



L'intervento pubblico per contrastare la povertà tra teoria e prassi ()*

di **ALDO SANDULLI**

SOMMARIO: **1.** I LIMITI DELLA GLOBALIZZAZIONE ECONOMICA. - **2.** ALCUNI DATI SULLA POVERTÀ IN ITALIA. - **3.** LE BASI COSTITUZIONALI. - **4.** LA RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUL CONTRASTO ALLA POVERTÀ. - **5.** SUSSIDI E CONTROLLI AMMINISTRATIVI. - **6.** PIANIFICAZIONE E PROMOZIONE. - **7.** IL PILASTRO DELLA COMUNITÀ LOCALE.

Abstract

The essay aims to deepen the topic of public tools to overcome poverty, which is constantly growing following the economic and financial crises of recent years. The article starts from the Italian constitutional framework and the judgements of the Constitutional Court and then examines the public instruments introduced by the government to fight increasing poverty. In particular, the essay analyzes the legislative discipline of citizenship income, highlighting the critical issues of this tool, but also highlighting that, by eliminating this tool, there will be a need for effective active employment policies and alternative tools to keep growing poverty under control.

1. I limiti della globalizzazione economica. La globalizzazione economica ha prodotto alcune conseguenze positive, perché ha consentito ad alcuni Paesi poverissimi e sottosviluppati (in particolare, nell'estremo oriente) di elevare rapidamente il reddito medio *pro capite*. Tuttavia, alcuni fenomeni distorsivi che si sono accompagnati alla globalizzazione, hanno determinato anche gravi distorsioni.

Tra queste ultime ve n'è una che si è potuta sperimentare plasticamente nel corso della pandemia: quella del massiccio accumulo della ricchezza nelle mani di poteri privati¹.

Si è avviata l'analisi con questo riferimento periferico rispetto al tema di indagine perché il problema odierno è che, con lo spostamento del baricentro

* Relazione al Convegno su "La povertà e le sue declinazioni nell'economia globalizzata", organizzato dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Pisa, dalla Fondazione Livorno e dalla Fondazione Caritas Livorno Onlus, in occasione della presentazione del libro di Claudio Franchini, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021 (Livorno, venerdì 4 novembre 2022).

¹ Ci si riferisce a poche aziende globalizzate, nei settori delle *Big Tech*, delle *Big Pharma*, delle grandi banche internazionali, dei fondi di investimento, delle società di revisione (le cd. *Big Four*), che hanno bilanci spesso molto superiori a quelli degli Stati nazionali.

verso gli aspetti finanziari e degli affari dell'alta finanza speculativa, si è determinato un processo di finanziarizzazione nella valutazione degli interessi e delle funzioni, anche pubbliche, per cui si guarda agli obiettivi finalistici attraverso il prisma distorto dei riflessi sulla finanza pubblica e delle conseguenze sui mercati.

I poteri pubblici sovranazionali e nazionali hanno così perso una parte della capacità decisionale, essendo essa condizionata all'approvazione dei mercati e dei poteri privati. Le ricadute finanziarie sulle politiche pubbliche del *welfare* sono evidenti: si pensi ai tagli che, per vent'anni, sono stati prodotti sui diritti finanziariamente condizionati, come la sanità, l'istruzione, l'assistenza sociale, e così via. Ma, d'altra parte, anche la titubanza euro-unitaria nell'affrontare il drammatico tema del cambiamento climatico va letta pure in questa chiave.

Ciò introduce un ulteriore elemento di analisi nell'esaminare l'intervento pubblico di contrasto alla povertà, nel senso che vi sono una serie di limiti esterni, esogeni, che devono essere presi in considerazione e che condizionano l'intervento degli Stati. Tra questi limiti esterni il più rilevante è senz'altro il condizionamento dei mercati internazionali e il dominio di poteri privati globali.

Si produce, da un lato, un restringimento delle misure di contrasto alla povertà che i poteri pubblici possono mettere in campo e, dall'altro, la crescita delle diseguaglianze, con l'accumulo di ricchezze sempre più consistenti in una piccolissima percentuale di popolazione e il conseguente impoverimento della fascia con redditi medi e bassi.

2. Alcuni dati sulla povertà in Italia. Nel Rapporto Caritas 2022 queste tendenze trovano plastica conferma. I poveri assoluti in Italia sono circa il 10% (sei milioni di persone) e tale percentuale cresce tra i giovani, a dimostrazione che, per le generazioni future l'orizzonte si fa sempre più scuro. L'ascensore sociale non funziona ormai da tempo, non soltanto nel nostro Paese, e questo emerge molto bene nel Rapporto: gli *sticky grounds and sticky ceilings* non

consentono neppure ai capaci e meritevoli di elevarsi e di poter aspirare ad abbandonare lo stato di povertà².

