

Universalismo selettivo e libertà dal bisogno: quando eguaglianza e solidarietà non sono roba da poveri*

Selective universalism and freedom from want: when equality and solidarity are not reserved for the poor

Silvio Bologna

Professore associato di Diritto del lavoro nell'Università di Palermo

SOMMARIO: 1. Introduzione. La povertà in Italia tra variabili qualitative e quantitative. – 2. La lotta contro la povertà nel costituzionalismo multilivello. – 3. La ‘lunga marcia’ della lotta alla povertà nel sistema di sicurezza sociale: dal Rapporto Onofri al reddito di cittadinanza. – 4. Gli attuali strumenti di tutela contro la povertà: requisiti di accesso, monitoraggio, meccanismi sanzionatori. Ovvero, una corsa ad ostacoli. – 5. Povertà e migranti: la residenza qualificata come fattore di discriminazione. – 6. Conclusioni. Oltre la *vulgata* dell’universalismo selettivo: l’Europa, il reddito di base, le politiche economiche integrate.

Sinossi: Il saggio analizza, in chiave storico-critica, il sistema italiano di assistenza sociale per quanto attiene agli strumenti di tutela contro la povertà. Il lavoro si sofferma sui requisiti soggettivi ed oggettivi di accesso, molto stringenti, che configurano una vera e propria corsa ad ostacoli per l’ottenimento del beneficio, oltre che una discriminazione nei confronti dei cittadini extracomunitari. Da ultimo, l’articolo, quale efficace strategia di tutela contro la povertà, propone l’istituzione di un reddito di base europeo combinato a politiche economiche nazionali espansive, per superare il rigido modello di *workfare* sotteso al reddito minimo garantito.

* Il presente contributo è riconducibile all’attività svolta dall’Unità di ricerca locale dell’Università degli Studi di Palermo (CUP B53D23032690001), nell’ambito del progetto PRIN PNRR 2022 “*YES-Youth Employment Strategy*” (Principal Investigator Prof.ssa Carmela Garofalo, Codice: P2022H89ZS), finanziato dalla Missione 4 “Istruzione e Ricerca del PNRR (componente C2 – investimento 1.1, Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale – PRIN), a valere sui fondi europei del programma NextGeneration EU.

Abstract: The essay analyses, under a historical-critical way, the Italian system of social assistance with regard to the instruments of protection against poverty. The paper focuses on the very stringent subjective and objective access requirements, which constitute a veritable obstacle course for obtaining the benefit, as well as discrimination against non-EU citizens. Finally, the article, as an effective poverty protection strategy, proposes the establishment of a European basic income combined with expansionary national economic policies, to overcome the rigid workfare model represented by the guaranteed minimum income.

Parole chiave: Assistenza sociale – Reddito di base – Reddito minimo garantito – Eguaglianza – Solidarietà

Keywords: Social assistance – Basic income – Minimum income guaranteed – Equality – Solidarity

1. Introduzione. La povertà in Italia tra variabili qualitative e quantitative

Un'analisi critica degli strumenti giuridici di lotta contro la povertà nel sistema italiano di assistenza sociale non può prescindere dai dati economici e sociali di riferimento. L'ultimo rapporto Caritas in materia¹ restituisce all'opinione pubblica un quadro a dir poco allarmante sia in termini qualitativi che quantitativi: nel trentennio 1990-2020 l'Italia è l'ultimo dei paesi Ocse ad avere registrato una variazione negativa dei salari reali medi (-2,9%), con almeno 10 milioni di adulti con risparmi liquidi inferiori ai 2000 euro cui fa da contraltare – nell'ultimo ventennio – un raddoppio del patrimonio medio dei 50.000 adulti più ricchi del paese.

La povertà non è più un fenomeno marginale, che interessa una fascia ristretta della popolazione come nei Trenta gloriosi: quella assoluta coinvolge il 9,8% degli italiani, con un più 43,3% registrato nell'ultima decade; quella relativa, invece, interessa il 14,8% della popolazione, con un ulteriore 25,4% a rischio di esclusione sociale. Povertà che, peraltro, ha una caratterizzazione multidimensionale, non risolvendosi soltanto in scarsa o assente disponibilità monetaria: le situazioni di indigenza materiale vanno di pari passo con diseguaglianza e violenza di genere (si calcola che il 76% delle donne che accedono ai centri antiviolenza non sono economicamente autosufficienti). Come se non bastasse, di fronte alla crisi climatica e al surriscaldamento globale, si registra un balzo in avanti della povertà energetica, intesa come impossibilità di usufruire di forniture adeguate e affidabili di energia elettrica, che nel 2023 ha interessato il 9% delle famiglie.

La crescita delle diseguaglianze e le scarse opportunità di mobilità sociale non sono un fenomeno peregrino, ma sono la conseguenza di precise scelte ideologiche che hanno

¹ CARITAS ITALIANA, *Fuori campo. Lo sguardo della prossimità. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia 2025*, Palumbi, 2025.

portato al mutamento delle coordinate politico-economiche su cui si erano costruite le democrazie del dopoguerra: la spinta integrazione dei mercati su scala internazionale e regionale, che hanno determinato lo spostamento della produzione, non solo a basso valore aggiunto, dove minore è il costo del lavoro; la crescita bassa o inesistente dei salari, per contrastare quella dell'inflazione; la necessità di rendere sostenibile il debito pubblico, con una contrazione, se non eliminazione, delle politiche economiche espansive alla base dei diritti sociali di cittadinanza: sanità, istruzione, casa.

Non è infatti casuale che il dibattito politico-giuridico sulle forme di tutela contro la povertà divenga sempre più strutturato a partire dagli anni '90, quando i fenomeni descritti rappresentano un tratto caratterizzante delle democrazie occidentali. La controrivoluzione liberale tradisce la promessa della Dichiarazione di Filadelfia del 1944, atto fondativo del costituzionalismo post-bellico², per cui «Il lavoro non è una merce» e «la povertà, ove esiste, rappresenta un pericolo per la prosperità di tutti», per lo meno nella variante del tipo negoziale lavoro subordinato in grado di assicurare un'esistenza libera e dignitosa al lavoratore e alla propria famiglia. Partendo dal neo-contrattualismo di Rawls³ la dottrina politologica ha elaborato due modelli teorici di riferimento: il reddito di base (*basic income*)⁴ e il reddito minimo (*minimum income*)⁵. Il primo si risolve in una dotazione finanziaria di cui è titolare la persona per il solo fatto di appartenere ad una comunità politica di riferimento (città, Stato...); il secondo è invece destinato solo a chi versa in una situazione di indigenza da provare in concreto (cd. *means test*), e può essere subordinato al coinvolgimento dei meno abbienti in programmi di lavoro e/o di formazione, parlandosi in tal caso di reddito minimo garantito (*minimum income guaranteed*). In filosofia politica vi sono poi ulteriori modelli, come quello intermedio del reddito di partecipazione⁶, non subordinato a requisiti reddituali ma allo svolgimento di attività in senso lato come cura, volontariato e studio. Varie le obiezioni morali e pragmatiche che sono state mosse a tali paradigmi: primo tra tutti quello dell'azzardo morale rawlsiano incarnato dal percettore del reddito di base, descritto nell'aneddoto del surfista di Malibu che vive alle spalle di chi lavora⁷; a livello geopolitico, il cd. «effetto magnete», per cui il paese che introducesse un reddito di base incentiverebbe notevoli flussi migratori in entrata offrendo ai residenti

² SUPLOT, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Seuil, 2010, 9, che parla di «texte pionnier».

³ Si rinvia a RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, 2017.

⁴ VAN PARIJS, *Real freedom for all*, Oxford University Press, 1997; VAN PARIJS, VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, il Mulino, 2017.

⁵ Sulle differenze tra reddito di base e reddito minimo garantito si rinvia a RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, 2018, 38-39; SARTORI, *Non di solo pane... I modelli di reddito minimo in Italia e in Europa*, Giappichelli, 2026, 7.

⁶ ATKINSON, *Inequality: what can be done?*, Harvard University Press, 2015; ID., *The Case for a Participation Income*, in *The Political Quarterly*, 1996, 67 ss.; FUMAGALLI, *Per il reddito di base*, in SOMMA (a cura di), *Lavoro alla spina, welfare à la carte*, Meltemi, 2019, 229-231.

⁷ RAWLS, *La priorità del giusto e idee del bene*, in ID., *Saggi. Dalla giustizia come equità al liberalismo politico*, Edizioni di Comunità, 2001, 211.

la possibilità di beneficiare, dopo un certo numero di anni, di un reddito incondizionato⁸; infine, la circostanza che anche il reddito minimo garantito non è un incentivo pieno a lavorare, se gli importi non si discostano poi così tanto dai salari reali.

Fatta tale premessa multidisciplinare, nelle pagine che seguono verranno analizzati gli strumenti di tutela contro la povertà nell'ordinamento italiano alla luce dei principi costituzionali e del diritto dell'Unione europea, per verificare se e come il legislatore assicuri la 'libertà dal bisogno' a chi versa in condizioni di indigenza conformemente al costituzionalismo multilivello.

2. La lotta contro la povertà nel costituzionalismo multilivello

Le carte dei diritti tratteggiano una chiara direzione verso un intervento pubblico contro la povertà, specificando i principi di eguaglianza e solidarietà alla base del contratto sociale: le formulazioni e l'intensità dei vincoli sono di sicuro diverse, in ragione dell'epoca storica in cui il singolo documento è stato elaborato, oltre che della platea dei destinatari, tenuto conto della maggiore omogeneità politica tra i consociati che una costituzione nazionale presuppone.

Il diritto costituzionale dell'Unione Europea dedica particolare attenzione alla lotta contro la povertà: l'art. 34 della Carta di Nizza – rubricato «Sicurezza sociale e assistenza sociale» ed inserito nel capo IV in materia di «Solidarietà» – afferma come «Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali». Il *bill of rights* europeo parrebbe aprire indifferentemente a strumenti di lotta contro la povertà, nelle varianti del reddito minimo e del reddito minimo garantito. Infatti, il titolare della prestazione è l'individuo che non disponga di "risorse sufficienti", senza che rilevino necessariamente le condizioni personali o patrimoniali del nucleo familiare di appartenenza, e senza che vi sia un nesso automatico con lo status di lavoratore, essendo richiesto solo il *means test*⁹.

Ad una più attenta lettura, un'autonoma azione dell'UE in materia di lotta alla povertà risulta ridimensionata: da un punto di vista letterale, la norma afferma che «l'Unione ri-

⁸ Toso, *Il reddito di base: fondamenti teorici e problemi applicativi*, in *RDSS*, 2018, 4, 737.

⁹ BRONZINI, *Il reddito minimo garantito nell'Unione Europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *DLRI*, 2011, 2, 230; in senso conforme PASCUCCI, *Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza*, in *RDSS*, 2020, 2, 280. L'art. 34 della Carta di Nizza va oltre l'originaria prospettiva contenuta nell'art. 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989, documento non giuridicamente vincolante più attento al nesso povertà-estromissione dal mercato del lavoro, e che viene richiamato dalle Spiegazioni all'art. 34 stesso. Infatti, secondo l'art. 10 «le persone escluse dal mercato del lavoro o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi e che sono prive di mezzi di sostentamento debbono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale».

conosce e rispetta ...», senza adoperare un linguaggio più *tranchant* come «l'Unione riconosce e garantisce...»¹⁰. Peraltro, l'art. 34 va interpretato sistematicamente con l'art. 51, che circoscrive l'applicazione della Carta alle materie di «competenza dell'Unione», che a loro volta vanno ricercate nei trattati. Orbene, l'art. 153, par. 1, lett. h) TFUE autorizza le istituzioni europee a intervenire nella materia della «integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro»: un reddito minimo, dalla portata universale nei confronti dei meno abbienti, non è dunque ipotizzabile. Al contrario, vista la formulazione letterale dell'art. 153, il trattato apre ad una direttiva che introduca un reddito minimo garantito, che i singoli Stati membri dovrebbero realizzare, nei confronti dei disoccupati, con un *do ut des* tra erogazione del sussidio e partecipazione a programmi di formazione e riqualificazione professionale e/o socialmente utili¹¹.

