

## **Il contrasto alla povertà in Italia dall'Unità al REI e al RDC**

LORENZO DE CARLO\*

---

### **Abstract**

Con questo articolo si intende operare una ricognizione e una valutazione delle politiche di contrasto alla povertà adottate in Italia a partire dai primordi dello Stato unitario per arrivare alle misure adottate negli ultimi tre decenni, con una particolare attenzione per l'età repubblicana. Si mirerà dunque ad effettuare una contestualizzazione storica che permetta di interpretare meglio i recenti provvedimenti denominati Reddito di Inclusione e Reddito di Cittadinanza, con un'analisi dei possibili sviluppi e delle prospettive in chiave futura.

---

### **Sommario**

1. Introduzione. – 2. L'assistenza ai poveri in età monarchica e fascista. – 3. Il dibattito in Assemblea Costituente e il contrasto alla povertà in Costituzione. – 4. Le difficili sfide del dopoguerra e la "Inchiesta sulla miseria". – 5. Le commissioni di indagine sulla povertà degli anni Settanta e Ottanta. – 6. Gli anni Novanta: la Commissione Onofri. – 7. Il Reddito Minimo di Inserimento (RMI) e il Reddito di Ultima Istanza (RUI). – 8. La crisi economica e i tentativi di contrasto: le *social card*. – 9. Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA): i Comuni in prima linea. – 10. I presupposti costituzionali dell'introduzione di un minimo vitale. – 11. REI, RDC e REM: la conclusione di un percorso? – 12. Conclusioni.

**Data della pubblicazione sul sito:** 20 novembre 2020

### **Suggerimento di citazione**

L. DE CARLO, *Il contrasto alla povertà in Italia dall'Unità al REI e al RDC*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

---

\* Allievo ordinario di Scienze giuridiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: [l.decarlo@santannapisa.it](mailto:l.decarlo@santannapisa.it)

## 1. Introduzione

Una delle sfide principali che l'Italia postunitaria si è trovata a fronteggiare è stata indubbiamente il contrasto alla povertà, fino ad allora demandato ad enti assistenziali privati, prevalentemente di matrice religiosa.

La materia del contrasto all'indigenza e dunque dell'assistenza ai meno abbienti non poteva non essere particolarmente rilevante nel Regno appena costituitosi, in cui il tasso di povertà assoluta nel 1861 raggiungeva il 43,9%, con un picco del 51,9% al Sud e nelle Isole<sup>1</sup>. Certo, il *welfare State* era ancora ben lungi dall'essere diffuso come modello di intervento pubblico, ma le condizioni di povertà estrema nella quale versavano strati assai significativi di popolazione richiedevano in modo urgente delle risposte fattive da parte delle autorità. In contemporanea con la tendenza all'aumento del suffragio, che sarà esteso a livello universale maschile con la l. n. 666/1912, e ad una generale affermazione della società di massa, il modello liberale e non interventista fino ad allora predominante fu percepito come ormai inadeguato a rispondere alle esigenze di una popolazione che aveva intrapreso un lento processo di inurbamento e di industrializzazione e in cui iniziavano ad emergere i primi fermenti socialisti<sup>2</sup>.

Con il Fascismo e la difficile ricostruzione postbellica, il contrasto alla povertà diventò un obiettivo sempre più prioritario per i pubblici poteri, tanto da essere sancito in Costituzione, e, nonostante il progressivo raggiungimento di un accettabile livello di benessere da parte di strati sempre più ampi della popolazione, il dibattito in materia non si placò neanche nei decenni successivi, per poi ritornare in auge in seguito alla crisi economica che ha recentemente colpito l'Italia. Bisogna osservare che nell'ultimo decennio non si è verificata un'improvvisa reviviscenza della povertà, che ha invece registrato soltanto un drammatico riacutizzarsi, andando ad interessare fasce sociali sempre più consistenti e in buona parte caratterizzate fino ad allora da un tenore di vita accettabile, i cosiddetti "nuovi poveri"<sup>3</sup>.

La ricognizione delle politiche di lotta all'indigenza risulta ancor più attuale in questo momento storico, in cui l'emergenza sanitaria sta raggiungendo un nuovo picco e le conseguenze economiche e sociali della pandemia rischiano di essere

---

\* Allievo ordinario di Scienze Giuridiche nella Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna - Pisa. Indirizzo mail: [l.decarlo@santannapisa.it](mailto:l.decarlo@santannapisa.it).

<sup>1</sup> G. VECCHI, *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2011, pp. 430-432.

<sup>2</sup> G.M. BRAVO, *Socialismo e marxismo in Italia: dalle origini a Labriola*, Viella, Roma, 2007, pp. 100-102.

<sup>3</sup> C. SARACENO, P. DOVIS, *I nuovi poveri*, Codice Edizioni, Torino, 2011.

disastrose. È senza dubbio ancora presto per valutare, ma i primi numeri non sembrano affatto incoraggianti<sup>4</sup>.

## 2. L'assistenza ai poveri in età monarchica e fascista

Il tema del contrasto alla povertà era affrontato a metà del XIX secolo da due distinti punti di vista: da una parte lo si leggeva in chiave di tutela dell'ordine pubblico, sulla scia delle *New Poor Laws* inglesi e del sistema delle *workhouses* (strutture al contempo lavorative e punitive nelle quali erano costretti gli indigenti, ai quali erano garantiti vitto e alloggio)<sup>5</sup>, dall'altra si richiamava l'aspetto assistenziale, delineando una specifica competenza dei poteri pubblici, coadiuvati da istituzioni private<sup>6</sup>, modello tipico del *Sozialstaat* della Germania del cancelliere Otto Von Bismarck<sup>7</sup>. Il concetto di "Stato monoclasse" era oramai inattuale, e le esigenze delle nuove fasce sociali emergenti nell'arena pubblica richiedevano oramai una specifica tutela dal punto di vista normativo e amministrativo da parte dei pubblici poteri<sup>8</sup>.

In questo contesto, sulla scia di analoghi provvedimenti adottati nel Regno di Sardegna (R.D. n. 3379/1859), in Italia fu introdotta una forma di regolazione e di vigilanza pubblica delle istituzioni private di assistenza ai meno abbienti, prima con la l. n. 753/1862 (legge Rattazzi), poi con la legge Crispi (l. n. 6972/1890), che provvide a far coincidere le finalità di tali enti con quelli di interesse pubblico. Si diede così avvio a un progressivo accentramento e a una graduale statalizzazione del settore, in particolare grazie alle Congregazioni di carità, organismi costituiti a livello comunale con l'obiettivo di occuparsi degli indigenti presenti sul territorio, ai quali venivano garantiti numerosi servizi quali la rappresentanza legale e la cura dei soggetti più vulnerabili, nonché di operare una *reductio ad unum* delle varie "istituzioni elemosiniere" pubbliche e dei fondi a tal fine destinati. Assai significative le previsioni del divieto di rifiutare soccorsi urgenti a soggetti che non risultassero appartenenti al Comune in oggetto e dell'universalità della potenziale

---

<sup>4</sup> I. TROVATO, *Chiusure e consumi crollati. Tre milioni di nuovi poveri*, in *Corriere della Sera*, 16 aprile 2020, disponibile all'indirizzo [https://www.corriere.it/economia/lavoro/20\\_aprile\\_16/chiusure-consumi-crollati-tre-milioni-nuovi-poveri-36f975e4-801d-11ea-8804-717fbf79e066.shtml](https://www.corriere.it/economia/lavoro/20_aprile_16/chiusure-consumi-crollati-tre-milioni-nuovi-poveri-36f975e4-801d-11ea-8804-717fbf79e066.shtml).

<sup>5</sup> Per un approfondimento, si veda D. ENGLANDER, *Poverty and Poor Law Reform in Nineteenth Century Britain, 1834-1914*, Routledge, London, 1998, pp. 39-40.

<sup>6</sup> V. CERULLI IRELLI, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Democrazia e Diritto*, fasc. IV, 2005, p. 63.

<sup>7</sup> C. DE BONI, *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. L'Ottocento*, Firenze University Press, Firenze, 2009, p. 1.

<sup>8</sup> M.S. GIANNINI, *Istituzioni sociali e Costituzione*, in R. ARTONI, E. BETTINELLI (a cura di), *Povertà e Stato*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 1987, pp. 15-16.

platea di beneficiari, non discriminabili per motivi politici o religiosi. Le Congregazioni di carità, denominate sotto il Fascismo “Enti Comunali di Assistenza” con l. n. 847/1937, sopravvissero nella sostanza fino al 2008, quando furono abrogate con il D.L. n. 112/2008.

Un elemento simbolico di svolta fu nel 1904 la visita del Presidente del Consiglio Giuseppe Zanardelli in Basilicata, a quel tempo la regione più povera e socio-economicamente depressa del Paese: si trattò di una prima manifestazione di concreto interesse delle alte cariche dello Stato nei confronti delle ampie fasce di popolazione che versavano in condizioni di miseria. Il promotore del primo Codice penale italiano in questo frangente ebbe modo di prendere coscienza della natura sociale della povertà, da considerare anche una condizione di deprivazione materiale derivante dall’arretratezza e dal sottosviluppo, non solo una questione di ordine pubblico da combattere con gli strumenti della repressione<sup>9</sup>.

Con il progressivo sviluppo industriale e la maggior attenzione nei confronti della sicurezza dentro e fuori i luoghi di lavoro, il contrasto alla povertà fu deputato sempre maggiormente a forme di assistenza specifiche e non universalistiche, sovente correlate a delle determinate professioni, si vedano ad esempio le prime forme previdenziali (leggi n. 80 e n. 350/1898) e i numerosi enti mutualistici, ciascuno dei quali competente per una circoscritta categoria del *labour market*<sup>10</sup>. Tale fenomeno si accentuò ulteriormente sotto il Fascismo, sulla scia di una visione interventista e totalitaria dello Stato e nell’ottica del tentativo di “disciplina e difesa del lavoro” e di “tutela e incremento della stirpe”<sup>11</sup> che il regime intendeva perseguire. Almeno inizialmente, la linea operativa si fondò sul tentativo di conservazione e perfezionamento della legislazione preesistente, dato che lo Stato non intendeva assumere su di sé tutte le spese relative al settore<sup>12</sup>, non si concretizzò quindi l’iniziale progetto di rivoluzionare *ab imis* il sistema di assistenza e sicurezza sociale che si era andato consolidando nei decenni precedenti. Un esempio di questa tendenza si osserva nel R.D. n. 3184/1923, con il quale fu riformato il Fondo per la disoccupazione involontaria, affidandone

<sup>9</sup> ACLI, *La povertà in Italia. Morfologia, geografia e strumenti di contrasto*, I documenti delle ACLI, Roma, 2017, p. 2.

<sup>10</sup> D. BURACCHIO, A. TIBERIO, *Società e servizio sociale*, Franco Angeli Editore, Milano, 2001, p. 140, *cf.* J. PERAZZOLI, *Prospettive: crisi e povertà, tra ieri e oggi*, in E. MORLICCHIO, *La povertà. Eredità del passato, certezza del presente, incognita del futuro*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2019, pp. 9-10.

<sup>11</sup> Tale *modus operandi* può essere osservato in dettaglio in un articolato documento pubblicato dal PNF, che operava una ricognizione e poneva dei punti programmatici per gli anni a venire in materia di politiche sociali, PARTITO NAZIONALE FASCISTA, *La politica sociale del Fascismo*, La Libreria dello Stato, Roma, 1936.

<sup>12</sup> U. ASCOLI, *Il sistema italiano di Welfare*, in AA. VV., *Welfare state all’italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1984, p. 27.

l'erogazione alla CNAS (Cassa Nazionale per le Assicurazioni Sociali), che però non era finanziata a livello centrale.

Tuttavia, in quelli che Renzo De Felice ha definito “gli anni del consenso”<sup>13</sup>, il regime si caratterizzò per una progressiva affermazione degli aspetti totalitari e per il tentativo di ottenere un'approvazione sempre maggiore nella popolazione, una strategia che non poteva non passare per le politiche sociali, che tendevano ad agevolare gli iscritti al PNF anche nell'accesso alle misure di contrasto alla povertà, una materia ancor più urgente in un frangente storico in cui i riflessi della grande crisi del 1929 erano assai significativi<sup>14</sup>. In quest'ottica, non poteva non essere considerata in un'ottica negativa l'esistenza di enti assistenziali che non fossero direttamente o indirettamente controllati e indirizzati a livello centrale, dato il progetto più ampio di tendenziale eliminazione degli enti intermedi tra Stato e cittadino<sup>15</sup>. Nel 1935, infatti, il R.D.L. n. 1827/1935 andò ad unificare il sistema previdenziale di tutela alle fasce più vulnerabili e dunque a maggior rischio di povertà (disoccupati, invalidi, anziani, donne in gravidanza, malati cronici) e le varie assicurazioni per le malattie, anche se gli enti mutualistici rimasero in vita, resistendo anche al tentativo di definitiva centralizzazione con la l. n. 138/1943. L'anno precedente era stata istituita con R.D. n. 2316/1934 l'Opera Nazionale per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia, un organismo pubblico finalizzato all'assistenza di gestanti e madri bisognose o abbandonate e di neonati, bambini o adolescenti orfani o provenienti da famiglie indigenti o assenti.

Dunque, pur sussistendo numerose forme di tutela specifica, rimaneva in vigore come rimedio residuale il sistema crispino della pubblica beneficenza per le fasce di popolazione né lavoratrici né dotate dei requisiti che avrebbero permesso loro di avvalersi di sistemi assistenziali particolari<sup>16</sup>.

### **3. Il dibattito in Assemblea Costituente e il contrasto alla povertà in Costituzione**

Con la caduta del Fascismo e la fine della Seconda Guerra Mondiale, che aveva lasciato l'Italia in condizioni economico-sociali pressoché disastrose, il 33,5% della popolazione versava in condizioni di povertà assoluta<sup>17</sup> e le finanze della neocostituita Repubblica risultavano ancora insufficienti per dare avvio a delle politiche organiche di contrasto all'indigenza.

---

<sup>13</sup> R. DE FELICE, *Mussolini il duce*, Einaudi, Torino, 1974, vol. I “*Gli anni del consenso: 1929-1936*”.

<sup>14</sup> C. DE BONI, *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo*, cit., p. 11.

<sup>15</sup> S. VINCI, *Il Fascismo e la previdenza sociale*, in AA. VV., *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, Cacucci Editore, Bari, 2011, pp. 718-719.

<sup>16</sup> V. CERULLI IRELLI, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, cit., p. 9.

<sup>17</sup> Dati ISTAT del 1948.

Mentre nel Regno Unito si era teorizzato un *national minimum* nel *Beveridge Report* (1942), nel processo costituente fin da subito emerse la necessità di fissare nella Carta che si andava delineando la materia dell'assistenza dei bisognosi, quantomai attuale e necessitante di una visione di "saggio equilibrio tra quella che è la carità privata e la cosiddetta carità legale", come notò l'on. Colitto in sede di terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. Fu osservata e condivisa fin da subito l'esigenza di accomunare assistenza e previdenza come due aspetti complementari ai fini della garanzia e della protezione di una vita sicura dal punto di vista economico-sociale: si richiamava dunque alla necessità che i pubblici poteri e tutti i cittadini contribuissero a permettere a quanti fossero disoccupati involontariamente di superare le limitazioni al proprio "diritto al benessere" che scaturissero da tali circostanze. L'opportunità di inserire in Costituzione il diritto all'assistenza e alla previdenza era dettata secondo alcuni dall'esigenza di far presidiare tali concetti da una fonte del diritto di grado più alto e di non ridurre tali termini a un significato ristretto, ma esteso a tutto quanto risultasse indispensabile per soddisfare i bisogni quotidiani, in un'ottica di "perfezionamento morale e fisico della specie"<sup>18</sup>. In conclusione, ogni cittadino in quanto tale avrebbe avuto il diritto di essere messo in condizioni tali da poter assecondare le proprie esigenze basilari, in via principale attraverso la propria attività, in via sussidiaria, quando il lavoro per varie ragioni non fosse stato possibile, attraverso il contributo della collettività.

