GdP GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

# IL DIRITTO A UN'ESISTENZA DIGNITOSA NEL RAPPORTO TRA CONTRASTO ALLA POVERTÀ E LAVORO: QUADRO GENERALE E RECENTI SVILUPPI NORMATIVI E GIURISPRUDENZIALI*

VINCENZO CASAMASSIMA**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Povertà e poveri: questioni definitorie. – 3. Contrasto alla povertà, Costituzione, lavoro. – 4. Alla ricerca delle basi costituzionali del "diritto al minimo vitale". – 5. Diritto ad una vita dignitosa e dovere di concorrere al progresso della società. – 6. Il difficile rapporto tra contrasto alla povertà e lavoro nei più recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali. – 6.1. La riforma delle misure di contrasto alla povertà del 2023: l'abbandono dell'universalismo selettivo. – 6.2. Il contrasto alla povertà e gli obblighi di attivazione (sociale e) lavorativa: l'irrigidimento workfaristico della "condizionalità". – 6.3. Il duplice volto delle misure di contrasto alla povertà e le sue implicazioni: notazioni a partire da recenti sviluppi giurisprudenziali.

## 1. *Introduzione*

Nel presente saggio si intende soffermare l'attenzione sul dovere di contrasto alla povertà nell'ordinamento italiano, evidenziando in modo particolare, nel ricostruire le basi costituzionali di tale dovere posto in capo ai poteri pubblici, il ruolo che, accanto ad altri principi costituzionali, svolge il principio lavoristico. Pare doveroso, in via preliminare, ricordare che le questioni concernenti la povertà e il dovere di contrastarla, a lungo abbastanza trascurate, come specifico oggetto di studio, anche da parte della dottrina giuspubblicistica più attenta ai profili concernenti la garanzia dei diritti sociali, sono da qualche tempo al centro della considerazione di diversi studiosi e studiose di diritto pubblico e costituzionale. Basti qui richiamare, tra gli altri, Filippo Pizzolato, Chiara Tripodina, Rosanna Fattibene, Claudio Franchini e Quirino Camerlengo, i cui

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi del Sannio di Benevento.

studi, insieme a contributi prodotti dalla dottrina giuslavoristica, hanno costituito per il sottoscritto un riferimento imprescindibile[1].

In relazione all'angolo visuale da cui questo lavoro principalmente guarda ai temi oggetto di attenzione, si avrà modo di constatare che tra lotta alla povertà e lavoro gli intrecci sintonici non mancano, così come non mancano anche delle distonie, che si palesano tanto, potenzialmente, sul piano della composizione del quadro dei principi, quanto, in maniera forse ancora più accentuata, su quello degli orientamenti seguiti dal legislatore[2]. Proprio tali intrecci la riflessione che qui si intende svolgere porrà al centro dell'analisi. A spingere in questa direzione non è soltanto l'esigenza di una completa e corretta ricostruzione delle coordinate costituzionali entro cui collocare, ove ritenuto sussistente, e delineare nei suoi tratti distintivi un "diritto a non essere poveri", in vista della cui garanzia sia orientato il sopra ricordato dovere. Rileva infatti anche la constatazione del consolidato orientamento delle politiche pubbliche (nazionali ed euro-unitarie) a configurare le misure di contrasto alla povertà come misure "miste": alla previsione dell'erogazione monetaria è affiancata, cioè, quella del necessario adempimento, posto come "condizione" dell'accesso alla prima, di obblighi di attivazione finalizzati all'inserimento/reinserimento lavorativo (e sociale). Dato che la mancanza di un'occupazione (ove non adeguatamente compensata da redditi diversi da quelli da lavoro) costituisce uno dei principali fattori in grado di determinare una condizione di povertà (concetto che per il momento richiamiamo senza approfondirne l'analisi), l'individuazione nello svolgimento di un'attività lavorativa della via maestra da seguire per tenersi lontani/uscire dalla povertà non può naturalmente stupire, né può stupire che, conseguentemente, i percorsi di reinserimento lavorativo svolgano un ruolo rilevante nell'ambito di interventi finalizzati a contrastare la povertà. Il rapporto tra lavoro e povertà non è però così lineare ed univoco come ad un primo sguardo potrebbe apparire. Per un verso, il lavoro può non bastare a preservare dalla povertà, nel caso si tratti di un lavoro scarsamente retribuito e/o discontinuo[3], ragion per cui potrebbe risultare necessario non riservare l'applicazione di misure di contrasto alla povertà a persone prive di occupazione, ma estenderla ai "lavoratori poveri"; per un altro, può risultare problematica, per non dire fortemente discutibile, la previsione della preclusione (o limitazione) dell'accesso a misure di contrasto alla povertà per coloro che, in quanto "abili al lavoro", siano perciò reputati non meritevoli di sostegno; infine,

[1] Tra le opere degli autori richiamati nel testo si possono qui citare: F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004; C. TRIPODINA, *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013; R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Napoli, 2020; C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021; Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio costituzionale*, 1-2/2019, 7 ss.

[2] Mi fa piacere qui richiamare il seminario sul tema "La povertà e il lavoro tra sintonie e distonie", svoltosi a Benevento il 23 febbraio 2023 presso di Dipartimento DEMM dell'Università degli Studi del Sannio, coordinato dal prof. Rosario Santucci, al quale ho preso parte con un intervento che mi ha fornito il primo spunto per le riflessioni poi trasfuse in questo scritto.

[3] Cfr. sul punto C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015, *passim*. Cfr. anche V. FERRARIS, *Una lettura economica del lavoro povero*, in *Lavoro e diritto*, 1/2019, 51 ss., e, nella dottrina giuslavoristica, tra gli altri, P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, in *Lavoro e diritto*, 4/2018, 657 ss..

può altresì risultare discutibile la subordinazione della fruizione di misure di contrasto alla povertà all'assolvimento di rigidi obblighi di attivazione lavorativa.

Tali sintetici richiami ad alcuni dei modi in cui le questioni concernenti la povertà (e il suo contrasto) possono intrecciarsi con quelle riguardanti il lavoro non solo evocano, sin da queste prime pagine introduttive, la già evocata intersezione, nella materia qui esaminata, tra istanze riferibili ad una pluralità di principi costituzionali, ma tratteggiano altresì aspetti rilevanti di misure di contrasto alla povertà introdotte e applicate nell'ordinamento italiano. In particolare, come si vedrà più avanti, tra i principali profili di criticità evidenziati dagli interventi legislativi che si sono susseguiti nel corso del tempo quelli relativi al rapporto tra (contrasto alla) povertà e lavoro rivestono un ruolo centrale. Prima però di soffermarsi su tali aspetti, è il caso di affrontare, alla luce degli orientamenti desumibili dalla Carta costituzionale, alcune questioni definitorie.

## 2. *Povertà e poveri: questioni definitorie e dati di fatto*

Il punto di partenza di una riflessione sul tema della povertà dal punto di vista del diritto costituzionale (italiano) non può che consistere nel tentativo di definire la povertà. Usandolo insieme ad un complemento di specificazione, ci si riferisce con tale termine ad una carenza/mancanza/privazione di qualcosa e dunque, potenzialmente, ad un bisogno. Si scrive «potenzialmente» perché, come è stato rilevato, il riferimento ai bisogni «indica una dimensione "negativa", per cui il bisogno costituisce la mancanza di qualcosa, non soltanto di tipo materiale», ma – si aggiunge – «con "bisogno" si intende una mancanza "qualificata": ciò che manca è ritenuto (dalla persona stessa, in primo luogo) come fondamentale/necessario/utile»[4], così coniugandosi le dimensioni oggettiva e soggettiva della mancanza. Quando invece si usa il sostantivo povertà senza un complemento di specificazione, si richiama, nel linguaggio comune, l'idea di una particolare carenza, cioè quella di risorse economiche: povertà, dunque, come condizione economica caratterizzata da scarsità di risorse economiche, dalla quale deriva la difficoltà o l'impossibilità per chi di tale condizione è portatore di condurre un'esistenza che, in base a determinati criteri, possa considerarsi accettabile, in quanto non caratterizzata dalla necessità di fare a meno di beni o servizi di cui è considerato necessario avere la disponibilità al fine di "vivere bene".

Questa definizione generalissima, formulata senza alcuna pretesa di precisione e completezza, fa già emergere due rilevanti connotati della condizione di cui si parla: in primo luogo, la definizione si riferisce ad una carenza di risorse finanziarie mediante cui poter acquisire quanto necessario a soddisfare esigenze personali e/o familiari di vario genere, connesse ad una pluralità di dimensioni dell'esistenza umana; in secondo luogo, il riferimento a "criteri" in base ai quali riconoscere e valutare la sussistenza di una condizione economica "accettabile" (e, dunque, l'assenza di povertà) pongono in evidenza l'elemento della pluralità dei possibili modi di intendere (e di misurare) la

[4] E. ROSSI, *Bisogni, diritti e Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2024, 306.

povertà. In altri termini, allorché si pensa alla povertà, si tende a pensare ad una povertà *economica* e a mostrare una, più o meno chiara, consapevolezza dell'impossibilità di attribuire un significato univoco, valido in ogni circostanza e in riferimento ad ogni contesto, ai termini "povertà" e "povero".

Lasciamo qui da parte le questioni connesse alla possibilità di una povertà volontariamente scelta, in coerenza per esempio con un cristianesimo vissuto in conformità con i principi fondamentali del francescanesimo. La "povertà volontaria" si colloca infatti in una dimensione diversa da quella della "mancanza" (o della "carenza") come presupposto di un bisogno a cui fornire una risposta: non è, in altri termini, una povertà da contrastare mediante interventi finalizzati a garantire il diritto ad una vita dignitosa in quanto non povera, dal momento che, anzi, la povertà è in questo caso scelta alla luce di un'idea di dignità che la riconosce come valore, anziché come disvalore. Quanto invece alla povertà non scelta, ma subita, che è quella di cui qui ci si occupa, essa si configura come una condizione che, per essere compresa e definita, richiede di essere letta in rapporto ad un contesto (ambientale, sociale, economico ecc.) e si presta ad essere considerata sia da un punto di vista oggettivo (la povertà come è), sia da uno soggettivo (la povertà come è percepita dalle persone). Mentre i profili riferibili a quest'ultimo punto di vista, il quale attiene alla sfera della percezione individuale (il sentirsi o meno poveri), tendono a restare normalmente in secondo piano, sebbene possano svolgere un ruolo concretamente non trascurabile (in ordine, per esempio, ai livelli di effettiva fruizione di misure accessibili su richiesta dell'interessato), a venire principalmente in rilievo è la dimensione oggettiva del fenomeno in esame.

Concentrare l'attenzione su quest'ultima non apre in ogni caso la strada ad un'agevole soluzione della questione definitoria. Per definire la povertà risulta infatti necessario operare rilevanti scelte relative agli elementi da prendere a tal fine in considerazione. Si tratta di scelte che possono comportare, tra l'altro, la necessità di andare oltre la definizione che, in via di prima approssimazione, è stata più sopra riportata. Una volta messi da parte i profili concernenti la percezione che si può individualmente avere della propria condizione, soffermarsi sulla configurazione oggettiva della povertà richiede, in via preliminare, di distinguere tra una considerazione, per così dire, astratta del fenomeno in esame ed una concreta, che ponga al centro la situazione della singola persona povera, nella sua specificità che la distingue da quella di altre persone ad essa accomunate dall'essere povere.

La povertà (economica) come fenomeno astrattamente considerato, cioè considerato a prescindere dalle differenze tra le condizioni in cui complessivamente versano le singole persone povere, richiede di essere definita (e misurata) mediante l'individuazione di elementi a tal fine rilevanti, costituiti essenzialmente, con riferimento agli individui o ai nuclei familiari[5], dai livelli reddituali (ed eventualmente

[5] Va peraltro rilevato che anche scegliere di considerare i nuclei familiari anziché i singoli individui che li compongono produce conseguenze di non poco momento, essendo evidentemente importante considerare come le risorse economiche siano distribuite e usate all'interno delle famiglie e quali implicazioni sulle scelte di lavoro e di vita dei componenti di un nucleo familiare possa avere, in rapporto a tale profilo, la configurazione di un intervento di contrasto alla povertà.

anche patrimoniali) oppure dalla capacità di spesa. È quanto avviene attraverso le indagini statistiche, compiute nel nostro Paese dall'Istat, finalizzate a produrre dati concernenti la "povertà relativa" e la "povertà assoluta" in Italia[6].

I dati sull'incidenza della prima forniscono informazioni importanti sul livello di diseguaglianza che si registra in un determinato contesto, ma non forniscono informazioni dirette sulle condizioni di vita dei (relativamente) poveri. Potendo la soglia di povertà relativa variare, verso l'alto o verso il basso, in conseguenza di cambiamenti delle condizioni economiche generali della popolazione, determinati individui o nuclei familiari possono, da un anno all'altro, trovarsi al di sopra o al di sotto di tale soglia senza che la propria capacità di spesa sia sostanzialmente mutata[7]. I dati sull'incidenza della povertà assoluta forniscono invece informazioni sull'ampiezza della fascia di popolazione che vive in condizioni che possono reputarsi di forte disagio economico, in ragione dell'incapacità di acquisire quanto necessario ad una vita (ritenuta) dignitosa. Tale misura della povertà – è stato rilevato – presenta il limite della tendenziale invarianza del paniere di beni essenziali di cui si tiene conto ai fini della definizione della soglia[8], cosicché «la condizione di povertà viene definita indipendentemente dal progresso della società», mentre, al contempo, un suo pregio è costituito dal fatto che «non dipende dalla condizione degli altri componenti della comunità, e quindi è anche più sensibile a variazioni nel tempo»[9].

Come si vedrà meglio più avanti, è il riferimento alla povertà assoluta, eventualmente (e auspicabilmente) arricchito da quello ai risultati della misurazione di altri fattori incidenti sulla condizione economica individuale e/o familiare, a risultare particolarmente utile in vista della predisposizione di interventi di contrasto alla povertà, finalizzati a garantire il diritto ad una vita dignitosa e a preservare dal rischio di esclusione sociale. È stato a tal proposito notato che, sebbene versare in condizioni di povertà assoluta sia un fattore che può concorrere in maniera determinante a generarla,

[6] Si parla di povertà *relativa*, secondo i parametri adottati dall'Istat, al fine di definire la condizione di una famiglia di due persone con una spesa per consumi inferiore o pari alla spesa media per consumi pro-capite (apposite scale di equivalenza sono utilizzate in rapporto a famiglie di diversa ampiezza). A differenza della povertà relativa, che fa comparativamente riferimento al livello medio della spesa riscontrabile in un determinato contesto geografico, la povertà *assoluta* definisce la condizione di chi non è in grado di acquisire un paniere di beni ritenuti essenziali al conseguimento di uno standard di vita minimamente accettabile. A tali nozioni si aggiunge quella elaborata, a livello europeo dall'Eurostat, a cui dobbiamo l'enucleazione del concetto di "rischio di povertà". Secondo la definizione elaborata dall'Eurostat sono a rischio di povertà gli individui che vivono in famiglie con un reddito netto equivalente inferiore al 60% del reddito mediano di un determinato contesto (per esempio un Paese). Il riferimento al rischio di povertà è integrato da quello al rischio di esclusione sociale, contraddistinto dalla sussistenza di condizioni di bassa intensità lavorativa e di grave deprivazione materiale e sociale, misurate con riferimento ad una serie di parametri.

[7] Al fine di comprendere il significato e le caratteristiche della misurazione della povertà relativa, si pensi a come, in seguito a un rilevante deterioramento delle condizioni economiche generali, degli individui possono perfino "uscire dalla povertà" a fronte di un peggioramento delle proprie concrete condizioni di vita, mentre, per altro verso, un miglioramento significativo del livello generale della spesa per consumi può "far diventare poveri" individui le cui condizioni di vita (rispecchiate dalla spesa per consumi) non sono peggiorate o, addirittura, sono migliorate.

[8] Si tratta di un limite il cui impatto può essere attenuato mediante frequenti aggiornamenti della composizione del paniere.

[9] M. BEZZE, *Povertà e poveri*, in FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN, *Una costituente per un nuovo welfare. La lotta alla povertà. Rapporto 2023*, Bologna, 2023, 13.

l'esclusione sociale è cosa diversa dalla povertà e «denota situazioni nelle quali all'estremo bisogno economico si accompagna la mancanza di condizioni di carattere culturale e sociale (come ad esempio l'alfabetismo, l'essere capace di colloquiare in un ordinato contesto sociale, di accedere ai mezzi di comunicazione, di accedere ai canali formativi e alle politiche di occupazione e così via) tali da comportare l'emarginazione della persona o della famiglia dal contesto sociale nel quale è inserita»[10]. L'esclusione sociale aggrava fortemente la condizione di una persona economicamente povera, contribuendo a connotare tale condizione come meno accettabile e, al tempo stesso, meno agevolmente superabile, in ragione delle conseguenze fortemente penalizzanti generate dall'esclusione da reti relazionali (oltre che lavorative), la quale è in grado di aggravare e "cronicizzare" lo stato di povertà e di disagio sociale[11].

È facile comprendere, alla luce di quanto appena affermato, che, se si sposta l'attenzione dalla povertà astrattamente considerata ai poveri come soggetti (e persone), risulta necessario prendere atto dell'inadeguatezza, ai fini di una piena comprensione dell'impatto del fenomeno, di un approccio staticamente basato sul mero esame dei risultati di una misurazione della sua incidenza, eventualmente arricchita da una della sua intensità[12]. Concentrare l'attenzione sui poveri richiede di confrontarsi con la complessità della loro esistenza, individuale e relazionale, e con l'insieme di fattori che determinano, in maniera differente e dinamicamente variabile, le condizioni di vita delle persone povere. Richiede dunque, tanto più se si muove dalla convinzione che la povertà vada contrastata (e, se possibile, eliminata) e non rassegnatamente accettata, di approfondire la conoscenza dei diversi fattori e processi i quali concorrono a produrre

[10] V. CERULLI IRELLI-A. GIURICKOVIC DATO, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Rivista italiana di Scienze Giuridiche*, 11/2020, 195, i quali notano altresì, al fine di evidenziare ulteriormente la distinzione tra i due concetti richiamati nel testo, che «anche situazioni di estrema povertà non necessariamente comportano esclusione sociale, soprattutto se si tratta di situazioni di povertà temporanea, mentre situazioni di per se stesse non ascrivibili a quelle di povertà assoluta, e in qualche caso, anche di povertà relativa, possono dar luogo ad esclusione sociale ove, appunto, risultino prive di quei fondamentali strumenti che consentono alle persone l'inserimento in un determinato contesto sociale». Cfr. anche C. DRIGO, *La dimensione sociale dell'Unione Europea. Il diritto ad un'esistenza dignitosa nelle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale*, in M. D'AMICO-B. LIBERALI-A. PÉREZ MIRAS EDOARDO-C. RAFFIOTTA-S. ROMBOLI-GERMÁN M. TERUEL LOZANO (a cura di), *Europa società aperta. Diritti, Corti e pandemia*, Vol. II, 783, la quale afferma che «al di là dell'(in)disponibilità economica e dei dati relativi al consumo, il concetto di esclusione sociale coinvolge coloro che sono in stato di abbandono o che sono senza tetto27, così come coloro che patiscono «*social deprivation*» e «*incomplete participation*» alle principali istituzioni sociali perché non hanno più accesso a, o sono privi degli, strumenti fondamentali (soprattutto culturali) che consentono l'inclusione in uno specifico contesto sociale».

[11] C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015, 28-29, richiama la rilevante distinzione, operata da Serge Paugam «tra forme di povertà "integrata", tipica di molte aree del Sud Europa, cioè situazioni di povertà così diffusa che chi è povero non si sente diverso, o escluso, rispetto a coloro che fanno parte della sua comunità più prossima; forme di povertà "marginale" sperimentata, viceversa, in contesti in cui la povertà è poco diffusa, ma proprio per questo i poveri sono percepiti (e in parte si percepiscono) come marginali, esclusi, quando non devianti; forme di povertà "squalificata", sperimentata in contesti in cui l'esistenza della povertà è riconosciuta e i poveri assistiti, a patto che accettino di rinunciare a parte dei diritti a dire e decidere di sé (per esempio, se rifiutare o meno un lavoro, accettare di essere sottoposti a controllo sul proprio comportamento e così via)».

[12] L'incidenza misura la diffusione della povertà (la percentuale della popolazione che si colloca al di sotto della soglia di povertà), mentre l'intensità misura quanto la spesa mensile dei poveri si collochi in media al di sotto della linea di povertà (in altri termini, indica, per così dire, quanto poveri sono i poveri).

una condizione economicamente disagiata, nonché delle differenti manifestazioni e conseguenze del vivere in povertà, nel loro intrecciarsi con la pluralità di dimensioni dell'esistenza umana. Guardare alla condizione dei poveri, anziché, in astratto, alla povertà, conferisce a quest'ultima un profilo molto più articolato e complesso di quello consentito da uno sguardo guidato da un approccio monodimensionalmente economicistico. Approcci monodimensionali, che richiamano come rilevante un solo fattore (normalmente, il reddito o la spesa per consumi), pur ponendo in evidenza profili certamente essenziali della povertà, considerata anche la rilevanza costituzionale delle questioni concernenti la produzione e l'impiego del reddito (e della ricchezza)[13], risultano inadatti a consentire una piena comprensione delle correlazioni degli aspetti strettamente economici con le molteplici dimensioni in cui la fragilità della persona in condizioni di povertà può esprimersi.

È noto – ci si deve qui limitare ad un mero cenno a prospettive analitiche estranee alle competenze di chi scrive – che un approccio multidimensionale alla povertà è stato elaborato dall'economista e filosofo Amartya Sen, in coerenza con e alla luce del più generale approccio delle capacità. Si tratta di un approccio, quest'ultimo, che «diversamente dalle prospettive che si concentrano su utilità e risorse» – come si può rilevare – «misura il vantaggio individuale in ragione della capacità che ha la persona di fare quelle cose a cui, per un motivo o per l'altro, assegna un valore»[14]. Per «capacità», al plurale, devono intendersi le libertà sostanziali della persona di fare tali cose, cioè di convertire beni e risorse in «funzionamenti» (come, per esempio, essere nutrito a sufficienza, non soffrire di malattie evitabili, essere in grado di partecipare alla vita sociale, avere rispetto di sé)[15]. Una diversa declinazione dell'approccio delle capacità è quella sostenuta da Martha C. Nussbaum[16]. Pur nella comunanza dei presupposti di fondo dell'approccio, Nussbaum si differenzia da Sen, tra l'altro, in ragione della sua opzione favorevole all'individuazione di un elenco di «capacità centrali» quali «sfere di libertà talmente fondamentali che la loro rimozione renderebbe una vita non all'altezza della dignità umana»[17]. Mentre, a proposito dell'approccio in esame, in altri termini, – afferma Nussbaum – «a volte Sen tratta l'argomento come se tutte le capacità fossero preziose zone di libertà e come se il compito della società dovesse essere la

[13] Cfr. a tal proposito C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione. La* cifra *smarrita*, Milano, 2022.

[14] A. SEN, *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano, 2010, 241.

[15] A. SEN, *La diseguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, 2010, 117, mette in discussione «la supposta adeguatezza, ai fini di una valutazione della giustizia orientata verso la libertà, di tale focalizzazione sui mezzi per la libertà, anziché sul *grado* di libertà che un individuo possiede», rilevando che, «poiché la conversione di questi beni primari e risorse in libertà di scelta su combinazioni alternative di funzionamenti ed altre acquisizioni può variare da persona a persona, l'eguaglianza nel possesso di beni primari o di risorse può coesistere con gravi diseguaglianze nella libertà effettivamente goduta dagli individui» e concludendo che, conseguentemente, «nella valutazione della giustizia basata sulle capacità, le situazioni individuali non devono essere giudicate sulla base delle risorse e dei beni primari che ciascuno possiede, ma sulla base della libertà effettivamente goduta di scegliere la vita che si ha motivo di apprezzare».

[16] Si vedano, tra gli altri contributi della studiosa tradotti in italiano, M.C. NUSSBAUM, *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Bologna, 2002 e M.C. NUSSBAUM, *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, Bologna, 2012.

[17] M.C. NUSSBAUM, *Creare capacità*, cit., 38, la quale nelle pagine successive (pp. 39-40) elenca dieci capacità centrali.

massimizzazione della libertà stessa» e «parla di una "prospettiva di libertà" – come se la libertà fosse un bene sociale generale, polivalente, di cui le singole capacità sarebbero semplici esempi», la versione dell'approccio delle capacità propugnata dalla filosofa statunitense «non procede in questo modo ma punta al contenuto, utilizzando la lista di dieci capacità centrali come base per un'idea di diritti politici fondanti e di leggi costituzionali»[18]. Si tratta di una versione che si nutre di una sensibilità, che potremmo definire di impronta costituzionalistica, per l'esigenza di distinguere tra un piano in cui si collocano libertà (connesse a capacità) fondamentali, da proteggere anche dal potere delle maggioranze, ed un piano diverso, sul quale si collocano libertà non qualificabili come fondamentali, la cui garanzia potrebbe non solo non giovare ma, in alcuni casi, addirittura nuocere alla garanzia del nucleo di valori costitutivi di un'idea di giustizia e di vita dignitosa, soprattutto se ci si pone dal punto di vista dei soggetti in condizioni di debolezza (variamente configurata)[19].

Nell'ottica propria dei sostenitori dell'approccio delle capacità, comunque esso sia specificamente declinato, a incidere, per quel che qui interessa, sulla definizione della povertà, intesa come "incapacitazione", sono diversi fattori, attinenti alla situazione individuale e al contesto ambientale e sociale in cui la persona si colloca, che si aggiungono alla mera scarsità di risorse finanziarie disponibili[20]. È facile comprendere infatti come alla medesima quantità di risorse disponibili possano corrispondere situazioni complessivamente diverse (e anche molto diverse), a seconda del contesto ambientale e familiare in cui si vive, delle condizioni di salute (e di quelle connesse ad un'eventuale disabilità), del livello di istruzione, del profilo professionale, della condizione occupazionale, della condizione abitativa ecc.[21]. Si tratta di fattori, quelli elencati, insieme ad altri, rispetto a cui possono evidenziarsi rilevanti criticità, in grado di generare forme di vulnerabilità ulteriori rispetto alle difficoltà di tipo economico[22],

[18] M.C. NUSSBAUM, *Creare capacità*, cit., 72.

[19] Così M.C. NUSSBAUM, *Creare capacità*, cit., 74, la quale afferma che «nessuna società che aspiri all'uguaglianza o a un'ampia soglia minima di garanzia sociale può evitare di restringere la libertà in vari modi, e precisamente: quelle libertà che non sono buone, che non fanno parte del pacchetto di titoli e diritti fondamentali richiesti dall'idea di giustizia sociale e che, per molti versi, addirittura nuocciono a quegli stessi diritti fondamentali».

[20] A. SEN, *L'idea di giustizia*, cit., 264-265. Nella dottrina costituzionalistica, anche all'esito di una riflessione di taglio storico-giuridico, rileva come la sussistenza o meno di una condizione di povertà non possa valutarsi mediante il mero riferimento alla disponibilità di beni/risorse M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Diritto pubblico*, 2/2011, 396, il quale afferma che «la povertà si viene delineando come 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».

[21] Come rilevato a tal proposito da A. SEN, *La diseguaglianza*, cit., 156, «forse, la cosa più importante da porre in evidenza è il fatto che il grado di adeguatezza dei mezzi economici non può essere giudicato indipendentemente dalle effettive possibilità di "conversione" dei redditi e delle risorse in capacità di funzionare», dovendosi quindi affermare che «essenzialmente, la povertà è caratterizzata dall'assenza di certe capacità a un livello minimamente adeguato, per quanto sia anche legata, fra l'altro, all'inadeguatezza dei mezzi economici di un individuo (i mezzi che potrebbero prevenire il fallimento a livello di capacità».

[22] La sovrapposizione e l'interconnessione tra difficoltà economiche ed altri fattori di vulnerabilità personale e familiare che possono contraddistinguere la condizioni dei poveri emerge molto bene dai

vulnerabilità le quali, se non affrontate efficacemente, possono a loro volta alimentare processi di "cronicizzazione" della povertà[23].

La consapevolezza della complessità di un fenomeno che non può essere adeguatamente conosciuto e compreso sulla base della sola lettura di dati numerici descrittivi, in termini generali, delle condizioni economiche della popolazione di un paese (o comunque di un determinato contesto territoriale) emerge anche dalle stesse pagine dei report dell'Istat, contraddistinti da un'attenzione non trascurabile, per quanto dallo specifico (e limitato) punto di vista proprio dell'analisi statistica, per l'impatto sulla diffusione della povertà del ricorrere di una pluralità di fattori. I più recenti dati disponibili sulla povertà assoluta in Italia, cioè quelli relativi al 2023, desumibili dal report dell'Istat reso pubblico il 17 ottobre 2024[24], mentre ci parlano, su un piano generale, di un'incidenza elevatissima di tale tipo di povertà, pari all'8,4% della popolazione per quanto riguarda i nuclei familiari e pari al 9,7% per quanto concerne gli individui[25], cresciuta peraltro in modo molto rilevante nel corso dell'ultimo ventennio[26], consentono infatti di prendere in considerazione anche ulteriori aspetti significativi del fenomeno in esame. Nel succitato rapporto viene svolta, in particolare, un'analisi più approfondita dell'incidenza della povertà assoluta, che focalizza l'attenzione su specifiche porzioni della popolazione, dalla quale emerge la condizione comparativamente più svantaggiata delle famiglie numerose (con cinque o più componenti), per le quali l'incidenza della povertà assoluta si attesta al 20,1%, e di quelle in cui sono presenti minori, per le quali si attesta al 12,4%. Molto elevata (pari al 13,8%) risulta poi l'incidenza della povertà assoluta su base individuale tra i minorenni[27]. Comparativamente migliore risulta la condizione delle famiglie con persona di riferimento anziana (l'incidenza della povertà assoluta si attesta al 6,3%).

---

rapporti della Caritas sulla povertà in Italia, tra cui si veda, da ultimo, CARITAS ITALIANA, *La povertà in Italia secondo i dati della rete Caritas. Report statistico nazionale 2024*, Roma, 2024, in partic. 18-22.

[23] La tendenza delle condizioni più gravi di povertà a cronicizzarsi è posta in evidenza da C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, cit., 29. Per uno sguardo su una pluralità di dimensioni della povertà (e, in particolare, quelle della povertà abitativa, energetica ed alimentare), considerate alla luce della prospettiva della transizione ecologica e delle potenzialità dell'economia circolare, si vedano i saggi pubblicati in B. BRANCATI-E. MALFATTI (a cura di), *Economia circolare, riduzione delle povertà e tutela delle nuove generazioni*, Torino, 2024.