In ogni caso, i trattati escludono qualsiasi forma di armonizzazione di legislazioni e prassi nazionali, posto che Parlamento e Consiglio possono adottare direttive contenenti «prescrizioni minime applicabili progressivamente» (art. 153, par. 2, lett. TFUE).

La dimensione di *hard law* del diritto europeo non è mai stata messa in pratica per ragioni politico-economiche, in un'Unione a ventisette Stati membri in cui i sistemi di sicurezza sociale sono spesso profondamente divergenti tra di loro in termini di requisiti di accesso, ammontare e *ratio* delle prestazioni. È invece sul versante della *soft law* che si registra una maggiore enfasi nella lotta alla povertà, poiché il riconoscimento di un eventuale sussidio non è automaticamente connesso al requisito dell'occupabilità: il Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017, nell'ambito del capo III su «Protezione e inclusione» riconosce il diritto a un «adeguato reddito minimo» nella prospettiva di creare un modello inclusivo di cittadinanza dove lo Stato e le istituzioni sovranazionali non si ergono a meri garanti della libera concorrenza.

In particolare, secondo l'art. 14 «Chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro». Da un punto di vista politico, nonostante l'impiego del condizionale «dovrebbe», il Pilastro propende a favore del principio di condizionalità¹², su cui si fonda la maggior parte degli strumenti nazionali di sostegno al reddito, a differenza di quanto previsto nella bozza del marzo 2016, poi emendata¹³. In ogni caso, il Pilastro europeo dei diritti sociali è privo di natura giuridica-

¹⁰ MONEREO PÉREZ, voce *Art. 34*, in MONEREO ATIENZA, MONEREO PÉREZ (dirs.), *La Europea de los derechos. Estudio sistemático de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Comares, 2012, 899.

¹¹ ALAIMO, *Povertà e reddito minimo in Europa. Coordinamento e armonizzazione tra utopia e possibilità*, in *RGL*, 2021, I, 322.

¹² GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 401/2019, 9.

¹³ BRONZINI, *Il contrasto del rischio di esclusione sociale nel diritto europeo*, in GRECO (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Giappichelli, 2021, 41-42.

mente vincolante e può, tutt'al più, essere utilizzato come parametro di conformità degli atti di diritto dell'Unione adottati da Parlamento, Consiglio e Commissione nell'esercizio delle rispettive funzioni, quali organi che hanno proclamato il Pilastro stesso.

Con questo non si vuole negare il ruolo dell'Unione Europea nella lotta contro la povertà: le istituzioni di Bruxelles hanno agito in via indiretta per il tramite del metodo aperto di coordinamento nel solco della *soft law*¹⁴. In particolare, secondo l'art. 153, par. 1, lett. j) TFUE l'intervento dell'Unione rafforza e completa quello degli Stati relativamente alla «lotta contro l'esclusione sociale», e sono consentite soltanto «misure destinate ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri» (art. 153, par. 2, lett. a).

Se si scorrono tutti i *policy paper* della Commissione e le Raccomandazioni del Consiglio Europeo e della Commissione rivolte agli Stati membri nell'ambito del Semestre Europeo, l'Unione caldeggia fortemente il modello del reddito minimo garantito, all'insegna della triade indigenza-sussidi monetari-condizionalità. Persino nella crisi post bolla finanziaria del 2010, l'insistenza sulla garanzia del reddito minimo ha rappresentato un'eccezione alla regola dell'austerità draconiana contenuta in quel complesso di strumenti convenzionalmente definiti come *New European Economic Governance*¹⁵. In tal senso depongono le raccomandazioni della Commissione nei confronti di Italia e Grecia sino al 2017: Roma e Atene sono state 'bacchettate' da Bruxelles perché erano gli unici due paesi dell'Unione a non avere introdotto una forma strutturata e permanente di reddito minimo garantito¹⁶. Peraltro, a nessun altro degli Stati membri fortemente indebitati (Irlanda, Spagna, Portogallo) e che avevano già introdotto un reddito minimo, è mai stato chiesto di ridurre il relativo capitolo di spesa.

In tempi recenti, si segnala la Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023¹⁷, in cui viene auspicato un decalogo comune europeo nella lotta alla povertà: il valore del reddito minimo deve essere ancorato a parametri oggettivi (ad es., la soglia nazionale di rischio povertà o, in alternativa, il valore monetario dei beni e servizi necessari); gli schemi di accesso debbono essere resi effettivi tramite requisiti non discriminatori per età, genere, cittadinanza e residenza; gli oneri amministrativi vanno ridotti al minimo per assicurarne

¹⁴ BORZAGA, *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povertà*, in *LD*, 2019, 1, 73; ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *DLM*, 2007, 1, 78.

¹⁵ BRONZINI, *La controriforma del Reddito di cittadinanza alla luce delle Raccomandazioni e delle fonti sovranazionali dell'Unione europea*, in *Prisma Economia Società Lavoro*, 2023, 1-2, 19-20.

¹⁶ EUROPEAN PARLIAMENT, *Minimum income policies in EU Member States*, April 2017, 63. La Grecia introdusse con l. n. 4403/2016 il «reddito di solidarietà sociale», misura messa progressivamente in atto dai singoli comuni.

¹⁷ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva* (2023/C41/01).

la più ampia fruizione; il reddito minimo deve essere accompagnato da meccanismi che favoriscano il reinserimento nel mercato del lavoro.

In ogni caso, a parte scontare il limite della natura non giuridicamente vincolante¹⁸, il documento non è privo di contraddizioni che sono esemplificative a loro volta dei limiti dell'Europa sociale: da un lato si suggerisce «in tempi caratterizzati da recessioni economiche e da vari tipi di situazioni di crisi ... un accesso temporaneamente semplificato alle prestazioni» (punto 24); dall'altro, si afferma che «l'attuazione della presente raccomandazione non dovrebbe incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri» (punto 35).

Più netta è invece la recente risoluzione del Parlamento europeo in materia di sviluppo sociale¹⁹: il Parlamento invita infatti la Commissione e gli Stati ad intensificare gli sforzi per attuare il Pilastro europeo dei diritti sociali nella prospettiva di medio-lungo termine di un patto sociale europeo per il futuro e, soprattutto, chiede l'adozione di un approccio olistico in materia di eliminazione della povertà che vada oltre il reddito minimo, anche attraverso un «ambizioso piano per gli alloggi accessibili», una strategia contro «la povertà infantile» e la garanzia della «parità di partecipazione» nei confronti dei tanti 'ultimi' che compongono il mercato del lavoro (donne, disabili, migranti, comunità LGBTQ+, rom e altre minoranze...).

In ultima analisi, le raccomandazioni della Commissione e le risoluzioni del Parlamento UE, che si muovono nel solco di taluni precedenti che risalgono agli anni '90²⁰, contribuiscono ad un *idem sentire* europeo a favore del reddito minimo garantito²¹: per quanto insistano in modo quasi fideistico sui modelli di *flexicurity* e occupabilità – esperienza originatasi in Danimarca e non automaticamente replicabile in compagini nazionali con mercati del lavoro e sistemi di sicurezza sociale ben diversi²² – hanno stimolato gli Stati membri a dotarsi di sistemi universali di tutela contro la povertà. Tant'è che in dottrina, pur in difetto di una norma fondamentale o di un atto di diritto derivato su eventuali misure europee di assistenza sociale, si è ipotizzato che il reddito minimo garantito – pur nelle

¹⁸ JESSOULA, *Il lento cammino dell'Unione Europea nella lotta alla povertà*, Altreconomia, n. 254, 1° dicembre 2022, in *www.altreconomia.it*.

¹⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2025 sul secondo vertice mondiale per lo sviluppo sociale (2025/2654(RSP)).

²⁰ Raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale; Raccomandazione 2008/867/CE della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro.

²¹ COSTAMAGNA, *Il contrasto a povertà ed esclusione sociale quale obiettivo dell'Unione Europea nel rapporto tra dimensione economica, sociale ed ambientale nel processo di integrazione*, in STARITA (a cura di), *La povertà nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, 2025, 98: la preoccupazione della Commissione è che gli interventi nazionali contro la povertà favoriscano la creazione di nuove opportunità lavorative senza essere meramente redistributivi.

²² PISANO, REITANO, *Flexicurity*, in *RPS*, 2007, 2, 243-247.

sue differenze nazionali – sia sussumibile all'interno dei principi generali di diritto dell'Unione risultante dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri *ex art. 6 TUE*²³. Peraltro, la prospettiva multilivello giustifica l'introduzione di un reddito minimo garantito se dal diritto dell'Unione Europea ci si sposta a quello del Consiglio d'Europa: l'art. 30 della Carta sociale europea (richiamata nelle Spiegazioni all'art. 34 della Carta di Nizza) su «diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale» afferma come «Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale le parti si impegnano a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale e medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazione di emergenza sociale o di povertà e delle loro famiglie». Per quanto si tratti di impegni difficilmente traducibili in specifici obblighi statali, la Carta ha il pregio di suggerire una strategia sistemica nella lotta alla povertà, che va oltre l'erogazione di sussidi monetari²⁴.

Vi è poi chi ammette condivisibilmente un possibile ruolo *ad adiuvandum* dell'art. 2 della C.e.d.u. sul diritto alla vita e all'integrità fisica²⁵. La Corte di Strasburgo dovrebbe estendere al reddito minimo quale diritto sociale fondamentale, come già fatto in passato in materia di welfare, la propria giurisprudenza sui cosiddetti diritti di prima generazione²⁶: in particolare, la Corte ha ripetutamente affermato che il diritto alla vita non è garantito soltanto tramite astensioni da comportamenti lesivi dell'incolumità psico-fisica, ma anche attraverso obbligazioni positive²⁷.

Se ci si sposta alla Costituzione italiana, il principio laburista e il diritto-dovere di lavorare di cui agli artt. 1 e 4 rendono difficilmente realizzabile un reddito di base, anche alla luce di altre esperienze costituzionali europee che, per quanto nate nel secondo dopoguerra

²³ BRONZINI, *La controriforma del Reddito di cittadinanza*, cit., 16.

²⁴ PALMISANO, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, il Mulino, 2022, 92-93; ID., *La protezione contro la povertà come dovere statale nel sistema europeo di trattati sui diritti umani*, in STARITA (a cura di), cit., 485, secondo cui l'impegno contenuto nella Carta sociale a lottare contro la povertà, configura un «obbligo a realizzazione progressiva»; in senso conforme O'CONNOR, *Social rights and the European Social Charter – New Challenges and Fresh Opportunities*, in DE SCHUTTER (coord.), *The European Social Charter: A social constitution for Europe*, Bruylant, 2010, 173.

²⁵ BRONZINI, *Il contrasto del rischio dell'esclusione sociale*, cit., 35.