Fu necessaria una mediazione, come sovente accadde in Assemblea Costituente, tra concezioni più restrittive, fondate su una maggior cautela nel selezionare i beneficiari delle forme di assistenza pubbliche, e visioni più "interventiste", che miravano ad un'estensione universale delle prerogative che si andavano attribuendo nel testo della Carta. Il diritto del cittadino inabile al lavoro di essere mantenuto dallo Stato, da alcuni ritenuto eccessivamente oneroso per i pubblici poteri, finì comunque per essere affermato, in collegamento con il diritto fondamentale alla vita, da intendere nel senso di trascorrere un'esistenza dignitosa.

Al termine del dibattito, l'art. 38 sancì il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale per ogni cittadino "inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere", andando dunque a ricomprendere quanti non fossero occupabili per ragioni fisiche o anagrafiche e non fossero in grado di sostentarsi autonomamente in modo totale o parziale. Tra i potenziali beneficiari di tali misure si possono quindi annoverare i titolari di pensioni di invalidità o di guerra o di agevolazioni

---

<sup>18</sup> Relazione dell'on. Giuseppe Togni (DC) dell'11 settembre 1946 nella terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

per la fruizione di servizi, ma devono essere esclusi i cosiddetti “disoccupati volontari”, per i quali risulta preminente il diritto-dovere al lavoro *ex art.* 4<sup>19</sup>.

Da tale fattispecie si distingue quella disciplinata dall'art. 2, che riguarda i soli lavoratori, indipendentemente dalle condizioni economico-sociali dei singoli. Essi hanno infatti diritto alla previdenza sociale, ovvero alla corresponsione di prestazioni economiche e sanitarie volte a tutelarli da eventuali circostanze indipendenti dalla propria volontà che impediscano di svolgere una regolare attività lavorativa e di percepire la conseguente retribuzione.

Lo Stato si assume quindi l'onere di garantire tali diritti mediante organi ed istituti *ad hoc*, tra i principali l'INPS, competente in materia di tutela previdenziale obbligatoria di tutti i dipendenti pubblici e privati e della gran parte dei lavoratori autonomi, e l'INAIL, che si occupa di assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro. Se dal punto di vista previdenziale il settore privato si occupa principalmente di integrare il trattamento obbligatorio mediante la capitalizzazione operata dai lavoratori stessi, è nel campo assistenziale che i poteri pubblici, date l'onerosità delle prestazioni necessarie e la progressiva diminuzione delle risorse disponibili, non possono non essere coadiuvate da enti non statali, prevalentemente a carattere di volontariato e *no-profit*, che ormai agiscono in stretta collaborazione con le istituzioni, consentendo un intervento più mirato e calibrato sulle esigenze specifiche del singolo beneficiario e del territorio.

Oltre alle varie previsioni mirate a superare gli ostacoli rappresentati dall'indigenza al godimento universale di diritti quali quello alla difesa in giudizio (art. 24), a formare una famiglia (art. 31), alla salute (art. 32) e all'istruzione (artt. 33-34), significativa è la previsione dell'art. 36, comma 1, che sancisce il diritto del lavoratore ad una retribuzione non solo proporzionale al proprio lavoro, ma anche adeguata a garantire ad esso e ai propri familiari un'esistenza dignitosa e libera, libera dunque anche dallo stato di bisogno economico<sup>20</sup>. La norma è stata ideata nell'ottica del rapporto datore-dipendente, con il primo che è gravato dall'onere di erogare un salario commisurato alle esigenze del secondo, senza distinzioni di sesso o di età (art. 37), ma ad oggi, in un mercato del lavoro sempre più complesso, flessibile e multiforme, non può non essere riferito anche agli autonomi, o almeno alle fasce più deboli all'interno di tale categoria, che dal punto di vista della

---

<sup>19</sup> Si veda anche C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione Italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1/2016, pp. 733-735.

<sup>20</sup> Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Rivista AIC*, fasc. 1-2/2019, p. 10.

contrattazione si trovano in una posizione non meno sfavorevole di quella del subordinato<sup>21</sup>.

Le suddette norme appartengono alla cosiddetta “Costituzione economica”, che tuttavia deve essere interpretata alla luce dei principi fondamentali della Carta, che riflettono un progetto di società inclusivo e volto alla garanzia da parte dello Stato ad ogni cittadino della propria libertà e dignità di vita, un compito al quale le istituzioni non si possono sottrarre (si veda in merito la sent. n. 217/1988 della Corte Costituzionale)<sup>22</sup>.

In dettaglio, il chiaro riferimento al contrasto alla povertà presente nell’art. 38 non può non essere letto in stretta correlazione con il principio di solidarietà riconosciuto dall’art. 2, e in particolare nell’obbligo di adempiere i doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale, che si possono rinvenire i fondamenti dell’intervento pubblico di contrasto alla povertà, finanziato con il prelievo fiscale dai contribuenti in misura progressiva rispetto alle loro disponibilità economiche *ex art. 53*. In questo modo, non solo si mira ad un’equa distribuzione della ricchezza interna, ma anche a una preventiva composizione di conflitti che possono derivare dalle eccessive sperequazioni tra i consociati, che potrebbero compromettere la stabilità della comunità. Si evidenzia dunque in maniera netta come la povertà sia un “fattore di disomogeneità sociale inconciliabile con le finalità sottese alla consacrazione della proiezione sostanziale del principio di eguaglianza”<sup>23</sup>.

Risponde a una logica analoga l’art. 3, comma 2, che impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli economico-sociali alla libertà e all’eguaglianza dei cittadini, non consentendo il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i lavoratori alla vita politica, economica e sociale. È dunque chiaro che l’indigenza sia un ostacolo insormontabile agli obiettivi fondamentali che si prefissa la Carta, le disuguaglianze economiche eccessive non possono non tradursi in

---

<sup>21</sup> P. PASCUCCI, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, Franco Angeli Edizioni, Milano, pp. 39-42, *cfr.* A. CARRATO, *L’art. 36 Cost. si applica solo con riferimento al rapporto di lavoro subordinato*, 23 novembre 2015, disponibile all’indirizzo <https://www.quotidianogiuridico.it/documents/2015/11/23/l-art-36-cost-si-applica-solo-con-riferimento-al-rapporto-di-lavoro-subordinato>, ma già sul punto G. ARACHI, A. ZANARDI, *La riforma del welfare: modello italiano ed esperienze europee*, in L. BERNARDI, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 1997*, Il Mulino, Bologna, 1997, pp. 111-112.

<sup>22</sup> Sull’irrinunciabilità costituzionale dello Stato sociale, ben noto è il contributo di L. Elia, *Si può rinunciare allo “Stato sociale”?*, in R. ARTONI, E. BETTINELLI (a cura di), *Povertà e Stato*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 1987, pp. 107-118. In tema, si veda anche C. TRIPODINA, *Diritto all’esistenza, reddito di cittadinanza e Costituzione*, 11 gennaio 2017, disponibile all’indirizzo <https://www.bin-italia.org/diritto-allesistenza-reddito-cittadinanza-costituzione/>, pp. 2-3.

<sup>23</sup> Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, cit., pp. 14-15.



disuguaglianze sociali, una criticità ancor oggi attuale. Si pensi a tal proposito ai fenomeni di segregazione urbana tipici delle periferie di numerose città italiane, dove elementi di marginalità sociale si intrecciano con una diffusa deprivazione economica<sup>24</sup>.

Ancor più evidente è il collegamento con il principio lavorista espresso nell'art. 4, in cui emerge la doppia dimensione del lavoro come diritto e dovere, garantito dallo Stato non nella forma di intervento diretto per la creazione del singolo posto di lavoro, ma di creazione di un *background* sufficiente a permettere ad ogni cittadino di “svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività e una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”<sup>25</sup>. Se è vero che la Carta nell'art. 3, comma 2, fa riferimento alla partecipazione dei “lavoratori”, non di un indiscriminato “cittadini”, all'organizzazione del Paese, si può osservare come nella Costituzione stessa si riconosca la difficoltà dei disoccupati e degli inoccupati di partecipare in modo decisivo nel processo di *decision-making*<sup>26</sup>. Si evidenzia dunque come il lavoro sia considerato dai Costituenti non solo un elemento funzionale alla piena realizzazione della personalità umana e del benessere sociale (“idea-forza” alla base di tutti i principi costituzionali secondo Costantino Mortati<sup>27</sup>), ma anche la primaria e più efficace strategia di contrasto alla povertà e alle sue conseguenze nefaste.

#### 4. Le difficili sfide del dopoguerra e la “Inchiesta sulla miseria”

Promulgata la Costituzione ed eletta la prima legislatura nel 1948, il modello assistenziale e previdenziale prebellico era rimasto nei fatti in vigore e si trovava inesorabilmente a dover fare i conti da una parte con le previsioni della Carta, dall'altra con le difficoltà economiche dello Stato postfascista, cui il Piano Marshall mirava a porre rimedio. I primi provvedimenti adottati nell'ambito delle politiche sociali riguardarono la riforma della legislazione in materia di disoccupazione, con l'intervento statale per la creazione di enti per la gestione del mercato del lavoro, una maggior tutela offerta alle *working mothers*, nell'ottica del diritto alla parità di retribuzione previsto in Costituzione, e una revisione del sistema pensionistico, con l'obiettivo di contrastare l'inflazione e di supportare le famiglie numerose. Progressivamente, lo Stato provvide ad estendere l'assistenza obbligatoria alle

---

<sup>24</sup> A tale proposito si veda M. OBERI, E. PRÉTECEILLE, *La segregazione urbana*, Aracne editrice, Roma, 2017.

<sup>25</sup> Sulla contrapposizione tra le due tesi, C. TRIPODINA, *Diritto all'esistenza, reddito di cittadinanza e Costituzione*, cit., p. 4.

<sup>26</sup> A. CARIOLA, *Art. 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, pp. 114-116.

<sup>27</sup> C. MORTATI, *Raccolta degli scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 367.

categorie non ancora coperte, destinando le classiche forme mutualistiche ad un ruolo complementare<sup>28</sup>.

Tali misure furono il primo passo nell'articolato tentativo di porre rimedio alla situazione di gravissima povertà successiva al secondo conflitto mondiale, specialmente al Sud, dove non si era sviluppato un sistema industriale avanzato e sia gli aiuti del Piano Marshall (avviato nel 1947) sia la riforma agraria (l. n. 841/1950) stentavano a produrre effetti significativi nel breve termine. Nella nuova Italia, da rifondare facendo leva sui principi costituzionali, le istituzioni presero coscienza dell'incompatibilità con la Carta della sussistenza di quelle situazioni di disuguaglianza economico-sociale raffigurate assai accuratamente nelle pellicole neorealiste di Vittorio De Sica *Sciuscìà* (1946) e *Ladri di biciclette* (1948)<sup>29</sup>.

È in questa ottica che il 12 ottobre 1951 fu istituita presso la Camera dei Deputati la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla, presieduta dall'on. Ezio Vigorelli (PSDI) e finalizzata ad operare un'indagine sulle condizioni di vita della popolazione, specialmente nelle aree più disagiate (fu effettuato quello che oggi chiameremmo un *case study* sul borgo rurale di Grassano, in provincia di Matera), in vista di un ripensamento delle politiche pubbliche di assistenza alla luce dell'art. 38 Cost. Il lavoro svolto dalla Commissione fu ingente, tale da richiedere una proroga anche oltre il termine della legislatura, e si articolò sia a livello statistico sia di indagine sul campo, andando a operare una ricognizione delle normative vigenti e degli enti e organismi pubblici competenti in materia, con l'obiettivo di un miglior coordinamento tra la beneficenza statale di origine crispina e quella privata, ancora capillarmente diffusa sul territorio italiano nonostante i tentativi accentratori da parte del regime fascista. Non sorprendentemente, l'inchiesta accertò ulteriormente la presenza in Italia di una miseria assai diffusa (circa 6 milioni di cittadini erano classificabili come "indigenti", altrettanti versavano invece in condizioni di disagio), in particolare nel Meridione (oltre il 30% delle famiglie in Calabria e Basilicata), con un superamento della negazione della povertà operata dal Fascismo<sup>30</sup>. Un'importante innovazione metodologica riguardò i parametri applicati per valutare la povertà, ovvero la qualità dell'abitazione, dell'alimentazione e dell'abbigliamento. Si trattò di un primo significativo passo in direzione di una riconsiderazione della nozione di povertà, necessitante di nuovi indicatori per descrivere forme differenti di

---

<sup>28</sup> S. VINCI, *Il Fascismo e la previdenza sociale*, cit., p. 727.

<sup>29</sup> A. PASQUALI, *Le misure di contrasto alla povertà in Italia: la sperimentazione del Rei*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia, 2018, pp. 40-41.

<sup>30</sup> N. AMENDOLA, G. VECCHI, *Chi invita i poveri al ristorante?*, 8 novembre 2011, disponibile all'indirizzo <https://www.lavoce.info/archives/27255/chi-invita-i-poveri-al-ristorante/>.

disagio economico-sociale<sup>31</sup>, in questo caso tanto accentuate da non poter neanche individuare una soglia meramente reddituale in grado di fungere da parametro comune alle varie aree per determinare i differenti livelli di tenore di vita.

In dettaglio, dopo aver premesso che il contrasto alla povertà fosse un obiettivo di comune interesse anche dal punto di vista meramente economico, dato che avrebbe permesso di porre le basi per aumentare i consumi e di conseguenza la produzione e il benessere collettivo, si tentavano di individuare le cause a monte della miseria: sicuramente aveva una grande incidenza la disoccupazione, ma non erano certo trascurabili la composizione del nucleo familiare, la scarsa formazione professionale di quanti fossero occupati e la conseguente sotto-retribuzione e le eventuali situazioni di invalidità o di anzianità. Tali situazioni di “povertà non assistita” avevano inevitabili effetti collaterali, quali la bassa aspettativa di vita, la diffusione di malattie, la prostituzione, la delinquenza (anche minorile) e la mendicizia: a tali criticità lo Stato si sarebbe dovuto impegnare a porre rimedio in prima persona. Nella relazione conclusiva, i membri della Commissione affermarono la necessità di una definitiva primarietà dell’assistenza pubblica, da ampliare sempre maggiormente e da collegare con la previdenza sociale, in particolare per eventi eccezionali aventi effetti sull’intera popolazione e non sui soli lavoratori. Dal punto di vista istituzionale, si richiamava l’esigenza di un maggior coordinamento, con la costituzione di un organo centrale di controllo e indirizzo.

Tuttavia, nel breve termine l’inchiesta non ebbe effetti espliciti: essa, infatti, non andava a pianificare concretamente un intervento da estrinsecare in sede parlamentare, ma si arrestava ad un livello consultivo e ricognitivo; dall’altra parte, per quanto il tema fosse percepito come urgente, in Aula non si spinse mai con convinzione per una risposta legislativa<sup>32</sup>.

## 5. Le commissioni di indagine sulla povertà degli anni Settanta e Ottanta

Il *boom* economico degli anni Sessanta contribuì senza dubbio in modo significativo al miglioramento delle condizioni economico-sociali di gran parte della popolazione italiana, in primo luogo grazie all’aumento dell’occupazione, con un decremento dell’incidenza della povertà assoluta dal 33,5% del 1948 al 17,9% del 1967, per quanto permanessero delle sacche di povertà e di esclusione nelle aree più depresse, caratterizzate da una forte emigrazione sia interna sia verso l’estero, e nelle periferie delle grandi città.

Grande rilievo ebbe senza dubbio l’adozione di politiche sociali su larga scala del cosiddetto “centro-sinistra organico”, che caratterizzò la maggioranza di

---

<sup>31</sup> G. FIOCCO, *L'Italia prima del miracolo economico: l'inchiesta parlamentare sulla miseria, 1951-1954*, Lacaïta, Manduria, 2004.

<sup>32</sup> P. ROSSI, *Povertà, miseria e servizio sociale: l'inchiesta parlamentare del 1952*, Viella, Roma, 2018, pp. 53-61.

governo dal 1963 al 1976; è stata annoverata tra i fattori a monte di questa svolta la volontà di contrastare il Partito Comunista Italiano, che trovava nelle fasce più deboli una significativa parte del proprio bacino elettorale<sup>33</sup>. Nell'ottica di attuazione effettiva della Costituzione, il contrasto alla povertà fu innalzato tra gli obiettivi più urgenti delle politiche pubbliche, tanto che le spese sociali arrivarono a incidere tra il 50 e il 60% della spesa pubblica italiana, con un incremento delle spese per le pensioni di anzianità e invalidità (si veda la c.d. "pensione sociale", istituita con l. n. 153/1969 e modificata da d.lgs. n. 30/1974, destinata a quanti non avessero versato contributi in passato ma avessero un reddito inferiore a una soglia stabilita per legge) e soprattutto con l'istituzione mediante l. n. 833/1978 del Servizio Sanitario Nazionale, in attuazione dell'art. 32 Cost<sup>34</sup>.

