1 al Documento di base n. 3, cit., p. 117, con la l. n. 33/2017, di «Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al

questo, di un'imponente rete di soggetti sociali esperti del settore⁴⁵², nonché, più dappresso ed in maniera significativa, delle sperimentazioni – appena scorse – già condotte nel Paese⁴⁵³.

Questo primo provvedimento si avviava (pur se ai soli fini dell'accesso al ReI) con una definizione di «povertà» strettamente relazionata alla possibilità, per il nucleo familiare, di «condurre un livello di vita dignitoso». Si manifestava, così, da subito, la cifra della misura, tutta orientata a salvaguardare il nucleo irrinunciabile di dignità della persona⁴⁵⁴, oltre

sistema degli interventi e dei servizi sociali» ed il successivo d.lgs. n. 147/2017, l'Italia ha realizzato quella «rete di sicurezza universale, quel “pavimento di protezione”», che è in grado di «soccorrere anche le forme di povertà ed esclusione non associate all'età o allo stato di salute delle persone. Chi non ha proprio niente, ma non ricade in una delle (pur numerosissime) categorie di bisogno specifico previste dalla normativa nazionale, regionale o comunale», in precedenza avrebbe rischiato, invece, «di cadere nel vuoto».

⁴⁵² Come ricordano C. AGOSTINI, L. BANDERA, *op. cit.*, «tutto l'iter di approvazione della delega è stato caratterizzato dalla continua interazione tra Governo e Alleanza contro la povertà», composta da trentacinque organizzazioni, tra realtà associative, rappresentanze dei Comuni e delle Regioni, enti di rappresentanza del terzo settore, sindacati. Gli AA. ricordano che la detta collaborazione determinò «varie modifiche sia nell'approvazione parlamentare della Legge Delega che nel seguente lavoro di stesura del relativo decreto di attuazione», come appare chiaramente dal *Memorandum* siglato, nell'aprile del 2017, dal Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni e dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Giuliano Poletti.

⁴⁵³ In particolare, nelle more dell'approvazione della legge delega introduttiva del ReI e dei relativi decreti di attuazione, la legge di stabilità 2016 aveva previsto l'allargamento della sperimentazione della nuova carta acquisti, ridefinita SIA, dai dodici Comuni inizialmente interessati all'intero territorio nazionale, rimodulandone, peraltro, i criteri di individuazione dei beneficiari. Cfr., *retro*, nota n. 447. Per questa fase di transizione e la sua problematicità, v. C. SARACENO, *Verso un reddito minimo per i poveri*, in *Pol. soc.*, n. 3/2016, p. 509 ss.

⁴⁵⁴ Precisamente, l'art. 1, co. 1, lett. a), del d.lgs. n. 147/2017, forniva la definizione di «povertà» nei termini di «condizione del nucleo familiare la cui situazione economica non permette di disporre dell'insieme di beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso, come definita, ai soli fini dell'accesso al reddito di inclusione, all'articolo 3». Quest'ultima disposizione, a sua volta, elencava una serie di requisiti di natura anagrafica, economica e di condizione. C. AGOSTINI, *Secondo*, cit., p. 184, evidenzia che la suddetta definizione, originariamente assente, è stata introdotta a seguito di un'azione di confronto che, nel segno della partecipazione ai processi decisionali, Alleanza per la povertà in Italia aveva avviato con il Governo, con le forze politiche presenti alla Camera dei Deputati e con il relatore per il disegno di legge

che finalizzata alla rimozione degli ostacoli economici e sociali che limitano libertà e eguaglianza dei cittadini e pieno sviluppo della persona.

Coerentemente con il carattere multifattoriale della povertà⁴⁵⁵, il ReI si presentava come un sistema complesso, composto da un «bene-

delega in Commissione. Ciò proprio al fine di presentare proposte di modifica al testo del provvedimento, poi effettivamente acquisite al momento della sua approvazione, da parte della Camera.

⁴⁵⁵ Nell'acquisita consapevolezza del carattere pluriforme della povertà e delle dinamiche di accrescimento reciproco tra le sue differenti componenti, il legislatore assumeva – in una sostanziale contestualità temporale con l'introduzione del ReI – anche strumenti di contrasto alla povertà educativa minorile. Una privazione, questa, certamente non economica, ma che, soprattutto se aggravata da una condizione di bisogno materiale, può ostacolare l'adulto – una volta che tale sia divenuto il bambino – nella piena partecipazione sociale e nell'ottenimento di un'opportuna qualificazione lavorativa, *id est*, nell'«effettiva partecipazione del lavoratore all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». C. AGOSTINI, *ivi*, p. 180, così illustra questo nesso vizioso: «la povertà educativa si lega strettamente alla povertà materiale. I bambini che provengono da famiglie svantaggiate hanno infatti più probabilità di conseguire peggiori risultati a scuola, hanno meno possibilità di partecipare ad attività (sociali, culturali e ricreative), di svilupparsi emotivamente e di realizzare il proprio potenziale. Una volta diventati adulti, questi bambini incontrano poi maggiori difficoltà ad attivarsi nella società e a trovare lavori di qualità. Quello fra povertà educativa e materiale è allora un circolo vizioso, dato che la prima alimenta la seconda e viceversa». L'A. evidenzia anche che, secondo l'indice volto a misurare il grado di povertà educativa dei minori (Ipe), in Italia, introdotto in via sperimentale da *Save the Children*, la Sicilia e la Campania sono le regioni italiane con la maggiore povertà educativa; di contro, Lombardia, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia, la cui offerta formativa ed extracurriculare rivolta ai minori è ampia, sono quelle caratterizzate dalla più ridotta povertà educativa (*ivi*, pp. 180, 181). Cfr. anche C. SARACENO, *Quali politiche di contrasto alla povertà dei minori?*, in *Menabò*, n. 15/2015, p. 1 ss. Per far fronte a questa situazione, dunque, la legge di stabilità per il 2016 (la legge di delega recante norme relative al contrasto della povertà sarebbe intervenuta nel marzo 2017) ha previsto agevolazioni fiscali, al fine di incentivare l'impegno delle Fondazioni di origine bancaria nel contrasto alla povertà educativa minorile. Sicché, sulla base di un Protocollo d'intesa firmato col Governo, queste alimentano un fondo – il *Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile* – destinato «al sostegno di interventi sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori». Attivato nel 2016, in riferimento al triennio 2016-2018, il fondo è stato rinnovato per il triennio 2019-2021 e sta operando attraverso bandi che si rivolgono, sia al Terzo Settore, sia al mondo della scuola. Cfr., in proposito, C. AGOSTINI, *Secondo*, cit., pp. 177, 178.

ficio economico» e da «servizi alla persona»⁴⁵⁶ (il «carattere “attivo”» della misura⁴⁵⁷), nonché l’elaborazione di un progetto personalizzato di inclusione, susseguente ad una «valutazione multidimensionale del bisogno»⁴⁵⁸.

Quest’ultima, a sua volta, nel disegno del legislatore, non riguardava solamente l’individuo avulso dal contesto comunitario di più immediato riferimento, avendo invece ad oggetto il «bisogno del nucleo familiare»⁴⁵⁹, anzi, come meglio specificato, il «bisogno del nucleo familiare e dei suoi componenti»⁴⁶⁰. Di ciascuno di questi poli (l’insieme ed i singoli), ci si proponeva di analizzare, in particolare, condizioni e funzionamenti personali e sociali, situazione economica, situazione lavorativa e profilo di occupabilità, educazione, istruzione e formazione, condizione abitativa, reti familiari, di prossimità e sociali⁴⁶¹. Gli esiti di questa complessa valutazione delle problematiche e dei bisogni andavano poi a tradursi nelle prestazioni da ascrivere al progetto personalizzato, vale a dire i «sostegni, in termini di specifici interventi e servizi»⁴⁶², di cui il nucleo necessita[va], oltre al beneficio economico connesso al ReI»⁴⁶³. A fare da “contraltare”, «gli impegni a svolgere specifiche attività»⁴⁶⁴,

⁴⁵⁶ Anche questo aspetto, rileva C. AGOSTINI, *ivi*, p. 184, lo si deve, in parte, all’intervento di Alleanza per la povertà in Italia. L’originaria formulazione era, infatti, «eccessivamente sbilanciata verso il contributo economico considerato come unico livello essenziale. Con la nuova formulazione», per l’appunto proposta dall’Alleanza, «è invece chiaro che il livello essenziale si compone sia del contributo economico, sia dei servizi».

⁴⁵⁷ Così lo qualifica C. SARACENO, *Verso*, cit., p. 510, in riferimento all’integrazione della misura con l’«offerta di strumenti di integrazione sociale, soprattutto in un’ottica occupazionale».

⁴⁵⁸ *Ex* art. 2, co. 3, lett. *a*) e *b*), del d.lgs. n. 147/2017.

⁴⁵⁹ *Ex* art. 2, co. 3, lett. *b*), del d.lgs. n. 147/2017.

⁴⁶⁰ *Ex* art. 5, co. 2, del d.lgs. n. 147/2017.

⁴⁶¹ Cfr., ancora, l’art. 5, co. 2, del d.lgs. n. 147/2017.

⁴⁶² Tra questi, ad es., i «tirocini finalizzati all’inclusione sociale, all’autonomia delle persone e alla riabilitazione...»; il «sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare»; l’«assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità»; il «sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare; il «servizio di mediazione culturale» e quello «di pronto intervento sociale», come previsto dall’art. 7, co. 1, lett. *d*) - *b*), del d.lgs. n. 147/2017.

⁴⁶³ *Ex* art. 6, co. 2, lett. *b*), del d.lgs. n. 147/2017.

⁴⁶⁴ Quali, come previsto dall’art. 6, co. 5, del d.lgs. n. 147/2017, «atti di ricerca

prospettivamente assunti da tutti i componenti del nucleo familiare⁴⁶⁵, quale condizione di erogazione del beneficio economico.

«Gli obiettivi generali e i risultati specifici», da individuarsi nel progetto in base ai fabbisogni emersi in sede di valutazione, rappresentavano chiaramente la triplice caratura della misura del ReI, essendo incardinati, sia sul «superamento della condizione di povertà», sia sull'«inserimento o reinserimento lavorativo», sia sull'«inclusione sociale»⁴⁶⁶. La soddisfazione di queste diverse istanze del bisogno – corrispondenti, peraltro, alle raccomandazioni della Commissione europea⁴⁶⁷ – sembrava dunque tendere al pieno sviluppo della persona e

attiva di lavoro e disponibilità alle attività di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto legislativo n. 150 del 2015», come la «partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro...»; «frequenza e impegno scolastico»; «comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari».

⁴⁶⁵ Ex art. 6, co. 2, lett. c), del d.lgs. n. 147/2017. In effetti, il progetto personalizzato, entro venti giorni lavorativi dall'effettuazione dell'analisi preliminare, ex art. 6, co. 1, del d.lgs. n. 147/2017, doveva essere sottoscritto, pena la mancata erogazione del ReI, dai componenti il nucleo familiare, così condividendo obiettivi, sostegni ed anche impegni (art. 6, co. 1, del d.lgs. n. 147/2017). Merita di essere riportata, in proposito, l'osservazione di E. MONTICELLI, *I nuovi*, cit., p. 9, che legge negativamente il mancato riscontro, nelle previsioni del ReI, di «una tendenza verso strumenti di sostegno al reddito erogati su base individuale, che si pongano l'obiettivo di emancipare il singolo individuo dalla situazione familiare».

⁴⁶⁶ Ex art. 6, co. 2, lett. a), del d.lgs. n. 147/2017. Tuttavia, nel caso in cui, «in esito all'analisi preliminare, la situazione di povertà [fosse emersa] come esclusivamente connessa alla sola dimensione della situazione lavorativa, il progetto personalizzato [sarebbe stato] sostituito dal patto di servizio, di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 150 del 2015» (così disponeva l'art. 5, co. 5, del d.lgs. n. 147/2017). Appare pertanto opportuno ricordare che il d.lgs. n. 150/2015, recante «Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183», all'art. 20, prevede che, «allo scopo di confermare lo stato di disoccupazione, i lavoratori disoccupati contattano i centri per l'impiego, con le modalità definite da questi, entro 30 giorni dalla data della dichiarazione di cui all'articolo 19, comma 1, e, in mancanza, sono convocati dai centri per l'impiego, entro il termine stabilito con il decreto di cui all'articolo 2, comma 1, per la profilazione e la stipula di un patto di servizio personalizzato».

⁴⁶⁷ Istanze di bisogno che, con riferimento alla *Raccomandazione della Commissione europea relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro*, del 3 ottobre 2008 [C(2008) 5737], M. DE ANGELIS, M. CHIARA PAGLIARELLA, A. RO-

alla sua effettiva partecipazione, anche quale lavoratore, alla vita della comunità, come singolo e nella formazione sociale nella quale primariamente e costantemente se ne svolge la personalità, qual è la famiglia.

Se povertà è «condizione esistenziale, di impotenza, di ‘incapacitazione’, legata ad una pluralità di fattori e non traducibile esclusivamente nello stato di estrema indigenza determinato dall’assenza totale o pressoché totale del *dominium* sui beni essenziali»⁴⁶⁸, il ReI sembrava accogliere tale concezione. Ciò, in particolare, attraverso la «valutazione multidimensionale del bisogno» prevista dall’art. 2, co. 3, lett. a) e b), del d.lgs. n. 147/2017, che, per sua natura, è protesa a cogliere, non solo elementi di privazione materiale, ma anche le diverse situazioni di fragilità sociale dovute allo scarso livello d’istruzione, alla disgregazione del tessuto sociale di ambito relazionale e varie altre condizioni soggettive e di contesto, non necessariamente comportanti difficoltà economiche e lavorative⁴⁶⁹.

Purtuttavia, la logica della condizionalità⁴⁷⁰, attorno alla quale si imperniava la traduzione normativa della concezione multifattoriale

SANO, P. G. VAN WOLLEGHEM, *Un anno di Reddito di inclusione. Target, beneficiari e distribuzione delle risorse*, in SINAPPSI, n. 1-2/2019, p. 3, così sintetizzano, riconducendole a «tre filoni principali: i. sostegno al reddito per vivere conformemente alla dignità umana; ii. mercati del lavoro inclusivi; iii. accesso a servizi di qualità per consentire alle persone interessate di beneficiare di un adeguato sostegno sociale». Gli stessi AA. vi ravvisano un *favor* per un «intervento pubblico completo», che comprenda, «sia misure di breve respiro per rispondere in modo immediato alla povertà, sia misure che contrastano la povertà cronica e le cosiddette ‘trappole della povertà’».

⁴⁶⁸ M. RUOTOLO, *La lotta*, cit., pp. 396, 398.

⁴⁶⁹ Dalle ricerche longitudinali analizzate da N. NEGRI, C. SARACENO, *Povertà*, cit., p. 194, emerge che, «nonostante la mancanza di lavoro costituisca ovunque una delle maggiori cause di povertà, ad essa si accostano, e talvolta sovrappongono, altre circostanze: l’immigrazione e la condizione di richiedente asilo, come nelle città tedesche, la rottura del vincolo di coppia e la condizione di madre sola, specie se giovane e a bassa qualificazione o viceversa di mezza età e proveniente da una “carriera” di casalinga, qualche forma di disagio psichico o l’adesione a stili di vita socialmente devianti e/o dannosi, come la tossicodipendenza, ma anche la necessità di completare gli studi o la formazione professionale, o ancora la lentezza con cui vengono pagati benefici previdenziali o pensionistici cui pure si ha diritto».

⁴⁷⁰ Pur nella difficoltà di individuare una definizione unanime di “condizionalità”, L. LEONE, *Il disegno di programmi di trasferimento monetario condizionato e incondizionato*, in Id. (a cura di), *Trasferimenti monetari condizionali per il contrasto della*

della povertà, avrebbe potuto presentare profili di dubbia costituzionalità.

Da un alto, subordinare l'erogazione del beneficio economico alla disponibilità della persona bisognosa ad assumere determinati comportamenti – e tanto fissare in un “patto” scritto e sottoscritto, non solo dal singolo ma da tutti i componenti del nucleo familiare⁴⁷¹ – è connotato di efficacia e di pluridirezionalità della misura. Richiede, infatti, un'attivazione dell'istante – il quale non è, dunque, passivo destinatario di un'erogazione monetaria –, nel senso dell'assunzione di comportamenti migliorativi della sua situazione in differenti ambiti di vita⁴⁷² ed in particolare sul fronte dell'inclusione sociale e lavorativa⁴⁷³.

In effetti, l'individuazione degli obiettivi da fissarsi nel progetto personalizzato costituiva «l'esito di un processo di negoziazione con i

povertà infantile e l'inclusione sociale: una review realista sui paesi dell'area OCSE, 2015, p. 19, reperibile in *Valutazione politiche*, <http://valutazioneinvestimenti.formez.it>, assume quella di «condizione inerente l'adozione di determinati comportamenti, e talvolta l'ottenimento di determinati risultati, posta a singoli e o famiglie percettori di trasferimenti monetari per il contrasto della povertà». La qual cosa equivale a dire che «i beneficiari si impegnano ad aderire (compliance), con modalità e scadenze predefinite, a determinate richieste del programma (in genere inerenti l'occupazione o nel caso di minori l'istruzione), pena la riduzione parziale o la perdita completa (sanzioni) del beneficio economico e di altri benefit non economici». Sul tema del rapporto tra condizionalità e misure di contrasto alla povertà, a partire dalle prime applicazioni dei trasferimenti monetari condizionati, a metà degli anni Novanta, in America Latina, fino ad analizzare la loro realizzazione nei Paesi con economie avanzate, v. L. LEONE, F. MAZZEO RINALDI, G. TOMEI, *Misure di contrasto della povertà e condizionalità. Una sintesi realista delle evidenze*, FrancoAngeli, Milano, 2017.

⁴⁷¹ Come previsto dalla già richiamata previsione contenuta nell'art. 6, co. 2, lett. c), del d.lgs. n. 147/2017. Cfr., *retro*, nota n. 465.

⁴⁷² Come precisa E. SHÜRING, *Conditions, conditionality, conditionalities, responsibilities. Finding common ground*, Working Paper n. 2010WP014, Maastricht Graduate School of Governance sharing, 2010, p. 5, «while the cash is supposed to reduce the financial barrier faced by households in improving their living standard and making use of existing social services, conditionality is supposed to tackle behavioral barriers that prevent households to improve their situation and escape poverty».

⁴⁷³ Il ReI «si prefigge», come sintetizza N. MACCABIANI, *Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà: portata, iter e profili di rilievo costituzionale*, in *Osserv. AIC*, n. 3/2017, p. 22, «non solo di dotare la persona degli strumenti di base affinché possa operare ad “armi” potenzialmente pari, ma altresì di accompagnarla attivamente nella *mise en oeuvre* di tale strumentario».

beneficiari»⁴⁷⁴, favorendone così un'adesione convinta, nonché la capacità di prendere parte attiva alle dinamiche di natura pubblicistica⁴⁷⁵. La partecipazione impegnata del soggetto costituisce, d'altro canto, «un elemento fondativo dei diritti sociali, come emerge con chiarezza dalla loro strutturazione, almeno nella Costituzione italiana, in termini di diritti-doveri»⁴⁷⁶. Questo è tanto più vero con riferimento al diritto

⁴⁷⁴ Ex art. 6, co. 3, lett. b), del d.lgs. n. 147/2017.

⁴⁷⁵ M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *Lav. dir.*, n. 2/2017, p. 317, che, nel diretto coinvolgimento degli stessi beneficiari del ReI, legge soprattutto l'intento che questi siano, in tal modo, «maggiormente incentivati ad assumere un ruolo attivo nell'accesso al mercato del lavoro», mettendo in rilievo che «non si tratta, però, di una novità bensì di previsioni già dettate con riferimento alla regolamentazione del Sia», il *Sostegno per l'Inclusione Attiva*.

⁴⁷⁶ E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multivello: una prospettazione giuslavoristica*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 147/2015, p. 459, che ravvisa la struttura dei diritti sociali quali diritti-doveri, in particolare con riferimento «al lavoro (attraverso l'attivazione), all'istruzione (attraverso lo studio), alla salute (attraverso la prevenzione obbligatoria), alla tutela previdenziale (attraverso l'assicurazione e la contribuzione), all'assistenza sociale (ancora attraverso l'attivazione)». Ne consegue, per l'A., che «il reddito minimo garantito in maniera incondizionata sfugge alla logica dei diritti sociali, collocandosi, piuttosto, in quella della beneficenza pubblica, chiaramente rifiutata dai Costituenti attraverso il richiamo al dovere al lavoro. Neppure il reddito minimo garantito al solo ricorrere delle disagiate condizioni economiche integrerebbe la fattispecie di diritto sociale [...], non contemplando il rispetto di quel dovere. Persino il reddito minimo sottoposto alla duplice condizione delle disagiate condizioni economiche e del dovere di attivazione del beneficiario risulterebbe ultroneo rispetto al dettato costituzionale, riconoscendo l'art. 38, c. 1, Cost. solo agli inabili al lavoro il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale», potendosi, dunque, «concludere per l'incostituzionalità del reddito minimo per contrasto con gli art. 4, c. 2, e 38» (*ivi*, p. 460, nota n. 13). Parzialmente analoga è la posizione assunta, a riguardo, da F. SCUTO, «Reddito minimo», *contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, in *federalismi.it*, n. 4/2018, pp. 160, 161, al quale sembra che «forme di sostegno al reddito prive dell'elemento della condizionalità finiscano per riportare indietro a logiche in qualche modo riconducibili a quelle dello stato liberale ottocentesco. Gli interventi discrezionali del legislatore potrebbero infatti in questo caso risultare assimilabili ai concetti di "carità" e beneficenza pubblica», trattandosi «di interventi ben lontani dal realizzare quelle forme di emancipazione in senso ampio della persona e di partecipazione alla vita politica sociale ed economica del Paese che sono alla base del modello di Stato sociale previsto dalla nostra Costituzione». C. TRIPODINA, *Il diritto*, cit., pp. 236, 239, sostanzialmente conclude la sua disamina sul diritto ad una esistenza

al lavoro, esplicitamente qualificato anche quale dovere, dall'art. 4, co. 2 Cost., seppure nei termini "più ampi" di «un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società»⁴⁷⁷.

D'altro canto, però, sul versante delle libertà e, in specie, dell'autodeterminazione, condizioni troppo stringenti violerebbero quella dignità sociale, come definita addietro⁴⁷⁸, che è in stretta connessione con il principio di eguaglianza sostanziale a cui la misura stessa è eminentemente riconducibile. Una tale violazione si perpetrerebbe soprattutto se a quelle condizioni venissero riconnesse conseguenze eccessivamente rigorose, dall'attitudine "punitiva". Primo e secondo comma dell'art. 3 Cost. sarebbero posti così in contraddizione, anziché in connessione, come invece richiede una lettura unitaria del principio ivi sancito.

Peraltro, al dubbio che il beneficiario, al fine di essere riconosciuto come tale e di mantenere in seguito tale *status*, venga «forzato ad attivarsi»⁴⁷⁹, si contrappone il dato esperienziale che avverte dell'effetto maggiormente disincentivante e demotivante, in una sorta di eterogenesi dei fini, proprio delle condizionalità più "severe"⁴⁸⁰. Né il "vincolo

libera e dignitosa, condotta anche sulla base dei lavori svoltisi in Assemblea Costituente, nel senso che il reddito di cittadinanza incondizionato «appare meno appagante rispetto a entrambi i profili dell'idea costituzionale di cittadinanza», comprensiva del lavoro, sia come diritto, sia come dovere, «in quanto esso né è finalizzato al reinserimento sociale del beneficiario, né gli chiede alcunché in termini di contributo all'utilità sociale». A quell'idea, sembra, all'A., meglio corrispondere, piuttosto, «un'integrazione al reddito che ponga condizioni di reciprocità [...], tanto sotto il profilo dei diritti che sotto quello dei doveri; purché non giunga alla pretesa dell'adempimento di un lavoro quale che sia, dovendo essere rispettato il principio di congruità; e purché la condizione possa dirsi soddisfatta anche con attività o funzioni altre rispetto al lavoro retribuito, qualificabili come socialmente utili».

⁴⁷⁷ Come evidenzia anche M. RUOTOLO, *Eguaglianza*, cit., p. 17. M. CAVINO, *op. cit.*, pp. 28, 29, precisa che, proprio in ragione della doverosità del lavoro nel nostro assetto costituzionale, il cittadino può essere riconosciuto quale disoccupato involontario e conseguirne le relative tutele (art. 38, co. 2, Cost.), «solo quando, malgrado la sua disponibilità, non gli sia concretamente possibile svolgere alcun tipo di lavoro». Ne discende che è proprio «nel dovere di lavorare che si giustifica il regime della condizionalità e della decadenza dei benefici di sostegno al reddito».

⁴⁷⁸ V., *retro*, Capitolo II, Sezione II, par. 3.

⁴⁷⁹ M. VINCIERI, *op. cit.*, p. 318.

⁴⁸⁰ Sulla base delle analisi delle misure di contrasto alla povertà che includono una qualche forma di attività lavorativa come condotta principale per l'inserimento

condizionante” potrebbe mai essere così gravoso da intaccare l’essenzialità della prestazione ma neppure il «*contenuto minimo-essenziale*» del diritto fondamentale⁴⁸¹, come è quello ad un’esistenza dignitosa

sociale, in una con la richiesta ai beneficiari del sostegno al reddito di fornire alcune «“contropartite”», N. NEGRI, C. SARACENO, *Povertà*, cit., pp. 206, 207, segnalano che «il diverso ruolo che gioca l’assistenza sociale non tanto nelle diverse categorie quanto nelle diverse biografie [...] mostra che una maggiore attenzione, riconoscimento, per le capacità e *agency* dei beneficiari, quindi un approccio intelligentemente e non stereotipicamente (oltre che punitivamente) attivo, che fornisca le risorse e il tempo necessari, è alla lunga più efficace sia di un approccio puramente erogatorio che di uno astrattamente restrittivo e uniforme nelle domande che pone ai beneficiari. [...] In questa prospettiva, anche il *workfare*, cioè la costrizione ad una controprestazione più che l’offerta di opportunità, potrebbe avere una validità limitata a specifiche circostanze: non come contropartita del beneficio, ma come controllo dell’opportunismo e, in casi estremi, della stessa economia illegale e criminale». Anche C. TRIPODINA, *Diritto all’esistenza, reddito di cittadinanza e Costituzione*, in *Quad. Reddito*, n. 3/2016: *Un reddito garantito ci vuole! Ma quale? Strumento di libertà o gestione delle povertà*, a cura di BIN Italia, p. 16, porta l’attenzione sui diversi studi internazionali in materia, dai quali emerge che gli attuali schemi di reddito minimo in Europa «se troppo condizionanti (da tutti i punti di vista) rischiano al contrario di incentivare lavori dequalificanti, di essere di difficile accesso, di durare poco nel tempo e soprattutto, visti i troppi vincoli richiesti, di essere al contrario strumenti che aumentano la platea degli esclusi perché aumentano la platea dei non richiedenti». Più nettamente, G. G. BALANDI, S. BUOSO, *Legalità e circolazione delle risorse nella sicurezza sociale*, in D. Gottardi (a cura di), *Legal frame work. Lavoro e legalità nella società dell’inclusione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 79, con specifico riferimento alla tutela della debolezza nel mercato del lavoro, ritengono che le condizionalità previste in questo settore siano «produttrici di effetti non voluti», sia in quanto «la complessità di per sé costituisce un fattore che allontana, piuttosto che avvicinare, all’adempimento degli obblighi», sia a causa del «ridotto e declinante ammontare delle tutele economiche, che si combina con l’imposizione di accettare un’offerta di lavoro a remunerazione consistentemente inferiore a quella precedente, e supposta corrispondente alla professionalità del cittadino in questione».

⁴⁸¹ Come lo definisce C. PANZERA, *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale. Atti del Convegno annuale svoltosi a Lecce il 19-20 giugno 2009*. Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Lecce, 19-20 giugno 2009, Giappichelli, Torino, 2010, p. 60, richiamando quella giurisprudenza costituzionale (part. sentt. Corte cost. nn. 455/1990, 247/1992, 218-304/1994, 416/1995, 27-185-267/1998, 309/1999, 509/2000, 432/2005) che, da tempo, ha chiarito che il contenuto minimo essenziale del diritto non può essere «pregiudicato o anche solo messo a rischio» (*ivi*, p. 57). Ancora più netta, in questo senso, è la sent. Corte cost. n. 275/2016, in un passaggio da ultimo richiamato (e generalizzato) dalla stessa Corte, con la sent. n. 62/2020, per il quale «“una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime

di coloro che versino in condizioni di bisogno⁴⁸². Esso è «soglia, comunque la si voglia intendere, [che] costituisce un limite all'azione del legislatore (e, a cascata, dell'amministrazione)»⁴⁸³.

Le condizionalità (e le relative sanzioni) che erano previste dal ReI non possono ritenersi blande, in particolare quanto alla disponibilità al lavoro⁴⁸⁴; né riguardavano solo questo aspetto, per coprire, invece, l'intero ventaglio dei comportamenti richiedibili ai beneficiari in base al progetto personalizzato (compresi la mancata presentazione agli appuntamenti e la partecipazione alle iniziative di orientamento, la frequenza e l'impegno scolastico, nonché la prevenzione e la cura della salute, conformemente alle indicazioni di professionisti sanitari)⁴⁸⁵.

Purtuttavia, per più di un motivo, non sembra che tali condizionalità superassero la soglia di un ragionevole bilanciamento tra la garan-

per rendere effettivo [il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, esso] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali" (sentenza n. 275 del 2016)» (punto 4.3 del *Considerato in diritto* della sent. n. 62/2020). La pronuncia del 2016 è peraltro già stata richiamata, *retro*, nota n. 94, in punto di garanzia del diritto all'istruzione del disabile, alla quale essa specificamente si riferisce.

⁴⁸² Si ricorda, in particolare, la sent. Corte cost. n. 10/2010 (già richiamata, *retro*, Capitolo II, *Sezione II*, par.1 e 3), che, al punto 6.3 del *Considerato in diritto*, qualifica «diritto fondamentale [...] strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana» quello alla tutela (effettiva) dei soggetti che versano «in condizioni di estremo bisogno».

⁴⁸³ Ad intendersi, secondo C. PANZERA, *op. e loc. ult. cit.*, quale «limite inferiore al di sotto del quale la programmazione politica e la gestione amministrativa dei diritti non possono scendere senza scivolare nella patologia costituzionale e, di conseguenza, essere sanzionate nelle forme e con le procedure previste».

⁴⁸⁴ L'art. 12 del d.lgs. n. 147/2017, che disciplinava «Sanzioni, sospensione e decadenza» inerenti al ReI, al comma 5, prescriveva: «La mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione, di cui all'articolo 20, comma 3, lettera b), e all'articolo 23, comma 5, lettera e), del decreto legislativo n. 150 del 2015, ovvero la mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua, definita ai sensi dell'articolo 25 del medesimo decreto legislativo, in assenza di giustificato motivo, da parte anche di un solo componente il nucleo familiare, comporta la decadenza dal beneficio e, per gli interessati, la decadenza dallo stato di disoccupazione».

⁴⁸⁵ Con conseguenze, previste dai commi 3-6 dell'art. 12 del d.lgs. n. 147/2017, che andavano in una scala crescente, dal richiamo formale al rispetto degli impegni, rivolto al nucleo familiare da parte della figura di riferimento del progetto, alla decurtazione del beneficio economico, alla decadenza da questo.

zia di efficacia della misura e la libertà di scelta propria del suo beneficiario⁴⁸⁶. In tal senso testimoniava, innanzitutto, la forte cifra partecipativa del progetto personalizzato, quale garanzia di codeterminazione e contezza del “vincolo” da parte dello stesso beneficiario a cui esso era rivolto (e che consapevolmente lo accettava). Va considerato, inoltre, il carattere incrementale dell’incidenza della sanzione sulla fruibilità del beneficio⁴⁸⁷, che consentiva ripetute occasioni di “ripartenza”, nel dispiegarsi di quello che appariva un vero e proprio “percorso” di complessivo miglioramento delle condizioni di vita della persona e del suo nucleo familiare⁴⁸⁸. Soprattutto, per quanto attinente ai vincoli relativi alle offerte lavorative rivolte al beneficiario del ReI, fungeva da garanzia la necessità che queste fossero “congrue”, nel significato precisamente definito dall’art. 25 del d.lgs. n. 150/2015⁴⁸⁹, come la stessa

⁴⁸⁶ G. GRASSO, *Appunti su reddito di inclusione, assistenza socio-sanitaria e vincoli sulle risorse disponibili*, in *Osserv. AIC*, n. 3/2017, pp. 5, 6, reputa, anzi, «abbastanza deludente [...] la definizione del fascio dei possibili impegni» da inserirsi nel progetto personalizzato, mentre si sarebbe potuto «osare qualcosa di più». Piuttosto, proprio dalla «grande prudenza della disciplina in tema di povertà nell’offrire un contenuto sostanziale a questo “dare in cambio”, a questa condizionalità», l’A. ritiene possa trarsi la giustificazione dell’«apparato sanzionatorio ivi previsto», considerato che è «ragionevole che si possano apporre delle condizioni di impegno sociale, prevedendo l’adempimento di alcune attività di rilevanza sociale, solo per la parte della prestazione eccedente il livello essenziale del diritto da garantire».

⁴⁸⁷ Erano previste, infatti, diverse figure, susseguentesi l’una all’altra per tempistica e gravità: dal richiamo alla sospensione alla decadenza dal beneficio economico; dalla decurtazione via via crescente del beneficio alla decadenza da esso; dal richiamo, con contestuale fissazione dei tempi entro i quali adempiere agli impegni inevasi, alla sospensione del beneficio, con fissazione dei tempi per il suo ripristino in caso di successivo adempimento, fino alla decadenza dallo stesso (per la specificazione delle varie ipotesi, v. art. 12, «Sanzioni, sospensione e decadenza», del d.l n. 147/2017).

⁴⁸⁸ In effetti, in ordine alla condizionalità posta dal ReI, N. MACCABIANI, *op. cit.*, pp. 24, 25, osserva che, «se ben interpretata», essa «è suscettibile di trasformarsi in un percorso che va oltre il passivo riconoscimento del minimo individuale di sopravvivenza inteso come sufficienza delle provvidenze ai fini di una vita dignitosa, per assumere [...] un contenuto di adeguatezza articolato e multiplo, volto a consentire il pieno sviluppo della persona umana nella partecipazione alla vita sociale, economica e politica del Paese».

⁴⁸⁹ L’art. 25, «Offerta di lavoro congrua», del d.lgs. n. 150/2015, recante «Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183», al com-

norma sanzionatoria prevedeva, nel senso che il rifiuto di un'offerta che non fosse stata tale non avrebbe potuto determinare l'applicazione del relativo provvedimento di decadenza dal beneficio⁴⁹⁰.

Piuttosto, il complessivo sistema del ReI, comprensivo di una condizionalità che potrebbe dirsi "mitigata", oltre ad una "costruzione" equilibrata e finalizzata al complessivo sviluppo della persona, per realizzarsi effettivamente e compiutamente, avrebbe richiesto un severo riordino del sistema integrato dei servizi, supportato da ingenti risorse⁴⁹¹. D'altro canto, il *proprium* della legge delega n. 33/2017 era consistito, per l'appunto, in un «approccio multidimensionale alla lotta contro la povertà ed esclusione sociale, mediante programmi personalizzati di inclusione attiva che *presuppongono il coordinamento di una rete di servizi (pubblici e privati) di natura multidisciplinare* (lavoro, istruzione, formazione, salute, politiche abitative)», in questo modo portando «a compimento gli indirizzi accolti nella legge n.

ma 1, così definisce il concetto *de quo*: «Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvede alla definizione di offerta di lavoro congrua, su proposta dell'ANPAL, sulla base dei seguenti principi: a) coerenza con le esperienze e le competenze maturate; b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; c) durata della disoccupazione; d) retribuzione superiore di almeno il 20 per cento rispetto alla indennità percepita nell'ultimo mese precedente, da computare senza considerare l'eventuale integrazione a carico dei fondi di solidarietà...».

⁴⁹⁰ «...la mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua, definita ai sensi dell'articolo 25 del medesimo decreto legislativo [il d.lgs. n. 150/2015], in assenza di giustificato motivo, da parte anche di un solo componente il nucleo familiare, comporta la decadenza dal beneficio e, per gli interessati, la decadenza dallo stato di disoccupazione»: comma 5 dell'art. 12 del d.lgs. n. 147/2017.

⁴⁹¹ E. MONTICELLI, *Il reddito di inclusione*, in Menabò, n. 71/2017, p. 2, ravvisava, nel ReI, «un disegno ambizioso», che avrebbe necessitato «un grosso impiego di risorse pubbliche, in particolare per finanziare la gestione amministrativa di questo impianto», al fine di ottenere l'effettivo «reinserimento dei beneficiari nel tessuto lavorativo e non una mera contropartita per il beneficio ricevuto». Conseguentemente, Id., *Reddito di Inclusione: le novità della legge di bilancio*, in Menabò, n. 77/2018, pp. 1, 2, accoglieva con favore la l. n. 27/2017, «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020», con la quale il ReI veniva modificato nei criteri di accesso e nello stanziamento dei Fondi, consentendo di ampliare la platea dei beneficiari e, al contempo, di utilizzare uno specifico finanziamento per potenziare il sistema locale dei servizi sociali, pur ritenendo, comunque, insufficiente anche codesto incremento (*ibidem*).

328 del 2000 [...] completandone il quadro con specifico riferimento alla lotta contro la povertà». Tanto anche in conseguenza della positiva sperimentazione avviata con il Sostegno all'inclusione attiva, che, introducendo «un cambiamento di approccio nelle politiche sociali», aveva posto «la rete dei servizi sociali al centro di un servizio complesso»⁴⁹².

La fase dell'implementazione della misura, esaminata dal primo *Rapporto di valutazione*⁴⁹³, ha mostrato, invece, serie difficoltà attuative, aventi, per lo più, proprio cause strutturali, aggravate da una diseguale «predisposizione» del territorio in ragione delle inefficienze che allignano nel Sud del Paese. Questa situazione ha interessato anche gli aspetti più identitari del ReI, quali la predisposizione dei progetti personalizzati⁴⁹⁴, il coordinamento tra gli interventi sociali e quelli di attiva-

⁴⁹² N. MACCABIANI, *op. cit.*, pp. 6, 7 (corsivi nostri). Si ricorderà che il SIA, il Sostegno per l'Inclusione Attiva, è la misura transitoria che avrebbe poi condotto al RdI. Cfr., a riguardo, *retro*, note nn. 447 e 453.

⁴⁹³ Vale a dire, ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ, *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI. Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del programma di contrasto della povertà Sostegno per l'Inclusione Attiva*, a cura di L. Leone, 8 novembre 2017, Roma, reperibile in *Alleanza contro la povertà in Italia*, www.alleanzacontrolapoverta.it, che è stato commissionato dall'esecutivo dell'Alleanza contro la povertà in Italia e riguarda il primo anno di implementazione della misura. Sulle risultanze del *Report*, cfr. L. LEONE, *Il Reddito di Inclusione e i poveri da mancanza di lavoro: alcuni dilemmi dell'attivazione*, in *Menabò*, n. 76/2018, p. 1 ss. Sugli esiti dell'applicazione del ReI, v. anche CARITAS ITALIANA, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli, Bologna, 2018, part. Cap. V: C. GORI, *L'attuazione del REI. A che punto siamo*, p. 211 ss., e Cap. VIII: C. BERLIRI, A. MARINI, *Il "cantiere REI" e la collaborazione con i territori*, p. 257 ss.

⁴⁹⁴ ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ, *Rapporto di valutazione*, cit., p. 14, si esprimeva in termini preoccupati per quei nuclei familiari ai quali occorresse, non solo un beneficio economico, ma la presa in carico del sistema di assistenza «multidimensionale». Necessita, infatti, per questi casi, «una rete di servizi di qualità in cui si integrano per il singolo Nucleo più interventi», esigenza rispetto alla quale è necessario operare – questa la valutazione del *Rapporto* – «uno sforzo straordinario per realizzare una copertura sufficiente di progetti di presa in carico personalizzata». Nel documento, si riteneva improbabile che l'ampliamento della platea dei beneficiari, conseguente all'entrata in vigore del ReI, avrebbe consentito agli Ambiti Territoriali Sociali (gli ATS, vale a dire le aggregazioni intercomunali deputate, ex l. n. 328/2000, alla progettazione, all'organizzazione e alla gestione associata dei servizi sociali di un determinato territorio) delle cinque Regioni in via di sviluppo, «gravati

zione lavorativa⁴⁹⁵, i processi di coprogettazione con il terzo settore (ed i connessi temi dell'esternalizzazione e dell'acquisto dei servizi sociali)⁴⁹⁶. Sullo sfondo, le (in)capacità amministrative e la (in)capacità di spesa⁴⁹⁷,

da un numero di domande attese pari a quasi la metà della platea dei beneficiari attesi nel Paese (49%)», di riuscire, nel breve periodo, «a proporre a tutti i nuclei beneficiari della misura dei percorsi di presa in carico con progetti personalizzati». Questi, peraltro, anche quando elaborati, «a causa del razionamento delle risorse, tendono a concentrare l'attenzione sul 'capofamiglia' talvolta a scapito di potenziali sinergie con azioni delle politiche giovanili ed educative (es: Garanzia giovani, Servizio Civile Nazionale, IeFP) e, comunque, senza che venga promossa l'emersione di «sistematiche soluzioni volte a rompere il circuito della trasmissione intergenerazionale della povertà minorile».

⁴⁹⁵ Quando un servizio «avverte la necessità che i progetti includano una risposta occupazionale», se non si ritiene competente in merito, si rivolge al Centro per l'Impiego (CPI), affinché questo prenda in carico il caso. Nella maggior parte degli Ambiti Territoriali Sociali, si verifica, però, che «il CPI non è in grado di dedicare ai destinatari SIA servizi dedicati», mentre «i servizi ordinari offerti alla generalità dei cittadini appaiono troppo blandi per portare a risultati concreti»; sicché, il passaggio presso il CPI si risolve in una mera attestazione formale di disponibilità ad accettare proposte di lavoro» (da ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ, *ivi*, p. 61).

⁴⁹⁶ Cfr., in proposito, ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ, *ivi*, pp. 14, 15. Il *Rapporto* rileva che gli attori del terzo settore «quasi mai hanno svolto un ruolo di co-progettazione per la definizione dei contenuti della proposta progettuale per il rafforzamento della rete dei servizi presentata sul bando non competitivo del PON Inclusion», ravvisando parte del problema nelle competenze. «Le pratiche di coprogettazione e l'esternalizzazione dei servizi sociali richiedono», infatti, «competenze di programmazione e competenze giuridico amministrative di buon livello. La materia degli acquisti riguardanti i servizi sociali e della gestione delle risorse aggiuntive derivate dalle politiche comunitarie (v. Fondi strutturali che finanziano ad esempio il PON Inclusion)», in particolare, è «regolamentata da diversi corpus normativi», che, peraltro, nel recente periodo, sono stati profondamente trasformati. Pertanto, «diverse amministrazioni comunali e ATS, anche per motivi connessi alla mancanza di esperienze precedenti, alle dimensioni mediamente più ridotte degli Ambiti del Sud che consentono un livello di specializzazione modesto, al debole aggiornamento dei soggetti deputati a trattare la materia, a pratiche un po' 'lasse' di incarichi sotto soglia ai soggetti locali del terzo settore, non sono ancora in grado di gestire adeguatamente la materia e prevenire contenziosi» (*ibidem*). Sul tema, in generale, v. A. GUALDANI, *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive, in federalismi. it*, n. 12/2018.

⁴⁹⁷ ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ, *ivi*, p. 10, riferisce, in particolare, della situazione delle cinque Regioni in via di sviluppo (Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata e

nonché la complessità dei processi di *governance*⁴⁹⁸, con ricadute sull'uniforme realizzazione della misura sul territorio nazionale.

L'azione della prima misura italiana di contrasto alla povertà – per quel tanto che è durata⁴⁹⁹ –, sembra dunque essersi conclusa con un

Campania), presso le quali insistono ATS di piccole dimensioni, quindi con maggiori difficoltà a creare economie di scala nella gestione associata dei servizi, e che registrano una rilevante presenza di comuni in *default*.

⁴⁹⁸ Sul punto, opportuna appare la notazione di C. BERLIRI, A. MARINI, *op. cit.*, pp. 259, 260, su come, nella pratica, il ReI si sia scontrato «con una *governance* dei servizi sociali complessa». È noto, infatti, come, negli ultimi anni, le numerose riforme intervenute abbiano «assegnato la responsabilità dell'assistenza sociale a diversi livelli amministrativi, rendendone difficile il coordinamento». In particolare, «sebbene lo Stato abbia mantenuto la responsabilità costituzionale di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ambito nel quale rientra la responsabilità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) di garantire l'attuazione uniforme del REI, le Regioni legiferano e programmano indipendentemente in materia di assistenza sociale e possono organizzare i servizi sociali in modo autonomo. Al contempo, i Comuni o le associazioni di Comuni (Ambiti) hanno la responsabilità della amministrazione e gestione dei servizi sociali e in particolare, unitamente all'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), hanno la responsabilità finale dell'attuazione e gestione del REI». Quest'ultimo aspetto è forse il più problematico, in quanto, «come si è reso evidente durante il progetto pilota SIA, la differenza nella capacità attuativa tra i comuni appartenenti alle diverse Regioni, nei modelli organizzativi dell'amministrazione, nell'organizzazione dei servizi e nelle risorse disponibili si è tradotta in esiti molto difforni dal punto di vista attuativo». Pertanto, conclude l'A., «per garantire i livelli essenziali delle prestazioni, si rende ancora più essenziale la concertazione tra tutti i livelli coinvolti nella *governance*». Da questo quadro prende le mosse anche la preoccupazione, espressa, a suo tempo, da F. SCUTO, *op. cit.*, pp. 170, 173, per la buona riuscita della dimensione attuativa della disciplina, considerate, in particolare, le precarie condizioni delle autonomie territoriali e del regionalismo italiano proprio in quelle zone del Paese nelle quali, in ragione dei più elevati livelli di disoccupazione, si sarebbero dovuti concentrare maggiormente gli interventi previsti dal legislatore. L'A. considerava, in particolare, le Regioni Sicilia, Campania, Calabria, Puglia e Basilicata, che, per l'appunto, incontravano «le maggiori difficoltà nella gestione associata dei servizi sociali da parte dei Comuni» e che ancora annoveravano «una percentuale più bassa di assistenti sociali sul territorio, un numero maggiore di Comuni in *default* e una minore competenza nell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione che sono essenziali per dare attuazione alle misure previste».

⁴⁹⁹ Introdotto dal d.lgs. n. 147/2017, del 15 settembre 2017, il ReI non è stato più richiedibile già a decorrere dal 1° marzo 2019, né più riconosciuto, né rinnovato,

bilancio almeno parzialmente negativo, anche se il suo disegno rimane valido per quell'interazione che coglie tra i bisogni e che stabilisce tra i servizi, nonché per «le strategie di attivazione» che lo hanno ispirato.

Quest'ultime, però, «da sole non bastano a risolvere i problemi di povertà dovuti a debolezza del mercato del lavoro»⁵⁰⁰ e la prima, invece, richiede che le strutture che agiscono in sinergia siano ben organizzate, radicate nel territorio e dotate di adeguate competenze. Entrambe avrebbero necessitato di uno sforzo finanziario imponente, indirizzato soprattutto al Sud, a supporto di strutture, funzionalità e logistica inadeguate, altrimenti, a tradurre in pratica questa “sfida” economica e sociale. Ciò al fine di soddisfare le istanze di una platea più numerosa di “bisognosi” che risiedono in questa parte del territorio nazionale, ancora retaggio di quella questione meridionale, nodo storico del Paese, che, anche superata la recrudescenza del periodo postbellico⁵⁰¹, non ha trovato, ad oggi, né forze, né intelligenze, né onestà tali da poter essere sciolto.

Un appropriato supporto finanziario, a sostegno dell'adeguamento delle strutture e dei servizi all'elevato fine propostosi, ove carente sul territorio nazionale, sarebbe stato invece necessario ed anzi necessitato dalla previsione del ReI quale livello essenziale delle prestazioni. Questa qualificazione veniva specificamente attribuita dalla norma delegata ai «servizi per l'informazione e l'accesso al ReI e la valutazione multidimensionale»⁵⁰², nonché al «progetto personalizzato e i sostegni in esso previsti»⁵⁰³, realizzando, così, peraltro, la prima concreta definizione di livelli essenziali delle prestazioni sociali⁵⁰⁴. Considerazio-

a decorrere dal successivo mese di aprile, ai sensi dell'art. 13, co. 1, d.l. n. 4/2019. Dal mese di aprile 2019, sarebbe stato infatti istituito il Reddito di cittadinanza, dall'art. 1, co. 1, della stessa norma, come già ricordato, *retro*, nota n. 499.