²⁶ Cedu 8 aprile 2014, n. 17120/2009, *Dbabi c. Italia*, in RGL, 2014, II, 507, con nota di FERRANTE, *Prestazioni assistenziali ai cittadini extraeuropei e tutela dei diritti individuali*, e in RIDL, 2014, II, 888, con nota di CHIAROMONTE, *Prestazioni sociali familiari e discriminazione per nazionalità. La posizione della Corte di Strasburgo*: i giudici di Strasburgo hanno dichiarato la contrarietà alla C.e.d.u. della normativa italiana, che non accordava a un cittadino extracomunitario regolarmente soggiornante l'assegno familiare in ragione della diversa nazionalità. In particolare, secondo la Corte la normativa nazionale si poneva in contrasto con il combinato disposto degli artt. 8 e 14 della C.e.d.u. relativi al rispetto della vita privata e familiare e al divieto di discriminazioni.

²⁷ Secondo i giudici di Strasburgo l'art. 8 della C.e.d.u. non pone solo obblighi negativi in capo agli Stati (che peraltro sono quelli essenziali), ma anche positivi, che si possono tradurre in misure finalizzate ad assicurare il rispetto della vita privata anche nella sfera delle relazioni interpersonali: cfr. – *ex plurimis* – Cedu, *Marckx v. Belgium*, Application no. 6833/74, 13 giugno 1979; Cedu, *Evans v. The United Kingdom*, Application no. 6339/05, 10 aprile 2007, par. 75; Cedu, *Lozovyye v. Russia*, Application no. 4587/09, 24 aprile 2018, par. 36; Cedu, *Barbulescu v. Romania*, Application no. 61496/08, 5 settembre 2017, par. 108-111.

come risposta giuridica a sistemi autoritari e repressivi, non attribuiscono al lavoro la medesima centralità. Si pensi alla costituzione tedesca, secondo cui «la dignità dell'uomo è intangibile» ed «è dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla» (art. 1) e, soprattutto, a quella belga, che riconosce il «diritto di condurre una vita conforme alla dignità umana» (art. 23).

Neppure un eventuale reddito minimo garantito parrebbe essere conforme al dettato costituzionale alla luce di un'esegesi letterale dell'art. 38, comma 1, Cost. che, in materia di assistenza sociale, prevede che «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale». Tuttavia, nonostante la Costituzione sia la formalizzazione giuridica di politiche economiche improntate al pieno impiego – con sussidi teoricamente garantiti solo a chi è inabile al lavoro per ragioni fisiche o di età e sia sprovvisto di altri emolumenti – un reddito minimo garantito trova il proprio fondamento in una lettura sistematica della Costituzione stessa. Il sistema di assistenza sociale di cui all'art. 38 va inteso infatti come branca della sicurezza sociale preordinata alla tutela degli indigenti che versino in condizioni di bisogno, pur sempre entro i limiti di disponibilità dell'ente erogatore, come specificazione dei principi di eguaglianza e di tutela della dignità umana²⁸. Il che può portare ad un'interpretazione adeguatrice della 'vetusta' nozione di inabilità come mera impossibilità di lavorare per ragioni psico-fisiche, da intendere invece come impossibilità di condurre una vita dignitosa, venendo di fatto assorbita dal sintagma «sprovvisto dei mezzi necessari per vivere»²⁹.

La tutela assistenziale di cui all'art. 38, comma 1, Cost. in chiave storico-adequatrice viene ad assumere un'importanza non più residuale come nell'intenzione dei Costituenti, soprattutto se letta in combinato disposto con l'art. 36, comma 1, Cost.: se la retribuzione non soddisfa il requisito della sufficienza, ed in assenza di un salario minimo legale e di forti divari salariali a seconda del contratto collettivo applicato, si rende necessario l'intervento dello Stato. Pertanto, i principi fondamentali della Costituzione legittimano trasferimenti monetari pubblici nei confronti dei meno abbienti nella duplice variante dell'integrazione al reddito da lavoro (art. 36, comma 1, Cost.) e di sostituzione del reddito da lavoro (art. 38, comma 1, Cost.).

²⁸ PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, 1960, 15-16 e 36; ID., *Considerazioni sulle motivazioni ideologiche dell'assistenza e della previdenza sociale*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chianelli*, tomo III, Giuffrè, 1974, 2811 ss.; ID., voce *Art. 38*, in BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti economici*, Zanichelli-il Foro italiano, 1979, 237 che, nel ritenere l'art. 38 come specificazione dell'art. 3, comma 2, Cost., non manca di sottolineare la «formula ambigua» dell'art. 38 Cost. stesso visto il peso dell'esperienza corporativa e delle concezioni mutualistiche nella temperie politico-culturale che portò all'elaborazione della Carta fondamentale; in senso conforme GRECO, *Un reddito minimo garantito per una nuova idea di convivenza civile*, in ID. (a cura di), op. cit., 12.

²⁹ ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *RDSS*, 2017, 3, 431, che supera la lettura tradizionalmente restrittiva facendo leva sugli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.; MORRONE, *Reddito di cittadinanza, stranieri e sanzioni penali: profili costituzionali*, in *RDSS*, 2020, 4, 778; CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019 n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *RDSS*, 2019, 3, 564; FAIOLI, *Deprivazione materiale, assistenza sociale e diritti sulle cose*, in *RGL*, 2014, I, 287; VINCIGI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *LD*, 2017, 2, 302. *Contra* FERRARESI, *L'Assegno di inclusione tra vincoli costituzionali ed europei in tema di reddito minimo garantito*, in *LDE*, 2024, 1, 5.

In ultima analisi, un reddito minimo garantito meglio risponde ad una interpretazione non solo adeguatrice, ma anche sistematica del testo costituzionale che tiene conto degli artt. 1 e 4 Cost. In particolare, se il lavoro si configura come «obbligo giuridico» all'interno di uno Stato con una minima caratterizzazione etica, poiché connesso all'adempimento da parte della persona dei doveri inderogabili di solidarietà³⁰, è allora ragionevole prevedere l'esclusione dell'inadempiente dalla titolarità di benefici a questo spettanti³¹ (ad es., chi percepisce un sussidio e non partecipa a programmi di formazione e riqualificazione). Con ciò non si vuole affatto offrire una lettura 'conservatrice' del reddito minimo garantito che esaspera la logica della condizionalità alla luce del mantra neoliberale dei mercati transizionali, basata sull'attivazione nel mercato del lavoro quale unico strumento di effettiva inclusione sociale³². Il lavoro va inteso in senso ampio, senza necessariamente l'intermediazione di un centro per l'impiego o di un soggetto privato, potendo consistere, ad esempio, in servizi di utilità sociale, come garantire l'apertura fino a sera inoltrata di biblioteche comunali, università e giardini, o la manutenzione del verde pubblico, o i servizi di refezione nelle scuole per tutta la durata del sussidio.

Peraltro, le misure assistenziali contro la povertà non possono in alcun modo essere circoscritte ai soli cittadini italiani, se l'art. 38, comma 1, Cost. è letto alla luce dell'ordinamento sovranazionale – segnatamente il diritto dell'Unione europea – al quale si deve conformare la potestà legislativa statale e regionale *ex art.* 117, comma 1, Cost. (v. *infra* par. 5). In ogni caso, sebbene l'opzione del reddito minimo garantito sia quella più in sintonia con la carta fondamentale, un eventuale reddito di base non sarebbe incostituzionale ma, come osservato in dottrina, *praeter constitutionem*³³: si sarebbe di fronte ad una espansione delle tutele costituzionali, sulla falsariga dell'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) con l. n. 833/1978, che eroga servizi e prestazioni di tipo universale, nonostante il dettato costituzionale affermi che «La Repubblica ... garantisce cure gratuite agli indigenti» (art. 32, comma 1, Cost.). Semmai, le difficoltà di un reddito di base attengono a ragioni di sostenibilità dell'equilibrio di bilancio, quelle stesse che hanno portato al progressivo affievolimento della vocazione universalistica del SSN all'insegna dell'*austerità*³⁴.

³⁰ MORTATI, voce *Art. 1*, in BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli-il Foro italiano, 1975, 11-12; in senso conforme GRAGNOLI, *Il lavoro e la rendita, il reddito di inclusione e il dovere di attivazione*, in *ADL*, 5, 2023, 915.

³¹ MANCINI, voce *Art. 4*, in BRANCA (a cura di), cit., 258-259.

³² GIUBBONI, *Solidarietà e condizionalità nella garanzia dei diritti sociali*, in *Prisma Economia Società Lavoro*, 2023, 1-2, 95.

³³ TRIPODINA, *Reddito minimo garantito e reddito di base allo specchio della Costituzione italiana*, in GRECO (a cura di), cit., 60-61; in senso conforme RAVELLI, op. cit., 84.

³⁴ PERSIANI, D'ONGHIA, *Diritto della sicurezza sociale*, Giappichelli, 2022, 178.

3. La 'lunga marcia' della lotta alla povertà nel sistema di sicurezza sociale: dal Rapporto Onofri al reddito di cittadinanza

Sino al 1998 l'ordinamento italiano fu sprovvisto di misure di carattere generale di tutela contro la povertà. Già nel 1997 la Commissione Onofri, istituita dall'allora governo di centrosinistra presieduto da Romano Prodi³⁵, individuò come fattore di debolezza del sistema di sicurezza sociale la mancanza di un minimo vitale destinato ai soggetti ai margini della società e strumentale al loro reinserimento nel mercato del lavoro.

Sulla base delle proposte della Commissione il d.lgs. n. 237/1998 introdusse il reddito minimo di inserimento (RMI), misura sperimentale che subordinava la corresponsione del sussidio alla partecipazione del percettore a programmi di reinserimento lavorativo. Già il RMI possedeva i tratti caratterizzanti di tutte le successive misure di lotta contro la povertà sussumibili nella categoria dogmatica del reddito minimo garantito: la prova dei mezzi, ovvero una situazione certificata di indigenza da parte della pubblica amministrazione, e la condizionalità.

Nel 2003, sotto il governo di centrodestra presieduto da Silvio Berlusconi, il RMI venne sostituito dal reddito di ultima istanza (RUI), destinato a quanti non fossero coperti da altre forme di ammortizzatore sociale e/o sussidio: di fatto, per ragioni di propaganda politica, il legislatore si limitava a cambiare il *nomen juris* della misura, le cui caratteristiche strutturali rimanevano intatte. La maggiore criticità del RUI era rappresentata dal cofinanziamento Stato-Regioni. In ogni caso, la misura conobbe vita davvero breve, in quanto venne dichiarata incostituzionale per violazione della competenza residuale ed esclusiva delle Regioni in materia di assistenza³⁶.

Negli anni successivi il legislatore introdusse su base temporanea ulteriori provvidenze, il cui ammontare era subordinato alla disponibilità finanziaria della legge di bilancio. Nel 2008 venne istituita la *social card*³⁷, carta di credito destinata ai cittadini meno abbienti per l'acquisto di generi alimentari e il pagamento delle bollette energetiche. Nel 2015 fu il turno del sostegno per l'inclusione attiva (SIA)³⁸, anch'essa carta di credito ricaricabile in favore delle famiglie indigenti i cui membri maggiorenni avessero preso parte a progetti di inclusione socio-lavorativa.

³⁵ La Commissione, presieduta dal prof. Onofri, venne istituita allo scopo di proporre una riforma organica del welfare italiano: per il testo completo delle elaborazioni ed analisi della Commissione cfr. COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, *Relazione finale*, 28 febbraio 1997, in www.reforming.it.