La perdita della speranza di elevazione per i giovani è il dato più preoccupante, perché è alla base di una serie di ulteriori dati gravissimi, come il 25% di NEET [*Not (engaged) in Education, Employment or Training*], cioè di ragazzi tra i 15 e i 29 che non studiano, non lavorano e cercano neppure lavoro. C'è poi il fenomeno dei *working poors*, il cui simbolo è costituito dai *riders*, con multinazionali (poteri privati) dall'altra parte della barricata.

La crisi pandemica e la crisi bellica ed energetica hanno ulteriormente drasticamente accentuato la situazione di disagio e di povertà, con più del 25% della popolazione in condizioni di povertà relativa ossia intorno a quindici milioni di persone, un numero veramente impressionante. Stiamo parlando anche delle persone della porta accanto, di famiglie che, fino a poco tempo fa, appartenevano alla medio-piccola borghesia. Tra gli Stati membri dell'Unione, l'Italia è il sesto Paese tra quelli a maggior rischio di povertà.

Tutto ciò richiede che siano messe in campo, a livello europeo e nazionale, un intervento pubblico di grande impatto, adeguato alla gravità dei tempi che stiamo vivendo. Ma il prioritario problema europeo, che tracima nelle politiche nazionali, è sempre stato ed è tuttora quello della tenuta finanziaria e della crescita economica. E questo nonostante che i Trattati europei contemplino la solidarietà e la coesione tra i principi fondanti dell'Unione (e che il NGEU abbia aperto una breccia nella direzione dell'alimentazione delle politiche di coesione; breccia che parrebbe essersi ristretta a seguito delle divisioni seguite alla crisi energetica).

Insomma, alla base del tema oggetto di analisi, vi è una risposta da dare alla decisiva domanda: che tipo di società vogliamo lasciare alle generazioni future?

² Per un'interessante analisi di dati sulla povertà, aggiornata al 2020, si v. V. Cerulli Irelli, A. Giurickovic Dato, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2020, 189 ss.

3. Le basi costituzionali. Sul piano costituzionale, in termini di enunciazione di principi, non vi sono dubbi su quale sia il ruolo dei poteri pubblici. I legami stretti tra gli artt. 2, 3, 4, 32, 33, 37, 38 della Costituzione indicano la strada che conduce al pieno sviluppo della persona per il tramite dell'eguaglianza sostanziale³.

Qual è, quindi, il patto tra cittadini nella Costituzione? Qual è il progetto di trasformazione della società che rinveniamo in essa? Sono la solidarietà, la pari dignità sociale, l'eguaglianza sostanziale i principi base, ai quali si accompagnano le declinazioni dei diritti sociali, nei quali si fa riferimento, di volta in volta, agli indigenti (per le cure gratuite), ai privi di mezzi (per l'istruzione superiore e per l'assistenza), agli inabili al lavoro (sempre per l'assistenza).

Quello tracciato dalla Costituzione, peraltro, è l'esito di un percorso bicentenario⁴.

È ben noto, difatti, che gli Stati nazionali sono stati coinvolti attivamente nelle dinamiche sociali soltanto un paio di secoli fa, a seguito del processo di secolarizzazione.

L'Italia, peraltro, ha operato in tale direzione più tardi, nell'ultimo quarto dell'Ottocento, mentre, in altri paesi europei, primi tra tutti il Regno Unito e la Germania, la legislazione sociale era stata sviluppata precedentemente.

Soprattutto a seguito delle spinte all'eguaglianza sociale provenienti dal basso, sotto i governi di Crispi e Giolitti, sono stati improntati interventi fondamentali nei settori dell'assistenza, dell'istruzione, del lavoro, alla protezione sociale.

Anche nel ventennio fascista furono messi in campo importanti interventi volti a contrastare la povertà, pur se gestiti dal Partito Nazionale Fascista fattosi

³ Circa le origini e l'evoluzione storica che ha condotto all'attuale assetto costituzionale e circa il fondamentale contributo della Corte costituzionale, si v. i capitoli 2 e 3 del bel libro di C. Franchini, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, il quale spiega molto bene anche come vi siano una pluralità di declinazioni della povertà (alimentare, abitativa, educativa, sanitaria, digitale, energetica, ecc.). Si v. anche V. Cerulli Irelli, A. Giurickovic Dato, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, cit., 202 ss.