La crisi petrolifera del 1973, tuttavia, non fu priva di conseguenze negative, specialmente nel settore industriale, che al tempo rappresentava la locomotiva del sistema economico-produttivo italiano: le finanze pubbliche si trovarono sempre più in difficoltà nel garantire una capillare ed efficiente assistenza sociale, nel frattempo si diffondevano le teorie neoliberaliste, che affermavano la necessità di un disimpegno dello Stato dagli interventi di *social security*<sup>35</sup>.

Allo stesso tempo, si è evidenziato come i fermenti culturali originatisi dal Sessantotto abbiano favorito il formarsi di un maggior interesse sui temi della povertà e dell'emarginazione, letti in un'ottica ampia e trasversale alle problematiche dei singoli gruppi sociali. In particolare, si esortò a porre l'attenzione su un progetto di riforma del sistema assistenziale, da concepirsi in ottica di inclusione e soluzione delle cause fondanti e non di repressione e ulteriore emarginazione come quello in vigore al tempo, considerato volto esclusivamente a soddisfare bisogni immediati e ad evitare situazioni eccessivamente gravi di conflittualità sociale<sup>36</sup>.

In generale, anche in Paesi complessivamente ricchi (Italia, Francia, Germania Ovest), permanevano sacche di indigenza e di emarginazione sociale dai confini non sempre ben definiti<sup>37</sup>, tanto che nel 1975 la Commissione Europea avviò un

<sup>33</sup> N. CRAFT, G. TONIOLO, *Les trente glorieuses. From the Marshall Plan to the Oil Crisis*, in D. STONE (a cura di), *The Oxford Handbook of Postwar European History*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 363-365.

<sup>34</sup> P. DONATI, *I servizi sociali in Italia: analisi degli obiettivi e orientamenti di politica sociale*, in P. DONATI, A. ARDIGÒ, G. ROSSI, *Welfare State: problemi e alternative*, Franco Angeli Editore, Milano, 1982.

<sup>35</sup> N. FERGUSON, C.S. MAIER, E. MANELA, D. SARGENT (a cura di), *The Shock of the Global: the 1970s in Perspective*, Belknap Press, Cambridge (MA)-London, 2010.

<sup>36</sup> G. SARPELLON, *Emarginazione e povertà: problemi di concettualizzazione e di misura*, in *Studi di Sociologia*, 1983, fasc. 4/1983, pp. 392-395.

<sup>37</sup> N. NEGRI, *Povertà*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, vol. VI, p. 759.

programma sperimentale quinquennale di “azione contro la povertà”, ponendosi per la prima volta il problema di un approccio sovranazionale alla questione, che con ogni evidenza non si sarebbe risolto in modo automatico con lo sviluppo economico e con i meccanismi di redistribuzione del reddito, come trasversalmente auspicato a livello politico<sup>38</sup>. In tale sede è stata individuata una triplice nozione di povertà, articolabile in “povertà assoluta”, riguardante quanti si trovassero in un’indigenza tale da metterne a repentaglio la sopravvivenza, “povertà relativa”, una situazione economica non insufficiente ma scarsa se raffrontata alla media nazionale, e “marginalità”, uno stato difficilmente misurabile di esclusione politica, economica e culturale che vada a minare le potenzialità di mobilità e miglioramento delle proprie condizioni. Il parametro adottato a livello europeo fu la povertà relativa - declinata in reddito, occupazione, sicurezza sociale, abitazione, sanità e istruzione - in quanto fu considerata più adatta ad un’analisi quantitativa e più facilmente rapportabile con l’obiettivo di ridurre le disuguaglianze sociali.

Nello specifico, per quanto riguarda le informazioni raccolte in Italia, l’indagine evidenziò come la crisi degli anni Settanta avesse prodotto i suoi effetti più dannosi nei confronti delle fasce più deboli, contribuendo ad alimentare un conflitto sociale che in quegli anni raggiungeva le sue vette più drammatiche. Inoltre, si registrava che la distribuzione del reddito all’interno della popolazione risultava più equilibrata rispetto al passato, conseguenza di un diffuso livellamento dei redditi dovuto alla crisi economica che aveva colpito in modo negativo soprattutto il Meridione (Calabria in particolare) e alcune grandi aree urbane, mentre le zone rurali e i centri minori avevano visto un miglioramento delle proprie condizioni. Complessivamente, quindi, la crisi aveva colpito in modo differenziato le varie aree e i diversi settori produttivi<sup>39</sup>.

Il tema della miseria continuava evidentemente ad essere percepito come urgente anche negli anni Ottanta, che pur avevano registrato un decremento verticale della percentuale di cittadini italiani in condizioni di povertà assoluta, tanto da raggiungere al termine del decennio un minimo storico del 3%. A tal proposito, il 31 gennaio 1984 fu istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la Commissione di Indagine sui temi della povertà, con la presidenza affidata al sociologo e sindacalista Ermanno Gorrieri e formata da docenti universitari ed esperti. Specificamente, l’obiettivo della Commissione era quello di risalire all’origine dell’inefficienza del sistema italiano di contrasto alla povertà, caratterizzato da “un modello di stato sociale largamente imperfetto, oscillante tra principi e misure universalistiche e principi e misure particolaristiche ed anche

---

<sup>38</sup> C. SARACENO, F. CAVAZZUTI, *Il rapporto sulla povertà*, in R. ARTONI, E. BETTINELLI (a cura di), *Povertà e Stato*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 1987, pp. 27-28.

<sup>39</sup> G. SARPELLON, *Indagine sulla povertà nei Paesi della Comunità Europea*, in *Prospettive assistenziali*, n. 55, luglio-settembre 1981.

corporative, attraversata da grandi disuguaglianze<sup>40</sup>, dunque si mirava a correggere le storture delle politiche in materia e a reindirizzare l'impiego di fondi stanziati dai poteri pubblici. La Commissione adottò (non senza dubbi) il parametro della povertà relativa, considerato il più adeguato a valutare le condizioni di una popolazione dal tenore di vita comunque mediamente alto, in cui chi non fosse stato in grado di attestarsi ad un certo standard di consumi e di comportamenti sarebbe stato ritenuto non solo indigente, ma anche socialmente marginale, divenendo dunque parzialmente o totalmente privo dei diritti di cittadinanza ed escluso da uno *status* minimo di benessere. Dall'indagine risultò che l'11,3% delle famiglie (circa 6,2 milioni di persone) versava in condizioni di povertà relativa e che circa metà di esse (5,5%) aveva un livello di consumo minore del 40% rispetto alla media nazionale. I dati raccolti apparivano preoccupanti soprattutto nel Mezzogiorno e per gli anziani (soli o in coppia) e per le famiglie numerose (sopra i tre figli). A tale proposito, si osservò che, all'aumentare delle necessità familiari, diminuiva l'offerta di reddito sul mercato del lavoro, denotando l'inadeguatezza delle politiche in materia, soprattutto per quanto riguardava l'impiego femminile, che pure risultava fondamentale per sostenere numerosi nuclei.

Relativamente, invece, alle politiche concrete, il *Rapporto* evidenziava la molteplicità e l'eterogeneità dei criteri di erogazione degli aiuti economici: essi, infatti, non presupponevano una comune definizione di povertà, bensì più accezioni, tali da permettere di includere o meno un cittadino tra i potenziali beneficiari in modo assai discrezionale. Per risolvere tale problematica, si propose l'istituzione del cosiddetto "assegno sociale", una misura comprensiva di assegni familiari e pensioni sociali e usufruibile dai singoli beneficiari secondo le proprie esigenze. L'efficienza di una siffatta politica non era condivisa universalmente in dottrina, in quanto si sostenne che l'elargizione di una provvidenza economica ai beneficiari per il solo fatto di avere una capacità di spesa non sufficiente non avrebbe permesso di adattarsi alle condizioni individuali oggettive dei singoli. Infatti, adottando tale criterio, le erogazioni dell'assegno familiare sarebbero state percepite solo in ragione dell'inferiorità del proprio reddito rispetto a un certo livello prestabilito o dell'attività lavorativa svolta o non svolta, con il conseguente rischio di disciplinare in modo analogo situazioni profondamente diseguali. Questo inconveniente sarebbe divenuto superabile, come spiegato nel documento della Commissione, mediante la creazione di fasce di reddito complessivo (comprensive di tutte le erogazioni delle quali fosse stato beneficiario il singolo nucleo familiare) in base alle quali selezionare i destinatari dell'assegno, che in

---

<sup>40</sup> C. SARACENO, F. CAVAZZUTI, *Il rapporto sulla povertà*, cit., pp. 29-30.

questo modo non sarebbero stati inseriti tra i titolari di una determinata agevolazione per la sola appartenenza a una determinata categoria<sup>41</sup>.

In sintesi, dunque, oltre a ridefinire le modalità di assistenza ai meno abbienti, la Commissione indicò la primaria necessità di impedire che le persone cadessero in povertà, in particolare le più numerose, al fine di permettere a ciascuno di far fruttare le proprie capacità lavorative il più proficuamente possibile, intervenendo a tutto tondo nelle politiche occupazionali, senza dimenticare l'utilità di un *background* di efficienti servizi e infrastrutture sul territorio per evitare di creare squilibri in partenza. Dunque, sarebbe stato necessario agire in prospettiva e non solo per alleviare gli effetti negativi immediati della povertà, di conseguenza i pubblici poteri non avrebbero potuto fare a meno di operare “un'accurata revisione dell'intero sistema distributivo e redistributivo nel nostro paese, una profonda revisione dello “stato sociale”, non per smantellarlo, ma per renderlo più equo ed efficiente”<sup>42</sup>.

Il dibattito suscitato dai risultati dell'indagine fu assai acceso nell'opinione pubblica, tanto che il presidente del Consiglio dei Ministri Bettino Craxi ne minimizzò le conclusioni, mettendo in dubbio l'effettiva incidenza della povertà relativa sull'11,1% della popolazione<sup>43</sup>. Nonostante ciò, la Commissione non esaurì il suo compito con la presentazione nel 1985 del *Rapporto sulla povertà in Italia*, per quanto nessuna azione concreta fosse seguita né da parte dell'esecutivo né da parte delle Camere, ma fu rinnovata per un ulteriore mandato fino al 1990, quando fu ridenominata con l. n. 354/1990 “Commissione di Indagine sulla povertà e sull'emarginazione”, con la presidenza nell'ordine di Giovanni Sarpellon, Pierre Carniti e Chiara Saraceno, che ne ha guidato la trasformazione nella Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale (CIES) con l. n. 328/2000, le cui competenze sono state trasferite in ultima istanza alla Direzione per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali mediante il decreto-legge n. 95/2012.

## 6. Gli anni Novanta: la Commissione Onofri

Nonostante il minimo storico dell'incidenza della povertà assoluta registrata nel 1989, la questione rimaneva assai dibattuta, anche perché si era osservato, confrontando i bienni 1989-1991 e 1991-1993, un rischio crescente di

---

<sup>41</sup> G. SARPELLON, *Dimensioni della povertà in Italia*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 4/1986, pp. 261-264.

<sup>42</sup> C. SARACENO, F. CAVAZZUTI, *Il rapporto sulla povertà*, cit., pp. 32-36.

<sup>43</sup> Per una trattazione più approfondita, M. CARATTIERI, P. MARCHI, M. TRIONFINI, *Ermanno Gorrieri (1920-2004). Un cattolico sociale nelle trasformazioni del Novecento*, Il Mulino, Bologna, 2009.

impoverimento, anche per la classe media<sup>44</sup>. In particolare, si metteva in guardia dall'aumento dei cosiddetti *working poors*, lavoratori con un salario inadeguato a garantire un livello di vita superiore alla sopravvivenza, poco tutelati da un sistema di assistenza focalizzato primariamente sui lavoratori e su quanti, come anziani e inabili, trovassero garantito in Costituzione *ex art. 38* il loro diritto ad ottenere un sostegno pubblico<sup>45</sup>. Ad esempio, l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria copriva il beneficiario per un tempo ridotto (180 giorni) e non era di un ammontare elevato, oltre a riguardare i soli soggetti già all'interno del circuito lavorativo. Altrettanto valeva per le prestazioni straordinarie di disoccupazione, tra l'altro erogate discrezionalmente dai pubblici poteri, e per la Cassa Integrazione Guadagni ordinaria e straordinaria: in tutti questi casi, chi non aveva mai lavorato o non lo aveva mai fatto in modo regolare non poteva trovare tutela. Si evidenziava dunque l'esigenza di un intervento "generale e non discrezionale diretto ad assicurare l'occupazione o il reddito"<sup>46</sup>.

Inoltre, il *Secondo rapporto sulla povertà in Italia*, pubblicato nel 1992 dalla Commissione di Indagine sulla povertà e sull'emarginazione, richiamò l'attenzione sulla presenza di più otto milioni e mezzo di persone in condizioni di povertà relativa, circa 3 milioni di famiglie. Riemergevano in questa sede le persistenti criticità riscontrate nel Mezzogiorno, dove più di una persona su quattro versava in condizioni di povertà, nei nuclei familiari monopersonali o molto numerosi e nelle fasce d'età estreme, minorenni e *over 65*, la categoria più colpita dall'insufficienza di mezzi economici. Significativo il dato della consolidata presenza tra i poveri di famiglie con due, tre o più occupati, il che sottolineava la presenza di aree del mercato del lavoro del tutto prive di un'adeguata redditività. Non solo, si evidenziava anche la crescente incidenza di situazioni di mancato soddisfacimento di bisogni "post-materiali", ovvero necessità non strettamente derivanti da un reddito troppo esiguo, ma da condizioni soggettive od oggettive pregresse (es. isolamento sociale, problemi legati alla disabilità...). Tra le possibili soluzioni, si suggerivano interventi in favore dell'aumento dell'occupazione e dell'adeguamento delle pensioni più esigue, oltre a una maggior coordinazione dell'intervento generale e particolare da parte dei Comuni in favore dei soggetti più vulnerabili<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> N. ROSSI, *Competizione e giustizia sociale 1994-1995. Terzo rapporto Cnel sulla distribuzione e redistribuzione del reddito in Italia*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 37.

<sup>45</sup> N. BOSCO, *La povertà economica in Italia. Dati, risultanze empiriche, tendenze*, in *Quaderni di sociologia*, n. 17, 1998, pp. 69-71.

<sup>46</sup> S. CASSESE, *L'incompletezza del welfare state in Italia*, in R. ARTONI, E. BETTINELLI (a cura di), *Povertà e Stato*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 1987, pp. 50-52.

<sup>47</sup> G. SARPELLON, *La povertà in Italia*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 5/1992, pp. 401-416.



Non troppo diversi i risultati del documento *La povertà in Italia 1980-1994*, che seguì di due anni il *Secondo rapporto*: si rilevò che nell'arco di tempo preso in considerazione un aumento della povertà relativa di circa due punti percentuali (dall'8,3 al 10,2%), con un accrescimento delle differenze tra Centro-Nord e Meridione, dove l'incidenza delle famiglie sotto il *poverty gap* era salita dal 16 al 20,6% a fronte di uno stabile 4,5%.