³⁶ C. cost. 29 dicembre 2004, n. 423, in *FI*, 2005, I, 2291.

³⁷ Art. 81, comma 32, d.l. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/2008.

³⁸ Art. 1, comma 386 ss., l. n. 208/2015.

È soltanto nel 2017 che il sistema italiano di sicurezza sociale, fanalino di coda assieme a quello greco nella lotta alla povertà³⁹, si dotava di una misura strutturale: sotto il governo di centro-sinistra di Paolo Gentiloni il d.lgs. n. 147/2017 introduceva il reddito di inclusione (REI), definito come «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale» (art. 2), finanziata con risorse statali ed erogata dall'INPS. Nonostante la materia dell'assistenza sociale rientri nel novero delle materie di competenza regionale, vista l'esegesi letterale dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., l'introduzione del REI era costituzionalmente legittima: infatti, la misura costituiva il nucleo essenziale delle prestazioni fondamentali in materia di diritti sociali da assicurare su tutto il territorio nazionale, in sintonia con la giurisprudenza della Corte costituzionale che aveva ritenuto conforme alla carta fondamentale la *social card*⁴⁰.

Il cambio di compagine governativa, con la coalizione tra Lega Nord e Movimento Cinque Stelle, portava all'abrogazione del REI, sostituito dal reddito di cittadinanza (RDC) con il d.l. n. 28 gennaio 2019, n. 4 conv. in l. n. 26/2019: da un punto di vista testuale il lessema «reddito di cittadinanza» sembrava aver introdotto un reddito di base incondizionato, di cui sono titolari tutti i componenti della comunità politica per via dell'iscrizione formale all'ordinamento data dalla cittadinanza. Tuttavia, l'intervento lessicale era dettato più da ragioni di propaganda politica che da innovazioni contenutistiche rispetto al REI⁴¹: il RDC era sprovvisto, infatti, dei requisiti caratterizzanti il reddito di base, ovvero la duplice non condizionalità rispetto alla situazione economica e alla disponibilità al lavoro⁴², per come del resto risultante dai pochi modelli nazionali in cui è stato messo in pratica⁴³. Infatti, il RDC, al pari del REI, si caratterizzava per essere calcolato su una scala di equivalenza

³⁹ EUROPEAN PARLIAMENT, *Minimum income policies in EU Member States*, April 2017, 63.

⁴⁰ C. cost. 11 gennaio 2010, n. 10, in *GCost.*, 2010, 135 con nota di ANZON DEMMIG, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*: secondo la Corte la lettura sistematica degli artt. 2, 3, 38 e 117 Cost. permette di ricondurre tra i «diritti sociali», di cui deve farsi carico il legislatore nazionale, il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno (in particolare, alimentare) e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Pertanto, la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato, che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli.

⁴¹ VALENTE, *Contrasto alla povertà e promozione del lavoro tra nuovi propositi e vecchi vizi*, in *DRI*, 2018, 4, 1083.

⁴² DEL BÒ, *Reddito di cittadinanza italiano e reddito di cittadinanza correttamente inteso. Chiarimenti concettuali e riflessioni etiche*, in GRECO (a cura di), op. cit., 93; in senso conforme LASSANDARI, *Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza*, in *VTDL*, 2022, fascicolo straordinario, 138-139.

⁴³ Nello scenario comparato le esperienze più significative di reddito di base sono quelle dell'Alaska, della Finlandia e dell'Irlanda. In Alaska la prestazione è finanziata da un fondo che gestisce le rendite petrolifere ed eroga ai cittadini un assegno su base periodica che è funzione della rendita del fondo stesso. La Finlandia, invece, ha introdotto su base sperimentale il reddito minimo tra il 2017 e il 2018: il progetto era destinato a un target ristretto di 2000 adulti disoccupati tra i 25 e i 58 anni che ricevevano al mese un sussidio incondizionato di 560 euro. In Irlanda, infine, dal 2021 al 2025 un progetto pilota ha erogato a 2000 artisti un reddito di base di 325 euro a settimana per tre anni, scegliendo per sorteggio chi avrebbe dovuto beneficiare della misura. In dottrina cfr. DEL BÒ, *Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico sul dibattito e qualche considerazione sulla giustificabilità morale*, in *RDSS*, 2018, 4, 711-712; MURTO, *Finnish basic income experiment and the simultaneous discussions of the employment rate and continuous learning*, in GRECO (a cura di), op. cit., 188-191; BASIC INCOME NETWORK ITALIA, *Irlanda: 325 euro a settimana. Il reddito di base incondizionato per gli artisti irlandesi*, in *www.bin-italia.org*, 19 gennaio 2023.

frutto di vari parametri (componenti del nucleo familiare, prole entro un determinato massimale, ulteriore incremento nel caso in cui il nucleo familiare risieda in abitazioni in locazione) in grado di fornire una maggiore protezione alle famiglie più numerose entro soglie economiche massime e minime⁴⁴: veniva seguito un approccio che affonda le proprie radici nella legislazione degli anni '80 e che ancora oggi consente di determinare in concreto le disagiate condizioni economiche e il programma di attribuzione delle misure assistenziali *ex art.* 38, comma 1, Cost.⁴⁵. Ulteriore tratto caratterizzante era l'articolato meccanismo di condizionalità, ben più analitico rispetto a quello del REI⁴⁶, che vedeva il coinvolgimento di una pluralità di pubbliche amministrazioni⁴⁷ per concretizzarsi in vari strumenti⁴⁸. Conseguenza ultima di tutto l'articolato meccanismo era il forte apparato sanzionatorio civilistico, amministrativistico e penalistico in caso di violazione degli obblighi di legge da parte anche di uno solo dei soggetti ricompresi nel nucleo beneficiario della provvidenza, all'insegna di una logica punitiva che guarda(va) con sospetto chi è povero e vive ai margini della società.

Semmai, le differenze tra REI e RDC erano meramente quantitative, la più importante delle quali era l'ammontare degli importi⁴⁹: se l'assegno mensile del REI era pari a 300 euro, quello del RDC era pari a 780 euro per i nuclei familiari composti da un solo individuo. Da un punto di vista qualitativo, il RDC non è di certo stato una panacea nella lotta alla povertà, ma ne ha contenuto il dilagare⁵⁰. Semmai, si è rilevato largamente insufficiente sul versante delle politiche attive del lavoro, visto il *lock-down* pandemico e i deficit cronici dei centri per l'impiego; oltre che per ragioni strettamente economiche: la scarsa domanda di lavoro, specie nel Mezzogiorno, dove si concentrava la maggior parte dei beneficiari, ed aliquote marginali effettive che non incoraggiavano l'offerta di lavoro, posto che nella maggioranza dei casi vi sarebbe stata una proporzionalità diretta tra aumento del reddito da lavoro e decremento del sussidio⁵¹.

⁴⁴ BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali: dialogo virtuoso o interferenze?*, in *RGL*, 2021, I, 400.

⁴⁵ SANDULLI, *Disagiate condizioni economiche e sicurezza sociale*, in *DL*, 1989, I, 295 e 302.

⁴⁶ FORLIVESI, *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un'interazione possibile?*, in *RDSS*, 2018, 4, 727, che sottolinea la genericità delle prescrizioni in materia di presa in carico e di attivazione dei centri per l'impiego.

⁴⁷ Vista la duplice caratterizzazione – assistenziale e di politica attiva del lavoro – i soggetti pubblici coinvolti nel RDC erano gli operatori dei Centri per l'impiego, i servizi sociali dei Comuni, le Regioni, l'ANPAL, il Ministero del lavoro, la Guardia di Finanza, l'Agenzia delle entrate, l'INPS.

⁴⁸ Patto per il lavoro, Patto per l'inclusione sociale, assegno di ricollocazione, incentivi all'assunzione.

⁴⁹ BUOSO, *La condizionalità al lavoro nell'emergenza sanitaria*, in *LD*, 2021, 3-4, 605; D'ONGHIA, *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza (prima, durante e dopo la pandemia)*, in GRECO (a cura di), cit., 130.

⁵⁰ PESENTI, *Il reddito di cittadinanza come risposta alla povertà: qualche valutazione sui risultati dell'applicazione*, in *RGL*, 2021, I, 364-365: la platea di destinatari del RDC ha registrato una forte crescita, passando da 1.107.405 beneficiari nel 2019 a 1.575.132 nel 2020 con un valore medio dell'assegno di 548,52 euro a livello nazionale.

⁵¹ BOVINI, DICARLO, TOMASI, *La revisione delle misure di contrasto alla povertà in Italia*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, n. 820, Banca d'Italia, 2023, 6.

4. Gli attuali strumenti di tutela contro la povertà: requisiti di accesso, monitoraggio, meccanismi sanzionatori. Ovvero, una corsa ad ostacoli

Il passaggio dalla 'Grosse Koalition' guidata da Mario Draghi all'attuale governo di destra di Giorgia Meloni ha portato ad un'ulteriore revisione delle misure di contrasto alla povertà: il d.l. n. 48/2023 conv. in l. n. 85/2023, cd. decreto lavoro, dal gennaio 2024 ha abolito il RDC, sostituito dall'Assegno di inclusione (ADI) e dal Supporto per la formazione e il lavoro (SFL). Nel mantenere il modello della condizionalità, il legislatore opera una bipartizione tra misure volte alla lotta contro la povertà in senso stretto, cui si accompagnano eventuali interventi di politica attiva del lavoro, e misure esclusivamente di politica attiva del lavoro⁵². In particolare, l'ADI viene definito come «misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro» (art. 1). Invece, il SFL costituisce una «misura di attivazione al lavoro, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate» (art. 12). Già dalle definizioni risulta come la riforma del 2023 distingue tra nuclei familiari di cui si presuppone la scarsa o non occupabilità, destinatari di una protezione rafforzata (ADI), e quelli occupabili da raggiungere tramite il sistema di politiche attive del lavoro (SFL)⁵³.

Per quanto concerne l'ADI, si è in presenza di un'integrazione del reddito familiare sino a 500 euro mensili, cui si aggiunge un eventuale contributo per il canone di locazione, ottenuto sulla base di una scala di equivalenza i cui parametri sono costituiti dal numero e dalle qualità degli appartenenti al nucleo familiare, in modo pressoché analogo al RDC⁵⁴, ma con importi più ridotti⁵⁵. Come il RDC, l'ADI non configura una misura strutturale, poiché è erogato per diciotto mesi e può essere rinnovato per ulteriori dodici mesi, previa sospensione di un mese. Al di là dei tecnicismi su scala di equivalenza, meccanismi di cal-

⁵² SIGILLÒ MASSARA, *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione. Prime osservazioni sulle nuove misure di inclusione sociale e lavorativa*, in *MGL*, 2023, 2, 379.

⁵³ SARTORI, *Misure di inclusione sociale e lavorativa dopo il reddito di cittadinanza. Back to the future or to the past?*, in *RDSS*, 2023, 4, 744.

⁵⁴ Art. 2, comma 2, lett. b) d.l. n. 48/2023: per potere beneficiare dell'ADI il nucleo familiare deve possedere un ISEE non eccedente i 9.360 euro; un reddito che non sfiori i 6.000 euro annui, da moltiplicare per la scala di equivalenza, da elevare sino a 7.560 euro per anno, se tutti i componenti hanno un'età anagrafica pari o superiore a 67 anni, o i componenti di età inferiore sono tutti disabili; un patrimonio di beni immobili non superiore a 6.000 euro, tranne che per la casa di abitazione (il cui valore IMU non deve pur sempre eccedere i 150.000 euro); un patrimonio mobiliare ai fini ISEE non superiore a 6.000 euro; delle limitazioni ulteriori attengono al godimento di beni durevoli (ad es., nessun componente del nucleo familiare deve essere intestatario a qualunque titolo o avere la disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto o di aeromobili di ogni genere).