⁴ Sul percorso storico sia consentito rinviare anche ad A. Sandulli, *La letteratura in materia di assistenza e beneficenza: percorsi e tendenze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 753 ss.

Stato: si pensi all'edilizia popolare, ma anche alle pensioni di vecchiaia, alle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro, agli assegni familiari, e così via.

È la Costituzione repubblicana, ancor oggi, la nostra base giuridica per l'intervento pubblico per il contrasto alla povertà.

Se si passa, tuttavia, dai principi alle azioni che i pubblici poteri devono porre in campo per attuarli, la situazione diviene più complessa. Poiché la Costituzione, ovviamente, non indica anche i modi per perseguire i principi, occorre poi valutare le scelte effettuate dai vertici politici per capire se esse vadano nella direzione tracciata dalla Carta costituzionale. Come è stato rilevato, si tratta di un vaglio di compatibilità e non di conformità alla Costituzione⁵.

Il punto di maggior frizione sul piano interpretativo è costituito dall'art. 38 della Costituzione⁶, poiché, come è noto, vi è chi sostiene che l'assistenza sia dovuta esclusivamente agli inabili al lavoro, mentre vi sono interpretazioni meno strette, per cui l'art. 38 andrebbe inteso nel suo complesso e in coordinamento con gli artt. 2 e 3 della Costituzione, con la conseguenza, sposata talvolta anche dalla Corte costituzionale, per la quale l'assistenza sociale è il diritto «alla rimozione di situazioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona» (sentenza n. 287 del 2004)⁷. Peraltro, la stessa Corte costituzionale è ondivaga nel propendere verso la direzione mutualistico-assicurativa ovvero quella solidaristica, con la conseguenza per la quale al legislatore è lasciata ampia discrezionalità nell'identificare i modi di attuazione dell'art. 38 della Costituzione.

Si collega a questo discorso il tema della condizionalità finanziaria del soddisfacimento dei diritti sociali, su cui anche vi è un acceso dibattito da più di mezzo secolo. Nel 1990, ad esempio, la Corte costituzionale ha sostenuto

⁵ Su questo punto e sul percorso argomentativo sviluppato in questo paragrafo, si v. l'importante contributo di M. Cinelli, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giurisprudenza costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *Riv. dir. secur. soc.*, 2019, 1 ss.

⁶ Per le due opposte tesi, si v., tra gli altri, M. Persiani, *Articolo 38*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca. Art. 35-40*, I, Bologna Roma, Zanichelli Foro italiano, 1979, 240 ss., e R. Pessi, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Sostenibilità economica e sostenibilità sociale*, in *Riv. dir. secur. soc.*, 2019, 50 ss.

⁷ Su questi profili si v., in particolare, C. Pinelli, *I dilemmi della povertà*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2020, 283 ss.

compatibile con la Costituzione che la «tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un bene (...) avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale o obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione; bilanciamento che è pur sempre soggetto al sindacato di questa Corte nelle forme e nei modi propri dell'uso della discrezionalità legislativa». La Corte ha ulteriormente precisato che ogni diritto a prestazioni positive deve intendersi «basato su norme costituzionali di carattere programmatico»; sicché, «è garantito ad ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà (...), tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento».

Di qui si è sviluppato il tema del condizionamento finanziario nella soddisfazione dei diritti sociali⁸. Tale condizionamento è vicenda tarda, che è frutto, da un lato, dell'accumulo del debito pubblico e, dall'altro, dell'interrelazione finanziaria a seguito dello sviluppo globale dei mercati. Al proposito, è stato molto bene messo in evidenza come anche i diritti di libertà richiedano una spesa pubblica per essere adeguatamente assolti.

Su questo dibattito, poi, vi sono ulteriori pesi che vanno considerati. Quanto incide, ad esempio, il fatto che le attuali generazioni godono del massimo livello di protezione sociale, mentre è probabile che non sarà così per le generazioni future? Quanto deve essere tenuta in conto la cd. solidarietà intergenerazionale⁹?

Quanto pesa, anche rispetto ai passati orientamenti della Corte costituzionale, la necessaria garanzia dell'equilibrio di bilancio ormai costituzionalizzata nell'art. 81 della Costituzione (e ribadita anche in avvio dell'art. 97)¹⁰, con la conseguente esigenza di contenimento del debito pubblico?