Considerati questi dati, che comunque evidenziavano l'esigenza di un intervento pubblico a livello nazionale contro la povertà, è comprensibile che il Presidente del Consiglio dei Ministri Romano Prodi decise di istituire con decreto del 14 gennaio 1997 una Commissione finalizzata alla "analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale" e presieduta dal prof. Paolo Onofri. Nella relazione conclusiva, pubblicata il 27 febbraio 1997, si denotava un'eccessiva incidenza (poco meno dei 2/3) di pensioni e rendite, quasi quadruplicata nell'arco di 35 anni, sul totale della spesa per la protezione sociale, ciò determinava un'insufficienza di risorse disponibili per le forme di assistenza alle altre categorie vulnerabili. In dettaglio, si richiamavano i pubblici poteri a una maggiore attenzione nei confronti della materia dell'assistenza sociale, da potenziare a livello quantitativo e da rifondare a livello qualitativo, in quanto al tempo fondati quasi esclusivamente su elargizioni di denaro c.d. "passive", non in grado di apportare miglioramenti significativi alle condizioni di vita dei beneficiari né di rispondere efficacemente al dato strutturale della povertà. Sarebbe stato preferibile, infatti, affiancare ai sussidi monetari anche un sostegno specifico calibrato sulle necessità e sulle esigenze di ogni gruppo sociale, un obiettivo non raggiungibile senza l'intervento degli enti locali in un'ottica di sussidiarietà verticale, seppur nell'ambito di un quadro legislativo a livello nazionale. Si richiamava, in generale, a un bilanciamento tra universalismo relativamente ai potenziali beneficiari (nessun limite oggettivo di accesso) e selettività nell'erogare gli aiuti (accurata verifica degli effettivi mezzi a disposizione del richiedente), il cosiddetto "universalismo selettivo"<sup>48</sup>.

La Commissione si poneva dunque quattro obiettivi concreti:

- Riorganizzare a livello regionale e comunale (per quanto in materia ci fossero alcune perplessità, dati la potenziale dispersività e il rischio di emersione di dinamiche clientelari<sup>49</sup>) le politiche mirate al contrasto alla povertà, in

---

<sup>48</sup> 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*, fasc. 2/2011, pp. 414-415.

<sup>49</sup> FONDAZIONE PROMOZIONE SOCIALE, *La relazione conclusiva della Commissione Onofri su previdenza, sanità e assistenza*, in *Prospettive assistenziali*, n. 118, aprile-giugno 1997. Disponibile all'indirizzo: [http://www.fondazionepromozionesociale.it/PA\\_Index/118/118\\_la\\_relazione\\_conclusiv](http://www.fondazionepromozionesociale.it/PA_Index/118/118_la_relazione_conclusiv)

collaborazione con enti locali e organizzazioni pubbliche e private di assistenza, con lo Stato che avrebbe dovuto mantenere solo un ruolo di indirizzo e sostegno.

- Separare l'ambito previdenziale da quello assistenziale, finanziando solo il secondo con la fiscalità generale e articolandolo maggiormente a livello territoriale, nell'ottica di una futura riforma in senso federale.

- Riunificare i vari istituti di redistribuzione monetaria e affiancare ad essi le misure denominate "Minimo vitale" e "Fondo per i non autosufficienti", riservando una particolare attenzione alle famiglie con figli.

- Costituire un ente nazionale deputato al controllo dell'erogazione dei finanziamenti alla sicurezza sociale e dei servizi pubblici in generale.

In particolare, l'innovazione più significativa consisteva nell'esortazione del legislatore ad adottare l'istituto del minimo vitale, ovvero un'erogazione di denaro e un'offerta di opportunità e servizi finalizzate a dare sostegno ai cittadini maggiorenni al di sotto di una certa soglia di reddito, in modo tale da contribuire ad integrarne le risorse necessarie per arrivare ad un livello accettabile di consumi. Tale misura sarebbe stata da parametrare in base al reddito<sup>50</sup> del nucleo familiare di ciascun beneficiario, considerandone la composizione e l'eventuale presenza di soggetti non autosufficienti o di minori. Il minimo vitale sarebbe stato da considerare non esclusivamente in chiave di erogazione monetaria, ma anche nell'ottica di un tentativo di reinserimento nel mondo del lavoro, in quanto l'aiuto, concesso per un periodo limitato di tempo ai soggetti non inabili, sarebbe stato da condizionare alla ricerca di un'occupazione e alla disponibilità ad accettare eventuali offerte, esperienze di formazione professionale o svolgimento di lavori socialmente utili.

Al minimo vitale si proponeva di affiancare il cosiddetto Fondo per i non autosufficienti, potenzialmente fruibile per tutta la popolazione e volto a garantire ai cittadini non in grado di autosostentarsi sia supporto economico sia assistenza specifica calibrata in base alle effettive necessità.

In conclusione, dunque, il *focus* del rapporto della Commissione riguardava la necessità di spostare finanziamenti da istituti limitati al trasferimento di denaro a politiche volte a soddisfare i bisogni tramite servizi, che sarebbero divenute una voce di spicco all'interno del totale delle spese per l'assistenza<sup>51</sup>.

---

[a.htm](#), cfr. E. GRANAGLIA, "Universalità selettiva" e contrasto della povertà: necessità, condizioni, criticità, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 125-127.

<sup>50</sup> Inteso come reddito comprensivo sia dell'imponibile IRPEF sia di altre entrate sia del patrimonio immobiliare.

<sup>51</sup> A. DE MARCO, *Sintesi dei lavori della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (commissione Onofri)*, pp. 2-3. Disponibile all'indirizzo: <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/De-M/De-Marco->

## 7. Il Reddito Minimo di Inserimento (RMI) e il Reddito di Ultima Istanza (RUI)

All'approssimarsi del nuovo millennio, sulla scorta delle conclusioni della Commissione Onofri, con il d.lgs. n. 237/1998 il Governo Prodi I introdusse in via sperimentale il Reddito Minimo di Inserimento. Tale misura si inseriva in un contesto in cui la percentuale di minori in condizioni di povertà relativa andava a costituire il 30% del totale degli indigenti, con un altro 20% rappresentato da soggetti tra i 18 e i 30 anni, mentre la quota di anziani sotto la *poverty line* si era mantenuta pressoché stabile, in particolare grazie a un sistema pensionistico percettore di sempre maggiori finanziamenti, che tuttavia finivano per essere suddivisi in misure tutto sommato ridotte, dato il numero sempre crescente di beneficiari<sup>52</sup>.

Per favorire una gestione centralizzata più razionale dell'assistenza pubblica, fu introdotto con la legge finanziaria per il 1998 (l. n. 449/1997, art. 59, comma 44) il Fondo nazionale delle politiche sociali, finalizzato a raccogliere tutte le risorse necessarie per attuare gli interventi di contrasto alla povertà, in particolare la garanzia di standard minimi uguali in tutto il Paese, il sostegno alle fasce più vulnerabili e il supporto ai progetti sperimentali attivati a livello regionale e comunale. La finalità della lotta all'indigenza è stata poi espunta dalle destinazioni del Fondo a partire dal 2004 (art. 3, comma 116, l. n. 350/2003)<sup>53</sup>.

Tra i progetti sperimentali attivati a livello locale (39 Comuni per il primo biennio, 267 per i successivi due, essi avrebbero messo a disposizione il 10% delle risorse, mentre il Fondo nazionale delle politiche sociali il 90%) il principale era il Reddito Minimo di Inserimento (da ora RMI), nato sul modello del francese *Revenu Minimum d'Insertion* e nella prospettiva di essere generalizzato a livello nazionale al termine del periodo di prova. La misura del beneficio consisteva nella differenza tra la soglia di 667.000 lire (parametrata su un nucleo unipersonale, per le famiglie si applicava una scala di equivalenza), e il reddito mensile percepito dal soggetto, per un massimo di 500.000 lire mensili. Il RMI, improntato all'universalismo selettivo, poteva dunque essere erogato solo a quanti fossero del tutto privi di reddito o percepissero meno di 667.000 lire mensilmente e non avessero alcuna forma di patrimonio, fatta salva la prima casa. Inoltre, la platea dei beneficiari era ristretta ai cittadini italiani o di Stati membri dell'Unione Europea residenti nel Comune di riferimento da almeno 12 mesi e ai cittadini

---

[Sintesi-lavori-comm-Onofri.PDF](#), cfr. FONDAZIONE PROMOZIONE SOCIALE, *La relazione conclusiva della Commissione Onofri su previdenza, sanità e assistenza*, cit.

<sup>52</sup> M. BALDINI, P. BOSI, *Povertà e diseguaglianza in Italia negli ultimi trent'anni: il ruolo dello stato e degli enti decentrati*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1, 2007, pp. 2-3.

<sup>53</sup> V. CERULLI IRELLI, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, cit., pp. 15-16.

extracomunitari e apolidi residenti da almeno tre anni. L'elargizione era poi subordinata alla partecipazione di programmi di reinserimento nel mercato del lavoro (iscrizione ai Centri per l'Impiego), di formazione o di aggiornamento professionale per gli inoccupati in età da occupazione e di adempimento dell'obbligo scolastico per i minori. Ai Comuni, poi, spettava redigere dei programmi personalizzati per ciascun beneficiario che avrebbero delineato nel dettaglio i tratti di ciascun progetto.

La sperimentazione ha fornito risultati non omogenei: spesso, infatti, si è dimostrata poco efficace relativamente al reinserimento nel mercato del lavoro, anche a causa del minore sviluppo economico ed occupazionale di alcune zone, mentre ha ottenuto buoni risultati nella riduzione dell'emarginazione sociale. Sullo sfondo, tuttavia, sono permaste numerose problematiche relative alla lentezza della macchina amministrativa e della burocrazia locale, nonché all'inefficienza dei controlli (mancata adozione dell'ISEE per la prova dei mezzi, ad esempio) e alla presenza di abusi<sup>54</sup>, per quanto il rapporto con gli enti territoriali pubblici e privati sia stato generalmente proficuo<sup>55</sup>. Inoltre, si è osservato che il disegno della componente monetaria della prestazione non considerava le differenze del costo della vita tra le varie aree, anche se dei correttivi avrebbero potuto causare o una variabilità troppo accentuata nei criteri di erogazione, con possibilità di generare fenomeni di *welfare tourism*, o un'eccessiva estensione della platea dei destinatari, che avrebbe potuto determinare una disincentivazione dell'offerta di lavoro<sup>56</sup>.

Benché con la legge quadro n. 328/2000 in materia di assistenza sociale il RMI sia stato considerato come integrante un livello essenziale di prestazione, esso è rimasto nei fatti sempre ad uno stadio embrionale. Infatti, con l'avvicinarsi degli esecutivi e la riforma del Titolo V del 2001 (che assegnò alle Regioni la competenza in materia assistenziale), il RMI, considerato eccessivamente oneroso per le finanze pubbliche (circa 2,5 miliardi di euro), è stato sostituito tramite la legge finanziaria per il 2004 (l. n. 350/2003) con il Reddito di Ultima Istanza (da qui RUI), finanziato in via prevalente dalle Regioni e solo in via sussidiaria e residuale dal Fondo nazionale per le politiche sociali. Tale misura sarebbe stata destinata ai nuclei familiari che non beneficiassero di altre forme di supporto al reddito e che accettassero di essere inseriti in dei programmi di reinserimento sociale e lavorativo e sarebbe stata finanziata in via principale dalle Regioni e solo in via sussidiaria

---

<sup>54</sup> Si veda a tal proposito P. SPANO, U. TRIVELLATO, N. ZANINI, *Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: che cosa possiamo imparare?*, Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche – Fondazione Bruno Kessler, Trento, 2013, pp. 20-21.

<sup>55</sup> S. TOSO, *Una ricostruzione storico-analitica*, in AA. VV., *Nuove e vecchie povertà: quale risposta?*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 223-225.

<sup>56</sup> CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, 2010, pp. 150-152.

dallo Stato tramite il Fondo nazionale per le politiche sociali; si passava dunque da una misura unica nazionale come il RMI a una declinata secondo progetti regionali come il RUI<sup>57</sup>. Non solo, si introduceva anche un margine ben più ampio di discrezionalità sia nella selezione dei soggetti sia nella definizione dei criteri di accesso a tali strumenti e vi era, rispetto al RMI, un *focus* sul nucleo familiare al posto del singolo individuo<sup>58</sup>. Si è osservato come il RUI abbia perso i tratti di generalità, necessarietà e universalità che avrebbero dovuto caratterizzare il RMI, rendendolo una misura di contrasto alla povertà molto meno efficace<sup>59</sup>.

Tuttavia, l'effettività di questa misura è stata minata dalla sentenza n. 423/2004 della Corte Costituzionale, che ha decretato l'illegittimità dell'art. 3, comma 101, della legge n. 350/2003 per violazione degli artt. 117 e 119, poiché ritenne che, trattandosi il RUI di una forma di assistenza sociale in quanto destinato a soggetti vulnerabili, fosse di competenza esclusiva delle Regioni, in quanto materia di "servizi sociali". Inoltre, l'intervento dello Stato nel cofinanziamento del RUI con le Regioni non avrebbe potuto integrare la fattispecie di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali *ex art.* 117, comma 2, lett. m), della Costituzione, in quanto non erano specificamente previste norme in grado di assicurare universalmente e senza distinzioni geografiche il godimento della prestazione nella legge istitutiva, che anzi deputava proprio alle Regioni la determinazione gli standard di accesso, con il rischio di dare origine a delle indebite discriminazioni.

Certo, dato che il RMI era stato incluso tra i livelli essenziali delle prestazioni ai sensi della l. n. 328/2000: la lacuna relativa al RUI sarebbe stata facilmente colmabile a livello centrale tramite l'individuazione delle tipologie delle prestazioni da far rientrare nei livelli essenziali, rendendo così *nulla la quaestio* in materia di legittimità del finanziamento diretto statale<sup>60</sup>, tuttavia, non vi fu mai un'esplicita volontà politica in merito e si preferì mantenere temporaneamente in vita una pluralità di esperienze regionali di varia natura che, seppur originatesi dalla medesima matrice di universalismo selettivo e di combinazione tra aspetto economico e aspetto socio-lavorativo, differivano notevolmente tra loro per vari fattori, a partire dall'ente erogatore e gestore per arrivare all'importo, passando per la durata della residenza sul territorio, la tipologia di destinatari e la soglia di

---

<sup>57</sup> E. VIVALDI, A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, in *Diritto e Società*, n. 1/2014, pp. 133-134.

<sup>58</sup> E. RANCI ORTIGOSA, *Il Reddito Minimo di Inserimento*, in C. GORI (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma, 2004, p. 73.

<sup>59</sup> V. CERULLI IRELLI, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, cit., pp. 17-18.

<sup>60</sup> E. VIVALDI, A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, cit., pp. 135-136.

reddito<sup>61</sup>. Assai confacente a tal proposito è l'espressione "cittadinanza intermittente"<sup>62</sup>, che permette appieno di comprendere la multiformità e l'asimmetria dei vari interventi, certo in alcuni casi fruttuosi, ma mai del tutto in grado di fornire una protezione generale e diffusa su tutto il territorio nazionale.

### 8. La crisi economica e i tentativi di contrasto: le *social card*

La crisi che ha avuto avvio nel 2008 ha arrecato dei danni gravissimi al tessuto economico-sociale italiano. Basti pensare che, se nel 2005 versavano in condizioni di povertà assoluta 2,4 milioni di persone (3,3% della popolazione), dieci anni dopo la percentuale è arrivata al 7,6%, con un 19,6% di individui in condizioni di povertà relativa. Gli effetti sono stati particolarmente intensi al Sud, per giovani, famiglie numerose con figli minori e per operai e impiegati, mentre sono stati parzialmente risparmiati gli anziani, che hanno mantenuto la propria fonte di reddito derivante dalla previdenza sociale, nonostante la perdita di potere d'acquisto<sup>63</sup>. Ancora più complessa la situazione degli stranieri residenti in Italia, per i quali il tasso di povertà e deprivazione ha raggiunto il 50%<sup>64</sup>.

Se convenzionalmente si fa risalire l'inizio della crisi al *crack* di Lehman Brothers del 15 settembre 2009, in Italia i campanelli d'allarme suonavano da anni: agli inizi del Duemila forte attenzione era riservata ad esempio ai precari, fascia assai vulnerabile, con la presenza di sempre più *working poors*. Tuttavia, la crisi economica e la recessione che ne è seguita hanno rappresentato il fattore scatenante del riconoscimento della piaga sociale rappresentata dalla povertà, aggravata ulteriormente dalla crisi del sistema di *welfare* oltre che delle attività produttive, con conseguenze critiche anche sulle famiglie, la cui ricchezza è scesa di circa 104 miliardi di euro e la cui spesa per consumi è calata del 6,5% tra il 2011 e il 2013<sup>65</sup>.