[24] Il Report dell'Istat e le allegate tavole che contengono i dati riportati nel testo del presente contributo, oltre a consentire ulteriori e più specifici approfondimenti, sono reperibili all'URL https://www.istat.it/comunicato-stampa/la-poverta-in-italia-anno-2023/.

[25] In numeri assoluti si tratta, rispettivamente, di 2.217.000 famiglie e di circa 5.694.000 individui.

[26] Si consideri che nel 2005 l'incidenza della povertà assoluta era pari al 3,6% per quel che riguarda i nuclei familiari (in numeri assoluti 819.000 famiglie) e al 3,3% per quanto riguarda gli individui (in numeri assoluti 1.911.000 individui).

[27] Sul punto cfr. F. DE LAUSO, *La povertà in Italia, tra bassa crescita, tensioni geopolitiche e inverno demografico*, in CARITAS ITALIANA, *Fili d'erba nelle crepe. Risposte di speranza. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia 2024*, Roma, 2024, 20-21, laddove, a commento dei dati del rapporto Istat sulla diffusione della povertà assoluta tra i minorenni, si afferma che «lo svantaggio dei minori è da intendersi ormai come endemico nel nostro Paese visto che da oltre un decennio la povertà tende ad aumentare proprio al diminuire dell'età: più si è giovani e più è probabile che si sperimentino dunque condizioni di bisogno. Complessivamente si contano 1milione 295mila bambini poveri: quasi un indigente su quattro è dunque un minore. Le famiglie in povertà assoluta in cui sono presenti minori sono quasi 748mila, e rappresentano il 34% di tutte le famiglie in povertà assoluta. Lo sfavore delle famiglie con minori oggi come in passato tende ad aumentare al crescere del numero dei figli e nelle famiglie mono-genitoriali».

Significativo è poi il dato dell'incidenza della povertà assoluta su base individuale tra i giovani di età compresa tra i 18 e i 34 anni, che è pari all'11,8%. Accanto alla rilevanza del fattore costituito dall'età, rispetto al quale si registra una significativa e preoccupante diffusione della povertà tra i minori e, in generale, uno sbilanciamento dei dati a sfavore delle classi di età meno anziane, non si può trascurare l'elevatissimo divario tra l'incidenza della povertà assoluta per le famiglie composte solo da stranieri (35,1%) e quelle composte solamente da cittadini italiani (6,3%). Molto elevata è inoltre la diffusione della povertà assoluta tra le famiglie che vivono in abitazioni in locazione (21,6%, a fronte del 4,7 % per le famiglie che vivono in abitazioni di proprietà)[28]. E tutt'altro che trascurabile (nonché particolarmente importante dal punto di vista di questo saggio), è infine l'elevata incidenza della povertà assoluta tra le famiglie con persona di riferimento occupata, la quale si attesta all'8,1%, in crescita rispetto al 7,7% del 2022 (crescita ancora più accentuata, dall'8,3 al 9,0% per le famiglie con persona di riferimento con lavoro dipendente). Si tratta di un dato inferiore al dato generale relativo al complesso della popolazione e a quello relativo alle famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione (che è pari al 20,7%), ma comunque molto rilevante e capace di aprire lo sguardo sull'ampiezza del fenomeno dei c.d. *working poors*, di coloro, cioè, che, pur lavorando, restano al di sotto della soglia di povertà (assoluta). È stato poi, a tal proposito, sottolineato che l'incidenza della povertà assoluta tra coloro che svolgono un lavoro da operaio o assimilato è particolarmente elevato e non molto distante da quella concernente i disoccupati, con uno scarto che si è fortemente assottigliato rispetto al periodo pre-pandemico, affermandosi che si tratta di un «segno emblematico di una debolezza del lavoro che smette di essere fattore di tutela e di protezione sociale»[29].

### 3. *Contrasto alla povertà, Costituzione, lavoro*

La povertà economica, la cui gravità e diffusione emerge dai dati su cui ci si è soffermati nel precedente paragrafo, e le forme di vulnerabilità che, in relazione ai fattori più sopra richiamati, possono accompagnarla (e pressoché inevitabilmente, in numero variabile, la accompagnano) possono agevolmente essere collocati tra gli «ostacoli di ordine economico e sociale» al «pieno sviluppo della persona umana» e all'«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» che l'art. 3, co. 2, Cost. impegna la Repubblica a rimuovere,

[28] Dal rapporto Istat emerge inoltre che le famiglie povere che vivono in affitto sono circa un milione, pari al 46,5% delle famiglie in povertà assoluta, mentre, facendo riferimento al totale della popolazione italiana, a vivere in affitto è il 18,1% delle famiglie residenti in Italia nel 2023. Sulle questioni concernenti l'impatto della questione abitativa sulla povertà cfr., ampiamente, F. NUGNES, *Povertà abitativa e Costituzione. Nuovi itinerari di ricerca*, Torino, 2024.

[29] F. DE LAUSO, *La povertà in Italia*, cit., 21, la quale afferma, in riferimento all'incidenza della povertà assoluta, che «se si ha una posizione da dirigente, quadro o impiegato l'incidenza si attesta al 2,8% (dal 2,6% del 2022), mentre balza al 16,5% (dal 14,7% del 2022) se si svolge un lavoro da operaio o assimilato» e che «se si confronta l'incidenza della povertà di operai/assimilati e quella dei disoccupati lo scarto è di soli 4 punti percentuali (16,5 a fronte del 20,7%); erano 8,5 nel pre-pandemia (10,6% a fronte del 19,1%)».

contenendo (e, possibilmente, annullando) la loro attitudine a limitare «di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini». Tale collocazione della povertà nel più ampio contesto degli «ostacoli» di cui si è appena detto, considerati in ragione della loro capacità, anche sinergica, di precludere il pieno sviluppo della persona e minare le basi di un'effettiva cittadinanza democratica, trova conferma nel richiamo delle condizioni di disagio economico all'interno delle disposizioni finalizzate a garantire diversi diritti previsti dalla prima parte della Costituzione. Essa viene infatti in rilievo appunto come ostacolo all'esercizio di specifici diritti (sociali), quali il diritto alla salute (art. 32), il diritto all'istruzione (art. 34), il diritto-dovere dei genitori di provvedere alle necessità dei figli (art. 31 Cost.), il diritto all'azione e alla difesa in giudizio dei non abbienti (art. 24), nonché, in maniera più diretta, 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» (art. 36) e a che siano «assicurati mezzi adeguati alle […] esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria» (art. 38, co. 2) e al diritto «al mantenimento e all'assistenza sociale» da assicurarsi ad «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere» (art. 38, co. 1).

Manca un richiamo espresso del *nomen* povertà ad opera della Carta e la corrispondente *res* non è presa in considerazione come oggetto di una specifica politica settoriale (e di un connesso diritto), bensì con riguardo alle sue implicazioni negative in ordine alla tutela di una pluralità di situazioni giuridiche soggettive di vantaggio. Conseguentemente, i poveri non costituiscono, dall'angolo visuale della Costituzione, una "categoria" (distinta da altre categorie) di persone a favore delle quali apprestare interventi rivolti, puramente e semplicemente, a colmare la loro carente disponibilità di mezzi finanziari. Destinatarie di attenzione sono le persone in quanto tali con riguardo alla garanzia di diritti il cui esercizio può essere ostacolato da una grave carenza di risorse finanziarie, con conseguente limitazione della concreta possibilità di sviluppare pienamente la propria personalità, realizzando i propri progetti di vita, e di partecipare alle differenti dimensioni dell'organizzazione del Paese, in conformità con il dettato dell'art. 3, co. 2, Cost..

La Costituzione, in altri termini, esprime e richiede attenzione non per i poveri come parte di uno specifico insieme di individui, separabili in un certo senso dagli altri, da proteggere e da mantenere a galla, per evitare che anneghino, ma per ciascuna persona che incontri gravi ostacoli economici sulla via dell'effettivo godimento dei diritti, i quali danno articolatamente corpo alle istanze sottese ai principi fondamentali della Carta stessa. È stato efficacemente affermato che «"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.»[30], giungendosi a sostenere l'apprezzabilità e la lungimiranza della

[30] R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, cit., 33. Cfr. anche C. DRIGO, *Lotta alla povertà e all'esclusione sociale: una questione di dignità? Il panorama europeo*, in Liber amicorum *per Pasquale*

scelta del Costituente di non nominare in maniera specifica la povertà, la quale ha evitato che di quest'ultima fosse accolta una visione restrittiva[31]. Se si può senz'altro ammettere che la scelta di non richiamare in maniera espressa la povertà non incide negativamente sull'attitudine della Carta costituzionale a prendere in considerazione i bisogni dei poveri e può, per le ragioni esposte dalla dottrina sopra richiamata, essere anche ritenuta opportuna, risulta, cionondimeno, non agevole, guardando (solo) alle disposizioni contenute nella Parte prima della Costituzione, reperire le basi costituzionali di un diritto di portata generale a non essere poveri o, detto in altri termini, di un diritto di ogni persona, in quanto tale, ad un'esistenza dignitosa in quanto libera da un grave bisogno economico.

È stata rilevata, proprio a partire dalla considerazione delle sopra citate disposizioni, «una configurazione dei diritti sociali ad "arcipelago", i quali, proprio per la loro funzione congenitamente redistributiva, non possono spettare in eguale misura a tutti – a differenza dei diritti civili correlati a un'idea di uguaglianza astratta e dei diritti politici "figli" dell'uguaglianza formale – pena la rescissione del loro legame genetico con il principio di uguaglianza in senso sostanziale»[32]. Con l'appena descritta natura dei diritti sociali risulterebbe poco coerente – si afferma – l'introduzione, da altri in dottrina reputata invece semplicemente *praeter constitutionem*[33], di un reddito di base destinato a tutti i cittadini, a prescindere dalle condizioni socio-economiche in cui versino[34]. Di tale argomento pare suggerirsi una validità estesa anche in riferimento a forme di reddito minimo destinate, universalisticamente (ma al contempo selettivamente), a tutti i

---

*Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione. IV. I diritti fondamentali nel prisma del costituzionalista*, in *Consulta online*, 2020, 62, la quale afferma, nel quadro di un'analisi dei profili definitori del concetto di povertà, che «la povertà ci mostra […] due aspetti complementari: da un lato l'insufficienza delle risorse economiche che preclude una vita dignitosa, per sé stessi e per la propria famiglia; dall'altro la difficoltà di partecipare alla vita pubblica, che implica la difficoltà di assicurare alla comunità cui si appartiene il proprio contributo per la realizzazione del bene comune e del progresso della comunità».

[31] R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, cit., 66-67, afferma, a tal proposito, che «la sua inclusione nel dettato costituzionale, per l'intrinseca "forza selettiva" della scrittura, ne avrebbe […] 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 determinare i singoli destini e le molteplici diseguaglianze».

[32] 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*, Napoli, 2016, 173.

[33] Così C. TRIPODINA, *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa*, cit., 227, la quale afferma che la previsione di un reddito garantito a tutti, non subordinato all'accertamento di una condizione di bisogno economico, costituirebbe «un'estensione di tutela *praeter constitutionem*, simile a quella che portò alla previsione per via legislativa di un Servizio sanitario nazionale globale nelle prestazioni, universale nei destinatari, uguale nei trattamenti, nonostante la Costituzione prescrivesse solo "cure gratuite agli indigenti».

[34] A proposito del reddito di cittadinanza, nel suo significato proprio di reddito di base fruibile da tutti i cittadini a prescindere dalle condizioni in cui versino, si può certamente affermare che non si configura come costituzionalmente necessario e che, qualora introdotto, deve essere strutturato in maniera tale da non penalizzare i più svantaggiati, come affermato da F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., 80-81, il quale richiama per esempio l'attenzione su come la fissazione di un importo molto basso del reddito, allo scopo di assicurarne la fruizione a tutti i cittadini, possa risolversi in una lesione del diritto al minimo vitale delle persone povere. Sulle caratteristiche del reddito di base e sulle differenze tra reddito di base/reddito di cittadinanza e reddito minimo, cfr. E. GRANAGLIA-M. BOLZONI, *Il reddito di base*, Roma, 2016 e S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Bologna, 2016.

poveri in quanto tali, dal momento che esso viene enucleato prendendo le mosse dall'interpretazione dell'art. 38, co. 1, Cost. (disposizione sulla quale si tornerà ampiamente in seguito). Bisogna, però, ritenere che in maniera sensibilmente diversa debba porsi la questione in relazione alle misure di contrasto alla povertà indirizzate a persone in gravi condizioni di disagio economico, secondo un approccio improntato all'"universalismo selettivo", rispetto a quanto può farsi con riguardo a interventi caratterizzati da un universalismo "puro". Quando vengono in rilievo misure non categoriali destinate ai soli poveri, infatti, proprio alle istanze sottese all'affermazione del principio di eguaglianza sostanziale si correla agevolmente un intervento della Repubblica in vista dell'adempimento del compito di cui all'art. 3, co. 2, Cost., un intervento che, come si avrà modo di argomentare in seguito, può, anzi, essere considerato costituzionalmente necessario. In altri termini, volendo continuare ad adoperare l'immagine dell'arcipelago, si può affermare che le succitate istanze richiedono di costruire ponti tra le isole, così da impedire che coloro i quali non abbiano a disposizione imbarcazioni sicure per spostarsi tra un'isola e l'altra siano costretti a viaggiare su imbarcazioni di fortuna, con tutti i rischi del caso.

Accanto all'esigenza di confrontarsi con la struttura del sistema di garanzia dei diritti (sociali) e con le formulazioni adoperate dalla Carta nelle disposizioni che li enunciano, nell'ambito di una riflessione sul tema del contrasto alla povertà, risulta centrale, come già accennato, la questione del ruolo da riconoscere al lavoro (e al principio lavorista). Al fine di porre in evidenza il rapporto tra povertà e lavoro, pare, innanzitutto, opportuno distinguere tra povertà considerata dal punto di vista, per così dire, collettivo, in relazione cioè alle condizioni complessivamente considerate della popolazione residente in un determinato contesto geografico, e povertà come condizione propria di ciascuna persona che si trovi a sperimentarla. Si tratta di profili evidentemente interconnessi, dal momento che è la sua diffusione come condizione individuale tra un elevato numero di persone a determinare la rilevanza della povertà a livello collettivo (e quindi anche sul piano statistico), ma che richiedono di essere considerati con approcci differenti ed esigono che si guardi da punti di vista, almeno in parte, diversi anche al ruolo del lavoro.

Sul primo versante, quello della povertà come fenomeno di rilevanza generale, alla luce della cui analisi si può parlare, per esempio, di Paese, più o meno, povero, ci si riferisce alla diffusione (e all'intensità) della povertà in un determinato contesto territoriale come prodotto di una pluralità di fattori tra loro concorrenti. Tra questi ultimi, accanto a quelli di natura strettamente economica, dipendenti dalle azioni e interazioni tra i diversi attori economici, si collocano quelli connessi all'elaborazione ed all'attuazione di politiche pubbliche, in grado di incidere tanto sulla produzione di beni e servizi (attraverso forme di intervento pubblico, indiretto o diretto, in economia), quanto sulla redistribuzione delle risorse finanziarie attraverso la garanzia dei diritti sociali e il complessivo funzionamento del sistema di welfare. In quest'ottica, di lavoro si deve parlare, in rapporto alla povertà, innanzitutto allorquando si esaminano le cause della diffusione di quest'ultima, tra le quali possono richiamarsi gli elevati livelli complessivi di disoccupazione e inoccupazione e la diffusione di forme di lavoro

"povero"[35] e, per altro verso, si concepiscono e predispongono gli interventi finalizzati ad incidere sul contesto socio-economico al fine di «promuove[re] le condizioni che rendano effettivo» il diritto al lavoro, come la Repubblica è tenuta a fare ai sensi dell'art. 4, co. 1, Cost..

Sul secondo versante, cioè quello della povertà come condizione propria di singole persone (con pressoché inevitabile proiezione sulla condizione del nucleo familiare), considerata dunque nella sua capacità di precludere, se particolarmente grave, la possibilità di condurre una vita dignitosa, il lavoro viene in rilievo come attività attraverso il cui svolgimento poter conseguire risorse materiali (e, *in primis*, finanziarie) necessarie per sé e per la propria famiglia, oltre che come rilevante strumento di inclusione sociale. Può configurarsi, per altro verso, come oggetto di interventi miranti a prevenire la povertà o a rimediare agli effetti della stessa mediante politiche attive e passive del lavoro[36], che si traducono in misure di sostegno normalmente di durata temporanea, destinate a coloro il cui rapporto di lavoro risulti sospeso per un determinato periodo oppure sia cessato. In una posizione peculiare si collocano misure di contrasto alla povertà finalizzate a rispondere ad esigenze di individui o nuclei familiari poveri, a prescindere dalla qualità (attuale o passata) di lavoratori dei loro beneficiari, e inclusive della previsione di obblighi di attivazione lavorativa, con la conseguenza di far emergere, in maniera come vedremo non priva di problematicità, accanto al profilo del lavoro come diritto (art. 4, comma 1, Cost.), anche – si tratta di un profilo che sarà approfondito più avanti – quello del lavoro come dovere che trova un suo radicamento nell'art. 4, co. 2, Cost..

Nel prosieguo di questo scritto, si concentrerà l'attenzione prevalentemente sulla povertà considerata da tale secondo angolo visuale, con il fine di individuare le basi costituzionali di un diritto ad una vita dignitosa (e di un corrispondente dovere dei pubblici poteri di intervenire per assicurarne la garanzia), soffermandosi in modo particolare sul ruolo che, in relazione ed interazione con tali basi, svolgono le norme costituzionali in materia di lavoro. Come si è avuto modo di rilevare in precedenza, in mancanza di un espresso riferimento della Costituzione alla povertà e dell'enucleazione di un diritto della persona in quanto tale ad una vita libera dal (grave) bisogno economico, risulta necessario rivolgere uno sguardo complessivo alla Carta in vista dell'individuazione di fondamenta costituzionali per il diritto appena richiamato. Emerge in questo modo la questione, già più sopra evocata, se i singoli diritti sociali rispetto ai quali può venire in rilievo l'ostacolo economico siano o meno, per così dire, integrati da un "generale" diritto all'esistenza (si usa talvolta in proposito la locuzione latina *ius existentiae*). Si tratta di una questione estremamente rilevante, che attiene in ultima analisi alla configurazione del rapporto tra persona e poteri pubblici, riguardata dall'angolo visuale di situazioni di grave bisogno economico. Queste ultime, investendo

[35] Per lavoro "povero" si intende un lavoro non in grado, per il livello inadeguato della retribuzione e/o di altri suoi connotati (a cominciare dalla discontinuità/precarietà), di proteggere lavoratori/lavoratrici e relative famiglie dal rischio di povertà.

[36] Le politiche attive sono finalizzate a promuovere l'inserimento (o il reinserimento) lavorativo di chi risulti privo di un'occupazione, mentre quelle passive a garantire forme di sostegno al reddito (i c.d. ammortizzatori sociali).

nella loro globalità la vita di chi ne è toccato, mettono pesantemente a rischio la possibilità di condurre un'esistenza dignitosa. Ci si deve chiedere, in altri termini, se il contrasto alla povertà, come oggetto di un dovere costituzionale posto in capo alle pubbliche autorità, si esaurisca in quello indubbiamente realizzato attraverso la garanzia di singoli diritti sociali oppure richieda invece che ci si faccia carico anche delle conseguenze, per così dire, costituzionalmente "innominate" della povertà, in grado di ledere in maniera molto grave i presupposti di un pieno sviluppo della persona e di una partecipazione attiva alle diverse dimensioni della vita associata.

Se si concentra l'attenzione sul testo costituzionale con l'obiettivo di individuare i punti di possibile ancoraggio di un intervento di contrasto alla povertà di portata non settoriale, la centralità del ruolo del lavoro si profila immediatamente. Quest'ultimo infatti, qualificato dall'art. 4, co. 1, Cost. come diritto, da garantire promuovendo le condizioni che lo rendano effettivo, e, al contempo (e, anzi, prioritariamente), come fondamento della Repubblica democratica, si configura come via maestra attraverso cui prevenire il rischio di povertà. In quest'ottica, vengono in rilievo, innanzitutto, fuori dalla parte della Costituzione dedicata ai principi fondamentali, i già citati artt. 36 e 38 Cost.. Il primo richiama, al comma 1, la necessità che la retribuzione del lavoratore, oltre che «proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro», sia «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa», obiettivo al cui conseguimento, che implica senza dubbio libertà dal peso di un grave bisogno economico, concorrono, tra l'altro, garanzie previste, dagli altri commi dell'art. 36 e dall'art. 37 Cost.[37]. Sulla scia di tali previsioni si colloca l'art. 38, co. 2, Cost., il quale stabilisce che «i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria». Si tratta di una disposizione che, richiamando varie situazioni che possono determinare l'impossibilità di prestare la propria opera (ed ottenerne una retribuzione), conferisce ai lavoratori un diritto a conseguire «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita», locuzione di cui è stata evidenziata la «contiguità semantica» con quella usata dal primo comma dell'art. 36[38].

Ne emerge l'immagine di un lavoro concepito come attività umana attraverso cui conseguire quanto necessario ad un'esistenza libera e dignitosa, con proiezione di tale garanzia anche in riferimento alle fasi della vita in cui la persona non può lavorare. È senz'altro vero poi, come è stato notato[39], che gli artt. 36, 37 e 38 Cost. si riferiscono in modo particolare ad una tipologia di lavoratori, cioè ai lavoratori "dipendenti" (in senso

[37] A. APOSTOLI, *Il miraggio dell'esistenza libera e dignitosa*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2023, 40, nota che il riferimento alla libertà e alla dignità dell'esistenza del lavoratore di cui parla l'art. 36 Cost., «impone la necessità che il lavoro, in tutte le sue forme e applicazioni, sia accompagnato da garanzie minime relative alla durata massima dell'attività lavorativa – che, addirittura, deve essere identificata dalla legge e non dalle fonti contrattuali –, al riposo – settimanale e annuale – e alla retribuzione», profilo quest'ultimo che è l'unico in ordine al quale il testo costituzionale richiama la connessione con la sufficienza ai fini di un'esistenza libera e dignitosa.

[38] C. BERGONZINI, *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'«esistenza libera e dignitosa» nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2023, 71.

[39] M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XX, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2009, 5.

formale o sostanziale)[40], ma l'art. 35, co. 1, Cost., statuendo che «la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni», induce ad aprire lo sguardo oltre tali confini e «imprime all'ordinamento una spinta verso un'opera di costante "costituzionalizzazione del lavoro", inteso quest'ultimo come "categoria" dotata della massima estensione, così da poter abbracciare i lavoratori subordinati e quelli autonomi, ma anche "gli occupati, i sottoccupati, gli inoccupati e coloro che perdono o rischiano di perdere il loro posto"»[41].

Si tratta di una lettura della nozione di "lavoratori" che attinge alle virtualità interpretative degli artt. 1 e 4 Cost.: l'art. 1, oltre ad essere indicativo di un «rovesciamento» rispetto ai valori fondativi del costituzionalismo liberale[42], in ragione dello spodestamento ad opera del lavoro di altri impliciti fondamenti dell'assetto costituzionale[43], ed espressivo di una forte (e permanente) carica emancipatrice rispetto ad assetti dei rapporti socio-economici contraddistinti da rilevanti squilibri[44], si connette strettamente al personalismo egualitario radicato nell'art. 3, co. 2, Cost. (da leggersi

[40] Il riferimento ad una dipendenza sostanziale vuole evocare tutte le forme di lavoro, attualmente molto diffuse, formalmente collocabili nell'area del lavoro autonomo o parasubordinato, ma contraddistinte di fatto da quell'accentuato sbilanciamento dei rapporti di forza a svantaggio di una parte, perciò qualificabile come sostanzialmente dipendente dalla/subordinata all'altra.

[41] C. SALAZAR, *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018, 13, la quale richiama, citandolo testualmente, un passaggio di uno scritto di Gaetano Silvestri.

[42] Così G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino, 2013, 13, il quale afferma che «quello che, all'inizio della storia, era un criterio di discriminazione dalla vita politica – l'essere lavoratore – è diventato fondamento della vita comune, della *res publica*» e «il principio dell'inclusione», rilevando come tale rovesciamento possa comprendersi soltanto tenendo conto del dato storico dell'ascesa politica delle masse popolari, dei lavoratori prima tenuti ai margini della vita politica, in ciò ponendosi sulla scia di C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1975, 12, il quale rileva, a proposito del lavoro quale fattore fondativo della Repubblica, che «porre a fondamento dell'assetto sociale un determinato valore si risolverebbe in vana formula se non si avesse riguardo alle forze sociali portatrici degli interessi ad esso collegati e pertanto sollecitate ad operare a suo sostegno e difesa», interessi storicamente corrispondenti, sebbene assunti dalla Costituzione in una prospettiva non restrittivamente classista (ma volta a valorizzare ogni genere di lavoro), agli interessi di quella «parte della popolazione che, pur più numerosa, rimaneva assoggettata da una situazione di inferiorità, bene espressa dalla denominazione di "proletariato" che la contrassegnava».

[43] C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, Milano, 2019, 14, la quale rileva che «con la Costituzione repubblicana si è […] transitati dal binomio illuministico del cittadino proprietario al binomio repubblicano del cittadino lavoratore», cosicché «il nuovo Stato repubblicano e democratico non si sarebbe più fondato sulla proprietà privata e sul suffragio censitario, bensì sull'integrazione politica e sulla missione sociale dell'eguaglianza sostanziale». Analogamente, A. CIERVO, *Il lavoro fuori dalla Costituzione. Un percorso di lettura nella più recente dottrina costituzionalistica*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, 23, nota come debba evidenziarsi «un dato di fondo del nostro ordinamento, ossia che per la prima volta – e tra l'altro in maniera singolare nella storia stessa del costituzionalismo novecentesco, fatta eccezione *mutatis mutandis* per il testo weimariano –, una Costituzione pone a fondamento della forma Stato non più la proprietà, bensì il lavoro».

[44] I. MASSA PINTO, *Costituzione e lavoro, totem e tabù*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2012, 6, nell'evidenziare l'esistenza, a proposito del lavoro, di «un nucleo di senso profondo che sta alla base dell'intero modello costituzionale», rileva che, se originariamente il riferimento della Costituzione ai «lavoratori» nelle disposizioni del Titolo III della sua Parte prima evocava senz'altro i lavoratori subordinati (e, in primo luogo, gli operai) come soggetti collocati, per antonomasia, in posizione economicamente svantaggiata, «oggi, più in generale, si dovrebbe dire che sono tutti coloro che prestano il proprio lavoro in condizioni di dipendenza socio-economica, al di là della forma giuridica in cui ciò avviene, una dipendenza sociologica più che giuridico-formale, dal momento che molti rapporti di lavoro sono oggi costruiti su un'autonomia giuridico-formale, ma non sostanziale».

insieme all'art. 2)[45], in considerazione del quale si comprende pienamente la scelta di collocare a fondamento della Repubblica democratica le dimensioni del bisogno, della necessità e dello sforzo faticoso, legate alla nozione di lavoro[46]; l'art. 4, per parte sua, pone in rilievo, al comma 2, per così dire, una dimensione socio-economica della cittadinanza democratica, laddove sancisce il dovere per il cittadino di «svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», dimensione permeata anch'essa, oltre che delle istanze proprie del principio lavorista (nella sua declinazione doveristico-solidaristica), di quelle personalistiche ed egualitarie di cui al secondo comma dell'art. 3 Cost., così come al primo comma della medesima disposizione, contenente un riferimento alla «pari dignità sociale» di tutti i cittadini, che contribuisce ad orientare verso quella lettura non restrittiva del termine "lavoratori" di cui più sopra si è detto[47].

In relazione al nesso tra istanze lavoristiche e personalistico-egualitarie, si è affermato, facendo sintesi in un certo senso degli elementi del quadro appena delineato, che «in questo incrocio di finalità (l'eguaglianza, la pari dignità sociale) e di strumenti (il lavoro), la Costituzione ritrova il senso più profondo della sua esperienza normativa

---

[45] Come notato da T. GROPPI, *«Fondata sul lavoro». Origini, significato, attualità della scelta dei costituenti*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 3/2012, 679-680. Si veda, analogamente, A. APOSTOLI, *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, 10-11, la quale afferma che l'assunzione delle articolate virtualità interpretative dell'art. 1, co. 1, Cost. nella parte in cui individua il lavoro come fondamento della Repubblica «è già di per sé sufficiente per comprendere come il fondamento lavorista riveli la prospettiva nella quale va inquadrato l'intero ordinamento costituzionale, che è poi quella della tutela concreta e "contestualizzata" della persona umana e della sua dignità sociale nell'ambito di una nuova concezione dello Stato», aggiungendo che «il fatto che l'assetto repubblicano si regga sull'attività antropologica che meglio esprime la dimensione sociale dell'agire umano offre pertanto una chiave di lettura formidabile per orientare l'interpretazione complessiva dei principi fondamentali e per comprendere l'intera architettura costituzionale».

[46] Così M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 3/2010, 632 e 634-635, pagine, queste ultime, ove si afferma, a proposito del richiamo al lavoro nell'art. 1 Cost., che vi si riconosce «la volontà di *fondare la Repubblica su un elemento profondamente egalitario e addirittura universalistico*, su un dato insuperabilmente *umano*», aggiungendosi che «la fondazione sul lavoro, insomma, non si collega solamente al riconoscimento del diritto al lavoro da parte del successivo art. 4 […], ma anticipa il riconoscimento del principio di eguaglianza da parte dell'art. 3 e fa di questo la logica conseguenza della scelta fondativa compiuta *in apicibus*», affermazione che vale «sia per il profilo dell'eguaglianza formale di cui al primo comma (in quanto il fondamento sul lavoro […] ha un significato addirittura universalista), sia per il profilo dell'eguaglianza sostanziale di cui al secondo comma (perché è solo con l'emancipazione dei lavoratori che il progetto di società "nuova" disegnato dalla Costituzione può essere realizzato)».