⁵⁵ Secondo i dati Inps aggiornati al dicembre 2025, l'importo medio mensile dell'ADI è pari a 685 euro: INPS, *Osservatorio statistico. Assegno d'Inclusione e Supporto Formazione Lavoro*, tavola 1.10, 3 febbraio 2026, in www.inps.it.

colo, durata e ammontare, con l'ADI l'ordinamento italiano non è più dotato di un reddito minimo garantito destinato a tutte le famiglie e gli individui in condizioni di povertà, ponendosi fuori dalla prassi europea frutto del metodo aperto di coordinamento e tornando alla normativa anteriore al REI⁵⁶. In particolare, l'ADI è erogato soltanto a quei nuclei familiari che al loro interno accolgono figli minori, anziani e disabili: la platea dei beneficiari è sensibilmente ridotta, passandosi dall'universalismo selettivo a quello 'iper-selettivo'.

L'ideologia della riforma non è soltanto quella dell'economia neoliberale di contenere la spesa in materia di welfare, poiché riflette anche una concezione etico-politica della famiglia e dei bisogni primari della persona decisamente conservatrice: si presuppone, cioè, che la povertà sia assente tra i *single* e in quelle formazioni sociali senza prole. O che, comunque, non è meritevole di intervento pubblico. Un correttivo del tutto limitato e criptico, inserito in sede di conversione del d.l., è costituito dai «componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione» (art. 2, comma 1).

Nell'ADI la condizionalità ha una dimensione puramente formale, in quanto i beneficiari occupabili sono chiamati a prendere parte a non meglio precisati progetti di inclusione sociale e lavorativa, la cui portata è contenuta posto che l'assegno è erogato a nuclei familiari in cui siano presenti anziani, minori e disabili.

L'ottenimento e la corresponsione del beneficio sono una vera e propria corsa ad ostacoli che richiamano «Io Daniel Blake» di Ken Loach, se si considerano la scansione del procedimento amministrativo ed i soggetti coinvolti, con un'ulteriore torsione burocratica rispetto a REI e RDC: nonostante l'ADI sia destinato a persone non occupabili, tutti i componenti del nucleo beneficiario debbono stipulare il Patto di attivazione digitale, *conditio sine qua non* per fruire del sussidio (artt. 4 e 6). Il beneficio economico decorre dal mese successivo a quello della sottoscrizione del patto di attivazione digitale da parte del richiedente; i beneficiari dell'assegno debbono peraltro aderire a un percorso di inclusione socio-lavorativa predisposto dagli operatori dei servizi sociali del comune o dell'ambito territoriale sociale; tutti i componenti maggiorenni del nucleo, che esercitano la responsabilità genitoriale, sono tenuti a partecipare ai programmi socio-lavorativi, a condizione di non essere occupati e non frequentare un regolare corso di studi. I componenti attivabili al lavoro, nei successivi sessanta giorni alla sottoscrizione del Patto di attivazione digitale, debbono presentarsi presso i Centri per l'impiego per stipulare il Patto di servizio, da cui discende l'obbligo di prender parte a tutte le misure formative, di lavoro e politica attiva individuate, compresi gli eventuali percorsi formativi di GOL (art. 6, commi 3 e 4).

Tutto l'*iter* che presiede all'erogazione del beneficio e al monitoraggio si caratterizza per l'adesione incondizionata del legislatore alle tecnologie informatiche, dimenticando che la

⁵⁶ BRONZINI, *La controriforma del reddito di cittadinanza*, op. cit., 24; CAROLI CASAVOLA, *Il congedo del Reddito di cittadinanza e il passaggio al Welfare condizionale*, in *GDA*, 2023, 5, 617; SIGILLÒ MASSARA, op. cit., 380.

povertà materiale può andare di pari passo con forme di analfabetismo (o quasi) digitale: infatti, presso il Ministero del lavoro viene istituito il Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL), che consente l'interoperabilità di tutte le piattaforme digitali dei soggetti accreditati a perseguire le finalità assistenziali. E che soprattutto permette ai beneficiari dell'ADI di accedere a informazioni su proposte di lavoro, corsi di formazione, tirocini di orientamento e formazione, e a tutte le attività contenute nel patto di servizio personalizzato e nel patto per l'inclusione (art. 5). Non poteva mancare la clausola di invarianza finanziaria e delle risorse umane, con buona pace dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Il sistema di tutela contro la povertà, se dal punto di vista strutturale è estremamente burocratizzato, dal punto di vista finalistico è espressione di un *workfare* decisamente autoritario⁵⁷, che guarda al beneficiario della misura con fastidio: se tutta la retorica delle *capabilities* è incentrata sullo sviluppo della persona a partire da competenze e attitudini possedute anche solo parzialmente, l'ADI ne è l'esatto contrario, se comparato col non certo '*liberal*' RDC. Infatti, secondo il d.l. n. 4/2019 il beneficiario del RDC era tenuto ad accettare un'offerta di lavoro «congrua» ai sensi dell'art. 25 d.lgs. n. 150/2015. Nell'ottica di tutelare la dignità della persona sul versante del diritto fondamentale al lavoro, l'offerta era ritenuta congrua solo se compatibile con esperienze e competenze maturate e, proprio per i percettori di RDC, se la retribuzione non era inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi siglati dai sindacati comparativamente più rappresentativi; in caso di rapporto di lavoro a tempo pieno o con un orario di lavoro non inferiore al 60 per cento dell'orario a tempo pieno previsto nei medesimi contratti collettivi; e, infine, nel caso di rapporto di lavoro a tempo indeterminato oppure determinato o di somministrazione, se di durata non inferiore a tre mesi⁵⁸. Tanto premesso, il d.l. n. 4/2019 graduava la congruità dell'offerta sulla base di parametri temporali, geografici e soggettivi (art. 4): nel caso di prima offerta, il soggetto era tenuto ad accettarla se entro ottanta chilometri di distanza dalla residenza o se comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici; ovvero, ovunque collocata nel territorio italiano in caso di seconda offerta⁵⁹. Nel caso in cui nel nucleo familiare erano presenti disabili, l'offerta successiva alla prima era congrua se non eccedente i cento chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario. I parametri odierni che legano il godimento del beneficio all'accettazione di un'offerta sono ben più draconiani già da un punto di vista lessicale, posto che nel dettato normativo scompare qualsiasi riferimento alla congruità⁶⁰: l'offerta 'irrinunciabile' oggi può essere

⁵⁷ In senso conforme BRONZINI, *Welfare ed autoregolazione sociale nella transizione digitale*, in BELLAVISTA, BONARDI, CARABELLI (a cura di), *La democrazia sociale: nuovi rischi nella trasformazione globale*, in *RGL Quaderno*, 2025, 11-12, Futura, 92.

⁵⁸ Art. 25, comma 1, lett. d-bis), d.lgs. n. 150/2015, per come modificato dall'art. 1, comma 81, lett. b) l. n. 234/2021.

⁵⁹ In caso di rinnovo del RDC veniva considerata congrua l'offerta ovunque collocata nel territorio italiano anche nel caso in cui fosse stata la prima.

⁶⁰ CAFFIO, *Povertà, reddito e occupazione*, Adapt University Press, 2023, 219.

anche a termine, in somministrazione e part-time, in tale ultima circostanza non inferiore al sessanta per cento dell'orario a tempo pieno (art. 9 d.l. n. 48/2023); e la retribuzione non deve essere inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi siglati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. Nel caso di contratto a tempo indeterminato, l'offerta va accettata senza limiti di distanza su tutto il territorio nazionale⁶¹; nell'ipotesi di lavoro a termine, la sede di servizio non deve distare più di ottanta chilometri dal domicilio del soggetto o essere raggiungibile in non oltre centoventi minuti coi mezzi di trasporto pubblico.

Il sistema è, in ultima analisi, imperniato su ricatto e coercizione: in assenza di una legge sul salario minimo legale, e con retribuzioni davvero basse anche in ccnl siglati dai sindacati confederali, per continuare a percepire l'ADI il beneficiario dovrebbe accettare una qualunque offerta a tempo indeterminato su tutto il territorio nazionale, magari spostandosi da Lampedusa a Bolzano. Ammesso e non concesso che i centri per l'impiego delle varie regioni comunichino effettivamente tra di loro, e le aziende, anche a basso valore aggiunto, abbiano un qualche interesse ad avvalersi di manodopera scarsamente o per nulla qualificata che proviene da aree depresse del Paese.

Si è detto che la riforma del 2023 ha distinto le misure di tutela contro la povertà da quelle di politica attiva del lavoro, che sono racchiuse nel SFL: a differenza dell'ADI, la misura è destinata non al nucleo familiare, ma agli individui di età tra diciotto e cinquantanove anni, e si risolve in un contributo di 500 euro mensili per dodici mesi⁶² (non rinnovabili) se il percettore prende parte a «progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate» (art. 12). Tra ADI e SFL, in ogni caso, non sussiste incompatibilità assoluta, posto che il SFL può essere usufruito da quei nuclei percettori dell'ADI stesso che prendano parte ai progetti anzidetti, a condizione di non essere «calcolati nella scala di equivalenza».

La gravità di fondo è che un soggetto che versi in condizioni disagiate, per il sol fatto di avere meno di 60 anni di età, non avere figli minori o disabili a carico, non può beneficiare di nessuna forma di reddito minimo garantito, ma di un importo di dimensioni davvero modeste ben al di sotto della soglia di povertà⁶³. Non è infatti casuale l'esiguo numero dei

⁶¹ Nel caso di nuclei familiari con figli di età inferiore ai quattordici anni, ed anche se i genitori sono legalmente separati, l'offerta va accettata se il luogo di lavoro non eccede la distanza di ottanta chilometri dal domicilio del soggetto o comunque è raggiungibile nel limite massimo di centoventi minuti con i mezzi di trasporto pubblico: art. 9, comma 1, lett. d) d.l. n. 48/2023.

⁶² La legge di bilancio per il 2025 ha elevato l'importo del SFL dagli originari 350 euro agli attuali 500 euro (art. 1, comma 198, l. n. 207/2024).

⁶³ SEGHEZZI, *Politiche per il lavoro e politiche per la povertà nel d.l. 48/2023, quale visione? (capo I, d.l. n. 48/2023)*, in DAGNINO, C. GAROFALO, PICCO, RAUSEI (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro"*, Adapt Labour

percettori del SFL che, secondo i dati dell'INPS, in un paese dalla povertà dilagante non supera le 90.000 persone al mese⁶⁴.

La misura non è solo inadeguata, ma anche irragionevole⁶⁵: il SFL si rivolge infatti a persone potenzialmente più indigenti, in quanto l'ISEE familiare richiesto è inferiore a quello per l'ottenimento dell'ADI⁶⁶. Come se non bastasse, non è detto che il SFL si risolva in un effettivo strumento di creazione e/o rafforzamento di competenze che consentano un rapido inserimento nel mercato del lavoro: infatti, il richiedente deve stipulare un apposito patto di servizio personalizzato dimostrando in via documentale di essersi rivolto ad almeno tre agenzie per il lavoro o enti autorizzati all'attività di intermediazione ex d.lgs. 276/2003 quale misura di attivazione al lavoro (art. 12, comma 5). Orbene, il beneficiario potrebbe essere tentato di aderire a qualsiasi progetto formativo pur di ricevere l'indennità di partecipazione.