Tra le strategie adottate per far fronte alla crisi, il ricorso agli ammortizzatori sociali ha contribuito ad ovviare in modo significativo, specialmente in una prima fase, ma in modo meno incisivo rispetto ad altri paesi, date le carenze strutturali e croniche del sistema italiano. Inizialmente, infatti, la platea di destinatari delle politiche assistenziali è stata ampliata e sono state effettuate delle deroghe alla

<sup>61</sup> A. MARTELLI, *Oltre la sperimentazione? Dal Reddito minimo di inserimento alla Carta Acquisti Sperimentale per il contrasto alla povertà*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, fasc. 3/2015, pp. 348-349.

<sup>62</sup> R. LUMINO, E. MORLICCHIO, *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2/2013, p. 240.

<sup>63</sup> Dati ISTAT ed Eurostat.

<sup>64</sup> AA. VV., *Povertà e deprivazione*, in C. SARACENO, N. SARTOR, G. SCIORTINO (a cura di), *Stranieri e disuguali*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 149-174.

<sup>65</sup> ACLI, *La povertà in Italia*, cit., pp. 7-10.

disciplina, ma senza operare delle riforme organiche. Da ciò, unitamente alla cd. "solidarietà familiare", gli effetti negativi della crisi sono stati in un primo momento contenuti; tuttavia, la diminuzione dei risparmi, l'aumento dei prezzi dei beni di consumo e la conseguente riduzione del potere d'acquisto hanno generato un aggravamento della condizione che ha raggiunto il suo picco tra il 2011 e il 2012. Oltre a una carenza del sistema di protezione dalla disoccupazione, sono state individuate come cause determinanti l'assenza di misure universali a sostegno della maternità, in particolare del supporto prima e dopo la gravidanza, e delle famiglie più povere con figli, in quanto gli assegni familiari erano riservati ai nuclei a basso reddito derivante da lavoro dipendente, lo stesso vale per l'assegno per il terzo figlio, che non riguardava quanti non avessero tutti i figli minori. Soprattutto, si considerava determinante in senso negativo l'assenza di una misura universale di reddito minimo per i poveri, fatti salvi gli *over-65*, potenziali destinatari dell'assegno sociale, e gli invalidi civili con una percentuale superiore al 74% tra i 18 e i 65 anni<sup>66</sup>.

Tuttavia, nessuna misura significativa è stata adottata, se si esclude la cosiddetta *social card*, che certo non si può considerare una misura di reddito minimo, in quanto si limitava a un'erogazione in denaro, senza una corrispettiva predisposizione di servizi alla persona volti al rientro nel mondo del lavoro, oltre a non essere, come si vedrà, affatto universale<sup>67</sup>. Non solo, è stato registrato che, come risulta dal testo stesso del provvedimento, non si afferma un diritto dell'indigente all'erogazione dell'assistenza, ma una concessione da parte dello Stato e, in quanto tale, revocabile in ogni momento<sup>68</sup>. Introdotta nel 2008 con il d.l. n. 112, essa consisteva in un'elargizione bimestrale di 40 euro mensili su una carta di pagamento elettronico e mirata a un contributo alle spese alimentari, energetiche e (para)farmaceutiche. Essa, di diretta gestione centralizzata dell'INPS, era riservata ai nuclei familiari composti da soli cittadini italiani con un reddito ISEE minore a 6701,34 euro annui e con presenza di ultrasessantacinquenni o di figli minori di tre anni. Tale provvedimento non ha avuto particolare successo, sia per il ridotto importo, specialmente a fronte di procedimenti di domanda e attivazione assai complessi, sia per la platea assai ridotta di destinatari, sia per l'adozione di un parametro solo qualitativo e non quantitativo nel considerare i soggetti vulnerabili che abilitavano alla percezione del beneficio, che risultava identico indipendentemente dal numero di anziani o di

---

<sup>66</sup> C. SARACENO, *Simmetrie perverse. I paradossi delle politiche di contrasto alla povertà negli anni della crisi in Italia*, in *Politiche Sociali*, n. 1/2014, pp. 33-35.

<sup>67</sup> S. TOSO, *Una ricostruzione storico-analitica*, cit., pp. 225-226.

<sup>68</sup> C. PINELLI, "Social card" o del ritorno alla carità di Stato, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Jovene, Napoli, 2009, p. 1178.

*under-3* a carico<sup>69</sup>. Nonostante ciò, circa 500.000 individui hanno usufruito della *social card*, il 60% dei quali appartenenti al 10% più povero della popolazione, tuttavia il bilancio finale non può essere considerato positivo, dato che solo il 3% della popolazione ha potuto beneficiare della carta acquisti e le risorse stanziare (200 milioni) sono risultate troppo ridotte al fine di eliminare la povertà assoluta<sup>70</sup>.

La *social card* ha rappresentato, inoltre, l'occasione per un'importante pronuncia da parte della Corte Costituzionale, che con sent. n. 10/2010 è intervenuta su ricorso di alcune Regioni, che denunciavano un'indebita ingerenza dello Stato in una propria competenza esclusiva. La Corte ha stabilito che la suddetta misura, trattandosi di un intervento di assistenza sociale volto ad assicurare una tutela a dei soggetti in condizioni di estremo bisogno, solo apparentemente si tratterebbe di una competenza residuale regionale, ma, dal momento che l'accesso alla Carta Acquisti è considerato dalla Consulta un diritto fondamentale strettamente relato alla tutela della dignità della persona umana e dunque da garantire uniformemente a livello nazionale, l'intervento dello Stato nel definire i livelli essenziali di tale trattamento non può essere illegittimo, anzi, rappresenta una limitazione se vogliamo necessaria dell'autonomia legislativa delle Regioni. L'innovazione introdotta è dunque assai significativa: la competenza statale di garantire un'uniforme protezione dei diritti a livello nazionale non è considerata solo esclusiva, ma necessaria e in grado di giustificare un'eventuale espropriazione delle prerogative regionali. In questo modo, lo Stato non si limita a garantire un livello uniforme delle prestazioni, ma si impegna ad assicurare in prima persona la tutela del diritto all'assistenza sociale di quanti versino in condizione di bisogno estremo, alla luce degli artt. 2, 3 comma 2, 38 e 117 comma 2 lettera m) della Costituzione<sup>71</sup>, riconoscendo la vocazione universalistica e la non interpretabilità in modo ristretto di tale previsione.

La Corte, dunque, fa leva sulla radicalità del bisogno dei beneficiari per connotare la *social card* come livello essenziale di prestazione, pur non essendo esplicitamente definita come tale nel provvedimento istitutivo; è stato individuato dunque una forma di contenuto minimo incompressibile e inderogabile del diritto all'assistenza sociale nel caso di necessità assai urgente. Dunque, la Consulta *magis voluit quam dixit*: trascendendo dalla Carta Acquisti e dalla sua parzialità (non certo universale e di importo comunque ridotto)<sup>72</sup>, essa ha voluto imporre al

---

<sup>69</sup> C. SARACENO, *Simmetrie perverse*, cit., pp. 35-36.

<sup>70</sup> S. TOSO, *Una ricostruzione storico-analitica*, cit., pp. 226-227.

<sup>71</sup> 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*, fasc. 1/2010, pp. 175-178.

<sup>72</sup> E. VIVALDI, A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, cit., p. 144.



legislatore una linea d'azione ben precisa in materia di contrasto alla povertà, imponendo la necessità e la non revocabilità delle misure in materia, se destinate a fronteggiare le situazioni di disagio più acuto potenzialmente in grado di minare la dignità stessa della persona<sup>73</sup>.

Il Governo Monti ha riformato la suddetta misura (c.d. nuova *social card*) con il d.l. n. 5/2012 e la ha disciplinata nel dettaglio con il decreto interministeriale del 10 gennaio 2013, anche se le basi erano state poste dal d.l. n. 225/2010 del Governo Berlusconi IV, con una sperimentazione annuale focalizzata sui centri urbani con più di 250.000 abitanti, dotata di un *budget* di 50 milioni di euro e affidata direttamente alla gestione del Terzo Settore, sul modello del programma di distribuzione alimentare agli indigenti mediante gli enti caritativi sviluppatasi nell'ambito della Politica agricola comune europea. Questi avrebbero avuto il comito di individuare i soggetti potenziali beneficiari delle carte e di stilare dei progetti di superamento delle condizioni di marginalità socioeconomica, in collaborazione con i Comuni, che avrebbero avuto compiti di identificazione delle organizzazioni interessate e di reciproca integrazione delle attività già in essere. Tuttavia, è stato rilevato come lo stanziamento pianificato fosse assolutamente insufficiente per una misura universale e non categoriale: 50 milioni di euro per oltre 350.000 famiglie con ISEE inferiore a 3000 euro nei Comuni pilota non potevano supplire adeguatamente alle necessità, tanto che, come fu calcolato, i potenziali beneficiari effettivi della nuova *social card* sarebbero stati meno del 10% degli aventi diritto<sup>74</sup>. Il progetto non andò temporaneamente in porto, principalmente a causa delle complicate vicende politico-economiche dell'autunno del 2011 e della caduta dell'esecutivo.

Nella misura adottata nel 2012, rispetto al progetto originale del Governo Berlusconi, il ruolo dei Comuni diventava fondamentale, in quanto essi stessi erano chiamati a gestire in prima persona l'erogazione del beneficio; inoltre, i potenziali beneficiari diventavano tutte le famiglie in condizioni di povertà assoluta, indipendentemente dalla presenza di bambini o anziani, e anche i cittadini stranieri, in vista di una possibile generalizzazione della misura come strumento di contrasto all'indigenza.

Tuttavia, la situazione assai delicata a livello di bilancio dello Stato ha suggerito una posticipazione dell'entrata in vigore della Nuova Carta Acquisti, che ha visto la luce in via sperimentale solo nel 2014, quando è stata resa disponibile solo nei 12 Comuni con più di 250.000 abitanti e per un numero limitato di utenti,

---

<sup>73</sup> F. PIZZOLATO, *La "social card" all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista del Diritto alla Sicurezza Sociale*, fasc. 2/2010, pp. 351-353.

<sup>74</sup> M.C. GUERRA, R. TANGORRA, *Prove di Reddito minimo. La sperimentazione della nuova social card: disegno, attuazione, prospettive*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, fasc. 3, dicembre 2015, pp. 359-361.

selezionati dal singolo ente territoriale mediante una graduatoria in base a una previa valutazione delle effettive esigenze. Mediante un successivo sorteggio sono poi stati selezionati alcuni nuclei pilota, per i quali è stato redatto un piano personalizzato di reinserimento lavorativo e sociale, mentre per gli altri la misura è stata esclusivamente economica. Rispetto al progetto del Governo Monti è stato aumentato l'importo (massimo 231 euro mensili per una famiglia di due persone, con incrementi direttamente proporzionali al numero dei componenti) e sono stati estesi in modo assai significativo i potenziali beneficiari (escludendo però gli *over-65*), in quanto è stata ritenuta sufficiente la presenza di almeno un figlio minore (misura dettata dal notevole incremento della povertà in presenza di essi), e l'ISEE minimo è stato abbassato a 3000 euro annui. È stata poi confermata la previsione dell'accessibilità anche agli stranieri comunitari ed extracomunitari, questi ultimi se in possesso del permesso di soggiorno per lungo periodo.

Tuttavia, sono stati introdotti dei requisiti più stringenti relativamente alla residenza (minimo un anno nel Comune cui si fa domanda) al patrimonio immobiliare (valore massimo complessivo 8000 euro e 30.000 per l'abitazione di proprietà) e all'eventuale compresenza di altre forme di sussidio pubblico (massimo 600 euro mensili, non cumulabilità con la *social card* ordinaria). Inoltre, è stata richiesta l'assenza di soggetti occupati in famiglia al momento della domanda, ma allo stesso tempo è stata resa obbligatoria la precedente presenza di almeno un componente del nucleo che abbia perso il lavoro nei tre anni precedenti. In caso di presenza di un lavoratore nella famiglia, esso non doveva aver percepito un reddito superiore a 4000 euro nei 6 mesi precedenti, era richiesto, inoltre, un minimo di 180 giorni di lavoro nei 36 mesi precedenti se il soggetto era impiegato a tempo flessibile. Tali previsioni, seppur comprensibilmente finalizzate ad evitare logiche assistenzialistiche deteriori e a premiare i nuclei familiari impegnati nella ricerca di un'occupazione, sono state reputate come potenzialmente in grado di rappresentare un ostacolo all'assistenza di quanti sono stati colpiti più duramente e durevolmente dalla crisi, nonché in possibile contrasto con la concezione universalistica dello *ius existantiae* affermatasi con la sent. n. 10/2010<sup>75</sup>.

La disciplina è stata poi completata da un rafforzamento dei controlli, da operare *ex ante* su ciascuna domanda: senza dubbio si trattava di una previsione assai restrittiva, se è vero che è innegabile che, data la scarsità di risorse, era fondamentale accertare l'effettivo bisogno dei percettori, è stato tuttavia osservato che ciò avrebbe determinato un eccessivo aggravamento delle procedure che avrebbe potuto cagionare un rallentamento all'estensione a livello nazionale della Nuova Carta Acquisti<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> E. VIVALDI, A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, cit., pp. 145-146.

<sup>76</sup> S. TOSO, *Una ricostruzione storico-analitica*, cit., pp. 228-229.

Criticità sono state rilevate in merito alla mancata inclusione di disoccupati di lungo periodo (assai più esposti al rischio di cadere in povertà), di nuclei familiari monopersonali o senza figli e di extracomunitari con permesso di soggiorno annuale, nonché dei cosiddetti “nuovi poveri”, non in condizioni al momento così gravi da rientrare tra i beneficiari<sup>77</sup>. L'erogazione su carta elettronica prepagata ha lasciato delle riserve relativamente alla carenza di informazioni sull'utilizzo e alla limitazione, non definita in modo analitico e dunque spesso rimessa alla discrezionalità del negoziante o del commesso, all'acquisto di determinati prodotti o servizi considerati non di primaria importanza. Ancora, il sistema di cooperazione tra Stato e Comuni non ha sempre funzionato in modo efficiente, determinandosi sovente carenze di finanziamenti o di supporto, nonché costi eccessivi dettati dalla necessità di coordinamento con il Terzo Settore e la società civile ai fini della predisposizione dei piani di reinserimento dei beneficiari<sup>78</sup>.

### 9. Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA): i Comuni in prima linea

La Nuova Carta Acquisti era stata congegnata in senso prodromico ad un'estensione e un rafforzamento su tutto il territorio nazionale, obiettivi raggiunti con l'istituzione del Sostegno all'Inclusione Attiva (da qui SIA) con la legge di stabilità per il 2016 (art. 1, comma 387, l. n. 208/2015). Il progetto ha avuto origine dal rapporto del Gruppo di lavoro sul reddito minimo, costituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con decreto del 13/6/2013 e presieduta dall'on. Maria Cecilia Guerra. Il SIA è stato originariamente progettato come una misura universale di contrasto alla povertà<sup>79</sup>, per quanto condizionata alla prova dei mezzi tramite ISEE, e articolata in una componente economica e in una componente di reinserimento economico-sociale. Negli obiettivi originari, il SIA avrebbe dovuto mirare a superare le disparità territoriali a livello di assistenza sociale, adottando *standard* e criteri uniformi e trasparenti e disincentivando i fenomeni di *welfare tourism*, nell'ottica generale di aumentare la coesione sociale superando anche le differenziazioni categoriali nell'accesso<sup>80</sup>. Non attivata per alcuni anni, data l'onerosità stimata delle risorse necessarie (7-8 miliardi di euro), il SIA è stato messo in opera solo nel 2016, in funzione di una futura transizione al

---

<sup>77</sup> A. MEO, S. BUSSO, *Famiglie, la Social card serve a qualcosa?*, in *il Mulino*, fasc. 3/2015, pp. 515-517.

<sup>78</sup> *Ivi*, pp. 517-519.

<sup>79</sup> M.C. GUERRA, *Politiche di contrasto alla povertà: il cammino intrapreso*, in *Italianieuropei*, n. 3/2014, disponibile all'indirizzo <https://www.italianieuropei.it/italianieuropei-3-2014/item/3335-politiche-di-contrasto-alla-povert%C3%A0-il-cammino-intrapreso.html>.