[47] Cfr. C. SALAZAR, *Giustizia sociale e poteri pubblici*, in *Enciclopedia del Diritto*, I Tematici, V, *Potere e Costituzione*, Milano, 2023, 195, la quale nota che i «lavoratori» di cui parla il secondo comma dell'art. 3 Cost. sono coloro che concorrono a costruire la Repubblica con la loro attività quotidiana, cioè «non soltanto mediante un lavoro in senso stretto, ma anche attraverso un qualunque *facere* non egoistico idoneo a contribuire al progresso materiale o spirituale della collettività, così che tale impegno è sufficiente perché chiunque possa *sentirsi* (ed *essere riconosciuto come*) *parte* della stessa, che diviene massimamente inclusiva (art. 4 comma 2 cost.)». Cfr. anche A. APOSTOLI, *Considerare il lavoro come diritto*, cit., 18-19, la quale afferma che «tramite il lavoro […] l'individuo è inserito in un contesto relazionale che lo rende pienamente partecipe della vita sociale, tanto più che, proprio mediante il lavoro, la persona "restituisce alla società (in termini di progresso generale) ciò che da essa ha ricevuto e riceve in termini di diritti e di servizi", in conformità sia al vincolo descritto in termini generalissimi dall'articolo 2 (segnatamente, con riferimento ai "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale") sia allo stesso fondamento lavorista richiamato nell'articolo 1 della Carta».

e sociale, che è quello di "realizzare la libertà nell'eguaglianza"; e il suo stesso fondamento assiologico, racchiuso nella formula di apertura dell'art. 1»[48]. La rilevanza, e si potrebbe dire la centralità, della «pari dignità sociale» all'interno di tale contesto è stata posta molto bene in evidenza da chi ne ha rilevato la qualità di clausola non finalizzata soltanto a porre argini rispetto a trattamenti discriminatori, in ciò saldandosi con il principio di eguaglianza formale, bensì anche a fondare l'esigenza di un intervento attivo delle istituzioni «perché la pari dignità sociale sia reale, indipendentemente da determinazioni normative in ipotesi discriminatorie o degradanti»[49]. La succitata clausola si pone così in stretta correlazione funzionale con il compito assegnato alla Repubblica dal secondo comma dell'art. 3 Cost. in vista della garanzia effettiva dei diritti fondamentali, potendosi affermare che la stessa «getta, dunque, un ponte tra i due commi, che non pochi, specie in passato, avevano reputato quali elementi in contraddizione reciproca»[50].

La più sopra richiamata lettura della nozione di "lavoratori", illuminata dai principi fondamentali della Costituzione nei termini appena delineati, avrebbe potuto fondare un'attuazione delle disposizioni costituzionali in tema di diritti sociali in grado, per così dire, di "riempire gli spazi" riscontrabili tra gli ambiti di rispettiva pertinenza delle stesse, al fine di assicurare, in maniera piena (e universalistica), la garanzia della "libertà dal bisogno". Si è andati però in una direzione diversa. È prevalsa infatti, come è noto, lungo il percorso di edificazione del sistema di protezione sociale, in particolare, un'attuazione dell'art. 38 Cost. improntata ad una impostazione marcatamente categoriale delle tutele, con riferimento tanto al pilastro previdenziale del succitato sistema (ancorato al comma 2), quanto a quello assistenziale, radicato nel primo comma dell'art. 38, secondo cui, come sappiamo, «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale»[51]. In riferimento alla protezione dal rischio di disoccupazione involontaria, si è così strutturato un sistema di misure (i c.d. "ammortizzatori sociali") finanziate, pur non

[48] A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, in *Rivista AIC*, 4/2021, 81, il quale rileva altresì che «l'eguaglianza "del lavoro" è qualcosa di più e di diverso dalla solidarietà verso i soggetti più deboli e svantaggiati sul piano economico; è l'eguaglianza che si costruisce attraverso l'impegno emancipante dei suoi stessi destinatari, è appunto "dignità sociale", sintesi di pieno sviluppo della persona (effettivamente libera dal bisogno) e di partecipazione alla vita sociale, politica ed economica del Paese».

[49] Q. CAMERLENGO, *Pari dignità sociale e solidarietà: per un effettivo inveramento del principio di eguaglianza*, in L. CASSETTI-F. FABRIZZI-A. MORRONE-F. SAVASTANO-A. STERPA (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Vol. III, Napoli 2024, 2370, il quale rileva che, ponendo l'esigenza di un intervento attivo della Repubblica in correlazione con una «domanda di costituzione» espressa dalla società italiana alla fine della seconda guerra mondiale non in termini di mero divieto di discriminazioni, «si riesce ad intuire il legame che avvince la pari dignità sociale al principio di eguaglianza sostanziale consacrato nel secondo comma dell'art. 3».

[50] Q. CAMERLENGO, *Pari dignità sociale e solidarietà*, cit., 2371.

[51] S. GIUBBONI, *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica*, in *La Cittadinanza europea*, 2/2019, 84, rileva che, pur non essendo questa una scelta che potesse ritenersi obbligata, «tutto lo sviluppo post-costituzionale del sistema di protezione sociale italiano nell'area della tutela della disoccupazione involontaria, e più in genere dello stato di bisogno derivante dalla mancanza di lavoro e dei mezzi necessari per vivere, si è ben presto incanalato lungo le strettoie di un esasperato categorialismo neo-corporativo, consentaneo alla visione dominante delle forze politiche e sociali, che ha correlativamente emarginato – nei fatti, prima ancora che nelle ricostruzioni teoriche e dottrinali – qualunque apertura verso autentiche logiche universalistiche».

senza scostamenti dalla purezza di tale schema, prevalentemente da contributi sociali, parametrati sul reddito da lavoro dei beneficiari, e di durata temporalmente limitata. Un simile assetto, come è facile comprendere, non è in grado di soddisfare pienamente le esigenze di tutti coloro che si vengono a trovare senza un lavoro, tra cui i "disoccupati involontari" strettamente intesi e gli "inoccupati" (coloro che non hanno mai svolto un'attività lavorativa e sono in cerca di prima occupazione). Penalizza infatti fortemente, oltre agli inoccupati (i quali non accedono a tutele di carattere previdenziale ma soltanto, eventualmente, a protezioni assistenziali di natura categoriale), molti disoccupati, soprattutto se disoccupati di lungo periodo e/o che hanno percepito in precedenza bassi redditi da lavoro. Non viene inoltre presa in considerazione la condizione di coloro i quali lavorano, ma sono "lavoratori poveri", espressione reputata indicativa di un ossimoro il cui possibile inverarsi nella realtà socio-economica si riteneva *a priori* scongiurato, quanto meno con riguardo ai lavoratori subordinati, dalla necessaria attuazione della più sopra richiamata previsione, di cui all'art. 36 Cost., relativa alle caratteristiche della retribuzione.

Che sia stata operata una scelta di questo tipo in ordine ai principi di funzionamento del sistema di protezione sociale non può peraltro meravigliare molto e trova agevolmente una sua spiegazione: la società e il mondo del lavoro che i Costituenti avevano in mente (e che intendevano concorrere a costruire) erano incardinati, al netto delle ricadute di un certo modello sociale e familiare sui livelli di occupazione femminile (modello che relegava le donne nel ruolo di responsabili pressoché esclusive del lavoro di cura endo-familiare), sulla "normalità" del lavoro stabile e quindi sulla presenza di un'amplissima platea di soggetti tra cui poter ripartire, secondo una logica previdenziale, il rischio sociale, attraverso meccanismi basati sul versamento di contributi da parte dei lavoratori (e, nel caso di lavoratori dipendenti, anche dei datori di lavoro). Fino a quando è sopravvissuto tale assetto del mondo del lavoro e dei rapporti socio-economici, per quanto non mancassero vuoti di tutela generati dall'elevato livello di frammentarietà e categorialità delle misure previste in ambito tanto previdenziale quanto assistenziale, il sistema ha retto e il contrasto alla povertà è rimasto affidato sostanzialmente all'operatività delle dinamiche di funzionamento del mercato del lavoro e del sistema di previdenza sociale (e della famiglia come "ammortizzatore sociale implicito"), salvi gli effetti indiretti del consolidarsi del principio universalistico con riferimento, soprattutto, ai settori dell'istruzione e della sanità. A mano a mano che la situazione è andata mutando[52], sono

[52] P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in G.G. BALANDI-G. CAZZETTA (a cura di), *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana. Materiali dall'incontro di studio. Ferrara 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, 57, afferma in proposito che «con la società post-industriale il lavoro cessa di essere il tramite privilegiato della cittadinanza sociale: cessa la (tendenziale) coincidenza fra lavoratore e cittadino e viene meno il perno su cui il vecchio Stato sociale incardinava la sua azione equalizzatrice» con la conseguenza che «occorre dunque, in questa prospettiva, ripensare la cittadinanza sociale in una situazione in cui il lavoro ha perduto la sua valenza (socialmente) "generalista" per occupare una posizione settoriale (anche se non marginale)».

andati emergendo i limiti di un sistema di protezione sociale tra i meno efficaci in Europa per capacità di contrasto alla povertà[53].

A fronte di ciò, si è tentato di valorizzare anche ai fini dell'attuazione delle disposizioni del Titolo III della Parte I, relativo ai «rapporti economici», della Costituzione, recuperando in un certo senso potenzialità semantiche restate sino ad allora per lo più latenti sul piano pratico, il senso che al sostantivo "lavoratori" deve assegnarsi con riferimento all'art. 3, co. 2, Cost., laddove il termine evoca, in senso molto ampio, la (rinnovata) cittadinanza democratica delineata dall'art. 1 e tende dunque in sostanza a sovrapporre il suo campo semantico a quello di pertinenza del sostantivo "cittadini". Soprattutto (sebbene non solo) ad opera di una parte della dottrina giuslavoristica, la nozione di "lavoratori" è stata così intesa, anche ai fini della strutturazione di un sistema di protezione sociale tale dal colmare i vuoti lasciati dalla frammentarietà delle tutele costruite nel corso del tempo, come riferita non ai soli lavoratori attuali, bensì a tutti i cittadini non inabili al lavoro che lavorino attualmente o siano invece in cerca di occupazione. Coerentemente con tale impostazione, potrebbero essere ricondotti alla nozione di disoccupati involontari di cui all'art. 38, co. 2, Cost. anche gli inoccupati: a questi ultimi dovrebbe essere garantito, come a tutti i disoccupati strettamente intesi (coloro, cioè, che hanno perso un'occupazione e sono alla ricerca di un nuovo lavoro), l'accesso a misure di sostegno (monetarie e non) in grado di assicurare «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita»[54]. In quest'ottica, sono stati valorizzati in dottrina il «carattere aperto del precetto di cui all'art. 38 Cost.»[55] e la sua connessione con l'art. 4 Cost. al fine di reperire un fondamento costituzionale per l'introduzione di forme di reddito minimo fruibili, fuori dalla logica previdenziale, da persone abili al lavoro e prive di occupazione, sul presupposto della loro disponibilità a

[53] E. RANCI ORTIGOSA, *Politiche di contrasto alla povertà e reddito minimo di inserimento*, in W. RINALDI (a cura di), *Giustizia e povertà. Universalismo dei diritti, formazione delle capacità*, Bologna, 2008, 155-157, rileva che «di buona parte delle risorse così erogate beneficiano famiglie con livelli di reddito medio e anche alto, e solo poco più del 50% va a beneficio dei decili di famiglie più povere». Sulle carenze del sistema italiano di welfare nel contrastare la povertà e sui progressi comunque compiuti in questo campo cfr. E. RANCI ORTIGOSA, *Contro la povertà. Analisi economica e politiche a confronto*, Milano, 2018 e C. GORI, *Combattere la povertà. L'Italia dalla social card al Covid-19*, Bari-Roma, 2020.

[54] M.A. GLIATTA, *Il reddito di cittadinanza nella prospettiva costituzionale. Aspetti problematici di una misura necessaria*, in *Democrazia e diritto*, 1/2019, 73, ha rilevato che una linea interpretativa favorevole ad una lettura estensiva del riferimento dell'art. 38, co. 2, alla disoccupazione involontaria sarebbe confortata, guardando ai lavori dell'Assemblea Costituente, «dalle parole di Dossetti nei lavori della I Sottocommissione sull'art. 36 Cost. in cui si sottolineava come il diritto di avere i mezzi per un'esistenza libera e dignitosa non deriva «dal fatto di essere uomini, ma dall'adempimento di un lavoro, *a meno che* non si determinino quelle altre condizioni da cui derivi l'impossibilità di lavorare per i motivi che saranno indicati negli articoli concernenti l'assistenza e la previdenza (seduta I SC per la Costituzione dell'8 ottobre 1946)».

[55] Traendo ispirazione anche da risalenti riflessioni di C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Diritto del lavoro*, 1/1954, 149 ss., P. BOZZAO, *Reddito minimo e* welfare *multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 4/2011, 622, secondo cui il richiamato carattere dell'art. 38 Cost. – che non esclude la possibilità, per il legislatore ordinario, di delineare figure speciali di intervento sociale, secondo un modello "atipico" rispetto a quelli tradizionali delineati dai primi due cc. della stessa norma «tale strada potrebbe essere tecnicamente sostenuta se il rischio della disoccupazione involontaria, di cui al secondo c., fosse inteso quale evento connesso non a semplici scelte individuali, quanto piuttosto alle «condizioni oggettive del mercato», in modo tale da ampliare gli schemi protettivi fino a ricomprendervi non solo il lavoratore in sé, ma anche il nuovo soggetto, che è "colui che vuole lavorare"».

inserirsi/reinserirsi nel mondo del lavoro o, comunque, a svolgere attività utili per la collettività[56].

Contro tale prospettazione sono stati avanzati diversi argomenti. Ad un'argomentazione, per così dire topografica, connessa alla formulazione della disposizione in esame (che affianca quello alla disoccupazione involontaria a riferimenti ad altre situazioni senza dubbio concernenti lavoratori strettamente intesi), la quale renderebbe difficile immaginare che solo uno dei rischi indicati possa essere considerato diversamente con riguardo al profilo soggettivo, ne sono state aggiunte altre. È stata infatti reputata discutibile l'enucleazione del presupposto della mera disponibilità a lavorare (o "laboriosità") ai fini dell'accesso alle misure di supporto ai disoccupati involontari di cui all'art. 38, co. 2, Cost.: tale criterio di identificazione – si è affermato – risulterebbe «scarsamente discretivo e quindi inutile», dal momento che – si è detto – «finisce per coincidere con la nozione di cittadinanza "abile", ovvero ad introdurre un *tertium genus* – tra gli "inabili" e i "laboriosi": gli "abili" non disponibili al lavoro – dai confini quanto mai incerti»[57]. Inoltre, è stata evidenziata la differenza tra il livello di adeguatezza richiesto dalle misure di carattere previdenziale (tutte quelle di cui all'art. 38, co. 2, Cost., secondo la sua lettura più consolidata) e quello riferibile a misure di natura non previdenziale, integralmente finanziate, perciò, mediante risorse derivanti dalla fiscalità generale, tra le quali si collocherebbero, totalmente o comunque in via ampiamente prevalente, gli interventi in favore degli inoccupati o dei disoccupati con modesti versamenti contributivi[58]. È, come noto, ben radicata, d'altra parte, nella giurisprudenza costituzionale la necessità di distinguere tra «mezzi adeguati alle […] esigenze di vita» di cui all'art. 38, co. 2, e "minimo vitale" (a cui corrispondono i «mezzi necessari per vivere» di cui parla l'art. 38, co. 1, Cost. come fondamento del «diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» degli inabili al lavoro)[59], di modo che l'accoglimento della prospettazione imperniata sulla valorizzazione della laboriosità richiederebbe in ogni caso un'ibridazione in senso assistenziale di un sistema di misure di carattere essenzialmente previdenziale.

---

[56] Così P. BOZZAO, *Reddito minimo e* welfare *multilivello*, cit., 621-622, la quale afferma che «in un sistema in cui il raggiungimento della piena occupazione è divenuto ormai un obiettivo remoto, la predisposizione di misure di reddito minimo rivolte agli abili involontariamente privi di lavoro potrebbe rinvenire un solido fondamento giuridico nella norma da ultimo richiamata e, in particolare, in quel "dovere del lavoro" enunciato nel suo secondo c., da assolversi con l'esercizio di ogni attività ritenuta utile per la collettività».

[57] G.G. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *Lavoro e diritto*, 4/2018, 584, secondo il quale «in questo modo si cerca di mantenere coerenti […] i lavoratori del 3.2 e del 38, forzando quest'ultimo», ritenendosi invece la laboriosità «più utilmente invocabile come criterio di condizionalità […] di prestazioni riferite alla collocazione nel mercato del lavoro».

[58] F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano. Legge 28 marzo 2019, n. 26. Commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio"*, Torino, 2020, 27.

[59] Si può citare per esempio un passaggio della sent. n. 173/1986, in cui si afferma che «mezzi adeguati alle esigenze di vita da assicurare non sono solo quelli che soddisfano i bisogni elementari e vitali ma anche quelli che siano idonei a realizzare le esigenze relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dell'attività lavorativa svolta, con conseguente possibile determinazione di prestazioni previdenziali quantitativamente diversificate».

Al di là dei termini del dibattito sulla lettura dell'art. 38, co. 2, appena richiamata, a spingere verso il superamento dei confini di un sistema di garanzie incardinato su basi prevalentemente previdenziali pare la stessa locuzione adoperata dal secondo comma dell'art. 38 Cost.: come possono infatti reputarsi effettivamente «adeguati alle esigenze di vita» dei «mezzi» forniti per un tempo limitato ed, eventualmente, di consistenza molto ridotta, in quanto parametrata su retribuzioni molto basse e/o "intermittenti"? A tal proposito, risulta però difficile reperire nella giurisprudenza della Corte costituzionale un ancoraggio per la definizione dell'adeguatezza alle esigenze di vita che non si risolva nel sostanziale rinvio a quanto previsto, con un'altra formula generale già richiamata, dall'art. 36, co. 1, Cost. con riguardo alla retribuzione dei lavoratori[60]. Conseguentemente, la condizione di molti disoccupati risulta spesso di grave disagio economico ed evoca innegabilmente la questione del contrasto alla povertà e l'esigenza di integrare con un rilevante "pilastro assistenziale" quello previdenziale del sistema di sicurezza sociale. A ciò aggiungasi che le garanzie di carattere previdenziale riservate ai lavoratori autonomi, certamente non tutti assimilabili per condizione economica a grandi e medi professionisti/imprenditori (tanto più sotto la spinta di fenomeni di marcata ridefinizione delle forme di lavoro in corso da ormai alcuni decenni), sono meno consistenti e articolate di quelle previste per i lavoratori dipendenti.

Resta – pare di poter affermare – uno scarto evidente, sul piano concettuale e su quello giuridico-costituzionale, tra interventi e politiche di contrasto, rispettivamente, alla disoccupazione (anche intesa in senso ampio) e alla povertà, tra i quali pure non mancano rilevanti aree di intersezione. Quando si parla di contrasto alla povertà (e, in particolare, a quella assoluta), a venire in rilievo è infatti la persona in quanto tale, insieme alla sua esigenza di essere libera da un bisogno economico grave, a determinare il quale, come sappiamo, le ragioni di ordine lavorativo possono concorrere (e normalmente concorrono) con altri, spesso non meno rilevanti, fattori. Si tratta dunque di una questione che attiene alla dignità della persona e – è stato autorevolmente affermato – alla garanzia, in ultima analisi, dello stesso diritto alla vita, inteso come comprensivo del diritto al "minimo vitale"[61], cosicché risulta necessario collocarsi in

[60] Come evidenziato da C. BERGONZINI, *Come un gioco di specchi*, cit., 73, la quale, all'esito dell'analisi della giurisprudenza costituzionale rilevante in materia di sufficienza della retribuzione al fine di assicurare «un'esistenza libera e dignitosa» e di minimi pensionistici, correlati ai livelli retributivi, giunge alla conclusione della irreperibilità di saldi riferimenti utili a riempire di contenuti effettivi la succitata garanzia, anche in ragione dell'inadeguatezza a tal fine del ruolo che è in grado di svolgere, per sua natura, il giudice delle leggi, potendosi affermare che dalla giurisprudenza costituzionale «l'unico dato ad emergere con una certa chiarezza è che un'esistenza libera e dignitosa non dovrebbe essere limitata alla possibilità di "pura sopravvivenza"».

[61] Si veda in questo senso, sul piano della riflessione filosofica e del ragionamento sulle fondamenta etiche di interventi pubblici di contrasto alla povertà estrema, L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia, 2. Teoria della democrazia*, Roma-Bari, 2007, 392-393, il quale afferma che l'affermarsi del ruolo dei diritti sociali ha contribuito ad integrare, nel paradigma dello Stato di diritto, accanto (ai diritti di libertà e) al diritto alla vita, inteso come diritto a non essere uccisi, il «diritto alla sopravvivenza», inteso come diritto a vivere dignitosamente (vedendosi garantiti almeno i minimi vitali, ovvero il «diritto alla sussistenza»), che del diritto alla vita costituisce un corollario. Cfr., analogamente, N. BOBBIO, *I diritti dell'uomo e la pace*, in ID, *Il terzo assente. Saggi e discorsi sulla pace e sulla guerra*, a cura di P. Polito, Casale Monferrato, 2013, 95-96, il quale rileva che «allo stato attuale della coscienza etica dell'umanità, si tende a riconoscere all'individuo non soltanto il diritto di vivere (che è un diritto elementare e per così dire primordiale dell'uomo) ma anche *il diritto di avere il minimo indispensabile*

quest'ottica nell'accingersi a ricercare un fondamento costituzionale per lo *ius existentiae* e, corrispondentemente, per il dovere, in capo alla Repubblica, di garantirlo proteggendo le persone dal rischio di cadere o permanere in una condizione di povertà assoluta.

### **4.** ***Alla ricerca delle basi costituzionali del "diritto al minimo vitale"***

Come si è già avuto modo di ricordare, la Costituzione italiana, accanto ad una serie di previsioni che prendono in considerazione la carenza di risorse finanziarie disponibili come ostacolo al godimento di specifici diritti che possiamo definire "settoriali", colloca una disposizione in cui la povertà pare venire in rilievo di per sé. Il riferimento è, come è facile intuire, al già citato art. 38, co. 1, Cost., secondo cui «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale». L'essere «sprovvisto dei mezzi necessari per vivere» corrisponde sostanzialmente all'essere gravemente poveri, in quanto privi del c.d. "minimo vitale". La succitata disposizione sembra però riservare letteralmente il diritto ivi previsto ai soli "inabili al lavoro", lasciando quindi scoperti coloro i quali siano privi dei mezzi necessari per vivere, cioè gravemente poveri, ma abili al lavoro. A beneficio di questi ultimi, titolari di diversi diritti sociali specificamente previsti dalla Carta (rispetto a cui la povertà può rilevare come ostacolo), la Costituzione non prevederebbe dunque un dovere generale di intervento a carico dei pubblici poteri e, *in primis*, del legislatore: in mancanza di un intervento pubblico finalizzato "puramente" al contrasto alla povertà, l'unica via d'uscita da quest'ultima sarebbe dunque rappresentata dal lavoro.

È noto, però, che la statuizione costituzionale sul diritto al lavoro non implica garanzia di un diritto soggettivo ad ottenere un'occupazione, ma fonda (soltanto) il doveroso impegno della Repubblica a perseguire l'obiettivo della piena occupazione[62], impegno in concreto profuso, se pure in vario modo e con esiti diversi, spesso insoddisfacenti, nel corso del tempo. Si può certamente parlare di «mancata attuazione del programma costituzionale ispirato dal principio lavorista»[63], generata dal combinarsi di trasformazioni delle condizioni socio-economiche e, come si è rilevato, di mancanza di una solida «base materiale (intesa in senso tecnico come forze politico-culturali dominanti» interessate a sorreggere il «progetto di emancipazione sociale che era stato

---

*per vivere*» e afferma alla luce di ciò che: «il diritto alla vita è un diritto che implica da parte dello stato puramente e semplicemente un comportamento negativo: non uccidere. Il diritto a vivere implica da parte dello stato un comportamento positivo, vale a dire interventi di politica economica ispirati a un qualche principio di giustizia distributiva».

[62] Come ricordato da ultimo da C. SALAZAR, *Il principio lavoristico*, in M. BENVENUTI-R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. I principi fondamentali*, Volume II, Torino, 2024, 92.

[63] Così A. APOSTOLI, *Considerare il lavoro come diritto*, cit., 21, secondo la quale varie e articolate sono le responsabilità di tale mancata attuazione, ma «di certo non si sbaglia se si comincia col riflettere sul compito "storico" del legislatore italiano, che era poi quello di realizzare le plurime declinazioni del diritto al lavoro attraverso la costruzione di un sistema sociale completamente innovativo, basato su un sostanziale rovesciamento degli equilibri costituzionali tra libertà, uguaglianza e lavoro affermati nella società "vetero-liberale"».

alla base del grande progetto costituzionale»[64], quanto meno al fine di sottolineare le gravi difficoltà attraversate e i rilevanti ostacoli incontrati dal processo di conformazione degli assetti socio-economici al portato delle istanze normativamente espresse dal principio lavorista, di cui la statuizione sul diritto al lavoro è parte essenziale[65]. Ciò non toglie che, se si facesse leva esclusivamente sul diritto al lavoro e si rigettassero, al contempo, ricostruzioni, quali quella più sopra richiamata, basate su una lettura estensiva del concetto di «disoccupazione volontaria», resterebbe privo di una tutela costituzionale lo *ius existentiae*[66] e privo di un saldo ancoraggio la necessità costituzionale di un intervento dei poteri pubblici in vista della garanzia di quest'ultimo diritto. In quest'ottica, l'individuazione nei primi due commi dell'art. 38 Cost. di due modelli distinti di intervento pubblico a fini di sicurezza sociale (uno, al primo comma, basato sul principio solidaristico/egualitario e l'altro, al secondo comma, incardinato sull'operare di logiche mutualistico-assicurative) renderebbe possibile, ma non costituzionalmente necessaria, l'introduzione di misure di carattere non previdenziale miranti ad assicurare il minimo vitale a tutti coloro che, pur abili al lavoro, risultino privi di un'occupazione o per i quali il reddito da lavoro non sia sufficiente a fornire i «mezzi necessari per vivere».

A fronte di tale tipo di interpretazioni (e attuazioni) dell'art. 38 Cost., non ne sono mancate altre, le quali hanno fatto leva, restando maggiormente ancorate al dato testuale, su una lettura diversa da quella, soprattutto in passato, più diffusa (e sopra richiamata) di locuzioni adoperate dal primo comma della succitata disposizione oppure, per altro verso, hanno propugnato un'interpretazione dell'art. 38, co. 1, Cost. alla luce dei principi fondamentali della Costituzione, valorizzando altresì il dato

[64] I. MASSA PINTO, *Costituzione e lavoro, totem e tabù*, cit., 7, la quale parla, alla luce di elementi tratti dalla realtà dei rapporti socio-economici e di quella delle dinamiche politico-istituzionali, della mancanza richiamata nel testo come di un indice della «eclissi totale della costituzione materiale sulla quale si fondava l'unico vero *tabù* che i costituenti intesero lanciare in questa materia: il divieto dello schiacciamento del lavoro prestato in condizioni di dipendenza economico-sociale» (p. 2).

[65] Si tratta di difficoltà accresciute da orientamenti giurisprudenziali inclini a riconoscere alla discrezionalità del legislatore uno spazio molto ampio, come notato da A. APOSTOLI, *Considerare il lavoro come diritto*, cit., 31, la quale parla di una giurisprudenza della Corte costituzionale «non […] propensa al pieno riconoscimento dell'alto valore che la Costituzione assegna al diritto-dovere al lavoro in veste di principio fondamentale», affermando che «basta comparare le sentenze pronunciate dalla Corte in materia di diritto al lavoro con quelle rivolte alla tutela di altri principi fondamentali per rendersi subito conto di come il lavoro rappresenti indubbiamente l'anello "debole" del sistema», dal momento che «la natura delle "concrete" limitazioni a cui il diritto al lavoro è stato sottoposto, sia pure in ragione della presenza all'interno dell'ordinamento costituzionale di interessi generali altrettanto meritevoli di tutela, sembrano rivelare che, in relazione all'art. 4 della Costituzione, la Corte costituzionale ha operato una sorta di bilanciamento "imperfetto" cioè, nella sostanza, a detrimento delle garanzie costituzionali a tutela del lavoro».

[66] Così, tra gli altri, S. CAFFIO, *Povertà, reddito e occupazione*, Bergamo, 2023, 72, il quale, all'esito di un'ampia disamina delle politiche e delle normative in materia lavoristica e finalizzate alla promozione dello sviluppo di opportunità lavorative e dunque delle condizioni di effettività del diritto al lavoro, perviene alla conclusione, in ordine a tale diritto, che «le tesi che ne negano l'attuazione non trovino riscontri né nella realtà storica, né nell'epoca odierna, rispetto alla quale (non di mancata, bensì) di diversa (indesiderata, forse anche insostenibile) modalità di attuazione sembra più corretto potersi parlare», cosicché «dette tesi non sembrano idonee a supportare il fondamento costituzionale del dovere di introdurre misure di RMG, forzando il dato testuale di una norma, l'art. 38, che, come autorevolmente sostenuto, "non è formula 'ambigua'"».

fattuale del mutamento del contesto socio-economico rispetto a quello riscontrabile al tempo dei lavori dell'Assemblea Costituente.

Sul primo versante si colloca la posizione di chi ritiene coerente con la *ratio* della disposizione sopra citata (e con la stessa intenzione dei costituenti) un'interpretazione della nozione di "inabilità al lavoro" il cui significato non sia circoscritto all'area della sola inabilità comunemente intesa (fisica o psichica) a svolgere un'attività lavorativa, ma si ampli sino a coprire quella che può definirsi una "inabilità sociale" al lavoro. Alla definizione di quest'ultima concorrerebbero fattori attinenti alle condizioni del contesto socio-economico e al rapporto tra un determinato soggetto e tale contesto[67]: chi sia «sprovvisto dei mezzi necessari per vivere» non deve quindi, secondo quest'approccio interpretativo, per avere «diritto al mantenimento e all'assistenza sociale», essere anche *stricto sensu* inabile al lavoro, delineandosi così, in sostanza, un fondamento costituzionale per la garanzia (almeno) del minimo vitale a tutti coloro che, "senza colpa" (anche se fisicamente/psichicamente non inabili), non possano conseguire mediante il lavoro quanto necessario ad una vita libera e dignitosa. Non si è mancato peraltro di rilevare criticamente che tale ricostruzione «si scontra tuttavia con un dato testuale – quello riferito al connotato della "inabilità al lavoro" – che difficilmente, se non al prezzo di una evidente forzatura, può essere dilatato fino ad includere il concetto di "inabilità sociale"»[68].