⁵⁰⁰ L. LEONE, *Il Reddito*, cit., p. 3.

⁵⁰¹ Cfr., *retro*, in questo Capitolo, par. 1.

⁵⁰² Art. 5, co. 10, del d.lgs. n. 147/2017.

⁵⁰³ Art. 6, co. 13, del d.lgs. n. 147/2017.

⁵⁰⁴ Tanto si rendeva possibile in quanto il d.lgs. n. 147/2017 destinava una quota del Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale – la cd. “quota servizi” – agli interventi nei quali tali livelli consistono, onde garantirne l'effettiva attuazione. Il comma secondo dell'art. 7 del d.lgs. n. 147/2017, dedicato a «Interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà», disponeva, infatti: «al fine di garantire l'at-

ne, quest'ultima, di particolare rilievo, se solo si osserva che proprio il servizio sociale professionale a cui era demandata la valutazione multidimensionale ed i punti per l'accesso al ReI (vale a dire uffici chiaramente identificati nel territorio, presso i quali ottenere informazioni, consulenza ed orientamento) erano costruiti quali obiettivi di sistema, diretti, pertanto, anche ad un'utenza che non si trovasse in una condi-

tuazione dei livelli essenziali di cui agli articoli 5 e 6, una quota del Fondo Povertà è attribuita agli ambiti territoriali delle regioni per il finanziamento degli interventi di cui al comma 1, fermi restando gli interventi afferenti alle politiche del lavoro, della formazione, sanitarie e socio-sanitarie, educative, abitative, nonché delle altre aree eventualmente coinvolte nella valutazione e progettazione previsti a legislazione vigente». Il comma primo dello stesso articolo elencava «i servizi per l'accesso e la valutazione e i sostegni da individuare nel progetto personalizzato afferenti al sistema integrato di interventi e servizi sociali, di cui alla legge n. 328 del 2000» (giova precisare, a riguardo, che il Fondo a cui la norma fa riferimento era stato «istituito dalla Legge di Stabilità 2016 originariamente con una dotazione strutturale di 1 miliardo di euro l'anno, finalizzata all'attuazione del Piano nazionale di lotta alla povertà e al finanziamento della misura di contrasto alla povertà denominata SIA - Sostegno per l'inclusione attiva, poi sostituita dal REI - Reddito di inclusione»: MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Fondo povertà*, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <https://www.lavoro.gov.it>. Cfr., *retro*, nota n. 16). Prima dell'adozione del ReI, invece, i livelli essenziali delle prestazioni sociali non erano mai stati definiti in concreto, non solo per l'intervenuta riforma costituzionale del 2001, ma anche per la mancanza di finanziamenti strutturali utili (cfr. quanto già ricostruito in proposito, *retro*, in questo Capitolo, par. 2). In particolare, la dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali, nato per finanziare il sistema integrato dei servizi territoriali, era determinata annualmente in Legge Finanziaria. Si trattava quindi di una dotazione non strutturale che, avendo un orizzonte (nella migliore delle ipotesi) triennale, non poteva fornire la copertura necessaria al concreto finanziamento dei LEP». Precisamente, il primo livello essenziale in materia di assistenza sociale veniva individuato, con il d.P.C.M. n. 159/2013, nell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), quale strumento di determinazione di un reddito utilizzabile quale soglia di accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale. Esso, però, ha invero «ben poco del livello essenziale, a differenza della sanità, dell'istruzione e del lavoro, rendendo difficile assicurare alcuni diritti sociali, in mancanza di chiarezza su chi e che cosa vada garantito», come osserva G. M. NAPOLITANO, *L'assistenza sociale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*. Social assistance law in the case law of the Constitutional Court, in *Variazioni temi dir. lav.*, n. 2/2019, p. 393. A questo stesso saggio si rinvia per una puntuale ricostruzione delle cause e delle vicende istituzionali, in particolare in termini di rapporti tra Stato e Regioni, che hanno impedito, per il periodo precedente, di addivenire all'individuazione dei LEP nella materia dell'assistenza sociale (*ivi*, pp. 393-395).

zione di povertà⁵⁰⁵ (a differenza di altri, strettamente legati alla progettazione personalizzata prevista dalla misura nazionale e, in quanto tali, diretti esclusivamente ai relativi beneficiari).

Il ReI stesso, il ReI “tutto” (senza indicazione di specifici aspetti della misura), peraltro, veniva qualificato come livello essenziale delle prestazioni già nell’*incipit* della disciplina, con espresso riferimento alla lett. m) del secondo comma dell’art. 117 Cost.⁵⁰⁶. Quest’indicazione, peraltro, suscita qualche perplessità in quanto, nella sua ampiezza, essa sembra comprendere ogni aspetto della misura, rendendo così superflua la medesima qualificazione – in precedenza richiamata – riferita ai soli servizi per l’informazione e l’accesso al ReI, la valutazione multidimensionale ed il progetto personalizzato. Per la sua collocazione, in un articolo iniziale, che presenta il ReI quale «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale», nonché «misura a carattere universale» ed articolata «in due componenti»⁵⁰⁷, quella qualificazione sembra piuttosto riferita alla tipologia stessa del provvedimento, primo, con queste caratteristiche del tutto peculiari, ad essere introdotto nell’ordinamento⁵⁰⁸.

⁵⁰⁵ Cosicché, i primi diritti sociali in campo assistenziale da perseguirsi come tali, seppure nei limiti delle risorse disponibili, sono stati proprio gli obiettivi di carattere generale, atti a garantire una infrastruttura di base, individuati dal Piano per gli interventi e servizi sociali di contrasto alla povertà, pur propriamente destinato a programmare lo sviluppo degli interventi e dei servizi necessari all’attuazione di quella prima misura nazionale di contrasto alla povertà. Cfr., in proposito, il Piano Sociale Nazionale 2018-2020, cit., p. 24; MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Inclusione sociale: al via il Piano per gli interventi e i servizi sociali contro la povertà*, 22 marzo 2018, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, www.lavoro.gov.it. Sulla funzione del suddetto Piano, v. STUDI CAMERA - AFFARI SOCIALI, *Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà (2018-2020)*, reperibile in *Camera dei deputati*, <https://temi.camera.it>).

⁵⁰⁶ L’art. 2, «Reddito di inclusione - ReI», del d.lgs. n. 147/2017, al comma 13, stabiliva che «Il ReI costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nel limite delle risorse disponibili nel Fondo Povertà».

⁵⁰⁷ Nei primi tre commi dello stesso art. 2 del d.lgs. n. 147/2017.

⁵⁰⁸ Riguardo alla qualificazione del ReI quale livello essenziale delle prestazioni, G. M. NAPOLITANO, A. G. ARABIA, *op. cit.*, pp. 14, 15, esprimono perplessità, in particolare osservando che esso «è al tempo stesso “livello essenziale” e/o “prestazione/misura assistenziale”», mentre «non dovrebbe esserci identità tra i due termini in quanto

Lo si potrebbe descrivere come un *sistema integrato*, vale a dire l'agire (pubblico, a favore del cittadino bisognoso) attraverso *l'interazione di servizi diversi*, individuati in base alla *specificità* di ogni individuo (ed, eventualmente, del suo nucleo familiare), da incanalare in un percorso che tenda al suo *pieno sviluppo*: la "presa in carico globale"⁵⁰⁹ del cittadino in stato di necessità, "elevata" a livello essenziale di assistenza.

Di quest'ultimo sembra dunque essersi accolta una concezione "massimalista", tesa «a valorizzarne la natura a tutti gli effetti "politico-costituzionalistica"»; ad essa si ricollega un'idea di "essenzialità" del livello della prestazione quale sua «idoneità a conseguire obiettivi di benessere e di equità che vanno oltre il piano strettamente finanziario». Non vi corrisponde, di contro, una concezione "minimalista" del livello essenziale di assistenza, che ne evidenzierebbe, invece, il mero «carattere, per così dire, "tecnico-amministrativistico"»; l'"essenzialità", in questo contesto, corrisponde alla "sufficienza" della prestazione, con principale attenzione alla «capacità finanziaria del sistema erogatore dei servizi»⁵¹⁰.

Ciononostante, l'elevazione a livello essenziale delle prestazioni, nel decreto legislativo in parola, veniva sempre accompagnata da una

il primo rientra tra le competenze dello Stato, la seconda delle regioni, anche per giurisprudenza costituzionale consolidata (sentt. n. 248/2006, n. 387/2007, n. 50/2008, n. 168/2008, n. 350/, n. 207/2010, n. 232/2011, n. 248/2011, n. 203/2012, n. 121/2010, n. 10/2010, n. 273/2013, n. 62/2013)».

⁵⁰⁹ L'art. 1, co. 1, del d.lgs. n. 147/2017, che, ai soli fini della comprensione del decreto stesso, indica le definizioni da applicarsi, alla lett. q), fornisce quella di «presa in carico», da intendersi come «funzione esercitata dal servizio sociale professionale in favore di una persona o di un nucleo familiare in risposta a *bisogni complessi* che richiedono *interventi personalizzati* di valutazione, consulenza, orientamento, attivazione di prestazioni sociali, nonché *attivazione di interventi in rete con altre risorse e servizi pubblici e privati del territorio*, al fine di identificare percorsi di *accompagnamento verso l'autonomia*» (corsivi nostri).

⁵¹⁰ L. TRUCCO, *op. cit.*, pp. 4, 12, che ripropone questa dualità di approcci, avvertendo che la dottrina «ha, in modo sostanzialmente unanime, auspicato il percorrimiento» dell'approccio "massimalista". Per le diverse posizioni ravvisabili, in proposito, in dottrina, cfr. anche A. MORRONE, *La "visione trascendente" dei Lea e la realtà del Snn. Critica su processo e merito nelle sent. nn. 197/2019 e 62/2020 della corte costituzionale*, in *Corti supr. sal.*, n. 1/2020, p. 24, nota 40.

clausola che, con essa, si poneva in “tendenziale incompatibilità”, sia a volerla intendere secondo la concezione massimalista, sia minimalista: vale a dire, «nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente»⁵¹¹ e, per quanto riguarda il ReI nel suo complesso, risalendo al Fondo interessato, «nel limite delle risorse disponibili nel Fondo Povertà»⁵¹². Va dunque rilevata una latente discrepanza tra la previsione finanziaria e la qualificazione giuridica in tutto il testo normativo⁵¹³, pur nella comune contezza che l’effettività dei diritti dipende sempre, inevitabilmente, in gran parte, dalla disponibilità delle risorse⁵¹⁴.

D’altro canto, il senso stesso della determinazione dei livelli essenziali della prestazione – da parte del legislatore statale – sta proprio nell’assicurare una garanzia più ampia di riconoscimento del diritto (di volta in volta in questione) rispetto al suo contenuto minimo e che, in questi termini, esso s’imponga, uniformemente, su tutto il territorio nazionale⁵¹⁵. Verrebbe meno, infatti, la funzione stessa dei livelli essen-

⁵¹¹ Ciò a dirsi anche per l’offerta integrata di interventi e servizi secondo le modalità coordinate definite dalle regioni e province autonome ai sensi dell’art. 23 del d.lgs. n. 147/2017, anch’essa definita livello essenziale delle prestazioni (dal comma 4 dell’articolo appena richiamato).

⁵¹² Si tratta del Fondo istituito dalla Legge di Stabilità 2016, per l’attuazione del Piano nazionale di lotta alla povertà ed il finanziamento della misura di contrasto alla povertà denominata SIA, la quale, in seguito, sarebbe stata sostituita, per l’appunto, dal ReI. A detto Fondo si è già fatto cenno, in questi termini, *retro*, note nn. 16 e 504.

⁵¹³ Un «pervasivo richiamo» che ricorreva «in più punti, senza che [venisse] fatto alcun riferimento almeno ai fabbisogni standard»: sicché, la formula poteva ritenersi «assai insoddisfacente, perché nella delicatissima operazione di temperamento tra tutti gli interessi in gioco essa [avrebbe potuto] finire per compromettere lo stesso effettivo godimento di una misura come il REI ideata per contrastare la povertà e favorire l’inclusione sociale», come osservano G. M. NAPOLITANO, A. G. ARABIA, *op. cit.*, p. 15.

⁵¹⁴ Secondo G. M. NAPOLITANO, A. G. ARABIA, *ibidem*, «se il REI [fosse stato] un livello essenziale, necessario a garantire una esistenza libera e dignitosa, non [sarebbe dovuto] essere soggetto ad una condizionalità economica».

⁵¹⁵ Osserva C. PANZERA, *Mediazione*, cit., pp. 1015, che, qualora «il sostanziale “appiattimento” dei livelli essenziali sul limite inferiore, comunque salvaguardato», che ben può «accettarsi in presenza di condizioni finanziarie critiche», diventasse, invece, «permanente», la stessa previsione dell’art. 117, co. 2, lett. m), finirebbe «per essere inutile, non dicendo altro che il legislatore, nel disciplinare i diritti garantiti dalla Costituzione, deve rispettare la Costituzione».

ziali, ove la provvista non fosse sufficiente a garantire questo maggiore risultato e la sua diffusione, come sembra, anche da ultimo, ribadire la Corte costituzionale con la sentenza n. 62 del 2020⁵¹⁶ e come già affermato, in precedenza, con la sentenza n. 275 del 2016⁵¹⁷.

Ebbene, gli sforzi incrementali che, a tal fine, in termini di finanziamento, pure sono stati compiuti⁵¹⁸, hanno certamente ampliato la platea di beneficiari, in modo da conferire a più giusta ragione una connotazione “universale” alla misura in parola, che già da subito aveva dismesso il carattere “categoriale”⁵¹⁹, pur sempre mantenendo

⁵¹⁶ Quando, trattando della funzione sanitaria pubblica, attribuisce al livello statale di governo, di definire, sia i livelli essenziali di assistenza, sia «l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento». Ciò, prosegue la Corte, «coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi “necessari”, inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica» (punto 4.3 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 62/2020). Su questa pronuncia, cfr. F. SUCAMELI, *La tutela multilivello del diritto alla salute: guida alla lettura di Corte cost. sent. n. 62/2020*, 17 aprile 2020, in *Diritto e Conti*.

⁵¹⁷ Per la quale v., *retro*, note nn. 94 e 481. In merito, cfr. A. SOMMA, *Contrasto della povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime delle condizionalità*, in *Diritto pubbl. comp. eur.*, n. 2/2019, pp. 437, 438.

⁵¹⁸ Dai dati riportati da M. DE ANGELIS, M. C. PAGLIARELLA, A. ROSANO, P. GEORGES, P. G. VAN WOLLEGHEM, *op. cit.*, p. 5, emerge che, in occasione dell'implementazione del ReI, «sono stati stanziati 1.747 milioni di euro per l'anno 2018 per i beneficiari della policy, più ulteriori 272 milioni stanziati a valere sul Fondo nazionale per la lotta alla povertà (FNLP) da distribuire tra le Regioni italiane per i servizi di sostegno al Rei», in base al Decreto interministeriale del 18 maggio 2018, «Criteri di riparto del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e l'adozione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, ai sensi, rispettivamente, dell'art. 7, co. 4, e dell'art. 21, co. 6, lettera b), del d.lgs. n. 147/2017»; a queste risorse si sono poi aggiunti ulteriori 160 milioni di euro a valere sul PON Inclusiones. Gli AA. riportano ulteriori dati, secondo i quali «altri 25 milioni del FNLP [sono stati] riservati a interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora (20 milioni) e interventi, in via sperimentale, in favore di coloro che al compimento della maggiore età, viv[essero] fuori della famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, volti a prevenire condizione di povertà (5 milioni)».

⁵¹⁹ Come precisa E. MONTICELLI, *I nuovi*, p. 14, nota n. 75, «universalismo significa accesso ai benefici sulla base solo dell'insufficienza di mezzi, indipendentemente da qualsiasi riferimento a variabili categoriali, quali le condizioni di lavoro, l'età, il genere e il luogo di residenza». In effetti, come ricordano C. AGOSTINI, L. BANDERA, *op. cit.*,

quello della “selettività”⁵²⁰. Non hanno prodotto, però, l’effetto di adeguare alla portata della riforma – tale ci sembra che il ReI andasse considerato⁵²¹ – quella dei servizi, altrettanto essenziale, anzi pregiudiziale per l’efficacia della misura, di questa particolare tipologia di misura, in particolare. Bene la Corte costituzionale avverte, in un suo recente pronunciamento, che, rispetto ad un diritto sociale, il cui contenuto sia conformato attraverso la determinazione dei livelli essenziali, anche un «finanziamento adeguato costituisce condizione necessaria ma non sufficiente», in quanto, in tale ipotesi, «la piena realizzazione dei do-

«prima ancora di entrare in vigore [...], la Legge di Bilancio per il 2018 trasformò il REI in una misura (almeno sulla carta) universalistica. In particolare fu prevista la decadenza di tutti i requisiti di accesso riguardanti le caratteristiche del nucleo familiare e l’accesso fu vincolato esclusivamente al possesso di una serie di requisiti relativi alla residenza e alla condizione economica»; fu stabilito, inoltre, «per i nuclei familiari con 5 o più componenti [...] un incremento del 10% sul massimale annuo dell’importo economico», in modo da innalzare il beneficio «da circa 485 a circa 534 euro mensili». In questo modo, ci si è peraltro adeguati alle raccomandazioni provenienti dalla COMMISSIONE DI INDAGINE SULL’ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale. Anno 2009*, novembre 2009, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>, p. 34, che, esprimendosi riguardo alla Carta Acquisti, aveva valutato che «l’impatto della carta sulla povertà assoluta è [...] significativo ma forse inferiore alle attese. Buona parte dei poveri assoluti non ottiene questo trasferimento». Da questo dato la Commissione traeva la considerazione che, «se si vuole raggiungere un risultato apprezzabile, appare inevitabile un’ulteriore revisione dei criteri di accesso. // Ciò ripropone con urgenza l’esigenza di uniformare l’Italia agli altri paesi europei nell’adozione di un trasferimento universale e selettivo in funzione di contrasto alla povertà, aperto a tutti i soggetti in difficoltà economica e condizionato al rispetto di precise regole di comportamento».

⁵²⁰ E. MONTICELLI, *I nuovi*, cit., p. 15, osserva che il ReI, «così come previsto dalla l. n. 33/2017, non risponde pienamente ad una misura di reddito minimo, perché l’eccessivo carattere di condizionalità (sia rispetto ai criteri di reddito sia a quelli di carattere familiare), dovuto principalmente alla scarsità di risorse stanziare, sembrerebbe spostare l’ago della bilancia più verso il carattere selettivo della misura che verso la sua universalità». Per una «tassonomia di massima», rispetto alle varie proposte di reddito minimo garantito, v. A. STIRATI, *Reddito minimo garantito e politiche per l’occupazione: alcune considerazioni*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 1/2014, p. 78 ss.

⁵²¹ Nel senso di un «processo ampio e stratificato che travalica la sola dimensione della applicazione di una procedura normativa», come a molti il ReI è apparso, secondo quanto riportato da N. DE CAPITE, *Povertà in attesa: risposte adeguate a una realtà in cambiamento*, in *Menabò*, n. 92/2018, p. 2.

veri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso *la qualità e l'indefettibilità del servizio*⁵²².

5. Dalla povertà alla “cittadinanza”

Se si assume la povertà come concetto complesso, indi fenomeno multidimensionale, una misura che si proponga di contrastarla dovrebbe comprendere, corrispondentemente, provvedimenti multidirezionali. La presa in carico, contemporaneamente e contestualmente, dell'ampio ventaglio di situazioni di disagio o difficoltà, al fine di ridurre la molteplicità dei bisogni all'unicità dell'“*inclusione*” del cittadino nel tessuto *lato sensu* sociale del Paese – che ci è parso essere la cifra propria del ReI – ha invece ceduto il passo⁵²³ ad una prospettiva sostanzialmente monodirezionale, quale quella adottata dal legislatore che ha introdotto il Reddito di cittadinanza (da ora, Rdc). Non vi è dubbio comunque che questa seconda misura si ponga in continuità con la prima, pur fondandosi su (invero dubbie) ragioni di necessità ed urgenza⁵²⁴, che hanno giustificato il ricorso al decreto-legge per la sua

⁵²² Punto 4.3 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 62/2020 (corsivi nostri). In questa pronuncia, già richiamata, *retro*, note nn. 481 e 516, la Corte rivolge la sua affermazione specificamente al «diritto alla salute come diritto sociale di primaria importanza», il cui contenuto è conformato «attraverso la determinazione dei LEA». Sulla stessa, cfr. A. MORRONE, *La “visione trascendente”*, cit., p. 22 ss.

⁵²³ Cfr., *retro*, nota n. 499.

⁵²⁴ Il d.l. n. 4/2019, introduttivo della nuova misura, così si avvia: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere una misura di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale volta a garantire il diritto al lavoro e a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, alla cultura mediante politiche finalizzate al sostegno economico e all'inserimento dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro e garantire così una misura utile ad assicurare un livello minimo di sussistenza, incentivando la crescita personale e sociale dell'individuo; // Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere la semplificazione del sistema di assistenza sociale al fine di renderlo certo ed essenziale con l'obiettivo di una ridefinizione del modello di benessere collettivo; // Ritenuta 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; // Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di dare attuazione a interventi in materia pensionistica finalizzati alla rivisitazione del sistema vigente e all'introduzione di ulteriori modalità di pensionamento anticipato anche mediante l'immanenza nel sistema di misure già adot-

introduzione⁵²⁵, e nonostante le caratteristiche diverse da essa assunte e delle quali si dirà.

Al netto degli equivoci definitori indotti dalla denominazione della nuova e vigente misura⁵²⁶, il riferimento alla “cittadinanza”, conte-

tate; // Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di creare misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani; // Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di intervenire sugli assetti organizzativi degli istituti previdenziali pubblici al fine di una più efficace e razionale redistribuzione dei compiti dei diversi organi; // Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di provvedere ad una verifica sistematica dei flussi di uscita per pensionamento dal mondo del lavoro anche nell'ottica di un puntuale monitoraggio della spesa previdenziale». Queste, dunque, le tante ragioni di necessità ed urgenza addotte dall'Esecutivo a legittimazione del ricorso al relativo atto avente forza di legge: obiettivamente molte e tutte riferite a situazioni “strutturali”, che si conducevano, nel Paese, nel modo descritto, da decenni. Condizioni, dunque, non idonee a giustificare, ad un dato momento, l'impellenza e la capacità di risolverle con un unico provvedimento, senza poter attendere i tempi di quel dibattito parlamentare che sarebbe invece conseguito alla presentazione di un disegno di legge di iniziativa governativa; ferma restando, peraltro, la vigenza di un provvedimento di contrasto alla povertà (la misura del ReI), già operante nell'ordinamento. Cfr. R. BIN, *Un nuovo problema per il Presidente Mattarella: si può introdurre il reddito di cittadinanza con un decreto-legge?*, in *lacostituzione.info*, www.lacostituzione.info, pp. 1-3. Alfine, pur volendo individuare il fondamento del ricorso al decreto-legge «nella ratio anti crisi delle misure economiche adottate», come sottolinea 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. Vivaldi (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 55, si denota «la scarsa capacità del Parlamento a fronteggiare con politiche organiche problematiche [...] che hanno assunto un carattere di cronicità tale da apparire, in certo senso, *ordinarie* e quindi certamente non improvvise ed imprevedute».

⁵²⁵ Il d.l. n. 4/2019, recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni» (emanato dal Governo presieduto dal Prof. Giuseppe Conte, il cd. Governo Conte I), convertito con modificazioni dalla l. n. 26/2019, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni».

⁵²⁶ “Reddito di cittadinanza” è locuzione usata, nella prassi terminologica, alternativamente a “reddito minimo universale”, “reddito di base” o “di esistenza” (cfr. E. MURRA, *Reddito per tutti*, in *Dial. Fil.*, 2011, p. 1), ad indicare, però, univocamente, «un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri, su base individuale, senza controllo delle risorse né esigenza di contropartite». È questa la definizione data da P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGH, *L'allocation universelle*, La Découverte, Paris, 2005 (trad. it.: *Il reddito minimo universale*, EGEA Università Bocconi, Milano,

2006²), p. 5, propriamente al «reddito minimo universale». Non manca, tuttavia, a questi AA. la consapevolezza che, nelle epoche e nei luoghi diversi, a questa concezione sono stati attribuiti svariati nomi (come quelli di reddito/sussidio «generale», «nazionale», «del cittadino») e che «la scelta di una denominazione pertinente non è priva di conseguenze, specialmente riguardo all'impatto sulla fattibilità politica». Di «inganno lessicale» parla, allora, G. M. SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi del lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 402/2019, p. 4, a proposito della qualificazione di "Reddito di cittadinanza" data alla misura introdotta nel nostro ordinamento con il d.l. n. 4/2019. Questa, infatti, è «selettiva, destinata ai nuclei familiari, con controllo delle risorse (cd. *means test*) ed un articolato apparato di controprestazioni che si sostanziano principalmente in obblighi di formazione/riqualificazione professionale, ricerca attiva del lavoro, svolgimento non remunerato di lavori definiti di pubblica utilità e accettazione di offerte di lavoro "congrue" (cd. condizionalità)». Il reddito di cittadinanza propriamente detto è, invece, all'opposto, «universale, a destinazione individuale, non selettivo e non condizionato». Di quest'ultimo, A. STIRATI, *op. cit.*, p. 78 ss., evidenzia, in particolare, l'impossibile realizzazione sul piano finanziario, per il nostro Paese, considerato che esso «avrebbe un costo del 20 per cento del PIL per 500 euro mensili erogati a persona (il 40 per cento del PIL per una somma erogata doppia)» e che, pertanto, «non sarebbe [...] sostenibile economicamente, a meno di smantellare quasi completamente i servizi pubblici – sanità, istruzione, trasporto locale – sostituendoli con quel trasferimento monetario». Tale situazione, conclude l'A., non aprirebbe, dunque, neppure «a prospettive anche "utopiche" interessanti» (*ivi*, pp. 73, 74). Per l'insostenibilità sul piano delle risorse, cfr. anche S. LIETO, D. MONE, *Il reddito di cittadinanza. Per un contributo sull'effettività dei diritti sociali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, pp. 98, 99. Più in particolare, F. PIZZOLATO, *Il minimo*, cit., p. 80, osserva che, considerate le risorse disponibili, il reddito che si riuscirebbe a distribuire a tutti i destinatari verrebbe a collocarsi «al di sotto della soglia del "mantenimento" per quei cittadini (inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere) che l'art. 38 Cost. vuole invece certamente garantiti» e che quest'effetto andrebbe pertanto a costituire «un ulteriore elemento di criticità, costituzionalmente rilevante e qualificante, delle proposte accomunate sotto la dicitura di reddito garantito (o di cittadinanza)». Aderisce a questa riflessione C. TRIPODINA, *Il diritto*, cit., pp. 230, 231, sottolineando che, nel caso in cui si volesse sacrificare «l'adeguatezza della misura [...] sull'altare dell'universalità, assunta come obiettivo prevalente, allora il problema che si [porrebbe] non [sarebbe] tanto quello della fattibilità economica, quanto della legittimità costituzionale. Una disposizione normativa *praeter constitutionem*, che miri a estendere una provvidenza a sostegno di un diritto costituzionalmente garantito (il diritto ad avere assicurata un'esistenza libera e dignitosa) oltre la sfera dei beneficiari individuabili sulla base della Costituzione stessa (i deboli), diventa *contra constitutionem* se, per garantire l'estensione della provvidenza (a tutti), va a intaccare il nucleo di tutela a tutti costituzionalmente previsto». T. CASADEI, *Oltre lo Stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul reddito di cittadinanza*, in

nuto nella locuzione che l'appella⁵²⁷, allude, ad ogni buon conto, alla spettanza del diritto in ragione dell'appartenenza di un individuo ad una comunità politica: se non nel senso che questo rapporto assume nella concezione del reddito di cittadinanza propriamente detto – vale a dire, il riconoscimento di un reddito a chiunque si trovi nello *status civitatis*, indipendentemente dalle sue condizioni e comportamenti –⁵²⁸, in quello, invece, di «cittadinanza inclusiva e promozionale delle capacità individuali e collettive da “giocarsi” nella sfera pubblica latamente intesa»⁵²⁹. Questo, d'altro canto, è il significato proprio di

Quad. fior., n. 46/2017: *Giuristi e Stato sociale*, pp. 170, 171, invece, avversa le diverse proposte di reddito di cittadinanza formulate sotto forma di «erogazione monetaria», in quanto esse «non pongono in discussione, in alcun modo, le strutture economiche e sociali vigenti e di fatto rischiano di prefigurare dei palliativi [...] mentre vengono smantellate le forme di concreta tutela connesse ai diritti sociali e ai pubblici servizi, ovvero il cuore pulsante dello Stato sociale come chiave di legittimazione dello Stato contemporaneo». L'A. auspica, piuttosto, che non si rinunci ad «interrogarsi su azioni che possano incidere sullo stato delle politiche per l'occupazione, sulle forme e le modalità di produzione del lavoro, nonché sulle forme di accesso ai mondi del lavoro, sulla regolazione della più complessiva struttura dei mercati» (*ivi*, p. 169). Dello stesso A., cfr. *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze University Press, Firenze, 2012, part. p. 59 ss. Per l'analisi e la critica dei principali argomenti addotti a sostegno della compatibilità costituzionale del reddito di base, v. M. BENVENUTI, *Quali*, cit., pp. 171-179.

⁵²⁷ Il d.l. n. 4/2019, introduttivo del Rdc, reca «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni».

⁵²⁸ Ci si riferisce al “reddito minimo universale” o “reddito di base” o “di esistenza”, per il quale v., *retro*, nota n. 526.

⁵²⁹ Vale a dire l'«idea di una partecipazione democratica effettiva», nella quale G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 1/2014, pp. 2, 3, ravvisa quella «certa “area di famiglia”» che, in quanto condivisa sia dal reddito di cittadinanza sia dal reddito minimo garantito, rende «comprensibile ed anche giustificata» la confusione che spesso avviene tra i due concetti e denominazioni. S'intende dire, con questo, «che anche un reddito minimo garantito [...] “all'europea” [...] va correttamente pensato come una prestazione per la “cittadinanza democratica”, pur svolgendo importanti funzioni di tutela del “lavoro” e di strumento di contrasto della povertà e dell'emarginazione sociale». Similmente, l'idea di appartenenza ad una comunità politica sottende significativamente il reddito di cittadinanza “propriamente detto”, come appare evidente se solo lo si definisce, come fa E. MURRA, *op. cit.*, p. 1, quale «intervento monetario con il quale una comunità politica garantisce a ciascuno dei suoi membri un reddito, indipendentemente

ogni declinazione di reddito minimo garantito, che, evidentemente, il legislatore dell'attuale versione italiana di esso ha inteso evidenziare fin dalla denominazione⁵³⁰.

dalla condizione economica o altre situazioni personali, e senza esigere contropartite da parte del ricevente». Vale a dire, «un unico sussidio universale *a cui tutti avrebbero egualmente diritto*; un reddito legato non a particolari azioni individuali o situazioni di bisogno, ma al proprio *essere parte di una comunità politica* e, appunto per ciò, titolare *a monte* di diritti civili e sociali fondamentali» (primi tre corsivi nostri). In ordine alla condizione di appartenenza ad una determinata comunità politica, in relazione a quest'ultimo tipo di reddito, ancora G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti*, cit., pp. 1, 2, precisa che esso spetta «in linea di principio anche all'appartenente ad una entità “sovrà-nazionale” come l'Unione europea» e che anzi si ritiene sia da riconoscere anche «a coloro che vivono comunque in un determinato Stato se integrati nella comunità politica locale, in modo da non violare il principio di discriminazione».

⁵³⁰ Per G. M. SCALA, *op. cit.*, pp. 4, 5, invece, «l'unica aderenza» della misura *de qua* «alla nozione di cittadinanza sembra risiedere nella sua torsione discriminatoria», consistente nel secondo criterio previsto per l'accesso al beneficio (da possedersi congiuntamente ai requisiti attinenti all'età, alla cittadinanza, al soggiorno ed ai rapporti di familiarità), vale a dire l'essere residente in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo (ove il ReI prevedeva, invece, la residenza in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda). Questo, all'A., sembra essere «inequivocabilmente una malcelata forma di discriminazione indiretta nei confronti dei migranti, andando ben oltre il requisito dei cinque anni previsto per i “soggiornanti di lungo periodo con permesso di soggiorno UE” (parificati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano, ai fini del godimento dei servizi e prestazioni sociali)». Egli richiama, in proposito, quella giurisprudenza costituzionale che, «pur riconoscendo che le politiche sociali possono richiedere un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla semplice residenza, [...] ha circoscritto il margine di manovra del legislatore entro limiti non arbitrari e irragionevoli, ritenendo illegittime disposizioni che richiedono una permanenza nel territorio ampiamente superiore a quella necessaria all'ottenimento dello status di soggiornante di lungo periodo (5 anni)». Nello stesso senso, S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT, n. 401/2019, p. 22, il quale, rispetto ad una «prestazione essenziale-esistenziale, che attiene al nucleo duro incompressibile della tutela della dignità della persona», qual è una misura fondamentale di contrasto alla povertà, dubita che «la Corte costituzionale potrebbe ripetere gli stessi argomenti usati dalla sentenza n. 50/2019 per sancire la conformità a Costituzione dell'assai esigente requisito, richiesto ai cittadini di Paesi terzi, del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo». Osserva, però, A. BONOMI, *Osservazioni sparse sul Reddito di cittadinanza: sarebbe costituzionalmente legittimo estenderlo ai soli cittadini italiani?*, in *Dir. fond.*, n. 2/2018, pp. 16, 17, che, ove l'ammontare della prestazione fosse «pari a una cifra piuttosto consistente e ben al di là del nucleo essen-

Di più, è forse lecito ravvisarvi l'indicazione di un tratto identitario della comunità politica di specifico riferimento, considerata la centralità del lavoro nell'ordinamento italiano – di quel “lavoro” che della Repubblica costituisce il fondamento⁵³¹ –, e, corrispondentemente, la preminente «anima lavoristica»⁵³² della misura.

D'altro canto, lo stesso legislatore che l'ha promossa, le ha attribuito la qualificazione di «misura fondamentale di politica attiva del lavoro»⁵³³, facendone peraltro conseguire una serie di finalità tanto cospicue e di così elevato profilo da incrinarne forse da subito la credibilità di efficacia. Essa dovrebbe infatti contrastare povertà, disuguaglianza

ziale di una misura di sostegno al reddito» – quale, all'A., «pare essere francamente la somma di 780 Euro», su cui sembrava si sarebbe attestato il beneficio economico del Rdc, pur non ancora introdotto, al tempo di questa riflessione –, «allora la discrezionalità del legislatore nell'individuare la platea dei beneficiari è certo ragionevole ma comunque ampia». Sul tema, cfr. anche U. ADAMO, *Reddito di cittadinanza: profili di irragionevolezza della disciplina, fra discriminazioni, sanzioni e limitazioni*, in *Citt. eur.*, n. 1/2019, pp. 146-156; F. BIONDI DAL MONTE, *Quale cittadinanza per il «Reddito di cittadinanza»?*, in E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 140; C. SALAZAR, *op. cit.*, pp. 115-118; V. CASAMASSIMA, *Reddito “di cittadinanza” e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Riv. AIC*, n. 3/2020, p. 434 ss.

⁵³¹ Cfr., retro, Capitolo II, Sezione I, par. 1.

⁵³² «Che emerge in particolare dalla governance (Centri per l'impiego e operatori accreditati) e dalla strumentazione prevista (patto per il lavoro, assegno di ricollocazione, incentivi all'assunzione)», come evidenziano M. MAROCCO, S. SPATTINI, *Introduzione. Reddito di cittadinanza: troppe funzioni per una sola misura?*, in Id. (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, ADAPT University Press, LABOUR STUDIES, e-Book series n. 79, p. IX.

⁵³³ L'art. 1, co 1, del d.l. n. 4/2019, che istituisce il Rdc, lo qualifica, propriamente, «quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro...». Va precisato, in proposito, con il MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Orientamento*, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, www.lavoro.gov.it, che «le politiche attive del lavoro sono tutte le iniziative messe in campo dalle Istituzioni, nazionali e locali, per promuovere l'occupazione e l'inserimento lavorativo» e che «il principale punto di accesso alle informazioni in materia di politiche sul lavoro a livello territoriale è rappresentato dai Centri per l'Impiego...». Alla luce di questa definizione, si deve convenire che le attività e i servizi essenziali del Rdc vi rientrano pienamente.

ed esclusione sociale, ma anche favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, alla cultura, (a sua volta) attraverso altre politiche, che siano di sostegno economico e d'inserimento sociale, a vantaggio di quanti siano a rischio di emarginazione nella società come nel mondo del lavoro⁵³⁴. Ed è in questa portata (espressa, invece, in una rappresentazione un po' confusa, in particolare tra misure, politiche ed obiettivi) che il Rdc viene individuato quale «livello essenziale delle prestazioni», anche se, pur sempre, «nei limiti delle risorse disponibili»⁵³⁵.

⁵³⁴ Testualmente, il Rdc è «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». Così lo definisce l'art. 1, co 1, del d.l. n. 4/2019, a fronte dell'art. 2, co. 2, del d.lgs. n. 147/2017, che, in termini certamente più «dimensionati», definiva il ReI «misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà».

⁵³⁵ Valgano, in proposito, le medesime osservazioni rivolte all'analogia clausola che era stata adoperata dal legislatore nel disciplinare il ReI, per le quali, v., *retro*, par. precedente. Pur nella similitudine in questo operabile tra le due misure, va però considerata una significativa variabile, consistente nel finanziamento più cospicuo del Rdc rispetto a quello di cui ha goduto il ReI. Di conseguenza, con il secondo e vigente provvedimento, si è potuto innalzare la soglia reddituale e quella patrimoniale che fungono, insieme ad altri, da criteri di accesso alla misura (in particolare, con riferimento alla prima, per l'accesso al ReI, ISEE inferiore a 6000 euro e ISRE inferiore a 3.000 euro; per l'accesso al Rdc, ISEE inferiore a 9.360 euro: cfr., a riguardo, la tabella sui criteri di accesso alle due misure proposta da E. MONTICELLI, *Il nuovo Reddito di cittadinanza ed il Rei: analogie e differenze*, in *Menabò*, n. 97/2019, p. 2). Il maggior finanziamento ha consentito, dunque, al Rdc di raggiungere un maggior numero di nuclei familiari «in condizioni di povertà», ma anche, al contempo, di garantire ai propri beneficiari un importo ad integrazione del reddito della famiglia significativamente superiore a quello previsto dalla precedente disciplina (supporta il confronto, anche a questo riguardo, la succitata tabella, da cui, esemplificativamente, si può trarre il dato relativo ad un unico componente della famiglia: un'integrazione reddituale fino ad un importo massimo di cinquecento euro al mese ed un contributo per affitto di importo massimo fino a duecentottanta euro mensili, a costituire il beneficio economico conferito dal Rdc, contro un importo del ReI di centottantasette euro e cinquanta centesimi). In effetti, la condizione delle famiglie italiane, in termini di povertà asso-

Una misura, dunque, che persegue un ventaglio (fin troppo) ampio di finalità che s'intende realizzare attraverso la via prioritaria dell'occupazione lavorativa. Il lavoro – potrebbe dirsi – come mezzo per contrastare “le povertà”, ovvero la capacità preminentemente economica conferita dal lavoro per combattere il fenomeno multidimensionale della povertà. In questo senso, il Rdc effettivamente si propone come «una misura fondamentale di politica attiva del lavoro *di contrasto*...»⁵³⁶: non il lavoro fine a se stesso, ma come mezzo per superare i vari stati di bisogno in cui versa una parte dei cittadini, come la locuzione «*di contrasto*»⁵³⁷, adoperata nel primo articolo del d.l. n. 47/2019, quale complemento di scopo, chiaramente sta ad indicare.

Più esattamente, nel disegno del legislatore del 2019, l'occupazione lavorativa è l'obiettivo da perseguire attraverso interventi di promozione, ma anche, una volta realizzata, lo strumento di “contrasto alla povertà, alla disuguaglianza, ecc.”. Tanto marca nettamente la differenza rispetto al ReI, nella cui descrizione, all'art. 2, co. 2, del d.lgs. n. 147/2017, il termine “lavoro” neppure compariva e la misura era *direttamente* volta «all'affrancamento dalla condizione di povertà». All'opposto del Rdc, insomma, il ReI partiva da un ventaglio di disagi, di condizioni di bisogno tra loro connesse (le povertà diverse, comprensive, certamente anche della mancanza di lavoro), per prendersene carico attraverso una pluralità di interventi, prospetticamente integrati.

Cosicché, nessuna delle due “vie” esclude del tutto gli elementi contraddistintivi dell'altra⁵³⁸, ma la diversità delle due linee di preva-

luta, risulta migliorata, come, da ultimo, si è potuto apprendere, dall'esito delle analisi condotte, per il 2019, dall'Istat (v., *retro*, nota n. 4). A tanto, dunque, è giovato un finanziamento annuo del Rdc pari a sette miliardi, rispetto a quello del ReI di solo due miliardi. A riflettere, però, sulla previsione dell'art. 12, co. 9, del d.l. n. 4/2019, per la quale, «in caso di esaurimento delle risorse disponibili per l'esercizio di riferimento [...], è ristabilita la compatibilità finanziaria mediante rimodulazione dell'ammontare del beneficio», si giunge comunque a concludere, come fa la stessa E. MONTICELLI, *ivi*, p. 6, che anche «il diritto al RdC, pur costituendo un livello essenziale delle prestazioni (Lep; così come il Rei), sembrerebbe un diritto molto “condizionato” ai limiti di spesa che di anno in anno sono stabiliti» (*ivi*, p. 6).

⁵³⁶ Corsivi nostri.

⁵³⁷ Corsivi nostri.

⁵³⁸ In particolare, l'art. 5, co. 5, del d.lgs. n. 147/2017 prevedeva: «laddove, in esito all'analisi preliminare, la situazione di povertà emerga come esclusivamente

lente intervento risulta comunque evidente⁵³⁹. Fermo restando “solo” il beneficio economico, pur di diversa portata nelle due misure⁵⁴⁰, non

connessa alla sola dimensione della situazione lavorativa, il progetto personalizzato è sostituito dal patto di servizio, di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 150 del 2015, ovvero dal programma di ricerca intensiva di occupazione, di cui all'articolo 23 del medesimo decreto legislativo, qualora il patto di servizio sia sospeso ai sensi dello stesso articolo 23, comma 5, redatti per ciascun membro del nucleo familiare abile al lavoro non occupato». L'art. 4 del d.l. n. 4/2019, al comma 12, quasi corrispettivamente, dispone che, «nel caso in cui il bisogno sia complesso e multidimensionale, i beneficiari sottoscrivono un Patto per l'inclusione sociale e i servizi si coordinano in maniera da fornire risposte unitarie nel Patto, con il coinvolgimento, oltre ai centri per l'impiego e ai servizi sociali, degli altri servizi territoriali di cui si rilevi in sede di valutazione preliminare la competenza». Il successivo comma 13 precisa che «il Patto per l'inclusione sociale, ove non diversamente specificato, assume le caratteristiche del progetto personalizzato di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 147 del 2017» ed, in fine, che «gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà sono comunque attivati, ove opportuni e richiesti, anche in favore dei beneficiari che sottoscrivono il Patto per il lavoro».

⁵³⁹ Condivisibile è la sintesi comparata che ne fa E. MONTICELLI, *Il nuovo Reddito*, cit., p. 5, per la quale, «se il Rei era stato pensato per essere uno strumento di *welfare* di prossimità, utile ai Comuni e ai piccoli ambiti territoriali, per organizzare la presa in carico dei nuclei familiari più disagiati, ed il loro reinserimento lavorativo, in collaborazione con il Terzo Settore ed i servizi sociali, il RdC mira a tenere insieme l'obiettivo del contrasto alla povertà con quello di rendere maggiormente occupabili e successivamente (possibilmente) occupati, i beneficiari, anche attraverso l'obbligo di accettare una delle tre proposte, anche lontane dal comune di residenza».

⁵⁴⁰ Al «Beneficio economico» è dedicato l'art. 3 del d.l. n. 4/2019. Esso risulta di maggiore entità rispetto all'ammontare previsto dalla disciplina del RdI, così come più elevati sono anche i criteri reddituali e patrimoniali che fissano le soglie di accesso al Rdc. Si rinvia, per un prospetto comparato a riguardo, alle tabelle elaborate da E. MONTICELLI, *Il nuovo Reddito*, cit., già richiamate, peraltro, *retro*, nota n. 535, nel riferirsi ai detti criteri ad altro fine. La significativa differenza degli importi, «a parità di condizioni di bisogno», costituisce, per S. GIUBBONI, *Il reddito di cittadinanza*, cit., pp. 93, 94, «la differenza fondamentale» tra le due misure. La prima, infatti, con «un importo massimo mensile dai 187,50 euro per i nuclei familiari con un componente ai 539,82 euro per quelli con sei componenti o più», appariva, infatti, «clamorosamente sotto-finanziata rispetto alle dimensioni dei bisogni cui si rivolgeva, pur dopo gli incrementi previsti dalla legge n. 205/2017». Pur riconoscendo gli «indubbi passi avanti» compiuti dal Rdc, «rispetto al suo immediato precedente normativo dal punto di vista dell'entità del beneficio erogabile», V. CASAMASSIMA, *op. cit.*, pp. 431, 433, però, non manca di rilevare «significative criticità», in ordine al funzionamento della scala di equivalenza mediante la quale viene definita la composizione del nucleo familiare ai

sembra affatto, pertanto, che queste si identifichino⁵⁴¹: elemento dirimente ne è la concezione stessa del lavoro che in esse viene assunta. Se, nel ReI, questo si atteggia quale componente di un processo di pieno sviluppo della persona – così come parte ineludibile ne è l'effettiva partecipazione del lavoratore alla vita del Paese⁵⁴² –, nel Rdc, il lavoro s'impone principalmente come elemento di un legame tra l'individuo ed una comunità statuale che, per scelta costituente, è stata fondata proprio su di esso.

I due aspetti, in effetti, convivono nella Costituzione, non essendo oppositivi l'uno all'altro. Piuttosto essi si integrano, fino al punto

fini della determinazione della misura del beneficio e della soglia di reddito familiare oltre la quale è precluso l'accesso alla misura. «Si tratta di una scala», avverte l'A., che penalizza le famiglie numerose (e, in particolare, quelle con molti figli minori), che sono peraltro anche quelle in cui statisticamente si concentrano i più elevati livelli di incidenza della povertà». Lo stesso è critico anche rispetto alla determinazione del reddito del nucleo familiare, allorquando vi siano incluse persone con disabilità; infine, riguardo ad «una certa ambivalenza» che sarebbe mostrata dall'«approccio della normativa sul Rdc nei confronti dei bisogni abitativi, i costi per soddisfare i quali costituiscono una delle voci principali all'interno dei bilanci delle famiglie in generale e, ancor più, delle famiglie povere». Per alcuni dati e considerazioni sulle modalità di erogazione del beneficio monetario, v. M. V. BALLESTRERO, *Reddito senza lavoro, lavoro senza reddito*. Income without work and work without income, in *Teoria pol.*, n. 9/2019, p. 374.

⁵⁴¹ Di diverso avviso sembrano essere M. MAROCCO, S. SPATTINI, *op. cit.*, p. IX, per i quali, nonostante l'iniziale affermazione dell'art. 1, co 1, del d.l. n. 4/2019, il Rdc «continua ad essere primariamente una misura “di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale”, che pretende di essere, ibridamente, anche una misura volta a garantire il diritto al lavoro». Similmente, Philippe Van Paris, teorico del reddito di base universale e incondizionato, in un'intervista rilasciata a G. M. SCALA, *Il work fare di Maio organizza lo sfruttamento*, 1 febbraio 2019, in *Jacobini Italia*, <https://jacobinitalia.it>, afferma che «il reddito di cittadinanza è semplicemente una versione più generosa del reddito di inclusione» e ricorda come il Governo Gentiloni, «introducendo il reddito di inclusione ad un livello alquanto limitato», avesse già «posto fine all'eccezione italiana», come poteva definirsi la mancanza, nel nostro Paese, di una simile misura, considerato che «un sistema del genere è in vigore da diversi decenni nella maggior parte degli altri stati membri dell'Unione europea».