<sup>80</sup> V. PERAGINE, P. LUONGO, *Misure di contrasto alla povertà in Italia*, in *il Mulino*, fasc. 6, novembre-dicembre 2014, pp. 919-920.

Reddito di Inserimento, tanto da essere definita una “misura ponte”, dunque non a carattere sperimentale ma strumentale<sup>81</sup>.

Tale forma di sostegno è stata affidata alla gestione dei Comuni, in collaborazione con i vari enti pubblici o privati presenti sul territorio per la definizione dei progetti di reinserimento sociale e lavorativo. I potenziali beneficiari della nuova misura sono state le famiglie con un ISEE massimo di 3000 euro, senza distinzione di cittadinanza (per gli extracomunitari sono stati richiesti almeno due anni di residenza in Italia) e con la necessaria presenza di un figlio minore o disabile o di una donna in stato di gravidanza; inoltre, si escludevano quanti ricevevano una cifra maggiore di 600 euro mensili da prestazioni assistenziali o previdenziali, quanti fossero titolari di ASDI o sussidi di disoccupazione e i proprietari di veicoli immatricolati nell'anno precedente o di cilindrata elevata. L'assegnazione del beneficio sarebbe poi stata subordinata alla posizione conseguita in una graduatoria tra i potenziali richiedenti. L'importo del SIA, erogato su base annuale, ammontava a 80 euro mensili per ogni componente del nucleo familiare, fino a un tetto massimo di 400 euro. L'erogazione avveniva con modalità analoghe rispetto alla *social card*, ovvero su una carta di pagamento elettronico utilizzabile per acquistare beni di prima necessità, prodotti (para)farmaceutici e abbonamenti a servizi di luce e gas, dal 2018 è stato poi reso possibile il prelievo di contante fino a un massimo di 240 euro. I finanziamenti provenivano dal Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con il medesimo provvedimento.

Con il d.m. del 26 maggio 2016, inoltre, sono stati ridefiniti e ampliati i requisiti per l'ammissione al beneficio e sono state specificate le linee guida e la procedura per la compilazione dei progetti personalizzati, con il d.m. del 16 marzo 2017, poi, la platea dei destinatari è stata ulteriormente allargata. A tal proposito, è stato eliminato il requisito dello svolgimento di una precedente attività lavorativa, sostituito da una valutazione operata a livello comunale delle effettive condizioni di necessità del nucleo familiare richiedente. Inoltre, sono stati maggiormente articolati in una rete di servizi territoriali i soggetti incaricati di seguire i beneficiari del SIA all'interno di ogni Comune, anche se gli *standard* prefissati non sono stati facilmente raggiungibili, in particolare per le amministrazioni con meno risorse a disposizione<sup>82</sup>. Si tratta di una criticità quanto mai urgente nelle aree maggiormente deprivate, in cui è assente un sistema di *welfare* ben organizzato e radicato sul territorio, tanto da far registrare l'esigenza dell'adozione di un approccio differente

---

<sup>81</sup> ACLI, *La povertà in Italia*, cit., p. 22.

<sup>82</sup> V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existentiae e politiche di contrasto della povertà*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 1/2018, pp. 128-131.

nella concreta azione sul territorio tra centro-nord e centro-sud<sup>83</sup>. È stata poi rilevata l'assenza di previsioni chiare in materia di monitoraggio dell'esecuzione e dei risultati del progetto, fattore chiave per il buon esito della misura e per il contrasto preventivo ad ogni forma di abuso<sup>84</sup>.

Si è trattato senza dubbio di un primo provvedimento di contrasto alla povertà adottato in modo omogeneo a livello nazionale, anche se l'obiettivo dell'universalità non è stato raggiunto, almeno inizialmente, in quanto si è condizionata e parametrata l'erogazione alla presenza di figli, già nati o nascituri, non considerando l'effettiva gravità della situazione di indigenza del singolo nucleo familiare<sup>85</sup>. Inoltre, non sono state considerate le profonde differenze di costo della vita tra le varie aree, un fattore non valutabile dall'ISEE<sup>86</sup>. Perplessità sono sorte, infine, limitatamente ai timori di un disincentivo all'offerta di lavoro regolare e dell'involontario contributo alla crescita dell'economia sommersa, effetti meglio valutabili ed eventualmente correggibili solo con un'adozione graduale della misura<sup>87</sup>.

Anche la vita del SIA non è stata particolarmente lunga, in quanto dal 1 gennaio 2018 è stato sostituito e inglobato dal Reddito di Inclusione (REI), che ne ha ripreso riprende i tratti fondamentali ma con una matrice più strutturale.

## 10. I presupposti costituzionali dell'introduzione di un minimo vitale

Giungendo infine agli sviluppi più recenti, tra il termine della XVII Legislatura e l'inizio della XVIII il *focus* delle politiche sociali si è incentrato con particolare attenzione sul contrasto alla povertà, data la volontà *ultra-partes* di fare in modo che l'Italia non fosse più l'unico Stato membro dell'Unione Europea che non garantisse una qualche forma di reddito minimo.

Si è riflettuto attentamente e diffusamente sull'opportunità di attuare una misura di tal fatta, cercando di individuare in Costituzione dei presupposti a presidio di essa. È necessario innanzitutto operare una premessa terminologica: nel senso proprio delle espressioni, per "reddito minimo" si intende un'elargizione monetaria volta a garantire la sussistenza e destinata a quanti si trovino in stato di povertà, dietro prova dell'insufficienza dei mezzi e previa accettazione di

---

<sup>83</sup> ACLI, *La povertà in Italia*, cit., pp. 23-24.

<sup>84</sup> E. VIVALDI, A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, cit., pp. 142-143.

<sup>85</sup> M. BALDINI, C. GORI, *Universali o categoriali? Le nuove politiche contro la povertà e il nodo del target*, in *CAPPaper*, n. 146, novembre 2016, pp. 7-9.

<sup>86</sup> L. LUSIGNOLI, *Il Sostegno all'Inclusione Attiva: una prima analisi della misura*, in *CARITAS ITALIANA, Non fermiamo la riforma – Rapporto 2016 sulle politiche contro la povertà in Italia*, Caritas Italiana, Roma, pp. 91-104.

<sup>87</sup> V. PERAGINE, P. LUONGO, *Misure di contrasto alla povertà in Italia*, cit., p. 923.

condizionalità per l'erogazione, mentre con "reddito di cittadinanza" si indica una provvidenza mirata ad assicurare un tenore di vita adeguato e spettante a tutti gli appartenenti alla comunità statale, indipendentemente dalle condizioni economiche e dallo *status* lavorativo. Sono state proposte anche forme più temperate, quali l'erogazione ai soli soggetti in condizioni di indigenza di un reddito più alto rispetto a quello necessario per il mero sostentamento, in modo da permettere loro di rientrare a pieno titolo nella vita civile e sociale della comunità di appartenenza, o l'elargizione a tutti i cittadini, anche non bisognosi, di una provvidenza di importo sufficiente o anche inferiore al minimo vitale<sup>88</sup>, comunque in grado di rafforzare la posizione dei beneficiari nei confronti di offerte di lavoro sottopagato o sotto-tutelato e di favorire l'indipendenza economica di donne e giovani.

Partendo dal dettato costituzionale, questo individua all'art. 38 un sistema di sicurezza sociale che si bipartisce in una componente previdenziale e in una assistenziale, con *target* specificamente calibrato sui cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per sostentarsi, che sono titolari nei confronti dei poteri pubblici di un diritto al mantenimento e all'assistenza.

Dunque, per quanto a una prima impressione si possa leggere la Carta in una prospettiva di tutela esclusiva degli occupati e degli inabili indigenti, sono stati molteplici i tentativi di espandere il campo di applicazione del dettato costituzionale. Si è ritenuto, infatti, che, da una parte il fallimento dell'obiettivo della piena occupazione, dall'altra una lettura del dettato degli articoli in materia economica alla luce dei principi fondamentali, possano permettere di superare la prospettiva "ergocentrica" e di inquadrare l'assistenza sociale a tutti quanti si trovino in stato di necessità nel quadro delle garanzie costituzionali. Nello specifico, l'art. 3, comma 2, affermando l'impegno della Repubblica a rimuovere ogni ostacolo al pieno sviluppo della persona umana e alla partecipazione all'organizzazione del paese, richiederebbe ai poteri pubblici l'intervento a sostegno di coloro che, a causa dell'assenza o delle insufficienti condizioni di lavoro, si trovano ad essere nei fatti limitati nel proprio diritto ad un'esistenza libera e dignitosa. Dunque, quando non possa essere garantito a tutti i cittadini un posto di lavoro adeguato e sia diffusa la disoccupazione involontaria, lo Stato si dovrebbe prendere in carico l'assistenza di chi resta fuori dal *labour market*, considerando altresì la sentenza n. 10/2010 della Consulta, che ha definito diritto fondamentale costituzionalmente presidiato "le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno"<sup>89</sup>. Il cittadino disoccupato o inoccupato involontariamente avrebbe un vero e proprio diritto di risarcimento, esercitabile nei confronti dello Stato e configurabile in una forma di reddito minimo, per il

---

<sup>88</sup> C. TRIPODINA, *Povertà e dignità nella Costituzione Italiana*, cit., pp. 739-741.

<sup>89</sup> *Ivi*, pp. 735-737.

mancato adempimento dell'obbligo dei poteri pubblici di assicurare a tutti un posto di lavoro<sup>90</sup>. Si è altresì suggerita una lettura dei termini dell'espressione "cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere" come possibili condizioni al verificarsi anche solo di una delle quali si originerebbe automaticamente il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale<sup>91</sup>. Analogamente poco convincente appare la proposta di far rientrare nel termine "lavoratori" *ex art. 38* tutti i cittadini non inabili al lavoro, estendendo di conseguenza il concetto di "disoccupazione involontaria" e dunque l'accesso a un reddito minimo anche agli inoccupati e ai disoccupati di lungo corso, categorie spesso trascurate dagli interventi di natura assicurativa e previdenziale e caratterizzate da un'alta incidenza della povertà<sup>92</sup>.

Tuttavia, dal punto di vista dell'interpretazione del dettato della Carta, è stato osservato che già dai lavori preparatori in Assemblea dell'art. 38 si può evidenziare un netto rifiuto dell'inclusione di uno *ius existentiæ* in sé e dell'istituzione di un minimo vitale, in favore di un sistema incentrato eminentemente sulla garanzia del diritto al lavoro, tanto che fu respinto un emendamento espressamente volto a individuare come soggetti della previsione costituzionale tutti i cittadini che non fossero in grado di provvedere alla propria esistenza. Il Costituente, dunque, avrebbe escluso qualsiasi forma universale di reddito di base, rendendone necessaria una subordinazione a determinati requisiti economico-sociali. Non solo, non avrebbe fondamento l'argomento basato sull'assunzione dell'attuale coesistenzialità della disoccupazione al sistema economico-produttivo italiano; esso, infatti, costringerebbe il legislatore a superare il dato costituzionale, asseritamente legato a un'aspirazione irrealizzata di piena occupazione, con il rischio di delegittimare il carattere precettivo della Carta. Inoltre, la supposta eliminazione della disoccupazione rappresenterebbe esclusivamente una promessa, di per sé inadatta a creare un obbligo giuridico in capo allo Stato di estendere il minimo vitale anche ai non abili al lavoro<sup>93</sup>. L'interpretazione disgiuntiva dei due termini dell'art. 38, poi, potrebbe cagionare il paradossale effetto di sancire costituzionalmente non solo il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale di quanti, abili o meno al lavoro, non siano disposti dei mezzi necessari per sostentarsi, ma anche di coloro che, inabili al lavoro, non abbisognino di sostegno

---

<sup>90</sup> C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Diritto del Lavoro*, n. 1/1954, p. 251.

<sup>91</sup> C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 133.

<sup>92</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, 2. *Teoria della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 406.

<sup>93</sup> V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existentiæ e politiche di contrasto della povertà*, cit., p. 119.

economico<sup>94</sup>. Inoltre, emergono in linea generale perplessità di natura economico-finanziaria, vista l'inevitabile significativa onerosità di qualsiasi misura di questo tipo che miri ad essere efficace, anche in relazione all'introduzione con l. cost. n. 1/2012 del principio del pareggio di bilancio negli artt. 81 e 97 della Costituzione, benché la preminenza dei diritti fondamentali, nell'ambito dei quali troverebbe il suo contesto il reddito di base, e una lettura meno restrittiva del dispositivo della Carta, con un *favor* nei confronti del più duttile equilibrio di bilancio, possano ammettere un distacco dalla tendenziale coincidenza tra entrate e spese e un indebitamento maggiore per contrastare le fasi congiunturali del ciclo economico. Tuttavia, ostano a ciò le pressioni in senso contrario a livello europeo, specialmente in relazione all'esigenza di diminuire il debito pubblico italiano<sup>95</sup>.

Più convincente risulta un'interpretazione degli artt. 36 e 38 alla luce dei principi fondamentali, a partire dall'art. 1, che pone il lavoro come pilastro della Repubblica, un valore ancor prima che un diritto, un elemento che, interpretato in chiave relazionale, permetta agli individui di progredire e di vivere una vita dignitosa. Data questa dimensione fondamentale del lavoro, entrerebbe in gioco anche il principio solidaristico espresso nell'art. 2, in quanto la comunità non dovrebbe accettare che vi siano al proprio interno soggetti privi dei mezzi sufficienti per ottenere un'esistenza dignitosa per sé e per la propria famiglia<sup>96</sup> e dunque i poteri pubblici si dovrebbero attivare per garantire lo *ius existentiæ* anche a quanti non siano lavoratori in senso stretto o inabili indigenti. Certo, il lavoro, ex art. 3, comma 2, contribuisce al pieno sviluppo della persona umana e permette a chi lo esercita di partecipare a pieno titolo alla vita politica, economica e sociale del Paese, tuttavia, gli individui mantengono comunque il diritto di essere sostenuti dai pubblici poteri nel caso in cui si trovino in condizioni di povertà anche poco o per nulla dipendenti dalla propria attività professionale<sup>97</sup>. Analogamente, il dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società, ex art. 4, comma 2, deve essere letto in una chiave non strettamente lavoristica, ma in considerazione delle capacità e delle attitudini di ognuno, nonché delle sue scelte; non sarebbe, dunque, da

---

<sup>94</sup> 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*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 171-177.

<sup>95</sup> M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, 3, p. 1 ss.

<sup>96</sup> L. VIOLINI, *Art. 38*, in R. BIFULCO, M. OLIVETTI, A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Roma, 2006, p. 789.

<sup>97</sup> V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existentiæ e politiche di contrasto della povertà*, cit., p. 120.



escludere dall'esercizio del diritto a un'esistenza libera e dignitosa chi non sia in grado di svolgere un'attività professionale nel senso classico del termine<sup>98</sup>.

Il quadro complessivo che emerge dovrebbe quindi risultare cogente per la Repubblica, che sarebbe tenuta ad attivarsi per contrastare povertà ed esclusione sociale, permettendo a tutti gli individui di realizzarsi pienamente sia dal punto di vista materiale sia dal punto di vista spirituale. Da ciò si potrebbe evincere l'inevitabilità costituzionale di un minimo vitale, ai fini di garantire anche ai meno abbienti, lavoratori o meno, la possibilità di esercitare i propri diritti politici, economici e sociali. Il lavoro, da parte sua, resta sempre fondamento della Repubblica e "dimensione fondamentale dell'esistenza", strumento primaziale per il contrasto alla povertà e all'esclusione e necessariamente oggetto di promozione da parte delle politiche pubbliche<sup>99</sup>.