Si può, sul secondo versante, richiamare la posizione secondo cui la scelta del Costituente di riservare agli inabili al lavoro il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, in caso di mancanza di mezzi necessari per vivere, lungi dall'essere indicativa di indifferenza nei confronti della sorte e dei bisogni degli sprovvisti di mezzi non inabili, sarebbe fondata, invece, sul presupposto (e la convinzione) che un'esistenza libera e dignitosa sarebbe stata garantita a tutti gli abili al lavoro appunto mediante il lavoro. Alla luce di tale premessa – si è affermato – «aveva un senso […] riservare all'assistenza un ruolo puramente residuale», cosicché «solo chi per un impedimento fisico o mentale fosse stato inabile al lavoro andava assistito e mantenuto»[69]. Di fronte al tradimento di fatto della promessa della piena occupazione, reso evidente da livelli molto elevati di disoccupazione, e alla constatazione dell'ampia diffusione di bisogni connessi alla mancanza di lavoro o alla inadeguatezza dei redditi da lavoro a consentire un'esistenza libera e dignitosa, la Costituzione non resterebbe, però, muta. Considerato che «negli articoli 3, II comma, e 2 della Costituzione, e nelle altre numerose

[67] Così R. CASILLO, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, in *Diritti Lavori Mercati*, 3/2018, 517-518, secondo cui il testo dell'art. 38, co. 1, Cost. «rimane indifferente alle ragioni della mancanza di lavoro comunque senza colpa, perché lo "spirito e l'oggetto della disposizione" […] non appare riferito al collegamento tra impossibilità di lavoro e inabilità fisica, bensì tra (i mezzi necessari per) l'esistenza e il lavoro, visto come unico strumento di vita dignitosa», cosicché «il termine inabilità attrae alla tutela non solo l'impossibilità fisica al lavoro», ma «anche l'impossibilità al lavoro causata da ciò che l'evoluzione socioeconomica fa emergere, nel tempo, come "ostacolo" al lavoro: oggi, il contesto di scarse opportunità occupazionali di qualità», dal momento che «il termine inabilità al lavoro, poiché pensato in modo da sopravvivere all'invecchiamento della costituzione, già nasce ampio e capace di attrarre ogni condizione soggettiva che, in un dato momento storico, è, per via dell'art. 3, co. 2, Cost., impeditiva del lavoro: anche l'inabilità sociale».

[68] F. RAVELLI, *Natura e inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, cit., 28.

[69] C. TRIPODINA, *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa*, cit., 137.

disposizioni costituzionali che fissano il volto sociale dell'Italia, non può non vedersi la sintesi inequivocabile di un progetto di società che esclude l'abbandono e l'emarginazione del debole, *lavoratore o meno che sia*» (corsivo dell'autrice)[70], si imporrebbe alla Repubblica, a fronte di trasformazioni socio-economiche le quali hanno prodotto indubitabilmente ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (e lo fanno in maniera spesso molto intensa), il dovere «di farsi carico di questi nuovi fatti, di queste nuove debolezze; […] di trovarvi rimedio, declinando l'aspirazione alla liberazione universale dal bisogno scolpita negli articoli 2 e 3, II comma, secondo modalità di protezione *anche* differenti da quelle immaginate dai costituenti»[71]. Si tratta di una posizione in sintonia con quella espressa, ragionando in generale del "diritto all'assistenza sociale", da chi, evidenziando la centralità del principio personalistico e la strumentalità del succitato diritto a promuovere «il pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, comma 2, Cost.), afferma che «il pieno sviluppo della persona umana e la possibilità di una vita libera e dignitosa appaiono inevitabilmente connessi e, di conseguenza, il bene protetto dal diritto all'assistenza sociale si presenta come comprensivo di tutto ciò che è necessario ad assicurare tale obiettivo, escluso soltanto quanto è già espressamente oggetto di altri diritti sociali»[72] e conclude che l'art. 38 Cost. offrirebbe del diritto in esame «una formulazione che potremmo dire limitata e parziale», che ne rende necessaria una lettura alla luce degli artt. 2 e 3 Cost. [73].

Emerge dal percorso argomentativo seguito dalla dottrina da ultimo richiamata l'ineludibile esigenza di interpretare l'art. 38, co. 1, Cost. alla luce dei principi fondamentali della Costituzione[74] e, anzi, a ben vedere, di oltrepassare – pare di poter dire – i confini che all'espansione delle tutele tale disposizione, insieme a quelle relative

[70] C. TRIPODINA, *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa*, cit., 144-145, la quale, a proposito dell'Italia disegnata e voluta dai principi fondamentali della Costituzione, parla di «una "democrazia emancipante", che prevede in capo alla Repubblica un dovere di intervento attivo per rimuovere tutti gli ostacoli – a partire da assenza di lavoro e povertà – che impediscono l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini, non consentendo ai più deboli di vivere liberamente e dignitosamente, e *dunque* di partecipare effettivamente alla vita politica, economica e sociale del Paese, e *dunque* di essere effettivamente cittadini» (corsivi dell'autrice).

[71] C. TRIPODINA, *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa*, cit., 147.

[72] A. PIOGGIA, *Politiche sociali*, in *Enciclopedia del Diritto*, I Tematici, III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 865-866, la quale nota che «questa prospettiva mette in luce un importantissimo carattere del diritto all'assistenza, fondamentale anch'esso per comprendere le relative funzioni e politiche pubbliche, quello che lo qualifica come "residuale" o, per meglio dire, "di chiusura" nei confronti degli altri diritti sociali».

[73] A. PIOGGIA, *Politiche sociali*, cit., 866, la quale nota che «se correttamente inteso come diritto che completa le garanzie che discendono dall'impegno della Repubblica nel perseguire il pieno sviluppo della persona umana, il diritto all'assistenza sociale deve essere inteso come diritto universalistico, spettante a tutti i consociati e non solo ad alcune categorie di essi, discendente dal combinato disposto degli art. 2, 3 e 38 cost.».

[74] Cfr. anche F. RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, 2018, 89, il quale afferma che «nel momento in cui viene inserito nella cornice dei valori e principi fondamentali che innervano il sistema costituzionale, e con questi fatto interagire, l'art. 38 Cost. è finalmente in grado di sviluppare tutto il potenziale in esso riposto, allargando gli spazi di manovra per l'intervento dei pubblici poteri in vista del conseguimento dell'obiettivo sociale della garanzia di condizioni di vita libere e dignitose che siano coerenti con l'esigenza di integrare pienamente la persona nella comunità».

ai diversi diritti sociali previsti dalla Costituzione, pone. Ove ci si limiti infatti a considerare le previsioni concernenti specifici diritti sociali rispetto al cui esercizio la povertà può venire in rilievo come ostacolo, «emerge […] un motivo di fragilità del nostro sistema di protezione sociale», derivante dalla «frammentazione dei provvedimenti, che prende le mosse dalla pluralità delle disposizioni costituzionali da attuare per far fronte ai molteplici bisogni della cittadinanza», nonché dalla «"tipizzazione" delle categorie di appartenenza e delle situazioni a verificarsi, affinché si possa accedere alle relative provvidenze», fragilità non superabile «quand'anche quelle norme vengano lette alla luce dell'art. 3, co. 2, Cost., che pure ha consentito al legislatore e alla Consulta, ove adita a riguardo, di fornirne un'interpretazione sensibile alle "diverse povertà"»[75]. Risulta quindi indispensabile rivolgere direttamente lo sguardo alla trama dei principi fondamentali della Costituzione e alle idee di persona e di *polis* da essi delineate, in vista del reperimento delle basi di una garanzia piena della libertà dal bisogno economico estremo considerata di per sé: al fine di colmare, per così dire, gli spazi lasciati vuoti dalle, pur numerose e rilevanti, garanzie apprestate a specifici diritti, si richiede di guardare alla persona nella sua interezza e all'interconnessione tra le diverse dimensioni della sua esistenza, individuale e relazionale[76].

Nell'ottica appena indicata, se si prende sul serio l'intreccio tra principi personalista, solidaristico e di eguaglianza (sostanziale), alla luce anche della statuizione sulla «pari dignità sociale» dei cittadini (artt. 2 e 3 Cost.)[77], si può affermare che la Costituzione impone di non ignorare la situazione in cui versano gli estremamente poveri. A venire in precipuo rilievo è dunque proprio la dimensione "sociale" appena ricordata della dignità della persona, che integra quella "individuale" e la cui garanzia si radica nel principio solidaristico[78], quale "carburante", per così dire, dell'eguaglianza

[75] R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, cit., 134-135.

[76] Il radicamento costituzionale dell'esigenza generale (e quindi del dovere) di oltrepassare i confini disegnati dalle singole disposizioni costituzionali sui diritti per percorrere i più vasti sentieri indicati dai principi fondamentali di cui agli artt. 2 e 3 Cost. è efficacemente evidenziata da A. VALASTRO, *Costituzionalismo, democrazia sociale, dignità dell'esistenza: le ricadute politiche del racconto dei vissuti*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2019, 191, la quale afferma che «se gli altri articoli della prima parte della Costituzione mirano a questo obiettivo (di dare risposte ai bisogni) fissando garanzie per talune situazioni specifiche che ben potevano essere immaginate *a priori* come fondamentali per lo sviluppo della persona (la scuola, il lavoro, la salute, ecc.), l'art. 2 e il secondo comma dell'art. 3 volevano essere qualcosa di più: la valvola che mantiene aperto il serbatoio dell'esperienza concreta del vivere e delle sue vulnerabilità, un serbatoio mai richiudibile e mai compiutamente catalogabile nei suoi contenuti mutevoli, al quale il diritto deve umilmente continuare ad attingere pena il suo allontanamento dalla realtà e dalla persona».

[77] Della pari dignità sociale A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2019, 10, ha affermato che «consolida il nesso, già implicito nelle corde dello Stato democratico-sociale ed esplicitamente affermato dall'articolo 2, tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà», aggiungendo che, alla luce di ciò, «il compito della Repubblica di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale" che limitano libertà ed eguaglianza – e perciò la «pari dignità» sociale – delle persone finisce per coincidere con la promozione del principio della solidarietà».

[78] Questa dimensione della dignità è evidenziata molto efficacemente da M. FIORAVANTI, *Costituzione italiana: articolo 2*, Roma, 2017, 39, laddove afferma che «la dignità […] è da una parte la misura massima e più alta della persona nella sua unicità, e richiama così per un verso l'anteriorità della persona medesima alla norma positiva statale, e dunque la sua inviolabilità, come se essa fosse composta di

sostanziale e fondamento di un dovere di intervento attivo dei poteri pubblici[79]. Il bisogno economico estremo mina indubbiamente le condizioni minime di una vita dignitosa, tali da consentire quel pieno sviluppo della persona umana e quella effettiva partecipazione all'organizzazione del Paese di cui all'art. 3, co. 2, Cost.[80], sino a mettere a rischio lo stesso diritto alla vita, nella sua connotazione di diritto (sociale) al minimo vitale. Si può dunque concordare con la dottrina che, a proposito dell'ordinamento italiano, ritiene enucleabile un «'diritto a un'esistenza degna'», il quale «pare trovare autonomo fondamento proprio negli artt. 2 e 3, ossia nelle prescrizioni sull'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale e della pari dignità sociale»[81]. Pare inoltre opportuno sin d'ora, in attesa di tornare sul punto più avanti, riconoscere il dovuto rilievo all'esigenza di non porre eccessiva enfasi sulla (sola) dimensione economica dell'eguaglianza da realizzarsi ai sensi dell'art. 3, comma 2, Cost., anche in relazione alla condizione di soggetti, quali i gravemente poveri, rispetto ai quali il fattore economico svolge senz'altro un ruolo di estremo rilievo. In caso contrario, si finisce, più o meno consapevolmente, per fare propria una visione riduttiva dell'impegno richiesto alla Repubblica dalla succitata disposizione costituzionale, rassegnata all'idea di una sostanziale immodificabilità di assetti socio-economici contraddistinti da profonde diseguaglianze, di cui poter smussare soltanto, e in parte, gli angoli distribuendo una certa quantità di risorse finanziarie tra coloro che stanno peggio[82].

---

materia indisponibile da parte dell'autorità politica, dei poteri costituiti, delle maggioranze; ma dall'altra è nello stesso tempo – come recita proprio il nostro art. 3 – concretamente "sociale", perché riferita all'accesso che ciascuno possiede ai beni fondamentali che qualificano come "degna" una vita […]».

[79] La centralità del ruolo del principio solidaristico ai fini del reperimento delle basi costituzionali del dovere dei pubblici poteri di impegnarsi nel contrasto alla povertà è sottolineata da Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, cit., in partic., 12 ss..

[80] Come affermato da Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013, 351, «lo sviluppo della persona umana può considerarsi "pieno" se e solo se l'individuo è stato messo *davvero* nelle condizioni di sfruttare al meglio le proprie attitudini ed il proprio talento», allo stesso modo in cui «la partecipazione alla vita comunitaria può considerarsi "effettiva" se e solo se *davvero* il singolo ha avuto occasione di misurarsi con il potere e di dare il proprio contributo grazie alle proprie capacità ed al proprio impegno», condizioni, quelle richiamate da tali affermazioni, di cui si può agevolmente rilevare la carenza in rapporto a chi versa in uno stato di grave povertà. A proposito del significato che deve riconoscersi al dettato dell'art. 3, co. 2, Cost., C. SALAZAR, *Sui diritti sociali e il principio di solidarietà*, in *Rivista AIC*, 1/2024, 193, afferma che «li ostacoli cui la norma si riferisce possono derivare, infatti, da ogni condizione di deprivazione che si mani-festi nella situazione di chi, per ragioni riconducibili ad una *diversità subìta,* non riesca a tra-sformare le proprie risorse in capacità di progettare e di condurre l'*esistenza libera e dignitosa* di cui discorre l'art. 36 Cost.».

[81] M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà*, cit., 402. Cfr., analogamente, S. GAMBINO, *"Costituzione, reddito minimo garantito, pilastro europeo dei diritti sociali: osservazioni introduttive*, in *La Cittadinanza europea*, 1/2019, 40-41, il quale, dopo aver evidenziato l'esigenza di leggere le rilevanti disposizioni della Prima parte della Costituzione alla luce dei principi fondamentali di quest'ultima, afferma che «è appunto nell'insieme delle disposizioni costituite dai Principi fondamentali e dalle disposizioni di riconoscimento e protezione dei diritti fondamentali che trova fondamento costituzionale il *'diritto a un'esistenza libera e dignitosa',* da cogliere come diritto inviolabile dell'uomo in quanto tale. La tutela di tale diritto spetta alla Repubblica che ha il dovere di rimuovere tutti gli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, possono impedirne il godimento» (corsivo dell'autore).

[82] Si veda in tal senso Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 332-333, il quale, dopo aver richiamato, valorizzando anche l'apporto culturale dell'approccio delle capacità, la finalità dell'eguaglianza sostanziale di rendere effettivo il godimento delle libertà e dei diritti fondamentali (e dunque non solo di assegnare un *quantum* di risorse finanziarie a chi pur ne sia carente), ricorda che «la

Tale ricostruzione delle basi costituzionali dello *ius existentiae*, cui si correla un obbligo di intervento a carico dei poteri pubblici, pur discrezionalmente graduabile in relazione al *quomodo*, ha trovato conferma in un orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale. Il riferimento è, innanzitutto, alla sent. n. 10/2010[83], in cui i giudici della Consulta, a proposito dell'adozione della carta acquisti (la c.d. *social card* introdotta nel 2008), misura di contrasto alla povertà estrema categoriale e quantitativamente del tutto inadeguata[84], hanno reputato legittimo l'intervento del legislatore statale, in quanto riconducibile, alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti, e, in particolare, nel caso di cui si parla, a un diritto radicato negli artt. 2, 3, co. 2, e 38 Cost.. Si tratta di un intervento – rileva la Corte – il quale ha lo «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, […] 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» (punto 6.3. del Considerato in diritto), potendosi dunque «ricondurre tra i "diritti sociali" di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare» (punto 6.4. del Considerato in diritto)[85].

Nella circostanza che ha dato origine alla decisione appena richiamata ad essere oggetto di attenzione è stata una questione riguardante la sfera dei rapporti competenziali Stato-Regioni, risolta con argomentazioni che valorizzano anche la particolare congiuntura (di crisi) economica e palesano peraltro, da parte del giudice delle leggi, un approccio definito «bifronte»[86]. Il riferimento però a «un diritto

---

Repubblica è chiamata a rimuovere gli ostacoli di ordine non solo economico, ma anche sociale, rispetto ai quali le sole misure di sostegno finanziario possono fare ben poco», aggiungendo che «il pieno svolgimento della personalità ha una proiezione materiale che, anche solo intuitivamente, va oltre l'accumulo di ricchezza, o comunque il raggiungimento di una disponibilità di reddito bastevole a garantire una esistenza libera e dignitosa» e che «d'altro canto, l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese ben può essere favorita da non dover fare i conti quotidianamente con uno snervante stato di indigenza, ma l'essere protagonisti della vita comunitaria richiede anche una diversa filosofia di impegno delle istituzioni repubblicane».

[83] Su questa decisione della Corte costituzionale cfr. E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la* social card *e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2010, 164 ss. e C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, 4/2010, 941 ss..

[84] Su tale misura si vedano le considerazioni critiche formulate da 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*, Napoli, 2009, 1177 ss.

[85] C. DELLA GIUSTINA, *Il diritto al cibo adeguato. Un diritto umano presupposto o consequenziale? Riflessioni a margine di un diritto dalle molteplici sfumature*, in *AmbienteDiritto.it*, 2/2021, rileva l'innovatività della «interpretazione fornita all'art. 38 Cost., ancorata al principio solidaristico e di uguaglianza», innovatività che concernerebbe, tra i vari aspetti, in primo luogo l'area dei destinatari della tutela del diritto enucleato dalla Corte, che «ricomprende non solo coloro che sono inabili al lavoro ma anche tutti coloro i quali che, a prescindere dallo *status* costituzionale specificatamente previsto, si trovino in condizioni di estrema indigenza».

[86] Così L. VIOLINI, *I dilemmi irrisolti delle politiche di contrasto alla povertà. Solo centralismo?*, in *Le Regioni*, 3/2018, 364, secondo la quale «la Corte ha, da un lato, evocato la (temporanea) congiuntura

fondamentale […] inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana» in capo a persone che «versano in condizioni di estremo bisogno» pare evocare un vero e proprio diritto costituzionale ad un minimo vitale che può reputarsi embrione irrinunciabile di quell'esistenza libera e dignitosa che la Costituzione espressamente richiama all'art. 36, come reso evidente, del resto, dal richiamo espresso al fondamento del diritto nella dignità umana[87].

Se la sent. n. 10/2010 richiama comunque, insieme alle disposizioni sui principi fondamentali, l'art. 38 Cost.[88], pur senza espressi riferimenti all'inabilità al lavoro di cui al suo primo comma, non mancano nella successiva giurisprudenza costituzionale tracce di un possibile percorso di completa autonomizzazione del diritto al minimo vitale rispetto al sopra citato articolo. Ci si riferisce in particolare alla sent. n. 50/2019, con cui la Corte ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità relativa all'asserita discriminatorietà e irragionevolezza della previsione per gli stranieri del necessario possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ai fini della fruizione dell'assegno sociale. Sul presupposto che tale misura non sarebbe finalizzata a soddisfare bisogni primari della persona, il giudice delle leggi afferma che «ben può il legislatore esigere in capo al cittadino extracomunitario ulteriori requisiti, non manifestamente irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo»[89] nella comunità all'interno della quale vive, compreso il possesso di un titolo di soggiorno per il cui conseguimento è necessario avere, tra l'altro, un reddito almeno pari all'importo dello stesso assegno sociale[90]. Al netto delle critiche che possono essere mosse alla risposta data dalla Corte alla questione sollevata[91], rileva, ai fini del

---

economica particolarmente negativa quale fattore a sostegno dell'intervento del legislatore nazionale, quasi si trattasse di porre rimedio ad una emergenza temporalmente limitata ma, dall'altro, ha identificato il fondamento costituzionale di tale intervento nella tutela della dignità di soggetti in un particolare stato di bisogno: un diritto fondamentalissimo (e quindi da tutelare in modo permanente) che giustificava l'accentramento delle competenze in capo allo Stato (e il parallelo restringimento dell'autonomia regionale) affinché si realizzasse una tutela uniforme (ma anche appropriata e tempestiva) su tutto il territorio nazionale».

[87] Una riflessione, in prospettiva comparata, sul rilievo del richiamo alla dignità come fondamento giustificativo della garanzia dei diritti sociali si trova in S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La dignità umana come principio "autonomo" per giustificare la tutela dei diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1/2022, 45 ss..

[88] Analogo richiamo è presente nella sent. n. 137/2021, la quale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disposizione che prevedeva la revoca di prestazioni assistenziali (quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili), nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere, enuclea un diritto alla «sopravvivenza dignitosa», connessa alla garanzia del minimo vitale, fondato sul combinato disposto degli artt. 2, 3 e, appunto, 38 Cost..

[89] L'affermazione trova spazio nel punto 7. del Considerato in diritto, ove si afferma che in tali casi «le provvidenze divengono il corollario dello stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo».

[90] Si veda in proposito il punto 8. del Considerato in diritto, ove la Corte poi afferma che «la vocazione solidaristica dell'assegno sociale torna a manifestarsi, in quanto esso soccorre chi, nonostante l'ingresso stabile nella collettività nazionale, sia poi incorso in difficoltà che ne hanno determinato l'indigenza».

[91] Pare infatti irragionevole la previsione, in sostanza, di un requisito reddituale minimo per l'accesso ad una provvidenza finalizzata a contrastare la povertà. Cfr., in tal senso, F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte fa un passo indietro e uno di lato*, in *Diritto, Immigrazione e*

ragionamento che qui si conduce, il passaggio argomentativo, che si configura come un *obiter dictum*, in cui il giudice delle leggi afferma che una prestazione configurabile, a differenza dell'assegno sociale, come funzionale al soddisfacimento di bisogni primari «non è tanto una componente dell'assistenza sociale (che l'art. 38, primo comma, Cost. riserva al "cittadino"), quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 Cost.)» (punto 7. del Considerato in diritto).

Per quanto nello specifico contesto della (ampia) giurisprudenza costituzionale sull'applicazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza in rapporto alla garanzia dei diritti dei non cittadini (e all'interno di un *obiter dictum*), ad emergere nuovamente sono i tratti di un diritto inviolabile della persona enucleato dalla Corte come connesso al soddisfacimento di "bisogni primari", tra cui non può non farsi rientrare l'«estremo bisogno» richiamato nella sentenza del 2010. Un diritto configurato, in questo caso, esplicitamente come distinto da quelli desumibili dall'art. 38 Cost., così che, come è stato rilevato, «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», a cui corrisponde un dovere del legislatore, il quale «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» (corsivi dell'autrice)[92].

A fronte di un dovere costituzionale di intervento di cui si può affermare, come si è visto, la sussistenza, lo spazio di discrezionalità che si apre per il legislatore in vista del suo adempimento è molto ampio. Può, in quest'ottica, senz'altro reputarsi forma di adempimento di tale dovere, in funzione di completamento del sistema di interventi richiesti dalla Costituzione in vista del contrasto alla povertà, l'introduzione di misure di contrasto alla povertà riconducibili al *genus* del "reddito minimo", improntate alla logica dell'"universalismo selettivo" (destinate, cioè, solo ai poveri, ma a tutti i poveri), sebbene non si tratti dell'unico tipo di intervento prospettabile[93]. Si è affermato a tal

---

*Cittadinanza*, 3/2019, 262, il quale afferma che «se è vero, infatti, che la carta di soggiorno è un titolo di soggiorno permanente e che il venire meno dei requisiti dei redditi non ne comporta la revoca in occasione dell'aggiornamento periodico del documento, questa circostanza non toglie che nella generalità dei casi sia illogico subordinare il godimento di una prestazione assistenziale al peggioramento di una condizione economica, negandolo a coloro che erano o sono rimasti indigenti» e G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, in *La cittadinanza europea*, 1/2019, 79, il quale afferma che «la sentenza sembra non considerare la manifesta irragionevolezza che deriva dal subordinare l'assegno sociale al possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, posto che quest'ultimo viene concesso solo se si ha un reddito di importo pari all'assegno sociale stesso (euro 5.824,91)», aggiungendo che inoltre «pare veramente discutibile (ed anche un po' cinico) che l'assegno sociale non venga considerato alla stregua di una prestazione rivolta al soddisfacimento di bisogni basilari e primari della persona, visto che essa viene erogata in presenza di un'accertata mancanza di mezzi di sostentamento da parte di individui anziani, spesso soli e privi di sostegno familiare».

[92] C. SALAZAR, *'Reddito di cittadinanza', 'reddito minimo garantito' e Costituzione: notazioni sparse (e qualche perplessità)*, in *La cittadinanza europea*, 2/2019, 110.

[93] Così F. RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit., 96, il quale afferma che «pur potendo essere considerato "costituzionalmente necessario", il reddito minimo non costituisce l'unica forma nella quale possono essere tutelate le persone prive di lavoro e dei mezzi di sussistenza, ben potendosi far ricorso ad altri strumenti quali, ad esempio, accesso gratuito a determinati servizi, buoni spesa, agevolazioni fiscali,

proposito, valorizzando la centralità dei significati ascrivibili al principio di eguaglianza sostanziale, che «la possibilità stessa di provare a costruire il proprio futuro, e di perseguire la strada del 'pieno sviluppo', indicata come obiettivo sfidante dal capoverso dell'art. 3, racchiude implicitamente, come una sorta di indispensabile presupposto, quella minima liberazione dal bisogno, che di fronte alla 'promessa tradita del lavoro', non può che realizzarsi nella forma di un'assistenza monetaria di base»[94].

Senza soffermarsi in questa sede sulle previsioni rilevanti in relazione al contrasto alla povertà collocate in atti riferibili, per così dire, al "sistema universale" di garanzia dei diritti umani di matrice ONU[95], se si volge lo squadro al "sistema europeo" di tutela dei diritti, accanto al rilievo che può riconoscersi ad atti che dispiegano per ragioni diverse una vincolatività limitata[96], si collocano previsioni la cui vincolatività è piena e che concorrono, nei termini che si diranno, a rafforzare, sul piano del diritto internazionale e sovranazionale, il fondamento giuridico del diritto ad un'esistenza dignitosa in quanto libera dalla povertà. Il riferimento è, in primo luogo, alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU). Nella giurisprudenza della Corte EDU, in mancanza di riferimenti specifici della CEDU al succitato diritto (e, in generale, a diritti sociali), ha trovato un certo spazio, per via giurisprudenziale, l'esigenza di proteggere le persone dagli effetti che una grave condizione di povertà può avere sull'esercizio di diritti civili e politici previsti dalla succitata Convenzione[97]. Passando a prendere in considerazione, invece,

---

*social card* e simili», aggiungendo, però, che «sulla base delle esperienze maturate le misure alternative qui sommariamente elencate appaiono soprattutto idonee a concorrere ad alleviare la situazione dei soggetti bisognosi, ponendosi più che altro come strumenti integrativi del reddito minimo, senza essere ad esso perfettamente fungibili».

[94] A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti*, cit., 83.

[95] È sufficiente qui limitarsi a richiamare l'art. 25, comma 1, della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, ai sensi del quale «ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia […]» e l'art. 11, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 1966, il quale sancisce il «diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita».

[96] Ci si riferisce all'art. 30 della Carta sociale europea del Consiglio d'Europa (adottata nel 1961 e riveduta nel 1996) dedicato al «diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale», che impegna gli Stati ad adottare misure operanti in diversi settori del sistema di welfare (lavoro, casa, assistenza, formazione ecc.) e l'art. 10, comma 2, della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (1989), il quale statuisce che «le persone escluse dal mercato del lavoro, o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi, e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale».

[97] Come notato da C. DRIGO, *La dimensione sociale dell'Unione Europea*, cit., 796, la quale afferma che «la Corte EDU appresta tutela contro gli effetti della povertà in termini di violazione di diritti umani fondamentali ricorrendo sia a disposizioni di carattere sostanziale, sia a disposizioni di carattere procedurale, sia alle norme antidiscriminazione della CEDU», notando come, sul primo versante, nell'ambito della CEDU, accanto agli artt. 2 sul diritto alla vita e 8 sul diritto al rispetto della vita privata e familiare (nonché all'art. 1 del primo protocollo addizionale sulla protezione della proprietà), sia significativamente valorizzato l'art. 3 della CEDU sul divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti, in riferimento al quale «la Corte EDU è costante nel ribadire che la carenza di risorse economiche statali non può giustificare una violazione della Convenzione, riscontrando come "una situazione di seria deprivazione", un rilevante vulnus ai bisogni essenziali, nell'indifferenza delle autorità pubbliche, sia "incompatibile con la dignità umana"» (le citazioni sono tratte dalla sentenza della Corte EDU nel caso Budina v. Russia, 18 Giugno 2009, emessa in materia di pensioni e sussidi sociali, in cui

l'ordinamento dell'Unione europea, accanto a norme di principio e/o espressive di obiettivi politici dell'Unione enunciati dal Trattato sull'Unione europea (TUE) e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[98], come è noto dotata dello stesso valore giuridico dei trattati, merita di essere richiamato, in modo particolare, l'art. 34 della succitata Carta, il quale statuisce che «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». È vero che l'inciso finale e la previsione generale di cui all'art. 51 della Carta, relativo al suo ambito di applicazione («le disposizioni della presente Carta si applicano […] esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione»), rendono circoscritta e relativamente poco solida la base giuridica fornita dal diritto euro-unitario allo *ius existentiae*[99], tanto più in mancanza di atti attuativi (in particolare direttive) di disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che potrebbero introdurre veri e propri vincoli normativi per i legislatori degli Stati membri[100] e aprire così spazi anche per un sindacato di legittimità ad opera della Corte di giustizia dell'Unione europea[101], cosicché a livello euro-unitario gli sviluppi più

---

peraltro il ricorso è dichiarato inammissibile in quanto «*there is no indication in the materials before the Court that the level of pension and social benefits available to the applicant have been insufficient to protect her from damage to her physical or mental health or from a situation of degradation incompatible with human dignity*»). In generale, sui diritti sociali nel sistema CEDU, cfr. A. GUAZZAROTTI, *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2013, 9 ss..

[98] Ci si riferisce agli artt. 2 TUE, che colloca la dignità umana tra i valori fondativi dell'U.E., al pari dell'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo cui «la dignità umana è inviolabile» e «deve essere rispettata e tutelata», all'art. 3 TUE che, in maniera più specificamente ai temi qui oggetto di analisi, colloca tra gli obiettivi dell'UE anche la lotta contro l'esclusione sociale e le discriminazioni, la promozione della coesione economica, sociale e territoriale nonché la solidarietà tra gli Stati membri e l'art. 9 TFUE, ai sensi del quale «nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana».

[99] Così P. MASALA, *Il coordinamento delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale nell'ambito dell'Unione europea e i suoi limiti di efficacia alla luce del caso italiano*, in E. ROSSI-V. CASAMASSIMA (a cura di), *La politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova* governance*. L'impatto sull'ordinamento italiano*, Pisa, 2013, 225-226.

[100] Nella cornice delineata dall'art. 151 TFUE, ai sensi del quale, tra gli obiettivi dell'UE, vi sono «la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione», il riferimento è, in particolare, all'art. 153, par. 1, TFUE, il quale statuisce che l'UE «sostiene e completa l'azione degli Stati membri», tra l'altro, nei settori della «sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori», dell'«integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro» e della «lotta contro l'esclusione sociale», da leggersi in connessione con l'art. 153, par. 2, lett. b), ai sensi del quale, in riferimento ad alcuni dei settori di cui al paragrafo precedente, tra cui, per quel che qui maggiormente interessa, quello concernente l'«integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro», comma 2, lett. b), il Parlamento e il Consiglio «possono adottare […] *mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente*, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro» (corsivo mio).