⁵⁴² Che non è “altro” – si è detto – rispetto all'obiettivo del pieno sviluppo della persona umana, bensì suo arricchimento e precisazione (cfr., *retro*, Capitolo II, *Sezione II*, par. 2).

che – come ricostruito nel dibattito alla Costituente⁵⁴³ – la locuzione relativa all'effettività della partecipazione del lavoratore, che si voleva, inizialmente, collocata nel primo articolo, primo comma, della Carta, a concludere l'asserzione fondativa della Repubblica, è stata infine inclusa nell'art. 3, comma secondo, a tratteggiare un uomo che, nella pienezza della sua persona, offre il massimo contributo dei suoi talenti alla crescita comune⁵⁴⁴. Una circolarità di significati, dunque, che esclude ogni contraddizione tra il lavoro-fondamento, di cui all'art. 1 Cost., ed il lavoratore-partecipazione, di cui all'art. 3, co. 2, Cost.

I due elementi convivono, d'altro canto, anche nelle due misure, in quanto presenti nella struttura di ciascuna di esse, sebbene in combinazioni differenti: il "lavoro" preminente nel Rdc; centrale, invece, la "persona del lavoratore", nel ReI.

Piuttosto, il Rdc sembra attingere ad un'idea di protezione sociale sostanzialmente "meritocratica", così come espressa dall'art. 38 Cost.⁵⁴⁵, che si rivolge solo a categorie ricollegabili al mercato del lavoro, in positivo o in negativo (coloro che vi partecipano attivamente o che, di contro, non vi possono prendere parte in quanto inabili), riconnettendovi, rispettivamente, previdenza ed assistenza. La misura contro la povertà, in quanto imperniata attorno al lavoro, sembra riprodurre questa concezione, pur riscattandola dal limite di rivolgersi solamente a chi sia inoccupabile o sia (o sia stato) occupato. Essa si indirizza, infatti, anche a colui che solo si dichiara disposto ad esserlo, facendo emergere, così, situazioni di bisogno sociale che rimarrebbero altrimenti pretermesse dall'art. 38 Cost.⁵⁴⁶: quella di quanti non lavorano, sono abili a farlo e sono

⁵⁴³ Cfr. ancora, *retro*, Capitolo II, *Sezione II*, par. 2.

⁵⁴⁴ Si mutuano le parole, peraltro già ricordate (cfr., *retro*, Capitolo II, *Sezione II*, par. 2), che furono dell'on. Fanfani, nel corso di un intervento in Assemblea Costituente, col quale questi sostenne la necessità di collocare l'espressione *de qua*, appunto nell'art. 3, co. 2, Cost.

⁵⁴⁵ Cfr., *retro*, nota n. 177.

⁵⁴⁶ Tale impostazione dell'articolo in parola sarebbe stata causa, secondo S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito*, cit., p. 151, come già ricordato, *retro*, nota n. 177, dell'«endemica debolezza» degli interventi di protezione sociale. A tener conto delle trasformazioni a cui il lavoro e l'assetto del correlato mercato sono stati soggetti già

sprovvisi dei mezzi necessari per vivere, nulla concedendo, invece, all'altra situazione residuale, che è propria di coloro che ugualmente non lavorano e sono abili a farlo, ma non sono sprovvisi dei mezzi necessari per vivere.

Purtuttavia, l'accentuazione di questo specifico aspetto, nel Rdc, sembra essere andata a discapito di una visione più complessiva dello sviluppo della persona, della "presa in carico" *totale* dell'individuo e del suo nucleo familiare, del contrasto alle "diverse" povertà (in una logica multifattoriale), che, difatti, si pone solo *a latere* di un percorso diretto, invece, principalmente, a superare la povertà economica⁵⁴⁷ at-

dagli ultimi decenni del XX secolo, alla locuzione di «disoccupazione involontaria» – che, com'è noto, è presente nel testo dell'art. 138 Cost. – si potrebbe attribuire, però, anche il significato di "inoccupazione" e di "disoccupazione di lungo corso" (cfr. la lettura, pur dubitativa, proposta, in tal senso, da V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 119, già richiamata, *retro*, nota n. 167). Più in generale, si potrebbe ritenere quell'espressione rivolta a tutti «i privi di lavoro "senza colpa"», i quali, per dirla con P. BOZZA, *Reddito minimo e welfare multilivello*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 4/2011, p. 620, sono i «figli di questa nuova stagione post-industriale». Una "rivisitazione", insomma, dell'art. 38 Cost., nel contesto di un riorientamento dell'«assetto protettivo del sistema di welfare; il che non comporta necessariamente l'abbandono della prospettiva di un "welfare lavoristico", ma piuttosto la sua ricalibratura sulla base di attualizzate nozioni, atte ad estendere la propria capacità inclusiva, non solo verso coloro che hanno visto risolto/sospeso il proprio rapporto di lavoro, ma anche a tutela di quanti, pur non avendo mai avuto accesso al sistema produttivo o essendone stati espulsi ormai da lungo tempo, mostrano concreta disponibilità ad entrarvi» (*ibidem*). Per le caratteristiche assunte dal mercato del lavoro negli ultimi decenni, cfr. S. FRIGNATO, *Nuovo significato del lavoro nella società post-industriale*, in *Rass. CNOS*, n. 1/1995; G. PROSPERATI, *Nuove politiche per il welfare state*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 15 ss.; L. NARDELLA, *Il lavoro che cambia e il modello di società che abbiamo costruito*, 3 giugno 2015, reperibile in *BollettinoADAPT*, www.bollettinoadapt.it.

⁵⁴⁷ Questa considerazione sembra corrispondere alla preoccupazione espressa da M. DE ANGELIS, M. C. PAGLIARELLA, A. ROSANO, P. G. VAN WOLLEGHEM, *op. cit.*, p. 18, a seguito dell'analisi dei dati pubblicati dall'Osservatorio sul Reddito di inclusione dell'Inps relativi all'implementazione della misura nel suo primo anno di vita (gennaio-dicembre 2018) e tenuto conto delle caratteristiche differenziali del ReI rispetto al Rdc. Considerato, infatti, che quest'ultimo prevede «una platea di beneficiari più ampia e importi erogabili maggiori» rispetto al primo e che si tratta dell'«unica misura in grado di contrastare la povertà», essi ritengono che, «se non adeguatamente sostenuto da servizi mirati che tengano conto della complessità del fenomeno della povertà, oltre che da criteri di accesso sensibili al livello di vulnerabilità dei potenziali beneficiari,

traverso l'attivazione lavorativa. Quasi un'inversione, insomma, della prospettazione che era stata proposta dal ReI⁵⁴⁸.

Vero è che il Patto per il lavoro – sostanzialmente diretto all'accettazione di una proposta lavorativa e gestito dai Centri per l'impiego – dev'essere stipulato soltanto «nel caso in cui, in esito alla valutazione preliminare, i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti siano prevalentemente connessi alla situazione lavorativa». «Nel caso in cui il bisogno sia complesso e multidimensionale», i beneficiari sono invitati, invece, a sottoscrivere un diverso tipo di patto, «un Patto per l'inclusione sociale», che implica «il coinvolgimento, oltre ai centri per l'impiego e ai servizi sociali, degli altri servizi territoriali di cui si rilevi in sede di valutazione preliminare la competenza», in un coordinamento che consenta di «fornire risposte unitarie»⁵⁴⁹.

In questa maniera, però, vengono a delinearsi «due sistemi di contrasto delle povertà»⁵⁵⁰ – entrambi, peraltro, elevati a livello es-

rischia di concentrarsi di fatto su chi è più vicino alla soglia della povertà e rischia di aver effetti limitati sui gruppi più bisognosi».

⁵⁴⁸ «Sebbene il Rei si proponesse già l'attivazione lavorativa dei suoi beneficiari, questo obiettivo era invero da considerarsi come secondario rispetto al più importante 'investimento sociale' di natura monetaria a favore delle famiglie in povertà», osservano G. GALLO, S. SCICCHITANO, *Reddito di cittadinanza e disponibilità a trasferirsi per lavoro*, in *SINAPPSI*, n. 1-2/2019, p. 23.

⁵⁴⁹ Art. 4, co. 12, del d.l. n. 4/2019. Cfr., *retro*, nota n. 538, per quanto riportato, in proposito, delle disposizioni inerenti al ReI e al Rdc, in speculare raffronto.

⁵⁵⁰ R. SIZA, *RdC: molti limiti e qualche opportunità*, 8 febbraio 2019, reperibile in *welforum.it*, <https://welforum.it>. «Sistema di accesso binario» lo definisce E. VIVALDI, *La via*, cit., p. 52. V. CASAMASSIMA, *op. cit.*, p. 426, pur deducendone una visione della povertà più accentuatamente riduttiva nel ReI che non nel Rdc (ma comunque riduttiva, in entrambi i casi), lucidamente nota che, nella disciplina del primo, «lo scopo del contrasto alla povertà appariva [...] l'unica finalità complessiva della misura, mentre il riferimento all'attivazione e all'inclusione (sociale e) lavorativa erano configurati espressamente come strumentali, nel quadro del "progetto personalizzato", alla succitata finalità, nei termini in cui il legislatore aveva inteso connotarla. Nel caso del Rdc, invece, la natura di misura di politica attiva del lavoro è affiancata a quella di misura di contrasto alla povertà, quale finalità distinta, probabilmente in coerenza con la visione, divenuta dominante nei mesi iniziali della XVIII legislatura, del Rdc come istituto primariamente finalizzato (nelle proclamazioni politiche dei sostenitori della misura) alla riduzione del livello di disoccupazione».

senziale delle prestazioni e pur sempre nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente⁵⁵¹ –, quale esito di una separazione che rischia di essere artificiosa ed artificiale. Sulla dualità dei sistemi va ad impattare, infatti, una doppia difficoltà organizzativa e funzionale, quella degli ordini di servizi ripartitamente messi a supporto dell'uno e dell'altro⁵⁵², vale a dire i Centri per l'Impiego⁵⁵³ e i servizi sociali

⁵⁵¹ L'art. 4, co. 14, del d.l. n. 4/2019, stabilisce che «il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale e i sostegni in essi previsti, nonché la valutazione multidimensionale che eventualmente li precede, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente». Rispetto a quest'ultima formula adottata, invariata rispetto a quella contenuta nella disciplina del ReI (cfr., *retro*, in questo Capitolo, par. 4), va dunque constatato che le modalità di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in ambito sociale, vede «ancora prevalere le istanze di razionalizzazione, o meglio di contenimento della spesa pubblica, rispetto a quelle di perequazione sociale e territoriale e di parità di trattamento»: E. INNOCENTI, *Continuità e discontinuità nel passaggio dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza*, in E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 95.

⁵⁵² L'individuazione e la separazione delle due tipologie di bisogni ha comportato, nel disegno del d.l. n. 4/2019, anche la sostanziale distinzione dei relativi servizi di gestione e supporto, spettando ai Centri per l'Impiego di occuparsi di quanti risultino capaci di inserirsi nel mercato del lavoro ed, invece, alla rete dei servizi sociali locali, la cura delle persone non immediatamente occupabili, con diverse e più gravi problematiche sociali e di salute.

⁵⁵³ Di seguito, il quadro sintetico della situazione dei Centri per l'Impiego nel *Monitoraggio* condotto dall'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro, in riferimento all'anno 2017: «in termini assoluti, servizi e attività risultano innanzitutto condizionati dall'adeguatezza numerica del personale impiegato in ciascun Cpi e dalla disponibilità di determinati profili professionali tra gli operatori presenti (che complessivamente raccolgono il 60% delle criticità rilevate). Rilevanti elementi in grado di condizionare la funzionalità dei centri sono inoltre rappresentati dalla presenza di strutture e infrastrutture logistiche ed informatiche coerenti con tale livello di organizzazione e con gli output che essa deve produrre. // Queste condizioni, tra loro combinate, incidono fortemente sulla capacità di assicurare una risposta di servizio adeguata sia alla domanda proveniente dal mercato del lavoro locale (imprese, persone), che all'esigenza di rispondere a protocolli e procedure di funzionamento ordinari quali, ad esempio, la produzione di atti amministrativi, l'aggiornamento di basi di dati gestionali, il conferimento di informazioni ad altre amministrazioni (ad esempio, disabili, obbligo formativo) etc.» (ANPAL, *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, reperibile in ANPAL - Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro, www.anpal.gov.it, p. 27. Cfr. anche S. DE FAZI, R. PIANO (a cura di), *Verso*

locali⁵⁵⁴, con l'aggravio della problematicità del loro coordinamento,

una riforma dei servizi per l'impiego. Analisi e proposte strategiche alla luce degli scenari futuri, in *I documenti delle Acli. Dossier*, n. 10/2018). Nella consapevolezza di tali difficoltà strutturali, il d.l. n. 4/2019, all'art. 12, co. 3, ha autorizzato «la spesa nel limite di 200 milioni di euro per l'anno 2019, 250 milioni di euro per l'anno 2020 e di 50 milioni di euro per l'anno 2021 a favore di ANPAL servizi S.p.A». Ciò proprio al fine di «consentire la stipulazione, previa procedura selettiva pubblica, di contratti con le professionalità necessarie ad organizzare l'avvio del Rdc, nelle forme del conferimento di incarichi di collaborazione, nonché per la selezione, la formazione e l'equipaggiamento, anche con il compito di seguire personalmente il beneficiario nella ricerca di lavoro, nella formazione e nel reinserimento professionale». Il 17 aprile 2019, in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, è stata raggiunta l'intesa in ordine ad un piano straordinario per il potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, di durata triennale, aggiornabile annualmente, che desse alle Regioni «la possibilità di assumere 4.000 operatori a tempo indeterminato e di avvalersi dell'assistenza tecnica di 3.000 navigatori contrattualizzati da Anpal servizi» (dal Comunicato stampa del 17 aprile 2019, rilasciato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, reperibile in *Regioni.it*, www.regioni.it). È pur vero, però, come osserva F. DE MICHEL, *Il Reddito di cittadinanza: beneficiari, requisiti oggettivi, principio di condizionalità. Discrasie tra mezzi e fini*, in E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna, 2019, pp. 192, 193, che la capacità dei Centri per l'impiego di sostenere il complesso apparato dei servizi previsto dal Rdc «prescinde dall'ingente investimento di risorse (incluse quelle per l'assunzione di nuovo personale)», che pure sono state stanziare. Il principale difetto della misura risiede, infatti, «nella contestualità» tra i due interventi riformatori previsti, che avrebbero richiesto, invece, «ordini e tempi differenti di realizzazione, posto che l'implementazione dei Centri per l'Impiego rappresenta inevitabilmente l'antecedente logico, nonché il presupposto di effettività della misura di sostegno al reddito». La mancata osservanza di questa sequela logica di azioni, non solo è causa dell'inefficacia complessiva della misura, ma «pone le basi per una [sua] deriva assistenzialistica». Ad ogni modo, per il momento, il previsto rafforzamento dei Centri per l'impiego è consistito nell'assistenza tecnica posta in essere da ANPAL Servizi, nonché nella messa a disposizione, per tutto il territorio nazionale, di 3.000 operatori (c.d. *navigator*), che, «contrattualizzati da ANPAL Servizi, [sono stati] addetti a servizi non sostitutivi delle funzioni dei Centri per l'impiego», avendo bensì il compito di assicurare il corretto avvio del Rdc, per gli aspetti d'impatto della misura sui Centri per l'impiego (cfr. P. A. VARESI, *Centri per l'impiego: il "potenziamento" non è finalizzato solo al reddito di cittadinanza*, 11 maggio 2019, reperibile in IPSOA, www.ipsoa.it).

⁵⁵⁴ La rete dei servizi sociali locali «in molte aree territoriali prive di personale e adeguati finanziamenti [...] rischia di configurarsi in termini assistenzialistici penalizzando per molti aspetti le povertà più severe: l'erogazione di sussidi economici accom-

ove opportuno⁵⁵⁵. Soprattutto, però, questa divisione rischia di disperdere la sensibilità, in precedenza acquisita, per una visione unitaria della persona, sia a causa di una più rigida (e pressoché irrealistica)

pagnati da progetti di inserimento molto deboli rischiano di diventare la pratica più diffusa»: così, R. SIZA, *op. cit.* L'A., consapevole che, per alcune «forme e condizioni di povertà [...] il beneficio economico e il progetto individuale non sono sufficienti», ritiene necessario che, «accanto ad essi [...] gli operatori sociali propongano e sollecitino interventi collettivi che concentrano nelle aree più povere una pluralità di azioni, che coordinano politiche sociali e politiche del lavoro, interventi urbanistici, di tutela della salute, opportunità di istruzione, misure organiche a favore dell'infanzia». Ovviamente, affinché progetti importanti possano essere condotti, è necessario che i servizi sociali godano di adeguati finanziamenti. Invece, molti dubbi potevano nutrirsi sulla adeguatezza delle risorse che già il ReI, in quanto livello essenziale delle prestazioni, avrebbero dovuto garantire, in particolare in termini di distribuzione tra le Regioni, al fine di metterle nelle condizioni di perseguire gli obiettivi propri della *policy*. M. DE ANGELIS, M.C. PAGLIARELLA, A. ROSANO, P. GEORGES, P. G. VAN WOLLEGHEM, *op. cit.*, p. 11 ss., evidenziano, a riguardo, un singolare e significativo divario nel finanziamento tra le stesse Regioni caratterizzate dai servizi sociali più deboli (in particolare, a vantaggio di Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, e a svantaggio, invece, di Molise, Basilicata, Abruzzo, Umbria e Marche, in particolar modo). Gli AA. ravvisano la spiegazione di questa diseguale distribuzione nei «criteri di riparto delle risorse selezionati dal policy maker», quale rappresentazione della «sua interpretazione del fenomeno povertà», che la misura del ReI si proponeva di combattere (*ivi*, p. 12).

⁵⁵⁵ È anche il caso di notare, in particolare, che il «coordinamento del lavoro tra gli operatori dei centri per l'impiego, i servizi sociali e gli altri servizi territoriali, con riferimento ai beneficiari per i quali il bisogno sia complesso e multidimensionale, al fine di consentire la sottoscrizione dei Patti per l'inclusione sociale» [art. 6, «Piattaforme digitali per l'attivazione e la gestione dei Patti e disposizioni sui centri di assistenza fiscale», co. 5, lett. c), del d.l. n. 4/2019], avviene per il tramite di «due apposite piattaforme digitali dedicate al Rdc, una presso l'ANPAL, per il coordinamento dei centri per l'impiego, e l'altra presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per il coordinamento dei comuni, in forma singola o associata», le quali, nel loro complesso, costituiscono «il Sistema informativo del Reddito di cittadinanza» (comma 1, del succitato art. 6). «Continua dunque» – osserva M. V. BALLESTRERO, *op. cit.*, p. 377, con comprensibile scetticismo – «l'alluvione di piattaforme informatiche che, da vent'anni a questa parte, caratterizza politiche attive e passive del lavoro: con risultati non esaltanti, bisogna dire». Ad ogni modo, sembrano legittime le perplessità circa la buona interoperabilità delle piattaforme e l'efficacia di un coordinamento tra operatori di servizi sensibilmente diversi che avvenga in questa modalità. Sulle specifiche criticità addebitabili ai sistemi informativi a supporto delle politiche attuate dal Rdc, v. anche R. IANNONE, *Il reddito di cittadinanza e le politiche di inclusione. Aspetti critici ed impatto*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 4/2019, pp. 7, 8.

distinzione della natura dei suoi bisogni⁵⁵⁶, sia a causa della carenza del tipo di professionalità necessario ad una sua presa in carico “globale”⁵⁵⁷.

⁵⁵⁶ Basti pensare che l'art. 4, co. 4, del d.l. n. 4/2019 richiede, “da subito” (entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio), di «rendere dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro tramite l'apposita piattaforma digitale». Solo «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*). Indi, nel caso in cui, in esito a questa, il bisogno risulti «complesso e multidimensionale, i beneficiari sottoscrivono un Patto per l'inclusione sociale e i servizi si coordinano in maniera da fornire risposte unitarie nel Patto...» (comma 12). Il ReI contemplava, invece, una «previa valutazione multidimensionale finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti, tenuto conto delle risorse e dei fattori di vulnerabilità del nucleo, nonché dei fattori ambientali e di sostegno presenti» (art. 5, co. 2, del d.lgs. n. 147/2017). Tale analisi, effettuata da operatori sociali, era dunque finalizzata ad «orientare, mediante colloquio con il nucleo familiare, le successive scelte relative alla definizione del progetto personalizzato» (comma 4). Solo ove, in esito all'analisi preliminare, la situazione di povertà fosse emersa «come esclusivamente connessa alla sola dimensione della situazione lavorativa», il progetto personalizzato sarebbe stato «sostituito dal patto di servizio» (equivalente all'attuale Patto per il lavoro, previsto dal Rdc), «ovvero dal programma di ricerca intensiva di occupazione» (comma 5). Cfr., *retro*, nota n. 538, in cui alcune delle disposizioni qui citate sono già state riportate, a dimostrare la sostanziale compresenza, seppure in diversa prevalenza ed esplicati con differenti modalità, di analoghi caratteri, sia nella misura del ReI che in quella del Rdc.

⁵⁵⁷ Come risulta anche dalle sole disposizioni richiamate alla nota precedente, la disciplina del Rdc attribuisce ai Centri per l'impiego il delicato e complesso compito di esaminare, in prima battuta, le caratteristiche del bisogno del richiedente il Reddito e del suo nucleo familiare, al fine di delinearne il percorso successivo nell'ambito dei servizi previsti dalla misura, nonché le condizionalità di cui si esige il rispetto. La qual cosa significa, in particolare, anche riuscire a coglierne il prevalente disagio sociale, rispetto ad una difficoltà (meramente) lavorativa, in modo da affidarne, successivamente, la “gestione” ai servizi territoriali competenti. Emerge evidente la necessità di una competenza multiprofessionale, di cui è lecito dubitare relativamente ai suddetti Centri, almeno al loro stato attuale, ed, in particolare, rispetto alla *task force* dei *navigator*, assunti all'uopo (cfr., *retro*, nota n. 553). Giusto, dunque, rimarcare, come fa I. MEDICINA, *Il Reddito di Cittadinanza e l'attivazione dei beneficiari rispetto al mercato del lavoro*, 2 settembre 2019, reperibile in *welforum.it*, <https://welforum.it>, l'incidenza

La preminente cifra lavoristica della misura di contrasto alla povertà attualmente in vigore, ha comportato, inoltre, la previsione di una più stringente condizionalità sul fronte dell'“attivazione”, di quanto contemplato dal ReI in precedenza⁵⁵⁸. Ne consegue almeno una duplice criticità, in aggiunta al pericolo dell'effetto demotivante prodotto dallo stesso inasprimento delle condizioni poste⁵⁵⁹.

dell'adeguatezza dei servizi di cui deve servirsi il Rdc, in questa fase del percorso del richiedente. Se si pone mente alla natura «tendenzialmente multiproblematica, e quindi complessa», della situazione in cui generalmente versano i nuclei familiari in stato di povertà, emerge, infatti, «l'importanza centrale» che di conseguenza assume «la questione di come valutare correttamente e realisticamente la riattivabilità dei beneficiari rispetto al mercato del lavoro»; in particolare, quanto essa dipenda «dalla capacità dei servizi per l'impiego di incidere positivamente su un elemento di debolezza caratteristico di questo target, l'incapacità di sfruttare le risorse a disposizione (non solo in termini materiali)». La disciplina del ReI, invece, affidava agli operatori sociali il primo contatto con il nucleo familiare, per una preventiva valutazione multidimensionale dei suoi bisogni, senza escludere, d'altro canto, la possibilità di un indirizzamento successivo verso i soli centri per l'impiego, ove fosse emersa una connotazione unicamente lavorativa dell'accusata situazione di povertà (cfr. la nota che precede). Con il Rdc si opera, insomma, una dubbia «inversione di ruoli tra strutture pubbliche» rispetto a quanto si era previsto in precedenza, come osserva P. A. VARESI, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro, tra ambizioni e fragilità*, in E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna, p. 240. Conclusivamente, può dirsi, con E. INNOCENTI, *op. cit.*, p. 103, che «la disciplina del Reddito di cittadinanza, se ha avuto il pregio di promuovere una visione del contrasto alla povertà non limitata al solo intervento assistenziale, dall'altra ha proposto una visione forse eccessivamente semplificata, se non semplicistica, del fenomeno della povertà, come limitatezza di beni economici, mancato contributo alla produzione della ricchezza e al consumo di beni e servizi».

⁵⁵⁸ Anche considerando le sanzioni previste per i casi di inadempienza, come sottolineano G. GALLO, S. SCICCHITANO, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁵⁹ Cfr. *retro*, in questo Capitolo, par. 4, part. nota n. 470, sul concetto di condizionalità e sul suo atteggiarsi nella disciplina del ReI, in particolare. V. CASAMASSIMA, *op. cit.*, p. 448, ritiene che le previsioni che disciplinano l'accesso al Rdc, «rileggendo il diritto-dovere di svolgere un'attività che concorra al progresso materiale e spirituale della società all'interno di coordinate concettuali evocate dalla nozione di “occupabilità” e “attivazione”, finiscono per collocarlo pressoché interamente entro l'area dominata dai “principi del mercato” (del lavoro) e dalle esigenze dello stesso, a cui l'aspirante beneficiario della misura deve essere preparato a rispondere prontamente, al fine di non perdere il godimento della misura di sostegno al reddito». Si affermerebbe,

Come già osservato⁵⁶⁰, se la dignità sociale riconosciuta ad ogni cittadino richiede che, qualora uno di essi si trovi in stato di bisogno, ne venga sollevato a parità di rispetto con quello tributato a tutti gli altri consociati, ciò comporta – passando dalla generalità del principio alla specificità delle misure – che non si possa subordinare la percezione del beneficio economico a condizioni inaccettabili (id est, che taluno potrebbe accettare solamente in quanto costretto dal bisogno). Un preventivo vaglio di congruità, operato dal legislatore, dovrebbe dunque servire a scongiurare l'ipotesi, escludendo, a priori, di rivolgere offerte al beneficiario non adeguate alle sue condizioni e capacità (come, ad es., proposte di lavori degradanti o sottopagati). È la congruità, dunque, che legittima il ricorso alla condizionalità, in quanto garantisce che non violi né la libertà né la dignità della persona a cui è rivolta⁵⁶¹.

Ebbene, la congruità prevista dalla disciplina del Rdc presenta un ventaglio tipologico di proposte (“offerte di lavoro”) alquanto dubbioso⁵⁶² in ordine a condizionalità troppo stringenti, anche alla luce

cioè, secondo l'A., in ragione di queste disposizioni, «una visione puramente economicistica del lavoro», non conforme ai principi enunciati dai primi quattro articoli della Costituzione, ma neppure in grado di arginare il fenomeno, pure avviatosi nel nostro Paese, di «de-costituzionalizzazione del lavoro».

⁵⁶⁰ Cfr. *retro*, Capitolo II, *Sezione II*, par. 3.

⁵⁶¹ «La questione della congruità pone la questione della “condizionatezza” al lavoro sotto un'altra luce. La logica dovrebbe essere quella che lega il beneficiario del reddito minimo al lavoro attraverso una idea di “libertà di scelta” del lavoro», come osserva C. TRIPODINA, *Diritto*, cit., p. 16. F. POLACCHINI, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *federalismi.it*, n. 5/2019, p. 34, ribadisce, rispetto alla vigente disciplina del Rdc, che «la congruità dell'offerta rappresenta una delle premesse necessarie per una concreta tutela della dignità della persona nella sua autodeterminazione individuale e nel suo essere in società, nonché per garantire che la dimensione della doverosità dei percorsi di inserimento lavorativo non si ponga in conflitto con la Costituzione e le norme di diritto internazionale». Solo a condizione del rispetto del principio di congruità, infatti, «un'integrazione del reddito che ponga condizioni di reciprocità pare», all'A., «meglio rispondere all'idea costituzionale di cittadinanza, sia sotto il profilo dei diritti sia sotto il profilo dei doveri».

⁵⁶² Il “dubbio”, d'altro canto, è, in un certo qual senso, una dimensione propria della condizionalità. In essa, infatti, sono naturalmente presenti elementi eterogenei, anche opposti, fra loro, nei possibili significati. Sicché, la preminenza dell'uno o dell'altro, nella concreta attuazione, può far propendere la condizionalità verso un re-

dell'apparato sanzionatorio che lo garantisce⁵⁶³. In particolare, alcune condizioni appaiono “diseguali”, in quanto, di fatto, più pressanti per alcune categorie di beneficiari e meno per altre, perimetrando così, corrispondentemente, una minore ed una maggiore libertà di scelta.

Ci si riferisce, in particolare, all'art. 4, co. 8, lett. b), n. 5, e co. 9, vale a dire a quelle disposizioni del d.l. n. 4/2019 che contemplano la necessaria accettazione, da parte del beneficiario, di «almeno una di tre offerte di lavoro congrue» e ne delineano i connotati⁵⁶⁴. In particolare, la congruità viene definita, *in primis*, rinviando al d.lgs. n. 150/2015, art. 25⁵⁶⁵; indi integrando questo stesso⁵⁶⁶ – sotto l'aspetto della durata di fruizione del beneficio del Rdc e del numero di offerte rifiutate, con ricadute in termini di distanza della sede di lavoro dalla

gime o verso l'altro: verso la promozione dell'individuo o, di contro, la sua soggezione. Osserva C. SARACENO, *Il welfare*, Il Mulino, Bologna, 2013 (versione *e-book*), pp. 81, che «il termine “attivazione” e la sua attuazione pratica includono sia immagini (dei diversi attori coinvolti) sia pratiche tra loro molto differenti. Queste possono costituire un investimento nell'arricchimento delle capacità degli individui che ricevono il sussidio, invece di abbandonarli al loro destino, o viceversa una sorta di contropartita obbligata che i poveri devono pagare in cambio del sussidio, senza attenzione all'utilità, per loro, di quanto sono costretti a fare».

⁵⁶³ A considerare il complesso costituito dall'erogazione del beneficio economico e dalle previste condizionalità e sanzioni, viene a delinearsi, potrebbe dirsi con R. CICARELLI, *Il «reddito di cittadinanza» è una «politica attiva del lavoro»*, in *Il Manifesto*, del 7 giugno 2018, «un sistema premio-punitivo».

⁵⁶⁴ Sembra opportuno ricordare gli altri due obblighi previsti dallo stesso art. 4, co. 8, lett. b), del d.l. n. 4/2019, i quali si caratterizzano per essere funzionali alla ricerca di un'adeguata occasione lavorativa, consistendo essenzialmente in comportamenti di “ricerca attiva” da parte del beneficiario. Per questi, infatti, il n. 1 della richiamata disposizione prevede l'obbligo di «registrarsi sull'apposita piattaforma digitale [...] e consultarla quotidianamente quale supporto nella ricerca attiva del lavoro», mentre il n. 2 quello di «svolgere ricerca attiva del lavoro, verificando la presenza di nuove offerte di lavoro, secondo le ulteriori modalità definite nel Patto per il lavoro, che, comunque, individua il diario delle attività che devono essere svolte settimanalmente».

⁵⁶⁵ Che – già richiamato, allo stesso scopo, dalla norma istitutrice del RdI –, sostanzialmente, richiede coerenza tra l'offerta di lavoro e le esperienze e competenze possedute (cfr., a riguardo, *retro*, nota n. 489).

⁵⁶⁶ Ai sensi dell'art. 4, co. 8, lett. b), n. 5, del d.l. n. 4/2019, le «offerte di lavoro» sono da considerarsi «congrue, ai sensi dell'articolo 25 del decreto legislativo n. 150 del 2015, come integrato al comma 9», dalla successiva disposizione, in ordine alla durata di fruizione del beneficio, alla ubicazione e raggiungibilità della sede di lavoro.

residenza del beneficiario e sua raggiungibilità –, così addivenendo ad una previsione estremamente puntuale⁵⁶⁷.

In specie, all'aumentare del tempo di fruizione del beneficio, viene ritenuta “egualmente” congrua un'offerta lavorativa in realtà sempre meno adeguata. Diversamente detto, maggiore è il tempo per il quale si è già percepito il beneficio, più forte è l'obbligo, per il beneficiario, di accettare proposte lavorative disagiati (in termini di distanza dalla sua residenza e di raggiungibilità), mentre minori sono le possibilità di rifiuto di quanto offerto. Si dipana, insomma, una concezione della congruità “a geometria variabile” o, se si preferisce, a “svalutazione progressiva”, fino a giungere all'ipotesi, estrema, di «rinnovo del beneficio», rispetto alla quale è considerata «congrua un'offerta *ovunque sia collocata nel territorio italiano* anche nel caso si tratti di *prima offerta*»⁵⁶⁸.

Vi è da credere, inoltre, che l'ipotesi di accettazione di proposte lavorative la cui sede sia ubicata lontano dai luoghi di radicamento del beneficiario – con questo intendendosi, ovviamente, non soltanto l'abitazione e la famiglia, ma l'intero tessuto sociale di riferimento del soggetto – si proporrà con maggiore pressione alla scelta (ben poco libera, pertanto) di quanti risiedono nel Meridione d'Italia, ben consapevoli delle maggiori difficoltà a cui va incontro chi vi cerchi occupazione⁵⁶⁹. Eppure, i termini di accettazione o rifiuto dell'offerta, con

⁵⁶⁷ Anziché «formulata in termini eccessivamente ariosi», come, con M. BENVENUTI, *Quali*, cit., p. 187, può dirsi, invece, delle locuzioni a cui ricorre l'art. 25, co. 1, d.lgs. n. 150/2015, pertanto «insuscettibili di definire in misura sufficiente [...] le condizioni di [...] condizionalità».

⁵⁶⁸ Art. 4, co. 9, lett. c); corsivi nostri. A. ALAIMO, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*. The “reddito di cittadinanza” between right to social assistance and activation duties. In search of an ideal-typical model of inclusion strategy, in *Variazioni temi dir. lav.*, n. 2/2019, p. 482, evidenzia che i criteri adottati per definire la congruità della proposta lavorativa, di certo, non hanno rinsaldato l'idea di “*suitable employment*” raccomandata dalle fonti sovranazionali (e, in particolare, da diverse Convenzioni dell'OIL) e dalle istituzioni europee». Tale concezione richiederebbe piuttosto di valutare «la “situazione del mercato del lavoro” e l'impatto del lavoro offerto “sulla situazione personale e familiare della persona disoccupata”, secondo un'idea di adattamento personalizzato e contestualizzato dell'offerta al soggetto che la riceve».

⁵⁶⁹ G. GALLO, S. SCICCHITANO, *op. cit.*, p. 31, in base a un apposito studio, evidenziano «che i giovani meridionali, probabilmente consapevoli della difficoltà di trovare

la relativa sanzione di decadenza dal beneficio al terzo rifiuto⁵⁷⁰, nella disposizione, rimangono identici qualunque sia l'area di residenza del beneficiario.

Ciascuna delle ipotesi richiamate è assistita dalla sanzione della perdita del beneficio; anche la «dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro» e l'«adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale⁵⁷¹»,

lavoro e di trovarlo nelle immediate vicinanze, mostrano la maggiore propensione al trasferimento: 90% per i giovani residenti nelle Isole, 85% per i giovani residenti al Sud». Diversamente, «ben il 60% dei residenti nel Nord-Ovest non si mostra disponibile al trasferimento», probabilmente per l'elevato grado di fiducia che questi possono riporre nella possibilità «trovare lavoro vicino casa». Dalla stessa analisi, si evince anche la complessiva maggiore predisposizione dei giovani al trasferimento, rispetto a chi abbia superato i trent'anni di età (*ivi*, p. 32).

⁵⁷⁰ O anche al primo, se la proposta lavorativa è intervenuta dopo il rinnovo del beneficio, come previsto dal già richiamato art. 4, co. 9, lett. c).

⁵⁷¹ «Che prevede» – continua il primo comma dell'art. 4 del d.l. n. 4/2019 – «attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale». Completa il quadro delle attività lavorative e di utilità sociale il quindicesimo comma dello stesso articolo, secondo il quale il beneficiario «è tenuto ad offrire nell'ambito del Patto per il lavoro e del Patto per l'inclusione sociale la propria disponibilità per la partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attività del beneficiario e comunque non inferiore al numero di otto ore settimanali, aumentabili fino ad un numero massimo di sedici ore complessive settimanali con il consenso di entrambe le parti». Questa visione complessiva degli impegni richiesti al beneficiario del reddito suggerisce a S. L. GENTILE, *Analisi soltanto giuridica del reddito di cittadinanza*, in *Foro it.*, 2019, parte V, col. 289, che il Rdc vada configurato «all'insegna del *workfare*, basato sull'idea che il sostegno economico concesso all'inoccupato costituisce un diritto condizionato all'esecuzione fuori mercato di compiti utili per la comunità territoriale», ma che ne derivi, al contempo, per il beneficiario, anche «un dovere di attivarsi personalmente per affrancarsi dall'assistenza pubblica». All'A., inoltre, appare «palese l'analogia, quanto alla nostra legislazione sociale, di questo aspetto della nuova prestazione con la disciplina dei lavori socialmente utili [...] nella quale la giurisprudenza di legittimità ha ravvisato [...] «una matrice assistenziale, ma con una componente formativa diretta alla riqualificazione del personale... per una possibile ricollocazione»» (il riferimento è alla sent. Cass. n. 21936 del 2004).

a cui sono tenuti «tutti i componenti il nucleo familiare che siano maggiorenni»⁵⁷², lo sono, similmente⁵⁷³.

Ebbene, il carattere inter-familiare di quest'ultima disposizione, come di ogni previsione “portante” del d.l. n. 4/2019, induce ulteriori perplessità.

Molto critica, rispetto alla previsione di sanzionare con la perdita del beneficio anche l'obbligo di prestare un'attività socialmente utile, è M. A. GLIATTA, *Le misure di sostegno al reddito nel sistema costituzionale di garanzia sociale*, in F. Marone (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Collana del Gruppo di Pisa, Atti del Seminario di Napoli - 19 ottobre 2018, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 20. L'A. ritiene, infatti, che la disciplina del Rdc esprima «una declinazione di lavoro inteso come attività *in senso ampio* emancipatrice che, se da un lato, si fa espressione dei principi di solidarietà, dall'altro entra in una relazione di condizionalità – o meglio – di obbligo con la prestazione sociale, con la prima contraria». Per fondati dubbi che i Patti di utilità sociale, così come caratterizzati nella disciplina del Rdc, possano costituire una concreta opportunità per gli interessati e per la collettività e non, invece, solamente oneri aggiuntivi a carico dei servizi comunali, v. V. GOBBIN, *Reddito di cittadinanza, i progetti utili alla collettività (P.U.C.)*, 6 settembre 2020, reperibile in *Altalex*, www.altalex.com. In effetti, come osserva E. ROSSI, *Il «Reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto legge n. 4 del 2019: prime considerazioni*, in E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 39, «non si comprende perché» i Comuni dovrebbero attivarsi in tal senso, né, peraltro, «come potrebbero farlo a risorse invariate»; sicché «questa condizione rischia di essere *tamquam non esset*».

⁵⁷² Che non siano «già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi», continua l'art. 4, co. 2, del d.l. n. 4/2019. Esclusioni ed esoneri dagli obblighi comportati dai due Patti sono poi previsti, per alcuni soggetti, rispettivamente dalla disposizione appena citata e dal comma ad essa successivo.

⁵⁷³ L'art. 7, co. 5, del d.l. n. 4/2019, prevede, infatti, alle lett. a), b), c), d), le ipotesi nelle quali uno dei componenti il nucleo familiare «non effettua la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro...»; «non sottoscrive il Patto per il lavoro ovvero il Patto per l'inclusione sociale...»; «non partecipa, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione...»; «non aderisce ai progetti» a titolarità dei comuni, utili alla collettività, da svolgere presso il medesimo comune di residenza e sempre che questo «li abbia istituiti». Alla lettera e), poi, è contemplato il mancato rispetto della condizionalità più peculiare della misura: l'ipotesi in cui uno dei componenti il nucleo familiare non accetta almeno una di tre offerte congrue, ovvero, in caso di rinnovo, non accetta la prima offerta congrua utile, è disposta la decadenza dal Rdc.

Certamente questo connotato consente di ampliare le possibilità di occupazione rispetto ad una stessa comunità, nella quale, infine, ricadono i guadagni di ciascuno e i diversi apporti di ogni componente alla conduzione comune; d'altro canto, lo stesso accesso al beneficio, in ordine ai criteri reddituali, viene stimato sulla base della situazione economica dell'intera famiglia. Purtroppo, s'ingenera, in questo modo, una responsabilità "circolare" tra i componenti il nucleo familiare, che comporta, di contro, una sorta di "impallidimento" dei contorni della responsabilità individuale e dunque dell'autodeterminazione e dell'identità stessa di ciascun individuo che acceda al beneficio⁵⁷⁴.

Vero è che, anche nelle previsioni del ReI, ogni aspetto significativo della misura era sostanzialmente rapportato alle condizioni ed al comportamento del nucleo familiare⁵⁷⁵. È anche vero, però, che la condotta richiesta a ciascun componente della famiglia dalle disposizioni sul Rdc riguarda un agire che necessita di una motivazione specifica e convinta, nonché di impegno e di sacrificio, in particolare rispetto alle proposte di lavoro più onerose e disagioli (come nel caso di significativa distanza della relativa sede dal luogo di residenza del beneficiario). Tanto occorre per assicurare, sia il migliore compimento della stessa attività lavorativa, sia la funzione partecipativa ed emancipatoria che il lavoro può esplicare. Ora, se è sempre difficile accertare che il

⁵⁷⁴ Si tratta di «una responsabilizzazione oggettiva del gruppo che stride con i principi di personalità della responsabilità anche di natura amministrativa», osserva S. GIUBBONI, *Il reddito di cittadinanza*, cit., p. 96. Lo stesso A., d'altro canto, considera, condivisibilmente, che il carattere di misura «rivolta ai nuclei familiari poveri e non già ai singoli individui», proprio del Rdc, come lo era stato pure del ReI, appare «in linea (oltre che con la tradizione italiana anche) con le principali esperienze europee» (*ibidem*).

⁵⁷⁵ Invero, ancor prima. Nel trattare degli interventi in materia di contrasto alla povertà realizzati antecedentemente all'introduzione del ReI, E. GRANAGLIA, *Positive*, cit., p. 3, infatti, già notava come tutte le proposte comportassero requisiti stringenti in termini di responsabilità infra-familiari. È stato il caso, ad esempio, della proposta di Sostegno per l'Inclusione Attiva degli ultracinquantenni (che vincolava tutti i componenti del nucleo familiare a lavorare, pena la decadenza del beneficio, a partire dal secondo rifiuto di una proposta di lavoro da parte del Centro per l'Impiego). L'A. esprimeva perplessità, «nella prospettiva dei diritti individuali di cittadinanza», verso condizionamenti tanto vincolanti, pur riconoscendo l'intrinseca difficoltà di regolare il rapporto fra indisponibilità dei diritti e dovere di reciprocazione.

convincimento s'ingeneri effettivamente e, prima ancora, agevolarne la formazione⁵⁷⁶, la problematicità della situazione evidentemente au-

⁵⁷⁶ P. ICHINO, *Sulla problematica "condizionalità" del reddito di cittadinanza*, 1° novembre 2020, reperibile in *Pietro Ichino*, www.pietroichino.it, conviene che «nessun meccanismo di "condizionalità" di un sostegno del reddito può essere fatto funzionare mediante strumenti esclusivamente burocratici, quali quelli che un CpI oggi è normalmente in grado di attivare: solo servizi di assistenza intensiva attivati in riferimento alle esigenze specifiche di ciascuna persona interessata possono verificare attendibilmente la sua disponibilità al lavoro. E comunque non sulla base di criteri rigidi riferiti alla distanza del luogo di lavoro da quello di residenza, all'entità della retribuzione o al contenuto professionale della mansione». Sul tema, cfr. anche P. ICHINO, *Reddito di cittadinanza - 1. I danni dell'improvvisazione*, 2 gennaio 2019, reperibile in *Pietro Ichino*, www.pietroichino.it. A riprova della validità di questa considerazione anche e soprattutto rispetto al Rdc, S. SPATTINI, *Una circolare tardiva e forse anche poco utile per il decollo del reddito di cittadinanza*, 25 novembre 2019, in *Boll. Adapt*, n. 10/2019, pp. 2, 3, si sofferma sul distinguo operato dalla circolare n. 3/2019, del 15 novembre 2019, recante le *Prime istruzioni operative per l'attuazione da parte dei centri per l'impiego delle disposizioni di cui al decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26*, in merito al significato della locuzione "offerta di lavoro" contenuta nel d.l. n. 4/2019. Al punto 7.1, la circolare, infatti, precisa che, solamente «nell'ipotesi in cui il posto di lavoro offerto sia nella disponibilità del servizio per il lavoro (centro per l'impiego ovvero, laddove previsto da provvedimenti regionali, soggetto accreditato ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 150/2015), il rifiuto di sottoscrivere un contratto di lavoro congruo da parte del beneficiario di RdC costituisce causa di decadenza del beneficio». Non così, invece, quando (come «di norma») il «posto di lavoro offerto non è [...] nelle disponibilità del centro per l'impiego, e la valutazione ultima circa l'assunzione è in capo al datore di lavoro; pertanto per offerta di lavoro è da intendersi l'offerta di una candidatura per una posizione vacante segnalata da un datore di lavoro o un intermediario autorizzato». In questo caso, «il rifiuto di una offerta di lavoro va pertanto inteso come rifiuto a candidarsi ad una posizione di lavoro vacante», sicché «non è computabile ai fini della decadenza dal RdC», non costituendo rifiuto «a una "offerta di lavoro congrua"». Tale limitazione, evidentemente, «spunta le armi della condizionalità stessa», in quanto «sarà molto più difficile nella realtà per i servizi per il lavoro offrire un lavoro congruo». Basti pensare – così prosegue l'osservazione di P. ICHINO, *Sulla problematica*, cit., nel delineare le più probabili conseguenze del verificarsi di questa seconda ipotesi – con quanta facilità sia possibile, per il beneficiario, "sottrarsi" ad una proposta lavorativa che non sia di suo gradimento, per quanto congrua ai sensi del d.l. n. 4/2019, senza incorrere, per questo, in nessuna conseguenza svantaggiosa. Gli sarà sufficiente infatti, accettare l'offerta di candidatura per una posizione vacante, proveniente dal Centro per l'Impiego, per poi condurre il colloquio che ne segue con atteggiamento tale da indurre il (potenziale) datore di lavoro a non avanzare l'offerta lavorativa nei suoi confronti, di talché egli

menta se ne deriva una responsabilità per altri (di ciascun componente verso l'intero nucleo familiare) e se ne dipende, dunque, la posizione di ciascuno e di quella complessiva rispetto alla misura⁵⁷⁷.

Può dirsi, alfine, che, se le condizionalità previste dal Rdc, in una con il relativo regime sanzionatorio, non spingono «i poveri a cercare “un lavoro ad ogni costo”»⁵⁷⁸, certo rendono il sostegno economico erogato un diritto “severamente condizionato”⁵⁷⁹. Ferma, sullo sfondo, la complessiva e significativa quota di indisponibilità ad accettare condizioni di lavoro sfavorevoli⁵⁸⁰, questo atteggiarsi della misura potrebbe avere ricadute negative in termini di sua complessiva efficacia.

non verrà a trovarsi affatto nella condizione di dover rifiutare un'offerta di lavoro congrua, quale questa, ove prospettatagli, altrimenti sarebbe.

⁵⁷⁷ R. CICARELLI, *Il «reddito di cittadinanza» è una «politica attiva del lavoro»*, in *Il Manifesto*, 7 giugno 2018, esprime il timore che la previsione per la quale, se uno dei componenti non rispetta le ingiunzioni, l'intera famiglia rischia di perdere il sussidio possa trasformare «il “reddito” [...] in uno strumento di controllo sociale».

⁵⁷⁸ Questo timore esprimeva M. FORLIVESI, *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un'interazione possibile?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 4/2018, p. 728, quando il Rdc aveva ancora la forma di una proposta. Rispetto alla condizionalità per la parte lavoristica, l'A. riteneva dovesse «essere incentrata su processi di apprendimento permanente finalizzati al reinserimento sociale», in quanto «la formazione continua, concepita come strumento di adattamento orientato alla costruzione d'uno statuto professionale», può essere considerata «uno dei pochi antidoti per affrontare la discontinuità dell'impiego e, in generale, l'insicurezza sociale».

⁵⁷⁹ C. BOTRUGNO, *op. cit.*, p. 369, nota n. 77, ritiene che, sia per «la sua natura finanziariamente condizionata», sia per «il vincolo della dichiarazione di disponibilità al lavoro», il Rdc debba ritenersi collocato «al di fuori del quadro dei diritti soggettivi pieni, immediatamente esercitabili».