Appare evidente, quindi, che un reddito di cittadinanza puro rappresenterebbe una misura pressoché utopistica, assai dispendiosa, inefficace se troppo esigua nell'importo e contraria ad ogni logica redistributiva della ricchezza, per quanto più immediata, poiché non necessitante costitutivamente dei controlli imprescindibili nelle misure di reddito minimo, e potenzialmente in grado di superare ogni forma di universalismo selettivo e di evitare ai beneficiari la stigmatizzazione sociale e il rischio di incorrere nella c.d. trappola della povertà. Sorgerebbero anche dei dubbi di costituzionalità in materia, poiché il solo universalismo assoluto rappresenterebbe un elemento *praeter constitutionem*, in quanto fornirebbe una tutela maggiore rispetto a quella che sarebbe richiesta dalla Carta, ma sarebbe assolutamente contrario se tale estensione generalizzata comportasse l'insufficienza del beneficio a garantire un'esistenza libera e dignitosa a quanti ne necessitano prioritariamente, anche se, a tal riguardo, è stato rilevato che un sistema fiscale progressivo potrebbe sciogliere questo nodo<sup>100</sup>. Non solo, è stato evidenziato il rischio che misure di questo tipo finiscano per rappresentare un'alternativa istituzionale alla promozione del diritto al lavoro *ex art. 4*, un obiettivo cui lo Stato non può assolutamente abdicare e che rappresenta un elemento fondamentale per il raggiungimento di un'esistenza libera e dignitosa e per il progresso materiale e spirituale del singolo e della società<sup>101</sup>. Ancora, si è evidenziato che la Carta stessa (art. 38, comma 3) prevede anche per gli inabili al

---

<sup>98</sup> M. RUOTOLO, *Eguaglianza e pari dignità sociale: Appunti per una lezione*, in *Revista jurídica de los Derechos Sociales*, n. 2/2013, pp. 12 ss.

<sup>99</sup> E. VIVALDI, A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, cit., pp. 122-124.

<sup>100</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris*, cit., pp. 407-408.

<sup>101</sup> G.U. RESCIGNO, *La distribuzione della ricchezza socialmente prodotta*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 299.

lavoro il diritto all'educazione e all'avviamento professionale, in modo tale da valorizzarne al massimo l'impegno e le potenzialità<sup>102</sup>; con un reddito di cittadinanza puro il lavoro potrebbe ridursi a mera alternativa alla fruizione di un sussidio incondizionato, appare dunque costituzionalmente necessaria la partecipazione dei beneficiari del minimo vitale a programmi di reinserimento e risocializzazione tali da garantire un'effettiva mutualità di impegno tra comunità e cittadino<sup>103</sup>. Chiaramente, non è così radicale il tenore della misura attualmente in vigore, che è subordinata alla prova dell'esistenza di effettive condizioni di povertà, essa si avvicina senza dubbio, dunque, alla *species* del reddito minimo<sup>104</sup>.

In sintesi, lo *ius existentiae*, nel senso di diritto di liberazione dal bisogno e di vivere un'esistenza libera e dignitosa, non può non essere assicurato in termini universalistici, benché la Carta non lo riconosca espressamente; l'assistenza sociale letta in questa chiave sarebbe attratta nel nucleo dei principi fondamentali da garantire *erga omnes* e immodificabili dal legislatore. Nel caso di bisogno estremo, come riconosciuto dalla Corte, il diritto all'assistenza sociale dovrebbe essere incompressibile, essendo in gioco il rischio di ledere la dignità della persona<sup>105</sup>. Nei fatti, tuttavia, l'art. 38 è stato fin da subito letto prevalentemente in senso più restrittivo, con una netta preferenza per una rigida selezione dei beneficiari, in un'ottica che è stata definita "categorialismo neo-corporativo"<sup>106</sup>.

## 11. REI, RDC e REM: la conclusione di un percorso?

Entrando nel merito delle normative adottate, a strettissimo giro di posta tra il 2017 e il 2019 sono stati introdotti prima il Reddito di Inclusione, poi il Reddito di Cittadinanza, due misure che sono state presentate, in particolare la seconda, come rimedi pressoché definitivi al problema della povertà. Non ci concentreremo qui su un'analisi dettagliata di analogie e differenze, ci limiteremo ad una breve descrizione di entrambe e ad una riflessione sulle possibili prospettive future delle politiche di contrasto alla povertà.

Con il d.lgs. n. 147/2017 è stato introdotto il Reddito di Inclusione (da qui REI), un provvedimento comprensivo di quasi tutte le prestazioni assistenziali fino ad

<sup>102</sup> F. PIZZOLATO, *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2005, p. 248.

<sup>103</sup> E. VIVALDI, A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, cit., pp. 124-125.

<sup>104</sup> E. GRANAGLIA, *Premesse concettuali e nodi critici*, in AA. VV., *Nuove e vecchie povertà: quale risposta?*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 39-40.

<sup>105</sup> E. VIVALDI, A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, cit., pp. 118-120.

<sup>106</sup> S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT, n. 401/2019, p. 7.

allora esistenti (fatte salve quelle in favore di pensionati, genitori, disabili e invalidi) e tendenzialmente universale, seppur subordinato alla prova dei mezzi tramite ISEE (massimo 6000 euro) e reddito familiare (massimo 3000 euro per i nuclei unipersonali) e all'intraprendimento di un programma di reinserimento lavorativo e sociale. Inoltre, i potenziali destinatari dovevano essere in possesso della cittadinanza italiana o di uno Stato membro dell'UE o essere regolarmente soggiornanti nel territorio della Repubblica; rappresentava una causa di esclusione dal beneficio il possesso nel nucleo familiare di alcuni beni di particolare valore. Tale misura rientrava tra i livelli essenziali delle prestazioni (seppur nei limiti delle risorse disponibili nel Fondo Povertà), era destinataria dei finanziamenti fino ad allora stanziati per *social card* e SIA e mirava al sostegno di tutti i poveri, senza alcuna categorizzazione (presenti originalmente, ma espunte a partire dal 1 luglio 2018). Anche il REI era composto da un'elargizione monetaria, costituita non da una cifra fissa per ogni membro del nucleo come nel SIA, ma dalla differenza tra la soglia di reddito e l'ISEE reddituale della famiglia, e da una componente di servizi al beneficiario, erogati in base a una preliminare valutazione eseguita a livello comunale. In particolare, se la povertà risultava legata esclusivamente alla situazione lavorativa, si sarebbe stipulato il Patto di servizio personalizzato per i disoccupati *ex art. 20* del d.lgs. n. 150/2015, mentre, se l'indigenza era derivante anche da altre cause, si procedeva alla redazione di un progetto *ad hoc*, con possibilità di consultare preventivamente un'*equipe* multidisciplinare, volto ad individuare obiettivi e risultati da conseguire per superare l'esclusione lavorativa e sociale e costituito da misure specifiche di sostegno in cambio dell'impegno a svolgere determinate attività da parte dei beneficiari. In caso di inadempimento, anche da parte di uno solo dei componenti del nucleo familiare, si prevedevano delle sanzioni che potevano arrivare anche all'estinzione dei benefici. Dal punto di vista temporale, il REI aveva un'iniziale durata di un massimo di 18 mesi, rinnovabili, dopo 6 mesi dal cessato godimento, fino ad altri 12, con possibilità di ulteriori estensioni *ex* Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

In linea generale, forti perplessità permanevano relativamente alla scarsità delle risorse del Fondo Povertà e all'eccessiva rigidità dei requisiti, specialmente in materia di presenza di beni di proprietà, elementi che rischiavano di escludere molti potenziali beneficiari dal novero degli effettivi fruitori (si stima che solo il 40% delle famiglie in povertà assoluta possano rientrarvi). Non a caso, gli effetti registrati risultavano minimi a livello nazionale (tra 0,03 e 0,07%), per quanto si verificasse un lieve miglioramento delle condizioni delle famiglie beneficiarie<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> M. BALDINI, E.J. CASABIANCA, E. GIARDA, L. LUSIGNOLI, *The Impact of ReI on Italian Households' Income: A Micro and Macro Evaluation*, disponibile all'indirizzo [http://155.185.68.2/campusone/web\\_dep/wpdeemb/0126.pdf](http://155.185.68.2/campusone/web_dep/wpdeemb/0126.pdf), 2018, p. 19.

Inoltre, si rilevava lo scarso coinvolgimento dei beneficiari in attività differenti da quelle propedeutiche al reinserimento lavorativo, con una scarsa attenzione alle modalità di partecipazione alla vita sociale caratterizzate da volontarietà (c.d. *welfare generativo*)<sup>108</sup>.

Il Reddito di Cittadinanza, proposta cardine del programma elettorale del MoVimento 5 Stelle con l'esplicita finalità di "abolire la povertà", è stato istituito con il d.l. n. 4/2019 ed è andato a sostituire del tutto il REI. Trattandosi di un livello essenziale delle prestazioni, la competenza in materia è eminentemente statale, mentre le Regioni possono implementare esclusivamente misure incrementali o migliorative. Entrando nel dettaglio della normativa introdotta dal d.l. n. 4/2019, il beneficio economico è composito: una parte integra il reddito familiare fino ad una soglia di 6000 euro (moltiplicati per una scala di equivalenza, leggermente inferiore a quella del REI e dunque meno favorevole alle famiglie numerose, con possibili effetti negativi nel contrasto al devastante e multidimensionale fenomeno della povertà minorile<sup>109</sup>), un'altra, solo eventuale, funge da contributo al canone di locazione dell'abitazione o al mutuo per l'acquisto di essa fino a un massimo rispettivamente di 3360 e 1800 euro, per un totale massimo complessivo di 9360 euro annui (780 euro mensili) da parametrare poi in base alla composizione del nucleo familiare e all'entità del reddito. Sicuramente positiva è l'attenzione particolare rivolta all'emergenza abitativa, anche se rimangono sprovvisti di tutela, come si è notato, i soggetti che non dispongono di un regolare contratto di locazione, vivono in insediamenti abusivi o sono senza fissa dimora<sup>110</sup>.

L'erogazione avviene tramite un'apposita carta prepagata di Poste Italiane, che può essere impiegata per l'acquisto delle categorie di prodotti autorizzate per la nuova *social card*, con la possibilità di effettuare parziali prelievi in contante. Per quanto riguarda i requisiti, l'ISEE e il valore del patrimonio immobiliare richiesti, essi sono aumentati di più del doppio rispetto al REI, mentre tali sono rimaste le soglie per i beni mobili, con l'introduzione di un massimale all'incremento dell'erogazione in caso di presenza di disabili o non autosufficienti in famiglia (anche se, in questo caso, al netto di altri trattamenti assistenziali di cui il soggetto

---

<sup>108</sup> V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existentiæ e politiche di contrasto della povertà*, cit., p. 140.

<sup>109</sup> C. SARACENO, *Uguale tra diseguali. Reddito di cittadinanza e persone disabili*, in E. RANCI ORTIGOSA, M. BALDINI, C. SARACENO, C. LUCIFORA, T. TREU, A. TOSI, *Reddito di cittadinanza e oltre. Per contrastare la povertà combinare più politiche*, in *Il punto di welforum*, 2019, p. 19.

<sup>110</sup> V. CASAMASSIMA, *Reddito "di cittadinanza" e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2020, pp. 433-434.

è beneficiario, un fattore evidentemente penalizzante per i nuclei in questione<sup>111</sup>). A questo ampliamento della platea si contrappone l'estensione del termine minimo di residenza sul territorio da 2 a 10 anni (gli ultimi due dei quali continuativi), circoscrivendo la platea dei potenziali beneficiari ai cittadini italiani o dell'Unione e ai cittadini extracomunitari in rapporto di parentela con un cittadino UE o titolari del permesso di lungo soggiorno.

Vi è un acceso dibattito in materia: è stato rilevato che, mentre può essere ragionevole l'ammissibilità dei soli soggetti in possesso di permesso di soggiorno di lungo periodo (ottenibile dopo 5 anni di regolare presenza sul territorio), un documento concesso solo a fronte di determinati requisiti (anche di reddito) e in grado di dimostrare un effettivo radicamento nella società, resta problematica la situazione degli stranieri che, essendo privi di reddito, non possono richiedere il titolo necessario. Si generano dunque dubbi sulla legittimità costituzionale di una misura che di fatto subordina l'accesso al beneficio alla disponibilità economica del richiedente<sup>112</sup>. Relativamente, invece, al requisito della residenza decennale, la questione si focalizza sull'appartenenza o meno del RDC al novero dei "beni primari", che la sentenza della Corte Costituzionale n. 222/2013 ha riconosciuto come diritti inviolabili della persona, dunque non limitabili in ragione della carente presenza continuativa sul territorio. Al contrario, il legislatore nazionale e regionale, data per assodata la scarsa disponibilità di risorse, è pienamente legittimato a favorire i residenti da più tempo sul proprio territorio limitatamente alle prestazioni concernenti beni non primari. La soluzione non è agevole: si è ritenuto che, considerando l'effettiva natura del RDC e il suo confronto con altre misure assistenziali, non si potrebbe facilmente includerlo tra i beni primari, in quanto la giurisprudenza costituzionale li qualifica come prestazioni necessarie alla sopravvivenza stessa del soggetto, alla tutela della salute o al sostentamento per l'invalidità<sup>113</sup>.

Appare invece assai dubbia la compatibilità con la legislazione europea, oltre che con la Costituzione, del requisito della residenza decennale in Italia: la direttiva n. 2004/38/CE, infatti, fissa a cinque anni il periodo di residenza in uno Stato membro per il cittadino di un altro Paese dell'Unione ai fini del conseguimento dello *status* di soggiornante permanente, che comporta una parificazione totale dei

---

<sup>111</sup> A. CANDIDO, *Politiche per le famiglie e per i minori come strumento di contrasto alla povertà*, in E. INNOCENTI, E. ROSSI, E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 169.

<sup>112</sup> E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza*, in FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN, *La lotta alla povertà è innovazione sociale. La lotta alla povertà – Rapporto 2019*, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 75-76.

<sup>113</sup> *Ivi*, p. 77.

diritti di assistenza sociale. Il limite della residenza decennale, dunque, potrebbe costituire un'illegitima discriminazione nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri. Inoltre, dal momento che il RDC può essere richiesto anche dai lavoratori che rispettino i requisiti richiesti, almeno i cittadini europei stabilmente occupati in Italia non potrebbero chiaramente essere esclusi dalle politiche assistenziali per l'insufficiente durata della propria residenza, stante il fondamentale divieto di discriminazione in base alla nazionalità<sup>114</sup>.

Innovazioni importanti sono state apportate per quanto riguarda la componente dei servizi alla persona, in quanto il beneficio è condizionato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti della famiglia (la congruità dell'offerta è valutata in base alla durata del periodo di erogazione e alla distanza del potenziale luogo di lavoro, che aumenta con il trascorrere del tempo) e all'ingresso del nucleo in un progetto personalizzato di reinserimento sociale ed economico (comprensivo anche di attività di pubblica utilità e di volontariato per un minimo di 8 e per un massimo di 16 ore settimanali, i "Progetti Utili alla Collettività" (PUC)), il c.d. "Patto per l'inclusione sociale", stipulato presso i Comuni in accordo con i servizi sociali territoriali e gli ETS. Tali oneri sono attenuati nei primi due anni se nel nucleo familiare sono presenti soggetti con disabilità o minori. Con riferimento ai PUC, importante è segnalare il divieto di assimilare le attività offerte da Comuni ed enti locali a veri e propri rapporti di lavoro o di impiegare i soggetti aderenti in sostituzione stabile o temporanea del personale dipendente o di enti appaltatori di lavori od opere pubbliche.

I limiti di costituzionalità della condizionalità sono stati reputati molto labili: certo essa appare compatibile con il dovere, *ex art. 4 Cost.*, comma 2, "di svolgere [...] un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», ma l'inciso "secondo le proprie possibilità e la propria scelta" potrebbe contrastare con l'obbligo, seppur temperato, di accettare un'offerta lavoro ai fini di evitare l'estinzione del beneficio. Da una parte, infatti, non possono non essere considerate le capacità e le attitudini dell'individuo, dall'altra, sarebbe ineludibile garantire che il lavoro non diventi mai *de iure* o *de facto* forzato, con i conseguenti rischi di riduzione delle tutele salariali e sindacali<sup>115</sup>. Inoltre, non si possono non considerare le inevitabili criticità legate a un eventuale trasferimento, in particolare nel caso di nuclei familiari con minori o persone non autosufficienti,

---

<sup>114</sup> S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., pp. 21-23.

<sup>115</sup> C. TRIPODINA, *Diritto all'esistenza, reddito di cittadinanza e Costituzione*, cit., pp. 741-742.

ai fini di accettare un'offerta di lavoro geograficamente distante. In linea generale, la logica del *workfare* sembra sempre piuttosto presente<sup>116</sup>.