[101] G. BRONZINI, *Il contrasto del rischio di esclusione sociale nel diritto europeo*, in M.G. GRECO (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Torino, 2021, 33, nota a tal proposito che «l'attuale controllo della Corte di giustizia è limitato al profilo della non

rilevanti si sono registrati, nel corso del tempo, soprattutto al livello della produzione di atti di *soft law*[102]. Non si può però negare che i contenuti della sopracitata disposizione della Carta di Nizza e, in forme diverse, gli orientamenti espressi mediante strumenti di soft law concorrono a rafforzare, quanto meno sul piano delle dinamiche dei processi interpretativi, il fondamento giuridico interno (costituzionale) di un doveroso intervento a garanzia del diritto ad una vita dignitosa.

### 5. *Diritto ad una vita dignitosa e dovere di concorrere al progresso della società*

Se dunque sembra possibile reperire nell'ordinamento italiano, anche alla luce della giurisprudenza del giudice delle leggi, le basi costituzionali del diritto ad un'esistenza dignitosa (e cioè, almeno, al minimo vitale) e del corrispondente dovere di intervento a carico dei poteri pubblici, pur non mancando in dottrina punti di vista differenti[103], è necessario svolgere alcune considerazioni in relazione al *quomodo* della garanzia da apprestarsi a livello statale per un diritto di cui è indiscutibile l'afferenza al novero di quelli per cui bisogna determinare livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, co. 2), lett. m), Cost.. Risulta necessario, in altri termini, soffermarsi sui profili concernenti la conformazione delle misure di contrasto alla povertà, le quali, come si è visto, possono assumere i connotati di un "reddito minimo". Deve a tal proposito in particolare rilevarsi che la valenza da riconoscere alle istanze sottese all'affermazione del principio solidaristico (art. 2 Cost.), anche nella sua declinazione

---

discriminazione (diretta o anche indiretta), da parte di uno Stato, di soggetti che legittimamente lavorano sul loro territorio» e che attinente a profili di compatibilità con il principio di eguaglianza è altresì il controllo esercitato da corti nazionali su atti normativi interni, anche alla luce dell'art. 34 della Carta di Nizza.

[102] Si possono in proposito ricordare: la Raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale (raccomandazione sul reddito minimo); la 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; la Proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali, sottoscritto dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017 a Göteborg (Svezia), il cui principio n. 14 sul «Reddito minimo» afferma che «chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro»; la Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sul reddito minimo come strumento per combattere la povertà; la Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva; la Risoluzione del Parlamento del 15 marzo 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva contiene. Non sottovalutabile è inoltre l'istituzione, ad opera del Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento e del Consiglio, del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), finalizzato a sostenere finanziariamente iniziative degli Stati membri miranti a fornire assistenza materiale agli indigenti, insieme a misure di inclusione sociale.

[103] Cfr., tra gli altri, M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino, 2018, 443, il quale ritiene che da una lettura degli artt. 36 e 38 Cost. alla luce delle norme costituzionali di principio e, in particolare, dei principi desumibili dall'art. 3, co. 2, Cost., non possa derivare un obbligo costituzionale ad integrare le misure categoriali, radicate nella lettera di specifici disposti costituzionali, con una misura universalistica di contrasto alla povertà, ma afferma che «dall'art. 3.2 si può al più desumere una abilitazione costituzionale al legislatore ad operare una di queste scelte – indicando, ex art. 81.4 Cost., i mezzi con cui farvi fronte […]».

lavoristica (art. 4, co. 2, Cost.), esige la partecipazione attiva di tutti, comprese le persone in condizione di povertà, alla costruzione del tipo di società prefigurato dai principi fondamentali della Costituzione, una partecipazione che, peraltro, mentre si configura senz'altro come un dovere, costituisce al contempo anche, come è noto, uno degli obiettivi a cui deve rivolgersi l'impegno della Repubblica ai sensi dell'art. 3, co. 2, Cost.. Quanto appena affermato ha delle implicazioni in ordine alla conformazione delle misure da introdurre.

L'art. 4, co. 2, Cost., nel sancire il dovere per ciascun cittadino di «svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», induce a ritenere costituzionalmente necessario conformare le misure di contrasto alla povertà in maniera tale che prevedano il concorso attivo dei destinatari delle stesse al raggiungimento dei loro obiettivi (cioè del fine, in ultima analisi, di un'effettiva inclusione sociale, in vista del pieno sviluppo della persona umana e dell'effettiva partecipazione all'organizzazione del Paese, concorrendo doverosamente al suo progresso materiale o spirituale)[104]. La logica entro cui ci si deve muovere non può essere però quella propria del *workfare*, in base alla quale l'accesso ad una misura di supporto, e, in particolare, ad una misura di contrasto alla povertà, si configura come rigidamente subordinata all'adempimento dell'obbligo di accettare, secondo la versione più estrema di tale approccio, qualsiasi offerta di lavoro sia presentata al beneficiario (e all'adempimento di eventuali altri obblighi di "attivazione"). In quest'ottica, il lavoro finirebbe infatti per smarrire il ruolo, che per lo stesso disegna la Costituzione, di strumento di emancipazione sociale e di partecipazione attiva alla vita del Paese, per essere ridotto al suo puro valore di mercato, con i connotati di una merce da mettere a disposizione di chi la richieda, ottenendosi, in cambio della disponibilità a rispondere alle esigenze del mercato, la contropartita di un sussidio.

Non si deve, d'altra parte, dimenticare che l'art. 4, co. 2, Cost. colloca il lavoro nell'ambito della più ampia sfera delle attività umane latamente considerate (di «attività», oltre che di «funzione», parla del resto la disposizione in esame)[105], in quanto tale libera da ancoraggi ad una logica puramente economicistica, dal momento che «il termine attività umana rimanda a tutto lo spettro della vita, ben oltre le funzioni

[104] F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016, 308, afferma che «un'interpretazione dell'art. 4, comma 2 in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3, comma 2 Cost. […] conduce a ritenere che svolgere un'attività che concorra al progresso materiale o spirituale della società significa adempiere un dovere di solidarietà e, insieme, contribuire alla costruzione di una società che assicuri la piena partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del paese».

[105] Una distinzione tra l'insieme dei lavoratori strettamente considerati e quello, più ampio, dei cittadini, chiamati, ai sensi dell'art. 4, co. 2, Cost., a «svolgere […] un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» è operata, tra gli altri, da G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 1/2009, in partic., 25 ss. e, pur nell'ambito di un'impostazione complessivamente differente in ordine al significato del principio lavoristico e soprattutto con il fine di negare un ruolo di primazia costituzionale al lavoro subordinato rispetto ad altre forme di lavoro, G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Diritto pubblico*, 3/2008, 873, il quale afferma che «l'art. 4, co. 2, contenendo una definizione di attività socialmente utile, come dovere civico, più ampia di quella di lavoro, appare, proprio per questa ragione, in grado di ricomprendere qualsiasi formulazione, che dello stesso si voglia dare, al suo interno».

meramente economiciste»[106]. Una riconformazione del lavoro nei termini richiesti dall'impostazione workfaristica sopra richiamata risulterebbe, perciò, in quanto espressiva di un'idea di intervento pubblico finalizzato al "governo dei poveri" piuttosto che al contrasto alla povertà[107], in contraddizione con l'idea, permeata di istanze personalistiche, di un lavoro concepito come cardine di un modello sociale in cui la persona è «considerata alla luce di quel principio non bilanciabile che è la dignità sociale»[108]. Quest'ultima, come già precedentemente ricordato, contribuisce a ridisegnare il volto stesso dell'eguaglianza, tanto formale quanto sostanziale, consentendo di superarne uno permeato dell'idea della sufficienza di una parità purchessia in ordine alla possibilità di esercitare di fatto i diritti formalmente attribuiti per delinearne invece uno attento anche al "come dell'eguaglianza"[109]. Con la conseguenza che, per quel che concerne le misure di contrasto alla povertà, il legislatore dovrebbe «assumere rimedi allo stato di indigenza che non contemplino condizioni stringenti od umilianti», dal momento che «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»[110].

È vero, infatti, che «la scelta di costruire il lavoro anche come dovere si giustifica innanzitutto sull'assunto della sua centralità etica»[111] e che, nella Costituzione, «elemento trainante dei diritti, il lavoro è anche il veicolo della responsabilità sociale del soggetto», configurandosi come «il punto di equilibrio fra soggettività e socialità,

[106] L. NOGLER, *Dal «principio lavorista» al diritto costituzionale sull'attività umana: primo abbozzo*, in M. DELLA MORTE-F.R. DE MARTINO-L. RONCHETTI (a cura di), *L'attuazione dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Bologna, 2020, 177.

[107] R. CICCARELLI, *L'odio dei poveri*, Milano, 2023, 83, a proposito del *workfare*, afferma che esso «è un dispositivo politico-sociale che gestisce un'offerta di manodopera per i posti di lavoro nelle fasce più basse del mercato del lavoro», con il compito di «frenare la crescita delle retribuzioni e contenere la mobilità sociale generale già compromessa dalle condizioni imposte dal mercato», potendosi affermare che «le sue politiche non servono a eliminare la povertà, ma a governare la vita dei poveri attraverso la loro cooperazione forzata ottenuta tramite un regime del ricatto nella divisione sociale e razziale del lavoro e della disoccupazione».

[108] C. BUZZACCHI, *Il lavoro*, cit., 15.

[109] Così R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, cit., 126, la quale, a proposito degli effetti della previsione della «pari dignità sociale» sui connotati dell'eguaglianza, afferma che tale riferimento, collocato all'inizio dell'art. 3 Cost. esige «non […] 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)» (corsivi dell'autrice).

[110] R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, cit., 127.

[111] F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali*, cit., 303-304, la quale afferma a tal proposito che «il lavoro è l'espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale ed è attraverso il lavoro che ciascuno restituisce alla società, in termini di progresso generale, ciò che da essa ha ricevuto e riceve in termini di diritti e di servizi, contribuendo a costruire e rinsaldare il comune vincolo sociale». Cfr. altresì A. APOSTOLI, *Considerare il lavoro come diritto*, cit., 19, la quale nota che «il dovere di lavorare, in quanto espressamente connesso alla solidarietà sociale di cui all'articolo 2 della Costituzione, è dunque da considerarsi un dovere costituzionale dotato di un fondamento etico o, quantomeno, attinente alla "virtù civica"».

fra libertà e responsabilità, fra diritti e doveri»[112]. Si deve tenere presente, però, il fatto che, nell'ottica dell'art. 1 Cost. (e, in generale, del principio lavorista), in contrapposizione a quella del lavoratore si pone la figura del *rentier*, di colui che, cioè, vive esclusivamente della rendita prodotta dalla ricchezza detenuta, non quella di chiunque lavoratore *stricto sensu* non sia (e sia magari anche povero)[113]. Il secondo comma dell'art. 4, peraltro, delineando i tratti distintivi del dovere ivi previsto, richiama anche le «possibilità» e la «scelta» (cioè la libertà) di ciascuna persona e si riferisce, come già accennato, non (soltanto) ad attività coincidenti con il lavoro in senso stretto, ma, in sostanza, «all'impegno del polítēs per le sorti della politéia, non in termini di rapporto sinallagmatico, di necessaria corrispettività tra prestazione e controprestazione, per cui a un fare o un dare deve corrispondere necessariamente un avere», dal momento che «il concorso al progresso della società può ben realizzarsi […] attraverso lo svolgimento di un'attività o una prestazione che non si traduca, necessariamente, in rapporto lavorativo»[114], comprese per esempio le attività di volontariato o quelle svolte nell'ambito del servizio civile[115].

Non può peraltro venire mai meno la consapevolezza della necessità di considerare la prospettiva doveristica in armonia con quella personalistico-promozionale, come richiesto da una lettura dell'art. 2 Cost. (a cui l'art. 4, co. 2, si correla), che non ponga la solidarietà in contrapposizione alle istanze personalistiche,

---

[112] P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro*, cit., 30. Analogamente, A. CANTARO, *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella costituzione europea*, Torino, 2007, 27, afferma che nel testo costituzionale italiano «il lavoro è considerato non come una qualsiasi attività dell'uomo ma come strumento di realizzazione della personalità e di adempimento del dovere di solidarietà». Sul lavoro nella Costituzione, come diritto e come dovere, si veda M. CAVINO, *Non ossimoro, ma endiadi: il diritto-dovere al lavoro*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Napoli, 2019, 181 ss.

[113] Così A. LASSANDARI, *Democrazia, antifascismo, lavoro*, *La Costituzione, 70 anni dopo*, a cura di C. Smuraglia, Roma, 2019, 46, il quale, dopo aver ricordato che, secondo l'opinione prevalente, il lavoro di cui all'art. 1 Cost. è il lavoro di tutti (e dunque ogni genere di lavoro) e, altresì, che la Repubblica, all'art. 4, co. 2, sancisce il dovere di concorre «al progresso materiale e spirituale della società», afferma: «Con chi si polemizza in tal modo? Qual è il modello economico – e la figura sociale – censurato, presentato come radicalmente contrario al testo costituzionale? Si tratta del modello della rendita: sulla quale peraltro si erano basate pressoché tutte le società nei secoli precedenti. E cosa significa mettere al centro il lavoro e non la rendita? Questo evidenzia l'intenzione di permettere alle persone, con il proprio lavoro – chi in veste di imprenditore, chi di lavoratore subordinato o autonomo – di incidere sulla società e modificarla». Cfr., però, sul punto, M. CAVINO, *Dignità e Costituzione: la centralità del lavoro per il pieno sviluppo della persona umana*, in G.P. DOLSO (a cura di), *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, Trieste, 2019, 24, il quale afferma che devono includersi tra i lavoratori anche i *rentier*, dal momento che – rileva – «l'immagine orwelliana del capitalista col cilindro, l'idea per cui il godimento della rendita del capitale possa prescindere da qualsivoglia organizzazione e attività, non corrisponde alla realtà delle cose». Non è possibile che la rendita del capitale si esaurisca nel mero consumo da parte del rentier, senza la produzione di effetti economici ulteriori, che ben possono, e quindi devono, essere orientati al progresso materiale e spirituale della società».

[114] M. RUOTOLO, *Eguaglianza e pari dignità sociale: Appunti per una lezione*, in *Revista juridica de los Derechos Sociales*, 2/2013, 17. Si veda anche M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà*, cit., 411-412, ove si afferma che «il secondo comma riferisce la doverosità allo svolgimento, "secondo le proprie *possibilità* e la propria *scelta*" di "una *attività* o una *funzione*" – non dunque, necessariamente, di una prestazione lavorativa – che *concorra* al *progresso materiale o spirituale della società*», costituendo semmai il fondamento di quel principio di sussidiarietà orizzontale poi formalizzato nell'art. 118, ultimo comma, Cost.» (corsivi dell'autore).

[115] Come rilevato da C. SALAZAR, *'Reddito di cittadinanza'*, cit., 112.

evidenziandone, invece, appunto il nesso di reciproca integrazione[116], insieme alla stretta interrelazione, magistralmente delineata dall'art. 3 Cost., delle succitate istanze con la dimensione socio-economica entro cui si collocano le concrete condizioni di ciascuna persona. Ne deriva, aprendosi così una finestra sulle virtualità normative dell'art. 3, comma 2, Cost., che le misure di contrasto alla povertà devono, in relazione ai loro destinatari, a realizzare un compito della Repubblica che – si è detto – l'art. 3, comma 2, non vuole limitato al perseguimento del (mero) obiettivo dell'eguaglianza delle opportunità, per non rischiare di confondere i mezzi (la rimozione degli ostacoli) con i fini (il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione del Paese[117].

Per conseguire tali fini si richiede infatti qualcosa di più di un intervento che distribuisce risorse, disinteressandosi della loro effettiva adeguatezza a favorire percorsi di effettiva emancipazione dei loro destinatari da una condizione di svantaggio. In vista del loro conseguimento risulta dunque necessaria un'azione mirante alla «promozione sociale», cioè a porre concretamente tutti (compresi, per quel che qui interessa, i poveri) in condizione di mettere a frutto le proprie potenzialità. Accontentarsi di interventi nei fatti inadeguati a favorire il raggiungimento delle finalità indicate dal secondo comma dell'art. 3 Cost. (per quanto senza garantire "i risultati") significa fare propria un'idea asfittica dell'eguaglianza sostanziale, che finisce per sacrificare la dimensione sociale, e quindi relazionale, della stessa dignità della persona, valorizzata appunto dalla logica della promozione sociale[118], non considerando che un intervento orientato ad assicurare una (mera) eguaglianza delle opportunità (o, come anche si dice, "dei punti di partenza"), che lasci poi alla dinamica dei "meriti" individuali la produzione di effetti di "mobilità sociale" (verso l'alto o verso il basso), può restare (come in realtà spesso, per esempio nel nostro Paese, resta) incapace di scalfire gerarchie socio-economiche consolidate, che si trasmettono da una generazione all'altra (o, al massimo, di modificare semplicemente i connotati del principio gerarchico), cosicché lo stesso riferimento al "merito" e alla "meritocrazia" rischia in concreto di operare come «una

[116] F. PIZZOLATO, *I doveri*, in M. BENVENUTI-R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. I diritti e i doveri costituzionali*, Volume III, Torino, 2022, 407, evidenzia tale correlazione, in maniera particolarmente significativa dal punto di vista del presente lavoro, affermando che «la figura archetipica del rapporto libertà-solidarietà nella Costituzione diviene il lavoro, fondamento della Repubblica democratica», a proposito del quale nota che «il lavoro è la sintesi di un'accezione della libertà che si svolge nella partecipazione a un compito cooperativo che traccia lo spazio della realizzazione della personalità dentro un orizzonte di corresponsabilità». Si veda, analogamente, A. APOSTOLI, *Considerare il lavoro come diritto*, cit., 12, secondo cui «è proprio nel lavoro che si radica gran parte del principio personalista, con riferimento all'aspetto "dinamico" del libero sviluppo della personalità, tanto è vero che esso è qualificato nei termini di «fondamentale diritto di libertà della persona umana»; ed è sempre nel lavoro che si ritrova altresì lo strumento principale, tra quelli approntati dalla Costituzione repubblicana, per garantire il concorso di ciascuno al progresso materiale e spirituale della società in ossequio al principio solidaristico».

[117] Così Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 350-351.

[118] Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 356 e 358, afferma, rispettivamente, che «la dignità umana tende ad esprimere le proprie potenzialità soprattutto in una prospettiva relazionale», essendo «in effetti, evocata nei contesti in cui l'individuo instaura rapporti con gli altri consociati, proiettando così la propria personalità oltre i confini della propria sfera interiore» e che «la promozione sociale è una forma di realizzazione della dignità» o, detto in altri termini, «la mancata promozione sociale, pur in presenza dei presupposti, è una mortificazione della dignità».

forma di legittimazione etica della diseguaglianza»[119]. Il rischio è, se non si riconosce il dovuto rilievo alla promozione sociale (o, potremmo anche a dire, all'effettivo perseguimento delle finalità di cui all'art. 3, comma 2, Cost.), di frenare la mobilità sociale o di alimentarne una tale da presupporre, data l'esigenza di tenere unito il corpo sociale, un'idea di coesione sociale che ritenga accettabili differenze che, alla luce dei principi costituzionali, non possono reputarsi "giuste"[120].

Tornando a soffermarsi specificamente sulla conformazione delle misure di contrasto alla povertà, da quanto si è terminato di notare deriva non solo un chiaro orientamento nel senso del rigetto di prospettive workfaristiche o, comunque, basate su concezioni restrittive del lavoro e del dovere di cui al secondo comma dell'art. 4 Cost., ma la necessità di evidenziare un fondamento (anche) di impronta personalistica per l'opzione favorevole a misure che non si risolvano in mere erogazioni monetarie, le quali, se appunto non affiancate da ulteriori interventi, non risultano né coerenti con l'articolato contenuto normativo dei principi costituzionali, né particolarmente efficaci[121]. Come è stato infatti rilevato, piuttosto che di limitarsi ad «assistere» le persone (comprese quelle in condizione di povertà), «il compito principale di ogni istituzione pubblica è […] quello di realizzare uno stimolo assicurando le condizioni affinché ogni persona possa sviluppare al meglio le proprie capacità»[122] o, detto in termini costituzionali, possa "svilupparsi pienamente"[123]. È dunque in quest'ottica che

[119] T. GROPPI, *Oltre le gerarchie. In difesa del costituzionalismo sociale*, Bari-Roma, 2021, 61.

[120] Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 34, delineando un volto della coesione sociale che si alimenta delle virtualità normative dell'art. 3, comma 2, Cost., espressivo del valore costituzionale della promozione sociale, afferma che «se è vero che un sistema ad alto tasso di mobilità premia coloro che migliorano le proprie condizioni di partenza, è altrettanto vero che la caduta verso il basso può assumere dimensioni ragguardevoli, interessando un numero significativo di individui», cosicché «è proprio la coesione sociale […] ad agire quale correttivo e, nel contempo, quale garanzia di equilibrio dell'ascensore sociale», potendosi affermare che «senza la coesione sociale, questo ascensore si muoverebbe in modo scomposto, con brusche accelerazioni, finendo coll'accentuare oltre misura il divario tra chi ha successo e chi, per diverse ragioni (anche per demeriti personali) fallisce nella "gara della vita"». Cfr. anche T. GROPPI, *Oltre le gerarchie*, cit., 64-65, la quale, facendo per certi versi un ulteriore passo avanti, afferma che l'unica concezione di mobilità sociale compatibile con la nostra Costituzione è quella che, depurata da ogni concezione gerarchica e meritocratica, sta ad indicare il diritto di ciascuna persona, in un contesto relazionale, al pieno sviluppo della sua personalità e alla partecipazione, su un piano di parità, all'adozione delle decisioni politiche», cioè – aggiunge – «una concezione che apre la strada alla ricerca di nuove rappresentazioni,, che vadano oltre le costruzioni ideologiche offerte dalle metafore verticali», concludendo con un invito a depurare «il nostro lessico da ascensori, paracaduti e finanche dalle vecchie e tradizionali scale».

[121] Così M. BEZZE, *Povertà e poveri*, cit., 20, la quale afferma in proposito che «l'aiuto in denaro è un modo di combattere la povertà che non entra nel merito delle condizioni esistenziali delle persone, riceventi aiuti ma senza diritto di uscire in modo definitivo dalla loro condizione», potendosi affermare che «i "trasferimenti" vengono considerati l'unica medicina per diversi bisogni, come se diverse malattie potessero essere trattate con lo stesso farmaco, con l'effetto che usare un unico farmaco per tante malattie ha contribuito alla dipendenza da aiuti che da momentanei diventano cronici».

[122] E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3/2017, 222, secondo cui dunque «il recupero della dimensione personale dei diritti attraverso la logica delle "capacità" consente di coniugare la generalità delle libertà ed il particolarismo dell'eguaglianza come garanzia del superamento di limitazioni di fatto alla partecipazione democratica».

[123] Come rilevato da B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984, 121, quella del «pieno sviluppo della persona umana» si configura come «una clausola attraverso cui la Costituzione *richiama, rimette in circolo, e chiede di utilizzare i dati della*

deve correttamente leggersi la previsione di forme di coinvolgimento attivo dei destinatari di interventi di contrasto alla povertà (in necessaria correlazione con altri interventi e misure costitutivi del sistema di welfare). Alla luce di ciò, in rapporto alla struttura delle misure di contrasto alla povertà, il ruolo della "condizionalità", quale approccio/principio che richiede che la fruizione di una misura di sostegno sia condizionata all'adempimento di obblighi, deve essere attentamente considerato.

Un approccio costituzionalmente orientato alla definizione delle caratteristiche di tali misure, finalizzate a concorrere alla garanzia dei presupposti di una vita dignitosa, richiede senz'altro che siano valorizzate le istanze solidaristico-lavoristiche di cui al combinato disposto degli artt. 2 e 4, co. 2, Cost., il che induce a guardare con sfavore all'introduzione di misure che si risolvano, puramente e semplicemente, in un'erogazione monetaria. È stata in proposito sostenuta, con argomenti certamente non sottovalutabili, la tesi dell'incompatibilità con la Costituzione di erogazioni non corredate della previsione di obblighi di attivazione[124]. Bisogna, però, notare, alla luce della sopra evidenziata rilevanza delle istanze personalistiche, la problematicità di una conclusione di questo tipo, soprattutto se l'adempimento dei succitati obblighi si configurasse in sostanza come la "contropartita" di una prestazione che rischierebbe di perdere di vista la complessità (e gravità) del bisogno per rispondere invece alla logica sinallagmatica dello "scambio" orientato da un implicito riferimento al "merito" (e alla povertà come "demerito").

La tutela del diritto inviolabile ad essere liberati da situazioni di bisogno (economico) estremo, lesive della dignità umana, non pare infatti rigidamente subordinabile, con riguardo a tutti i destinatari di un intervento, a vere e proprie "condizioni", il cui mancato adempimento possa mettere a rischio la garanzia del "minimo vitale", da assicurare, invece, indefettibilmente. Nell'evidenziare l'esigenza di corredare l'erogazione monetaria con la previsione di un concorso del beneficiario al conseguimento delle finalità della misura, aderendosi ad «una visione attiva della solidarietà, basata su un "dare e avere reciproco", in cui diritti e doveri traggono alimento gli uni dagli altri», è stato rilevato che tale concorso «non deve essere una controprestazione *tout court*», dato che esso, così configurato, «sarebbe probabilmente fuori dalla logica del reddito minimo», ma deve atteggiarsi come qualcosa che «può dare il senso di un'eguaglianza che non viene semplicemente 'attesa dall'alto' ma fatta propria attraverso un percorso di solidarietà sociale: un lavoro d'impegno civile, ovvero "un lavoro di cittadinanza, suscettibile di sostanziare quello sforzo permanente di

*singola esperienza umana*, di *ogni* singola esperienza umana; è in definitiva una clausola il cui svolgimento spetta ad ognuno sulla base della sua irripetibile esperienza».

[124] F. POLACCHINI, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *federalismi.it*, 5/2019, 23-24. Cfr., nello stesso senso, anche F. SCUTO, *"Reddito minimo", contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzione dell'ordinamento italiano*, in *Federalismi.it*, 4/2018, 147 ss. e ID, *Reddito minimo e politiche attive del lavoro: un nodo costituzionale, tra incerte riforme nazionali, PNRR e Pilastro europeo dei diritti sociali*, in L. CASSETTI-F. FABRIZZI-A. MORRONE-F. SAVASTANO-A. STERPA (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Vol. II, Napoli, 2024, 1665 ss.

emancipazione e di socializzazione di tutti i consociati a cui ci richiama la Costituzione italiana e, dunque, di atteggiarsi a strumento repubblicano par excellence"»[125].

In questa prospettiva, quella cioè di una lotta alla povertà non connotata in senso assistenzialistico bensì promozionale ed emancipativo, le misure di contrasto che prevedono forme di sostegno al reddito, mentre non possono esaurirsi in mere erogazioni monetarie, devono altresì essere strutturate in maniera tale da tenere conto delle peculiarità delle diverse situazioni oggettive e soggettive (di natura socio-economica, personale, familiare, professionale ecc.) in cui possono versare i loro potenziali beneficiari. Ciò significa che la disciplina delle stesse non dovrebbe poter includere la previsione di obblighi stringenti, in grado di porre in secondo piano le finalità promozionali degli interventi, sacrificate sull'altare di una concezione, stigmatizzata tra gli altri da Bauman[126], puramente "mercantile" del lavoro e di un'idea della povertà come "colpa" da cui emendarsi rispondendo senza indugio a qualunque genere di proposta di lavoro, oltre che sull'altare del contenimento della spesa pubblica[127]. Se si valorizzano i vincoli solidaristici operanti bidirezionalmente tra individuo e collettività, il destinatario di una misura di contrasto alla povertà «può essere positivamente stimolato da elementi di condizionalità finalizzati prioritariamente alla sua inclusione sociale e alla sua autodeterminazione che può raggiungere attraverso la propria attività», ma nella consapevolezza che «tale condizionalità conserva la sua conformità ai valori costituzionali nella misura in cui non degeneri in una forzatura che di fatto obblighi il beneficiario ad una prestazione lavorativa in cambio del sostegno economico ricevuto», considerato anche che, come già ricordato, il dovere di cui all'art. 4, co. 2, Cost. «non si traduce necessariamente in una prestazione lavorativa, ben potendo concretizzarsi in attività di tipo spirituale, intellettuale, o in una funzione, ma comunque "secondo le proprie possibilità e la propria scelta"»[128]. È stato del resto condivisibilmente affermata la necessità di un'«emancipazione dell'attività umana dalla sfera strettamente economica del mercato», la quale «esigerebbe la sostituzione dell'etica del lavoro, concepita in funzione di quest'ultimo, con un'etica

[125] A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti*, cit., 84-85.

[126] Z. BAUMAN, *Le nuove povertà*, Roma, 2018, 165, il quale afferma che «nella retorica oggi in voga, solo in quanto merce, il lavoro può rivendicare il diritto di accesso a mezzi di sopravvivenza egualmente mercificati».

[127] P. BIANCHI, *Contrasto alla povertà e reddito di cittadinanza: spunti critici*, in E. INNOCENTI-E. ROSSI-E. VIVALDI, *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, 2019, 118, nota che le tendenze workfaristiche che spesso ispirano la struttura delle misure di contrasto alla povertà fanno emergere la forza di un approccio moralistico, «che intende chiaramente colpevolizzare l'inoccupato per la situazione in cui si trova», a cui si associa l'intento di ridurre il costo degli interventi.

[128] F. NUGNES, *Le misure di sostegno al reddito tra vecchie e nuove povertà*, in *Jus-online*, 4/2021, 267-268. Cfr. anche A. SOMMA, *Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime delle condizionalità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2019, 450-451, secondo cui, se si tiene presente la *ratio* dell'art. 4, co. 2, Cost., che richiede che si tenga contro delle «possibilità» e della «scelta» di coloro che sono chiamati ad adempiere il previsto dovere (senza trascurare la necessaria sufficienza ai fini di «un'esistenza libera e dignitosa» che la retribuzione di qualunque lavoro deve assicurare), può riscontrarsi una «frizione con il regime delle condizionalità affiancato al reddito minimo garantito, che spinge i disoccupati nel lavoro trascurando le loro inclinazioni e la loro scelta, e che soprattutto alimenta il processo di svalutazione del lavoro per cui esso sempre meno consente di accedere a una vita dignitosa».

dell'operosità»[129]. In un certo senso, possono reputarsi non distoniche rispetto all'etica dell'operosità (e quindi anche con il principio lavorista letto all'interno della trama dei diversi principi costituzionali) alcune teorizzazioni dell'idea di un reddito di base fondata sul presupposto di un'ampia produzione di valore (anche economico) da parte di tutti, attraverso l'attività svolta, in particolare (sebbene non solo) attraverso Internet, la quale risulta, come è noto, variamente produttiva appunto di ingenti risorse finanziarie evidentemente non redistribuite equamente, tenendo conto cioè del contributo di ciascuno alla creazione di ricchezza collettiva[130].