⁵⁸⁰ Soccorre, a tal riguardo, l'analisi condotta da G. GALLO, S. SCICCHITANO, *op. cit.*, p. 22 ss., sulla funzione di avviamento al lavoro assunta dal Rdc, sulla base dei dati ricavati dall'indagine campionaria Inapp PLUS 2018, in punto di disponibilità al lavoro e al trasferimento per lavoro dei potenziali beneficiari del Rdc e del Patto per il lavoro ad esso collegato. Lo studio, infatti, ha mostrato che «il 14% (circa 83.000 individui) dichiara indisponibilità nell'immediato e circa un terzo riporta disponibilità, ma solo per un lavoro soddisfacente». Il “picco” di indisponibilità riguarda proprio la necessità di un trasferimento. «Un terzo di coloro che dovrebbero essere indirizzati al Patto per il lavoro (circa 189.000 individui) dichiara», infatti, «che non si trasferirebbe in nessun caso», mentre «un altro terzo sarebbe disponibile ma a un trasferimento vicino (all'interno della regione di residenza) e soltanto il restante terzo accetterebbe un trasferimento lontano (ovunque nel territorio nazionale) per motivi lavorativi».

Si tratta, quantomeno, di un'ulteriore difficoltà che i soggetti responsabili della sua attuazione dovranno fronteggiare, in aggiunta alla limitata corrispondenza tra esigenze occupazionali delle aziende e caratteristiche della forza lavoro disponibile⁵⁸¹. Il punto di maggiore criticità di una misura che si propone, *in primis*, quale politica attiva per il lavoro, rimane, in effetti, la scarsa, realistica possibilità di un'appropriata collocazione in un mercato che accusa difficoltà strutturali, non superabili, pertanto, con la mera condizionalità, e che, anzi, da questa, come prevista dal d.l. n. 4/2019, per quanto detto, potrebbero essere accresciute.

Com'è stato opportunamente osservato, necessita «un elevato livello di domanda di lavoro, che dipende dall'andamento economico generale, perché dei posti di lavoro possano essere concretamente offerti ai beneficiari, prima ancora che essi siano obbligati ad accettarli»⁵⁸². Particolari difficoltà si paleserebbero per i lavoratori inattivi, «da molto tempo ai margini del mercato del lavoro [...] quindi dequalificati, difficili da inserire nel sistema produttivo», oltreché «persone in difficoltà, con bassa scolarità e scarsa occupabilità»⁵⁸³, i quali, dalle condizionalità del Rdc, «sarebbero indotti ad attivarsi nella ricerca di un lavoro in una fase in cui strutturalmente la nostra economia produce posti di lavoro in modo asfittico e spesso di produttività molto bassa»⁵⁸⁴.

Esaminando, poi, l'articolazione delle categorie interne al Patto per il lavoro, gli AA. rilevano che «le quote degli individui che non si trasferirebbero in alcun caso risultano addirittura più alte tra i disoccupati da meno di due anni e tra i beneficiari NASpI».

⁵⁸¹ Che G. GALLO, S. SCICCHITANO, *ivi*, p. 33, descrivono come la necessità di «ridurre la distanza tra domanda e offerta di lavoro, facilitare l'incontro tra i lavoratori e le imprese e minimizzare l'impatto del *mismatch* lavorativo, frizionale e strutturale che da sempre caratterizza il nostro Paese».

⁵⁸² S. SPATTINI, *Dal progetto*, cit., che comunque non manca di rilevare come, ai fini dell'effettività della condizionalità, siano anche «necessari adeguati presupposti, struttura e capacità dei Centri per l'impiego e dei soggetti accreditati».

⁵⁸³ Quali «i beneficiari del RdC sono, nella stragrande maggioranza», come osserva M. V. BALLESTRERO, *op. cit.*, p. 377.

⁵⁸⁴ T. MONACELLI, *Reddito di cittadinanza o gioco delle tre carte?*, 27 marzo 2018, in *lavoce.info*. L'A. ritiene estremamente probabile che gran parte di questi lavoratori non riesca «a trovare un "match" con il mercato del lavoro entro due anni, essendo quindi costretta a rientrare nel bacino degli inattivi», con la conseguente perdita del

Le agevolazioni per i datori di lavoro che assumano percettori di Rdc, pur previste⁵⁸⁵, per quanto apprezzabili nello scopo, non sembrano in grado di ovviare a questo tipo di criticità. Tese ad «agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro dei soggetti a rischio di emarginazione sociale»⁵⁸⁶ e, più in generale, a supportare il buon esito dell'asse portante della misura, esse richiedono che il datore di lavoro, affinché ne possa fruire, «realizzi un incremento occupazionale netto del numero di dipendenti»⁵⁸⁷. Si ripresenta, però, la medesima, preventiva e già ravvisata esigenza: la necessità, cioè, che dei posti di lavoro possano essere concretamente offerti dai datori di lavoro, prima ancora che questi possano fruire dei relativi incentivi; oppure, in alternativa, che sussistano, sul mercato, le condizioni perché si possa avviare proficuamente un'attività lavorativa o imprenditoriale, per le quali pure sono previsti benefici⁵⁸⁸.

Neppure lo stretto collegamento stabilito tra la possibilità di fruire delle dette agevolazioni e la piattaforma digitale posta a supporto del Rdc⁵⁸⁹ sembra poter sostenere a sufficienza la dinamica dell'occupabi-

Rdc. Di certo, «la loro temporanea, e altresì remunerata, partecipazione al bacino dei disoccupati inattivi» non può considerarsi «un incremento della forza lavoro strutturale dell'economia», che risponde, piuttosto, «all'evoluzione di lungo periodo sia dell'efficienza tecnologica che del livello di istruzione del fattore lavoro».

⁵⁸⁵ Dall'art. 8 del d.l. n. 4/2019, «Incentivi per l'impresa e per il lavoratore». Gli incentivi per il datore di lavoro consistono, essenzialmente, nell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali che sarebbero altrimenti a suo carico. Ne rimangono esclusi, sia i premi e i contributi dovuti all'Inail, sia le contribuzioni che non abbiano natura previdenziale o solidaristica. Cfr., a riguardo, B. GALLO, *Assunzione di persone beneficiarie del reddito di cittadinanza*, in *Guida alle paghe*, n. 12/2019, pp. 771, 772.

⁵⁸⁶ *Ivi*, p. 771.

⁵⁸⁷ Come previsto, in particolare, dal comma 3 dell'art. 8 del d.l. n. 4/2019.

⁵⁸⁸ Il comma 4 dell'art. 8 del d.l. n. 4/2019 infatti prevede che, «ai beneficiari del Rdc che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o una società cooperativa, entro i primi dodici mesi di fruizione del Rdc è riconosciuto in un'unica soluzione un beneficio addizionale pari a sei mensilità del Rdc, nei limiti di 780 euro mensili».

⁵⁸⁹ L'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali è riconosciuto, infatti, solo «al datore di lavoro che comunica alla piattaforma digitale dedicata al Rdc nell'ambito del SIUPL le disponibilità dei posti vacanti, e che su tali posti assuma a tempo pieno e indeterminato soggetti beneficiari di Rdc...» (art. 8, co. 1, del

lità ivi prevista, finanche nel caso in cui occasioni lavorative dovessero realmente sussistere. Questa *liason*, così come concepita, potrebbe, al contrario, ostacolarne lo svolgimento. Per il datore di lavoro, infatti, ne potrebbero derivare svantaggi maggiori della probabilità di conseguirne incentivi⁵⁹⁰, che ne scoraggerebbero, ovviamente, il ricorso alla piattaforma ed al sistema ad esso connesso, per “incontrare”, invece, “altrove” l’offerta di lavoro effettivamente più adeguata alle esigenze della propria impresa.

Insomma, il sistema si mostra precario e di scarsa efficacia, certamente a causa della necessaria ma non avvenuta «ristrutturazione dei Centri per l’impiego» e del loro difficile «potenziamento attraverso i navigator». Ma tale appare soprattutto in relazione alla loro «effettiva disponibilità [...] di posti di lavoro da offrire concretamente ai beneficiari» e non solo a causa dell’«andamento generale dell’economia», ma finanche a causa di una notevole resistenza dei datori di lavoro a farvi ricorso⁵⁹¹.

Anche al netto di questo rischio di inefficacia, che grava proprio sulla linea principale della misura – quella “lavorista” –, infine, però, per quanto osservato sul progetto di pieno sviluppo delineato nell’art. 3, co. 2, Cost., e sulla tensione dei *mezzi* economici verso la medesima meta, la visione dell’uomo, del cittadino, del lavoratore, proposta dal

d.l. n. 4/2019). Pertanto, come precisa B. GALLO, *op. cit.*, p. 773, «l’assunzione [...] di un soggetto beneficiario del RdC senza la preventiva comunicazione, ovvero per posizioni diverse da quelle comunicate alla piattaforma dell’Anpal, non comporterà alcun beneficio a favore del datore di lavoro».

⁵⁹⁰ Sulla scorta delle osservazioni di P. ICHINO, *Sulla problematica*, cit., e di S. SPATTINI, *Una circolare*, cit., p. 1 ss., si è fatto riferimento, *retro*, nota n. 576, all’ipotesi in cui un percettore di Rdc accetti l’offerta di candidatura per una posizione vacante, proveniente dal Centro per l’Impiego, solamente per rispettare (formalmente) la relativa condizionalità. La riflessione svolta sul punto conduce P. ICHINO, *ibidem*, ad individuare proprio in questo probabile sviluppo della dinamica «il motivo per cui le imprese non comunicano ai CpI le proprie ricerche di personale: perché temono di vedersi avviare persone che sono costrette a partecipare al colloquio, per non perdere il sostegno del reddito (RdC o NASpI) di cui stanno beneficiando, ma non sono in realtà disponibili per lavorare (dove per le imprese stesse l’alto rischio di una pura perdita di tempo per l’impresa)».

⁵⁹¹ S. SPATTINI, *ivi*, p. 4.

Rdc ci appare, invero, una *deminutio* rispetto a quella adottata dalla prima e precedente misura di contrasto alla povertà.

Ne va comunque apprezzata la connotazione – che pure le è propria – di lotta dei pubblici poteri contro la povertà, nonché lo sforzo, ad ogni modo realizzato, di “tenere assieme” variegati aspetti del disagio, in un provvedimento, ad ogni buon conto, complessivo e composito⁵⁹².

6. *Dalla povertà all’“emergenza”. Crisi sanitaria vs crisi economico-sociale: “i poveri del Coronavirus”*

Con l'imprevedibilità delle catastrofi, nel mentre si licenziavano le presenti riflessioni, sul mondo si abbattava una pandemia.

L'improvvisa ed inattesa intensità ne è stata, tragicamente, la cifra essenziale⁵⁹³. Cosicché, si sono rapidamente infranti tutti i fragili equilibri e le tensioni latenti, come le disuguaglianze palesi, che hanno raggiunto l'acme. Come in quasi tutte le situazioni drammatiche, è stata l'urgenza economica a prevalere; in Italia, fino a tramutare l'emergenza sanitaria in emergenza sociale, fino all'esasperazione e all'esplosione della rabbia⁵⁹⁴.

Pur diversa dalla guerra, nelle cause, nelle dinamiche e nella drammaticità, ma ad essa simile nella capacità di sconvolgere l'ordinario modificandone i paradigmi, la pandemia ha riportato i bisogni alla loro essenzialità. Come all'inizio del percorso repubblicano (e, parallelamente, nella nostra ricostruzione, nell'*incipit* di questo Capitolo),

⁵⁹² Pur non risparmiando «critiche» alla disciplina del Rdc e non mancando di evidenziarne «i profili di problematica legittimità costituzionale o euro-unitaria», S. GIUBBONI, *Primi*, cit., p. 23, comunque conclude nel senso «che il Rdc è la prima vera misura generale fondamentale di contrasto della povertà di cui si sia dotata la Repubblica italiana per onorare l'impegno che le affida – sempre e prima di tutto – l'art. 3, comma 2, della Costituzione».

⁵⁹³ Come sintetizza M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osserv. AIC*, n. 3/2020, p. 178, «nessuno strumento preventivo efficace è stato predisposto a livello nazionale e/o sovranazionale per prevenire la diffusione del virus».

⁵⁹⁴ V., in proposito, A. BENIGNETTI, *Povertà, esasperazione e paura: così le periferie ora possono esplodere*, 9 aprile 2020, in *il Giornale.it*, www.ilgiornale.it; N. ZANCAN, *Coronavirus: insulti, pugni e sassi contro le filiali. Esplode la rabbia di chi chiede denaro*, 19 aprile 2020, in *La Stampa*, www.lastampa.it.

l'emergenza sanitaria ha marcato la materialità del bisogno – il necessario, ciò che serve alla sopravvivenza –, lasciando scolorire le altre necessità.

Il tessuto produttivo e sociale del Paese è stato duramente stressato dalle drastiche misure di confinamento che la pandemia ha reso necessarie. Tra queste, la sospensione dello svolgimento delle attività economiche ha ovviamente comportato le conseguenze più gravi, dalla diminuzione del reddito delle famiglie, alla perdita del lavoro, in particolare di quello precario. Anche le attività condotte nell'ambito dell'economia sommersa – la cui incidenza sul PIL è, come noto, rilevante⁵⁹⁵ – sono state arrestate dalla generale inattività, ovvero dalla mancanza di cause legittime da addurre a giustificazione degli spostamenti necessari alla loro conduzione.

Le restrizioni imposte hanno costituito un «potente moltiplicatore delle disegualianze». Per il loro «carattere necessariamente indifferenziato», considerato che hanno inciso sulle più varie condizioni materiali, molte delle quali già particolarmente sfavorite, può dirsi che è «al valore della “pari dignità sociale”» che esse hanno «ampiamente derogato»⁵⁹⁶. Non può indicarsi diversamente il riemergere prepotente, per un gran numero d'individui e di famiglie, addirittura del primario bisogno dell'alimentazione e, più ampiamente, delle basilari necessità del quotidiano⁵⁹⁷.

⁵⁹⁵ Dal report ISTAT, *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2014-2017*, 15 ottobre 2019, reperibile in Istat, www.istat.it, si evince che, nel 2017, l'economia non osservata valeva circa duecentoundici miliardi di euro, corrispondenti al 12,1% del PIL. Di questi, centonovantadue miliardi di euro rappresentavano il valore dell'economia sommersa, mentre quello delle attività illegali ammontava a circa diciannove miliardi.

⁵⁹⁶ S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in Riv. AIC, n. 2/2020, pp. 547, 548. Cfr. anche M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in Riv. Gruppo Pisa, n. 2/2020, p. 30, che lamenta misure generali adottate in relazione all'emergenza pandemica che non considerano «chi è già discriminato o si trova in situazione di particolare fragilità»: ritiene, pertanto, ci si debba concentrare «sui diritti negati di chi già soffre una condizione di discriminazione, partendo dal concetto di discriminazione multipla».

⁵⁹⁷ Per un quadro della dura realtà di forte impoverimento, conseguente alle misure di contenimento dell'epidemia, manifestatasi sull'intero territorio nazionale, cfr. G. LERNER, *Il cuore di Milano. Tra i nuovi poveri sfamati dai volontari*. «Scusate, mai

Corrispondentemente, si è imposto il «compito» primario della Repubblica, che sta nel «rimuovere gli ostacoli di ordine economico» (in questo caso, essenzialmente “economico”, per quanto la condizione “sociale”, di precarietà e di emarginazione, ne sia inevitabilmente compartecipe), che «impediscono il pieno sviluppo della persona umana», a partire – s’intende – dalla sopravvivenza stessa⁵⁹⁸. Un intervento, vale a dire, «necessario», al fine di assicurare coloro che, «versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale [...] strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza [di] peculiari situazioni». Queste espressioni, a suo tempo adoperate dalla Corte costitu-

chiesto aiuto prima d’ora”, in *la Repubblica*, 4 aprile 2020; C. DA ROLD, *I nuovi poveri: l’impatto del coronavirus sulle disparità della nostra società*, 11 aprile 2020, in *Il Sole-24ore*, www.infodata.ilsole24ore.com; V. CONTE, *Casa, cibo, medicine e bollette. Dieci milioni rischiano di non farcela. La Caritas: da noi tanti nuovi poveri*, in *la Repubblica*, 23 aprile 2020. Situazioni analoghe si sono determinate nelle grandi città di altri Paesi europei colpiti dal virus al pari dell’Italia: a riguardo, v., per tutti, A. GROSSI, *Le code della fame: Barcellona e Madrid ritornano al 2008*, in *il Fatto Quotidiano*, 27 maggio 2020.

⁵⁹⁸ Cfr. A. MORRONE, *Ipotesi per un diritto costituzionale dell’alimentazione*, in G. CERRINA FERONI, T. E. FROSINI, L. MEZZETTI, P. L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. I, t. II, 2016, reperibile in *Fondazione CESIFIN Alberto Predieri*, www.cesifin.it, p. 40, per il quale «il valore dell’alimentazione integra [...] anche i caratteri di un “dovere” istituzionale nella prospettiva della promozione dell’eguaglianza, di cui parla il capoverso dell’art. 3 della Costituzione italiana». Al «quadro di diritti/doveri relativi al cibo», anche T. CERRUTI, *La tutela del diritto ad un cibo adeguato nella Costituzione italiana*, nello stesso volume e tomo, a p. 81, rapporta i diritti fondamentali, e, in particolare, gli «artt. 2, nella parte in cui contempla i diritti “inviolabili” dell’uomo e richiede l’adempimento dei “doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”; 3, sia nella parte in cui allude alla “pari dignità sociale” dei cittadini, sia laddove prevede il principio di eguaglianza in senso sostanziale». Vi rapporta, però, anche gli artt. «1 e soprattutto 4, per il [...] rilievo che attribuiscono al diritto/dovere al lavoro». Così, a fissare un legame tra il diritto all’alimentazione e il suddetto diritto/dovere, vanno richiamati anche gli artt. 35, 36 e 38 Cost.; con riguardo, invece, agli interventi statali redistributivi, gli artt. 42, 43, 44, e 47; rispetto agli obblighi di assistenza tra familiari, gli artt. 29, 30 e 31; certamente infine – ultimo ma non ultimo – l’art. 32 Cost., essendo, «la pretesa ad un’alimentazione, [...] implicita nello stesso diritto alla vita» (*ibidem*).

zionale nella sentenza n. 10 del 2010⁵⁹⁹, *mutatis mutandis*, sembrano esattamente adattarsi anche alle attuali circostanze.

Rimane inalterata, infatti, la qualificazione del diritto, quale *fondamentale*, alla soddisfazione del bisogno alimentare e di altri più stretti bisogni connessi alla vita corrente (nella vicenda esaminata nel 2010, trattavasi, prioritariamente, di esigenze di natura alimentare e, successivamente, di necessità energetiche e sanitarie dei meno abbienti⁶⁰⁰). Indipendentemente dalla connotazione delle singole vicende, sono, infatti, i caratteri stessi del “diritto al cibo”, i suoi «forti collegamenti», sia con il principio di eguaglianza che con quello di solidarietà, che pianamente lo collocano «tra i diritti fondamentali della persona»⁶⁰¹. Ora come allora, vale dunque osservare, con la Corte, che «una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, [...] deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.»⁶⁰².

⁵⁹⁹ Già più volte richiamata: v., *retro*, Capitolo II, *Sezione I*, par. 1, e, nello stesso Capitolo, *Sezione II*, par. 3.

⁶⁰⁰ Precisamente, nel giudizio di legittimità costituzionale ricordato nel testo, tre Regioni avevano impugnato l'art. 81 del d.l. n. 112/2008, nei commi che istituivano «un “fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti” (comma 29), stabilendo le modalità con le quali è finanziato (comma 30) e disponendo, “in considerazione delle straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati, al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno e su domanda di queste”, che “è concessa ai residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico, individuati” ai sensi del comma 33 di detta norma, “una carta acquisti finalizzata all’acquisto di tali beni e servizi, con onere a carico dello Stato” (comma 32)» (punto 2 del *Ritenuto in fatto* della sent. Corte cost. n. 10/2010).

⁶⁰¹ C. DRIGO, *Il ruolo degli enti locali nell’implementazione del “diritto al cibo adeguato”*, in G. CERRINA FERONI, T. E. FROSINI, L. MEZZETTI, P. L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. I, t. II, 2016, reperibile in *Fondazione CESIFIN Alberto Predieri*, www.cesifin.it, p. 114.

⁶⁰² Punto 6.4 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 10/2010. È opportuno ricordare che, in questa pronuncia, la ricostruzione della normativa impugnata alla luce, non solo dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, co. 2, Cost., ma anche dell’art. 38 Cost., e dell’art. 117, co. 2, lett. m), Cost., è valsa, alla Corte costituzionale,

Anche la stretta aderenza della tutela di tali necessità alla *dignità umana* e al suo *nucleo irrinunciabile*, così come emersa nell'argomentare della Corte un decennio fa, a tutela effettiva dell'uomo estremamente bisognoso⁶⁰³, trova ragione di riaffermazione nel presente frangente: una *pandemia*, per sua natura, interessa l'«umanità», come valore e come ambito di riferimento, in quanto il suo diffondersi travalica ogni confine ed appartenenza, sociale, categoriale, economica e politica. Ne è riprova il sempre più insistente e specifico richiamo del diritto all'alimentazione in vari atti internazionali⁶⁰⁴, che, accompagnato da «responsabilità sociali condivise da una più larga platea di attori internazionali e nazionali», consente di constatare, oramai, l'approdo ad una fase di «costituzionalizzazione “universale” di questo diritto, peraltro corrispondente a quel processo di costituzionalizzazione della persona che costituisce uno degli sviluppi più significativi dei diversi sistemi giuridici»⁶⁰⁵.

Né sono di minore portata le correnti, *peculiari situazioni*, rispetto a quelle richiamate nella detta pronuncia a sostegno di un dovere di prestazione dello Stato che consentisse la soddisfazione del diritto in modo uniforme e tempestivo su tutto il territorio nazionale. Allora consistenti in una «fase di congiuntura economica eccezionalmente

la riconduzione, alla competenza legislativa statale, di un intervento di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana (qual era quello oggetto delle disposizioni impugnate nel giudizio, le quali prevedevano l'erogazione di una Carta Acquisti ai cittadini in condizioni di maggiore disagio economico), benché incidesse sulla materia dei servizi sociali e di assistenza, di competenza residuale regionale. Cfr., su questo aspetto, part. punti 6.3 e 6.4 del *Considerato in diritto* della sentenza *de qua* e, per le osservazioni già sviluppate in proposito, *retro*, Capitolo II, *Sezione II*, par. 1.

⁶⁰³ Cfr., a riguardo, le considerazioni già svolte, *retro*, Capitolo II, *Sezione II*, par. 3.

⁶⁰⁴ Dall'art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, approvata, nel 1948, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, all'art. 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, concluso a New York nel 1966, alla Dichiarazione sulla sicurezza universale mondiale, adottata in occasione del Vertice Mondiale sull'Alimentazione, svoltosi, a Roma, nel 1996, a vari altri documenti internazionali. A. MORRONE, *Ipotesi*, cit., p. 38, annovera, poi, «le novità registrate nelle carte fondamentali di quei Paesi che prima di tutti hanno codificato norme sul cibo e sull'alimentazione», come, ad esempio, quelle della Bolivia, del Brasile, dell'Ecuador, comunque «di Paesi in via di sviluppo, nei quali, in genere, l'accesso al cibo costituisce un problema drammatico».

⁶⁰⁵ S. RODOTÀ, *Il diritto al cibo*, RCS, Milano, 2014, p. 3.

negativa»⁶⁰⁶, ora sono rapportabili, con immediata evidenza, alla crisi sanitaria e a quella socio-economica che ne è conseguita, senza precedenti nella storia della Repubblica.

Dopo un primo momento in cui i Comuni hanno provveduto a far fronte alla grave emergenza alimentare, sul loro territorio, in una con le associazioni di volontariato⁶⁰⁷ – in una doverosa chiamata in causa di tutti i livelli di governo, nonché della società civile, in attuazione della sussidiarietà orizzontale⁶⁰⁸ –, è dunque intervenuto, per quanto tardivo e marginale, ma giustamente incardinato, per tutto quanto detto, nella competenza statale⁶⁰⁹, un primo stanziamento di risorse a favore dei Comuni, a titolo di misure urgenti di solidarietà alimentare. L'erogazione,

⁶⁰⁶ Come individuate al punto 6.3 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 10/2010.

⁶⁰⁷ Per un quadro della situazione, come osservato attraverso la stampa, anche locale, cfr. A. PAOLINI, *Prati, la fame e la movida. In chiesa il market degli aiuti*, in *la Repubblica*. Roma, 16 maggio 2020; L. MONACO, *In Campidoglio le cassette vuote. "Dai volontari 70mila pacchi spesa"*, in *la Repubblica*. Roma, 24 maggio 2020; P. DIMALIO, *Il virus si mangia pure gli aiuti: il terzo settore chiede ossigeno*, in *il Fatto Quotidiano*, 25 maggio 2020. Anche un Fondo istituito da Vaticano, Regione Lazio e Comune di Roma è stato costituito, come scrive il Papa, per sostenere, in particolare, «coloro che rischiano di rimanere esclusi dalle tutele istituzionali» (si riporta un passaggio della lettera di Sua Santità al suo cardinale vicario, come riprodotto da O. LA ROCCA, *La task force del Papa. Dalle casse vaticane un milione ai poveri*, in *la Repubblica*. Roma, 10 giugno 2020). Si tratta, per la precisione, del «Fondo Gesù Divino Lavoratore», inizialmente sostanziato con due milioni di euro, per metà resi disponibili dal Vaticano e, per l'altra metà, ripartitamente, da Regione Lazio e Comune di Roma.

⁶⁰⁸ C. DRIGO, *Il ruolo degli enti locali nell'implementazione del "diritto al cibo adeguato"*, in G. CERRINA FERONI, T. E. FROSINI, L. MEZZETTI, P. L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. I, t. II, 2016, reperibile in *Fondazione CESIFIN Alberto Predieri*, www.cesifin.it, p. 120, osserva come, «in un contesto di sussidiarietà e solidarietà che potremmo definire, quindi, diffuse, nell'ottica di implementazione del diritto al cibo il ruolo degli enti territoriali [sia] di primaria importanza, poiché consente di mettere in atto misure concrete dalla diffusione capillare, contribuendo a sopperire ai profili di difficile giustiziabilità del diritto». Anche S. RODOTÀ, *Il diritto*, cit., p. 3, precisa che la già constatata «costituzionalizzazione "universale"» del diritto al cibo sta a significare un interesse diretto degli Stati, nei relativi processi, «senza che, tuttavia, vengano meno responsabilità sociali condivise da una più larga platea di attori internazionali e nazionali».

⁶⁰⁹ Sentita l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e acquisita l'intesa del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

disposta con ordinanza della Protezione civile⁶¹⁰, è stata disposta «in via di anticipazione nelle more del successivo reintegro, con apposito provvedimento legislativo»⁶¹¹: vale a dire, con l'impegno ad ulteriori esposizioni finanziarie, da prevedersi con atto legislativo, nell'ambito del bilancio dello Stato, sempre in ragione dell'emergenza in corso⁶¹².

Nell'intento di provvedere, in via emergenziale e con misure essenzialmente assistenziali, alle situazioni di estrema debolezza economica variamente determinate dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, si colloca dunque anche l'istituzione, con il cd. decreto Rilancio⁶¹³, di un Reddito di emergenza (da ora, Rdm). La misura ha mirato, in particolare, ad alleviare la condizione di bisogno di quanti non fossero stati raggiunti dai sussidi già previsti (nei cd. decreti Cura Italia⁶¹⁴ e Liquididi-

⁶¹⁰ Si tratta, precisamente, dell'ordinanza n. 658 del 29 marzo 2020, della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione civile, recante «Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili», con la quale sono stati stanziati quattrocento milioni di euro per i Comuni italiani, da contabilizzare nei relativi bilanci «a titolo di misure urgenti di solidarietà alimentare». Per le prime reazioni dei Sindaci a questo provvedimento, v. le dichiarazioni riportate in *Covid-19, oggi i Sindaci hanno detto...*, 29 marzo 2020, reperibile in *ali - Lega delle Autonomie locali*, <https://aliautonomie.it>. Per lo più, essi hanno plaudito all'iniziativa dell'Esecutivo, ma ne hanno lamentato, al contempo, non solo la tardiva assunzione, ma anche l'irrisoria portata, rispetto alla gravità della situazione nella quale versano le fasce più deboli della cittadinanza, ritenendo indispensabili ulteriori e più significativi stanziamenti.

⁶¹¹ Art. 1, co. 1, dell'ordinanza in parola.

⁶¹² Cfr., anche a questo riguardo, la nota della Fondazione ANCI, *Le assegnazioni*, cit. Vi si precisa, infatti, rispetto al testo dell'ordinanza, che gli ulteriori stanziamenti di risorse a cui essa si riferisce non hanno «niente a che vedere con inesistenti obblighi di computo di queste assegnazioni aggiuntive nell'ambito di altre quote ordinariamente dovute ai Comuni».

⁶¹³ Precisamente, con l'art. 82, «Reddito di emergenza», del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

⁶¹⁴ Ci si riferisce alle misure assunte con il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27. Il provvedimento ha contemplato le più varie misure di sostegno alla crisi economica prodottasi, in particolare a sostegno della liquidità delle famiglie e delle imprese. Nello specifico, il decreto-legge ha

tà⁶¹⁵), in quanto non appartenenti a nessuna delle figure e delle situazioni lavorative che ne determinavano i beneficiari o, trattandosi di lavoro sommerso⁶¹⁶, per la loro intrinseca “non manifestabilità”⁶¹⁷. A tal fine, essa è stata incardinata su di una base selettiva ma non categoriale.

Rispetto all'individuazione dei beneficiari, dunque, il Rdm si omologa al RdI e al Rdc, assumendo, similmente, quali criteri di accesso, i soli parametri del reddito e del patrimonio del nucleo familiare⁶¹⁸. Vi si

previsto che la Cassa integrazione in deroga venisse estesa all'intero territorio nazionale, a tutti i dipendenti, di tutti i settori produttivi; ancora, ha disposto l'estensione dell'accesso all'assegno ordinario con causale “emergenza COVID-19” anche ai lavoratori dipendenti presso datori di lavoro iscritti al Fondo di integrazione salariale che occupano mediamente più di cinque dipendenti; un indennizzo di seicento euro, su base mensile, non tassabile, per i lavoratori autonomi e le partite IVA; l'istituzione di un Fondo per il reddito di ultima istanza, con una dotazione di trecento milioni di euro, quale fondo residuale per coprire tutti gli esclusi dal predetto indennizzo di seicento euro, compresi i professionisti iscritti agli ordini. Misure ugualmente di natura economica, ma funzionali ad un miglior *ménage* familiare, nell'emergenza, pure sono state contemplate dal decreto. In particolare, a sostegno dei genitori lavoratori, a seguito della sospensione del servizio scolastico, è stata prevista la possibilità di usufruire, per i figli di età non superiore ai dodici anni o con disabilità in situazione di gravità accertata, del congedo parentale per quindici giorni aggiuntivi al cinquanta per cento del trattamento retributivo o, in alternativa, di un *bonus* per l'acquisto di servizi di *baby-sitting* nel limite di seicento euro, aumentato a mille per il personale del Servizio Sanitario Nazionale e delle Forze dell'Ordine.

⁶¹⁵ È stato così usualmente denominato il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante «Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali», convertito con modificazioni dalla l. 5 giugno 2020, n. 40. Per favorire la ripartenza del sistema produttivo, con questo provvedimento, si è trasformato il Fondo di Garanzia per le PMI in uno strumento capace di garantire fino a cento miliardi di euro di liquidità, potenziandone la dotazione finanziaria ed estendendone l'utilizzo anche alle imprese fino a quattrocentonovantanove dipendenti.

⁶¹⁶ Con l'espressione di lavoro nero o sommerso, s'intende fare «riferimento alla divaricazione rispetto ad un modello regolamentato, mentre le attività criminali non sono regolamentate ma vietate» (S. DOVERE, A. SALVATI, *Lavoro «nero» e irregolare. Percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 146).

⁶¹⁷ Complessivamente, può dirsi che alle attività in parola sia stato precluso l'accesso, oltre che al Rdc, alla Cassa ordinaria, a quella straordinaria in deroga, alla Naspi e all'indennità di disoccupazione mensile.

⁶¹⁸ I requisiti di accesso consistono, essenzialmente, oltre alla residenza in Italia, in un reddito familiare inferiore a una soglia pari all'ammontare del beneficio a cui si ha diritto, un patrimonio mobiliare familiare inferiore ai diecimila euro (salvo gli

differenzia, invece, nel proporre un rimedio d'urgenza (dunque, non strutturale, né strutturato), come rivela la stessa denominazione, ad esso attribuita seguendo la "tradizione" di identificare la misura, nel suo tratto peculiare, fin dal nome⁶¹⁹. Il beneficio economico previsto è di breve corso⁶²⁰ e di marginale entità⁶²¹. Soprattutto, la misura non

accrescimenti dovuti al numero dei componenti il nucleo familiare e alla presenza, in esso, di soggetti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza) e un valore ISEE inferiore ai quindicimila euro.

⁶¹⁹ Del significato da attribuirsi alle denominazioni di "Reddito di inclusione" e di "Reddito di cittadinanza" si è già detto, *retro*, in questo Capitolo, rispettivamente, ai par. 4 e 5.

⁶²⁰ Tale sostanzialmente rimane, nella sua natura, anche se, di proroga in proroga, come prevedibile, vanno slittando i tempi per la relativa domanda, inizialmente da presentarsi «entro il termine del mese di giugno 2020», *ex art.* 82, co. 1, del d.l. n. 34/2020. La legge di conversione di questo decreto, la l. n. 77/2020, ha infatti confermato la proroga «al termine del mese di luglio 2020», già stabilita dall'art. 2 del d.l. n. 52/2020, in deroga al sopracitato art. 82, co. 1. Quest'ultima disposizione prevede anche che il beneficio sia «erogato in due quote». Il cd. decreto Rilancio 2, vale a dire il decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia», da ultimo, è intervenuto a riconoscere, «ferme restando le erogazioni già concesse», un'ulteriore, singola quota, su domanda da presentarsi entro il 15 ottobre 2020 (art. 23, «Nuove misure in materia di Reddito di emergenza»). ReI e Rdc hanno contemplato entrambi, invece, un'erogazione monetaria di ben maggiore durevolezza e continuità. L'art. 4, co. 5, del d.l. n. 147/2017, istitutivo del ReI, stabiliva, infatti, che il beneficio economico venisse «riconosciuto per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi e, superati tali limiti, non [potesse] essere rinnovato se non trascorsi almeno sei mesi da quando ne [fosse] cessato il godimento. In caso di rinnovo, la durata [era] fissata, in sede di prima applicazione, per un periodo non superiore a dodici mesi. Il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, anche in esito a valutazioni sull'efficacia del ReI in termini di fuoriuscita dall'area della povertà in relazione alla durata del beneficio, [poteva] prevedere la possibilità di rinnovare ulteriormente il beneficio per le durate e con sospensioni definite dal Piano medesimo, ferma restando la durata massima di cui al primo periodo per ciascun rinnovo e la previsione di un periodo di sospensione antecedente al rinnovo». Il d.l. n. 4/2019, istitutivo del Rdc, all'art. 3, co. 6, prevede, pressoché similmente, che il Rdc sia «riconosciuto per il periodo durante il quale il beneficiario si trova nelle condizioni previste all'articolo 2 [questo articolo individua i requisiti di cui deve essere in possesso il nucleo familiare] e, comunque, per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi. Il Rdc può essere rinnovato, previa sospensione dell'erogazione del medesimo per un periodo di un mese prima di ciascun rinnovo».

⁶²¹ Il comma 5 dell'art. 82 del d.l. n. 34/2020 stabilisce che «ciascuna quota del Rem è determinata in un ammontare pari a 400 euro, moltiplicati per il corrispondente

contempla alcuna valutazione della situazione del beneficiario e della sua famiglia, né il conseguente progetto personalizzato, che costituiscono, invece, punti qualificanti delle altre e precedenti due misure di “Reddito”⁶²². Con queste, dunque, il Rdm condivide solamente l'erogazione monetaria, che è, d'altro canto, tutto quanto rilevi in stati di estrema, improvvisa ed urente difficoltà economica, quali sono stati quelli indotti dalla pandemia.

Confermata dai caratteri appena descritti, la natura del tutto provvisoria del rimedio in parola, in ragione dell'urgenza della situazione alla quale esso mira a dare ristoro, appare scelta opportuna e comunque inevitabile. Non altrettanto, invece, se lo si dovesse protrarre oltre l'attuale contingenza, oppure – al cessare anche della mera erogazione monetaria, in corrispondenza con la piena ripresa delle attività (anche di quelle “in nero”), conseguente all'allentamento o alla revoca definitiva delle misure di contenimento –, non lo si ridefinisse nel contesto di una risoluzione organica.

Il Governo, in effetti, ha meditato a lungo sull'opportunità e i termini del ricorso a questo strumento, la cui messa a punto – a partire

parametro della scala di equivalenza di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, fino ad un massimo di 2, corrispondente a 800 euro, ovvero fino ad un massimo di 2,1 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizioni di disabilità grave o non autosufficienza come definite ai fini ISEE». Anche l'ulteriore quota riconosciuta dal cd. decreto Rilancio 2 (v. nota precedente) è stata fissata nell'ammon-tare previsto dal soprarichiamato comma 5, dall'art. 23, co. 1, del d.l. n. 104/2020. Quest'ultimo provvedimento governativo prevede, insomma, come riportato nella sintesi del *Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri* n. 61, 8 agosto 2020, reperibile in *Governo Italiano - Presidenza del Consiglio dei Ministri*, www.governo.it, «ulteriori 400 euro per il reddito di emergenza per le famiglie più bisognose». In ordine alle risorse complessivamente impegnate, il comma 10 dell'art. 87 del cd. decreto Rilancio così stabilisce: «Ai fini dell'erogazione del Rem è autorizzato un limite di spesa di 954,6 milioni di euro [modificato in 966,3 milioni di euro, dalla legge di conversione, l. n. 77/2020] per l'anno 2020 da iscrivere su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali denominato “Fondo per il Reddito di emergenza”. L'INPS provvede al monitoraggio del rispetto del limite di spesa...». Qualora da esso «emerga il verificarsi di scostamenti, anche in via prospettica, rispetto al predetto limite di spesa, *non sono adottati altri provvedimenti concessori*» (corsivi nostri).

⁶²² Cfr. quanto già considerato in proposito, *retro*, in questo Capitolo, ai parr. 4 e 5.

dalla stessa denominazione, per gli equivoci che avrebbe potuto indurre⁶²³ – ha difatti ritardato, assieme ad altre questioni perplesse⁶²⁴, il varo del decreto che l'ha previsto. Comprensibile, soprattutto, il timore che quest'ulteriore misura possa acquisire durevolezza – ove le difficoltà economiche, quale strascico lungo della crisi, finiscano col premere sul breve termine fissato⁶²⁵ –, oppure induca a trasmutare lo stesso Rdc, rispetto all'attuale configurazione, in senso maggiormente assistenziale o, comunque, ampliandone notevolmente i confini⁶²⁶.

⁶²³ Se, da un lato, come già evidenziato, esso è legato all'emergenza, dall'altro, è simile, nella formula denominatrice, alle misure di sostegno al reddito che l'hanno preceduto, sì da poter far supporre una certa omogeneità, anche di struttura e di durata, che, invece, non sussiste.

⁶²⁴ In particolare, la regolarizzazione di rapporti di lavoro “al nero”, per alcune categorie, su cui cfr., *infra*, nota n. 629.

⁶²⁵ Che, difatti, è già stato prorogato, oltre ad essere stata prevista l'erogazione di una ulteriore quota, rispetto a quanto inizialmente disposto, come riportato, *retro*, nota n. 620.

⁶²⁶ In effetti, proposte di revisione del Rdc già si avanzano. In particolare, l'Alleanza contro la povertà, come riporta V. CONTE, *Aiuti alle famiglie numerose investimenti in formazione e lotta alle diseguaglianze*, in *la Repubblica*, 5 giugno 2020, ne chiede «una riforma profonda [...] perché sia corretto nelle sue storture – importo troppo basso per le famiglie numerose, ad esempio – e perché sia usato come sostegno unico contro la povertà in Italia, sciogliendo così l'ibrido che ne fa anche uno strumento per l'avvio al lavoro». Similmente, V. CASAMASSIMA, *op. cit.*, n. 3/2020, pp. 464-466, anche a fronte della «condizione di grave disagio sociale, frequentemente ai limiti, o già oltre i limiti, della vera e propria povertà assoluta», in cui versa una significativa fascia di popolazione, come disvelato dalla crisi comportata dalla pandemia, ritiene che s'imponga, ora, l'introduzione di «un reddito di base incondizionato, quantificato in maniera tale da non introdurre significativi disincentivi allo svolgimento di un'attività lavorativa retribuita». Purtuttavia, questo A. considera la possibilità che esso sia «destinato, se non a tutti, secondo il modello “puro” del reddito “di cittadinanza”, quanto meno a tutte le persone in condizioni di povertà assoluta». Di contrario avviso sembra essere il Presidente dell'ANPAL, Domenico Parisi, che, almeno sul fronte delle politiche attive per il lavoro, ritiene sia sufficiente «riprogrammarle», in quanto «le infrastrutture ci sono, i centri per l'impiego lavorano bene, ci sono 11 miliardi di risorse Ue da usare entro il 2023». Vi aggiunge alcuni dati sull'esito dell'attività svolta dai Centri per l'impiego e dai cd. *navigator*, in particolare durante il periodo che va da settembre 2019 a febbraio 2020, vale a dire che sono state convocate «622 mila persone», cifra che va considerata «un record. Di queste 500 mila si sono presentate per il primo colloquio e 316 mila hanno sottoscritto il patto di servizio. In 65 mila hanno un impiego». Lo stesso Presidente ammette, però, che l'ANPAL non è in grado di distin-

A preoccupare è il carattere di solo o prevalente sussidio economico che siffatte evoluzioni potrebbero assumere sull'onda dell'emergenza, del tutto svincolate, sia da azioni tese all'inclusione, sia dall'acquisizione (o, almeno, dalla ricerca) di un'occupazione lavorativa, sia da qualsiasi altra positiva attivazione del beneficiario lungo il percorso del complessivo sviluppo della persona. Un tale andazzo potrebbe condurre all'instaurarsi di una economia sostanzialmente basata sul reddito, oppure diversificata tra Nord e Sud, lungo la faglia tra la diminuzione delle tasse, costantemente richiesta dal primo, ed una economia di assistenza, storicamente destinata al secondo.

La questione si attesta, peraltro, anche oltre la dimensione economico-produttiva, per interessare la sfera della legalità. Sulle nuove povertà, in particolare sul lavoro “sommerso e perso” o “precario e perso”, a causa del Coronavirus, grava, infatti, una facile occasione di “appropriamento”, da parte della criminalità, di quell'assistenza che spetta allo Stato fornire. Il ritardo nell'effettiva erogazione dei vari sussidi pubblici, anche una volta previsti⁶²⁷, sia rispetto alle famiglie, biso-

guere coloro che hanno trovato lavoro in quanto “autocollocati” da coloro che hanno accettato una delle tre proposte lavorative collegate al Patto di servizio, previsto dal Rdc. Ricorda, d'altro canto, quanto sia stato anomalo il lavoro dei Centri durante l'emergenza sanitaria, essendo rimasti chiusi, con conseguente sospensione dell'obbligo dei colloqui previsto dalla misura, ed avendo dovuto i cd. *navigator* lavorare a distanza (V. CONTE, *Parisi: “Vengo massacrato ma a Salvini sono piaciuto. I navigator lavorano da casa”*, in *la Repubblica*, 4 giugno 2020). Più di recente ancora, si è riaperto il dibattito sulle modifiche – con proposte più o meno radicali – che sarebbero da apportare al Rdc, rispetto ai ritenuti difetti di questo meccanismo. Cfr., in proposito, C. SARACENO, *I poveri non sono colpevoli*, in *la Repubblica*, 26 settembre 2020; G. CONTE, *Reddito di cittadinanza, Conte: “Ora va cambiato”*. Di Maio: “Applichiamolo meglio”, in *la Repubblica*, 28 settembre 2020; F. CRAVERO, L. D'ALBERGO, *Reddito di cittadinanza. Il flop sul lavoro utile delle sindache grilline*, in *la Repubblica*, 2 ottobre 2020.

⁶²⁷ Non può non accennarsi, in proposito, ai gravi ritardi provocati dalle inefficienze palesate dal sito dell'INPS, nell'acquisire e processare la messe di domande inoltrate per richiedere l'indennità di seicento euro destinate, dal cd. decreto Cura Italia, ai lavoratori autonomi, per il mese di marzo. Cfr., in proposito, V. CONTE, *Assalto al sito per i bonus. Errori e dati personali rivelati. Poi salta il sistema informatico*, in *la Repubblica*, 2 aprile 2020; A. DUCCL, *Boom di richieste, l'Inps va in tilt*, in *Corriere della Sera*, 2 aprile 2020. Anche la Cassa Integrazione Guadagni, pur stanziata, con lo stesso decreto, a favore dei lavoratori dipendenti del settore privato, in relazione ai mesi di inattività per *lockdown*, a “fase 2” ampiamente avviata, ancora non aveva raggiun-

gnevoli, come detto, finanche dell'occorrente quotidiano, sia rispetto alle attività imprenditoriali, manchevoli della liquidità necessaria a riattivarsi, ha già favorito il concretarsi di questo pericolo⁶²⁸.

Provveduto a colmare appena l'improvviso vuoto economico con provvedimenti emergenziali, sarebbe piuttosto necessario mettere allo studio una modifica del Rdc tale da includere queste fasce "estreme" di lavoro⁶²⁹ e, più in generale, quanti ne siano rimasti privi a causa dell'epidemia. Certamente tale auspicio si scontra con la difficoltà, già ravvisata nella configurazione stessa del Rdc, di garantire o effettiva-

to buona parte dei destinatari (cfr., in proposito, V. CONTE, *Intervista al viceministro dell'Economia, Misiani: "I soldi ci sono. Riusciremo ad aiutare chi ne avrà bisogno"*, in *la Repubblica*, 7 giugno 2020). Analoga situazione si è riprodotta sul versante delle attività imprenditoriali, relativamente al sistema di garanzie pubbliche dei crediti bancari previsto, per esse, dal cd. decreto Liquidità. Cfr., a riguardo, M. GIORGINO, *Necessario un cambio di passo per dare liquidità alle imprese*, e C. CASADEI, «Ritardi su crediti e anticipo Cig non sono colpa dei bancari», entrambi in *Il Sole 24 Ore*, 12 maggio 2020.

⁶²⁸ Il Ministro degli Interni, come riportato da G. SMORTO, *Mafie e lavoro perduto. Così sta sprofondando un pezzo d'Italia*, in *la Repubblica*, 23 aprile 2020, considerato, realisticamente, che «la ripresa delle attività economiche sarà caratterizzata da un'assenza di liquidità», richiede di prestare la massima attenzione «a reati-spia come estorsione, usura e riciclaggio», onde arginare in tempo il rischio che la criminalità sovrintenda a questa fase. Cfr. anche F. GIAN SOLDATI, *Papa Francesco lancia l'allarme usura, famiglie a rischio senza aiuti di Stato*, 23 aprile 2020, in *Il Messaggero.it*, www.ilmessaggero.it; l'intervista al Capo della Squadra Mobile di Roma condotta da A. D. AUTIERI, *Silipo: "Contro l'usura l'arma è la denuncia. Salva l'azienda e la vita"*, in *la Repubblica. Roma*, 14 maggio 2020; F. PARAVISI, S. SEMINATI, *Rischio usura per le imprese*, in *Corriere della Sera. Bergamo*, 26 maggio 2020.

⁶²⁹ In effetti, già il cd. decreto Rilancio, con l'art. 110-bis: «Emersione di rapporti di lavoro», ha provveduto alla regolarizzazione di rapporti di lavoro "al nero", seppure a specifiche condizioni e limitatamente a determinate categorie. In particolare, è stata prevista la possibilità, per i datori di lavoro, di «dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso», con cittadini italiani o stranieri, questi ultimi anche con permesso scaduto, purché possano dimostrare di aver già lavorato in Italia. Sono interessati dalla norma solamente alcuni settori, vale a dire agricoltura, pesca e lavoro domestico. L'antefatto consistente nello sfruttamento della immigrazione irregolare è stato causa di rallentamenti nella decisione dell'Esecutivo, opponendosi, parte della maggioranza, a che la disposizione consentisse una sostanziale sanatoria di comportamenti irregolari o anche illeciti già tenuti dai datori di lavoro. Cfr., in proposito, R. SAVIANO, *Non regolarizzare i migranti nei campi è un favore alle mafie*, in *la Repubblica*, 13 maggio 2020.

mente favorire l'occupazione lavorativa dei suoi beneficiari solo agevolando l'incontro tra domanda e offerta: è improbabile che la sua mancanza dipenda dal (solo) difetto di informazione e di comunicazione tra questi due poli, anziché dalla carenza di occasioni lavorative stesse, in ultima analisi, dalla pochezza degli investimenti e delle strategie che ne potrebbero essere produttivi⁶³⁰.