Gli stretti meccanismi di condizionalità di ADI e SFL vanno di pari passo con quelli sanzionatori⁶⁷, che di certo rafforzano la dimensione coercitiva delle misure di lotta alla povertà succedutesi dal 2017 ad oggi, oltre che le forme di stigmatizzazione ed etichettatura dei poveri. L'intero nucleo familiare decade dal beneficio per una congerie di illeciti, molti dei quali bagatellari: basta che anche solo uno dei componenti non compaia presso i servizi sociali o i servizi per il lavoro senza addurre un giustificato motivo; non stipuli uno dei due patti (eccezion fatta per le ipotesi di esonero); non prenda parte ai programmi formativi di cui al Patto di servizio o non rispetti gli obblighi pattuiti coi servizi sociali; non accetti l'offerta di lavoro; e, per quanto concerne i componenti minorenni, non sia stato documentato l'obbligo di istruzione nell'ambito del patto di inclusione, a riprova dell'attenzione del legislatore al profilo strettamente scolastico della più ampia povertà educativa⁶⁸. Non c'è nessun meccanismo di gradualità della sanzione amministrativa, che si risolve sempre nel-

Studies, e-Book n. 99, 2023, 114.

⁶⁴ In particolare, nell'ottobre 2025 i percettori di SFL erano 79.973, nel novembre 2025 85.354, e nel dicembre 2025 84.815: INPS, op. cit., tavola 2.2.

⁶⁵ DE MICHIEL, *Le misure di contrasto alla povertà nel c.d. decreto lavoro (commento agli artt. 1-13, d.l. 4 maggio 2023, n. 48, conv. con modif. dalla l. 3 luglio 2023, n. 85)*, in *LDE*, 2024, 1, 16.

⁶⁶ L'ISEE familiare non deve essere superiore a 6.000 euro annui da moltiplicare per il corrispondente parametro della scala di equivalenza.

⁶⁷ GRAGNOLI, op. cit., 917; TASCHINI, *La condizionalità nelle nuove misure di sostegno al reddito*, in *Prisma Economia Società Lavoro*, 2023, 1-2, 73; VALENTE, *Reddito di cittadinanza e politiche attive per il lavoro, oggi*, in *RGL*, 2021, I, 383: sino alla riforma del RDC del 2021, stipulare il patto per il lavoro e il patto per l'inclusione sociale (art. 6 d.l. n. 4/2019) era obbligatorio e, per ogni mancata presentazione alle convocazioni apposite, era prevista una sanzione progressiva sino alla decadenza dal beneficio.

⁶⁸ BIONDI DAL MONTE, *Contrastare la povertà educativa: strategie di intervento in chiave interculturale*, in *www.federalismi.it*, 30 gennaio 2026, 236.

la decadenza, analogamente alla disciplina del RDC dopo la riforma del governo Draghi del 2021 per rispondere alle sollecitazioni di parte dell'allora maggioranza di governo⁶⁹. Non è meno ampio il ventaglio delle sanzioni penali, che si applicano, ad esempio, in caso di dichiarazioni mendaci, di esibizione di documentazione falsa, di omessa comunicazione della variazione reddituale rilevante ai fini del mantenimento del beneficio. Vi è poi la pena accessoria dell'immediata revoca del beneficio stesso con efficacia retroattiva, ed obbligo di restituzione di quanto percepito, in caso, ad es., di sentenza di condanna in via definitiva per un delitto non colposo che comporti l'applicazione di una pena non inferiore ad un anno di reclusione: è questa la novità più saliente rispetto al RDC in cui vi era una elencazione tassativa delle fattispecie incriminatrici cui conseguiva il venir meno della provvidenza⁷⁰ (art. 8).

5. Povertà e migranti: la residenza qualificata come fattore di discriminazione

Ulteriore filo conduttore che accomuna le misure succedutesi dal 2017 ad oggi – REI, RDC, ADI, SFL – è la natura discriminatoria: all'insegna di una vera e propria eterogenesi dei fini, strumenti la cui *ratio* dovrebbe essere l'emancipazione della persona, di fatto creano ulteriori barriere all'interno della vasta fenomenologia della povertà. Sulla scorta di una tecnica legislativa consolidata sin dagli albori degli anni 2000⁷¹ e tarata sulla disparità più che sull'eguaglianza⁷², l'erogazione del benefit è subordinata non solo al duplice presupposto oggettivo della prova dei mezzi e della condizionalità, ma a quello soggettivo della residenza qualificata sul territorio nazionale.

In particolare, il REI veniva accordato a cittadini italiani o dell'Unione o loro familiari titolari del diritto di soggiorno permanente, o cittadino extracomunitario con permesso di soggiorno UE di lungo periodo, residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento della presentazione della domanda (art. 3, comma 1, lett. a e b d.lgs. n. 147/2017). Del reddito di cittadinanza potevano beneficiare le medesime categorie a condizione di essere residenti in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata del beneficio, in modo

⁶⁹ SARTORI, *Misure di inclusione sociale e lavorativa dopo il reddito di cittadinanza*, cit., 761.

⁷⁰ TASCHINI, op. cit., 82.

⁷¹ L'art. 80, comma 19, della legge finanziaria per il 2001 (l. n. 388/2000) riformò l'art. 41 d.lgs. n. 286/1998, che equiparava a tutti gli effetti i cittadini italiani e gli stranieri in possesso di carta di soggiorno di durata non inferiore all'anno. Nella prospettiva di salvaguardare l'equilibrio di bilancio, da allora le prestazioni assistenziali vengono spesso concesse ai migranti solo se titolari di permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo: quest'ultimo è accordato agli stranieri in possesso da almeno cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità e che soddisfano alcuni parametri di reddito ed abitativi.

⁷² CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Giappichelli, 2013, 249; RANIERI, *La tutela assistenziale dei migranti*, in CHIAROMONTE, FERRARA, RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, il Mulino, 2020, 256.

continuativo (art. 2, comma 1, lett. a nn. 1 e 2). Oggi, invece, la platea dei percettori dell'ADI è stata allargata, poiché vi rientrano anche quanti godano dello status di protezione internazionale ai sensi del d.lgs. n. 251/2007. Per quanto concerne i requisiti di residenza, tutti i percettori debbono soggiornare in Italia da almeno cinque anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo (art. 2, comma 2, lett. a nn. 1 e 2)⁷³.

Da un punto di vista della politica del diritto, maggioranze parlamentari dalla diversa estrazione ideologica hanno posto paletti di residenza significativi cui è subordinata l'erogazione della misura assistenziale, sia per ragioni di contenimento della spesa pubblica, sia per ragioni propagandistiche più o meno xenofobe che blandiscono l'elettorato conservatore. La circostanza che sia stato un governo di destra ad ammorbidire i requisiti non deve sorprendere: nel 2022 la Commissione europea aveva infatti intrapreso una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia vista l'incompatibilità dei requisiti di residenza qualificata del RDC col diritto dell'Unione⁷⁴.

Tuttavia, anche l'ADI cozza con la normativa europea sul welfare dei migranti, al contrario preoccupata di creare un modello di cittadinanza inclusiva e coesa, che respinge l'obiezione qualunquistica del turismo sociale e gli steccati identitari. Una simile misura si pone, innanzi tutto, in contrasto con il principio paritario di cui all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali⁷⁵, che esige che situazioni comparabili non siano trattate in modo diverso, a meno che le disparità di trattamento siano oggettivamente giustificate e proporzionate. Per quanto concerne il diritto derivato, l'esclusione dalla platea di beneficiari dell'ADI dei titolari di permesso unico di lavoro configura una discriminazione indiretta ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE⁷⁶, che li parifica ai cittadini europei per quanto concerne l'accesso a tutte quelle prestazioni di sicurezza sociale di cui al regolamento 883/2004/CE. Nel novero dei benefit per cui è prevista un'integrale parità rientrano le «prestazioni speciali in denaro non soggette a contribuzione come le tipologie di reddito minimo di sussistenza finanziate dalla fiscalità generale ...» (art. 70, par. 2) oltre che le «prestazioni familiari» (art. 3 par. 1 lett. j). Non vi è dubbio che l'ADI, quale misura assistenziale, sia a carico della fiscalità generale; peraltro, configura una misura di reddito minimo garantito, quale *subspecies* del «reddito minimo di sussistenza», di cui beneficia l'intero nucleo familiare.

⁷³ Va precisato che l'art. 4 d.l. n. 146/2025, convertito con modificazioni dalla l. n. 179/2025, ha esteso la platea dei beneficiari dell'ADI ai titolari di permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale *ex art.* 18 o in quanto vittime di violenza domestica *ex art.* 18bis d.lgs. n. 286/1998, anche in difetto dei requisiti di reddito e di residenza. La giurisprudenza di merito ha riconosciuto retroattivamente il diritto ad accedere all'ADI ad una cittadina egiziana in possesso del titolo di soggiorno di cui all'art. 18bis, in quanto una condizione di particolare bisogno e fragilità può legittimare il godimento della misura *ex tunc* in assenza di contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti: Trib. Torino, 3 febbraio 2026, in www.asgit.it.

⁷⁴ Nel 2022 la Commissione ha avviato la procedura di infrazione INFR(2022)4024 contro l'Italia poiché riteneva che il requisito della residenza qualificata sul territorio nazionale, previsto dalla legge per beneficiare del RDC, fosse in contrasto col diritto europeo della sicurezza sociale: cfr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_23_525.

⁷⁵ VERSCHEUREN, *Equal treatment as an instrument of integration. The CJEU's case law on social rights for third-country nationals under the EU migration directives*, in *EJSS*, 2023, 3, 245.

⁷⁶ BRONZINI, *La controriforma del reddito di cittadinanza*, cit., 25.

Tale tesi non può essere confutata facendo ricorso alla recente giurisprudenza della Corte costituzionale sul reddito di cittadinanza, che in un primo momento (v. *infra*) ha ritenuto compatibile con la carta fondamentale il requisito della residenza decennale⁷⁷. Secondo la Corte il reddito di cittadinanza non rientra nel novero dei bisogni primari dell'individuo vista la natura ibrida di misura contro l'esclusione sociale e di politica attiva del lavoro: il carattere proattivo all'inserimento nel mondo del lavoro giustificherebbe l'erogazione del beneficio soltanto a chi è in grado di dimostrare un solido radicamento territoriale nella comunità politica di riferimento. La massima della Corte, che offre una lettura minimalista del principio paritario⁷⁸, non è invocabile nel caso di specie posto che la 'controriforma' del 2023 ha superato l'ibridazione tra misure di tutela contro la povertà e di politica attiva del lavoro⁷⁹: come visto, la prima finalità è perseguita dall'ADI, la seconda dal SFL. Ad analoghe considerazioni di illegittimità si perviene alla luce di un'esegesi letterale dell'art. 12 lett. c) della direttiva del 2011, che sancisce il principio paritario tra *cives* e *non cives* relativamente a «istruzione e ... formazione professionale e i servizi di consulenza dei centri per l'impiego»: infatti, il SFL è stato istituito per «favorire l'attivazione nel mondo del lavoro delle persone a rischio di esclusione» attraverso un processo multisettoriale incentrato su formazione, riqualificazione e orientamento professionale (art. 12 d.l. n. 48/2023). In ultima analisi, ben potrebbe il giudice del lavoro disapplicare la normativa su ADI e SFL per contrasto con l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE posto che le provvidenze in esame non vengono riconosciute ai titolari di permesso unico di lavoro⁸⁰. Una strada alternativa potrebbe essere quella di rimettere la questione alla Corte di giustizia, facendo leva anche sulla recente pronuncia sul RDC⁸¹. I giudici di Lussemburgo hanno infatti applicato le

⁷⁷ C. cost. 25 gennaio 2022, n. 19, in *RDSS*, 2022, 1, 145; in senso conforme, C. cost. 26 maggio 2010, n. 187, in *RIDL*, 2010, II, 947 ss., con nota di CHIAROMONTE, *Stranieri e prestazioni assistenziali destinate al sostentamento della persona: sono illegittime le differenziazioni fondate sulla durata del soggiorno in Italia*. In senso conforme C. cost. 15 marzo 2019, n. 50, in *GCost*, 2019, 2, 750 con nota di BASCHERINI, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari, ma per l'assegno sociale ci vuole il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo*: la Consulta ha ritenuto legittimi i requisiti previsti per l'accesso all'assegno sociale, ovvero un'età minima di 67 anni, un reddito inferiore alla soglia legale, la titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo e, soprattutto, la residenza almeno decennale e continuativa in Italia.