Il RDC rende focale il ruolo dei Centri per l'impiego, presso i quali vengono stipulati i cosiddetti "Patti per il lavoro" che disciplinano la materia delle accettazioni delle offerte di impiego. Tuttavia, il ruolo di tali strutture non è sempre ben definito, in quanto essi, affidati alla competenza delle Province prima e delle Regioni poi (transizione invero complessa e tuttora non conclusa), sovente non hanno a disposizione sufficienti risorse umane ed economiche, non prevedono la presenza istituzionalizzata delle parti sociali e riescono a gestire solo in minima parte l'incontro di domanda e offerta di lavoro, che oggi passa sempre maggiormente tramite altri canali. Inoltre, a livello nazionale manca un efficace coordinamento tra centri per l'impiego ed INPS, ente incaricato di erogare i sussidi, il che arreca un grave *vulnus* all'effettiva attuazione del principio di condizionalità dell'erogazione del beneficio all'inizio di un percorso di reintegro nel sistema lavorativo e all'accettazione di eventuali offerte di lavoro<sup>117</sup>.

Un provvedimento parallelo riguarda invece i nuclei familiari composti esclusivamente da persone di età superiore ai 67 anni (o con persone conviventi più giovani, ma gravemente disabili o non autosufficienti): è istituita, infatti, la cosiddetta "Pensione di Cittadinanza", mirata a contrastare la povertà nelle fasce più anziane della popolazione mediante un'integrazione del trattamento previdenziale. Tale misura, pur condividendo tendenzialmente i requisiti di accesso con il RDC, non è subordinata, come appare evidente, all'adesione a un progetto di reinserimento lavorativo.

Il dibattito in merito al RDC è sicuramente assai acceso e sarebbe prematuro trarre conclusioni definitive a un termine così breve dall'attuazione della misura, anche se diverse criticità significative sono emerse fin da subito<sup>118</sup>, si veda in particolare la diffusa presenza di abusi. Ad oggi, uno degli elementi più significativi in chiave prospettica che sono stati evidenziati è rappresentato dalla coordinazione e dalla collaborazione con il Terzo Settore, da implementare in misura sempre maggiore ai fini di perfezionare i piani individuali di reinserimento e di potenziarli a livello territoriali in un'ottica di co-programmazione e co-progettazione, con degli adeguati margini di autonomia per ciascun Comune e su impulso delle

---

<sup>116</sup> V. CASAMASSIMA, *Reddito "di cittadinanza" e politiche di contrasto alla povertà*, cit., p. 444.

<sup>117</sup> Per un approfondimento, si veda E. REYNERI, *I centri pubblici per l'impiego*, in AA. VV., *Nuove e vecchie povertà: quale risposta?*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 245-254.

<sup>118</sup> Per un approfondimento, si veda E. INNOCENTI, E. ROSSI, E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Il Mulino, Bologna, 2020.

Regioni<sup>119</sup>. Analogamente, è stata rilevata un'assenza di coordinamento con altre misure assistenziali e previdenziali assimilabili al RDC, tale da generare effetti paradossali quale la maggiore entità della Pensione di Cittadinanza rispetto a quella della pensione minima, con l'impossibilità dei titolari di quest'ultima di ottenere un trattamento integrativo<sup>120</sup>, nonché in generale con le politiche generali in materia di lavoro, abitazione e sostegno alle famiglie<sup>121</sup>, in modo tale da raggiungere efficacemente tutti i potenziali destinatari e da evitare abusi. Inoltre, forti criticità sono state evidenziate in riferimento alla previsione che subordina l'obbligo per i beneficiari di svolgere attività di pubblica utilità all'effettiva attivazione di progetti in tal senso da parte dei Comuni di residenza: senza adeguati stanziamenti a livello centrale, essi rischiano di essere fortemente differenziati a seconda dell'ente locale e delle sue disponibilità finanziarie, se non pressoché assenti nei luoghi in cui il contesto socioeconomico è particolarmente difficoltoso<sup>122</sup>. A tal proposito, il Decreto del Ministero del Lavoro del 22 ottobre 2019 ha fornito una disciplina di dettaglio relativa ai PUC, che ha incoraggiato la collaborazione degli ETS tramite una procedura pubblica per la definizione dei progetti e ha disposto l'impiego della cd. Piattaforma GEPI per permettere un miglior coordinamento tra gli enti interessati. Dal punto di vista finanziario, invece, è stato garantito l'impegno a livello centrale a provvedere agli oneri per l'attivazione e la realizzazione dei PUC con le risorse del Fondo Povertà (nei limiti delle risorse assegnate agli ambiti territoriali), del Programma Operativo Nazionale Inclusione, mentre alle amministrazioni interessate spetterà prendersi il carico delle restanti attività.

Ancora, essendo il RDC calibrato a livello familiare e non individuale, emergono perplessità sulla compatibilità costituzionale dell'estensione a tutto il nucleo delle conseguenze sanzionatorie in caso di inadempimento anche da parte di un solo componente, in una sorta di responsabilità oggettiva potenzialmente in contrasto con il principio della personalità della responsabilità<sup>123</sup>.

Infine, si è registrata una caratterizzazione abbastanza paternalistica del RDC, in particolare con riferimento al decreto sulle spese ammissibili, volto a limitare il novero di beni e servizi non acquistabili con le erogazioni monetarie, mentre il

---

<sup>119</sup> E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza*, cit., pp. 87-89.

<sup>120</sup> S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., p. 20.

<sup>121</sup> E. RANCI ORTIGOSA, *Ridefinire e integrare misure, connettere politiche*, in E. RANCI ORTIGOSA, M. BALDINI, C. SARACENO, C. LUCIFORA, T. TREU, A. TOSI, *Reddito di cittadinanza e oltre. Per contrastare la povertà combinare più politiche*, in *Il punto di welforum*, 2019, p. 2.

<sup>122</sup> E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza*, cit., pp. 84-85.

<sup>123</sup> S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., p. 16.



versante del *welfare* generativo appare tuttora poco praticato in favore del cosiddetto *workfare*. Manca, infatti, un adeguato spazio per l'impegno e per l'iniziativa personale dei beneficiari mirata a superare non solo la povertà materiale, ma anche l'esclusione sociale, anche se un margine potrebbe ricavarsi dalla previsione che solleva dagli obblighi di partecipazione ai progetti di utilità collettiva alcune categorie di beneficiari particolarmente svantaggiate: potrebbe essere questo un terreno fertile per sperimentare nuove forme di *welfare* generativo davvero in grado di coinvolgere la platea dei destinatari in modo attivo e fattivo<sup>124</sup>.

Recentemente, l'emergenza dettata dalla pandemia COVID-19 e i suoi devastanti effetti in ambito economico e sociale hanno reso necessaria l'introduzione tramite D.L. n. 34/2020 (Decreto Rilancio) di un'ulteriore misura di sostegno ai nuclei familiari in difficoltà, ovvero il Reddito di Emergenza (da qui REM). Come appare evidente, si tratta di una misura straordinaria dettata da una contingenza difficilmente prevedibile e contrastabile, essa, infatti, è stata progettata inizialmente per un'erogazione di una cifra tra 400 e 800 euro (in base al numero dei componenti del nucleo familiare e all'eventuale presenza di soggetti diversamente abili o non autosufficienti) in due mensilità, poi elevate a tre con il D.L. n. 104/2020 (Decreto Agosto). Il REM è rivolto ai residenti in Italia (anche cittadini extracomunitari dotati di permesso di soggiorno) con un ISEE (ISEE MINORI se presenti minorenni nel nucleo familiare) inferiore a 15.000 euro, un reddito familiare per il mese di aprile 2020 (maggio per la terza rata) minore rispetto alla potenziale erogazione mensile e un patrimonio mobiliare di valore inferiore a 10.000 euro in caso di nucleo unipersonale, tale soglia è elevata di 5.000 euro per ogni ulteriore componente per un massimo di 20.000. Sono invece stati esclusi dalla platea dei potenziali beneficiari i percettori di RDC o Pensione di Cittadinanza, di indennità previste dal D.L. n. 18/2020 (c.d. "Cura Italia") e dagli artt. 84 e 85 del "Decreto Rilancio", i pensionati, i detenuti o ricoverati in strutture di lunga degenza a totale carico dello Stato (da scomputare dal numero dei componenti dell'eventuale nucleo familiare di appartenenza) e i lavoratori dipendenti con retribuzione lorda superiore al tetto massimo di reddito familiare parametrato alla composizione del nucleo. Il REM è invece compatibile con NASPI e cassa integrazione ed è accessibile anche ai soggetti che occupino immobili abusivamente nel caso in cui vi siano presenti individui particolarmente a rischio e dunque meritevoli di tutela.

A tal proposito, perplessità sono state espresse relativamente alla complessità delle procedure, specialmente in un periodo caratterizzato da diffuse difficoltà di spostamento e comunicazione, esse, infatti, sono simili a quelle non certo snelle

---

<sup>124</sup> E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza*, cit., pp. 80, 85-86.

previste per il RDC (è infatti necessario il calcolo dell'ISEE)<sup>125</sup>, anche se, come appare chiaro, dal punto di vista delle istituzioni la scarsità di risorse rende indispensabile un controllo più penetrante sui potenziali beneficiari, anche a fronte del rischio di escludere *ab origine* anche alcuni soggetti che ne avrebbero diritto.

## 12. Conclusioni

Dopo aver esaminato l'evoluzione storica delle misure di contrasto alla povertà, visualizzando un quadro d'insieme, si possono enucleare molteplici punti di riflessione e di sviluppo per future linee d'azione.

In primo luogo, con il Reddito di Inclusione e il Reddito di Cittadinanza sembra ormai tracciata la strada verso la tendenziale stabilità temporale e proiezione nazionale delle politiche di sostegno alle fasce meno abbienti della popolazione, superando la frammentazione a livello regionale o addirittura locale degli interventi. Il RDC, come è stato osservato, rappresenta la "prima vera misura generale fondamentale di contrasto della povertà di cui si sia dotata la Repubblica"<sup>126</sup>. La fase di sperimentazione è senza dubbio imprescindibile per misure di tale rilevanza economico-sociale, ma troppo spesso essa non si è concretizzata in un assetto definitivo, anche a causa della diffusa tendenza da parte degli esecutivi e delle maggioranze parlamentari di voler "imprimere il proprio marchio" a riforme in materia di assistenza sociale che, come appare evidente, sono potenzialmente foriere di effetti positivi in chiave elettorale. Dunque, sarebbe opportuno che anche le forze politiche mirassero a garantire continuità in questo ambito, certamente effettuando interventi correttivi, ma non riformando l'intero sistema a intervalli eccessivamente ristretti, impedendo così di valutare gli effetti nel tempo dei singoli provvedimenti e rendendo più complesso per i potenziali beneficiari (e talvolta anche per gli organismi deputati alla loro assistenza) formarsi un quadro chiaro sulle misure per le quali fare richiesta. Dall'altra parte, non si può prescindere da un efficiente apparato di controlli; si è affermato, a tal proposito, che: "il sistema potrà essere tanto più generoso quanto più sarà credibile nell'applicare i controlli"<sup>127</sup>. Un successo da questo punto di vista potrebbe generare due ordini di conseguenze positive: sia una miglior distribuzione delle risorse, garantendo un'adeguata assistenza esclusivamente a quanti ne necessitano realmente, sia un attenuamento dell'opposizione alle misure di contrasto alla povertà più ambiziose e dunque onerose, si pensi alle diffuse polemiche relative al

---

<sup>125</sup> M. MOTTA, *Il Reddito di Emergenza (REM): che cosa imparare?*, disponibile all'indirizzo <https://welforum.it/il-punto/decreto-rilancio-e-welfare/il-reddito-di-emergenza-rem-che-cosa-imparare/>, 17 giugno 2020.

<sup>126</sup> S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., p. 23.

<sup>127</sup> S. TOSO, *Una ricostruzione storico-analitica*, cit., p. 235.

Reddito di Cittadinanza, alle quali danno inevitabilmente adito le frequenti notizie di abusi e irregolarità.

Pare invece ancora affermata e condivisa la tendenza all'universalismo selettivo delle misure di contrasto alla povertà: anche il RDC, pur essendo indirizzato indifferentemente a disoccupati e a lavoratori a basso reddito, ha mantenuto dei requisiti patrimoniali, reddituali e anche personali (si vedano quelli relativi a cittadinanza e residenza sul territorio) potenzialmente in grado di limitarne nettamente la platea dei beneficiari e di non condizionarne l'erogazione alla mera sussistenza di un'accertata condizione di povertà<sup>128</sup>.

Inoltre, è necessario interrogarsi sull'entità delle risorse finanziarie da mettere a disposizione, contemperando l'esigenza di garantire almeno il minimo vitale ai beneficiari con i vincoli di bilancio *ex art.* 81 Cost. Vi è infatti il rischio, in particolare se i fondi a disposizione non sono ingenti, di non riuscire a raggiungere l'obiettivo primario, ovvero il contrasto alle situazioni più gravi di povertà, se ci si basa su una concezione di universalità assoluta, che tende a fornire un sostegno a tutti i poveri in quanto tali. Come è stato osservato, il reddito minimo difficilmente ha un efficace effetto redistributivo della ricchezza, ma mira principalmente a ridurre il *gap* tra il reddito delle famiglie più povere e la soglia minima<sup>129</sup>.

È pur vero che le politiche di *welfare* maggiormente selettive e mirate all'assistenza anzitutto delle fasce più basse rischiano di aumentare l'insicurezza della classe media, sempre più a rischio di cadere in povertà. Non solo, i beneficiari potrebbero facilmente cadere nella cosiddetta "trappola della povertà", in quanto si troverebbero in una situazione nella quale non vi sarebbe incentivo a migliorare le proprie condizioni, visto che ciò comporterebbe la preclusione dell'accesso alle varie forme di sussidio<sup>130</sup>. Quel che è certo è che anche gli *working poors* necessitano di una tutela adeguata, come avviene in numerose esperienze europee.

Ultimo fattore, ma non per importanza, è l'esigenza di prendere in considerazione le profonde differenze a livello territoriale per quanto riguarda l'efficienza (e in alcuni casi la presenza stessa) di adeguate strutture di supporto a livello comunale e dei Centri per l'impiego e soprattutto per quanto riguarda le caratteristiche e le condizioni del locale mercato del lavoro, che purtroppo in alcune parti della Penisola risulta pressoché stagnante e privo di opportunità per i beneficiari delle politiche di reintegrazione. Specularmente, non si può non riconoscere e non valorizzare il fondamentale ruolo del *welfare* locale che, essendo a maggior contatto con il territorio, ne può comprendere meglio le peculiarità e le esigenze e in base ad esse può adeguare le politiche di sostegno, anche grazie a una

---

<sup>128</sup> E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza*, cit., pp. 74-75.

<sup>129</sup> S. TOSO, *Una ricostruzione storico-analitica*, cit., p. 235.

<sup>130</sup> ACLI, *La povertà in Italia*, cit., pp. 3-4.

*partnership* tra pubblico e privato che risulta notevolmente più agevole da porre in essere. È evidente l'irrinunciabilità dell'esigenza di garantire l'uniformità dei livelli essenziali di prestazione su scala nazionale, ma diventa complesso riuscire ad attuare efficacemente degli interventi decisivi sul territorio senza un'efficiente collaborazione multilivello con gli enti locali, come dimostra il caso summenzionato dei Centri per l'impiego. Analogamente, fondamentale è la collaborazione con gli enti del Terzo Settore e con le realtà attive sul territorio per la predisposizione dei progetti di inserimento o di reinserimento nel mondo del lavoro e, in alcuni casi, di integrazione con la propria comunità di appartenenza. Non possiamo dimenticare, infatti, che il ruolo delle politiche di contrasto alla povertà non può e non deve limitarsi all'assistenza materiale ai fini della soddisfazione delle necessità basilari, ma deve mirare a un reinserimento nel contesto sociale dei beneficiari, in modo da porre i fondamenti per il superamento della condizione di marginalità o di esclusione socioeconomica e, volendo, anche urbana.

In linea generale, la via verso una forma strutturale di contrasto alla povertà è stata intrapresa, anche se alcune criticità fondamentali permangono e richiedono una risposta convincente, in particolare alla luce delle conseguenze negative a breve e lungo termine della pandemia relativamente all'aumento del numero di individui in condizioni di indigenza.