La problematicità del riavvio delle attività economiche in fase post-pandemica dovrebbe rendere ben più difficile che questa misura raggiunga il suo già improbabile obiettivo. La "ripartenza" richiederebbe di sostenere costi maggiori a fronte di una produttività oramai depotenziata dal rispetto delle misure di distanziamento, accomunando, in questa difficoltà, Nord e Sud del Paese, in quanto «le filiere sono comuni, le aree economiche interdipendenti»⁶³¹. Ulteriori difficoltà dovrebbero profilarsi per le imprese operanti sul mercato internazionale in settori nei quali, all'estero, si è continuato a produrre, inferendone un importante vantaggio concorrenziale⁶³². Per molte aziende e singoli lavoratori, invece, non vi sarà affatto una ripartenza – non dalla stessa situazione produttiva e lavorativa, perlomeno –, ma sarà necessario, rispettivamente, una riconversione ed una riqualificazione professionale. Difficile, dunque, immaginare che la platea dei percettori del Rdc possa vedersi destinataria di un'offerta di lavoro congrua proprio in siffatto frangente.

Invero, nessuna ipotesi di effettivo rilancio appare realistica se non inserita in una volontà ed un programma di dimensioni europee, forse anche mondiali, come pure si è ipotizzato⁶³³. La portata del danno

⁶³⁰ V., *retro*, in questo Capitolo, par. 5, per le perplessità già espresse in tal senso.

⁶³¹ È quanto evidenzia il Direttore della Svezia a G. SMORTO, *Mafie e lavoro perduto. Così sta sprofondando un pezzo d'Italia*, in *la Repubblica*, 23 aprile 2020.

⁶³² La Confapi, Confederazione di rappresentanza delle piccole e medie imprese, lancia un allarme a questo riguardo, portando ad esempio il settore della produzione dell'acciaio, in C. VOLTATTORNI, «Italia disallineata con l'Europa, così le nostre aziende rischiano», in *Corriere della Sera*, 4 aprile 2020. Cfr. anche F. CAPURSO, *Pier Carlo Padoan: «Temo il crollo dell'economia. Chi esporta deve ripartire»*, in *La Stampa*, 6 aprile 2020.

⁶³³ Come evidenziano J. O'NEILL, D. LOMBARDI, *Jim O'Neill: How the IMF can bail governments out of this crisis*, in *Financial Times*, 28 aprile 2020, «the global debate has shifted toward proposals to create or mobilise new resources». In particolare, «some commentators have called for an issuance of the IMF's reserve asset, Special Draw-

economico e sociale che la pandemia ha arrecato ai complessivi assetti nazionali – in particolare quello accusato dalle economie statali già maggiormente indebitate, che sono, peraltro, anche le più colpite dal morbo – è tale da non poter trovare adeguati contenimenti a livello di singolo Stato.

Dopo estenuanti trattative circa le misure da adottare, a livello sovranazionale, per far fronte all'emergenza economica e sociale che, con l'epidemia, ha aggredito tutto il Vecchio Continente, si è giunti a una svolta. Pur non percependosi distintamente come *comunità di destino*, l'Unione europea deve aver avvertito, infine, il *destino comune* di disgregazione e di depotenziamento che l'avrebbe attesa, se non fosse intervenuta a protezione delle singole economie nazionali più colpite, in ragione delle interdipendenze sistemiche tra gli Stati che ne sono membri⁶³⁴.

Si prospetta, così, l'opportunità di far fronte adeguatamente, non solo alla “nuova povertà” da pandemia, ma anche a quella strutturale nel Paese, come già aggravata dalla crisi economico-finanziaria generatasi nel 2008. La lotta alla povertà, allo stato attuale delle cose, a pandemia verificatasi, non può che collocarsi, insomma, all'intersezione tra un piano europeo e quelli nazionali, tra il *Next Generation Eu* (già *Recovery Fund*) ed il nostrano *Recovery Plan*. Al netto, almeno, degli interventi straordinari che sono stati immediatamente necessari per far fronte alla pandemia (il Rdm, tra questi) e che a lungo ancora lo saranno, fino a ricondurre a ragione l'acuta ed impreveduta situazione di povertà insorta in questa drammatica evenienza.

Una soddisfacente presa in carico delle situazioni di povertà che sono emerse non sta, però, nelle sole misure emergenziali, ma neppure nella ripresa della produttività o nel suo auspicabile incremento (pur atteso, all'esito dell'impegno finanziario e programmatico dell'Unione europea). «Una serie di vecchi e nuovi interrogativi e problemi [...]

ing Rights (SDRs), in order to ensure international liquidity. To that end, the Financial Times suggests that at least \$1.37tn worth of SDRs would be appropriate». Anche gli AA. hanno aderito a questa posizione, sostenendola anche per l'Italia.

⁶³⁴ F. SCHURR, *Italia e Germania: un destino comune nella UE?*, 14 aprile 2020, in *Corriere della Sera*, www.corriere.it, ricorda, in particolare, quanto «il Nord Italia e la Germania produttiva [siano] economicamente interdipendenti».

hanno occupato l'orizzonte e l'attenzione. Domande che non troveranno risposta semplicemente con la riapertura delle varie attività; piuttosto sarà indispensabile sviluppare un ascolto attento ma pieno di speranza, sereno ma tenace, costante ma non ansioso», ammonisce il Papa⁶³⁵.

In effetti, il più volte evocato carattere multifattoriale della povertà, che comporta fragilità spesso indipendenti dalla condizione economica, o che intreccia indistricabilmente il disagio personale e sociale a quello economico o, ancora, fa di quest'ultimo solo mezzo e non fine del benessere della persona, ha trovato molteplici manifestazioni proprio durante l'emergenza pandemica. La necessità di tutelare la salute dall'infezione da Covid-19, dunque quale *assenza di malattia*, ha infatti richiesto l'adozione di misure di confinamento che sono state, a loro volta, causa di danni alla salute quale *stato di benessere*; a quest'ultimo è possibile ascrivere molteplici situazioni, di ordine individuale quanto relazionale, tutte, alfine, strettamente inerenti alla persona. Astratta quanto pericolosa, per l'equilibrio complessivo di questa, sarebbe dunque una lettura contrapposta degli interessi riguardanti l'ambito economico-lavorativo e di quelli riconducibili alla garanzia degli altri diritti ed interessi dell'individuo.

«Neppure l'emergenza può farci dimenticare», osserva, in proposito, il Comitato Nazionale per la Bioetica, «le tante dimensioni della salute» e come questa «sia dipendente dalla possibilità di usufruire di una molteplicità di risorse dirette e indirette: tra le quali, oltre a quelle di natura economica, senz'altro importanti, e più volte da tutti ricordate, va annoverata anche la presenza di una rete di affetti e di relazioni sociali, la cui assenza può influire negativamente sullo stato di salute delle persone mediante gli stati psicologici che attiva», quali l'ansia, la depressione e così via dicendo⁶³⁶.

La povertà economica, soprattutto quella estrema, nella quale la sospensione delle attività produttive ha condotto tante famiglie, giu-

⁶³⁵ Lettera del Santo Padre Francesco ai sacerdoti della diocesi di Roma, Roma, presso San Giovanni in Laterano, 31 maggio 2020, Solennità di Pentecoste, reperibile in *La Santa Sede*, www.vatican.va.

⁶³⁶ COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *Covid-19: salute pubblica, libertà individuale, solidarietà sociale*, 28 maggio 2020, reperibile in *Comitato Nazionale per la Bioetica - Presidenza del Consiglio dei Ministri*, <http://bioetica.governo.it>, p. 14.

stamente si è posta all'apice delle preoccupazioni, anche istituzionali, e della necessità di provvedervi, in parziale similitudine con quanto accaduto nei primi anni di vita repubblicana. Purtuttavia, dal dopoguerra, notevoli miglioramenti delle condizioni di vita sono stati realizzati, la percezione di nuovi bisogni – non materiali o non solamente tali – si è acuita e anche ad essi, seppure in maniera forse non del tutto soddisfacente, nel tempo, si è provveduto (pure di ciò si è dato conto⁶³⁷).

Di conseguenza, nell'attuale emergenza, è stata fortemente avvertita anche la sofferenza, da questa causata, per bisogni di natura non materiale. La configurazione composita della povertà appartiene, oramai, alla percezione comune, sicché non viene dismessa mai del tutto, anche in uno stato di generalizzato e drammatico pericolo. Il punto in cui l'idea della povertà "silentemente" accolta in Costituzione s'identifica con la sua realtà, come si è detto, non è approdo dal quale si possa recedere, una volta raggiunto, nella consapevolezza e nelle pretese, nemmeno in tempo di pandemia.

Così, pur nel mezzo di questa, si è percepita tutta la sofferenza dei disabili costretti dall'emergenza ad una maggiore solitudine e ad una minore assistenza⁶³⁸, con conseguenti, quotidiane regressioni, e quella dei loro familiari, che se ne sono presi cura con ben maggiori difficoltà rispetto al precedente quotidiano⁶³⁹. Ancora, è emersa la problematicità, per gli alunni disabili, di partecipare alle classi virtuali, a cui si è ricorso per impartire l'istruzione nonostante il distanziamento⁶⁴⁰. Con

⁶³⁷ Cfr., *retro*, in questo Capitolo, par. 1.

⁶³⁸ A causa, in particolare, della sospensione delle attività dei centri di riabilitazione. Cfr., per tutti, J. STORNI, *Disabili e Coronavirus, le associazioni denunciano: «Rischiamo un eccidio»*, 14 aprile 2020, in *Corriere della Sera*, www.corriere.it.

⁶³⁹ Cfr. G. M. COLETTI, *Coronavirus, il dramma dei disabili. L'urlo delle famiglie: non abbandonateci*, 19 marzo 2020, in *Il Tempo.it*, www.iltempo.it.

⁶⁴⁰ Il COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *Covid-19: salute, op. cit.*, pp. 14, 15, osserva che, con la chiusura delle scuole, dovuta all'emergenza, «il prezzo più alto è pagato [...] dai minori con disabilità. Il timore è che senza scuole, senza terapie, senza assistenza domiciliare, bambini e adolescenti con diversi gradi di disabilità regrediscano, dal momento che non è stata prevista per loro alcuna didattica speciale a distanza. Da qui un'ulteriore discriminazione segnalata dalle famiglie, per cui i soggetti più fragili stanno pagando le debolezze del sistema scolastico italiano. // Le persone con disabilità, siano minori o adulti, vivono, infatti, una condizione di particolare vulnerabilità che il forzato distanziamento fisico non può che esacerbare». A questo riguardo, cfr. pure CO-

vari provvedimenti, per quanto tardivi e non particolarmente incisivi, il Governo è intervenuto ad arginare il disagio patito⁶⁴¹.

Similmente, è stata avvertita la difficoltà di quegli studenti che, per condizioni economiche e sociali disagiate, non disponessero di mezzi

MITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *Bioetica e riabilitazione*, 17 marzo 2006, reperibile in *Comitato Nazionale per la Bioetica - Presidenza del Consiglio dei Ministri*, <http://bioetica.governo.it/italiano>. Cfr., peraltro, *retro*, Capitolo I, par. 3, per le riflessioni sull'importanza, per gli alunni disabili, di fruire appieno dei servizi di educazione e d'istruzione e di realizzare un ottimale inserimento «nelle classi normali della scuola pubblica», secondo l'espressione adoperata dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 52 del 2000, al punto 4 del *Considerato in diritto*. Anche la già citata pronuncia n. 80 del 2010 giova richiamare ora, in particolar modo per aver affermato il carattere fondamentale del diritto del disabile all'istruzione. In ragione di ciò, il legislatore, pur nella sua discrezionalità circa l'individuazione delle misure di tutela, non può mai giungere ad eliminare le forme di integrazione e di sostegno a tal uopo necessarie, salvo minarne il nucleo indefettibile di garanzie. Si può aggiungere a quanto già ricordato – poiché particolarmente indicativo del *plus* di patimento che l'attuale situazione di emergenza ha comportato per i minori portatori di *handicap* – che, nella stessa sentenza, la Consulta si è significativamente riferita a un suo precedente, riportandone un passaggio illuminante. Vi si attesta che «la partecipazione del disabile al “processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce [...] un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato” (sent. n. 215 del 1987)» (punto 4 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost. n. 80/2010).

⁶⁴¹ Ci si riferisce, in particolare, al d.P.C.M. del 17 maggio 2020, che, con l'art. 9, ha confermato la riattivazione delle attività sociali e socio-sanitarie erogate all'interno o da parte di centri semiresidenziali per persone con disabilità (rispetto al d.P.C.M., del 26 aprile 2020, che già l'aveva disposta) e previsto la possibilità, per le stesse, di ridurre il distanziamento sociale con i propri accompagnatori od operatori di assistenza, al di sotto della distanza prevista. Invece, il d.l. n. 34/2020, all'art. 104, ha stanziato significativi incrementi di Fondi per la realizzazione di progetti per la vita indipendente e l'uscita dal nucleo familiare di origine. Sul versante scolastico, il cd. decreto Cura Italia, all'art. 4-ter, «Assistenza ad alunni e a persone con disabilità», inserito dalla legge di conversione n. 27/2020, ha previsto la possibilità, per gli enti locali, di «fornire, tenuto conto del personale disponibile [...], l'assistenza agli alunni con disabilità mediante erogazione di prestazioni individuali domiciliari, finalizzate al sostegno nella fruizione delle attività didattiche a distanza», nonché alla realizzazione delle attività ricreative individuali alternative a quelle collettive interdette, offerte dai comuni e dalle associazioni culturali e sportive. Il d.P.C.M. del 10 aprile 2020, all'art. 1, co. 1, lett. *m*), ha richiesto ai dirigenti scolastici di attivare, «per tutta la durata della sospensione delle attività didattiche nelle scuole, modalità di didattica a distanza avuto anche riguardo alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità».

tecnologici adeguati o non ne disponessero affatto⁶⁴², né avessero con essi alcuna familiarità⁶⁴³: dimodoché, anche una volta che siano stati dotati dei giusti *device* e di un'adeguata connessione⁶⁴⁴, è avanzato pur sempre, per questi e per le loro famiglie (direttamente interessate, in particolare, nel caso di alunni in età infantile), il *gap* di conoscenze tecnologiche da colmare nel corso dell'attività stessa; in aggiunta, peraltro, in un evidente intreccio di cause, alla già sussistente difficoltà di portare a scuola gli alunni nelle aree a rischio di dispersione⁶⁴⁵.

⁶⁴² L'indagine dell'ISTAT, *Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi*, 6 aprile 2020, reperibile in *Istat*, www.istat.it, relativa agli anni 2018-2019, ha denunciato che un terzo delle famiglie italiane non ha un *computer* o un *tablet* in casa.

⁶⁴³ V., *retro*, Capitolo I, par. 3, per le considerazioni già svolte sulla povertà digitale e l'analfabetismo informatico. A partire dalla possibilità offerta dai meccanismi tecnologici di svolgere attività a cui, altrimenti, saremmo stati impossibilitati dal distanziamento sociale (dal telelavoro alla telemedicina, dalle attività didattiche *on line* al funzionamento di interi apparati dello Stato), A. RUGGERI, *Società tecnologicamente avanzata e Stato di diritto: un ossimoro costituzionale?*, in *Cons. online*, n. 2/2020, p. 284 ss., svolge più ampie considerazioni circa il pericolo che «l'ignoranza informatica» possa tradursi «in un distanziamento tecnologico», a sua volta produttivo di un effetto «di distanziamento costituzionale tra chi ne è afflitto e chi invece ne è immune, allargandosi pertanto in modo irrimediabile la forbice tra coloro che possono far valere i loro diritti ed esercitare i doveri sugli stessi gravanti e coloro che sono a ciò impossibilitati, con palese violazione, in primo luogo, degli artt. 2 e 3, specie nella sua declinazione sostanziale, e, quindi, dei disposti che in seno alla stessa Carta ne danno specificazione-attuazione» (*ivi*, p. 286). Cfr. anche P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osserv. AIC*, n. 3/2020, p. 285 ss.

⁶⁴⁴ In effetti, si è cercato di sopperire a queste carenze con il cd. decreto Cura Italia, predisponendo un fondo volto al sostegno e all'implementazione della didattica a distanza, nonché diretto, in particolare, a dotare gli studenti che ne fossero sprovvisti degli indispensabili strumenti digitali e della necessaria connettività di rete, con specifica attenzione ai criteri di accessibilità degli studenti portatori di *handicap* (art. 120, «Piattaforme per la didattica a distanza», del d.l. n. 18/2020). Sulla didattica a distanza, in particolare, nelle Università, v., S. PRISCO, *Prologo. La didattica universitaria a distanza. "Filosofia", opportunità, limiti e rischi*, in F. NIOLA, M. TUOZZO, *Dialoghi in emergenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. IX ss.

⁶⁴⁵ Cfr. l'intervista condotta da V. BRANCATISANO, *Didattica a distanza, Pistorino (FLCGIL): primo problema "rintracciare tutti gli studenti. Rispolveriamo giudizio sintetico?"*, 25 marzo 2020, reperibile in *OrizzonteScuola.it*, www.orizzontescuola.it, e quella rilasciata dal Presidente di Save the Children Italia a M. N. DE LUCA, *Tesaurus: "Con il virus abbiamo scoperto la povertà educativa"*, in *la Repubblica*, 2 maggio 2020.

Valga questa considerazione anche per gli anziani, il cui analfabetismo informatico, per ovvie ragioni anagrafiche, è quasi insuperabile; sicché essi non hanno potuto compensare, neppure con il mezzo tecnologico, l'aggravio comportato dall'emergenza alla loro già fragile situazione di privazione di salute – *senectus ipsa est morbus* – e, sovente, di solitudine.

Sovviene dolorosamente, a riguardo, la considerazione che proprio gli anziani sono stati le vittime preferenziali dell'infezione, con esito pressoché sempre mortale, all'interno delle Residenze Sanitarie Assistenziali nelle quali già erano ricoverati. Gli stessi, a loro inconsapevole ed incolpevole volta, sono stati causa di maggiore diffusione della malattia, ove trasferiti – per decisione scellerata –, dagli ospedali nei quali, per averla contratta, erano stati ricoverati in prima battuta, in questi luoghi di assistenza, chiaramente inadatti, sia a curare, sia ad evitare il contagio⁶⁴⁶. Le ragioni dell'età avanzata avranno inciso anche – negativamente, per le minori speranze di guarigione che vi sono correlate e per il più esiguo numero di anni di vita che le cure andrebbero a preservare – nella scelta tragica a cui sono stati costretti i sanitari, a fronte delle numerosissime istanze di cura dell'infezione, rispetto alla scarsità delle risorse necessarie a tal fine⁶⁴⁷.

⁶⁴⁶ Il COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *Covid-19: salute*, cit., p. 16, rivolge specifica considerazione agli anziani, in particolare a quelli «più fragili», in quanto «confinati nelle RSA». Essi «hanno pagato prima e più di altri il prezzo dell'impreparazione generale del sistema sanitario nell'individuare le filiere del contagio, nell'informare correttamente gli addetti all'assistenza sulle misure di prevenzione, infine nel fornire a questi ultimi gli strumenti di protezione individuale per impedire il contagio». Auspica, pertanto, che i drammatici avvenimenti costituiscano quantomeno «occasione per ripensare e ridisegnare il sistema di presa in carico» di queste persone, «con una scelta verso la domiciliarità, come luogo della cura e della protezione».

⁶⁴⁷ Il COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA *Covid-19: la decisione clinica in condizioni di carenza di risorse e il criterio del "triage in emergenza pandemica"*, 8 aprile 2020, reperibile in *Comitato Nazionale per la Bioetica - Presidenza del Consiglio dei Ministri*, <http://bioetica.governo.it>, p. 7, precisa che l'età è parametro da considerarsi «in ragione della correlazione con la valutazione clinica attuale e prognostica ma non è l'unico e nemmeno quello principale. [...] Non si deve cioè adottare un criterio, in base al quale la persona malata verrebbe esclusa perché appartenente a una categoria stabilita aprioristicamente». È comunque pur sempre da ritenersi estremamente delicata e dubbiosa la valutazione di priorità rispetto al parametro dell'età, in particolare in situazioni di

Quasi un paradosso, poi, che anche i malati affetti da patologie diverse dal Covid-19 siano rimasti sostanzialmente privi di cure, proprio a causa di un servizio sanitario oramai votato unicamente alla cura di quell'infezione, oltretutto per il comprensibile timore di frequentare strutture a maggiore rischio di contagio, quali quelle ospedaliere, conseguendone, ad ogni modo, un aggravamento delle condizioni di salute⁶⁴⁸. Va da sé che sia mancata l'attivazione di servizi assistenziali di telemedicina che avrebbe potuto consentire, anche nell'emergenza, continuità di controlli e di cure, almeno nei casi bisognosi di assistenza costante⁶⁴⁹. Si è perfino registrata, a causa della chiusura delle attività ambulatoriali, la difficoltà di ricorrere agli interventi d'interruzione di gravidanza⁶⁵⁰.

emergenza, come mostra anche l'espressione di una voce dissenziente, all'interno dello stesso, succitato parere (*Posizione di minoranza del Prof. Maurizio Mori: le Raccomandazioni Siaarti puntano nella direzione giusta*, pubblicata contestualmente al parere). Essa richiama le Raccomandazioni della Società Italiana di Anestesia Analgesia Rianimazione e Terapia Intensiva (SOCIETÀ ITALIANA DI ANESTESIA ANALGESIA RIANIMAZIONE E TERAPIA INTENSIVA, *Raccomandazioni di etica clinica per l'ammissione a trattamenti intensivi e per la loro sospensione, in condizioni eccezionali di squilibrio tra necessità e risorse disponibili*, reperibile in SIAARTI, www.siaarti.it) e, in particolare, la n. 3, per la quale «può rendersi necessario porre un limite di età all'ingresso in TI [...], in un'ottica di massimizzazione dei benefici per il maggior numero di persone». La ragione del dissenso, rispetto al parere del Comitato Nazionale per la Bioetica sul Covid-19, sembra consistere, principalmente, nel non essere questo riuscito «a individuare i termini del problema circa la scelta», finendo così «per lasciare l'ultima parola al giudizio clinico individuale senza dare indicazioni precise». Sulle richiamate *Raccomandazioni*, cfr. L. CONTE, *Le Raccomandazioni di etica clinica della SIAARTI. Profili di interesse costituzionale*, 1° aprile 2020, in federalsmi.it, Osservatorio emergenza Covid-19, part. p. 7. In tema, cfr. anche S. ROSSI, *Società del rischio e scelte tragiche al tempo del Coronavirus*, in *Riv. AIC*, n. 3/2020, p. 1 ss.

⁶⁴⁸ Come registra, tra gli altri, attraverso un'intervista, M. BOCCI, *Parla Spaggiari, che guida la Chirurgia toracica allo Ieo: "Mesi senza nuove diagnosi. E adesso i malati di tumore arrivano da noi già gravi"*, in *la Repubblica*, 5 giugno 2020.

⁶⁴⁹ Il COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *Covid-19: salute*, cit., p. 16, ritiene che l'attivazione di tali servizi potrebbe contribuire «a combattere quel senso di sfiducia e di abbandono, che può portare non solo a rinviare controlli o interventi necessari, ma anche a interrompere terapie già stabilite e praticabili».

⁶⁵⁰ In merito, cfr. M. D'AMICO, *Emergenza*, cit., p. 33. La Laiga, Libera Associazione Italiana Ginecologi per Applicazione legge 194, con due appelli rivolti al Ministro della Salute – il primo del 4 aprile 2020, *Facilitare accesso ad aborto farmacologico durante emergenza COVID-19*, ed il successivo *Secondo appello per introdurre misure urgenti per l'erogazione dei servizi di Interruzione Volontaria di Gravidanza (IVG) e la*

È pesata maggiormente, al tempo del Coronavirus, pure la privazione patita dai detenuti, come disposta dal legislatore dell'emergenza⁶⁵¹, di qualsiasi collegamento con l'esterno della struttura penitenziaria, nonché del conforto dei colloqui personali e con i familiari⁶⁵². Entrambi questi impedimenti relazionali sono tali da esser causa di «ulteriori forti squilibri psico-fisici da parte della popolazione carceraria, costituendo le relazioni affettive, seppur minime, un soste-

contraccezione, ai sensi della Legge 22 maggio 1978, n. 194, *Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza*, dell'8 giugno 2020, entrambi reperibili in *laiga194*, www.laiga194.it – ha richiesto di garantire l'accesso all'interruzione volontaria della gravidanza anche durante lo stato di emergenza sanitaria, privilegiando la procedura tramite mifepristone e prostaglandine. Questa, infatti, limitando gli accessi in ospedale e l'uso delle sale operatorie, avrebbe ridotto il rischio di contagio per le donne interessate. Il successivo 12 agosto, il Ministero della Salute ha emanato una circolare di *Aggiornamento delle* “Linee di indirizzo sulla interruzione volontaria di gravidanza con mifepristone e prostaglandine”, reperibile in *Ministero della Salute*, www.salute.gov.it. Secondo tale circolare, dalla Determina dell'Agenzia Italiana del Farmaco, del 12 agosto 2020, n. 865, di *Modifica delle modalità di impiego del Medicinale Mifegyne a base di mifepristone* (RU486), reperibile in AIFA - Agenzia Italiana del Farmaco, www.aifa.gov.it, risulta annullato il vincolo relativo all'utilizzo dei farmaci necessari alla procedura in regime di ricovero, dal momento della sua assunzione fino alla conclusione del percorso assistenziale, ed esteso l'impiego di questi ad un periodo pari a nove settimane compiute di età gestazionale (dalle sette in precedenza previste).

⁶⁵¹ Per una ricostruzione dettagliata della «panoplia di provvedimenti» (p. 49) che sono stati adottati a riguardo, si rinvia a A. LORENZETTI, *Il carcere ai tempi dell'emergenza Covid-19*, in *Osserv. AIC*, n. 3/2020, p. 48 ss.

⁶⁵² Alcune compensazioni alle dette restrizioni sono state effettivamente previste. Purtuttavia, difficoltà logistiche variamente connesse all'ingigantirsi dell'emergenza sanitaria o, per lo più, allo scarso livello d'implementazione delle tecnologie nelle strutture penitenziarie, le hanno rese concretamente inapplicabili. Con riguardo alle attività trattamentali, in particolare, A. LORENZETTI, *ivi*, p. 53, nota che, pur essendo stata contemplata, dalla Circolare del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, del 12 marzo 2020, la possibilità di uno svolgimento a distanza delle attività didattiche, comprensivo della comunicazione via *email* con i propri docenti, se ne è verificata «una sospensione *de facto*», in ragione della piega drammatica assunta, in seguito, dall'evoluzione pandemica. Riguardo, poi, ai colloqui personali e con i familiari, il d.l. n. 9/2020, all'art. 10, ne ha stabilito lo svolgimento in modalità a distanza, anche in deroga alla durata prevista. Si sono registrate, però, gravi difficoltà applicative anche di questa alternativa, del cui verificarsi, con molta probabilità, il legislatore dell'emergenza era già consapevole, al momento di prevederle (*ivi*, p. 62).

gno vitale per chi sta scontando la pena»⁶⁵³. I detenuti, infatti, per il solo stato di privazione della libertà in cui si trovano e per le condizioni nelle quali lo vivono, costituiscono un «gruppo ad alta vulnerabilità bio-psico-sociale»⁶⁵⁴.

Si comprende, dunque, come sia bastata la sola anticipazione del primo provvedimento restrittivo per scatenare la rivolta nelle carceri, motivata, invero, anche dalla preoccupazione della diffusione del contagio negli istituti penitenziari⁶⁵⁵. Timore, questo, ben fondato, a ragione del sovraffollamento che da anni li affligge – per il quale, com'è noto, l'Italia è stata anche condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁶⁵⁶ – e che rende sommamente difficile osservare qualunque misura di distanziamento, tendendo, così, oltremodo, anche il diritto alla salute dei carcerati⁶⁵⁷. Da considerarsi, in aggiunta, il patimento

⁶⁵³ G. CHIOLA, *Il coronavirus e la rivolta nelle carceri italiane*, 1° aprile 2020, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, p. 15. Il COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *Covid-19: salute*, cit., p. 17, auspica che venga predisposto «un sostegno particolare per fronteggiare lo stress psicologico legato alle restrizioni dei contatti coi familiari e col volontariato, insieme alla ricerca di soluzioni per riprendere in sicurezza le attività lavorative e educative». Nello stesso parere, si richiede, inoltre, di prestare specifica attenzione a «chi ad oggi è trattenuto nei centri di permanenza e rimpatrio (CPR), anche essi spesso affollati e in cui è comunque difficile mantenere il distanziamento fisico» (*ibidem*).

⁶⁵⁴ Come lo definisce il COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *La salute "dentro le mura"*, 27 settembre 2013, reperibile in *Comitato Nazionale per la Bioetica - Presidenza del Consiglio dei Ministri*, <http://bioetica.governo.it>, p. 6.

⁶⁵⁵ Cfr. M. RAVIART, *Coronavirus: rivolta nelle carceri italiane per il divieto di colloqui*, 10 marzo 2020, reperibile in *Vatican News*, www.vaticannews.va; L. GAITA, *Coronavirus, la rivolta nelle carceri dopo la stretta su permessi e colloqui: "In caso di contagi non bastano le celle di isolamento"*, 9 marzo 2020, in *il Fatto Quotidiano.it*, www.ilfattoquotidiano.it.

⁶⁵⁶ Sent. Corte EDU, Sez. II, 8 gennaio 2013, Torreggiani e a. c. Italia, sulla quale v., *ex ceteris*, F. VIGANÒ, *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, reperibile in *Archivio Penale Contemporaneo*, <https://archiviopdp.dirittoopenaleuomo.org>.

⁶⁵⁷ Val bene ricordare, a questo proposito, che il cd. decreto Cura Italia, in ragione dell'emergenza, ha previsto, all'art 123, che la pena detentiva possa essere «eseguita, su istanza, presso l'abitazione del condannato o in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, ove non sia superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena», salvo per alcuni casi ivi elencati. Dopo

che deriva a questi, qualora siano ancora imputati, dal rallentamento dei relativi processi penali, conseguente al differimento delle udienze, nonché alla sospensione della generalità dei termini procedurali⁶⁵⁸,

molte polemiche e depositata al Senato una mozione di sfiducia contro il Guardasigilli, da parte dell'opposizione, il Consiglio dei Ministri ha emanato il d.l. n. 29/2020, onde consentire «ai giudici, alla luce del nuovo quadro sanitario, di rivalutare l'attuale persistenza dei presupposti per le scarcerazioni di detenuti di alta sicurezza e al 41 bis» (come annunciato dallo stesso Ministro della Giustizia, nel rispondere ad alcune interrogazioni sul tema delle scarcerazioni, rivoltegli nel corso del *Question time* al Senato del 9 maggio 2020: v. *gNews - giustizia newsonline - Quotidiano del Ministero della giustizia*, www.gnewsonline.it). Sulla vicenda, v. le dichiarazioni del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, in *La situazione nelle carceri. Parla Mauro Palma*, 8 maggio 2020, in *Treccani*, www.treccani.it. Cfr. anche, in proposito, A. DELLA BELLA, *Emergenza COVID e 41 bis: tra tutela dei diritti fondamentali, esigenze di prevenzione e responsabilità politiche*, 1° maggio 2020, in *Sistema Penale*, e, per uno sguardo alla carta stampata sullo stato più recente della situazione, v. S. PALAZZOLO, *La beffa dei boss mafiosi scarcerati per il virus. La metà è ancora a casa*, in *la Repubblica*, 3 settembre 2020.

⁶⁵⁸ Tali previsioni – derivanti, nel complesso, dal d.l. n. 11/2020, dal d.l. n. 18/2020 e dal d.l. n. 23/2020 – hanno riguardato, invero, ogni tipo di processo. Indubbiamente, però, per gli imputati che ne attendano in carcere il compimento, siffatto regime risulta di maggiore pesantezza, anche a considerare gli ulteriori ritardi che saranno accusati, alla piena ripresa, a causa dell'«accumularsi dell'arretrato», a carico di «un'amministrazione perennemente in affanno, dove la prescrizione [...] è spesso stato l'unico strumento in grado di svuotare almeno in parte gli archivi», come osserva L. PANZANI, *COVID-19. Un'emergenza destinata a protrarsi. Appunti per il "dopo"*, in *federalismi.it*, n. 10/2010, p. XV. Per le specifiche conseguenze delle disposizioni in parola sul processo penale, v. L. FIDELIO, A. NATALE, *Emergenza COVID-19 e giudizio penale di merito: un catalogo (incompleto) dei problemi*, 16 aprile 2020, in *Questione giust.*, e G. PICARO, *Il virus nel processo penale. Tutela della salute, garanzie processuali ed efficienza dell'attività giudiziaria nei d.l. n. 18 e n. 23 del 2020*, 17 aprile 2020, in *Sistema Penale*; sul processo civile, v. F. COSSIGNANI, *Il processo civile ai tempi del coronavirus*, reperibile in *Treccani - Diritto*, www.treccani.it; su entrambi, v. anche il decreto del primo Presidente della Corte di cassazione, del 31 marzo 2020, n. 47, col quale sono state apportate integrazioni e modificazioni a quanto stabilito dal d.l. n. 36/2020; sul processo amministrativo, v. M. A. SANDULLI, *Sugli effetti pratici dell'applicazione dell'art. 84 d.l. n. 18 del 2020 in tema di tutela cautelare: l'incertezza del Consiglio di Stato sull'appellabilità dei decreti monocratici*, 31 marzo 2020, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, p. 2 ss., Id., *Nei giudizi amministrativi la nuova sospensione dei termini è "riservata" alle azioni: neglette le posizioni dei resistenti e dei controinteressati e il diritto al "pieno" contraddittorio difensivo. Con postilla per una proposta di possibile soluzione*, 9 aprile 2020, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza

disposte anch'esse al fine di contrastare l'emergenza epidemiologica in atto e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria. Nel complesso, dunque, può ben dirsi che la "povertà sociale", che di per sé attiene alla condizione di chi stia scontando una pena, sia anch'essa rimasta soprammisura provata dall'evento emergenziale⁶⁵⁹.

Anche le diverse condizioni abitative, per lo più conseguenza delle differenti possibilità economiche dei singoli e dei nuclei familiari, hanno comportato, in molti casi, un aggravio nella sopportazione delle misure di confinamento. Difficile la coabitazione con un numero troppo elevato di familiari per l'angustia di certe dimore, oltre che, talvolta, per la loro fatiscenza⁶⁶⁰. D'altro canto, la sola coatta e prolungata compresenza nella stessa casa, anche indipendentemente dalle sue dimensioni e comodità, ha significato, per i componenti più fragili della famiglia, che già fossero ordinariamente vittime di abusi domestici, il

Covid-19, p. 2 ss., ID., *Covid-19, fase 2. Pregi e difetti del diritto dell'emergenza per il processo amministrativo*, 31 maggio 2020, in *Giustizia Insieme*, p. 1 ss.; sul processo contabile, v. P. GENTILUCCI, *Le grinfie del coronavirus anche sulla giustizia amministrativa e quella contabile*, 2 aprile 2020, reperibile in *diritto.it*, *www.diritto.it*, pp. 8-10; sul processo tributario, v. M. A. CARACCIOLO, *Coronavirus: si ferma anche la giustizia tributaria*, reperibile in *IPSOA*, *www.ipsoa.it*. Nella sua autonomia e tenuto conto della specificità dei procedimenti dinanzi ad essa, anche la Corte costituzionale ha fissato particolari misure per il loro svolgimento, in ragione dell'emergenza epidemiologica. Esse sono consistite, essenzialmente, nell'iniziale rinvio delle udienze pubbliche, indi nella partecipazione dei giudici da remoto alle riunioni della Camera di consiglio, per poi condurre anche le prime nella medesima modalità (v. i decreti del Presidente della Corte costituzionale del 12 e 14 marzo 2020 e del 20 aprile 2020, reperibili in *Corte costituzionale*, *www.cortecostituzionale.it*).

⁶⁵⁹ Cfr. le considerazioni già svolte in merito, *retro*, Capitolo II, *Sezione I*, par. 2.

⁶⁶⁰ In questo senso, anche la preoccupazione espressa dal COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *Covid-19: salute*, cit., p. 13. Il parere si sofferma pure sulla condizione di Rom e Sinti, i quali, già ordinariamente, «vivono in siti generalmente privi di servizi igienici adeguati (e talvolta senza alcun servizio igienico), in condizione di sovraffollamento e privi delle tradizionali forme di sostentamento (giostrai, raccoglitori di ferro e rame, mendicanti, ecc.)». Essendo stato sospeso, in questi luoghi, «durante il *lock-down*, qualsiasi tipo di aiuto dall'esterno (a parte quello proveniente dal volontariato)», è di tutta evidenza, conclude il Comitato Nazionale per la Bioetica, che «le loro già precarie condizioni di salute per via della bassissima qualità della vita non possono che aggravarsi a causa delle misure restrittive in atto» (*ivi*, p. 18).

doverne subire in maggior misura. Alle donne, in particolare, nel periodo del *lockdown*, non è stato possibile sfuggire a un marito violento neppure nelle ore che altrimenti sarebbero state trascorse fuori casa, al lavoro⁶⁶¹.

Non vi è pretesa, ovviamente, di aver gettato uno sguardo di tale ampiezza da cogliere tutte le “miserie” già esistenti nell’ordinario che si sono acuite, più che proporzionalmente, nella straordinarietà della situazione che ci ha travolto. Ciò vale a dirsi per quelle correlate, sia alle risorse economiche, sia a quelle umane (o, se si vuole adottare un termine al quale, per queste ultime, si è già fatto più volte ricorso, alle capacità).

Questa rassegna di povertà varie sembra tuttavia sufficiente a mostrare, ancora una volta, come i bisogni, pur di diversa natura, si tengano assieme e quanto sia distruttivo considerare solo gli uni, ignorando gli altri, essendo essi invece sempre connessi e compresenti nello stesso individuo o, comunque, nella stessa comunità. Le plurime facce della povertà vanno contemplate congiuntamente, per spezzarne la concatenazione ed il loro reciproco alimentarsi, ma soprattutto per occuparsi dell’individuo, nella società, a tutto tondo, per liberare la persona da ogni tipo di ostacolo che ne mini il pieno sviluppo e la partecipazione.

Vale anche, più specificamente, ad affermare la necessità che la ripresa dalla crisi pandemica avvenga nella logica di recuperare, con misure apposite, quelle situazioni, economiche ed umane, di portata sia personale sia territoriale, già in origine svantaggiate, che i provvedimenti variamente restrittivi necessitati dall’epidemia hanno tratto al di sotto della soglia della pari dignità sociale⁶⁶², onde riconquistare all’eguaglianza di fatto “i poveri del Coronavirus”.

⁶⁶¹ Per l’incremento dei casi di violenza domestica sulle donne, verificatosi durante il *lockdown*, così come registrato dalla stampa, v., part., M. C. CARRATÙ, *E in quarantena aumenta la violenza sulle donne*, in *la Repubblica*, 24 marzo 2020; A. DI CORI, V. LUPA, *Le donne*, in *la Repubblica*, 14 aprile 2020; M. N. DE LUCA, A. ZINITI, *Le 11 donne invisibili uccise in quarantena*, in *la Repubblica*, 12 maggio 2020.

⁶⁶² Valga solo come esempio, in proposito, la richiesta, «di assoluta urgenza», avanzata, a breve distanza dall’inizio della “fase 2”, da nove reti e alleanze, comprensive di plurime realtà del terzo settore, dell’associazionismo civile e del sindacato, variamente impegnate nel mondo della scuola, di immediata «attivazione di iniziative educative di sostegno ad ampio raggio», da rivolgere ai «bambini e ragazzi più colpiti

Considerazioni di sintesi

Il quadro che ci rimanda il momento attuativo delle norme costituzionali che variamente si fanno carico dei bisogni dei cittadini sembra confermare, alfine, il rinvenimento, nel Testo fondamentale, di due linee normative, da perseguirsi parallelamente, ma non l'una meno dell'altra.

Ove ascrivibili a determinate condizioni e categorie, in quanto a queste connaturati, gli stati di necessità delle persone hanno tratto giovamento da provvedimenti che li riguardassero "settorialmente", intervenendo su specifiche mancanze.

Vari interventi legislativi, per lo più in attuazione di norme costituzionali a garanzia di diritti sociali, hanno trovato luogo in un percorso che, dalla necessità di porre rimedio alle situazioni più precarie sul piano materiale, preesistenti al secondo conflitto mondiale e da tale evento aggravate o prodotte, sono riuscite a cogliere, a mano a mano, anche bisogni di altra natura, nuovi o più sottili.

Alla "puntualità" del loro campo di applicazione è però sfuggita una sfera di deprivazione, una messe di doglianze non tipizzate, né tipizzabili, come non lo sono, d'altro canto, molti percorsi di vita o tratti di essa. La distorsione attuativa, che ha comportato frammentarietà d'interventi e semplificazione del bisogno attraverso rimedi di preminente erogazione monetaria, ha rafforzato questa incapacità di comprendere e farsi carico della complessità del reale e dell'indistinguibile intreccio delle sue vicende.

Un altro percorso normativo si è dunque avviato, procedendo in parallelo, sebbene soltanto negli ultimi decenni, alla ricerca del giusto intervento a carattere universale – anziché categoriale – ancorché

dal black-out educativo e da proseguire alla ripresa delle scuole, per contrastare la dispersione scolastica e restituire la fiducia». Fermo restando che, "alla ripresa", non si tratterà «solo di fare un inventario degli spazi disponibili per moltiplicare le aule, e neppure, come per il passato, di attivare progetti più o meno estemporanei. Piuttosto di costruire un modello cooperativo, valido anche per il futuro, di corresponsabilizzazione di tutti i soggetti interessati all'educazione, incluse le famiglie e i ragazzi stessi, che finora sono stati considerati solo come terminali passivi di decisioni altrui» (C. SARACENO, *Nel nome dei ragazzi, appello al premier per la scuola dimenticata*, 17 giugno 2020, in *Rep.*, <https://rep.repubblica.it>).

selettivo, attraverso sperimentazioni normative, più o meno riuscite, ma comunque utili a mettere “a fuoco” l’esatta misura. Tutte tese a comprendere i diversi stati di privazione che spesso si avvitano e si alimentano gli uni con gli altri; le “varie povertà” che forse meglio non possono essere denominate, poiché, sfuggendo alle “tipologie”, un nome proprio non lo hanno; soprattutto, tutte tese a perseguire il più elevato scopo dell’affermazione piena dell’uomo, libero dal bisogno, sotto qualunque forma questo si manifesti.

Non si vuole qui insistere sulle differenze tra le due misure nazionali che, a tal fine, si sono succedute. Si può ricordare e rimarcare, certo, come il ReI, nel suo disegno, sia parso più conforme all’obiettivo a cui tende l’art. 3 Cost., nel suo secondo comma; ed anche come lo spirito dell’“inclusione” che lo aveva segnato si prestasse a volgere più chiaramente verso la meta, che pure non può mai dirsi del tutto raggiunta⁶⁶³, del pieno sviluppo della persona.

Ancora, si possono reconsiderare le dette differenze tra le nostrane misure nazionali di contrasto alla povertà, al fine di riflettere sull’importanza della continuità dell’azione dell’Esecutivo, dunque della sua stabilità o, quanto meno, della volontà di ciascun Governo di persistere nelle azioni intraprese dal precedente, almeno allorquando si tratti, come nel caso, di provvedimenti a lungo attesi e di portata strutturale. Gli effetti di una siffatta misura, infatti, possono verificarsi solamente sulla distanza e, comunque, l’esperienza pregressa non dovrebbe mai essere del tutto pretermessa, per tenere comunque fermo o migliorare quanto abbia già dato buon esito o sembri almeno prometterlo. Nelle more del passaggio dal ReI al Rdc molte voci si sono levate⁶⁶⁴, infatti,

⁶⁶³ Il disposto dell’art. 3, co. 2 Cost., osserva C. PANZERA, *Mediazione*, cit., p. 1017, pone «un obiettivo talmente elevato da non poter essere mai del tutto raggiunto – giacché, proprio come l’orizzonte, si allontana man mano che ci si avvicina – ed imprim[e] a tutto l’ordinamento una tensione inesauribile verso il progressivo miglioramento delle condizioni di vita dell’uomo».

⁶⁶⁴ Una per tutte, quella di C. GORI, *L’attuazione*, cit., p. 220, che, «nella convinzione che l’esperienza maturata» con il ReI, «nei suoi punti di forza così come nelle sue criticità, rappresent[asse] un prezioso patrimonio di sapere concreto», meritevole di essere valorizzato, chiedeva che ne venisse mantenuto «l’impianto strutturale e [di] proseguire lungo le linee di sviluppo già insite nel suo disegno». Al contrario, «introdurre una “riforma della riforma” che smont[asse] il REI allo scopo di dar vita

affinché la prima prova di misura nazionale, pur nella consapevolezza di non aver prodotto i risultati attesi, non venisse abbandonata, a favore, piuttosto, di una sua ricostruzione critica.

Tanto precisato, si preferisce, però, in queste riflessioni a margine, porre l'accento sull'approdo della dinamica legislativa ad una tipologia di misura comunque in grado di intervenire contestualmente sul duplice fronte degli ostacoli di ordine economico e sociale e sulle loro interrelazioni. Capace, in entrambe le sue fenomenologie, di procedere in termini di multifattorialità, di cogliere un bisogno che è complesso e multidimensionale, in una valutazione "personalizzata" delle condizioni di vita dell'individuo e del suo nucleo familiare. In grado di attivare, conseguenzialmente, sia servizi di promozione del lavoro che di assistenza sociale.

La discrezionalità attuativa che va comunque riconosciuta alla dimensione politica, indi all'intervento normativo da questa prodotto, richiede di ravvisare, sia nella misura del ReI, sia in quella del Rdc, un'adesione sufficientemente soddisfacente al programma dettato dalla norma costituzionale sull'eguaglianza sostanziale. Entrambe, almeno nel loro disegno, sono apparse in grado di cogliere la pluralità dimensionale della povertà del cittadino e di predisporre una altrettanto plurima prospettiva risolutoria, che tenga complessivamente in conto lo sviluppo della persona. Esse hanno calibrato invece diversamente gli strumenti, secondo differenti visioni di fondo, politico-economiche, dei diversi Esecutivi che se ne sono fatti promotori.

Ambedue, peraltro, hanno mostrato pecche e difficoltà attuative, per lo più radicate nella antecedente situazione di inefficienza, incompetenza e disarticolazione dei servizi nel Paese. Già in difficoltà a gestire l'ordinario, in assenza di una profonda riorganizzazione (e dei finanziamenti e del tempo necessario a tal fine) questi hanno stentato – com'era prevedibile – a far fronte ad una revisione così radicale del

ad una nuova misura con un profilo radicalmente differente» avrebbe assestato «un colpo fatale alla possibilità di dar vita ad incisive politiche contro la povertà nel nostro Paese» (*ivi*, p. 218). Nello stesso senso, E. RANCI ORTIGOSA, *Editoriale. Dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza: continuità o discontinuità?*, in *Prospettive soc. sanit.*, n. 1/2019, p. 2.

loro *modus operandi* ed alla rinnovata funzione loro conferita, in un sistema tanto più complesso ed articolato⁶⁶⁵.

Pur con questo gravame, sia il ReI, sia l'attualmente operante Rdc, si prestano a raccogliere la sfida posta dall'art. 3, co. 2, della Costituzione repubblicana, all'emersione, «nella sfera della giuridicità», di quei «problemi di tutela della vita materiale e spirituale che nella visuale del concetto astratto rimangono in ombra, quali i problemi di promozione del “pieno sviluppo della persona umana”»⁶⁶⁶. Entrambe le misure, per la stessa novità della tipologia che hanno inaugurato nel nostro ordinamento, rendono quest'ultimo atto a “servire” il bisogno di libertà e di eguaglianza della persona anche oltre categorie tipizzate e immediatamente riconoscibili. Esse si prestano, piuttosto, a cogliere quel «*novum* categoriale» che, in ragione della «nuova antropologia della persona nel diritto, sottesa nell'ordinamento giuridico dello Stato sociale contemporaneo», ha introdotto «un concetto “concreto” di persona, rivolto non più a una qualità (la capacità di diritti), ma allo stesso oggetto nella totalità dei suoi elementi costitutivi, e quindi anzitutto nella sua dimensione vitale»⁶⁶⁷.