⁷⁸ GARILLI, BOLOGNA, *Migranti e lotta alla povertà. La Corte costituzionale nega il reddito di cittadinanza ai titolari del permesso di soggiorno per ricerca di un'occupazione*, in *RDSS*, 2022, 1, 80.

⁷⁹ SARTORI, *Misure di inclusione sociale e lavorativa dopo il reddito di cittadinanza*, cit., 747; in senso dubitativo CAFFIO, *Il nuovo corso delle politiche di contrasto alla povertà: dalla legge di bilancio per il 2023 alla legge di conversione del c.d. "decreto lavoro"*, in *MGL*, 2023, 2, 215.

⁸⁰ Nella recente giurisprudenza App. Venezia, 18 febbraio 2026, in *www.asgi.it*: l'art. 40, comma 6, d.lgs. n. 286/1998, così come la l. reg. Veneto n. 39/2017 e il bando ERP del Comune di Treviso dell'11 gennaio 2023, nella parte in cui subordinano l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica al possesso di un permesso di soggiorno di durata almeno biennale, si pongono in diretto contrasto con il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 12, paragrafo 1, lett. g), della direttiva 2011/98/UE per i titolari di permesso unico lavoro.

⁸¹ C. giust., 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22, in *RDSS*, 2024, 4, 754 ss., con nota di CHIAROMONTE, *Il reddito di cittadinanza (per gli stranieri lungo soggiornanti) è morto, viva il reddito di cittadinanza! Note a margine di Corte giust. 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22*: la vicenda scaturisce non da un'azione giudiziaria innanzi alla magistratura del lavoro, ma da un'azione dell'Inps che chiedeva la restituzione di somme indebitamente corrisposte vista la falsa dichiarazione, da parte di migranti extracomunitari, del requisito della residenza decennale.

clausole non discriminatorie contenute nella direttiva 2003/109/CE alla disciplina del RDC, ed hanno ritenuto che il requisito decennale della residenza in Italia, cui era subordinata l'erogazione della misura, costituisse una violazione del principio paritario tra cittadini di uno Stato membro e stranieri lungosoggiornanti la cui concessione del permesso ha come presupposto la permanenza legale ed ininterrotta nel territorio di detto Stato (art. 4, par. 1). Nel caso dell'ADI, la discriminazione indiretta potrebbe essere sollevata alla luce della direttiva 2003/109/CE, in ragione del requisito ulteriore della residenza di due anni sul territorio nazionale; e, nella prospettiva della massima tutela dei soggetti in condizioni di povertà, facendo leva sull'art. 12 della direttiva 2011/98/UE in riferimento ai titolari di permesso unico di lavoro.

Alle medesime condizioni di illegittimità si perviene se il requisito della residenza qualificata viene interpretato sulla scorta della C.e.d.u. e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che integrano il parametro di costituzionalità *ex* art. 117, comma 1, Cost.: per come più volte ribadito dai giudici di Strasburgo⁸², l'art. 14 della C.e.d.u. vieta le discriminazioni fondate, tra l'altro, sull'origine nazionale e sancisce il diritto in condizione di parità ai trattamenti economici specie di chi versi in situazioni di bisogno. Tale opzione ermeneutica è resa possibile grazie a una lettura 'adeguatrice' dell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 sulla tutela della proprietà privata, in cui l'individualismo proprietario proietta la tutela dalle *res* al sistema di sicurezza sociale grazie al principio di parità di trattamento⁸³.

Quale ulteriore alternativa, il giudice potrebbe disapplicare la norma alla luce della Convenzione OIL n. 143/1975, che prevede un'integrale parità di trattamento in materia di sicurezza sociale tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio dello Stato ospitante. In particolare, la Convenzione, ratificata dall'Italia⁸⁴ e quindi parte integrante dell'ordinamento giuridico nazionale, sancisce l'impegno degli Stati a «formulare e ad adottare una politica nazionale diretta a promuovere e garantire, con metodi adatti alle circostanze e agli usi nazionali, la parità di opportunità di trattamento in materia di ... sicurezza sociale ... per le persone che, in quanto lavoratori migranti o familiari degli stessi, si trovino legalmente sul suo territorio» (art. 10).

Tanto premesso, il giudice dovrebbe cercare di fornire, alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost, una interpretazione conforme della normativa nazionale alla convenzione internazionale oggetto di ratifica, analogamente a quanto accade per il diritto dell'Unione; e, nel caso di impossibilità, sollevare questione di legittimità costituzionale alla luce del combinato disposto degli artt. 117, comma 1, Cost. e 10 della Convenzione 143/1975⁸⁵. In ogni

⁸² Cedu, 16 settembre 1996, *Gaygusuz c. Austria*, Reports 1996-IV; Cedu, 30 settembre 2003, *Koivua Porrez c. Francia*, n. 29137/2006; Cedu, 16 marzo 2010, *Carson ed altri c. Regno Unito*, n. 42184/2005; e, da ultimo, Cedu, 8 aprile 2014, *Dhabbi c. Italia*, cit.

⁸³ GARILLI, *La sicurezza sociale degli immigrati: alla ricerca della solidarietà perduta*, in *RDSS*, 2020, 2, 251-252.

⁸⁴ L. n. 158/1981 di autorizzazione alla ratifica della Convenzione OIL n. 143/1975.

⁸⁵ BORELLI, ORLANDINI, TUFO, *Le norme internazionali del lavoro nella giurisprudenza italiana*, Ufficio internazionale del

caso, in giurisprudenza non risulta nessun pronunciamento su ADI e SFL alla luce del diritto dell'Unione; e, men che mai, in virtù del diritto internazionale del lavoro vistane la scarsa conoscenza da parte degli operatori del diritto e la lettura restrittiva che attribuisce alle convenzioni OIL ratificate natura meramente programmatica⁸⁶.

Il requisito della residenza qualificata è parimenti censurabile se dalla prospettiva internazionale ci si sposta al dettato costituzionale, con particolare riguardo al principio di eguaglianza sostanziale *ex art. 3*, comma 2, Cost. inteso come libertà dal bisogno. La circostanza che il richiedente – al momento di presentazione della domanda – deve essere residente in Italia da almeno cinque anni di cui gli ultimi due in modo consecutivo, viola il principio di ragionevolezza. Infatti, viene imposta una differenziazione tra chi può vantare o meno una residenza prolungata nel territorio del tutto avulsa dallo stato di bisogno, senza considerare che «proprio chi versa in stato di bisogno si trasferisce da un luogo all'altro in cerca di opportunità di lavoro», per come di recente affermato dalla Corte costituzionale in materia di edilizia popolare sulla base di un consolidato indirizzo interpretativo⁸⁷. A ben vedere, parrebbe ritenere che, anche nel caso dell'ADI, conferire un peso eccessivo alla storicità della presenza rispetto all'effettivo bisogno, sminuisce la centralità di quest'ultimo nella concessione del beneficio. Certo, si potrebbe obiettare che i requisiti di residenza di ADI e SFL non sono così lunghi come in passato: si pensi alla recente sentenza della Corte costituzionale che, tornando sui propri passi e facendo leva sul principio di ragionevolezza, ha dichiarato incostituzionale il requisito della residenza decennale per poter fruire del RDC⁸⁸. Tuttavia, così argomentando si dimentica che l'unico limite – viste le cessioni di sovranità nazionale *ex art. 11* Cost. che integrano anche il principio di ragionevolezza – è costituito dal permesso unico di lavoro secondo quanto previsto dall'art. 12 dir. 2011/98/UE.

lavoro, 2024, 21-22. Tale tesi viene respinta dalla Corte costituzionale: C. cost. 30 luglio 2008, n. 306, in *GCost.*, 2008, 4, 3324, secondo cui dalle convenzioni non nascono posizioni giuridiche direttamente tutelabili per i singoli.

⁸⁶ Cass., 13 novembre 2006, n. 24170, in *GC Mass.*, 2006, 11: secondo la Cassazione è legittimo limitare parzialmente l'accesso ai concorsi pubblici ai soli cittadini italiani, non potendo invocarsi l'art. 10 della Convenzione n. 143/1975, norma di carattere programmatico i cui principi andrebbero concretizzati o in legge diversa da quella di ratifica, o dalla contrattazione collettiva; in senso conforme cfr. Cass., 6 febbraio 1999, n. 1062, in *Dir. maritt.*, 2001, 695, che nega il carattere *self-executing* delle convenzioni OIL oggetto di ratifica.

⁸⁷ Di recente C. cost. 8 gennaio 2026, n. 1, in *www.giurcost.org*: la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'Allegato B, lettera c-1), alla legge della Regione Toscana n. 2/2019, richiamato dall'articolo 10 della stessa legge, che attribuiva punteggi crescenti in graduatoria per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), in base alla durata della residenza o dell'attività lavorativa sul territorio; C. cost. 2 luglio 2024, n. 147, in *GCost.*, 2024, 4, 1536: la Corte ha dichiarato incostituzionale il requisito di cinque anni di residenza o attività lavorativa nella Regione Piemonte e di tre anni nell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socioassistenziali per l'accesso all'edilizia sociale; C. cost. 29 gennaio 2021, n. 9, *ivi*, 2021, 1, 77 con riferimento a una legge della Regione Abruzzo che graduava i punteggi per l'edilizia residenziale pubblica in funzione dell'anzianità di residenza nel territorio regionale. In senso conforme, nella giurisprudenza di merito, App. Venezia, 21 gennaio 2026, in *www.asgi.it*; Trib. Padova, 2 gennaio 2025, *ivi*; Trib. Milano, ord. 28 giugno 2023, *ivi*: il giudice ha dichiarato discriminatoria la delibera della Giunta della Regione Lombardia, che prevedeva il requisito della residenza quinquennale sul territorio della regione per accedere al bonus assistenti familiari previsto per le famiglie con presenza di persone fragili.