Gli interventi di contrasto alla povertà devono, alla luce di ciò, senz'altro essere orientati a valorizzare le capacità e stimolare l'operosità dei destinatari degli stessi, così che questi ultimi possano prendere responsabilmente parte attiva a processi finalizzati a promuoverne l'inclusione lavorativa e sociale. È necessario però che si tratti di processi strutturati in maniera tale da consentire che persone e famiglie in difficoltà economica (e molto frequentemente portatrici di ulteriori fragilità) siano adeguatamente sostenute nel loro cammino, spesso molto arduo, di costruzione (o ricostruzione) di progetti di vita, non solo lavorativa. In quest'ottica, se risultano incoerenti con lo spirito dei principi costituzionali (oltre che in concreto scarsamente efficaci) interventi improntati ad una logica assistenzialistica (mere erogazioni monetarie che aiutano magari ad evitare che la propria barca affondi, senza aiutare invece a farle prendere/riprendere il largo), lo risultano, per altro verso, anche misure che conferiscano all'inclusione lavorativa le sembianze dell'assoluta (o comunque amplissima) disponibilità a svolgere qualunque tipo di occupazione[131].

---

[129] Z. BAUMAN, *Le nuove povertà*, cit., 177, afferma che «l'"istinto di operosità" (diversamente dall'etica del lavoro, che è un'invenzione moderna) è una predisposizione naturale della nostra specie» e, a proposito degli esseri umani, che «credere che, se non incentivati dal denaro, preferirebbero restare oziosi lasciando inaridire la loro immaginazione, significherebbe avere una bassa considerazione della natura umana».

[130] Cfr. sul punto G. BRONZINI, *Il contrasto del rischio di esclusione sociale nel diritto europeo*, cit., 51, il quale afferma che «occorre l'introduzione di un diritto fondamentale capace di proteggere le persone, senza bloccare l'innovazione e sperimentazione sociale: quello *ius vitae* che oggi può essere concepito come quella misura universale che riconosce istituzionalmente – con la forza di un *fundamental right* riassuntivo della nuova "condizione umana" – che la nuova fonte primaria della ricchezza è divenuta la stessa cooperazione sociale ed i suoi frutti più avanzati, quella produzione illimitata e ricorsiva di informazioni che costituisce il "nuovo pane da spartire"». Si veda su questi temi, più ampiamente, M. BASCETTA-G. BRONZINI, *Il reddito universale nella crisi della società del lavoro*, in M. BASCETTA-G. BRONZINI-A. CAILLÉ-A. FUMAGALLI-C. OFFE-D. PURDY-P. VAN PARIJS, *La democrazia del reddito universale*, Roma, 2023, 7 ss.. E. MORLICCHIO, *Il lavoro come maledizione e come salvezza*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2023, 37, problematizza la prospettiva del reddito di base, pur considerata interessante e in ogni caso da discutere, affermando che «il reddito di base universale, pur avendo una portata innovativa, resta ancorato ad una concezione atomistica dell'individuo, che può corrispondere effettivamente al desiderio di cercare sempre nuovi modi di soddisfare le proprie inclinazioni e di realizzare sé stessi, ma da solo non può sostituire il potere di emancipazione del lavoro, anche nelle condizioni presenti», dal momento che «slegato da un intervento sulle condizioni di lavoro e sulla sua remunerazione il reddito di base può dar vita ad un adattamento dell'individuo a un'aleatorietà indesiderata delle condizioni della propria esistenza (l'"individuo per difetto" di Castel57) togliendo spazio alla formazione di quelle solidarietà di classe e collettive che avevano caratterizzato la storia della modernità fino ad ora e grazie alle quali si era dato vita a nuove forme di protezione sociale».

[131] Cfr. R. FATTIBENE, *Le misure contro le povertà tra diritto internazionale e ordinamento interno*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2023, 557-558, la quale afferma che «l'attivazione lavorativa, con il suo seguito di condizionalità, in assenza (o in pochezza) d'investimenti sociali che ne

D'altra parte, le persone in condizione di povertà non possono essere assimilate a (meri) disoccupati che poveri non siano e per i quali, dunque, l'operare di forme di condizionalità in relazione alla fruizione di misure di sostegno al reddito non mette a rischio il diritto al minimo vitale[132]. Nell'ambito della stessa galassia dei poveri è, inoltre, riscontrabile uno spettro molto vasto di situazioni: si passa dai *working poors* che possono necessitare di una mera (più o meno consistente) integrazione del reddito da lavoro e da persone che hanno perso da poco l'occupazione e possono essere presumibilmente reinserite nel mondo del lavoro senza eccessive difficoltà a persone che, pur non "inabili al lavoro" per ragioni psico-fisiche (o anagrafiche), versano spesso in una condizione, oltre che di grave disagio economico, di vera e propria esclusione sociale, sino al limite costituito da persone che vivono in situazioni di disagio estremo (pensiamo ai "senza dimora" e ai "senza fissa dimora")[133]. Mentre per coloro che corrispondono alle prime tipologie di soggetti in condizione di povertà sopra richiamate possono risultare, se non troppo sbilanciate in senso workfaristico, accettabili (e di una certa efficacia, soprattutto in contesti socio-economici ricchi di buone opportunità lavorative e in presenza di efficienti servizi per l'impiego) interventi incentrati sulla preminenza del reinserimento lavorativo e inclusivi della previsione di connessi obblighi, diverso è il discorso che deve farsi in relazione a persone (e famiglie) le cui condizioni di disagio economico (e spesso di marginalità sociale) rendono interventi di questo tipo, oltre che di discutibile compatibilità con i principi personalista e della pari dignità sociale, prevedibilmente di scarsa efficacia[134].

---

siano di supporto e integrazione, rischia di svilirsi facilmente in un sistema di trasformazione dell'inoccupato/disoccupato in un individuo passivamente disponibile ad ogni *occupazione*, in quanto attivamente responsabile della propria *occupabilità*».

[132] F. RAVELLI, *Il reddito minimo*, cit., 146, pone in evidenza la differenza tra gli "ammortizzatori sociali" a cui lavoratori possano accedere in vista della garanzia di «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita», ai sensi dell'art. 38, co. 2, Cost., in relazione ai quali il principio di condizionalità potrebbe ricevere un'applicazione più intensa, e le prestazioni finalizzate a garantire i «mezzi necessari per vivere», ai sensi dell'art. 38, co. 1, Cost., in riferimento alle quali «il principio di condizionalità può ricevere un'applicazione attenuata, in modo che il dovere di essere "attivo" possa essere ottemperato anche svolgendo attività diverse dal lavoro remunerato e che pure trovino riconoscimento e tutela ai sensi dell'art. 4, comma 2, Cost.».

[133] Cfr. in questo senso M. D'ONGHIA, *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza (prima, durante e dopo la pandemia)*, in M.G. GRECO (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale*, cit., 243-144, secondo la quale «risulta […] necessario che sia costantemente posta la dovuta attenzione all'esigenza di articolare (e graduare) gli interventi finalizzati al sostegno di persone in condizioni di provvisoria difficoltà occupazionale o, più gravemente, di povertà (con connesso rischio di esclusione sociale) in maniera tale da tenere conto, il più possibile, delle differenze concretamente sussistenti tra le condizioni dei potenziali beneficiari degli interventi, disoccupati "ordinari" (non poveri) o persone povere (inoccupate, disoccupate o, eventualmente, *working poors*, per usare una locuzione inglese ormai entrata nel nostro vocabolario».

[134] P.A. VARESI, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro, tra ambizioni e gracilità*, in E. INNOCENTI-E. ROSSI-E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 255, soffermandosi specificamente sul Reddito di cittadinanza introdotto con il d.l. n. 4/2019, ma esprimendo valutazioni che possono essere estese ad analoghe misure di contrasto alla povertà che enfatizzino i profili dell'attivazione e del reinserimento lavorativi, afferma che misure i cui impianti normativi privilegino fortemente i succitati profili possono dispiegare i propri effetti in favore di una porzione limitata delle persone in condizione di povertà, potendo risultare utili «per sostenere la ricollocazione di soggetti colpiti da disoccupazione "fisiologica o frizionale", cioè quei lavoratori che, pur in possesso di competenze ricercate dalle imprese, per le normali vicende del mercato sono temporaneamente in disoccupazione».

Molto interessante, in quanto capace di combinare virtuosamente "assistenza" e "promozione umana e sociale", risulta la prospettiva del "welfare generativo", che propugna l'integrazione negli interventi socio-assistenziali (e, in particolare, in quelli di contrasto alla povertà) appunto di fattori di generatività. Questi ultimi consistono nella previsione di forme di coinvolgimento, su base volontaria (ma in presenza di forti sollecitazioni "etiche"), in vista del conseguimento dell'obiettivo dell'intervento, dei destinatari delle prestazioni, i quali sono chiamati (ma non giuridicamente tenuti) a svolgere attività produttive di valore, anche (per quanto non solo e non via principale) economicamente valutabile, per la collettività (oltre che per la persona che le compie). Si parla in proposito di "azioni a corrispettivo sociale". Tale approccio, frutto di un'articolata elaborazione soprattutto ad opera della Fondazione Emanuela Zancan, in collaborazione con studiosi e studiose accademici, è incardinato su due pilastri, uno di carattere fattuale e l'altro di natura valoriale.

Sul primo versante, rileva la constatazione che il sistema italiano di welfare, pur a fronte di un significativo incremento delle risorse complessivamente dedicate all'assistenza sociale nel corso dell'ultimo decennio[135], comprensive delle risorse stanziate per misure specificamente finalizzate al contrasto alla povertà, continuerebbe ad evidenziare notevoli criticità in ordine alle caratteristiche della spesa sociale (decisa prevalenza della spesa per trasferimenti monetari rispetto a quella per servizi e scarsa capacità di indirizzarsi in favore delle fasce più povere della popolazione), in grado di minarne fortemente l'efficacia[136]. Sul secondo versante, quello valoriale, è stato evidenziato, in relazione allo *status quo*, il prevalere di un «materialismo metodologico, fatto di assistenzialismo povero di risultati»[137], mentre, in un'ottica di progettualità innovatrice, è stata sottolineata l'opportunità di non indulgere ad approcci proclivi ad una sostanziale deresponsabilizzazione delle autorità pubbliche (che erogano prestazioni, per lo più monetarie, abbandonando poi a se stessi i destinatari degli interventi, pur a fronte di fragilità anche molto rilevanti) e, altresì, inefficaci[138]. Inoltre, ci si orienta in favore della volontarietà della scelta dei destinatari degli interventi di agire in modo generativo, fuori dalla logica della condizionalità. Quest'ultima infatti – si afferma – finirebbe per ledere libertà e dignità della persona, dovendosi invece «la produzione di valore sociale ed economico» per il tramite delle pratiche generative interpretare «come eccedenza solidale che nasce dalla libera attivazione della

[135] L'incremento della spesa sociale è segnalato da D. GERON, *Cosa ricevono i poveri*, in FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN, *Una costituente per un nuovo welfare*, cit., 41-44.

[136] M. BEZZE-C. CANALI-D. GERON-T. VECCHIATO, *Welfare generativo: un percorso di ricerca e sperimentazione*, in FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN, *Una costituente per un nuovo welfare*, cit., 202, notano che «le criticità del nostro sistema di welfare sono legate non tanto all'entità, ma al modo stesso di intendere la spesa sociale, che nel tempo si è caratterizzata in forma di trasferimenti molto superiori alla percentuale di spesa erogata in servizi» e che «la spesa sociale italiana negli ultimi decenni è stata inoltre poco mirata alle fasce più povere della popolazione», cosa da cui è conseguita «una difficoltà sistemica di realizzare una effettiva protezione sociale capace di incidere strutturalmente sulla persistenza dei fenomeni di povertà e disuguaglianza».

[137] T. VECCHIATO, *Una costituente per innovare il welfare*, in FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN, *Una costituente per un nuovo welfare*, cit., 88, ove si afferma poi che «il teorema "maggiore spesa e minore povertà" ha in definitiva dato risultati opposti, "maggiore spesa e uguali o maggiori livelli di povertà"».

[138] T. VECCHIATO, *Una costituente*, cit, 93, rileva che «le esperienze più efficaci dicono […] che uno dei determinanti di esito è l'aiutare ad aiutarsi e non invece la gestione in solitudine degli aiuti ricevuti».

persona»[139], in adesione ad una scelta etica pienamente coerente con la *ratio* dei principi fondamentali della Costituzione e con l'esigenza di assicurare effettiva e indefettibile tutela a quelli che sono configurati come diritti[140]. La valorizzazione delle capacità dei destinatari degli interventi sociali (e in particolare di quelli di contrasto alla povertà) disposti a svolgere azioni a corrispettivo sociale (non assimilabili a prestazioni lavorative, ma ricadenti senz'altro nell'area delle attività o funzioni di cui all'art. 4, co. 2, Cost.) richiede, in quest'ottica, un radicale rafforzamento e rinnovamento del sistema delle professioni sociali, incardinata sullo sviluppo di un'adeguata «logistica delle capacità»[141].

La prospettiva del welfare generativo che, con la sua opzione favorevole alla volontarietà delle azioni richieste ai destinatari delle prestazioni, esplora, se così si può dire, i confini più estremi della doverosità radicata nell'art. 4, co. 2, Cost., raggiungendo il limite di una doverosità di natura puramente etica, non pare distonica rispetto alle istanze solidaristico-lavoristiche espresse dalla Carta costituzionale. Valorizzando istanze personalistiche e promozionali, di pari radicamento costituzionale, essa, opportunamente integrata nella struttura di una misura di contrasto alla povertà, può consentire, quanto meno in relazione ai beneficiari in situazioni di disagio particolarmente accentuato, per i quali la logica della condizionalità rischierebbe di risultare "punitiva" (anziché promozionale) e inefficace, di garantire il diritto al minimo vitale per una via diversa da quella assistenzialistica e più conforme alla logica costituzionale.

Alla luce delle considerazioni sinora svolte, è opportuno rivolgere lo sguardo ai più recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali che hanno contraddistinto l'area del contrasto alla povertà, concentrando l'attenzione sui profili concernenti l'intersezione tra finalità degli interventi e dimensione lavorativa, cosa che, come è facile intuire, chiama in causa, in modo particolare, proprio il ruolo della "condizionalità", di cui nelle pagine precedenti si è detto, nella definizione delle misure e le sue implicazioni in ordine alla garanzia del diritto ad un'esistenza dignitosa.

---

[139] M. BEZZE-C. CANALI-D. GERON-T. VECCHIATO, M. BEZZE-C. CANALI-D. GERON-T. VECCHIATO, *Welfare generativo*, cit., 205, i quali rilevano che «il plusvalore generato ha una forte valenza relazionale che arricchisce gli spazi di vita nella comunità», dal momento che si tratta di «valore umano che nasce da relazioni di aiuto ribilanciate, liberate dal tradizionale rapporto di potere tra chi aiuta e chi viene aiutato nella reciprocità prefigurata dalla Costituzione».

[140] Così E. ROSSI, *Una proposta di legge sul welfare generativo: perché e come*, in FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN, *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, Bologna, 2015, 125, il quale, a proposito della scelta in favore della volontarietà delle "azioni a corrispettivo sociale", che la stessa «è dovuta ad una scelta etica (non costringere una persona che riceve una prestazione come garanzia di un proprio diritto a dover svolgere obbligatoriamente un'attività; ritenere che un'attività a vantaggio della collettività non possa essere imposta forzosamente ecc.), ma tiene conto anche delle difficoltà giuridiche nel caso di eventuale inadempimento», non parendo percorribile la via di prevedere, a fronte di obblighi eventualmente non assolti, sanzioni, di tipo anche pecuniario, «considerando la situazione di chi si trovi in condizione di richiedere una prestazione sociale (oltre che risultare scarsamente compatibile con la logica solidaristica che dovrebbe ispirare l'intera costruzione)».

[141] M. BEZZE-C. CANALI-D. GERON-T. VECCHIATO, *Welfare generativo*, cit., 206, ove si afferma che sarebbe impossibile valorizzare e gestire le capacità messe in campo dai beneficiari delle prestazioni «senza un'efficiente "logistica delle capacità", in sistemi territoriali capaci di promuoverle e governarle sul piano professionale e organizzativo, indirizzandole e valorizzandole».

## 6. *Il difficile rapporto tra contrasto alla povertà e lavoro nei più recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali*

### 6.1. *La riforma delle misure di contrasto alla povertà del 2023: l'abbandono dell'universalismo selettivo*

Il percorso analitico sinora seguito ha consentito di porre in evidenza una stretta interconnessione tra contrasto alla povertà e lavoro. Quest'ultimo rappresenta indubbiamente, sul piano fattuale, la via maestra per proteggersi dalla povertà e, sul piano giuridico, elevato dall'art. 1 Cost. al rango di fondamento della Repubblica democratica, una dimensione dell'esistenza umana qualificata come costituzionalmente decisiva ai fini della definizione dei presupposti per un pieno sviluppo della persona umana e un'effettiva partecipazione all'organizzazione del Paese che passa, in condizioni di pari dignità sociale tra i cittadini, attraverso il contributo che ciascuno è chiamato a dare al progresso materiale e spirituale della società (artt. 2, 3 e 4 Cost.). Al contempo, mentre si registra, per un verso, accanto a livelli oscillanti ma comunque elevati di disoccupazione, una crescente tendenza alla diffusione di forme di "lavoro povero", non in grado, cioè, di assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.), anche in ragione della difficoltà di garantire tutela a tutte le forme di lavoro (richiamate come oggetto di doverosa tutela dall'art. 35, comma 1, Cost.), è necessario, per altro verso, evidenziare il problematico atteggiarsi del rapporto tra lavoro e politiche (e misure) di contrasto alla povertà.

Un primo aspetto di tale problematicità concerne la scelta di distinguere o meno, ai fini dell'individuazione dei destinatari degli interventi, tra persone in grado di lavorare, reputate perciò non meritevoli di essere specificamente supportate in vista del superamento della loro condizione di povertà, e persone non in grado di lavorare (o comunque "fragili" per ragioni ulteriori rispetto al loro stato di povertà), ritenute invece meritevoli di essere supportate, insieme alle loro famiglie. Si tratta in sostanza della scelta tra un'impostazione categoriale, che assuma il riferimento al lavoro (e, in particolare, all'"occupabilità") come fattore decisivo (insieme, eventualmente ad altri) ai fini dell'accesso alla tutela, e un'impostazione universalistica (per quanto selettiva), la quale, alla luce di quanto si è andato dicendo nelle pagine precedenti di questo scritto, risulta più coerente con le norme costituzionali e, anzi, l'unica pienamente in linea con le stesse. Un secondo profilo della sopra richiamata problematicità riguarda il ruolo che può essere riconosciuto al lavoro in rapporto alla configurazione degli interventi, attraverso la previsione di istituti finalizzati all'inserimento/reinserimento lavorativo, in coordinamento con percorsi di inclusione sociale in senso ampio, nel quadro di misure, più o meno accentuatamente, ispirate al principio di condizionalità. Se si passa a considerare, alla luce di quanto appena notato, i principali (e più recenti) interventi normativi di livello nazionale finalizzati al contrasto alla povertà, la rilevanza e, altresì, la problematicità della collocazione del ruolo conferito al lavoro in rapporto alla concezione e alla disciplina degli stessi emergono chiaramente.

Premesso che ci si intende qui soffermare in maniera specifica sull'impatto della più recente riforma della normativa statale sul contrasto alla povertà, con opportuni confronti con i precedenti interventi adottati nella materia in esame, deve innanzitutto evidenziarsi come il risultato dell'introduzione, al termine di un cammino lungo e accidentato, di una misura nazionale di contrasto alla povertà di stampo universalistico (per quanto selettivo), conseguito, a partire dal 1° luglio 2018, con l'eliminazione delle limitazioni categoriali originariamente previste per il Reddito di inclusione (Rei) dal d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 e confermato dalla normativa sul Reddito di cittadinanza (Rdc), di cui al d.l. 28 gennaio 2019, n. 4[142], sia stato messo in discussione e poi abbandonato ad opera del d.l. 4 maggio 2023, n. 48. Quest'ultimo ha infatti configurato la misura di contrasto alla povertà, l'Assegno di inclusione (Adi), che ha sostituito il Rdc, come una misura di carattere non universalistico ma categoriale, statuendo, all'art. 2, co. 1, che esso «è riconosciuto, a richiesta di uno dei componenti del nucleo familiare, a garanzia delle necessità di inclusione dei componenti di nuclei familiari con disabilità […], nonché dei componenti minorenni o con almeno sessant'anni di età ovvero dei componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione». In altri termini, la presenza o meno all'interno dei nuclei familiari di persone in specifiche condizioni di fragilità, anziché essere eventualmente (e opportunamente) considerata ai fini della graduazione del beneficio economico (*in primis*, attraverso la modulazione della scala di equivalenza) e/o dell'articolazione della componente non economica della misura (servizi e altri interventi finalizzati a promuovere l'inclusione sociale e lavorativa dei beneficiari)[143], si configura come fattore discriminante ai fini dell'accesso alla stessa da parte di nuclei familiari in condizione di povertà[144].

All'Adi viene affiancata dal succitato decreto-legge un'altra misura, il Supporto per la formazione e il lavoro (Sfl), fruibile dai «componenti dei nuclei familiari, di età

---

[142] Sul Reddito di inclusione, cfr., tra gli altri, A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *RDSS*, 3/2017, 419 ss. e, volendo, V. CASAMASSIMA-E. VIVALDI, Ius existentiae *e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2018, 115 ss. e, in partic., 132 ss.. Sul Reddito di cittadinanza, ampiamente studiato dalla dottrina costituzionalistica e da quella giuslavoristica, mi permetto di rinviare a V. CASAMASSIMA, *Reddito "di cittadinanza" e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 418 ss..

[143] A proposito del Rdc, alcune rilevanti criticità relative ai criteri di accesso e alla valutazione dell'ampiezza e composizione per età della famiglia erano state evidenziate dal Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza nella relazione resa pubblica nel mese di ottobre del 2021, reperibile all'url https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-valutazione-RdC-final.pdf.

[144] Come evidenziato criticamente, tra gli altri, da R. FATTIBENE, *Misure di contrasto a povertà e lavoro povero: quale correlazione nell'attuale contesto sociale, politico e normativo?*, in *Osservatorio costituzionale*, 4/2024, 127-128, la quale nota che, in ragione della configurazione normativa della misura, che riconosce il diritto ad accedervi soltanto agli appartenenti a nuclei familiari con una particolare composizione, «chi, per avventura, non fosse membro di un nucleo siffatto, anche se in difficoltà economiche tali da non consentire una vita dignitosa, non potrebbe avvantaggiarsi di quel sostegno economico», dovendosi dunque affermare che «la misura dell'Assegno di inclusione […] si allontana decisamente dal concetto di minimo vitale […] vale a dire di un trasferimento monetario che sia garanzia di una sussistenza dignitosa e di mezzi sufficienti per ogni individuo, prescindendo dall'appartenenza a qualsivoglia categoria».

compresa tra 18 e 59 anni […] che non hanno i requisiti per accedere all'Assegno di inclusione» (art. 12, co. 2), configurato come «misura di attivazione al lavoro, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate» (art. 12, co. 1)[145], partecipazione che dà diritto, a titolo appunto di «indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa» e finché la stessa duri, a percepire, per un periodo massimo di dodici mesi (senza possibilità di rinnovo) un beneficio economico di importo mensile (invariabile) di 350 euro (art. 12, co. 7).

Nonostante nel dibattito pubblico si sia parlato, a proposito degli esclusi dall'Adi e destinatari del Sfl, di "occupabili", «non è […] tanto la condizione di *occupabilità* del soggetto ad acquisire valore discretivo ai fini dell'ammissione all'una o all'altra misura, quanto piuttosto la presenza o l'assenza, all'interno del nucleo familiare, di un componente appartenente ad una delle "fasce deboli" individuate dall'art. 1, d.l. n. 48/2023» (corsivo dell'autrice)[146]. Se poi si considera che, ai fini dell'accesso al Sfl, è previsto un valore dell'ISEE più basso (non superiore a 6000 Euro) di quello previsto per l'accesso all'Adi (non superiore a 9360 Euro), che, come si è detto, si tratta di un'erogazione fruibile *una tantum* e che il suo importo non è, a differenza di quello dell'Adi, parametrato sul livello del reddito familiare (il cui valore è richiamato soltanto ai fini dell'indicazione del reddito-soglia, quantificato in 6000 euro), risulta evidente che il Sfl è una misura che ha come destinatari i poveri, ma non si configura effettivamente come una misura di contrasto alla povertà. Una volta terminato il periodo di eventuale fruizione del Sfl, il beneficiario non è più reputato meritevole di un, pur esiguo, supporto, sul presupposto (*rectius*, nell'illusione) che, grazie anche ai percorsi di formazione e riqualificazione seguiti, trovi immancabilmente, in tempi brevi, un'occupazione. Come è stato affermato a proposito di tale misura, «le indennità di frequenza […], per loro stessa natura, sono inadatte al contrasto della povertà», dal momento che «esse sono […] temporanee, né il sostegno monetario erogato è commisurato alla situazione economica del beneficiario, consistendo, piuttosto, in una sorta di rimborso spese, ove forfettario, ove effettivo, per lo svolgimento delle attività connesse»[147].

---

[145] L'art. 12, co. 2, aggiunge che il Sfl «può essere utilizzato anche dai componenti dei nuclei che percepiscono l'Assegno di inclusione che decidono di partecipare ai percorsi di cui al comma 1 pur non essendo sottoposti agli obblighi di cui all'articolo 6, comma 4, purché non siano calcolati nella scala di equivalenza di cui all'art. 2, comma 4». Gli obblighi di cui all'articolo 6, co. 4, consistono nell'«obbligo di adesione e alla partecipazione attiva a tutte le attività formative, di lavoro, nonché alle misure di politica attiva, comunque denominate, individuate nel progetto di inclusione sociale e lavorativa» a cui sono tenuti «i componenti del nucleo familiare, maggiorenni, che esercitano la responsabilità genitoriale, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, e che non abbiano carichi di cura come indicati al comma 5». A non essere calcolati nella scala di equivalenza applicata ai fini della quantificazione del beneficio economico dell'Adi sono gli adulti infrasessantenni privi di carichi di cura.

[146] F. DE MICHIEL, *Le misure di contrasto alla povertà nel c.d. decreto lavoro (commento agli artt. 1-13, d.l. 4 maggio 2023, n. 48, conv. con modif. dalla l. 3 luglio 2023, n. 85)*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1/2024, 3.

[147] R. FATTIBENE, *Misure di contrasto*, cit., 128-129, la quale, a proposito delle due misure introdotte nel 2023 in sostituzione del Rdc, afferma che «la combinazione tra una misura di sostegno economico che è categoriale ed un'altra che è invece volta solo al lavoro fa sì che molti disagiati non riescano ad

La riforma operata con il d.l. n. 48/2023 non ha dunque prodotto una riarticolazione degli strumenti nazionali di contrasto alla povertà, allo scopo magari di distinguere meglio, gli interventi di politica attiva del lavoro da quelli indirizzati a persone contraddistinte da criticità prevalentemente non attinenti alla mera sfera occupazionale, modulando i primi e i secondi in maniera più adeguata ai fini di una loro maggiore efficacia. Si è invece optato, come già rilevato, per l'abbandono dell'universalismo (selettivo): è stata infatti eliminata una misura, il Rdc, che, pur non priva di molti limiti, era finalizzata a tutelare il diritto costituzionale ad un'esistenza dignitosa, lasciando l'ordinamento privo di un intervento costituzionalmente necessario di contrasto alla povertà[148], sostituito da interventi di stampo categoriale[149]. Tali scelte confliggono in maniera palese, come in dottrina non si è mancato di notare[150], altresì con orientamenti consolidati a livello euro-unitario[151], variamente recepiti negli

accedere né all'una né all'altra; oppure, se accedono alla seconda, ne fuoriescono rapidamente e, ad ogni modo, nel tempo di permanenza, non godono di alcun valido ristoro alla condizione bisognevole nella quale versano».

[148] Così C. TRIPODINA, *Povera Italia. Un'Italia più povera senza reddito minimo garantito*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2023, 18, la quale afferma: «*Non c'è più, dunque, in Italia una misura di reddito minimo garantito*. L'esistenza libera e dignitosa non è più un diritto di tutti. In spregio al primo comma dell'articolo 3 della Costituzione, si viene irragionevolmente discriminati in ragione della presenza o dell'assenza di "condizioni personali", proprie o dei propri familiari, aggiuntive rispetto alla povertà. La povertà *tout court*, di nuovo, non è più sufficiente. La rete di protezione sociale è di nuovo squarciata» (corsivo dell'autrice). Cfr., analogamente, M. VINCIERI, *Le nuove misure di inclusione sociale e lavorativa: quale rimedio alla povertà nel lavoro?*, in M. BROLLO-C. ZOLI-P. LAMBERTUCCI-M. BIASI, *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, Adapt University Press, 2024, 259, la quale, con riguardo al nuovo sistema di misure costituito dall'Adi e dal Sfl, afferma che «tale suddivisione desta invero qualche perplessità, posto che l'esclusivo riferimento ai richiamati parametri soggettivi (età, disabilità e svantaggio dei componenti all'in-terno della famiglia) potrebbe portare a irragionevoli esclusioni dall'AdI di persone bisognose di adeguata tutela, appartenenti a nuclei in eguale o più severa situazione di indigenza ma con un carico familiare diverso», rilevando criticamente che «l'AdI si configura, in modo piuttosto singolare, come un reddito minimo garantito rivolto però unicamente ad alcune categorie di soggetti in peculiari situazioni di difficoltà, a differenza delle misure precedentemente in vigore, ossia il reddito di inclusione ed il RdC, di carattere universale», potendosi, alla luce di ciò, affermare che «il principio dell'universalismo selettivo viene, in tal modo, abbandonato con un salto indietro nel tempo».

[149] Si tratta di interventi i quali, almeno alla luce delle formulazioni testualmente adoperate, si atteggiano inoltre in maniera diversa dai precedenti anche in ordine al profilo dei rapporti tra Stato e Regioni. Mentre infatti l'art. 2, co. 13, del d.lgs. n. 147/2027 stabiliva che il Rei costituisse «livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nel limite delle risorse disponibili nel Fondo Povertà» e l'art. 1, co. 1, del d.l. n. 4/2019 che il Rdc costituisse «livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili», il d.l. n. 48/2023 non definisce in tal modo, complessivamente, le misure introdotte, limitandosi a stabilire, in relazione all'Adi, che «costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente» soltanto «i servizi per la definizione dei percorsi personalizzati e i sostegni in essi previsti» (art. 6, co. 8).