⁶⁶⁵ A seguito di una disamina attenta del funzionamento dei servizi per l'impiego, svolta anche rispetto alla prospettiva di riorganizzazione in un'ottica di promozione delle politiche integrate e di governo della rete territoriale, come delineata in ANPAL, *Strategia italiana per l'integrazione dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro (raccomandazione 2016/C 67/01 del 16.02.2016)*, 2018, reperibile in ANPAL - Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro, www.anpal.gov.it, a due anni dall'entrata in vigore della disciplina del Rdc, R. BENINI, *Reti del lavoro e del welfare tra politiche pubbliche e necessità di riforma*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 4/2019, p. 10, può concludere che «la debolezza delle infrastrutture sociali e del mercato del lavoro italiano, nonostante il rafforzamento in corso e lo stesso intento del legislatore, non appare in grado di garantire i livelli essenziali previsti dalla legge e soprattutto di assicurare politiche attive adeguate a contrastare la disoccupazione e ad avere un adeguato impatto per l'inclusione sociale». In base ai dati relativi all'impatto del Rdc nel 2019, R. IANNONE, *op. cit.*, p. 10, addivene a medesime considerazioni. Più precisamente, mentre tali riscontri mostrano come la misura in parola «abbia sortito gli effetti auspicati per quanto riguarda l'erogazione dell'intervento di sostegno al reddito familiare», di contro, denunciano quanto «la debolezza delle infrastrutture di riferimento renda l'obiettivo dell'attivazione al lavoro ancora molto lontano e di difficile realizzazione».

⁶⁶⁶ L. MENGONI, *La tutela giuridica della vita materiale nelle varie età dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 4/1982, p. 1136.

⁶⁶⁷ *Ivi*, pp. 1135, 1136.

Ove realizzato il “salto di qualità” indispensabile ai servizi che fungono da apparato strutturale di questo tipo di interventi, onde sostenerne l’operato, più esattamente calibrate le azioni rispetto agli scopi – anche in base alle risultanze delle prime applicazioni e di quelle che, di tempo in tempo, si andranno registrando –, stabilizzato l’obiettivo su di un criterio di utilità e di efficacia, così sottraendolo alla mobilità delle maggioranze politiche, causa di discontinuità dell’azione, si potrebbe addivenire ad uno strumento di intervento pubblico di rinnovata funzionalità: «strumentale non solo e non tanto alla realizzazione di un ideale progetto di trasformazione della società, quanto alla concreta liberazione della persona attraverso il sostegno nel percorso che porta al pieno compimento di sé»⁶⁶⁸.

Si porterebbe, così, se non a compimento, ad una più ampia ed efficace realizzazione un percorso ad ogni modo già avviato da tempo, pur sottotraccia e disorganico, attraverso determinati interventi legislativi⁶⁶⁹ e soprattutto sull’onda della giurisprudenza costituzionale⁶⁷⁰, lungo la linea dell’attuazione di plurime previsioni costituzionali.

Potrebbe trattarsi dell’approdo, anche se non definitivo, di un processo partito da un’iniziale «redistribuzione del reddito fra capitale e lavoro, nel presupposto che la sola diseguaglianza sostanziale possibile riguardasse le risorse». L’incedere, normativo e giurisprudenziale, lungo questo percorso, ha peraltro già consentito, seppure lentamente, l’«affiorare [di] nuove dimensioni della legalità-tutela»⁶⁷¹, attraverso

⁶⁶⁸ S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *op. cit.*, p. 313.

⁶⁶⁹ Già agli inizi degli anni Ottanta dello scorso secolo, la dottrina in precedenza richiamata, L. MENGONI, *op. cit.* p. 1135, ravvisava «la crescente attenzione del diritto contemporaneo per la persona umana nella sua realtà globale e in tutti i suoi valori [...] in una tendenza delle strutture e dei contenuti normativi a svilupparsi a livelli più bassi di astrazione, cioè ad articolarsi in discipline e strumentazioni più articolate, allo scopo di ottenere una maggiore aderenza alle esigenze vitali dell’uomo nelle diverse fasi di età e nei ruoli diversi in cui viene a trovarsi nel corso della sua vicenda su questa terra». A questa conclusione l’A. giungeva dopo aver esaminato, in particolare, la legislazione protettiva del lavoro sulle esigenze di vita del lavoratore nell’età lavorativa e pensionabile; sulla periodizzazione della vita umana, a tutela della salute del minore, *ex artt.* 31 e 38 Cost.; sulla potestà parentale; sui consultori familiari; infine, sulla tutela patrimoniale del malato (*ivi*, p. 1117 ss.).

⁶⁷⁰ Richiamata, almeno nelle pronunce più significative, fin dal Capitolo I, par. 3.

⁶⁷¹ S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *op. cit.*, pp. 311, 312.

il riconoscimento di specificità e differenze nelle concrete dimensioni di vita.

Per quanto deflagrante sullo stato delle cose fin qui ricostruito, la pandemia, pur giunta impreveduta ad interrompere la continuità del percorso condotto nel contrasto alla povertà e sul nostro discorso intorno ad esso – accrescendo povertà del singolo e del Paese con altrettanta drammaticità –, non muta, nella sostanza, il significato delle preoccupazioni e degli auspici espressi. Piuttosto, ne ingigantisce la portata, proiettando cittadino e Stato in una dimensione di gravi privazioni e di riprogrammazione economico-produttiva di portata, congiuntamente, nazionale e sovranazionale.

In particolare, rafforza la necessità di un'osservanza stringente e accorta del contenuto della norma cardine della trattazione del tema – l'art. 3, co. 2, Cost. –, richiedendo che la persona sia ancora più attentamente resa destinataria di un'attuazione unitaria di misure. La necessità di risollevare le sorti produttive di una nazione che è stata particolarmente colpita dall'epidemia non deve corrispondere – altrimenti detto – al misconoscimento di privazioni che non sono di natura economica o lavorativa e per il solo fatto di non esserlo.

Occorrerà altresì che il recupero delle nuove fragilità prodottesi nella fase emergenziale non faccia venir meno la preoccupazione e la cura per quelle pregresse, le quali, seppure inevitabilmente marginalizzate nella fase della crisi, persistono sottotraccia, pronte a riemergere nel quadro sociale quando sarà il tempo della “normalizzazione” (ammesso e non concesso che si possa tornare ad una condizione del tutto simile alla “normalità” precedente).

CONSIDERAZIONI FINALI

Si è avviato questo lavoro – essenzialmente di ricerca del senso della povertà nella Costituzione – sull'onda della constatazione di quanto largamente questa condizione di privazione fosse ancora ampiamente diffusa nel Paese, sebbene priva dei tratti drammatici con i quali ha connotato il nostro dopoguerra; di come, anzi, lo fosse ancor più, da poco oltre un decennio, a seguito della crisi finanziaria avviata dalla bancarotta della *Lehman Brothers*⁶⁷².

L'emergenza pandemica, accesa successivamente, ha costretto, in fine, alla descrizione di una nuova, ancora attuale e drammatica fase di povertà, non solamente economica, dalle caratteristiche del tutto diverse e peculiari, come eccezionale è la causa che l'ha provocata.

L'intervento dell'Unione europea, al fine di un rimedio, quantomeno finanziario, accumuna i due eventi. Le cause, infatti, per entrambi – come quasi inevitabile, nell'epoca della globalizzazione –, hanno coinvolto diversi ed interi continenti, rendendo impensabile ogni tentativo di efficace risoluzione entro i confini nazionali. L'organismo sovranazionale europeo, in entrambe le vicende, ha dunque assunto responsabilità ed iniziative, sebbene in direzioni sostanzialmente opposte, come potrebbe dirsi, cedendo ad un eccesso di semplificazione di fenomeni, in realtà, molto complessi.

Com'è noto, la politica dettata dall'Unione europea per far fronte alla crisi finanziaria avviatasi nel 2008 è stata essenzialmente di austerità, basata sulla categoria della condizionalità, a fronte della crescente esposizione debitoria di alcuni suoi Stati membri⁶⁷³. Quasi necessitato,

⁶⁷² V., *retro*, *Introduzione. Le ragioni di un'indagine sulla povertà nella Costituzione*.

⁶⁷³ M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economia*, in *Dir. amm.*, n. 3/2018, p. 595, ricorda come la subordinazione dell'erogazione di aiuti finanziari, da parte delle istituzioni europee, al raggiungimento di determinati obiettivi sia stata 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

a cascata, che gli apparati nazionali di sicurezza sociale venissero significativamente ridimensionati, essendo loro imputabile parte importante della spesa pubblica⁶⁷⁴.

di sicurezza sociale, oltre al sistema sanitario e a quello educativo». In particolare, l'assistenza finanziaria prestata in base al Meccanismo Europeo di Stabilità, per quegli Stati che vi abbiano fatto ricorso, ha imposto, *in primis*, la ratifica dei Trattati sul *Fiscal Compact*, indi «una rigorosa condizionalità politica nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico e di un'analisi della sostenibilità del debito pubblico».

⁶⁷⁴ Sebbene le scelte di razionalizzazione della spesa pubblica, pur nel dovere di una sua riduzione comportato dalla complessiva disciplina eurounitaria, rimangano imputate alla sfera di discrezionalità dei legislatori nazionali, di fatto, soprattutto nei Paesi che maggiormente hanno patito la crisi, le politiche di finanza pubblica restrittive, richieste dall'Unione europea, hanno determinato una significativa compressione delle risorse altrimenti destinate alla garanzia dei diritti sociali. Sono varie, invero, le tappe del percorso di crescenti condizionamenti in questo senso. Per una loro puntuale ricostruzione, si rinvia a M. BERGO, *Il diritto sociale frammentato. Principio di sussidiarietà e assistenza sociale*, Cedam, Padova, 2013, p. 132 ss. Cfr. anche B. FARINA, *La sperimentazione dei nuovi modelli di condizionalità dell'Unione Europea*, in *Ann. 2013-2015*, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Napoli, 2017, p. 137 ss., part. p. 143 ss. Eppure, l'originario assetto previsto dai Trattati istitutivi riconduceva costituzione economica e costituzione sociale a due sfere sostanzialmente distinte, rispettivamente nel dominio dell'ordinamento comunitario e di quello degli ordinamenti nazionali. «Tale assetto», osserva E. CATERINI, *Non si nasce per essere poveri*, Pacini, Pisa, 2019, p. 20, «porta ad una concorrenza fra le istituzioni: ciascuna è intenta a far funzionare la propria parte di sovranità, ma il governo dei diritti sociali dipende dai debiti sovrani. Per cui, gli Stati con alte esposizioni debitorie hanno dovuto diminuire i diritti di sicurezza sociale». Tuttavia, come ammonisce L. CARLASSARE, *Diritti*, cit., p. 151, «la linea di politica economica è indicata dalla Costituzione, indicati gli obiettivi e non è nella libera scelta del legislatore sacrificarne alcuni, tanto più in tempo di crisi, quando si fa anzi più rigoroso e stringente l'obbligo di impiegare le risorse disponibili secondo le *priorità* indicate dalla Costituzione e distinguere le destinazioni di fondi costituzionalmente *doverose* da quelle *consentite* o addirittura vietate». Sovviene, in proposito, la preoccupazione di J. O'CONNOR, *The fiscal crisis of the state*, St. Martin's Press, New York, 1973 (trad. it.: *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino, 1979) e, in uno, di Federico Caffè, che la esprimeva in *Premessa*, che l'argomento dei disequilibri accusati dalla finanza pubblica possa essere adoperato per giustificare una drastica riduzione della spesa sociale. Se è vero che la significativa accelerazione della sua crescita è in gran parte causa di quegli scompensi («perché le richieste che la società rivolge ai bilanci locali e statali sembrano illimitate, ma è evidente che la disponibilità e la capacità del pubblico di sopportare gli oneri relativi sono strettamente limitate»), allora come ora (i due economisti scrivevano alla metà degli anni Settanta dello

L'Italia non è sfuggita a questa dinamica. Non è stata corretta o ridotta la “consueta” frammentarietà e categorialità del nostro sistema di protezione sociale, come, invece, perdurante la crisi, sarebbe stato necessario, «per impedire il forte peggioramento delle condizioni di vita dei ceti più modesti, ridurre le disuguaglianze nei livelli di protezione ed includere gruppi sistematicamente esclusi da ogni forma di protezione». Anzi, «a fronte di un rischio di povertà crescente, le politiche di sostegno ai poveri sono state paradossalmente quelle che hanno ricevuto meno e più superficiale attenzione [...], essendo percepite come competitori meno legittimati nel crescente conflitto su risorse scarse»⁶⁷⁵. Viepiù, l'esigenza di raggiungere il pareggio di bilancio, per intanto inserito in Costituzione⁶⁷⁶, ha aggravato la situazione di contesto, con effetti negativi di lunga gittata⁶⁷⁷ ed esiziali per un processo di ricalibrazione del sistema del *welfare* che già non riusciva a completarsi.

Dinanzi alla crisi pandemica – sanitaria, primariamente, conseguentemente economico-sociale –, l'Unione europea ha assunto, sebbene con grave ritardo, determinazioni del tutto differenti.

scorso secolo), sovviene la necessità di apportare gli opportuni correttivi alle prassi assistenzialistiche dubbie, anche riconoscendo il «meritorio lavoro di indagine sulle possibili frodi nelle erogazioni assistenziali». Certamente, però – proseguivano i due AA. –, non ne deve conseguire una desistenza dal «“mettere in discussione efficacemente l'egemonia ideologica e politica del capitale monopolistico”» (F. CAFFÈ, *Premessa* a J. O'CONNOR, *op. cit.*, p. 4, che richiama – tra virgolette – le parole dello stesso economista americano).

⁶⁷⁵ C. SARACENO, *Simmetrie perverse. I paradossi delle politiche di contrasto alla povertà negli anni della crisi in Italia*, in *Pol. soc.*, n. 1/2014, p. 35. L'A. ricorda la progressiva riduzione dei «fondi in questo settore, ad esempio non finanziando più il fondo per l'affitto, o riducendo drasticamente il fondo per le politiche sociali destinato alle regioni e ai comuni per le spese di loro competenza in questo campo» (*ibidem*).

⁶⁷⁶ Com'è noto, con la l. cost. n. 1/2012, entrata in vigore il 1° gennaio 2014, che ha novellato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., introducendo il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

⁶⁷⁷ C. SARACENO, *op. e loc. ult. cit.*, ricorda che i tre «“pacchetti fiscali” approvati dal Parlamento dalla seconda metà del 2011 al fine di raggiungere il pareggio di bilancio [...] hanno fortemente ridotto l'indebitamento netto (anche se non il debito pubblico) a prezzo di effetti negativi sia sul mercato del lavoro sia sulle politiche sociali negli anni successivi».

Pur dilagata diversamente nel continente, l'epidemia ha interessato tutto il territorio dell'Unione europea. Il salvataggio delle economie, altrimenti devastate dalle conseguenze dell'emergenza sanitaria occorsa, ha dunque assunto il valore ultimo di salvaguardare l'Eurozona e la sua stessa sopravvivenza.

L'Unione ha pertanto aperto varie linee di credito a favore degli Stati membri che ne necessitassero⁶⁷⁸. Soprattutto – pur dopo combattute trattative, nella conduzione delle quali sono emerse nuove fratture tra i popoli d'Europa, in particolare tra il Nord e il Sud del continente⁶⁷⁹ –, si è addivenuti, in sede di Consiglio europeo straordinario⁶⁸⁰,

⁶⁷⁸ Dalla sospensione del Patto di Stabilità, all'allentamento delle regole sugli aiuti di Stato, al *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, allo *European Stability Mechanism*, al *Pandemic Emergency Purchase Programme*, al fondo di garanzia per le PMI europee. In particolare, il Meccanismo Europeo di Stabilità, relativizzato all'evento pandemico, contempla, come deciso il 9 aprile 2020, dai Ministri delle Finanze della zona euro riuniti nell'Eurogruppo, quali uniche condizionalità, quelle legate all'utilizzo del finanziamento richiesto per coprire i costi di assistenza sanitaria, diretta ed indiretta, necessitati dal Covid-19. A partire da questa statuizione, la lettera dei Commissari europei Valdis Dombrovskis e Paolo Gentiloni, inviata, lo scorso 7 maggio, al Presidente dell'Eurogruppo Mario Centeno, precisa, tra l'altro, che «*the Commission will focus its monitoring and the reporting the requirements on the actual use of the Pandemic Crisis Support funds to cover direct and indirect healthcare costs, reflecting the only conditionality attached to the credit line*» (*Letter by Commissioners Dombrovskis and Gentiloni to Eurogroup President Centeno regarding the Pandemic Crisis Support*, reperibile in *Consiglio europeo - Consiglio dell'Unione europea*, www.consilium.europa.eu).

⁶⁷⁹ A contrapporre gli interessi di questi Paesi, oltre alla ben nota ragione del minore indebitamento di quelli del Nord Europa rispetto a quelli del Sud, l'epidemia ne ha aggiunto una ulteriore, più drammatica, essendosi diffusa massicciamente soltanto nei territori dei secondi.

⁶⁸⁰ CONSIGLIO EUROPEO - EUCO 10/20, *Riunione straordinaria del Consiglio europeo* (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) - *Conclusioni*, Bruxelles, 21 luglio 2020, reperibile in *Consiglio europeo - Consiglio dell'Unione europea*, www.consilium.europa.eu. L'accordo raggiunto è, però, ancora soggetto ad un *iter* di approvazione che coinvolge, in relazione al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, i singoli Parlamenti nazionali e, con riguardo al bilancio della stessa, il Parlamento europeo. Quest'ultimo, peraltro, nel ricordare «che le conclusioni del Consiglio europeo sul QFP [Quadro finanziario Pluriennale] rappresentano soltanto un accordo politico tra i capi di Stato e di governo», rimarca di non essere «disposto ad avallare formalmente una decisione già presa ed è pronto a non concedere l'approvazione al QFP fino a quando non sarà

ad un accordo che rappresenta, ad un tempo, un sostegno massivo per fronteggiare le conseguenze economiche negative della pandemia, variamente subite dai singoli Stati, ed una tappa storica nel processo d'integrazione europea. «Il bilancio dell'Unione – includendo il Recovery Fund – ora raddoppia quasi di dimensione, viene riorientato al finanziamento di beni pubblici europei e di spese comuni cruciali per la salute degli uomini e dell'ambiente, la ricerca e il progresso tecnologico. Inoltre, con un passo che ha quasi il rilievo della creazione dell'euro, per la prima volta i conti dell'UE vanno in deficit con l'emissione sui mercati mondiali di titoli di un debito congiunto degli Stati membri»⁶⁸¹.

È per questa via, dunque, che, di una questione essenzialmente interna, quale il fenomeno della povertà così come lo si è descritto fino “al tempo della pandemia”, diviene protagonista l'Unione europea. Il suo intervento, d'altro canto, è stato necessitato, in ultima analisi, proprio da uno stato di povertà troppo diffuso e profondo per essere affrontato con i mezzi di un singolo Stato e, corrispondentemente, per contenerne gli effetti entro i confini nazionali.

L'Italia beneficerà in maniera rilevante del programma europeo, in quanto particolarmente ferita dalla pandemia. Parallelamente, in termini altrettanto significativi, “attraverso” il nostrano *Recovery Plan*, le «raccomandazioni» e le necessità di «rafforzamento» individuate dall'Unione si tradurranno in politiche e provvedimenti nell'ordinamento interno⁶⁸².

raggiunto un accordo soddisfacente nei prossimi negoziati tra il Parlamento e il Consiglio; ricorda che tutti i 40 programmi dell'UE finanziati nel quadro del QFP dovranno essere approvati dal Parlamento in qualità di colegislatore» (PARLAMENTO EUROPEO - P9_TA(2020)0206, *Risoluzione del Parlamento europeo sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020*, reperibile in *Parlamento europeo*, www.europarl.europa.eu, punto 7). Sulle insidie insite nella ratifica, da parte di tutti gli Stati membri, cfr. M. MONTI, *Adesso tocca all'Italia dare segni di cambiamento*, in *Il Corriere della Sera*, 22 luglio 2020.

⁶⁸¹ Così commenta l'intesa, raggiunta dal Consiglio europeo straordinario di fine luglio, Franco Bruni, in *Consiglio Europeo: ecco l'accordo sul Recovery Fund*, 21 luglio 2020, a cura della redazione di ISPI Online Publications, reperibile in *ISPI - Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, www.ispionline.it.

⁶⁸² Entrambe incidono, infatti, in punto di «coerenza», sulla valutazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza che la Commissione europea dovrà compiere: v.

Come in occasione della scorsa crisi finanziaria, dunque, l'impulso sovranazionale si presta ad incidere fortemente anche sulla garanzia dei diritti sociali e, più ampiamente, sui contenuti delle politiche, anche sociali, rispetto alle quali pure le competenze dell'Unione europea sono limitate. Avendo questa assunto un atteggiamento fondamentalmente solidaristico⁶⁸³, anche consentendo l'accesso ai finanziamenti senza condizionalità macroeconomiche – complici i caratteri diversi dell'attuale crisi⁶⁸⁴, rispetto alla precedente, di natura finanziaria –,

CONSIGLIO EUROPEO - EUCO 10/20, *Riunione straordinaria del Consiglio europeo*, cit., punto A19, del par. I. *NEXT GENERATION EU*.

⁶⁸³ A. ROSANÒ, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *federalismi.it*, n. 24/2020, p. 307, invita a valorizzare l'«elemento di solidarietà europea» che emergerebbe, con riferimento al *Next Generation EU*, in particolare dall'avere la Commissione evidenziato «in più punti la necessità di attribuire le risorse ai singoli Stati tenuto conto di fattori quali la popolazione, la gravità dell'impatto economico e sociale della crisi, il tasso di disoccupazione (soprattutto giovanile) e il bisogno di liquidità avvertito da parte delle imprese». Questi elementi «esprimono l'esigenza di una valutazione in concreto funzionale a un riequilibrio della situazione esistente», conforme ad «un'ideale di giustizia distributiva» che pure percorre il sistema dei Trattati. Ancor prima, la stessa «scelta di evitare che la risposta sul piano economico riposi esclusivamente sulle iniziative assunte dagli Stati membri» va letta «in un'ottica di solidarietà europea, intendendosi come tale una *legal doctrine* fondata sul destino comune che lega l'Unione europea e i suoi popoli, in particolar modo quando si tratta di protezione della salute pubblica e di tutela del benessere dei cittadini». L'Unione europea, in questo modo, infatti, ha mostrato di tenere in reale conto il *gap* «tra Stati che possono contare su di una maggiore disponibilità finanziaria e Stati che devono confrontarsi con debiti pubblici estremamente elevati»: tale divario, ad emblematico esempio, avrebbe reso concretamente vantaggiosa o più vantaggiosa solamente per i primi la maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole relative all'intervento pubblico nell'economia che pure la Commissione ha riconosciuto a tutti gli Stati membri indistintamente (*ivi*, pp. 305, 306).

⁶⁸⁴ Che M. DI DOMENICO, *La crisi del Covid-19 e la risposta dell'Unione Europea*, 6 aprile 2020, reperibile in *IUS in itinere*, www.iusininitinere.it, ravvisa, innanzitutto, nel fatto che la crisi attuale riguardi «tutte le economie mondiali e tutti i settori. Inoltre, complice la globalizzazione dei sistemi produttivi, un'altra caratteristica impressionante è la rapidità con cui il virus sta impattando sulle economie. // In effetti, la maggior parte dei lavoratori a rischio di perdere l'occupazione appartiene al settore terziario, poiché le misure di distanziamento sociale rendono impossibile la produzione di servizi che richiedono la contemporanea presenza dell'erogatore e del consumatore. Di conseguenza, crollano sia la domanda interna che quella estera, dato che le imprese

adesso, però, sembrano sussistere i presupposti per il rafforzamento del sistema di garanzie sociali, oltre che di quello propriamente produttivo.

È questo, ad ogni modo, l'unico scenario che convenga, a questo punto, prendere in considerazione. Le nostre riflessioni sulla povertà, quasi certamente, non si sarebbero concluse lungo questa prospettiva, se non fosse occorsa la pandemia. Ma questo evento si è verificato. Invero, neppure è stato del tutto scongiurato – quantomeno in una sua recrudescenza, che rimane possibile –, ma certo già concede di progettare la ripresa. Esso, al contempo, ha inciso sulla povertà strutturale preesistente, acuendola, e ne ha prodotta di “nuova”, sia economica, sia di capacità. La povertà stessa si è fatta indistinta, a seguito della pandemia.

Per questa ragione, la sola via efficace da perseguire appare quella, peraltro già intrapresa, del supporto economico e progettuale dell'Unione europea, rispetto ad un grave e generalizzato stato di bisogno, del Paese e dei cittadini. Oramai, è alle decisioni in sede europea e alla loro attuazione sul piano interno che bisogna tendere, per provvedere alla povertà “di prima” e a quella “del dopo”.

Altrimenti detto, se questo è il quadro entro il quale agire (“riparire”), è in esso che vanno collocati i tratti della povertà, come ravvisati nella nostra storia e nelle azioni dei pubblici poteri che, in coerenza con l'impianto costituzionale, sono state intraprese per combatterla, fino all'attualità pre-pandemica. Similmente, è alla programmazione sovranazionale che va rapportata la peculiarità dei tratti di aggravamento che il fenomeno ha assunto in ragione della crisi e che presenta tuttora, in sua costanza. Vale a dire, in estrema sintesi, che la povertà è sia economica sia di capacità e che, per lo più, i due aspetti si concatenano, aggravandosi vicendevolmente; che la crisi economico-sociale, provocata dall'epidemia stessa, nonché dalle misure di confinamento adottate per contenerla, ha inciso maggiormente sulle situazioni, individuali e territoriali, di maggiore povertà, dell'una o dell'altra natura,

manifatturiere diminuiscono produzione e occupazione. // Infatti, in tutti i paesi si assiste al crollo delle componenti della domanda aggregata, dei consumi, degli investimenti e delle esportazioni. Invece, la spesa pubblica resta l'unica componente della domanda che è destinata a crescere».

o l'una e l'altra assieme; che la garanzia dei diritti sociali, ma non solo ed esclusivamente tali, si è affermata e permane la linea di principale supporto al perseguimento dell'eguaglianza di fatto; eppure, che frammentarietà, categorialità e prevalente monetarizzazione dell'assistenza nel *welfare* ne hanno ridotto l'efficacia; che, infine, anche nel senso cronologico del termine, rispetto all'evoluzione degli interventi pubblici, la povertà, di ambedue le nature, soprattutto quando interconnesse, può essere meglio avvertita ed affrontata con una misura unica, che ottemperi al compito di realizzare, attraverso l'eguaglianza, sviluppo e partecipazione della persona; che, a tal fine, è possibile ricorrere anche alle condizionalità, ma non per assecondare «un approccio burocratico o *top-down*» ai problemi⁶⁸⁵, quanto, piuttosto, per esaltare «le potenzialità abilitanti per il soggetto, che contratta il proprio percorso di inserimento in base alle proprie aspirazioni e capacità»⁶⁸⁶, in un (di volta in volta rinnovato e consapevole) patto tra individuo e società⁶⁸⁷.

⁶⁸⁵ Secondo il quale, come chiarisce M. PACI, *Le politiche di emancipazione sociale e promozione delle capacità*, in M. Paci, E. Pugliese (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 20, «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». È questa la connotazione propria della «prima formulazione del *workfare* liberale», che, come precisano P. CALZA BINI, S. LUCCIARINI, *La disarticolazione delle politiche del lavoro tra spinte europee, quadro nazionale e impulsi locali*, in Y. Kazepov, E. Barberis (a cura di), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma, 2013, p. 75, «vedeva come priorità l'ingresso (o reingresso) del soggetto nel mercato del lavoro, lasciando sullo sfondo gli aspetti abilitanti e di promozione della capacità del singolo. Le modalità degli interventi erano piuttosto rigide e inserite in programmi nazionali che non prevedevano un ampio margine di (ri)negoziazione tra richiedenti e istituzione, in quanto si calcava, invece, sul sistema sanzionatorio di revoca del beneficio in caso di mancato rispetto degli adempimenti (formazione o collocamento)».

⁶⁸⁶ *Ibidem*.

⁶⁸⁷ È questa la connotazione propria del *welfare to work*, di ispirazione socialdemocratica, che esalta «le potenzialità abilitanti per il soggetto, che contratta il proprio percorso di inserimento in base alle proprie aspirazioni e capacità, non mettendo in discussione o assottigliando le reti di protezione passive di sostegno al reddito e di lotta alla marginalità». In questo approccio, insomma, «viene enfatizzata la parte formativa e delle capacità al di fuori di un'ottica del lavoro ad ogni costo». Cosicché, le relative politiche possono definirsi di attivazione, «basate sullo *human resource development*»,

Ciascuno di questi caratteri, dunque, va collocato, il più opportunamente possibile, nel quadro di risposte dell'Unione europea alla pandemia: quelli virtuosi per essere rafforzati, quelli viziosi per essere corretti⁶⁸⁸.

Sussiste, però, il rischio che, ad ogni livello interessato, da quello del supporto economico (eurounitario), a quello programmatico (eurounitario e nazionale), a quello dell'attuazione (interno) e delle verifiche (nuovamente eurounitario, ma comprensivo anche di controlli interni), l'idea di povertà, con i suoi complessi connotati, sfumi in una generalizzata (e, tutto sommato, semplicistica, per quanto reale ed urgente) preoccupazione per la (sola) "povertà di produttività".

Il *Next Generation Eu*, fin dalla rinnovata denominazione (rispetto a quella di primo momento, di *Recovery Fund*), va oltre la necessità e l'intento di rimediare alle conseguenze dannose comportate dall'epidemia, per tendere, essenzialmente, all'incremento ed al riorientamento della produttività nel lungo periodo.

Da questi obiettivi, che travalicano la stretta contingenza emergenziale, il nostro Paese è particolarmente interessato, consideratane la «modesta *performance* economica», di gran lunga antecedente alla pandemia, derivante «dal declino degli investimenti e della produttività, in un contesto di elevato debito pubblico e relativamente alta disoccupazione»⁶⁸⁹. Se, dunque, la crisi e i fondi europei resi disponibili

in contrapposizione alle politiche di *workfare*, le quali mostrano, invece, «un netto *labour market attachment*» [Ivi, pp. 75, 76].

⁶⁸⁸ Può anche dirsi, con M. CINELLI, *Il welfare al tempo della pandemia. Note a margine, pensando al dopo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2/2020, p. 316, che i tanti «elementi di valutazione messi in luce dalla crisi», se sono «atti a facilitare l'individuazione di carenze e difetti dell'attuale sistema», servono «anche a "riconoscere" dati e situazioni che, nel contempo, possono fungere da altrettanti, utili stimoli funzionali a un'opera di manutenzione e rinnovamento del sistema di *welfare* nella direzione di una "ripresa" non solo economica, ma anche morale e di valori».

⁶⁸⁹ Come dichiara il MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - *Documento di Economia e Finanza 2020. Sezione III - Programma Nazionale di Riforma*, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Roberto Gualtieri, reperibile in *Camera dei deputati - Documentazione parlamentare*, <https://temi.camera.it>, p. 45 (per il quale v., *infra*, nota n. 693), nel riportare le considerazioni della Commissione europea e delle principali organizzazioni internazionali a riguardo. Il documento prosegue con un'analisi delle cause di tale

per superarla, possono costituire l'occasione per rimediare ai difetti di sistema antecedenti, anzi, storici e strutturali del Paese, questa opportunità deve essere colta certamente rispetto alla produttività, come l'Unione europea richiede – «rafforzamento del potenziale di crescita» e «creazione di posti di lavoro» costituiscono i primi due elementi di valutazione “privilegiata” dei Piani per la ripresa e la resilienza, da parte della Commissione⁶⁹⁰ –, ma non solamente.

“Modernizzare il Paese” e incrementarne la produttività, con ritmi accelerati dalle esigenze di recuperare al più presto le posizioni perdute e, al contempo, rispettare i tempi di valutazione e di “verifica” richiesti dall'Unione europea⁶⁹¹, non comporta, però, di per sé, una

stato. «I nodi strutturali che determinano la bassa produttività italiana interessano» – vi si afferma – «gran parte dei settori e dipendono da una molteplicità di fattori: la specializzazione settoriale dell'industria italiana, un modello imprenditoriale basato prevalentemente su micro e piccole imprese e con scarsa propensione all'innovazione, la carenza di lavoratori qualificati, l'inefficienza della giustizia e del settore pubblico. A ciò si aggiunge un elevato grado di regolamentazione e una scarsa concorrenza in alcuni comparti dei servizi e nelle industrie a rete».

⁶⁹⁰ V. CONSIGLIO EUROPEO - EUCO 10/20, *Riunione straordinaria del Consiglio europeo*, cit., punto A19, del par. I. *NEXT GENERATION EU*.

⁶⁹¹ Innanzitutto, la bozza di regolamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza, COMMISSIONE EUROPEA - COM(2020) 408, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento per il recupero e la resilienza*, Bruxelles, 28 maggio 2020, reperibile in *Commissione europea*, <https://ec.europa.eu>, prevede, all'Articolo 15, co. 2, che il piano per la ripresa e la resilienza sia «trasmissione ufficialmente entro il 30 aprile» dallo Stato membro interessato, ma anche che questo possa «presentare un progetto di piano a decorrere dal 15 ottobre dell'anno precedente, unitamente al progetto di bilancio dell'esercizio successivo». In effetti, «il Governo, attesa l'importanza del nuovo strumento per l'economia italiana, intende pubblicare il proprio *Recovery Plan* già in settembre, congiuntamente alla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF)», in modo tale da poterlo inoltrare alla Commissione Europea già «alla scadenza di metà ottobre per il Documento Programmatico di Bilancio», secondo quanto si prefigura in MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza 2020*, cit., p. 7. Sull'urgenza di “aderire” al *Next Generation Eu*, cfr. N. ZINGARETTI, «Un clima di concordia nazionale. E la rapidità degli interventi diventi un'ossessione per tutti», in *Corriere della Sera*, 31 maggio 2020; A. D'ARGENIO, *L'intervista. Moa vero: “L'Europa non ci regalerà nulla. Il governo acceleri sul piano di ripresa”*, in *la Repubblica*, 11 giugno 2020; C. COTTARELLI, *Il tempo è scaduto*, in *la Repubblica*, 14 giugno 2020; V. CONTE, *Il piano del governo 20 miliardi dal Recovery Fund già nella manovra*, in *la Repubblica*, 31 agosto 2020. F. DE

garanzia di sviluppo personale e sociale. Vi si cela, anzi, il pericolo di retrocedere rispetto alle acquisizioni, così lentamente raggiunte, di attivazione a favore dell'inclusione e della personalizzazione degli interventi, nonché di attenzione alle molteplici sfaccettature della povertà non (dunque, unicamente) economica che hanno impegnato buona parte della nostra riflessione.

“Modernizzare” non costituisce, di per sé, neppure garanzia di interventi riequilibratori a favore di quelle situazioni di maggiore povertà, in termini economici o di condizione personale, sulle quali la pandemia ha inciso maggiormente, fino a trarle – come si è detto – al di sotto della soglia della dignità sociale. Addietro, se ne sono considerate alcune – quelle dei disabili, degli studenti privi di dispositivi tecnologici o provenienti da aree a rischio di dispersione scolastica, degli anziani, dei detenuti, delle vittime di violenza domestica, dei detentori di abitazioni disagiate, e così via dicendo –, con uno sguardo che non è riuscito, peraltro, ad essere esaustivo di tutte le più rimarchevoli sofferenze che la crisi ha causato⁶⁹².

Il principio di eguaglianza di fatto esige interventi mirati, volti a riconquistare all'effettiva parità ciascuna di queste vicende, individuali e sociali. In effetti, almeno per alcune di esse, gli intenti ad oggi espressi dall'Esecutivo, nell'ultimo Programma Nazionale di Riforma⁶⁹³, sem-

BORTOLI, E. GIOVANNINI, *L'Europa, i fondi (ma ai giovani chi ci pensa?)*, in *L'Economia del Corriere della Sera*, n. 30/2020, p. 3, ritengono che «il rischio reale», nell'utilizzo dei fondi europei mobilitati dalla pandemia, stia proprio nella «fretta», che potrebbe indurre, in particolare, ad «ascoltare troppo le istanze delle categorie». In ordine alla valutazione della Commissione, il punto A18, del par. I. *NEXT GENERATION EU*, di CONSIGLIO EUROPEO - EUCO 10/20, *Riunione straordinaria del Consiglio europeo*, cit., stabilisce che «gli Stati membri preparano piani nazionali per la ripresa e la resilienza in cui è definito il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato per il periodo 2021-2023. I piani saranno riesaminati e adattati, ove necessario, nel 2022 per tenere conto della ripartizione definitiva dei fondi per il 2023». Al successivo punto A19, si precisa che i detti piani «sono valutati dalla Commissione entro due mesi dalla presentazione» e, ancora, che «la valutazione positiva delle richieste di pagamento sarà subordinata al soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali».

⁶⁹² V., *retro*, Capitolo III, par. 6.

⁶⁹³ Ci si riferisce a MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza 2020*, cit. L'esame parlamentare del Programma Nazionale di Riforma, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 6 luglio 2020 e trasmesso alle Camere

brano andare in tale direzione⁶⁹⁴. E poiché i territori non sfuggono alla

l'8 luglio, si è concluso il 29 successivo, con l'approvazione della relativa risoluzione di maggioranza. Quest'anno, per effetto della crisi sanitaria ed economica in corso, detto Programma, che, com'è noto, costituisce la Sezione III del Documento di Economia e Finanza, è stato presentato in un momento successivo all'approvazione delle risoluzioni sulle Sezioni I e II (trasmesse al Parlamento il 24 aprile 2020). Tale posticipazione ha consentito al Governo, tra l'altro, di attendere l'esito dei lavori dell'Unione europea in merito alla risposta alla pandemia, così da rapportare a questa programmi ed iniziative di riforma, oltre che alle Raccomandazioni specifiche per l'Italia approvate dal Consiglio europeo nel 2019 e a quelle proposte dalla Commissione europea il 20 maggio 2020 (che sarebbero state, poi, approvate dal Consiglio europeo, il 20 luglio). In questo modo, è stato possibile già tracciare e con una certa puntualità, nel documento in parola, le linee essenziali del Programma di Ripresa e Resilienza (il *Recovery Plan*) che il Governo, in seguito, dovrà definire, in quanto necessario a ricevere sostegno a titolo del dispositivo dell'Unione europea per la ripresa e la resilienza. La COMMISSIONE EUROPEA - COM(2020) 408, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio*, cit., all'Articolo 15, co. 2, stabilisce, infatti, che «il piano per la ripresa e la resilienza presentato dallo Stato membro interessato costituisce un allegato del suo programma nazionale di riforma...».

⁶⁹⁴ Se ne riportano, di seguito, alcuni esempi. Il MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza 2020*, cit., p. 57 ss., alla voce "Sistema scolastico e valorizzazione della formazione", dedica particolare attenzione alla «necessità di offrire agli studenti di tutte le scuole del territorio nazionale l'opportunità di fruire di didattica a distanza riducendo il più possibile il *digital divide*» (p. 57). Si prevede, a tal fine – ma è questo uno solo dei tanti provvedimenti che il Governo si ripropone di adottare a riguardo –, «il potenziamento della dotazione di dispositivi tecnologici all'avanguardia, a disposizione delle singole autonomie scolastiche, per poter provvedere alla riduzione del deficit tecnologico a favore delle famiglie in situazione di difficoltà economica che, a seguito dell'emergenza sanitaria, sono aumentate esponenzialmente nel numero». Ancora, su l'altro eppure connesso versante della dispersione scolastica (connesso dalla evidente, maggiore difficoltà, in tali casi, d'impartire didattica a distanza), il Programma Nazionale di Riforma (*ivi*, p. 59) prevede il potenziamento, nella programmazione 2021-2027, del PON Scuola, in quanto contempla azioni a favore di aree ad esclusione sociale, caratterizzate da povertà educativa minorile e, appunto, dispersione scolastica. In ispecie, a favore degli studenti con disabilità, si annunciano «misure per aumentare il numero degli insegnanti di sostegno di ruolo anche attraverso la stabilizzazione di una quota considerevole dei posti di sostegno, da realizzare attraverso un allargamento dei posti in organico di diritto» (*ivi*, p. 60). Più ampiamente, al tema della disabilità, il Programma Nazionale di Riforma dedica un'apposita sezione ("Politiche per le persone con disabilità"). Questa, tra l'altro, prevede il rafforzamento delle «misure di assistenza sul territorio e di sostegno al reddito per garantire un più efficace soddisfacimento dei bisogni della

regola che ha interessato gli individui, per la quale la crisi ha colpito più duramente le situazioni già svantaggiate, proprio in quanto tali, anche il “Piano Sud 2030”⁶⁹⁵, «pur elaborato in un altro contesto», si presta comunque, per le sue caratteristiche, a «guidare il necessario sforzo» che si dovrà approfondire particolarmente nelle Regioni meridionali⁶⁹⁶,

vita delle persone con disabilità», nonché la predisposizione di «tecnologie assistive o configurazioni particolari», che rendano effettivamente possibile l'accesso e l'utilizzo dei servizi digitali anche ai portatori di *handicap*, «ad esempio, per ordinare un farmaco *on line* oppure richiedere assistenza medica» (*ivi*, p. 70). Anche questa esigenza è emersa, in particolare, con la crisi sanitaria da Covid-19. In ordine, poi, ai bisogni della popolazione carceraria, si dichiara, alquanto genericamente, invero, che «avranno rilievo, nel rigoroso rispetto di ogni esigenza di sicurezza, le iniziative tese ad agevolare i contatti tra i ristretti e le rispettive famiglie proseguendo nella sperimentazione dei video-colloqui» (*ivi*, p. 80), i quali, peraltro, come già si è rilevato, hanno avuto esito sostanzialmente fallimentare (cfr., ancora, *retro*, Capitolo III, par. 6). Si preannunciano pure interventi di edilizia e riqualificazione degli spazi già esistenti, ai fini, tra l'altro, del «miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti» (*ibidem*). Queste, in effetti, come pure registrato, sono state particolarmente stressate in fase emergenziale, per la difficoltà di osservare le misure di distanziamento, condizioni igieniche adeguate al fronteggiamento dei contagi, alla quarantena e alla cura dei detenuti che avessero contratto l'infezione. Anche l'urgenza e la rilevanza sociale di misure specificamente rivolte «alle fasce deboli del mercato», nell'ambito delle politiche abitative, «è aumentata con gli avvenimenti connessi al COVID-19». A riguardo, il Programma Nazionale di Riforma si rimette, sostanzialmente, al buon esito di provvedimenti già assunti, in tal senso, negli scorsi anni, tutti aventi un arco temporale di attuazione di medio-lungo periodo (*ivi*, p. 71). Di più immediata attuazione sembrano essere, invece, le misure congiunturali per il sostegno alle famiglie durante la fase emergenziale, che si collocano nell'ambito delle “Politiche sociali, sostegno alle famiglie e lotta alla povertà”. Esse consistono, essenzialmente, nel riconoscimento di un congedo straordinario per le famiglie con figli o, in alternativa, in un *bonus baby-sitting* e nell'ampliamento della platea dei beneficiari della Carta famiglia ai nuclei con almeno un figlio.

⁶⁹⁵ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza 2020*, cit., p. 111. Cfr. MINISTRO PER IL SUD E LA COESIONE TERRITORIALE, *Piano Sud 2030 - Sviluppo e coesione per l'Italia*, febbraio 2020, reperibile in *Ministro per il Sud e la Coesione territoriale - Presidenza del Consiglio dei Ministri*, www.ministroperilsud.gov.it.

⁶⁹⁶ L'inasprirsi delle diseguaglianze territoriali per l'incidenza del fenomeno pandemico sulla preesistente situazione è ampiamente registrata anche da ISTAT, *Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2020, reperibile in www.istat.it, *passim*, nonché da CARITAS ITALIANA, *Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, a cura di F. De Lauso e N. De Capite, reperibile in www.caritasitaliana.it, *passim*. Riflettono sull'«occasione

le quali hanno subito l'impatto della crisi pandemica, quando ancora non avevano assorbito quello della crisi finanziaria. Purtuttavia, tali rimedi, proiettandosi, per lo più, sul medio-lungo periodo – costituendo, peraltro, linee anticipatorie del *Recovery Plan* –, non sembrano produttive dell'auspicato, rapido recupero alla pari dignità sociale.

Ad ogni modo, almeno in punto di riforme strutturali, ci si presenta l'occasione per riorientare anche il nostro modello di protezione sociale. A questo aspetto, seppure con una classificazione meno specifica, anche il *Next Generation Eu* sembra conferire particolare importanza, quando assume, quale elemento rilevante di valutazione, dopo il già ricordato rafforzamento della crescita e dei posti di lavoro, la «resilienza sociale ed economica dello Stato membro» (anche in questo senso, almeno, sembra potersi declinare tale formula)⁶⁹⁷.

L'inclusione sociale e territoriale è, in effetti, una delle linee strategiche attorno alle quali è stato elaborato il suddetto Programma Nazionale di Riforma. La concezione di "inclusione" che la sottende è certamente estesa, se non esaustiva, atteso che, attraverso la sua attuazione, si intende «ridurre le disuguaglianze e la povertà, migliorare l'istruzione e la conoscenza degli strumenti digitali, ottenere una migliore qualità della vita nei centri urbani e nelle periferie, ridurre il *gap* infrastrutturale fra Nord e Sud» e, ancora, «rafforzare il sistema sanitario, duramente colpito dalla pandemia, per tutelare la salute di tutti»⁶⁹⁸. Coerentemente con l'ampiezza della definizione, è annunciata l'adozione di plurime mi-

di reale cambiamento» offerta dalla storia, sebbene a seguito di una tragica evenienza, per definire l'atavica questione meridionale, ed, al contempo, risolvere le sorti di tutto il Paese, S. MAROTTA, A. PATRONI GRIFFI, *L'occasione giusta per archiviare 160 anni di questione meridionale*, in *Il Messaggero*, 22 agosto 2020. «Determinare finalmente le condizioni minime necessarie per lo sviluppo del Sud è», infatti, «l'unica possibilità per far ripartire l'Italia e favorire un nuovo sviluppo economico su basi realmente unitarie, dove i diritti di eguale cittadinanza siano effettivamente garantiti, come prescritto in Costituzione, almeno nei livelli essenziali, a tutti gli italiani ovunque residenti».

⁶⁹⁷ Cfr. ancora CONSIGLIO EUROPEO - EUCO 10/20, *Riunione straordinaria del Consiglio europeo*, cit., punto A19, del par. I. *NEXT GENERATION EU*, che, riguardo ai tre parametri indicati, riconosce, nella valutazione compiuta dalla Commissione, l'assegnazione del «punteggio più alto [...] per quanto riguarda i criteri della coerenza» con essi, oltre che con le raccomandazioni specifiche per Paese.

⁶⁹⁸ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza 2020*, cit., pp. 5, 6.

sure o il rafforzamento di quelle già assunte, in grado di sostenere anche molte situazioni identificabili come di povertà non economica o non solo tale⁶⁹⁹, anche con specifico riguardo alle Regioni del Meridione⁷⁰⁰.

Soprattutto, la riprogrammazione in sede europea, con la disponibilità di risorse che essa comporta, può costituire l'occasione per "efficientare" la nuova tipologia di misura introdotta, più di recente, nell'ordinamento italiano, a contrasto della povertà, quale rimedio – dapprima, in una forma sperimentale, poi in quella del Reddito di inclusione, attualmente, in quella del Reddito di cittadinanza – che non indulge nella tipizzazione delle condizioni di esistenza⁷⁰¹.

⁶⁹⁹ Principalmente con la linea di riforma dedicata alle "Politiche sociali, sostegno alle famiglie e lotta alla povertà", che corrisponde alla Priorità n. 3 del Programma Nazionale di Riforma (cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza 2020*, *ivi*, p. 64 ss.). L'introduzione di un Piano strutturale e integrato di politiche familiari (*Family Act*), l'adozione di una disciplina organica in materia di disabilità, il rafforzamento della sostenibilità del sistema previdenziale e della previdenza, lo sviluppo del sistema dei servizi e degli interventi sociali, la riqualificazione dei contesti urbani e della loro vivibilità e sicurezza, e, infine, l'implementazione di miglioramenti nel settore della sanità, sia in termini di strutture e strumenti, sia di ricerca e di personale sanitario, costituiscono le azioni attraverso le quali il Governo s'impegna a realizzare tali politiche. Anche in altre sezioni del Programma, il Governo delinea misure da adottarsi, certamente atte ad incidere, in senso migliorativo, sul nostro modello sociale. Ad esempio, oltre a quelle già ricordate a favore dei disabili, degli studenti, dei detenuti (v., *retro*, nota n. 694), nell'ambito della priorità n. 2 del Programma, dedicata a "Mercato del lavoro, scuola e competenze", sono annunciati vari provvedimenti volti a debellare la povertà educativa. Va invece ad interessare diverse aree prioritarie, la proposta di istituzione di un salario minimo orario, che intende rappresentare, al contempo, uno strumento di rafforzamento della contrattazione collettiva nazionale, nei settori a più basso tasso di sindacalizzazione, e di sostegno del potere d'acquisto dei salari, «per rendere più dignitosa la condizione dei lavoratori con salari sotto la soglia di povertà» (*ivi*, p. 68).