⁸⁸ C. cost. 20 marzo 2025, n. 31, in *GDir.*, 2025, 12 e in *RDSS.*, 2026, 1, 105, con nota di PISTORE, *Ancora sul requisito di residenza decennale per l'accesso al reddito di cittadinanza.*

De jure condendo, nella prospettiva di contemperare ragionevolmente il principio paritario e la sostenibilità delle finanze pubbliche, si potrebbe subordinare l'erogazione di ADI e SFL ai requisiti molto meno stringenti previsti per l'assegno unico e universale per i figli a carico, che alzano di poco l'asticella di cui alla direttiva 2011/98/UE: il richiedente deve essere infatti titolare di permesso unico di lavoro superiore a sei mesi ed essere o essere stato residente in Italia per almeno due anni, anche non continuativi⁸⁹.

Infine, non va dimenticato che il requisito della residenza qualificata ha un'ulteriore proiezione discriminatoria, che non necessariamente interessa i migranti extracomunitari, ma tutti i 'senza dimora' sprovvisti di residenza anagrafica: per ovviare a ciò, dal 1992 molti Comuni hanno istituito la 'residenza fittizia' rilasciando un documento di identità che permette il godimento delle prestazioni assistenziali che presuppongono la residenza⁹⁰.

6. Conclusioni. Oltre la *vulgata* dell'universalismo selettivo: l'Europa, il reddito di base, le politiche economiche integrate

Dall'analisi svolta risulta che nel sistema giuridico italiano la lotta alla povertà ha una dimensione prevalentemente assistenziale, in quanto si risolve in trasferimenti monetari nei confronti dei nuclei familiari più bisognosi: prima vi sono stati il REI e il RDC, imperniati sull'universalismo selettivo e sull'ibridazione tra assistenza sociale e politiche attive del lavoro. Entrambi, al di là del *nomen juris*, rappresentavano forme di reddito minimo garantito basate sulla prova dei mezzi e su un rigido meccanismo di condizionalità⁹¹, oltre che su discriminazioni indirette nei confronti dei cittadini extracomunitari in possesso di un titolo legale di soggiorno, visto il requisito della residenza qualificata sul territorio nazionale.

L'ADI costituisce un peggioramento indubbio di un quadro normativo di per sé limitante nella lotta per la libertà dal bisogno, in quanto distingue al suo interno le manifestazioni di povertà meritevoli di tutela: al netto degli importi più bassi rispetto al RDC, infatti, è destinato soltanto ai nuclei familiari al cui interno vi siano anziani, disabili e minori. Ne restano esclusi single e famiglie senza figli, che al massimo possono optare per il SFL quale misura di politica attiva del lavoro: la dicotomia ADI-SFL è manifestamente irragionevole *ex art. 3*, comma 2, Cost. poiché, a parità di bisogno da tutelare, la risposta dell'ordinamento è diversa.

⁸⁹ Art. 3 d.lgs. n. 230/2021.

⁹⁰ MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi del lavoro*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 402/2019, 6.

⁹¹ Unica eccezione al modello dell'universalismo selettivo, peraltro circoscritta ad un breve arco temporale, era rappresentata dal Reddito di emergenza (REM): il REM, istituito con d.l. n. 34/2020, costituiva un «sostegno al reddito straordinario» per i «nuclei familiari in condizioni di necessità economica in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», ed era una prestazione monetaria temporanea dall'ammontare variabile tra 400 e 800 euro mensili a beneficio del nucleo familiare, per cui non veniva richiesta alcuna controprestazione. In dottrina cfr. D'ONGHIA, *op. cit.*, 139-141.

Sarebbe tuttavia miope relegare l'analisi giuridica degli strumenti di tutela contro la povertà alla semplice dimensione assistenziale e, tutt'al più, alle politiche attive del lavoro. Soffermarsi esclusivamente su tali aspetti presuppone che non vi siano altre strategie di intervento e, dunque, una condivisione ideologica dell'endiadi reddito minimo garantito-*workfare*. La Costituzione, al contrario, contiene un programma di emancipazione della persona che declina in modo più profondo i principi di solidarietà ed eguaglianza: già nel 1948 la povertà è vista come fenomeno multidimensionale, che presuppone l'assenza o l'insufficienza di reddito ma anche la necessità di cure mediche, e i diritti alla casa e all'istruzione. La Repubblica «garantisce cure gratuite agli indigenti» (art. 32, comma 1, Cost.), il diritto per i capaci e i meritevoli di «raggiungere i gradi più alti degli studi» tramite borse di studio (art. 34, commi 3 e 4, Cost.), può intervenire per via legislativa in materia di proprietà «allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti» (art. 42, comma 2, Cost.), «favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione» (art. 47, comma 2, Cost.). Non va sottaciuta la questione salariale: se il lavoro non è una merce, nello spirito della Dichiarazione di Filadelfia del 1944, la giusta retribuzione va al di là dello scambio secco prestazione-controprestazione dovendo essere «sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa» (art. 36, comma 1, Cost.). Se il piano dell'analisi viene spostato dalla Costituzione formale a quella materiale, la libertà dal bisogno è integralmente (o quasi) rimessa agli strumenti di reddito minimo garantito: la proposta delle opposizioni di salario minimo legale – che nelle precedenti legislature non hanno brillato nella lotta per il diritto a una giusta retribuzione – è naufragata in Parlamento; i tagli alla sanità e all'istruzione sono sotto gli occhi di tutti; e di piani-casa come quello Fanfani del 1949-1963 non se ne vede nemmeno l'ombra.

In uno scenario economico integrato, le politiche economiche contro l'esclusione sociale, in attuazione dei principi costituzionali, non possono poi prescindere dall'ordinamento europeo e, più in generale, da un discorso critico sulla stessa nozione di Europa e di cittadinanza europea. Quando ancora la barbarie nazifascista imperversava in Europa, Ernesto Rossi e Altiero Spinelli immaginarono un'Europa federale costruita su solidarietà e redistribuzione della ricchezza come antidoto alle dittature e alle guerre. Nel Manifesto di Ventotene del 1941 scrissero che «La solidarietà umana verso coloro che riescono soccombenti nella lotta economica, non dovrà, per ciò, manifestarsi con le forme caritative sempre avvilenti e produttrici degli stessi mali alle cui conseguenze cercano di riparare, ma con una serie di provvidenze che garantiscano incondizionatamente a tutti, possano o non possano lavorare, un tenore di vita decente, senza ridurre lo stimolo al lavoro e al risparmio. Così nessuno sarà più costretto dalla miseria ad accettare contratti di lavoro iugulatori»⁹².

⁹² SPINELLI, ROSSI, *Il Manifesto di Ventotene*, I quaderni di Ventotene-Istituto di Studi federalisti Altiero Spinelli, 1994, 36.

L'Europa istituzionale venuta fuori dal secondo conflitto mondiale ha invece privilegiato la dimensione economica del libero scambio⁹³, arrivando all'introduzione di una moneta unica senza che vi sia un'Europa politica. L'ideologia ordoliberalista ha fatto sì che non nascesse mai una federazione europea, per di più sociale, tant'è che l'Unione non può intervenire in materia di retribuzione, sciopero, serrata e libertà sindacale (art. 153, par. 5, TFUE). Pur con tutti i passi in avanti degli ultimi anni (le direttive su trasparenza, salari minimi adeguati, diritti dei lavoratori su piattaforma, parità salariale) non esistono, allo stato attuale, una retribuzione europea o un sussidio europeo di disoccupazione. Con questo, però, non si vuole sostenere che siano astrattamente impossibili strategie europee di lotta contro la libertà dal bisogno, più ambiziose del metodo aperto di coordinamento poi sfociato nei modelli nazionali di reddito minimo garantito. Si potrebbe ipotizzare un reddito di base europeo⁹⁴, attribuito in modo incondizionato a tutti i cittadini dell'Unione e a quanti vi risiedono legalmente, o anche sotto la forma del reddito minimo subordinato alla sola prova dei mezzi. Anche di importi bassi, di non più di duecento/duecentocinquanta euro mensili, che non sono molto inferiori ai salari minimi di alcuni paesi⁹⁵. Certo, si dovrebbe intervenire sul punto alla luce di una specifica attribuzione di competenza nei trattati oltre che aumentare in modo considerevole il bilancio dell'Unione. Varie sono le difficoltà: tra tutte, il fatto che in materia di sicurezza sociale l'Unione esercita un'azione complementare rispetto a quella degli Stati membri.

Una strada potrebbe essere quella del ricorso alla teoria dei poteri impliciti: ai sensi dell'art. 352 TFUE l'Unione può infatti intervenire su tutti quegli ambiti in cui, pur non essendo titolare di una specifica competenza, l'azione si rende necessaria per il perseguimento di uno degli obiettivi dei trattati tra cui rientrano «le esigenze connesse con ... la lotta contro l'esclusione sociale» di cui all'art. 9 TFUE, norma di applicazione generale in quanto collocata nel titolo II del TFUE, rubricato «Disposizioni di carattere generale». Il problema risiede nel ricorso all'unanimità, al pari delle difficoltà nell'aumentare il bilancio dell'Unione, magari con il ricorso all'imposizione rafforzata nei confronti delle *Big tech* e di tutte quelle realtà multinazionali che traggono extraprofiti dal capitalismo dei dati e della conoscenza, una sorta di risarcimento dalle «enclosures informatiche»⁹⁶. Purtroppo, sia nel caso di iscrizione di nuove risorse a bilancio (art. 311, par. 3, TFUE) sia di armonizzazione fiscale (art.

⁹³ FERRAJOLI, *L'Unione Europea. Una federazione senza democrazia*, in Aa.Vv., *Ventotene un manifesto per il futuro*, il Manifesto, 2021, 73; NEGRI, *Ventotene per una irata rivoluzione europea*, *ivi*, 84.

⁹⁴ Un'interessante proposta nella letteratura economica contemporanea è quella che auspica l'istituzione di un reddito minimo europeo finanziato da tre tasse europee: imposta sul reddito, imposta sul patrimonio, tassa sul carbonio. ARCARONS, RAVENTÓS, TORRENS, *A European universal basic income*, Coppieters Foundation, 2023, 2.

⁹⁵ Secondo i recenti dati Eurostat in Bulgaria, che è il paese più povero dell'Unione, il salario minimo è pari a 620 euro mensili: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics&action=statexp-seat&lang=it.

⁹⁶ BRONZINI, *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo*, in *RDSS*, 2018, 4, 709.

113 TFUE), è prevista la procedura legislativa speciale, che prevede il voto all'unanimità della Commissione e la semplice consultazione del Parlamento europeo⁹⁷.

Si tratta probabilmente di un'utopia mai realizzabile visto lo scenario politico-economico odierno e degli anni a venire, ma che contribuirebbe a far uscire, anche parzialmente, milioni di cittadini europei dalla soglia di povertà, soprattutto negli Stati dell'Europa del sud con una scarsa o assente crescita salariale e deboli sistemi di welfare. E che ridarebbe credibilità al sogno europeo infranto di Rossi e Spinelli.

** Nel momento in cui il presente lavoro veniva consegnato alla Rivista, il legislatore è intervenuto sull'assegno unico e universale per i figli a carico. In particolare, l'art. 7-bis, comma 1, lett. b), n. 4), d.l. n. 19/2026, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 50/2026, ha abrogato il requisito soggettivo – alla data di presentazione della domanda – della residenza in Italia per almeno due anni, anche non continuativi.*

⁹⁷ Sulle difficoltà istituzionali a introdurre misure di welfare erogate autonomamente dall'UE, FAIOLI, BOLOGNA, *Sull'adeguatezza dell'indennità euro-unitaria di disoccupazione (EUBS)*, in *RDSS*, 2017, 1, 32-42.