[150] A. SARTORI, *Misure di inclusione sociale e lavorativa dopo il reddito di cittadinanza. Back to the future or to the past?*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 4/2023, 770-771, afferma, a proposito dell'impostazione recepita dal legislatore del 2023, che essa «non appare in sintonia con la recente raccomandazione del Consiglio dell'UE 30 gennaio 2023 (2023/C 41/01), approvata nelle more della riforma, ed evidentemente disattesa *in toto*: infatti, nel provvedimento europeo si coglie abbastanza nettamente l'opzione per le misure di carattere generale, in grado di garantire una vita dignitosa, benché condizionate all'attivazione dei beneficiari».

[151] Si può richiamare in proposito, in primo luogo, l'art. 34, co. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, laddove ci si riferisce ad un «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 dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali» (corsivo mio). Inoltre,

ordinamenti degli Stati membri, tanto da far parlare di una «regressione» che «ha allontanato l'Italia dal resto d'Europa, rendendola l'unico Stato membro senza uno schema di reddito minimo di tipo universalistico»[152]. Dal punto di vista poi che, nell'ottica del presente saggio, più specificamente rileva, si constata che, in rapporto al complessivo sistema di interventi delineato dal d.l. n. 48/2023, il lavoro (*rectius*, l'occupabilità, come impropriamente intesa dagli estensori della riforma) si configura come fattore produttivo di esclusione dall'accesso ad una misura di contrasto alla povertà (e dunque da percorsi di effettiva inclusione sociale).

Oltre a determinare una lesione del diritto al minimo vitale degli esclusi dalla disciplina sull'Adi, ciò si pone in contraddizione – pare di poter dire – con l'immagine che del lavoro ci forniscono i principi costituzionali e, in concreto, con l'esigenza pressante, tra l'altro, di fornire, anche attraverso interventi di contrasto alla povertà (accanto ad interventi in materia salariale), una risposta ai bisogni non solo di disoccupati spesso di lungo corso, ma anche di "lavoratori poveri" inseriti in nuclei familiari in cui non siano presenti persone comprese nelle categorie indicate dalla normativa sull'Adi. Peraltro, gli adulti infrasessantenni senza carichi di cura (e considerati anche i termini molto restrittivi in cui tali carichi sono definiti dalla legge[153]) non sono considerati, ai fini della scala di equivalenza dell'Adi, così che, per quanto la loro presenza pesi naturalmente sul bilancio familiare, non se ne tiene conto ai fini della determinazione del *quantum* del beneficio economico erogato ai nuclei familiari che accedono alla misura in esame. Se dunque la platea dei potenziali fruitori della misura nazionale di contrasto alla povertà, per un verso, si amplia rispetto a quella del Rdc in ragione soprattutto della riduzione da dieci a cinque anni (di cui gli ultimi due continuativi) della periodo di residenza nel territorio italiano[154], l'esclusione di un gran numero di nuclei familiari privi dei requisiti categoriali di accesso dell'Adi (e tra i nuclei esclusi per difetto di tali requisiti quelli composti da stranieri sono, per varie

volendosi limitare a richiamare i contenuti dei più rilevanti atti giuridicamente non vincolanti, al punto 14. del Pilastro europeo dei diritti sociali, si afferma che «*chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi* […]» (corsivo mio); al punto 9), concernente la «copertura del reddito minimo», della Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva trova spazio la specifica raccomandazione agli Stati membri «di *garantire che tutte le persone che non dispongono di risorse sufficienti, compresi i giovani adulti, siano coperte da un reddito minimo stabilito per legge*» (corsivo mio); analogamente, la Risoluzione del Parlamento del 15 marzo 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva contiene, al punto 11., l'indicazione «che *l'accesso al reddito minimo debba essere effettivo, equo e universale per le persone prive di risorse sufficienti* e che soddisfano i criteri di ammissibilità stabiliti dagli Stati membri, per consentire loro di vivere dignitosamente» (corsivo mio).

[152] G. BERTOLUZZA-N. DE CAPITE, *Le nuove misure contro la povertà: Assegno di inclusione e Supporto alla formazione e al lavoro, primi dati e domande aperte*, in CARITAS ITALIANA, *Fili d'erba nelle crepe*, cit., 172.

[153] I carichi di cura, ai sensi dell'art. 6, co. 5, del d.l. n. 48/2023, sono «valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di età, di tre o più figli minori di età, ovvero di componenti il nucleo familiare con disabilità o non autosufficienza […]».

[154] Dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 48/2023, della citata previsione contenuta nella disciplina del Rdc è stata peraltro riscontrata l'incompatibilità con il diritto euro-unitario ad opera della Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza 29 luglio 2024 emessa in relazione alle cause riunite C-112/22 e C-223/22, aventi ad oggetto domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

ragioni, più numerosi) comporta, nel complesso, una riduzione, presumibilmente molto elevata, dei possibili beneficiari della succitata misura.

Un impatto di questo genere della riforma del 2023 si profilava *a priori* come esito dell'applicazione delle nuove normative, cosa che emergeva, tra l'altro, dalle elaborazioni riportate nel Rapporto sulla politica di bilancio dell'Ufficio parlamentare di bilancio pubblicato nel giugno 2023[155]. Le proiezioni sull'impatto fortemente riduttivo della platea dei beneficiari hanno trovato conferma nei primi dati sull'applicazione della succitata riforma, reperibili nel XXIII Rapporto annuale dell'Inps, pubblicato nel settembre 2024[156], i quali si può ritenere siano alla base delle innovazioni apportate alla disciplina dell'Adi e del Sfl dalla legge di bilancio per il 2025 (l. 30 dicembre 2024, n. 207). Quest'ultima, senza modificare in ogni caso il criticabile assetto complessivo degli interventi di contrasto alla povertà delineato nel 2023, oltre ad incrementare, se pure molto limitatamente, l'Isee previsto per l'accesso all'Adi e il beneficio economico massimo della stessa misura, incrementa, in relazione al Sfl, da 6.000 a 10.140 Euro sia il valore dell'Isee familiare previsto come requisiti di accesso alla misura (parificandolo al nuovo valore previsto per l'Adi), sia la soglia di reddito familiare prevista e aumenta da 350 a 500 Euro l'importo mensile del beneficio economico erogato come indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa[157].

### 6.2. *Il contrasto alla povertà e gli obblighi di attivazione (sociale e) lavorativa: l'irrigidimento workfaristico della "condizionalità"*

Passando a prendere più specificamente in considerazione la struttura degli interventi di contrasto alla povertà, il primo aspetto degno di attenzione concerne la stessa definizione normativa delle misure. Pur non chiarendo necessariamente in maniera adeguata la loro conformazione, essa può infatti essere indicativa di un approccio generale adottato dal decisore politico. Soffermandosi sulle tre misure nazionali di contrasto alla povertà (Reddito di inclusione, Reddito di cittadinanza e Assegno di inclusione) che si sono susseguite in un breve volgere di anni, emerge, quanto ai profili definitori, un andamento che si potrebbe descrivere come parabolico. Si parte infatti da una definizione che evidenziava soltanto, nel caso del Rei, la finalità di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, rispetto alla quale risultava strumentale, oltre che condizionante, l'«adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa» (art. 2, d.lgs. n. 147/2017); si passa ad una definizione

[155] A «La riforma delle misure di contrasto alla povertà» è dedicato il capitolo 4 del Rapporto (pp. 137-174), reperibile all'url https://www.upbilancio.it/rapporto-sulla-politica-di-bilancio-2023/.

[156] I dati di maggiore interesse ai fini del presente saggio sono reperibili nelle pp. 182-186, con riferimento al Sfl, e nelle pp. 262-274, con riferimento all'Adi. Il Rapporto è consultabile all'url file:///C:/Users/Casamassima/Downloads/RAPPORTO%20ANNUALE_WEB-1.pdf.

[157] La legge di bilancio prevede altresì, aggiungendo un comma 7-bis, all'art. 12 del d.l. n. 48/2023) che il limite temporale, pari a dodici mesi, previsto ai fini dell'erogazione del beneficio economico del Sfl «è prorogabile per una durata massima di ulteriori dodici mesi, previo aggiornamento del patto di servizio personalizzato, qualora alla scadenza dei primi dodici mesi di fruizione risulti la partecipazione del beneficiario a un corso di formazione» e che «il beneficio economico è erogato nei limiti della durata del corso».

dell'intervento, nel caso del Rdc, come «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» (art. 1, d.l. n. 4/2019), che ne pone in primo piano la finalità lavoristica di contrasto alla disoccupazione, indicata per prima e affiancata alle altre, tra cui quella di contrastare la povertà[158]; si approda infine, nel caso dell'Adi, ad una definizione che torna a qualificare i percorsi di inserimento sociale e lavorativo come strumentali alla finalità di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale (art. 1 del d.l. n. 48/2023)[159]. A proposito del Sfl, sulla cui definizione non è necessario soffermarsi specificamente, dal momento che non può considerarsi una misura di contrasto alla povertà, ci si può limitare a sottolineare come la sua conformazione sia integralmente ispirata al principio di attivazione, anche se va notato che, trattandosi di una misura a termine e non rinnovabile, al netto delle incertezze legate all'effettiva predisposizione di percorsi di formazione e qualificazione professionale, la misura rischia, considerata anche la platea di potenziali destinatari (in gran parte persone in condizioni di grave disagio socio-economico e con un basso livello di istruzione) e le condizioni in cui versano i servizi per l'impiego, di "burocratizzarsi", finendo per funzionare come un *bonus* di scarso impatto sia come strumento di, pur temporaneo, sostegno economico, sia come canale di (re-)inserimento nel mondo del lavoro[160].

Se già la lettura delle disposizioni con finalità definitorie fornisce alcuni interessanti spunti di riflessione in ordine al rapporto tra contrasto alla povertà e lavoro, è su quelle in materia di "condizionalità", la quale contraddistingue tutte le diverse misure sopra richiamate, che è necessario soffermare particolarmente l'attenzione al fine di delineare un quadro completo del succitato rapporto. Senza approfondire nel dettaglio i contenuti delle previsioni normative che disegnano il profilo dei percorsi di inclusione lavorativa e sociale, i quali affiancano la disciplina della componente monetaria delle misure, si deve registrare una progressiva accentuazione del rilievo

[158] A. SARTORI, *Reddito e pensione di cittadinanza*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche,* Aggiorn. IX, Torino, 2022, 292, a proposito del Rdc, afferma che «la struttura dell'istituto manifesta, sin dalla definizione, una doppia anima, che ne determina un sovraccarico funzionale», il quale «ha sicuramente contribuito al parziale fallimento del RDC quale strumento di politica attiva del lavoro». Cfr. anche M. D'ONGHIA, *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza*, cit., 136, la quale nota che «nella vocazione lavoristica, il funzionamento del RdC è esposto alle croniche criticità dei servizi per l'impiego, alla complessità di una rete con troppi attori e con diverse barriere burocratiche che, nei fatti, hanno svilito se non pregiudicato la finalità occupazionale dello strumento» e aggiunge che «peraltro la natura ibrida dello strumento (contrasto alla povertà e politica attiva del lavoro) pone un problema di baricentro della misura stessa, spostato sui servizi per l'impiego molto più che sui servizi sociali».

[159] Tale disposizione definisce l'Assegno di inclusione «misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro».

[160] Tali previsioni hanno trovato conferma nei primi dati relativi all'applicazione delle norme sul Sfl, come notato da G. BERTOLUZZA-N. DE CAPITE, *Le nuove misure contro la povertà*, cit., 183, i quali, rilevato che «i dati mostrano come, nel periodo settembre 2023 – giugno 2024, il numero medio di mensilità percepite dai beneficiari sia pari a 3,7 mesi», affermano che un dato come questo stimola, in primo luogo, la riflessione che «un contributo che può essere percepito per meno di quattro mensilità in media non può in nessun modo incidere sulla povertà dei beneficiari» e, in secondo luogo, quella che «difficilmente percorsi di così breve durata possono essere risolutivi in termini di reinserimento lavorativo, soprattutto se, come mostrano i dati INPS, il 50% dei beneficiari ha una età compresa tra i 50 e i 59 anni».

della dimensione doveristica (con particolare, sebbene non esclusivo, riguardo al profilo lavoristico) delle suddette, nel passaggio dal Rei al Rdc e poi dal Rdc all'Adi[161]. Si tratta di una dimensione che si sostanzia della previsione, per i componenti dei nuclei familiari beneficiari dell'intervento, della necessaria assunzione, attraverso la stipula di "patti", di impegni/obblighi da assolvere. Tra questi ultimi spiccano obblighi di attivazione lavorativa, aventi ad oggetto, tra l'altro, il compimento di atti di ricerca attiva di un'occupazione, la frequenza di corsi di formazione professionale e, soprattutto, l'accettazione, nelle forme e nei limiti normativamente previsti, di offerte di lavoro pervenute ai componenti "attivabili" di un nucleo familiare beneficiario della misura.

Alla luce di quanto precedentemente notato a proposito della simbiotica intersezione tra istanze riferibili ai principi personalistico, solidaristico, egualitario e lavoristico, quale terreno in cui si radica il fondamento costituzionale di un doveroso intervento pubblico di contrasto alla povertà, il riferimento al lavoro nella disciplina delle misure che danno corpo a tale intervento dovrebbe risultare coerente con un'idea dello stesso come strumento effettivo (e non soltanto predicato) di inclusione sociale e di garanzia di un'esistenza libera e dignitosa. In altri termini, se, innegabilmente, le profonde trasformazioni che hanno investito, a cavallo tra gli ultimi decenni del XX e i primi del XXI secolo, il mondo del lavoro, caratterizzato oggi da una marcata dose di frammentazione e di diffusa fragilità delle garanzie economiche e normative, hanno prodotto un evidente processo di «pauperizzazione del lavoratore a basso salario»[162], interventi di contrasto alla povertà che aspirino ad essere, al contempo, efficaci e coerenti con il portato dei principi costituzionali non possono configurarsi come mera "stampella" (se non addirittura fattore di indiretta legittimazione) di un tale assetto dei rapporti lavorativi e socio-economici, se non al prezzo di contribuire di fatto ad alimentare una constatabile tendenza alla «de-costituzionalizzazione del lavoro»[163]. Al

[161] Tale progressiva accentuazione era stata rilevata prima che compisse ulteriori passi avanti con gli interventi normativi del 2023 da C. SARACENO-D. BENASSI-E. MORLICCHIO, *La povertà in Italia*, Bologna, 2022, 203, ove si afferma che «nei diversi passaggi che hanno portato all'introduzione di una misura di reddito minimo per i poveri in Italia, il ruolo dell'"attivazione" è stato sempre più sottolineato, in linea con quanto stava accadendo altrove» e si aggiunge che «inoltre, l'attivazione è stata sempre più ristretta allo svolgimento di tutte le attività necessarie per diventare "occupabili"», mentre «altre misure di "attivazione" e di "integrazione sociale" sono diventate sempre più marginali».

[162] E. MORLICCHIO, *Il lavoro come maledizione e come salvezza*, cit., 36, la quale rileva che tale tipo di lavoratore «nelle rappresentazioni correnti, e in parte nelle stesse ricerche empiriche, è sempre più spesso un povero che ha una qualche occupazione saltuaria e non un lavoratore che è anche povero o a rischio di diventarlo e per il quale si possono presentare spiragli di salvezza e di aspirazione alla rappresentanza sindacale e politica proprio a partire dal lavoro, svolto o rivendicato».

[163] Si tratta di una tendenza evidenziata da C. SALAZAR, *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, cit., 15, secondo la quale «il venir meno della sicurezza socio-economica per le fasce della popolazione impreparate ad affrontare una simile evenienza, unitamente alla diffusione della precarietà dovuta alla frammentazione e flessibilizzazione delle esperienze lavorative, hanno […] determinato il propagarsi di un senso di impotenza e di frustrazione: chi si scopre impoverito senza nemmeno capire bene perché e/o si ritrova alla perenne ricerca di un lavoro, constatando l'esiguità delle proprie opportunità di condurre "un'esistenza libera e dignitosa" (art. 36 Cost.), perde la fiducia nelle istituzioni e smarrisce la sensazione dell'appartenenza ad una comunità», potendosi così affermare che «la "de-costituzionalizzazione del lavoro" […] non comporta soltanto i disagi materiali legati all'espansione delle disuguaglianze socio-economiche per una parte (peraltro, non esigua) della popolazione, ma si riverbera

netto dei profili concernenti la loro concreta funzionalità (di cui qui non si approfondisce la considerazione), la conformazione delle misure nazionali di contrasto alla povertà non pare orientata ad arginare tale tendenza.

Concentrando l'attenzione sull'Adi, senza trascurare di accennare ove necessario alle misure che l'hanno preceduto, si rileva che ai sensi degli artt. 4 e 6 del d.l. n. 48/2023, una volta presentata all'Inps per via telematica la richiesta di accesso al beneficio e sottoscritto il «patto di attivazione digitale», previa iscrizione presso il «sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa» (SIISL), i componenti del nucleo familiare beneficiario della misura devono presentarsi entro centoventi giorni presso i servizi sociali del loro comune di residenza (o dell'ambito territoriale sociale) per sottoporsi ad «una valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare, finalizzata alla sottoscrizione di un patto per l'inclusione». È previsto che i componenti del nucleo familiare di età compresa tra i diciotto e i cinquantanove anni attivabili al lavoro e tenuti agli obblighi inclusi nel succitato patto[164] debbano sottoscrivere presso i centri per l'impiego (o altri soggetti accreditati ai servizi per il lavoro, se previsto dalle Regioni) il «patto di servizio personalizzato» di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 150/2015 in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive. Il comma 5-bis dell'art. 6 stabilisce che «nell'ambito del percorso personalizzato può essere previsto l'impegno alla partecipazione a progetti utili alla collettività, a titolarità dei comuni o di altre amministrazioni pubbliche a tale fine convenzionate con i comuni, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il comune di residenza, compatibilmente con le altre attività del beneficiario», a cui è parificata «la partecipazione […] ad attività di volontariato presso enti del Terzo settore e a titolarità degli stessi».

Può reputarsi senz'altro condivisibile la previsione che tutti i nuclei familiari passino per una preliminare valutazione multidimensionale, solamente all'esito della quale i componenti attivabili al lavoro sono avviati ai centri per l'impiego (la normativa sul Rdc la prevedeva solo per i nuclei familiari privi di componenti attivabili)[165].

---

in un'incisione preoccupante sul progresso spirituale della collettività (art. 4, c. 2, Cost.) e sul grado di democraticità complessiva dell'ordinamento».

[164] Ai sensi dell'art. 6, co. 4, si tratta dei «componenti del nucleo familiare, maggiorenni, che esercitano la responsabilità genitoriale, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, e che non abbiano carichi di cura» (carichi definiti nei termini già richiamati nel presente lavoro). Sono invece, ai sensi del comma successivo della medesima disposizione, esclusi dagli obblighi, salva per gli appartenenti ad alcune categorie (ultra-sessantenni e persone con disabilità o coinvolte in percorsi di protezione relativi alla violenza di genere) la possibilità di aderire volontariamente a percorsi personalizzati di accompagnamento all'inserimento lavorativo o all'inclusione sociale, «a) i beneficiari dell'Assegno di inclusione titolari di pensione diretta o comunque di età pari o superiore a sessanta anni; b) i componenti con disabilità, ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68, fatta salva ogni iniziativa di collocamento mirato; c) i componenti affetti da patologie oncologiche; d) i componenti con carichi di cura, valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di età, di tre o più figli minori di età, ovvero di componenti il nucleo familiare con disabilità o non autosufficienza come definite nell'allegato 3 al regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159; d-bis) i componenti inseriti nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere e le donne vittime di violenza, con o senza figli, prese in carico da centri antiviolenza riconosciuti dalle regioni o dai servizi sociali nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere».

[165] Così S. SACCHI-A. CIARINI-G. GALLO-R. LODIGIANI-F. MAINO-M. RAITANO, *Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: analisi dell'Alleanza contro la*

Egualmente apprezzabile può ritenersi la previsione che «in caso di avvio di un'attività di lavoro dipendente da parte di uno o più componenti il nucleo familiare nel corso dell'erogazione dell'Assegno di inclusione, il maggior reddito da lavoro percepito non concorre alla determinazione del beneficio economico, entro il limite massimo di 3.000 euro lordi annui» (art. 3, co. 5, del d.l. n. 48/2023). In questo modo, si elimina un disincentivo per i beneficiari dell'Adi ad iniziare un'attività lavorativa, generato dall'eventuale conteggio di tutto il maggior reddito da lavoro ai fini della prova dei mezzi, previsione che determina un progresso rispetto ai contenuti della normativa sul Rdc[166], sebbene il risultato sia stato raggiunto in un modo che è stato ritenuto non pienamente soddisfacente[167]. Quanto a quella relativa alla *possibilità* che l'impegno a partecipare a «progetti utili alla collettività» (PUC) sia incluso nel percorso personalizzato, la quale sostituisce l'obbligo previsto dalla normativa sul Rdc, se, per un verso, potrebbe apparire, almeno in astratto, più coerente con l'idea della personalizzazione dell'intervento, non essendo il succitato impegno concepito come mero "adempimento" a cui si è obbligati, è stato rilevato che, in ragione dell'inserimento dei PUC soltanto tra gli interventi di politica attiva destinati a sviluppare le competenze per l'occupabilità e il reinserimento lavorativo dei beneficiari dell'Adi attivabili al lavoro (e dei beneficiari del Sfl), «si perde […] la funzione di *empowerment* e capacitazione che questi progetti hanno, almeno in linea di principio, per i beneficiari più fragili in carico ai servizi sociali»[168].

---

*povertà in Italia*, Milano, 2023, 106, secondo cui tale scelta, che – si sottolinea – pare peraltro fondarsi sulla (discutibile) natura categoriale dell'Adi, «sembra superare una delle criticità presenti nel RdC che, invece – sulla base dei parametri di occupabilità e delle informazioni inserite nella richiesta del sussidio da parte dei potenziali beneficiari – ne prevedeva lo smistamento automatico, verso i CpI per la stipula del Patto per il lavoro o verso i servizi sociali per la stipula del Patto per l'inclusione sociale, da parte della piattaforma INPS», potendosi in proposito parlare di «un passaggio critico, non esente da problematiche ed errori, tanto che lo stesso disegno del RdC prevedeva la possibilità per gli operatori di intervenire, reinviando i percettori dai CpI ai servizi sociali e viceversa, quando ne avessero ravvisata la necessità». Cfr., in senso analogo, R. FATTIBENE, *Misure di contrasto*, cit., 126, secondo cui «va segnalata – con favore – la previsione che l'iniziale contatto del richiedente l'Assegno avvenga nuovamente (era già stata, questa, una caratteristica del ReI) con i servizi sociali, per una valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare; solo successivamente ed eventualmente con quelli addetti al collocamento lavorativo», dal momento che «viene così recuperata una significativa competenza che – come già accennato – la diversa configurazione del Rdc aveva smarrita, avendo individuato nei Centri per l'Impiego il punto di primo contatto».

[166] L'art. 3, co. 8, del d.l. n. 4/2019 prevedeva, introducendo una limitazione molto ridotta e soltanto temporanea che «in caso di variazione della condizione occupazionale nelle forme dell'avvio di un'attività di lavoro dipendente da parte di uno o più componenti il nucleo familiare nel corso dell'erogazione del Rdc, il maggior reddito da lavoro concorre alla determinazione del beneficio economico nella misura dell'80 per cento, a decorrere dal mese successivo a quello della variazione e fino a quando il maggior reddito non è ordinariamente recepito nell'ISEE per l'intera annualità».

[167] Così S. SACCHI-A. CIARINI-G. GALLO-R. LODIGIANI-F. MAINO-M. RAITANO, *op. cit.*, 110, ove si nota che «se da un lato […] la riforma prevede una franchigia che evita la penalizzazione del reddito da lavoro per un'occupazione trovata durante la fruizione del reddito minimo, così correggendo una stortura macroscopica del RdC […], è anche vero che questo viene fatto in modo rozzo, cioè senza prevedere un sistema strutturato in cui vi sia un'aliquota marginale effettiva che incentiva l'acquisizione di un'occupazione non necessariamente saltuaria o a basso salario».

[168] S. SACCHI-A. CIARINI-G. GALLO-R. LODIGIANI-F. MAINO-M. RAITANO, *Sostegno ai poveri*, cit., 107-108, i quali notano che peraltro «non poche criticità desta l'aver indicato i PUC specificamente come leva di politica attiva del lavoro», dal momento che, essendo i PUC nella titolarità dei comuni, «paradossalmente ricadrebbe sui comuni l'onere di sviluppare con l'aiuto degli enti del Terzo settore

A fronte di tali innovazioni complessivamente apprezzabili (o, in alcuni casi, quanto meno ambivalenti), si registra un deciso irrigidimento dei vincoli che sostanziano la condizionalità, soprattutto con riguardo al versante lavorativo. L'art. 9, co. 1, del d.l. n. 48/2023 infatti, sulla scia di modifiche restrittive apportate nel 2022 alla normativa sul Rdc, stabilisce che i componenti attivabili al lavoro dei nuclei familiari beneficiari dell'Adi siano tenuti, a pena della decadenza dal beneficio prevista dall'art. 8, co. 6, lett. d), ad accettare «un'offerta di lavoro» relativa a «un rapporto di lavoro a tempo indeterminato senza limiti di distanza nell'ambito del territorio nazionale»[169] oppure a «un contratto di lavoro a tempo determinato, anche in somministrazione, qualora il luogo di lavoro non disti più di 80 chilometri dal domicilio del soggetto o sia raggiungibile in non oltre 120 minuti con i mezzi di trasporto pubblico», purché si tratti di «un rapporto di lavoro a tempo pieno o a tempo parziale non inferiore al 60 per cento dell'orario a tempo pieno» e con una «retribuzione non […] inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81».

In relazione alle previsioni appena richiamate diversi sono i profili di criticità evidenziabili. Manca, in primo luogo, qualunque riferimento espresso alla "congruità" dell'offerta di lavoro, con la conseguenza che il beneficiario dell'Adi, in presenza degli altri presupposti sopra ricordati, deve accettare senza alcuna alternativa qualunque offerta di lavoro (salvo non voler vedere uno spiraglio per tale tipo di valutazione nel generico riferimento dell'art. 8, co. 6, lett. d), al «giustificato motivo» che potrebbe fondare il rifiuto dell'offerta). Il beneficiario risulta così tenuto a svolgere l'attività lavorativa proposta a prescindere da ogni valutazione circa la conformità della stessa alle «proprie possibilità» e alla «propria scelta», a cui fa riferimento l'art. 4, co. 2, Cost., e in contraddizione – pare di poter affermare – con la complessiva *ratio* dei riferimenti costituzionali al lavoro, strettamente permeati, come sappiamo, di personalismo. Se consideriamo poi che a tale (mancata) previsione si aggiunge l'assenza di riferimenti ad una durata minima del rapporto di lavoro e ad un livello minimo del salario proposto[170] e, salvo limitate eccezioni, la previsione di una disponibilità, in caso di rapporto di lavoro a tempo indeterminato, a spostarsi ovunque nell'ambito del territorio nazionale, non può che valutarsi negativamente la rigidità del disposto normativo, tanto più alla luce della composizione dei nuclei beneficiari della misura in esame, in cui devono

---

postazioni PUC per i beneficiari del SFL, in carico invece ai CpI, con un sovraccarico di lavoro per i comuni stessi», mentre «se la gestione dei PUC dovesse essere di titolarità dei CpI è legittimo chiedersi se questi ultimi saranno in grado di predisporli e gestirne tutto l'iter attuativo».

[169] Il comma 1-bis prevede che tale previsione non operi «nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti figli con età inferiore a quattordici anni, anche qualora i genitori siano legalmente separati» e che in tal caso «l'offerta va accettata se il luogo di lavoro non eccede la distanza di 80 chilometri dal domicilio del soggetto o comunque è raggiungibile nel limite temporale massimo di 120 minuti con i mezzi di trasporto pubblico».

[170] L'art. 25 del d.lgs. n. 150/2015, a cui la normativa sul Rdc faceva rinvio in relazione alla definizione della congruità dell'offerta, stabiliva che, per i beneficiari del Rdc, la durata del contratto di lavoro a tempo determinato non fosse inferiore a tre mesi e che la retribuzione fosse «superiore […] di almeno il 10 per cento rispetto al beneficio massimo fruibile da un solo individuo, inclusivo della componente ad integrazione del reddito dei nuclei residenti in abitazione in locazione», cioè superiore a 858 Euro mensili.

necessariamente essere presenti soggetti appartenenti a categorie reputate fragili o comunque meritevoli di particolare attenzione[171].

È stato a tal proposito affermato che «l'ampliamento della "qualità" delle occasioni di lavoro che i percettori non potranno legittimamente rifiutare rischia di relegare in secondo piano proprio quella multidimensionalità della povertà e dell'esclusione sociale che l'AdI – negli intenti dichiarati sin dalla sua definizione – ambisce a contrastare e a prevenire»[172]. Ciò risulta ancora più evidente se si tiene conto del fatto che, in caso di mancata accettazione dell'offerta di lavoro o di inadempimento di altri obblighi previsti da parte di coloro che vi sono tenuti[173], la decadenza dal beneficio è immediata a differenza di quanto stabilito dalla previgente normativa sul Rdc, che prevedeva un sistema di decurtazioni graduali della prestazione, e riguarda, in questo caso non diversamente da quanto in precedenza previsto, l'intero nucleo familiare, facendo ricadere su tutti le conseguenze di ogni inadempimento di cui si sia reso responsabile un solo componente della famiglia[174]. Ne è uscita ulteriormente accentuata la logica costrittivo-punitiva della condizionalità, che già era stata evidenziata criticamente in rapporto al Rdc[175], a proposito del quale si era affermato che

[171] Come rilevato da A. SARTORI, *Misure di inclusione sociale*, cit., 756, secondo la quale «stupisce un poco questo accanimento nei confronti dei componenti occupabili di nuclei che il legislatore stesso riconosce come affetti da particolari fragilità, tanto da meritare questo *benefit* categoriale».