⁷⁰⁰ Il "Piano Sud 2030" si ripropone, tra l'altro, d'«investire su tutta la filiera dell'istruzione, a partire dalla lotta alla povertà educativa minorile, per rafforzare il capitale umano, ridurre le disuguaglianze e riattivare la mobilità sociale (è questa la missione "Un Sud rivolto ai giovani"); ma anche d'«infiltrare e ammodernare le infrastrutture, materiali e sociali, come fattore di connessione e di inclusione sociale, per spezzare l'isolamento di alcune aree del Mezzogiorno e l'isolamento dei cittadini in condizioni di bisogno» (missione "Un Sud connesso e inclusivo"): MINISTRO PER IL SUD E LA COESIONE TERRITORIALE, *Piano Sud 2030*, cit., p. 12.

⁷⁰¹ V., *retro*, Capitolo III, parr. 3, 4 e 5. Per questa via, si è almeno tendenzialmente superata l'amara constatazione di N. NEGRI, C. SARACENO, *Le politiche contro la*

Se il peccato originale del Rdc, misura “ordinaria” di lotta alla povertà, ma anche di politica attiva del lavoro, consiste – come già evidenziato⁷⁰² – nell’eludere il problema delle difficoltà strutturali del relativo mercato, ora, per acquisire efficacia, questa potrebbe essere collegata, in maniera qualificata, al progetto di creazione di nuova occupazione e di relativa formazione. I settori da interessare, effettivamente fino ad oggi poco perseguiti nel Paese, sono d’altro canto già individuati dalla richiesta, proveniente dall’Unione europea, di privilegiare *Green deal* e digitalizzazione, opportunamente preoccupandosi, per questa via, anche delle generazioni future⁷⁰³. Ben più ed altro, dunque, rispetto a quel sistema di incentivi per datori di lavoro ed imprese, nonché per le iniziative autonome, della cui scarsa efficacia si è già ragionato⁷⁰⁴.

È essenziale, però, che, al contempo, la misura mantenga ed anzi rafforzi i tratti della visione complessiva dell’individuo. Se, nel post-pandemia, l’aspetto prettamente economico sarà prevalente e, con esso, l’incremento della produttività, esercitata in nuovi ambiti, non andrà mai dismessa, però, la cura, il «compito della Repubblica», di realizzare «il pieno sviluppo della persona umana». Come in precedenza osservato, il più recente approdo normativo, almeno nel suo disegno, si presta a rispondere a quest’obiettivo costituzionale, fine ultimo dell’eguaglianza sostanziale, attraverso un provvedimento unico ma composito, direttamente riconducibile al dettato del secondo comma dell’art. 3 della Costituzione, anch’esso complesso e unitario al contempo. Tale richiamo, implementato nelle più recenti misure di contrasto alla povertà, si pone come occasione di rafforzamento di un

povertà in Italia, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 12, risalente a più di venti anni or sono, per la quale, nel nostro Paese, non si è mai perseguita «una vera e propria politica» di contrasto dell’«esclusione sociale e [della] connessa povertà», non essendo mai stato elaborato «un sistema di strumenti integrato ed esplicitamente rivolto a questo obiettivo».

⁷⁰² V., *retro*, Capitolo III, par. 5.

⁷⁰³ Come ha osservato il Ministro degli Esteri tedesco Heiko Maas, nell’intervista rilasciata a T. MASTROBUONI, *Il ministro degli Esteri tedesco Heiko Maas: “L’Europa non può uscire dalla crisi risparmiando”*, in *la Repubblica*, 4 giugno 2020, va promossa «la ristrutturazione ecologica e digitale della nostra società», in quanto, «se aggraviamo le future generazioni di debiti, dobbiamo anche investire questi mezzi per il loro futuro».

⁷⁰⁴ V., *retro*, Capitolo III, par. 5.

percorso di promozione delle capacità dell'individuo e dello sviluppo della persona: è un carattere che non va disperso, nemmeno nella crisi, piuttosto potenziato e garantito nell'effettività.

Sul primo versante, quello della concreta collocazione al lavoro dei percettori del reddito, un vincolo dovrebbe essere introdotto nel perseguimento dell'incontro tra domanda ed offerta, a cui pure il meccanismo del Rdc è prevalentemente rivolto. La domanda di lavoro generata dagli investimenti prodotti dalla complessiva risposta euro-unitaria alla crisi in atto necessiterebbe, cioè, di essere veicolata principalmente dal meccanismo (CPI e piattaforme digitali) a tal fine previsto dal sistema del Rdc. Similmente a dirsi, per il lavoro sommerso, in coordinamento con le relative politiche di contrasto, anche cogliendo l'occasione della pandemia, che ha già indotto molti lavoratori "in nero", costretti all'inattività dal rispetto delle misure di confinamento, a fare ricorso al Rdm⁷⁰⁵. Da ultimo, rispetto alle attività lavorative a più

⁷⁰⁵ Cfr. le osservazioni già svolte, in questo senso, *retro*, Capitolo III, par. 6. Il Programma Nazionale di Riforma contempla anche "Politiche di contrasto al lavoro sommerso" (MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza 2020*, cit., p. 69), nell'ambito della Priorità n. 3, relativa alle "Politiche sociali, sostegno alle famiglie e lotta alla povertà". La loro previsione è necessitata, d'altro canto, dalla richiesta, formulata in COMMISSIONE EUROPEA - COM(2019) 512 *final*, *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*, Bruxelles, 5 giugno 2019, d'intensificare gli sforzi in tal senso (Raccomandazione n. 2). Ad essa, invero, ha già fatto eco la COMMISSIONE EUROPEA - SWD(2020) 511 *final*, *Relazione Paese relativa all'Italia 2020*, Bruxelles, 26 febbraio 2020, p. 4, registrando «progressi limitati» nel darle seguito, da parte dell'Italia (entrambi i documenti citati sono reperibili in *Commissione europea*, <https://ec.europa.eu>). Gli impegni, che pure il Governo assume, a riguardo, nel Programma Nazionale di Riforma, consistono, però, esclusivamente, in azioni contro il caporalato. Vi si richiama, in particolare, il *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)*, approvato nel febbraio 2020, che, in effetti, seppure limitatamente al suo ambito di applicazione, contempla, tra gli interventi di sistema e di lungo periodo, «il rafforzamento delle capacità dei Centri per l'impiego (CPI) di offrire servizi di qualità sia ai lavoratori che ai datori di lavoro sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), l'attivazione della piattaforma informatica domanda/offerta di lavoro che, oltre a migliorare la trasparenza dell'intermediazione del lavoro, terrà conto delle specificità del settore agricolo e permetterà di gestire gli elenchi di prenotazione dei lavoratori e l'accompagnamento personalizzato all'inserimento lavorativo» (MINISTERO DEL LAVORO E DELLE

vario titolo prodotte, nel Mezzogiorno, a seguito degli investimenti e altri interventi virtuosi previsti nel “Piano Sud 2030”, può osservarsi che “vincolarli” ad una “occupabilità” mediata dal meccanismo del Rdc consentirebbe di superare le perplessità di ordine costituzionale – precedentemente esposte – circa la “pari congruità” tra una proposta lavorativa che consenta di rimanere nel proprio territorio ed una che, al contrario, comporti l’allontanamento dai legami familiari e dal tessuto sociale di origine o, comunque, di sottoporsi a sacrifici quotidiani, anche in termini di tempi e di costi, per affrontare onerose trasferte⁷⁰⁶.

Certo, per raggiungere tali obiettivi, occorrerebbe, pregiudizialmente, assicurare efficienza e professionalità dei servizi a ciò preposti, caratteri che sono, invece, carenti, allo stato, come pure si è rilevato⁷⁰⁷. A tal fine, il Programma Nazionale di Riforma rilancia la necessità di attuare il Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l’impiego e delle politiche attive del lavoro, già «priorità politica del Programma di Governo»⁷⁰⁸, da realizzare, non solo attraverso il potenziamento delle unità di personale e dei percorsi di professionalizzazione, ma anche per via d’interventi di carattere infrastrutturale⁷⁰⁹.

Il secondo versante del complessivo meccanismo del Rdc, che potremmo sinteticamente qualificare di “presa in carico complessiva dell’individuo”, richiederebbe, invece, un rafforzamento dei servizi sociali territoriali ed una più proficua sinergia tra il loro operato e quello svolto da quei servizi che, nell’ambito dello stesso “sistema” del Rdc, sono propriamente volti all’attuazione di politiche attive per il lavoro.

POLITICHE SOCIALI, *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)*, febbraio 2020, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, www.lavoro.gov.it, p. 26).

⁷⁰⁶ V. le riflessioni condotte a riguardo, *retro*, Capitolo III, par. 5.

⁷⁰⁷ V., *retro*, Capitolo III, parr. 4, 5.

⁷⁰⁸ Impegno richiamato nell’ambito della priorità n. 2 del Programma, dedicata a “Mercato del lavoro, scuola e competenze”: v. MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza 2020*, cit., p. 54.

⁷⁰⁹ In quest’ultimo senso, il Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l’impiego e delle politiche attive del lavoro è stato aggiornato con decreto del Ministro del lavoro e delle Politiche Sociali, recante «Modifiche al Piano straordinario di potenziamento dei centri per l’impiego e delle politiche attive del lavoro», del 22 maggio 2020.

È questo un banco di prova particolarmente problematico e sguarnito di interventi già avviati.

Il Governo, determinato, a questo punto, a «realizzare l'obiettivo più volte condiviso dall'Unione Europea di inclusione attiva e benessere collettivo, in linea con il pilastro europeo dei diritti sociali»⁷¹⁰, delinea lucidamente ciò che occorre per perseguire tale fine, vale a dire «un sistema efficace di erogazione dei servizi sia per integrare le persone nel mercato del lavoro o nei percorsi di formazione e transizione scuola-lavoro, sia per l'erogazione di servizi sociali personalizzati che sappiano coinvolgere effettivamente le persone bisognose»⁷¹¹.

Questo si afferma nel Programma Nazionale di Riforme, nel trattarne nell'ambito delle «Politiche attive del lavoro e centri per l'impiego», e, nella sostanza, lo si ripete – a riprova della stretta interconnessione tra i due aspetti – affrontando il tema nel contesto delle «Politiche di contrasto alla povertà»: «la politica attiva non deve essere intesa solo come condizionalità per l'erogazione del beneficio economico, quanto come diritto, in capo ai soggetti in condizioni di bisogno, ad una presa in carico da parte dei competenti servizi pubblici, in ambito lavorativo o sociale, ai fini del superamento dello stato di bisogno»⁷¹².

Si è già notato quanto la preminente cifra lavoristica del Rdc, rispetto alla cura del disagio sociale (e a differenza della connotazione

⁷¹⁰ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza 2020*, cit., p. 54. L'obiettivo indicato è conforme, in particolare, alla Raccomandazione n. 2, del 2019, del Consiglio europeo, che richiede al nostro Paese 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» (v. COMMISSIONE EUROPEA - COM(2019) 512 final, *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019*, cit.). La COMMISSIONE EUROPEA - SWD(2020) 511 final, *Relazione Paese relativa all'Italia 2020*, cit., p. 4, evidenzia, a sua volta, una (perdurante) scarsa integrazione tra queste due tipologie di politiche. Essa, infatti, registra, a riguardo, solamente «alcuni progressi»; insiste, pertanto, nella raccomandazione di garantirne l'efficace integrazione (*ivi*, p. 21).

⁷¹¹ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza 2020*, cit., p. 54. In questo ambito, come si precisa nel documento, rientrano anche le azioni volte a favorire una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, la riduzione del divario di genere, il potenziamento dei servizi all'infanzia e per la tutela dei *caregiver* (*ibidem*).

⁷¹² MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza 2020*, cit., p. 68.

assunta, in precedenza, dal ReI), abbia comportato una separatezza delle corrispondenti organizzazioni di servizi territoriali (Centri per l'impiego e servizi sociali) che nuoce alla presa in carico unitaria della persona. Tanto va a svantaggio, soprattutto, dei casi che presentano – come spesso avviene e, più frequentemente, nelle situazioni maggiormente marcate dall'esclusione sociale – un bisogno complesso e multidimensionale, che difficilmente viene sciolto, ove affrontato da una singola prospettiva e da un'unica professionalità. La situazione è resa più difficile e gli interventi maggiormente inefficaci da disorganizzazione ed inadeguatezza (strutturali e risalenti) dei servizi deputati ad individuare la tipologia stessa delle necessità, nonché dalla previsione (questa, invece, dovuta alla recente disciplina del Rdc) che l'interazione tra le due dimensioni di essi, quella sociale e quella lavoristica, avvenga attraverso piattaforme digitali⁷¹³.

Il miglioramento dell'organizzazione e delle infrastrutture⁷¹⁴ e la più forte integrazione fra i servizi implicati (appunto, quelli sociali e quelli per il lavoro), perseguiti dall'Esecutivo e resi, ora, concretamente possibili dall'"assistenza" dell'Unione europea, potrebbero garantire il complessivo miglioramento del meccanismo del Rdc. Ne risulterebbe conseguentemente "attenuata" anche quella perdita di "visione unitaria dell'uomo bisognoso" che ci è parso di ravvisare rispetto alla precedente misura del RdI, conseguendone, dunque, una maggiore coerenza col disegno costituzionale di sviluppo pieno della persona. L'attuazione dei valori costituzionali che discende dalla «previa valutazione multidimensionale delle condizioni di individui e famiglie in condizioni di bisogno», parte della disciplina del Rdc, ne giustifica, peraltro, la qualificazione di «livello essenziale delle prestazioni sociali»⁷¹⁵, operata dal decreto-legge istitutivo di

⁷¹³ Per queste considerazioni, già sviluppate, v., *retro*, Capitolo III, par. 5.

⁷¹⁴ Ai fini dell'effettiva realizzazione di quanto previsto nei Patti per il lavoro e nei Patti per l'inclusione sociale, il Governo si ripropone anche di conferire «piena operatività alle due piattaforme digitali», mediante le quali essi vengono gestiti, secondo quanto previsto dalla disciplina del Rdc (MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza 2020*, cit., p. 55).

⁷¹⁵ Come ricorda il MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza 2020*, *ivi*, p. 68, nell'attestare il proposito del Governo di assicurare il funzionamento uniforme, sul territorio nazionale, dei servizi sociali che operano

questa misura, rendendo così doverosa l'opera di rafforzamento dei servizi territoriali che a quella valutazione sono preposti, talché essa possa essere garantita, uniformemente, su tutto il territorio nazionale⁷¹⁶.

Nella fase più acuta della crisi, avrebbe avuto poco senso riflettere su questi elementi di solidarietà capacitante e su come rafforzarli e poco utile sarebbe stato praticarli, quando ai potenziali beneficiari occorreva, urgentemente, tutt'altro. Come sempre accade in situazioni di emergenza, quando la sussistenza stessa è a rischio – aggravata, peraltro, dal timore di perdere la salute o la vita stessa – l'interesse per un piano di promozione delle capacità e delle competenze si affievolisce o svanisce del tutto. Necessitano, piuttosto, in siffatte circostanze, soluzioni rapide a problemi gravi e contingenti. Ad ogni modo, è trascorso troppo poco tempo dall'implementazione dell'ultima misura di contrasto alla povertà e troppa poca pratica si è fatta di essa per poter

nel quadro della disciplina della misura in parola. In effetti, l'4, co. 14, del d.l. n. 4/2019, stabilisce che «il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale e i sostegni in essi previsti, nonché la valutazione multidimensionale che eventualmente li precede, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente». Lo si è già rimarcato e considerato, *retro*, Capitolo III, par. 5, e, ancora prima, *retro*, Capitolo III, par. 4, si sono svolte riflessioni riguardo all'analoga qualificazione fissata nella disciplina del Rel.

⁷¹⁶ Una particolare preoccupazione per l'impatto del Rdc sui servizi preposti alla sua attuazione, anche considerato il divario tra le loro prestazioni nelle varie parti del territorio, risultava centrale nell'analisi dello stato del nostro Paese, a base delle raccomandazioni rivolte all'Italia, nel 2019, dal Consiglio europeo. Nel documento della COMMISSIONE EUROPEA - COM(2019) 512 *final*, *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019*, cit., p. 6, si legge, infatti, che la riforma introdotta dalla disciplina del Rdc «potrebbe risultare di difficile attuazione e costituire un onere considerevole per la pubblica amministrazione, gravando soprattutto sui servizi per l'impiego e i servizi sociali. La sua incidenza effettiva dipenderà dall'efficacia delle politiche volte a integrare le persone nel mercato del lavoro o nei percorsi di formazione, dalla disponibilità di servizi sociali personalizzati e dai controlli. In particolare, l'effettiva capacità di coinvolgere le persone più bisognose influirà sull'impatto del nuovo regime sulla riduzione della povertà e dell'esclusione sociale» (corsivi nostri). Ancora, «l'efficienza complessiva dei servizi pubblici per l'impiego e la loro capacità di trovare posti di lavoro per i disoccupati restano modeste, le prestazioni variano notevolmente tra le regioni e l'integrazione con le politiche sociali ed educative è limitata» (*ivi*, p. 7; corsivi nostri).

avanzare, in merito alla sua bontà ed efficacia, delle valutazioni *causa cognita*⁷¹⁷.

Può dirsi comunque segnata una traccia, sebbene abbia avuto un breve corso, fino ad oggi, essendosi presto, improvvisa, affacciata su un'emergenza di portata mondiale, che ha sopravanzato lo *status quo* di ogni decisione e comportamento. Adesso, però, sembra opportuno che essa si riconnetta al piano italiano di rilancio post-pandemico (anche più fortemente di quanto ipotizzato dall'Esecutivo), per trovarvi un pieno dispiegamento e, al contempo, per piegarlo all'esigenza primaria – anche nell'emergenza e a partire da essa (ovvero, con l'occasione di essa) – di ridurre le diseguaglianze, nel rispetto degli individui e della loro dignità sociale.

L'auspicio è, dunque, che la ripresa riesca a tenere assieme produttività ed inclusione, occupazione lavorativa ed interventi personalizzati sul disagio, investimenti e riorganizzazione dei servizi sociali, cura della salute quanto del benessere, migliore allocazione delle risorse e importanza delle relazioni familiari e sociali: la povertà, insomma, nella sua complessità.

Affinché ciò si realizzi, conviene, però, anche auspicare che, complici le valutazioni e le verifiche spettanti all'Unione europea⁷¹⁸, il Pro-

⁷¹⁷ Anche nel Programma Nazionale di Riforma si pone il problema del monitoraggio dell'andamento del Rdc, reso difficile dal suo breve corso, peraltro sostanzialmente interrotto (e deviato) dal sovvenire della pandemia. In esso si assume, infatti, che, «a distanza di un anno dalla sua introduzione, si dovrà valutare l'efficienza e l'efficacia del RdC e cercare di introdurre i necessari miglioramenti. Appare chiaro che l'attuale crisi pandemica ne ha complicato la valutazione ed enfatizzerà il ruolo dello strumento come sostegno alla povertà ma in futuro dovrà essere valutato come sia stato in grado di cambiare lo *status* lavorativo del percettore e se il processo di reinserimento formativo sia stato efficace» (MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza 2020*, cit., p. 68). Va ricordato, a riguardo, che, per disposizione del cd. decreto Cura Italia, prima, e di quello cd. Rilancio, dopo, per un periodo complessivo di quattro mesi, in considerazione della condizione di emergenza sul territorio nazionale a causa del virus Covid-19 e delle misure adottate allo scopo di contrastarne la diffusione, sono stati sospesi gli obblighi connessi alla fruizione del Rdc e le misure di condizionalità (nonché i relativi termini), ferma restando l'erogazione dei benefici economici.

⁷¹⁸ Come previste, riguardo ai Piani per la ripresa e la resilienza che saranno presentati dagli Stati membri, dalla COMMISSIONE EUROPEA - COM(2020) 408, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio*, cit., in particolare, all'Articolo

gramma Nazionale di Riforma⁷¹⁹ (e il *Recovery Plan*, che ne costituirà lo sviluppo) non rimanga, come, invero, adesso appare⁷²⁰, l'ennesimo "libro dei sogni".

lo 16, sulla «Valutazione della Commissione», all'Articolo 17, sulla «Decisione della Commissione», all'Articolo 18, sulla «Modifica del piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro», all'Articolo 19, infine, relativo alle «Regole sul pagamento, sulla sospensione e sull'annullamento dei contributi finanziari».

⁷¹⁹ Sul quale si arrestano, temporalmente, le nostre riflessioni.

⁷²⁰ Il Programma Nazionale di Riforma è stato Definito «verboso» da T. BOERI, R. PEROTTI, *Recovery Fund, la concretezza che manca all'Italia*, 23 luglio 2020, in *Rep.*, <https://rep.repubblica.it>, per contenere «tante vaghe dichiarazioni di principio», ma essere privo di concretezza. In esso si ritrova «di tutto e di più: la riforma fiscale, la lotta all'evasione, lo sport e il *family act*: è un programma di legislatura che ha poco a che fare con il Recovery Fund e le raccomandazioni della Commissione che saranno determinanti per l'accesso ai fondi. Eppure un pur ben fatto ci avrebbe rafforzato nel negoziato con l'Europa, che voleva essere rassicurata sulla nostra capacità di spendere bene le risorse; e sarebbe stato uno strumento per cambiare gli stereotipi diffusi sulla qualità della nostra classe dirigente».

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano INA-Casa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002.
- ADAMO U., *Reddito di cittadinanza: profili di irragionevolezza della disciplina, fra discriminazioni, sanzioni e limitazioni*, in *La cittadinanza europea*, n. 1/2019.
- AGOSTINI C., *Povert  e crisi economica: chi paga il prezzo pi  alto?*, 23 giugno 2016, reperibile in *Percorsi di Secondo Welfare*, www.secondowelfare.it.
- AGOSTINI C., *Secondo welfare e lotta alla povert . Un'arena di policy sempre pi  articolata*, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2017.
- AGOSTINI C., BANDERA L., *Vogliamo combattere seriamente la povert ? Lo strumento per farlo c'  gi : si chiama Reddito di Inclusione*, 18 ottobre 2018, reperibile in *Percorsi di secondo welfare*, www.secondowelfare.it.
- AGR  A. S., Sub Art. 3, 1  comma. *Principi fondamentali. Art. 1-12*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca G., fondato da Branca G. e continuato da Pizzorusso A., Zanichelli, Bologna - Soc. ed. del Foro italiano, Roma, 1975.
- AINIS M., *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in Bin R., Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P. (a cura di), *La parit  dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003.
- ALAIMO A., *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*. The "reddito di cittadinanza" between right to social assistance and activation duties. In search of an ideal-typical model of inclusion strategy, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 2/2019.
- ALBANESE A., *Diritto all'assistenza e diritti sociali. Intervento pubblico e attivit  dei privati*, Milano, Giuffr , 2007.
- ALBERGANTI G., *La repubblica deve dare pane e lavoro: discorso pronunciato all'Assemblea Costituente nella seduta del 20 luglio 1946*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma [1946?].

- ALES E., *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 147/2015.
- ALLENA M., *Gli studenti*, in Codini E., Fossati A., Frego Luppi S. A. (a cura di), *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2019.
- AMIRANTE C., *La dignità dell'uomo nella Legge Fondamentale di Bonn e nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1971.
- AMOROSO G., *Interpretazione adeguatrice e condizione di ammissibilità della questione incidentale di costituzionalità*, in *Il Foro italiano*, n. 9/2017, Parte I.
- ANASTASIA S., *Un'età dei diritti? La nuova giurisprudenza sui limiti al potere punitivo e le sue possibili declinazioni*, in *Archivio penale*, n. 2/2014.
- ANZON A., *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1992.
- APOSTOLI A., *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019.
- ARNESON R., *Liberalism, Distributive Subjectivism, and Equal Opportunity for Welfare*, in *Philosophy and Public Affairs*, n. 56/1989.
- ASCOLI U., *Le caratteristiche fondamentali del Welfare State italiano*, in Sorba C. (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea. Atti del Convegno annuale SISSCO, Padova, 2-3 dicembre 1999*, Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Direzione Generale per gli Archivi, Roma, 2002.
- ATRIPALDI V., *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1974.
- BAGGIO A. M., *Un politico fra la gente*, in *Città nuova*, n. 15-16/2005.
- BALAGUER CALLEJÓN F., *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna*, reperibile in *Università degli Studi di Enna "Kore"*, www.unikore.it.
- BALANDI G. G., *Il lavoro e i suoi diritti nella Costituzione*, in Pugiotto A. (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Jovene, Napoli, 2013.
- BALANDI G. G., BUOSO S., *Legalità e circolazione delle risorse nella sicurezza sociale*, in Gottardi D. (a cura di), *Legal frame work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Giappichelli, Torino, 2016.

- BALBONI E., *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, n. 6/2003.
- BALBONI E., *Il nome e la cosa. Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Jovene, Napoli, 2005.
- BALBONI E., BARONI B., MATTIONI A., PASTORI G. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003.
- BALDASSARRE A., voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Istituto Treccani, Roma, 1989.
- BALDINI M., *Perché aumenta la disuguaglianza in Italia*, 27 marzo 2018, reperibile in *lavoce.info*, www.lavoce.info.
- BALLESTRERO M. V., *Reddito senza lavoro, lavoro senza reddito*. Income without work and work without income, in *Teoria politica*, n. 9/2019.
- BANERJEE A. V., DUFLO E., *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, PublicAffairs, New York, 2011 (trad. it.: *L'economia dei poveri. Capire la vera natura della povertà per combatterla*, Feltrinelli, Milano, 2020).
- BARBERA A., *Pari dignità sociale e valore della persona umana nello studio del diritto di libertà personale*, in *Iustitia*, 1962.
- BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1987⁵.
- BARLETTA R., *Ipotesi di un Reddito Minimo Garantito. Dalla Commissione Onofri al Reddito di Dignità della Regione Puglia: venti anni di sperimentazioni*, in *GiustAmm*, n. 5/2017.
- BAROLINI A., *Austerità, le conseguenze di dieci anni di crisi in Europa e nel mondo*, 22 agosto 2018, reperibile in *Lifegate*, <https://www.lifegate.it>.
- BASSANINI F., PERRUCCI A., *Tutela della concorrenza e regolazione dei mercati digitali*, in *Rivista di Politica economica*, n. 1/2020.
- BASSO L., *Giustizia e potere*, in *Quale giustizia*, n. 11-12/1971.
- BASSO L., *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. IV: *Aspetti del sistema costituzionale*, Vallecchi, Firenze, 1969.
- BELLETTI M., *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020.
- BELLETTI M., *La questione della tutela del nucleo essenziale dei diritti nel nuovo assetto autonomistico*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2010.

- BELLETTI M., *Le Regioni "figlie di un Dio minore". L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013.
- BELLOCCI M., PASSAGLIA P. (a cura di), *La dignità dell'uomo quale principio costituzionale. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese*, Roma, Palazzo della Consulta, 30 settembre - 1° ottobre 2007, reperibile in *Corte costituzionale*, www.cortecostituzionale.it.
- BELLONI SONZOGNI A., *Per una storia della previdenza sociale in Italia*, in *Sanità, Scienza e Storia*, n. 1/1987.
- BENASSI D., MINGIONE E., *Testing the Reddito Minimo di Inserimento in the Italian Welfare System*, in Standing G. (ed.), *Minimum Income Schemes in Europe*, International Labour Office, Geneva, 2003.
- BENASSI D., PALVARINI P., *La povertà in Italia. Dimensioni, caratteristiche, politiche*, Cendon, Trieste, 2013.
- BENINI R., *Reti del lavoro e del welfare tra politiche pubbliche e necessità di riforma*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione - Studi di teoria e ricerca sociale*, n. 4/2019.
- BENVENUTI F., *In re: Stato del benessere v. benessere di Stato*, in *Diritto e società*, n. 1/1984, anche in Id., *Scritti giuridici*, vol. V: *Articoli ed altri scritti* (1984-1999), Milano, 2006.
- BENVENUTI M., *Brevi considerazioni intorno al ricorso all'argomento della crisi economica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2013.
- BENVENUTI M., *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.
- BENVENUTI M., voce *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg., UTET, Torino, 2012.
- BENVENUTI M., *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in Iadicicco M. P., Nuzzo V. (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, n. 2/2016.
- BERGO M., *Il diritto sociale frammentato. Principio di sussidiarietà e assistenza sociale*, Cedam, Padova, 2013.
- BERLIRI C., MARINI A., *Il "cantierie REI" e la collaborazione con i territori*, in CARITAS ITALIANA, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli, Bologna, 2018.

- BERTI G., Sub Art. 5. *Principi fondamentali*. Art. 1-12, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca G., fondato da Branca G. e continuato da Pizzorusso A., Zanichelli, Bologna - Soc. ed. del Foro italiano, Roma, 1975.
- BIANCO G., *Persona e diritto alla salute*, CEDAM, Padova, 2018.
- BIFULCO D., *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2003.
- BILANCIA F., *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2010.
- BILE F., *Legittimità costituzionale della costituzione coattiva del rapporto di lavoro*, in *Giustizia civile*, n. 3/1960.
- BIN R., *Corsi universitari solo in inglese?*, 7 marzo 2017, reperibile in *laCostituzione.it*, www.lacostituzione.it.
- BIN R., *Un nuovo problema per il Presidente Mattarella: si può introdurre il reddito di cittadinanza con un decreto-legge?*, reperibile in *lacostituzione.info*, www.lacostituzione.info.
- BIN R., DONATI D., PITRUZZELLA G., *Lineamenti di diritto pubblico per i servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2017².
- BIONDI DAL MONTE F., *Quale cittadinanza per il «Reddito di cittadinanza»?*, in Innocenti E., Rossi E., Vivaldi E. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna, 2019.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., voce *Diritti sociali*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. V, UTET, Torino, 1968.
- BOBBIO N., *Sui diritti sociali*, in Neppi Modona G. (a cura di), *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Einaudi, Torino, 1996.
- BOERI T., PEROTTI R., *Recovery Fund, la concretezza che manca all'Italia*, 23 luglio 2020, in *Rep.*, <https://rep.repubblica.it>.
- BOGGERO G., *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, in *Amministrare*, n. 1/2014.
- BONIFACIO F. P., *Il lavoro fondamento della Repubblica democratica*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969.
- BOSCO N., *La povertà economica in Italia. Dati, risultanze empiriche, tendenze*, in *Quaderni di sociologia*, n. 17/1998.
- BOTRUGNO C., *Aspettando che sia diritto: lo strano caso del diritto all'assistenza sociale tra esigibilità formale e inesigibilità materiale*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 1/2020.

- BOZZA P., *Reddito minimo e welfare multilivello*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4/2011.
- BRAGHIN P., *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Inchiesta sulla miseria in Italia (1951-1952). Materiali della Commissione parlamentare*, Einaudi, Torino, 1978.
- BRANDOLINI A., *La disuguaglianza di reddito in Italia nell'ultimo decennio*, in *Stato e mercato*, n. 74/2005.
- BRANDOLINI A., SARACENO C., *Introduzione* a Id. (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- BRONDI V., *La beneficenza legale*, in Orlando V. E. (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, vol. VIII, Società Editrice Libreria, Milano, 1905.
- BRONZINI G., *Il diritto a un reddito di base*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2017.
- BRONZINI G., *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2014.
- BRONZINI G., *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2011.
- BRUNELLI G., *Ancora attuale. Le ragioni giuridiche della perdurante vitalità della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013.
- BRUNELLI G., *Le «quote» riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, n. 3/2001.
- BRUNELLI G., *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni*, n. 5/2003.
- BURDEAU G., *La démocratie. Essai synthétique*, Office de Publicité, Bruxelles, 1956.
- CABIDDU M. A., *La sentenza costituzionale n. 42 del 2017: difesa della lingua italiana dalla globalizzazione*, in *Studium iuris*, n. 11/2017.
- CAFFÈ F., *Premessa* a O'CONNOR J., *The fiscal crisis of the state*, St. Martin's Press, New York, 1973 (trad. it.: *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino, 1979).
- CAFIERO S., *Continuità e discontinuità fra meridionalismo classico e nuovo meridionalismo*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 2/1997.
- CAFIERO S., *Tradizione e attualità del meridionalismo*, Il Mulino, Bologna, 1989.

- CALAMANDREI P., *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da Piero Calamandrei e Alessandro Levi, Barbera, vol. I, Firenze, 1950.
- CALAMANDREI P., *Discorso sulla Costituzione*, 26 gennaio 1955, reperibile in *Istituto Storico Grossetano della Resistenza e dell'Età Contemporanea*, www.isgrec.it.
- CALAMANDREI P., *Introduzione storica sulla Costituente*, in *Commentario sistematico alla Costituzione*, diretto da Piero Calamandrei e Alessandro Levi, vol. I, Barbera, Firenze, 1950.
- CALZA BINI P., LUCCARINI S., *La disarticolazione delle politiche del lavoro tra spinte europee, quadro nazionale e impulsi locali*, in Kazepov Y., Barberis E. (a cura di), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma, 2013.
- CAMERLENGO Q., *Costituzione e promozione sociale*, Il Mulino, Bologna, 2013 (versione e-book).
- CAMERLENGO Q., *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio AIC*, n. 1-2/2019.
- CAMERLENGO Q., *Istruzione universitaria, primato della lingua italiana, eguaglianza sostanziale (intorno ad un profilo della sentenza n. 42 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 2017.
- CANDIDO A., *LIVEAS o non LIVEAS. Il diritto all'assistenza e la riforma dell'ISEE in due pronunce discordanti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2012.
- CARACCILO M. A., *Coronavirus: si ferma anche la giustizia tributaria*, reperibile in *IPSOA*, www.ipsoa.it.
- CARAVITA DI TORITTO B., Sub Art. 3, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di Crisafulli V. e Paladin L., Cedam, Padova, 1990.
- CARAVITA DI TORITTO B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984.
- CARETTI P., CARDONE A., *Il valore costituzionale del principio di ufficialità della lingua italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2017.
- CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2017.
- CARLASSARE L., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismi.it*, n. 3/2015.

- CARLASSARE L., *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1995.
- CARLASSARE L., *L'art. 32 della Costituzione e il suo significato*, in ALESSI R. (a cura di), *L'amministrazione sanitaria. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Milano, 1967.
- CARLASSARE L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013.
- CARROZZA P., *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in Campedelli M., Carrozza P., Pepino L. (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- CARTA R., *La lingua come elemento identitario e vettore di trasmissione di cultura tra esigenze di internazionalizzazione e autonomia universitaria: nota a margine della sentenza 42 del 2017 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 2018.
- CASADEI T., *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze University Press, Firenze, 2012.
- CASADEI T., *Oltre lo Stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul reddito di cittadinanza*, in *Quaderni fiorentini*, n. 46/2017: *Giuristi e Stato sociale*.
- CASAMASSIMA V., *Reddito "di cittadinanza" e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020.
- CASAMASSIMA V., VIVALDI E., *Ius existientiae e politiche di contrasto della povertà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018.
- CASAVOLA F. P., *Genesi e valore del welfare State*, in *Studium*, 1994.
- CASAVOLA CAROLI H., *Dignità della persona e diritto al minimo vitale nello Stato sociale tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2011.
- CASELLI D., *La realtà della povertà in Italia*, in CARITAS ITALIANA, *Dopo la crisi, costruire il Welfare. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2015*, reperibile in *Caritas Italiana*, www.caritas.it.
- CASSESE S., *L'azione pubblica per rimediare alla povertà*, paper presentato al Convegno su "La povertà. Profili storici. Principi costituzionali. Ordine positivi", svoltosi il 31 luglio - 1° giugno 2019, presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma «Sapienza».
- CASSESE S., *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le Carte e la Storia*, n. 1/2017.

- CASTALDI A., *Dall'assistenza ai servizi sociali*, Edizioni delle autonomie, Roma, 1982.
- CATERINI E., *Non si nasce per essere poveri*, Pacini, Pisa, 2019.
- CATTARINO G., *Nota redazionale alla sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 1998*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1998.
- CAVINO M., *Il diritto-dovere al lavoro* in Marone F. (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Collana del Gruppo di Pisa, Atti del Seminario di Napoli - 19 ottobre 2018, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.
- CERRETA M., *L'invalidità pensionabile fra Corte costituzionale e riforma legislativa*, in *Il diritto del lavoro*, n. 2/1984.
- CERRINA FERONI G., *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2020.
- CERRINA FERONI G., *Ripensare la democrazia rappresentativa. Al di là del "mito" populista*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 2/2019.
- CERRUTI T., *La tutela del diritto ad un cibo adeguato nella Costituzione italiana*, in CERRINA FERONI G., FROSINI T. E., MEZZETTI L., PETRILLO P. L. (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. I, t. II, 2016, reperibile in Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, www.cesifin.it.
- CERULLI IRELLI V., *La lotta alla povertà come politica pubblica*, *Relazione letta al 54° Convegno nazionale dell'Unione giuristi cattolici*, Roma, 6-8 dicembre 2004, reperibile in *Astrid*, www.astrid-online.it.
- CERULLI IRELLI V., voce *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, vol. XII (agg.), Istituto Treccani, Roma, 2004.
- CHIEFFI L., *L'effettività del principio di eguaglianza negli ordinamenti politici: il sistema italiano*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2005.
- CHIOLA G., *Il coronavirus e la rivolta nelle carceri italiane*, 1° aprile 2020, in federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19.
- CIARLO P., *La partecipazione dei lavoratori alla determinazione dell'indirizzo politico. Sciopero e sindacato*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 4/1977.
- CINELLI M., *Il welfare al tempo della pandemia. Note a margine, pensando al dopo*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2020.
- CINELLI M., *La Corte costituzionale ha posto la parola "fine" all'annoso problema del rischio precostituito?*, in *Giustizia civile*, n. 1/1983.

- CIPRIANI F., *Il patrocinio dei non abbienti in Italia*, in *Foro italiano*, 1994, Parte V.
- COCCO G., *I livelli essenziali delle prestazioni*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2005.
- COCOZZA V., *A proposito della lingua italiana nelle Università (sentenza n. 42 del 2017): l'interpretazione conforme è un adempimento solo formale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2017.
- CODINI E., *Evoluzione storica della disciplina*, in Codini E., Fossati A., Frego Luppi S. A. (a cura di), *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2019⁴.
- COLAIANNI N., *Mendicità e solidarietà*, in *Foro italiano*, 1996, Parte I.
- CONTE L., *Le Raccomandazioni di etica clinica della SIAARTI. Profili di interesse costituzionale*, 1° aprile 2020, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19.
- COPPI F., *Osservazione sui "reati di sospetto" e, in particolare, sul "possesso ingiustificato di valori"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968.
- CORSO G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, n. 3/1981.
- CORTESE F., *Continua la razionalizzazione della disciplina statale in materia di sicurezza urbana: la Corte costituzionale e le ronde, tra ordine pubblico e disagio sociale*, in *Le Regioni*, n. 5/2011.
- COSSIGNANI F., *Il processo civile ai tempi del coronavirus*, reperibile in *Treccani - Diritto*, www.treccani.it.
- CRESTANI F., *La famiglia*, in Codini E., Fossati A., Frego Luppi S. A. (a cura di), *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2019.
- CRISAFULLI V., *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952.
- CRISAFULLI V., *Libertà costituzionale di accattonaggio? Questione di costituzionalità o questione di interpretazione ed applicazione di norme*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1964.
- D'ALOIA A., *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2003.
- D'ALOIA A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002.
- D'ALOIA A., *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in Id. (a cura di), *Diritti e Costituzione*.

- Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003.
- D'AMELIO S., voce *Beneficenza e assistenza*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. II, 1964, Utet, Torino.
- D'AMICO G., *Stato e persona. Autonomia individuale e comunità politica*, in Cortese F., Caruso C., Rossi S. (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, FrancoAngeli, Milano, 2018.
- D'AMICO M., *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Rivista del Gruppo Pisa*, n. 2/2020.
- D'ANDREA A., *Il lavoro resta sempre un diritto fondamentale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011.
- D'ANDREA A., *La crisi dello Stato liberale e l'avvento della democrazia sociale in Italia*, in Barbieri C. (a cura di), *Apud nos in Westminster. Libertà personale e tutela costituzionale*, Promodis, Brescia, 1995.
- D'ONGHIA M., *Dall'assistenza sociale a un nuovo modello di politiche sociali. Mutamenti e sfide del sistema italiano*. From social assistance to a new model of social policies. Changes and challenges of the italian system, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 2/2019.
- D'ONGHIA M., *Misure regionali anticrisi*, in Vandelli L., Bassanini F. (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, il Mulino, Bologna, 2012.
- D'ORLANDO E., *La crisi economico-finanziaria e le risposte della Wirtschaftsverfassung: cultura della stabilità e principi democratico e sociale quali paradigmi del sistema economico, nazionale ed europeo*, in Cerrina Feroni G., Ferrari G. F. (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2012.
- DAHRENDORF R., *Quadrare il cerchio*, Laterza, Bari-Roma, 1995.
- DE ANGELIS M., PAGLIARELLA M. C., ROSANO A., VAN WOLLEGHEM P. G., *Un anno di Reddito di inclusione. Target, beneficiari e distribuzione delle risorse*, in *SINAPPSI*, n. 1-2/2019.
- DE BONI C., *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte I: Da inizio secolo alla seconda guerra mondiale*, Firenze University press, Borgo Albizi, 2009.
- DE BORTOLI F., GIOVANNINI E., *L'Europa, i fondi (ma ai giovani chi ci pensa?)*, in *L'Economia del Corriere della Sera*, n. 30/2020.
- DE CAPITTE N., *Povertà in attesa: risposte adeguate a una realtà in cambiamento*, in *Menabò*, n. 92/2018.

- DE FAZI S., PIANO R. (a cura di), *Verso una riforma dei servizi per l'impiego. Analisi e proposte strategiche alla luce degli scenari futuri*, in *I documenti delle Acli. Dossier*, n. 10/2018.
- DE LUCIA L., *La costituzionalizzazione del diritto amministrativo italiano nella crisi economica e istituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 1/2019.
- DE MARCO A., *Sintesi dei lavori della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (commissione Onofri)*, reperibile in Astrid, www.astrid-online.it.
- DE MARCO E., *Introduzione alla eguaglianza digitale*, in Id. (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Giuffrè, Milano, 2008.
- DE MICHIEL F., *Il Reddito di cittadinanza: beneficiari, requisiti oggettivi, principio di condizionalità. Discrasie tra mezzi e fini*, in Innocenti E., Rossi E., Vivaldi E. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna, 2019.
- DE NES M., *Fondi statali vincolati in materie regionali: una giurisprudenza (im)prevedibile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2014.
- DE PINTO A. G., *Il Real Albergo dei poveri di Napoli. Dall'emarginazione all'assistenza (secc. XVIII-XIX)*, Cacucci, Bari, 2013.
- DE SANTIS V., *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle regioni*, Giappichelli, Torino, 2013.
- DE SIMONE S., *Intorno alla gratuità della scuola dell'obbligo*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1967.
- DEFFENU A., *Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, in *Le Regioni*, n. 5/2003.
- DELL'AQUILA C., RANIERI A., *Dal Reddito Minimo di Inserimento al Reddito di Ultima Istanza: una valutazione del potenziale impatto finanziario e degli effetti distributivi della nuova misura*, in *Rassegna italiana di valutazione*, n. 30/2004.
- DELLA BELLA A., *Emergenza COVID e 41 bis: tra tutela dei diritti fondamentali, esigenze di prevenzione e responsabilità politiche*, 1° maggio 2020, in *Sistema Penale*.
- DELLA CASA F., *La Corte costituzionale corregge l'automatismo del ricovero provvisorio nella struttura manicomiale promuovendo la libertà vigilata al rango di alternativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2004.
- DELLA MORTE M., *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, FrancoAngeli, Milano, 2012.

- DELLEDONNE G., *GERMANIA: «Minimo vitale» e Stato sociale in una recente pronuncia del Tribunale costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 2010.
- DELSIGNORE M., *I servizi sociali nella crisi economia*, in *Diritto amministrativo*, n. 3/2018.
- DEMARIA G., *Verso l'avvento dello stato sociale moderno*, in *Giornale degli economisti e Annali di economia*, N.s., n. 1-2 (gennaio/febbraio 1943 - gennaio/febbraio 1946), Anno V.
- DI DOMENICO M., *La crisi del Covid-19 e la risposta dell'Unione Europea*, 6 aprile 2020, reperibile in *IUS in itinere*, www.iusinitinere.it.
- DI NUCCI L., *Alle origini dello stato sociale nell'Italia repubblicana. La ricezione del Piano Beveridge e il dibattito nella Costituente*, in SOCIETÀ ITALIANA PER LO STUDIO DELLA STORIA CONTEMPORANEA, *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea. Atti del Convegno annuale SISSCO, Padova, 2-3 dicembre 1999, Quaderni della Rassegna degli Archivi di Stato*, n. 101, a cura di Sorba C., Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Direzione Generale per gli Archivi, Roma, 2002.
- DICKMANN R., *La Corte amplia la portata del principio di continuità (osservazioni a Corte cost.)*, in *federalismi.it*, n. 2/2004.
- DOGLIOTTI M., *Diritti della persona ed emarginazione: minori, anziani, handicappati*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 4/1987.
- DOVERE S., SALVATI A., *Lavoro «nero» e irregolare. Percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2011.
- DRIGO C., *Il ruolo degli enti locali nell'implementazione del "diritto al cibo adeguato"*, in CERRINA FERONI G., FROSINI T. E., MEZZETTI L., PETRILLO P. L. (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. I, t. II, 2016, reperibile in Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, www.cesifin.it.
- ELIA L., *Si può rinunciare allo «Stato sociale»?* , in Artoni R., Bettinelli E. (a cura di), *Povertà e Stato*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 1987.
- ELIA L., BUSIA G., voce *Stato democratico*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. XV, UTET, Torino, 1999.
- ENGELS F., *Die Lage der arbeitenden Klasse in England*, Lipsia, 1845 (trad. it.: *La situazione della classe operaia in Inghilterra*, Editori riuniti, Roma, 1978).

- ESPOSITO C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1948, anche in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954.
- ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954.
- ESPOSITO C., *Note esegetiche sull'art. 44 della Costituzione*, in *Rivista di diritto agrario*, 1949, anche in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954.
- FARINA B., *La sperimentazione dei nuovi modelli di condizionalità dell'Unione Europea*, in *Annali 2013-2015*, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Napoli, 2017.
- FATTIBENE R., *Sviluppo tecnologico e dimensione sociale nell'Unione Europea*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1-2/2002.
- FERRAJOLI L., *Articolo uno: lavoro e sovranità popolare*, in Baldissara L., Battini M. (a cura di), *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Feltrinelli, Milano, 2017.
- FERRARA G., *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in Zangari G. (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1974.
- FERRARI V., *La pensione di invalidità fra Codice civile e sicurezza sociale*, in *Il Foro italiano*, 1983, Parte I.
- FERRERA M., *Secondo welfare: perché? Una introduzione*, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia: 2013*, novembre 2013, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2013.
- FIDELIO L., NATALE A., *Emergenza COVID-19 e giudizio penale di merito: un catalogo (incompleto) dei problemi*, 16 aprile 2020, in *Questione Giustizia*.
- FINIZIO M., *Dieci discorsi sul welfare. Visto da dentro. Tracce per una discussione nuova*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005.
- FIOCOCCO G., *Il ritorno delle inchieste sociali nel Parlamento repubblicano (1946-1954)*, in *Italia contemporanea*, n. 232/2003.
- FIOCOCCO G., *L'Italia prima del miracolo economico. L'inchiesta parlamentare sulla miseria 1951-1954*, Piero Lacaita, Manduria, 2004.
- FIORITO R., *Obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 2/1968.
- FORLIVESI M., *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un'interazione possibile?*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4/2018.