[172] S. CAFFIO, *L'introduzione dell'Assegno di inclusione (artt. 1-6, 9, 11, 13, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in E. DAGNINO-C. GAROFALO-G. PICCO-P. RAUSEI, *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, Adapt University Press, 2023, 173, il quale rileva che «l'assenza di parametri di distanza dalla residenza […] non tiene conto della circostanza che, date le caratteristiche e i requisiti soggettivi richiesti per accedere all'AdI, la composizione del nucleo familiare si caratterizzerà sempre per la presenza di almeno una categoria di soggetti "socialmente" fragili o svantaggiati […] e che, alla luce di ciò, non è improbabile che uno dei familiari sia "non attivabile" perché gravato da carichi di cura», con la conseguenza che «l'onere di accettare un'offerta di lavoro proveniente da ogni "dove" non solo impedirà a chi accettasse una offerta di lavoro lontana dalla residenza (non suscettibile di pendolarismo giornaliero) di coadiuvare il familiare su cui incombono le cure degli altri membri della famiglia, ma il suo allontanamento rischia di relegare il componente addetto/a ai compiti di cura in una permanente condizione di assenza dal mercato del lavoro, peraltro con l'aggravante degli ancestrali effetti sperequati rispetto ai generi» (pp. 173-174).

[173] L'art. 8, co. 6, del d.l. n. 48/2023 stabilisce che «il nucleo familiare che percepisce l'Assegno di inclusione decade dal beneficio se un componente del nucleo, tenuto agli obblighi di cui all'articolo 6: a) non si presenta presso i servizi sociali o il servizio per il lavoro competente nel termine fissato, senza un giustificato motivo; b) non sottoscrive il patto per l'inclusione o il patto di servizio personalizzato, di cui all'articolo 4, salvi i casi di esonero; c) 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, comunque denominate, nelle quali è inserito dai servizi per il lavoro, secondo quanto previsto dal patto di servizio personalizzato, ovvero non rispetta gli impegni concordati con i servizi sociali nell'ambito del percorso personalizzato, ovvero non frequenta regolarmente un percorso di istruzione degli adulti di primo livello, previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2012, n. 263, o comunque funzionale all'adempimento dell'obbligo di istruzione; d) non accetta, senza giustificato motivo, una offerta di lavoro ai sensi dell'articolo 9, relativamente ai componenti del nucleo attivabili al lavoro; e) non rispetta le previsioni di cui all'articolo 3, commi 7, 8, 10 e 11 ovvero effettua comunicazioni mendaci in modo da determinare un beneficio economico maggiore; f) non presenta una DSU aggiornata in caso di variazione del nucleo familiare; g) viene trovato, nel corso delle attività ispettive svolte dalle competenti autorità, intento a svolgere attività di lavoro, senza aver provveduto alle prescritte comunicazioni di cui all'articolo 3».

[174] Come notato criticamente da M. VINCIERI, *Le nuove misure di inclusione sociale*, cit., 265-266.

[175] M. D'ONGHIA, *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza*, cit., 137-138, a proposito del Rdc, afferma, richiamando a supporto del rilievo l'articolato sistema di sanzioni previste dalla legge, che «la rigorosa previsione di *mutual obligation* risponde non solo (e non tanto) alla condivisibile logica di

la condizionalità prevista dalla sua disciplina «appare […] più severa rispetto a quella imposta ai titolari di trattamenti di disoccupazione (e anche a quella prima prevista per i beneficiari del ReI)»[176].

I profili di criticità evidenziati in ordine alla conformazione dell'Adi, la cui disciplina, nel quadro di una riforma inclusiva dell'introduzione del Sfl e complessivamente fortemente riduttiva dell'intervento pubblico di contrasto alla povertà, ha, come si è visto, accentuato in maniera significativa i connotati workfaristici della principale misura nazionale anti-povertà, rischiano di saldare i propri effetti con quelli di alcuni recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale, sui quali, in conclusione del presente scritto, è il caso di soffermarsi brevemente.

### 6.3. *Il duplice volto delle misure di contrasto alla povertà e le sue implicazioni: notazioni a partire da recenti sviluppi giurisprudenziali*

L'analisi dei tratti distintivi dell'ultima misura nazionale di contrasto alla povertà introdotta nell'ordinamento italiano, i quali, in modo ancora più marcato di quanto era proprio delle misure precedenti, accentuano la centralità della condizionalità di impronta occupazionale[177], apre la via ad una riflessione più ampia sulle implicazioni della struttura delle misure di contrasto alla povertà in ordine all'effettività della tutela del diritto ad una vita dignitosa.

A tal proposito, va innanzitutto sottolineata, in rapporto alla definizione delle finalità delle misure contro la povertà (e delle retoriche politiche che ne hanno accompagnato l'introduzione, soprattutto con riguardo al Rdc e all'Adi) un aspetto molto rilevante (anche) dal punto di vista costituzionalistico. Si tratta della (perdurante) resistenza delle classi dirigenti italiane (e, tra queste, della classe politica) a porre chiaramente quella del contrasto alla povertà come questione che evoca l'esigenza di politiche redistributive funzionali a garantire un diritto (ad una vita dignitosa). Si preferisce invece puntare fortemente sul profilo, al primo complementare (ma che si tende a presentare come senz'altro preminente), della necessità di fornire l'opportunità di modificare la propria traiettoria esistenziale attraverso percorsi di inclusione lavorativa/sociale (declinati all'insegna di una, più o meno rigida, "condizionalità")[178].

---

partecipazione attiva e di responsabilizzazione dei processi di inclusione sociale, che negli ultimi decenni si è sempre più affermata, quanto (soprattutto) all'obiettivo di evitare derive opportunistiche e assistenzialistiche, la c.d. trappola della povertà, secondo cui risulterebbe più conveniente rimanere in condizione di assistenza che lavorare».

[176] M. D'ONGHIA, *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza*, cit., 138.

[177] S. GIUBBONI, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 87-88, evidenzia peraltro, soffermandosi sulle misure che hanno preceduto l'Adi (e il Sfl), che «la curvatura offertistica o lavorista che dir si voglia del nostro reddito di cittadinanza (come già del reddito di inclusione) risponde, al netto delle irrisolte inefficienze e delle tare storiche del sistema italiano, a una comune matrice politica, che è profondamente europea», cosicché «reclamare un adeguamento alle raccomandazioni e agli *standard* prevalenti all'interno dell'Unione, come si è fatto a ragione per anni, ed insieme lamentare lo schiacciamento del reddito di cittadinanza su questa visione indubbiamente 'riduzionistica' della povertà, che è, però, esattamente la visione accolta e propalata – per lustri – dalle istituzioni sovranazionali».

[178] Così C. GORI, *Combattere la povertà. L'Italia dalla social card al COVID-19*, Roma-Bari, 2020, 180, il quale rileva che «paradossalmente, la stagione segnata dal più grande sforzo redistributivo mai

Ne deriva, in senso negativo, in primo luogo, la tendenza a caricare «le misure di reddito minimo di aspettative che da sole non sono in grado di soddisfare», dato che «la possibilità di ottenere un effettivo cambiamento nella vita dei beneficiari dipende […] solo in parte da questi interventi», essendo «cruciali anche le altre politiche di welfare, il contesto in cui vivono le persone coinvolte e le loro condizioni individuali»; in secondo luogo, la tendenza a svilire «il valore dei diritti sociali presso l'opinione pubblica, in quanto non si promuovono le politiche contro la povertà per quella che è, in effetti, la loro primaria ragion d'essere: assicurare ai più deboli il diritto a una vita decente»[179], diritto che, come si è avuto modo di evidenziare a più riprese nel presente lavoro, si configura nell'ordinamento italiano come diritto fondamentale.

A stimolare la riflessione è poi, sul piano più strettamente giuridico, tra l'altro, la giurisprudenza costituzionale maturata nel corso degli ultimi anni attraverso decisioni relative a questioni concernenti la normativa sul Rei e quella sul Rdc. Per quanto le decisioni della Corte abbiano avuto ad oggetto questioni riguardanti i requisiti soggettivi di accesso alle misure e, in particolare, quelli richiesti ai non cittadini per poter fruire del sussidio, le risposte fornite dal giudice delle leggi ai dubbi di legittimità sollevati hanno fatto leva, come si vedrà, su profili riguardanti la struttura delle misure stesse, con specifico riferimento alla loro natura ambivalente di interventi di contrasto alla povertà e di politica attiva del lavoro e al ruolo svolto dalla "condizionalità".

A venire all'attenzione della Corte è stata la previsione, tanto nella normativa sul Rei (d.lgs. n. 147/2017) quanto in quella sul Rdc (d.l. n. 4/2019), tra i requisiti di accesso, del possesso del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo. Si tratta di un titolo di soggiorno a tempo indeterminato, per il cui conseguimento, oltre alla titolarità da almeno cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità, è richiesta, ai sensi dell'art. 9, co. 1, del d.lgs. n. 286/1998, «la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale», importo che, in caso di richiesta relativa ai familiari, è incrementato quantitativamente e integrato dalla necessaria disponibilità di un alloggio idoneo secondo la normativa regionale sull'edilizia residenziale pubblica o dotato dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio.

La problematicità della previsione di tale requisito si comprende agevolmente se si tiene conto della natura delle misure di cui si parla, destinate a persone in condizione di povertà e finalizzate a contrastare appunto la povertà. Con tale natura pare porsi in contraddizione la previsione del necessario possesso di un titolo di soggiorno conseguibile solamente se si supera una determinata soglia di reddito: se si è privi di reddito, al netto della rilevanza anche di requisiti patrimoniali (previsti anch'essi come indicativi dello stato di disagio economico), si dovrebbe poter accedere ad una misura di contrasto alla povertà, ma, tra i requisiti di accesso, per i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea, è richiesto…di non essere "troppo poveri". Non dobbiamo a tal proposito dimenticare quanto rilevato in altra parte del presente lavoro a

visto a favore dei più svantaggiati è stata accompagnata – nella comunicazione pubblica – da un netto ridimensionamento della natura redistributiva delle azioni realizzate».

[179] C. GORI, *Combattere la povertà*, cit., 181-182.

proposito del dovere per i pubblici poteri (e, tra questi, innanzitutto per quello legislativo) di intervenire per supportare persone che versano in condizioni di «estremo bisogno», le quali, per usare le parole della sent. n. 10/2010 della Corte costituzionale, vantano «un diritto fondamentale […] strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana». Il succitato bisogno rientra senz'altro tra i "bisogni primari" rispetto ai quali una consolidata giurisprudenza costituzionale preclude che siano operate discriminazioni tra stranieri regolarmente presenti che si fondino tra l'altro sulla durata del soggiorno. Conseguentemente, dall'accesso ad una misura finalizzata a fornire una risposta a tale tipo di bisogno non potrebbe essere escluso alcuno "straniero regolare". Fuori dall'area degli interventi volti a tutelare diritti (sociali) fondamentali, risulta invece possibile operare distinzioni all'interno dell'insieme degli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, purché conformi a ragionevolezza[180], tali non apparendo quelle introdotte da norme che subordinino indirettamente al possesso di determinati requisiti di reddito l'accesso a misure di contrasto alla povertà.

Sulla scia di tali considerazioni, che trovavano sostegno in una giurisprudenza consolidata, si collocano i contenuti di diverse questioni di costituzionalità sollevate da giudici ordinari chiamati ad applicare le norme sul Rei e sul Rdc. È il caso, in primo luogo, delle questioni risolte dalla Corte con le sentt. nn. 146/2020 e 196/2021, vertenti sulla compatibilità della norma del d.lgs. n. 147/2027 sul Rei introduttiva del requisito del possesso del permesso UE per lungo-soggiornanti con gli artt. artt. 2, 3, 38, 117, co. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della CEDU (sul divieto di discriminazione), e agli artt. 20, 21 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché, in un caso (quello che ha portato alla sentenza del 2020), anche con l'art. 31 Cost. e con l'art. 33 della Carta di Nizza. Ad essere portate all'attenzione della Corte erano state, in estrema sintesi, due questioni: una vertente sulla legittimità della previsione del requisito del possesso del succitato permesso di soggiorno ai fini dell'accesso ad una misura che si riteneva diretta a soddisfare "bisogni primari" della persona umana; l'altra vertente, ove il Rei fosse stato ritenuto misura non concernente bisogni primari, sulla ragionevolezza della correlazione tra tale medesimo requisito e il bisogno cui la prestazione era destinata a porre rimedio. In entrambe tali occasioni il giudice delle leggi, non entrando nel merito delle questioni sollevate, reputò fondate le eccezioni di inammissibilità, per difetto di motivazione sulla rilevanza, sollevate dall'Inps e dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui il giudice *a quo* non avrebbe tenuto conto dell'intervenuta abrogazione della norma censurata ad opera del d.l. n. 4/2019 introduttivo del Rdc, né argomentato in ordine alla sua persistente applicabilità, pur contenendo peraltro la normativa abrogatrice una disposizione transitoria attinente ai termini di applicabilità della norma impugnata. La Corte, rilevata

[180] Per un quadro generale della giurisprudenza costituzionale in materia di diritti sociali dei non cittadini, cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013, F. BIONDI DAL MONTE-E. ROSSI, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, 2022, con particolare riguardo per la Parte terza del volume, M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2017, 41 ss. e, in partic., 58 ss.

l'effettiva carenza di argomentazioni in ordine alla persistente applicazione della norma censurata e alla portata della norma transitoria, decideva, come già detto, nel senso dell'inammissibilità delle questioni sollevate, facendo rinvio nella sent. n. 196/2021 alle argomentazioni adoperate nella n. 146/2020[181].

Nelle sentt. nn. 19 e 34/2022 la Corte costituzionale entra invece nel merito, rigettando in questo caso le eccezioni di inammissibilità sollevate, di questioni aventi di nuovo ad oggetto, in termini sostanzialmente analoghi a quelli più sopra descritti, la previsione del medesimo requisito oggetto di attenzione nelle precedenti decisioni, ai fini dell'accesso, rispettivamente, al Rdc e al Rei. Considerato che la seconda decisione, relativa al Rei, riproduce pressoché integralmente il percorso argomentativo e le conclusioni della decisione sul Rdc, si può evitare di soffermarvisi specificamente, concentrando l'attenzione sulla sent. n. 19/2022.

Con riguardo alla questione relativa all'attinenza o meno del Rdc alla garanzia di diritti concernenti il soddisfacimento di bisogni primari della persona, che, ove sussistente, precluderebbe radicalmente differenziazioni tra stranieri regolarmente soggiornanti fondate sulla tipologia del titolo di soggiorno, la Corte afferma che «il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale» (punto 4. del Considerato in diritto). Questi ultimi obiettivi sono ritenuti dalla Corte prevalenti rispetto alla finalità di garantire il diritto ad una vita dignitosa di persone che versano in condizioni di povertà, come attesterebbero, secondo il giudice delle leggi, «la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare», salvo alcune esclusioni espressamente previste (punto 4. del Considerato in diritto)[182]. La previsione di percorsi di inclusione sociale e lavorativa finisce dunque per configurarsi, nell'ambito delle argomentazioni del giudice delle leggi, come sostanzialmente confliggente (o, comunque, non pienamente convergente) con il fine del contrasto alla povertà. Il riferimento poi anche alla temporaneità della misura (di cui non è invece richiamata la rinnovabilità) come ulteriore fattore di legittimazione dell'esclusione degli stranieri non lungo-soggiornanti pare convergere verso una lettura del Rdc in sostanza come "ordinaria" misura di contrasto alla disoccupazione e di politica attiva del lavoro (per quanto non priva di alcune peculiarità), rispetto alla quale

[181] Nella sent. n. 146/2020, in conclusione del punto 2.1. del Considerato in diritto, si legge che «di fronte al silenzio del giudice a quo toccherebbe a questa Corte pronunciarsi direttamente sugli effetti dell'abrogazione della norma censurata sui giudizi pendenti, ricostruendo il significato della disposizione transitoria e applicando i criteri in ipotesi individuati dalla giurisprudenza per fattispecie simili, ma si tratterebbe di operazioni di spettanza del giudice a quo, sulle quali questa Corte esercita solo un controllo successivo di sufficienza e plausibilità in funzione della verifica della rilevanza».

[182] Con analoghe motivazioni, sulla base delle conclusioni raggiunte in ordine alle caratteristiche del Rdc, la Corte rigetta anche la questione sollevata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU.

il contrasto alla povertà costituisce un fine certamente importante, ma accessorio rispetto a quello principale[183].

La Corte rigetta peraltro anche la questione sollevata in via subordinata, vertente sulla mancanza di una ragionevole connessione tra la previsione del necessario possesso del permesso di soggiorno UE per lungo-soggiornanti e le situazioni di bisogno che la prestazione mira a fronteggiare, ove non ritenute riconducibili a "bisogni primari" della persona. Viene richiamata in tal caso, oltre che, nuovamente, la natura non meramente assistenziale della misura, evidenziata dalle disposizioni espressive del principio di condizionalità, anche la durata non breve del beneficio economico (diciotto mesi, con possibilità di rinnovo). Secondo la Corte, si può, alla luce di ciò, affermare che «gli obiettivi dell'intervento implicano […] una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa, che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato», escludendo «gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio» (punto 6. del Considerato in diritto).

Le conclusioni cui è approdato il giudice delle leggi destano rilevanti perplessità. In primo luogo, il riferimento all'ampio orizzonte temporale della misura, quale fondamento dell'esigenza di un forte radicamento territoriale dei beneficiari, attestato dal possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, mentre pare per molti versi contraddire la sottolineatura della sua natura "temporanea" a supporto del rigetto della prima questione, non tiene adeguato conto del fatto che il radicamento territoriale è già assicurato dal distinto requisito della residenza prolungata sul territorio statale[184]. In secondo luogo, pur essendo il Rdc finalizzato anche al conseguimento di obiettivi di politica attiva del lavoro, esso ha certamente, alla luce dei previsti requisiti reddituali e patrimoniali di accesso, come scopo il contrasto alla povertà e, per molti suoi beneficiari, ad una povertà economica estrema, spesso

[183] È significativo in quest'ottica il richiamo, anch'esso al punto 4. del Considerato in diritto della sent. n. 19/2022, di una precedente sentenza, la n. 7/2021, con cui era stata dichiarata incostituzionale la previsione, in una legge regionale del Friuli-Venezia Giulia, del requisito della residenza ultra-quinquennale nel territorio regionale ai fini dell'accesso a misure di contrasto alla povertà per le quali erano stanziati appositi fondi, con la motivazione che «dal tenore della norma impugnata […] *appare chiara la finalità di destinare le risorse individuate […] a soddisfare un bisogno basilare e immediato dei beneficiari selezionati, genericamente correlato alla loro situazione di povertà, senza la previsione di un progetto di inclusione*» (corsivo mio). La mancata previsione di percorsi di inclusione risulta dunque decisiva per poter affermare la connessione di una prestazione con la finalità di soddisfare bisogni primari della persona.

[184] Così A. LAMBERTI, *Dignità, eguaglianza e ragionevolezza nella recente giurisprudenza costituzionale sugli stranieri* in *Nomos*, 2/2022, 30, il quale, a proposito del requisito del possesso del permesso di soggiorno UE per lungo-soggiornanti, rileva che «il radicamento territoriale dei beneficiari del Rdc è già oggetto del requisito della residenza decennale in Italia: la presenza di tale requisito, allora, induce a ritenere, evidentemente, che l'esclusione dello straniero risulti collegata soltanto alla mancanza del reddito». Cfr. anche M. D'ONGHIA, *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza*, cit., 134, la quale, soffermandosi criticamente sulla previsione della necessaria titolarità del permesso di soggiorno per lungo-soggiornanti ai fini dell'accesso degli stranieri al Rdc, afferma che «se un qualche requisito di appartenenza o radicamento territoriale deve essere ragionevolmente immaginato […] per evitare fenomeni di "turismo sociale", sarebbe sufficiente fissare un'adeguata e proporzionata condizione di residenza legale in Italia, senza però che questa possa spingersi oltre i cinque anni e, certamente, senza poter esigere, contestualmente, per i cittadini di Paesi terzi, il diverso e ben più esigente requisito del possesso del permesso di soggiorno per lungo-soggiornanti».

accompagnata da ulteriori fattori di fragilità. Alla luce di ciò, anche qualora il Rdc non fosse ritenuto una misura mirante a soddisfare bisogni primari della persona, l'accertamento dalla sussistenza di un grave (e spesso estremo) bisogno economico non sembra, in ogni caso, poter ragionevolmente correlarsi con la previsione di un requisito di accesso che escluda coloro i quali non siano in possesso di un certo livello reddituale minimo, cioè coloro per cui risulta particolarmente necessaria una misura di contrasto alla povertà[185]. Non può reputarsi fattore legittimante di una simile previsione la natura "polifunzionale" della misura, come opportunamente notato in dottrina da chi ricorda che «già in passato […] la Corte aveva esaminato questioni concernenti misure c.d. "polifunzionali" e aveva chiaramente affermato che la presenza di ulteriori finalità non fosse di per sé ragione sufficiente per richiedere requisiti ulteriori per determinate categorie di potenziali beneficiari, laddove la misura fosse comunque destinata a venire incontro a chi si trovasse in una condizione di estrema difficoltà dal punto di vista economico»[186]. In terzo luogo, emerge in modo chiaro la problematicità di percorsi di inclusione lavorativa e sociale improntati ad una condizionalità la quale, oltre a rischiare per sua natura, soprattutto se non adeguatamente modulata in vista di una valorizzazione dei suoi profili di promozionalità, di lasciare prive di tutela persone in stato di bisogno che non adempiano gli obblighi previsti, si traduce per alcuni, a causa del significato ascritto alla previsione stessa del principio di condizionalità, in radicale impedimento all'accesso ad una misura contro la povertà. E, a ben vedere, anche facendo propria la tesi del Rdc come misura prevalentemente di politica attiva del lavoro, appare

[185] Così E. LONGO, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in *Diritto immigrazione cittadinanza*, 2/2022, 221, il quale afferma che «non si comprende come possa dirsi ragionevole che, una volta valutato il loro essere in stato di estremo bisogno, una categoria di potenziali beneficiari venga esclusa, in forza di un requisito formalmente insormontabile, dal godimento di un diritto sociale», risultando evidente che «i requisiti reddituali necessari ai fini dell'ammissione sono in contrasto con la necessità di alleviare la povertà estrema, specie quando essa derivi dalla inoccupazione», posto che misure come il reddito di cittadinanza e l'assegno sociale (l'autore richiama infatti anche, criticamente, le argomentazioni adoperate nella sent. n. 50/2019) «hanno natura di reddito vitale per soggetti non autonomamente autosufficienti, sebbene soddisfino contemporaneamente anche altre necessità e abbiano altri presupposti oltre il semplice bisogno». Cfr. anche G. FONTANA, *Reddito minimo*, cit., 80-81, il quale, soffermandosi sulla sent. n. 50/2019 sull'assegno sociale, ma prefigurando un'analoga pronuncia di rigetto in rapporto all'analoga previsione del permesso UE per lungo-soggiornanti in riferimento al Rdc, afferma che «le misure di contrasto alla povertà, condizione che impedisce il diritto ad una vita dignitosa, rappresentano la risposta ad un bisogno che va considerato come 'primario', per il cittadino come per il non cittadino, per lo straniero come per il nativo, che non tollera discriminazioni; ed anche a voler ammettere la discrezionalità tali da contraddire la stessa *ratio legis* ed escludere irragionevolmente persone stabilmente residenti sul territorio italiano, che pure contribuiscono sotto diversi profili allo sviluppo e alla crescita economica e sociale di tutta la comunità nazionale».

[186] G. MONACO, *Prestazioni sociali e parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini di Paesi terzi. Due prospettive differenti e complementari*, in *Federalismi.it*, 8/2023, 197, il quale richiama la sent. n. 166/2018, riguardante una misura nazionale di supporto al pagamento del canone di locazione, configurata in maniera tale da recare benefici non solo ai conduttori indigenti, ma anche ai locatori e alla pubblica amministrazione, sentenza in cui la Corte afferma che «la circostanza che plurime siano le esigenze che il contributo può soddisfare non esclude che tra queste ve ne siano di decisive per chi versi in una situazione di indigenza, sì da incontrare gravi difficoltà nel corrispondere il canone di locazione per la casa» (punto 5.2. del Considerato in diritto).

discutibile la sua riserva ai soli stranieri lungo-soggiornanti[187]: l'esclusione di stranieri regolari (a bassissimo reddito o addirittura privi di reddito) dall'accesso a una provvidenza contraddistinta dalla previsione di percorsi di inclusione lavorativa esclude infatti, come è stato notato, persone in povertà da una forma di garanzia di un diritto fondamentale, quale è quello al lavoro[188], sulla base del discutibile «assunto per cui l'inserimento o il re-inserimento nel mondo del lavoro costituirebbe necessariamente un passaggio, logico o fattuale, successivo all'integrazione del soggetto nella società»[189].

Bisogna peraltro rilevare che la Corte, nella sent. n. 19/2022, dopo aver rigettato la questione relativa alla violazione degli artt. 2 e 3 Cost., sul presupposto della non strumentalità del Rdc al soddisfacimento di bisogni primari della persona, afferma che «la conclusione di non fondatezza così raggiunta non esclude che resta compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla "sopravvivenza dignitosa" e al "minimo vitale" (sent. n. 137 del 2021)». Come notato, però, dalla Consulta, «nemmeno il rilievo costituzionale di tale compito può tuttavia legittimare questa Corte a intervenire "convertendo" verso esclusivi obiettivi di garanzia del minimo vitale una più complessa misura […] cui il legislatore ha assegnato […] finalità prevalentemente diverse». Non può che spettare dunque al legislatore assolvere il compito di garantire a tutti il diritto al minimo vitale, compito che il giudice delle leggi ha, in maniera ancora più chiara che in occasioni precedenti, ricordato ricadere tra quelli che la Repubblica è chiamata a svolgere, reperendone il fondamento costituzionale negli artt. 2, 3 e 38 Cost..

Rispetto ad un analogo *obiter dictum* della sent. n. 50/2019, di cui si è detto in altra parte di questo scritto, quello appena richiamato valorizza espressamente il riferimento (anche) all'art. 38 Cost., che, nella decisione del 2019, era stato accantonato a beneficio di un ancoraggio diretto ed esclusivo ai principi fondamentali della Costituzione e, in particolare, al principio personalista. In entrambe le circostanze, però, sebbene nell'ambito di pronunce vertenti specificamente sulla questione del trattamento da riservare ai non cittadini in ordine all'accesso a misure di contrasto alla povertà, la Corte afferma inequivocabilmente, in termini generali, la doverosità dell'intervento pubblico in vista della garanzia del diritto ad una vita dignitosa. Nella sent. n. 19/2022 si parla testualmente di «sopravvivenza dignitosa» e di «minimo vitale» come oggetto di un «diritto di ogni individuo», cosicché il riferimento all'art. 38, co. 1, risulta, per

[187] Così D. LOPRIENO, *Riflessioni sul reddito di cittadinanza e gli stranieri alla luce della sent. n. 19 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2022, 272-273.

[188] A. LAMBERTI, *Dignità, eguaglianza e ragionevolezza*, cit., 30, afferma che «se il lavoro è un diritto inviolabile (alla luce del combinato disposto degli artt. 2 e 4 Cost.), espressione della dignità della persona e architrave dell'impianto sociale tracciato dalla Costituzione, le condizioni per rendere effettivo questo diritto, allora, debbono essere promosse e garantite non soltanto nei confronti dei cittadini, ma anche degli stranieri che si trovino per un certo periodo temporale a risiedere nel nostro territorio, anche in assenza di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

[189] M. ROMA, *La Corte costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito di inclusione. Bisogni primari degli individui e limite delle risorse disponibili*, in *Consulta online*, II/2022, 736, la quale afferma che «più in linea con il dato costituzionale, per cui la Repubblica è "*fondata sul lavoro*", sarebbe considerare proprio il lavoro lo strumento di integrazione per eccellenza, permettendo allo straniero di contribuire "*al progresso materiale o spirituale della società*"» (corsivi dell'autrice).

così dire, depurato da, quanto meno espliciti, riferimenti alla «inabilità al lavoro», autorizzando un'interpretazione di tale passaggio della pronuncia in esame alla luce dell'affermazione, contenuta nella sent. n. 50/2019 (punto 7. del Considerato in diritto), secondo cui una prestazione assistenziale finalizzata a soddisfare un bisogno primario della persona umana «non è tanto una componente dell'assistenza sociale […], quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 Cost.)». Se dunque anche agli stranieri non titolari di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è stato riconosciuto implicitamente il diritto al minimo vitale, a fronte dell'inadeguatezza del Rdc (e di ogni misura dotata di analoga struttura) a conseguire tale scopo, al legislatore, chiamato a conferire concretezza a tale diritto, pareva aprirsi la via verso una revisione della normativa statale in materia di contrasto alla povertà che evitasse il persistere di un assetto normativo elusivo di un indefettibile compito della Repubblica. Il legislatore risultava in sostanza sollecitato a modificare le scelte precedentemente operate, limitandosi a rimuovere i limiti soggettivi previsti dalla normativa allora vigente oppure riformulando l'assetto complessivo delle misure statali contro la povertà.

Anche se tra le righe della sent. n. 19/2022 pare emergere, laddove si correla il rigetto delle questioni, tra l'altro, alla natura "mista" della misura in esame, come plausibile l'introduzione di misure finalizzate a garantire lo *ius existentiae* prive del corredo di percorsi di inclusione lavorativa e sociale, fare propria un'opzione di tale tipo risulterebbe di dubbia coerenza con il quadro dei principi costituzionali (oltre che con orientamenti consolidati a livello di diritto e politiche dell'Unione europea). Da una lettura sistematica delle norme costituzionali sui principi fondamentali emerge infatti, come sappiamo, l'esigenza che gli interventi di contrasto alla povertà integrino una componente promozionale, articolata nella previsione di servizi e percorsi, non improntati a rigida condizionalità workfaristica, finalizzati, in coordinamento con gli altri elementi costitutivi del sistema di welfare, a favorire, con il concorso attivo dei destinatari delle prestazioni, il superamento dei diversi fattori di fragilità che si accompagnano alla povertà economica (e concorrono ad aggravarla e cronicizzarla).

Il fatto che il legislatore, come sappiamo, si sia recentemente mosso in una direzione opposta rispetto a questa, decidendo di sostituire una misura, pur non priva di molti e rilevanti limiti ma comunque di stampo universalistico (selettivo), come il Rdc con una misura categoriale come l'Adi (a cui se ne aggiunge una che si può definire "per i poveri, ma non di contrasto alla povertà" come il Sfl), non fa che rendere ancora più necessario l'impegno finalizzato colmare una lacuna nel sistema italiano di welfare. Si tratta di una lacuna particolarmente rilevante in quanto l'inadempimento di un dovere costituzionale di intervento pubblico a tutela del diritto costituzionale ad una vita dignitosa, oltre a lasciare prive di tutela le singole persone povere (e le loro famiglie), appare sempre meno sostenibile, a fronte di dati sull'incidenza e intensità della povertà che ci parlano di un contesto sociale in cui il disagio economico grave tocca una porzione ormai molto ampia della popolazione, anche in ragione del suo pesante impatto negativo sulla coesione sociale e sulle condizioni dello stesso sviluppo economico.