- FOSSATI A., *La trasformazione delle IPAB*, in Codini E., Fossati A., Frego Luppi S. A., *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2017.
- FRANCHI SCARSELLI G., *Le persone condannate a pene detentive*, in Codini E., Fossati A., Frego Luppi S. A. (a cura di), *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2019⁴.
- FREGO LUPPI S. A., *Le fonti*, in CODINI E., FOSSATI A., FREGO LUPPI S. A. (a cura di), *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2019.
- FRIGNATO S., *Nuovo significato del lavoro nella società post-industriale*, in *Rassegna CNOS*, n. 1/1995.
- FRONTANI A., *La questione del pane nel secondo dopoguerra in Italia*, in *Rivista di Storia dell'Agricoltura*, n. 1/2004.
- FROSINI T. E., *La modifica dell'art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, 17 marzo 2003, reperibile in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- GAETA L. (a cura di), *Prima di tutto il lavoro: la costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Ediesse, Roma, 2014.
- GALEOTTI S., *Il valore della solidarietà*, in AA.VV., *Liber amicorum. In onore di Vittorio Frosini*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1999.
- GALLETTA D.-U., *Internazionalizzazione degli Atenei e corsi di studio in lingua straniera: fra conseguenze 'a sistema del contenzioso' sui corsi 'solo in inglese' al Politecnico di Milano e possibili scenari futuri*, in *federalismi.it*, n. 4/2018.
- GALLETTA D.-U., *Internazionalizzazione degli Atenei e tutela dei principi costituzionali del primato della lingua italiana, della parità nell'accesso all'istruzione universitaria e della libertà di insegnamento: alla ricerca del punto di equilibrio (commento a Corte cost., sentenza 2017/42)*, in *Giustamm*, n. 3/2017.
- GALLI G., *La miseria in Italia: dell'inchiesta parlamentare*, ANEA, Milano, s.d.
- GALLIANI D., *L'accessibilità ai siti internet delle pubbliche amministrazioni e la cd. "legge Stanca"*, in De Marco E. (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Giuffrè, Milano, 2008.
- GALLO B., *Assunzione di persone beneficiarie del reddito di cittadinanza*, in *Guida alle paghe*, n. 12/2019.
- GALLO G., SCICCHITANO S., *Reddito di cittadinanza e disponibilità a trasferirsi per lavoro*, in *SINAPPSI*, n. 1-2/2019.

- GAMBARDELLA D., MORLICCHIO E., RAGOZINI G., *Il Reddito di cittadinanza campano e il caso Napoli*, in Brandolini A., Saraceno C. (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- GAMBARDELLA F., *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 1/2017.
- GAMBINO S., "Costituzione, reddito minimo garantito, pilastro europeo dei diritti sociali": osservazioni introduttive, in *Cittadinanza europea*, n. 1/2019.
- GENOVESE U., MOBILIA F., *Morire in carcere, morire di carcere*, in AA.VV., *Cronache autoptiche. La vita di una società attraverso le autopsie dei suoi cittadini*, Maggioli, Rimini, 2011.
- GENTILE S. L., *Analisi soltanto giuridica del reddito di cittadinanza*, in *Foro italiano*, 2019, Parte V.
- GENTILUCCI P., *Le grinfie del coronavirus anche sulla giustizia amministrativa e quella contabile*, 2 aprile 2020, reperibile in *diritto.it*, *www.diritto.it*.
- GIAMPAOLI G., *Sulla fornitura gratuita di libri agli alunni della scuola elementare*, in *La Scuola positiva*, 1967.
- GIANFORMAGGIO L., *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in costituzione*, in Bin R., Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P. (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003.
- GIANNINI M. S., *Costituzione e Stato pluriclasse*, Intervista a cura di Corradini D., in *Scritti*, vol. VII, 1977-1983, Giuffrè, Milano, 2005.
- GIANNINI M. S., *Istituzioni sociali e Costituzione*, in Artoni R., Bettinelli E. (a cura di), *Povertà e Stato*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 1987.
- GIANNINI M. S., *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n. 1-2/1949.
- GIORGIS A., *Sub Art. 3, 2° comma*, vol I: Artt. 1-54, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., UTET, Torino, 2006.
- GIORGIS A., *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999.
- GIRELLI F., *Diritto fondamentale all'istruzione dei disabili e fratelli di persone con disabilità*, oggi, 17 settembre 2012, reperibile in *Eius*, *www.eius.it*.

- GIRELLI F., *Disabili a scuola: il Consiglio di Stato “segue” la Consulta*, 9 novembre 2010, in *Sintesi Dialettica*.
- GIUBBONI S., *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica*, in *La cittadinanza europea*, n. 2/2019.
- GIUBBONI S., *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2014.
- GIUBBONI S., *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT, n. 401/2019.
- GIUBBONI S., PIOGGIA A., *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2015.
- GIUFFRÈ F., *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002.
- GLIATTA M. A., *Le misure di sostegno al reddito nel sistema costituzionale di garanzia sociale*, in Marone F. (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Collana del Gruppo di Pisa, Atti del Seminario di Napoli - 19 ottobre 2018, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.
- GOBBIN V., *Reddito di cittadinanza, i progetti utili alla collettività (P.U.C.)*, 6 settembre 2020, reperibile in *Altalex*, www.altalex.com.
- GORGOLINI L., *L'Italia in movimento. Storia sociale degli anni Cinquanta*, Mondadori, Milano-Torino, 2013 (versione e-book).
- GORI C., *A dieci anni dall’approvazione della l. 328*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 1/2010.
- GORI C., *L’attuazione del REI. A che punto siamo*, in CARITAS ITALIANA, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli, Bologna, 2018.
- GORI C., *La povertà in Italia*, in CARITAS ITALIANA, *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2014*, 11 luglio 2014, reperibile in *Caritas Italiana*, www.caritas.it.
- GRANAGLIA E., *L’uguaglianza di capacità: innovazione terminologica o nuova concezione analitica?*, in *Rivista dell’Associazione Rossi-Doria*, n. 4/2007.
- GRANAGLIA E., *Positive novità nel contrasto alla povertà, ma il diritto al reddito rimane lontano*, in *Menabò*, n. 33/2015.
- GRASSO G., *Appunti su reddito di inclusione, assistenza socio-sanitaria e vincoli sulle risorse disponibili*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017.

- GRASSO G., *Crisi economico-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali (in margine a «la separazione dei poteri» di Gaetano Silvestri)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015.
- GRASSO G., *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- GROPPI T., "Fondata sul lavoro". Origini, significato, attualità della scelta dei Costituenti, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2012.
- GROPPI T., *La sentenza n. 253 del 2003: la Corte e il "diritto mite"*, 29 luglio 2003, in *forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it.
- GUALDANI A., *Diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2018.
- GUALDANI A., *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, in *federalismi.it*, n. 12/2018.
- GUERRA A., MOLteni E., NICOLoso P., *Il trionfo della miseria: gli alberghi dei poveri di Genova, Palermo e Napoli*, Electa, Milano, 1995.
- GUIGLIA G., *La rilevanza della Carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, in *federalismi.it*, n. 18/2013.
- IANNONE R., *Il reddito di cittadinanza e le politiche di inclusione. Aspetti critici ed impatto*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione - Studi di teoria e ricerca sociale*, n. 4/2019.
- ICHINO P., *Il contratto di lavoro*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da Antonio Cicu, Francesco Messineo e continuato da Luigi Mengoni, vol. XXVII, t. 2, Giuffrè, Milano, 1996.
- ICHINO P., *Reddito di cittadinanza - 1. I danni dell'improvvisazione*, 2 gennaio 2019, in *Pietro Ichino*, www.pietroichino.it.
- ICHINO P., *Sulla problematica "condizionalità" del reddito di cittadinanza*, 1° novembre 2020, reperibile in *Pietro Ichino*, www.pietroichino.it.
- INNOCENTI E., *Continuità e discontinuità nel passaggio dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza*, in Innocenti E., Rossi E., Vivaldi E. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna.
- INNOCENTI E., VIVALDI E., *Assistenza, volontariato, contrasto alla povertà nella legislazione regionale in tempo di crisi*, aprile 2015, in ISSiRFA, www.issirfa.cnr.it.
- ISPI ONLINE PUBLICATIONS, *Consiglio Europeo: ecco l'accordo sul Recovery Fund*, 21 luglio 2020, reperibile in ISPI - Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, www.ispionline.it.

- IORIO G., *La povertà. Analisi storico-sociologica dei processi di deprivazione*, Armando, Roma, 2001.
- ISTITUTO REGIONALE DI STUDI SOCIALI E POLITICI "A. GASPERI" - BOLOGNA, *Il lavoro all'Assemblea Costituente della Repubblica italiana. Antologia di brani dagli Atti dell'Assemblea Costituente (1946/1948)*, Istituto De Gasperi, Bologna, 2011.
- ITZCOVICH G., *Disordinamento giuridico. Crisi finanziaria e sviluppi costituzionali dell'unione economica e monetaria europea*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 1/2017.
- ITZCOVICH G., *Integrazione giuridica. Un'analisi concettuale*, in *Diritto pubblico*, n. 9/2005.
- LAFORGIA S., *I dispositivi regionali di contrasto alla povertà: dalla periferia al centro... e ritorno. Regional measures to combat poverty: from the periphery to the center... and back*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 2/2019.
- LANEVE G., *Crisi economica, poteri pubblici e lotta alla povertà: nuovi orizzonti per un reddito minimo in Italia*, in SALERNO M., FERRARA M. (a cura di), *Costituzione economica e democrazia pluralista*, in *Quaderni della Rivista Dpce online*, n. 1/2017.
- LAVAGNA C., *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economico-giuridici della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari*, 1953, anche in ID., *Ricerche sul sistema normativo*, Giuffrè, Milano, 1984.
- LAVAGNA C., *Costituzione e socialismo*, Il Mulino, Bologna, 1977.
- LEISERING L., LEIBFRIED S., *Time and Poverty in Western Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- LEONE L., *Il disegno di programmi di trasferimento monetario condizionato e incondizionato*, in ID. (a cura di), *Trasferimenti monetari condizionali per il contrasto della povertà infantile e l'inclusione sociale: una review realista sui paesi dell'area OCSE*, 2015, reperibile in *Valutazione politiche*, <http://valutazioneinvestimenti.formez.it>.
- LEONE L., *Il Reddito di Inclusione e i poveri da mancanza di lavoro: alcuni dilemmi dell'attivazione*, in *Menabò*, n. 76/2018.
- LEONE L., MAZZEO RINALDI F., TOMEI G., *Misure di contrasto della povertà e condizionalità. Una sintesi realista delle evidenze*, FrancoAngeli, Milano, 2017.

- LICHTNER M. (a cura di), *L'Assemblea costituente, 1946-1947: problemi economici e sociali*, Editori riuniti, Roma, 1974.
- LIETO S., MONE D., *Il reddito di cittadinanza. Per un contributo sull'effettività dei diritti sociali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010.
- LIPARI N., *La cultura della solidarietà nella Costituzione italiana*, in *Parlamento*, n. 12/1989.
- LIS C., SOLY H., *Povertà e capitalismo nell'età preindustriale*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- LOMBARDI G., *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 1/1967, Parte I.
- LONGO E., *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2017.
- LORENZETTI A., *Il carcere ai tempi dell'emergenza Covid-19*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020.
- LOTTINI M., *Scuola e disabilità. I riflessi della sentenza 80 del 2010 della Corte Costituzionale sulla giurisprudenza del giudice amministrativo*, in *Il Foro amministrativo (T.a.r)*, n. 7/2010.
- LUCARELLI A., *Il modello sociale ed economico europeo*, in Cantaro A. (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2010.
- LUCIANI M., *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013.
- LUCIANI M., voce *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. V, UTET, Torino 1991.
- LUCIANI M., *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica sul lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 3/2010.
- LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Cedam, Padova, 1995.
- LUMINO R., MORLICCHIO E., *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2/2003.
- LUZZATTO F., *Esiste ancora lo Stato sociale? Passato, presente e futuro del sistema italiano di welfare*, FrancoAngeli, Milano, 2013.
- MABELLINI S., *La condizione giuridica dello straniero nella prospettiva del costituzionalismo multilivello*, in *Diritto e società*, n. 2/2013.
- MACCABIANI N., *Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà: portata, iter e profili di rilievo costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017.

- MALGERI F., *La stagione del centrismo: politica e società nell'Italia del secondo dopoguerra (1945-1960)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002.
- MANCINI G. F., Sub Art. 4. *Principi fondamentali*. Art. 1-12, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca G., fondato da Branca G. e continuato da Pizzorusso A., Zanichelli, Bologna - Soc. ed. del Foro italiano, Roma, 1975.
- MANFRELLOTTI R., *Autorità indipendenti e funzione sociale del mercato. Programmazione della concorrenza e modelli di tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2012.
- MANFRELLOTTI R., *Potere economico e costituzione materiale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.
- MARELLA M. R., *Il fondamento sociale della dignità umana. Un modello costituzionale per il diritto europeo dei contratti*, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 1/2007.
- MAROCCO M., SPATTINI S., *Introduzione. Reddito di cittadinanza: troppe funzioni per una sola misura?*, in Id. (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, ADAPT University Press, LABOUR STUDIES, e-Book series n. 79.
- MAROTTA S., PATRONI GRIFFI A., *L'occasione giusta per archiviare 160 anni di questione meridionale*, in *Il Messaggero*, 22 agosto 2020.
- MARTELLI A., *Oltre la sperimentazione? Dal Reddito minimo di inserimento alla Carta Acquisti Sperimentale per il contrasto alla povertà*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 3/2015.
- MARTOCCI M., *Il settore aeroportuale in Europa: le ragioni della regolazione e le prospettive della concorrenza*, in *L'industria*, n. 3/2012.
- MATARESE M., *Le misure regionali di reddito minimo garantito*, in Ferraresi M. (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto della povertà tra diritto e politica*, Torino, 2018, p. 51 ss.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Giuffrè, Milano, 1964.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, Milano, 1956.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., voce *Lavoro (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973.
- MEDICINA I., *Il Reddito di Cittadinanza e l'attivazione dei beneficiari rispetto al mercato del lavoro*, 2 settembre 2019, reperibile in welforum.it, <https://welforum.it>.

- MENGONI L., *La tutela giuridica della vita materiale nelle varie età dell'uomo*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 4/1982.
- MICCO L., *Lavoro e utilità sociale nella Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1966.
- MIGNEMI G., *Sull'inesistenza dell'eccesso di potere legislativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1995.
- MIGNEMI N., *Realtà e rappresentazioni della povertà nell'Italia del dopoguerra*, reperibile in *Fondazione Roberto Franceschi*, www.fondfranceschi.it.
- MILANI G., *Una sentenza anacronistica? La decisione della Corte costituzionale sui corsi universitari in lingua inglese*, in *federalismi.it*, n. 9/2017.
- MINNITI M., *La Consulta apre la strada a misure più flessibili rispetto all'OPG*, in *Diritto e giustizia*, n. 32/2003.
- MODUGNO F., *I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995.
- MONACELLI T., *Reddito di cittadinanza o gioco delle tre carte?*, 27 marzo 2018, in lavoce.info.
- MONTI M., *Adesso tocca all'Italia dare segni di cambiamento*, in *Il Corriere della Sera*, 22 luglio 2020.
- MONTICANE A. (a cura di), *La storia dei poveri. Pauperismo ed assistenza nell'età moderna*, Edizioni Studium, Roma, 1985.
- MONTICELLI E., *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2017.
- MONTICELLI E., *Il nuovo Reddito di cittadinanza ed il Rei: analogie e differenze*, in *Menabò*, n. 97/2019.
- MONTICELLI E., *Il reddito di inclusione*, in *Menabò*, n. 71/2017.
- MONTICELLI E., *Reddito di Inclusione: le novità della legge di bilancio*, in *Menabò*, n. 77/2018.
- MORANA D., *I rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali*, in De Martin G. C., Witkowski Z., Gambale P. (a cura di), *Parlamenti, politiche pubbliche e forme di governo: esperienze e prospettive in Italia e in Polonia. Atti del V colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Venezia, 19-20 giugno 2014, Wolters Kluwer, Assago - Cedam, Padova, 2016.
- MORRONE A., *Ipotesi per un diritto costituzionale dell'alimentazione*, in CERRINA FERONI G., FROSINI T. E., MEZZETTI L., PETRILLO P. L. (a cura

- di), *Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. I, t. II, 2016, reperibile in Fondazione CESI-FIN Alberto Predieri, www.cesifin.it.
- MORRONE A., *La "visione trascendente" dei Lea e la realtà del Snn. Critica su processo e merito nelle sent. nn. 197/2019 e 62/2020 della corte costituzionale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2020.
- MORTATI C., *Sub Art. 1. Principi fondamentali. Art. 1-12*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca G., fondato da Branca G. e continuato da Pizzorusso A., Zanichelli, Bologna - Soc. ed. del Foro italiano, Roma, 1975.
- MORTATI C., *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica (Natura giuridica, efficacia, garanzie)*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione*, vol. IV, 1953, anche in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1972.
- MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, n. 1/1954, anche in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1972.
- MURRA E., *Reddito per tutti*, in *Dialettica e filosofia*, 2011.
- NALDINI M., *Le politiche sociali e la famiglia nei Paesi mediterranei. Prospettive di analisi comparata*, in *Stato e mercato*, n. 1/2002.
- NANIA R., *Riflessioni sulla "Costituzione economica" in Italia: il "lavoro" come "fondamento", come "diritto", come "dovere"*, in Ghera E., Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, Napoli.
- NANNIPIERI L., *Il diritto all'istruzione del disabile nelle fonti nazionali tra problemi definitivi, giurisprudenza costituzionale e giudici di merito*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012.
- NAPOLI C., *Quando la ritenuta opportunità di un intervento della Corte costituzionale attenua l'onere del giudice 'a quo' di tentare l'interpretazione conforme*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 2017.
- NAPOLITANO G. M., *L'assistenza sociale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. Social assistance law in the case law of the Constitutional Court*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 2/2019.
- NAPOLITANO G. M., ARABIA A. G., *Dalle misure regionali di lotta alla povertà, passando per la social card, al reddito di inserimento come livello essenziale: criticità, limiti e possibili sviluppi*, relazione presentata alla

- XXXIX Conferenza scientifica annuale dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali, sul tema "Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali", Bolzano, 17-19 settembre 2018, reperibile in *AISRe - Associazione Italiana di Scienze Regionali*, www.aisre.it.
- NARDELLA L., *Il lavoro che cambia e il modello di società che abbiamo costruito*, 3 giugno 2015, reperibile in *BollettinoADAPT*, www.bollettinoadapt.it.
- NATOLI U., *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, vol. I: *Introduzione*, Giuffrè, Milano, 1955.
- NEGRI N., SARACENO C., *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- NEGRI N., SARACENO C., *Povertà, disoccupazione ed esclusione sociale*, in *Stato e mercato*, n. 2/2000.
- NESPOR S., *Politica delle quote: pro o contro*, in Beccalli B. (a cura di), *Donne in quota*, Feltrinelli, Milano, 1999.
- NICOLOSO P., *Genealogie del piano Fanfani 1939-50*, in Di Biagi P. (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli, Roma, 2001.
- NIGRO M., *L'edilizia popolare come servizio pubblico (considerazioni generali)*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1957.
- NUSSBAUM M. C., *Creating Capabilities. The Human Development Approach*, Harvard University Press, Cambridge - London, 2013.
- NUSSBAUM M. C., *Human Dignity and Political Entitlements*, in THE PRESIDENT'S COUNCIL ON BIOETHICS, *Human Dignity and Bioethics*, Washington, 2008, reperibile in *The President's Council on Bioethics*, <https://bioethicsarchive.georgetown.edu>.
- NUSSBAUM M. C., *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, New York, 2000 (versione e-book).
- NUZZO F., *La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 206 c.p. conferma l'esigenza della revisione del sistema delle misure di sicurezza*, in *Cassazione penale*, n. 3/2005.
- O'CONNOR J., *The fiscal crisis of the state*, St. Martin's Press, New York, 1973 (trad. it.: *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino, 1979).
- O'NEILL J., LOMBARDI D., *Jim O'Neill: How the IMF can bail governments out of this crisis*, in *Financial Times*, 28 aprile 2020.

- OFFE C., *Basic income e contratto di lavoro*, in Basic Income Network Italia (a cura di), *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, Manifestolibri, Roma, 2009.
- OLIVITO E., *Il diritto costituzionale all'abitare: spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali*, in *Politica del diritto*, n. 3/2016.
- ORML, CIRIEC, *Il disagio sociale in Toscana - Ricerca esplorativa per il monitoraggio e le nuove politiche*, in *Flasblavoro Quaderni*, n. 57/1998.
- OSBERG L., SHARPE A., *Human well-being and economic well-being: what values are implicit in current indices?*, CSLS Research Report 2003-2004, Ottawa, 2003.
- PACI M., *Le politiche di emancipazione sociale e promozione delle capacità*, in PACI M., Pugliese E. (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- PADULA C., *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2010.
- PALICI DI SUNI PRAT E., *Le ragioni delle donne e le donne nelle Regioni*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2/2001.
- PANIZZA S., *Una possibile soluzione alternativa (considerazioni sulla possibilità di attenuare il problema dello squilibrio nella rappresentanza politica dei sessi a partire dalle disposizioni in tema di finanziamento pubblico ai partiti e movimenti politici)*, in Bin R., Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P. (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003.
- PANZANI L., *COVID-19, Un'emergenza destinata a protrarsi. Appunti per il "dopo"*, in *federalismi.it*, n. 10/2010.
- PANZERA C., *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale. Atti del Convegno annuale svoltosi a Lecce il 19-20 giugno 2009*. Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Lecce, 19-20 giugno 2009, Giappichelli, Torino, 2010.
- PANZERA C., *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 4/2010.
- PANZERA C., *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013.
- PAPA A., *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, 27 aprile 2008, in *federalismi.it*.
- PASTORI G., *Diritti e servizi oltre la crisi dello stato sociale*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1993.

- PAUGAM S., *Intégration, précarité et risque d'exclusion des salariés*, *Cahier de l'observatoire sociologique du changement*, n. 19, Paris, 1997.
- PERSIANI M., D'ONGHIA M., *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 1999.
- PIANESI E., *La gratuità dell'istruzione inferiore ed il principio costituzionale di uguaglianza*, in *Il Consiglio di Stato*, 1968, Parte II.
- PICARO G., *Il virus nel processo penale. Tutela della salute, garanzie processuali ed efficienza dell'attività giudiziaria nei d.l. n. 18 e n. 23 del 2020*, 17 aprile 2020, reperibile in *Sistema Penale*, www.sistemapenale.it.
- PINARDI R., *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte Costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Giuffrè, Milano, 2007.
- PINELLI C., «*Social card*», o del ritorno alla carità di Stato, in Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P. (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlasare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. III: *Dei diritti e dell'eguaglianza*, Jovene, Napoli, 2009.
- PIOGGIA A., *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2017.
- PIRINI G., *Dal Rapporto sullo Sviluppo Umano 1997*, in *Il Margine*, n. 9/1998.
- PIROZZOLI A., *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012.
- PIROZZOLI A., *La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile*, in *Rivista AIC*, n. 4/2010.
- PITRUZZELLA G., *Regolazione e concorrenza*, in *Astrid Rassegna*, n. 209/2014.
- PITTAU F., *Onere di soccombenza e termini di decadenza: il contenzioso previdenziale dopo il decreto-legge n. 384/1992*, in *Il diritto del lavoro*, n. 6/1992, Parte I.
- PITTAU F., *Previdenza e gratuità del giudizio: una questione complessa*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 1992.
- PIZZOLATO F., *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004.
- PIZZOLATO F., *La "social card" all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2010.
- PIZZORUSSO A., *Su un "espediente" del ministero borbonico di Giustizia*, in *Il Foro italiano*, 1968, Parte I.

- POGGI A., *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, in Bin R., Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P. (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003.
- POLACCHINI F., *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *federalismi.it*, n. 5/2019.
- PREDIERI A., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II: *Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Firenze, 1969.
- PRISCO S., *Prologo. La didattica universitaria a distanza. "Filosofia", opportunità, limiti e rischi*, in NIOLA F., TUOZZO M., *Dialoghi in emergenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.
- PRISCO S., *Solidarietà. Profili evolutivi di un valore costituzionale*, vol I: *Premesse storico-sistematiche*, Dante & Descartes, Napoli, 2000.
- PROSPERATI G., *Nuove politiche per il welfare state*, Giappichelli, Torino, 2013.
- PROSPERETTI L., *I rapporti tra regolazione e tutela della concorrenza. Teoria economica ed esperienze recenti*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 2/2002.
- RANCI C., *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- RANCI ORTIGOSA E., *A dieci anni dall'approvazione della l. 328*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 1/2010.
- RANCI ORTIGOSA E., *I livelli essenziali delle prestazioni, tra erogazioni monetarie e servizi*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1/2007.
- RANCI ORTIGOSA E., MESINI D., *Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri a oggi*, in Id. (a cura di), *Povertà, esclusione sociale e politiche di contrasto*, in *i Quid*, n. 10/2010.
- RANCI ORTIGOSA E., MESINI D., *Introduzione a RANCI ORTIGOSA E., MESINI D. (a cura di), Povertà, esclusione sociale e politiche di contrasto*, in *i Quid*, n. 10/2010.
- RANCI ORTIGOSA E., MESINI D., *Una proposta per le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale*, ottobre 2011, reperibile in *Astrid*, www.astrid-online.it.
- RANDAZZO A., *Crisi economica e Costituzione: notazioni "fuori dal coro"*, 19 marzo 2015, in *dirittifondamentali.it*.
- RAPINI A., *Lo Stato sociale*, Archetipolibri, Borgoricco, 2010.
- RAWLS J., *A theory of justice*, Harvard university press, Cambridge, 1971.

- RESCIGNO U., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, 1966, Il Mulino, Bologna.
- RIDOLA P., *Il principio libertà nello stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Giappichelli, Torino, 2018.
- RIDOLA P., *Le suggestioni del Grundgesetz nella dottrina costituzionalistica italiana. Sessant'anni di rapporti tra le "culture" costituzionali tedesca e italiana*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.
- RIMOLI F., *Internazionalizzazione degli atenei e corsi di lingua straniera: la Corte accoglie l'inglese difendendo l'italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2017.
- ROBEYNS I., *The Capability Approach: a theoretical survey*, in *Journal of Human Development*, n. 1/2005.
- RODOTÀ S., *Il diritto al cibo*, RCS, Milano, 2014.
- RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2016.
- ROMAGNOLI U., *Sub Art. 3, 2° comma*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, a cura di Branca G., fondato da Branca G. e continuato da Pizzorusso A., Zanichelli, Bologna - Soc. ed. del Foro italiano, Roma, 1975.
- ROMBOLI R., *Nota a Corte cost., sent. n. 42/2017*, in *Il Foro italiano*, n. 4/2017, Parte I.
- ROSANÒ A., *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *federalismi.it*, n. 24/2020.
- ROSSANO C., *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1966.
- ROSSI E., *Il «Reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto legge n. 4 del 2019: prime considerazioni*, in Innocenti E., Rossi E., Vivaldi E. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna, 2019.
- ROSSI E., *Prestazioni sociali con "corrispettivo"? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, in FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN (a cura di), *Vincere la povertà con un welfare generativo*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- ROSSI P., *Povertà, miseria e Servizio sociale: l'inchiesta parlamentare del 1952*, Viella, Roma, 2018.

- ROSSI S., *Oltre il margine. Diritti, povertà estrema e disuguaglianza sociale*, in *federalismi.it*, n. 2/2016.
- ROSSI S., *Ronde e disagio sociale. Nota a Corte Costituzionale n. 226/2010*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 2010.
- ROSSI S., *Società del rischio e scelte tragiche al tempo del Coronavirus*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020.
- RUGGERI A., *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Consulta online*, 2012.
- RUGGERI A., *“Livelli essenziali” delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 2010.
- RUGGERI A., *Società tecnologicamente avanzata e Stato di diritto: un ossimoro costituzionale?*, in *Consulta online*, n. 2/2020.
- RUGGIERO C., *Indivisibilità della Repubblica; Il dovere del lavoro: discorsi pronunciati all'Assemblea Costituente nelle sedute del 22 marzo e dell'8 maggio 1947*, Camera dei deputati, Roma, 1947.
- RUOTOLO M., *Eguaglianza e pari dignità sociale. Appunti per una lezione*, in *Lex social*, n. 2/2013.
- RUOTOLO M., *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2011.
- RUOTOLO M., *Tra integrazione e maieutica: Corte costituzionale e diritti dei detenuti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.
- SACCHI S., *L'esperienza del Reddito minimo di inserimento*, in Brandolini A., Saraceno C. (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- SAITTO F., *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2010.
- SALAZAR C., *‘Reddito di cittadinanza’, ‘reddito minimo garantito’ e Costituzione: notazioni sparse (e qualche perplessità)*, in *Cittadinanza europea*, n. 2/2019.
- SALOMONI L., *Art. 23 (Reddito minimo di inserimento)*, in Balboni E., Baroni B., Mattioni A., Pastori G. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003.

- SALTARI L., *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Giuffrè, Milano, 2007.
- SALTARI L., *L'interazione tra il diritto antitrust e la regolazione delle comunicazioni elettroniche*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2005.
- SANDULLI M. A., *Covid-19, fase 2. Pregi e difetti del diritto dell'emergenza per il processo amministrativo*, 31 maggio 2020, in *Giustizia Insieme*.
- SANDULLI M. A., *Nei giudizi amministrativi la nuova sospensione dei termini è "riservata" alle azioni: neglette le posizioni dei resistenti e dei controinteressati e il diritto al "pieno" contraddittorio difensivo. Con postilla per una proposta di possibile soluzione*, 9 aprile 2020, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19.
- SANDULLI M. A., *Sugli effetti pratici dell'applicazione dell'art. 84 d.l. n. 18 del 2020 in tema di tutela cautelare: l'incertezza del Consiglio di Stato sull'appellabilità dei decreti monocratici*, 31 marzo 2020, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19.
- SANTARELLI E., *Storia critica della Repubblica. L'Italia dal 1945 al 1994*, Feltrinelli, Milano, 1997³.
- SARACENI G., *Digital Divide e Povertà*, 28 ottobre 2019, in *dirittifondamentali.it*, n. 2/2019.
- SARACENO C., *I poveri non sono colpevoli*, in *la Repubblica*, 26 settembre 2020.
- SARACENO C., *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015.
- SARACENO C., *Il welfare*, Il Mulino, Bologna, 2013 (versione e-book).
- SARACENO C., *Quali politiche di contrasto alla povertà dei minori?*, in *Menabò*, n. 15/2015.
- SARACENO C., *Simmetrie perverse. I paradossi delle politiche di contrasto alla povertà negli anni della crisi in Italia*, in *Politiche Sociali*, n. 1/2014.
- SARACENO C., *Verso un reddito minimo per i poveri*, in *Politiche Sociali*, n. 3/2016.
- SARACENO P., *Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, Giuffrè, Milano, 1974.
- SARACENO P., *Il nuovo meridionalismo*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli, 1986.
- SATTA F., *Le politiche di regolazione tra potere di mercato e tutela della concorrenza*, in *Economia dei servizi*, n. 3/2010.

- SAVONA P., *La "Nota Aggiuntiva" di Ugo La Malfa quarant'anni dopo*, in COSSIGA F., CASAVOLA F. P., SAVONA P., *La "Nota Aggiuntiva" di Ugo La Malfa quarant'anni dopo*, a cura della Fondazione Ugo La Malfa, s.n., S.I., [2002?].
- SBRESCIA V. M., *L'Europa delle comunicazioni elettroniche. Regolazione e concorrenza nel nuovo assetto della «governance» economica europea*, Jovene, Napoli, 2011.
- SCAGLIARINI S., «L'incessante dinamica della vita moderna». *I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in Cavasino E., Scala G., Verde G. (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.
- SCALA G. M., *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 402/2019.
- SCOGNAMIGLIO R., *Il lavoro nella Costituzione italiana*, FrancoAngeli, Milano, 1978.
- SCUTO F., "Reddito minimo", *contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, in *federalismi.it*, n. 4/2018.
- SEGHEZZI F., TIRABOSCHI M., *Il ruolo dei navigator nel reddito di cittadinanza*, in *Bollettino ADAPT*, n. 10/2019.
- SEN A., *Capability and Well-Being*, in Nussbaum M., Sen A. (editors), *The Quality of Life*, Oxford University Press, New York, 1993.
- SEN A., *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland, 1985.
- SEN A., *Development as freedom*, Anchor books, New York, 2000.
- SEN A., *Equality of What?*, in McMurrin S. M. (editor), *The Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge University Press, Cambridge, 1980, vol. I.
- SEN A., *Inequality Re-examined*, Oxford University Press, Oxford, 1992.
- SEN A., *The Idea of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 2009.
- SEPE S., *Amministrazione e mediazione degli interessi: il controllo sugli istituti di pubblica assistenza e beneficenza*, in *ISAP Archivio*, N.s., n. 3, *L'amministrazione nella storia moderna*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1985.
- SERGES G., *Anacronismo legislativo, eguaglianza sostanziale e diritti sociali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000.
- SHÜRING E., *Conditions, conditionality, conditionalities, responsibilities. Finding common ground*, Working Paper n. 2010WP014, Maastricht Graduate School of Governance sharing, 2010.

- SICLARI D., *Effettività della tutela dei diritti e sistema integrato dei servizi sociali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.
- SILEI G., *Le socialdemocrazie europee e le origini dello Stato sociale (1880-1939)*, reperibile in *Dipartimento di Scienze politiche e internazionali dell'Università di Siena*, www.dispi.unisi.it.
- SIZA R., *RdC: molti limiti e qualche opportunità*, 8 febbraio 2019, reperibile in welforum.it, <https://welforum.it>.
- SOMMA A., *Contrasto della povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime delle condizionalità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2019.
- SPATTINI S., *Dal progetto alla attuazione: prove tecniche di reddito di cittadinanza*, in *Bollettino ADAPT*, n. 1/2019.
- SPATTINI S., *Una circolare tardiva e forse anche poco utile per il decollo del reddito di cittadinanza*, 25 novembre 2019, in *Bollettino Adapt*, n. 10/2019.
- SQUILLACCIOTTI F. P., *Autopsia del "rischio precostituito"*, in *Previdenza sociale*, 1983.
- STAIANO S., *Costituzione italiana: Art. 5*, Carocci, Roma, 2017.
- STAIANO S., *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020.
- STAIANO S., *Per un nuovo paradigma giuridico dell'eguaglianza*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2015.
- STIRATI A., *Reddito minimo garantito e politiche per l'occupazione: alcune considerazioni*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2014.
- STOLZI I., *Politica sociale e regime fascista: un'ipotesi di lettura*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 46/2017: *Giuristi e Stato sociale*, Tomo I.
- SUCAMELI F., *La tutela multilivello del diritto alla salute: guida alla lettura di Corte cost. sent. n. 62/2020*, 17 aprile 2020, in *Diritto e Conti*.
- TALINI S., *Famiglia e carcere*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2013.
- TOSO S., *Una ricostruzione storico-analitica*, reperibile in *Astrid*, www.astrid-online.it.
- TRAVI A., *La disciplina tariffaria del servizio idrico integrato*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1/2014.
- TRAVI A., *La regolazione della produzione e della vendita dell'energia*, in De Focatiis M. S., Maestroni A. (a cura di), *Politica energetica, regolazione*

- e mercato. Il nuovo diritto dell'energia tra libertà e limitazioni concorrenziali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 2012.
- TRIA L., *Il ruolo della Corte costituzionale nella tutela dei diritti sociali nell'ambito dell'ordinamento integrato*, 2012, reperibile in *Europeanrights.eu*, www.europeanrights.eu.
- TRIA L., *La più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra l'ordinamento nazionale e l'ordinamento europeo (con lo sguardo rivolto alla tutela del diritto al lavoro e alla sicurezza sociale)*, 2010, reperibile in *Europeanrights.eu*, www.europeanrights.eu.
- TRIDICO P., *Economia del lavoro: analisi macroeconomica, evidenze empiriche e politiche del lavoro*, Mondadori, Firenze, 2019.
- TRIPODINA C., *Diritto all'esistenza, reddito di cittadinanza e Costituzione*, in QR - Quaderni per il Reddito, n. 3/2016: *Un reddito garantito ci vuole! Ma quale? Strumento di libertà o gestione delle povertà*, a cura di BIN Italia.
- TRIPODINA C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa: Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013.
- TRIPODINA C., *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.
- TROILO S., *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2012.
- TRUCCO L., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2012.
- TRUMAN E. M., *The IMF and Euro Area Crises: Review of a Report from the Independent Evaluation Office*, settembre 2016, in *Policy brief*, n. PB16-13, reperibile in *PIIE - Peterson Institute for International Economics*, www.piie.com.
- VALENTI V., *L'edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sentenza della Corte costituzionale, n. 166 del 2008*, 23 febbraio 2009, in *federalismi.it*.
- VAN PARIJS P., VANDERBORCHT Y., *L'allocation universelle*, La Découverte, Paris, 2005 (trad. it.: *Il reddito minimo universale*, EGEA Università Bocconi, Milano, 2006²).
- VARESI P. A., *Centri per l'impiego: il "potenziamento" non è finalizzato solo al reddito di cittadinanza*, 11 maggio 2019, reperibile in *IPSOA*, www.ipsoa.it.

- VARESI P. A., *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro, tra ambizioni e gracilità*, in Innocenti E., Rossi E., Vivaldi E. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna.
- VAROUFAKIS Y., *The IMF confesses it immolated Greece on behalf of the Eurogroup*, 29 luglio 2016, reperibile in Yanis Varoufakis, <https://www.yanisvaroufakis.eu>.
- VECCHIATO T., *Se questo è welfare: una costituente per le politiche sociali*, in *Studi Zancan*, n. 2/2018.
- VECCHIATO T., *Sussidi e redditi garantiti nel vuoto di politiche sociali*, in *Animazione sociale*, n. 322/2018.
- VEDASCHI A., *Il principio pluralista*, in Mezzetti L. (a cura di), *Diritti e doveri*, Giappichelli, Torino, 2013.
- VIGANÒ F., *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, reperibile in Archivio Penale Contemporaneo, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org>.
- VILLONE M., *Sciopero e solidarietà nella Costituzione italiana*, Jovene, Napoli, 1980.
- VINCIERI M., *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *Lavoro e diritto*, n. 2/2017.
- VIOLINI L., Sub Art. 38, vol. I: Artt. 1-54, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., UTET, Torino, 2006.
- VISCO COMANDINI V., MAZZARELLA F., *Regolazione e concorrenza nel mercato postale italiano*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3/2010.
- VITELLO S. F., *Brevi riflessioni sull'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario nel più vasto contesto del sistema penitenziario*, in *Cassazione penale*, n. 12/1994.
- VIVALDI E., *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile temperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2012.
- VIVALDI E., *Il fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2005.
- VIVALDI E., *I servizi sociali e le Regioni*, Giappichelli, Torino, 2008.
- VIVALDI E., *La via italiana al contrasto alla povertà: una prima analisi della riforma che ha introdotto il Reddito di cittadinanza*, in Innocenti E., Rossi E., Vivaldi E. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità*

- e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna, 2019.
- VIVALDI E., GUALDANI A., *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, in *Diritto e Società*, n. 1/2014.
- ZAGREBELSKY G., *“Fondata sul lavoro”: la solitudine dell’articolo 1*, Einaudi, Torino, 2013.
- ZAMAGNI V., *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell’Italia (1861-1990)*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- ZAMAGNI V., *Lo Stato italiano e l’economia. Storia dell’intervento pubblico dall’unificazione ai giorni nostri*, Le Monnier, Firenze, 1981.
- ZUDDAS P., *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell’emergenza sanitaria*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020.
- ZULLO S., *La dimensione normativa dei diritti sociali. Aspetti filosofico-giuridici*, Giappichelli, Torino, 2013.

DOCUMENTAZIONE

- ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ, *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI. Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del programma di contrasto della povertà Sostegno per l’Inclusione Attiva*, a cura di Leone L., 8 novembre 2017, Roma, reperibile in *Alleanza contro la povertà in Italia*, www.alleanzacontrolapoverta.it.
- ANPAL, *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, reperibile in ANPAL - Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro, www.anpal.gov.it.
- ANPAL, *Strategia italiana per l’integrazione dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro (raccomandazione 2016/C 67/01 del 16.02.2016)*, 2018, reperibile in ANPAL - Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro, www.anpal.gov.
- CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI - XVIII LEGISLATURA, *Federalismo fiscale*, 26 marzo 2019, reperibile in *Camera dei deputati*, www.camera.it.

- CARITAS ITALIANA, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli, Bologna, 2018.
- CARITAS ITALIANA, *Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, a cura di De Lauso F. e De Capite N., reperibile in www.caritasitaliana.it.
- COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *Bioetica e riabilitazione*, 17 marzo 2006, reperibile in *Comitato Nazionale per la Bioetica - Presidenza del Consiglio dei Ministri*, <http://bioetica.governo.it/italiano>.
- COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *Covid-19: la decisione clinica in condizioni di carenza di risorse e il criterio del "triage in emergenza pandemica"*, 8 aprile 2020, reperibile in *Comitato Nazionale per la Bioetica - Presidenza del Consiglio dei Ministri*, <http://bioetica.governo.it>.
- COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *Covid-19: salute pubblica, libertà individuale, solidarietà sociale*, 28 maggio 2020, reperibile in *Comitato Nazionale per la Bioetica - Presidenza del Consiglio dei Ministri*, <http://bioetica.governo.it/italiano>.
- COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *La salute "dentro le mura"*, 27 settembre 2013, reperibile in *Comitato Nazionale per la Bioetica - Presidenza del Consiglio dei Ministri*, <http://bioetica.governo.it/italiano>.
- COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Il reddito minimo di inserimento. Analisi e valutazioni di alcune esperienze locali*, a cura di Granaglia E., Bolzoni M., in *Quaderni CIES*, n. 3/2010, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>.
- COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Le politiche nazionali contro la povertà in Italia*, a cura di Versassi D., reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>.
- COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Povertà e salute*, in *Quaderni CIES*, n. 1, a cura di Costa G., reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>.
- COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2000*, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>.
- COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2003*, reperibile in

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>.

COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2007*, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>.

COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2009*, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>.

COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2010*, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>.

COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anni 2011 - 2012*, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>.

COMMISSIONE EUROPEA - COM(2019) 512 *final*, *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*, Bruxelles, 5 giugno 2019, reperibile in *Commissione europea*, <https://ec.europa.eu>.

COMMISSIONE EUROPEA - COM(2020) 408, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento per il recupero e la resilienza*, Bruxelles, 28 maggio 2020, reperibile in *Commissione europea*, <https://ec.europa.eu>.

COMMISSIONE EUROPEA - SWD(2020) 511 *final*, *Relazione Paese relativa all'Italia 2020*, Bruxelles, 26 febbraio 2020, reperibile in *Commissione europea*, <https://ec.europa.eu>.

COMMISSIONE EUROPEA, "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020, Rif. Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012, reperibile in *Isfol - Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori*, www.isfol.it.

COMMISSIONE EUROPEA - COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE, *Sorveglianza rafforzata - Grecia*, Bruxelles, 27 febbraio 2019 [COM(2019) 201 *final*], reperibile in *Commissione europea*, <https://ec.europa.eu>.

- COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULLA MISERIA IN ITALIA E SUI MEZZI PER COMBATTERLA, *Atti*, vol. I: *Relazione generale*, Istituto editoriale italiano, Milano, 1953.
- COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, Documento di base n. 3: *La spesa per l'assistenza*, della *Relazione finale*, del 28 febbraio 1997, a cura di Bimbi F., Bosi P., Ferrera F., Saraceno C., reperibile in *Espanet Italia*, www.espanet-italia.net.
- COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, Allegato 1 al Documento di base n. 3: *L'istituto del minimo vitale: esperienze e proposte di riforma*, della *Relazione finale* della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, del 28 febbraio 1997, a cura di Bosi P., Ferrera M., Saraceno C., reperibile in *Espanet Italia*, www.espanet-italia.net.
- COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, *Relazione finale*, del 28 febbraio 1997, reperibile in *Espanet Italia*, www.espanet-italia.net.
- CONSIGLIO EUROPEO - EUCO 10/20, *Riunione straordinaria del Consiglio europeo* (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) - *Conclusioni*, Bruxelles, 21 luglio 2020, reperibile in *Consiglio europeo - Consiglio dell'Unione europea*, www.consilium.europa.eu.
- INDEPENDENT EVALUATION OFFICE OF INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Background Papers for The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal*, luglio 2017, reperibile in *Independent Evaluation Office of International Monetary Fund*, <https://ieo.imf.org>.
- 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, reperibile in *Independent Evaluation Office of International Monetary Fund*, <https://ieo.imf.org>.
- ISTAT, *La povertà in Italia. Report anno 2018*, 18 giugno 2019, reperibile in *Istat*, www.istat.it.
- ISTAT, *La povertà in Italia. Report anno 2019*, 16 giugno 2020, reperibile in *Istat*, www.istat.it.
- ISTAT, *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2014-2017*, 15 ottobre 2019, reperibile in *Istat*, www.istat.it.

- ISTAT, *Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2020, reperibile in www.istat.it.
- ISTAT, *Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi*, 6 aprile 2020, reperibile in *Istat*, www.istat.it.
- Lettera del Santo Padre Francesco ai sacerdoti della diocesi di Roma*, Roma, presso San Giovanni in Laterano, 31 maggio 2020, Solennità di Pentecoste, reperibile in *La Santa Sede*, www.vatican.va.
- Letter by Commissioners Dombrovskis and Gentiloni to Eurogroup President Centeno regarding the Pandemic Crisis Support*, reperibile in *Consiglio europeo - Consiglio dell'Unione europea*, www.consilium.europa.eu.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)*, febbraio 2020, reperibile in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, www.lavoro.gov.it.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza 2020. Sezione III - Programma Nazionale di Riforma*, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Roberto Gualtieri, reperibile in *Camera dei deputati - Documentazione parlamentare*, <https://temi.camera.it>.
- MINISTRO PER IL SUD E LA COESIONE TERRITORIALE, *Piano Sud 2030 - Sviluppo e coesione per l'Italia*, febbraio 2020, reperibile in *Ministro per il Sud e la Coesione territoriale - Presidenza del Consiglio dei Ministri*, www.ministroperilsud.gov.it.
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. I: *Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*, Stabilimento Tipografico Fausto Failli, Roma, 1946.
- Nota aggiuntiva alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1961, presentata alla Camera dei Deputati il 22 maggio 1962*, da Ugo La Malfa, *Ministro del Bilancio*, Edizione Janus, Roma, 1973.
- PARLAMENTO EUROPEO - P9_TA(2020)0206, *Risoluzione del Parlamento europeo sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020*, reperibile in *Parlamento europeo*, www.europarl.europa.eu.
- Radiomessaggio di sua Santità Pio XII alla vigilia del Santo Natale, Il Santo Natale e la umanità dolorante*, 24 dicembre 1942, reperibile in *La Santa Sede*, <http://w2.vatican.va/content/vatican/it.html>.

- SOCIETÀ ITALIANA DI ANESTESIA ANALGESIA RIANIMAZIONE E TERAPIA INTENSIVA, *Raccomandazioni di etica clinica per l'ammissione a trattamenti intensivi e per la loro sospensione, in condizioni eccezionali di squilibrio tra necessità e risorse disponibili*, reperibile in SIAARTI, www.siaarti.it.
- STUDI CAMERA - AFFARI SOCIALI, *Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà (2018-2020)*, reperibile in Camera dei deputati, <https://temi.camera.it>.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), *Human Development Report 1997*, Oxford University Press, New York - Oxford, 1997, reperibile in *Human Development Report*, <http://hdr.undp.org>.

Collana MARCOPOLO

Percorsi di diritto pubblico interno e comparato lungo i confini disciplinari

Diretta da S. Prisco

1. S. Prisco (a cura di), *Amore che vieni, amore che vai... Unioni omosessuali e giurisprudenza costituzionale*, 2012
2. S. Prisco, *La musica della vita. Quaderno di biopolitica e bioetica di un giurista*, 2015
3. A. Mega, *Il potere di grazia. Storia e problemi di una questione giurisprudenziale*, 2015
4. F. Abbondante, S. Prisco (a cura di), *Diritto e pluralismo culturale. I mille volti della convivenza*, 2015
5. G. Mastrominico, *Diritto e Letteratura. Dissapori medievali e moderni*, 2017
6. R. Fattibene (a cura di), *La diagnosi genetica preimpianto tra normativa e giurisprudenza*, 2017
7. A. Torre (a cura di), *Magna Carta e Rule of Law nell'ordinamento inglese*, 2017
8. C. Sellitto, *Street art e diritto d'autore. Prospettive e problematiche giuridiche del writer moderno*, 2019
9. F. Abbondante, S. Parisi, S. Prisco (a cura di), *Ritornano le piccole patrie? Autodeterminazione territoriale, Secessioni, Referendum*, 2020
10. F. Niola, M. Tuoze (a cura di), *Dialoghi in emergenza*, 2020

Finito di stampare nel mese di novembre 2020
dalla *Grafica elettronica* - Napoli