⁸ F. Merusi, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, il Mulino, 1990, 30.

⁹ G. Ludovico, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *Dir. relaz. industr.*, 2019, 28 ss.

¹⁰ Sull'art. 81 Cost., si v., tra gli altri, F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2012, 349 ss.

Certo, completamente diverso è il discorso tra l'intervenire sulla spesa pensionistica (in particolare, sul taglio delle pensioni più elevate) e sul contrasto alla povertà.

Vi sono una serie di ulteriori variabili di contesto che intervengono e devono essere considerate. Va ricordato, ad esempio, che, tra i compiti della Repubblica, vi è quello di promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro, per cui, nel momento in cui si va a considerare la platea degli «inabili al lavoro», di cui all'art. 38 della Costituzione, va necessariamente monitorata la presenza di adeguate ed efficaci politiche attive sul lavoro. In presenza di esse, infatti, potrebbe essere anche ragionevole applicare in senso più stretto la formulazione dell'art. 38 della Costituzione, ma in assenza di esse alla categoria degli inabili può essere ragionevole dare un'estensione ampia.

4. La recente giurisprudenza costituzionale sul contrasto alla povertà. La Corte costituzionale è stata più volte molto chiara nel tutelare il nucleo incompressibile dei diritti sociali, quella protezione minima essenziale che deve essere garantita a tutti e che non può essere pretermessa sulla base dei dati finanziari e dei tagli alla spesa pubblica¹¹. La discrezionalità del legislatore viene meno, pertanto, in ordine a questo nocciolo duro, alla «garanzia delle esigenze minime di protezione della persona» (sentenza n. 180/2001).

Questo elemento è emerso in più occasioni nella giurisprudenza della Corte ed è stato ribadito anche in recentissime pronunce. Le più significative sono senz'altro le sentenze gemelle sulla legittimità del reddito di cittadinanza e del reddito di inclusione (le sentenze n. 19 e 32 del 2022).

Già nella sentenza n. 137 del 2021 la Corte costituzionale aveva affermato che «È compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla “sopravvivenza dignitosa” e al “minimo vitale”».

¹¹ Questo profilo è sottolineato in più punti da C. Franchini, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, cit.

Dunque, l'intervento di contrasto alla povertà è, ai sensi del patto sociale inscritto nella Costituzione, un intervento necessitato e imperativo, che rinviene la sua base nel principio fondante della dignità della persona. Mettere chiunque nelle condizioni di formare una personalità, di acquisire conoscenze e uno spirito critico, di contribuire al benessere sociale con il proprio lavoro, di godere in tarda età il frutto delle opere svolte costituisce la ragione prioritaria dello stare insieme, in un'ottica solidaristica.

Peraltro, anche se si dovesse guarda al tema da un'angolazione individuale ed egoistica, comunque a quel risultato si dovrebbe giungere, perché la ricchezza delle nazioni e degli individui è fondata sulla conoscenza e sulla qualità dei suoi lavoratori, per cui l'elevazione dell'istruzione, la specializzazione professionale e la speranza data dall'ascensore sociale rappresentano delle promesse di crescita economica e di ricchezza sociale.

La sentenza n. 19/2022 esprime almeno ulteriori due concetti importanti.

Da un lato, ricorda che i temi della dignità, della solidarietà, dell'inclusione sociale, che implicano l'intervento necessitato dello Stato, non sono presenti soltanto nella nostra Carta costituzionale, ma anche in riferimenti internazionali ed europei. Ad esempio, non si può discriminare uno straniero rispetto a un cittadino italiano nel garantire una misura di sostentamento. Dice la Corte: «Ove si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al "sostentamento" della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 CEDU».

Certo, questo la Corte lo sostiene per giustificare la legittimità delle misure adottate dai precedenti governi con il reddito di inclusione e con il reddito di cittadinanza. Si tratta, infatti, di misure la cui erogazione è legata a condizionalità, tra cui la residenza nel territorio nazionale da almeno dieci anni. Ciò ha portato a escludere dal novero dei percettori una larga fetta (pare, intorno al 50%) dei poveri assoluti presenti nel nostro Paese¹². E proprio sulla sproporzione

¹² Su questi profili, D. Loprieno, *Riflessioni sul reddito di cittadinanza e gli stranieri alla luce della sent. n. 19 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2022, 252 ss.

temporale una nuova questione di legittimità è stata sottoposta alla Corte costituzionale.

Quest'ultima ha comunque dichiarato legittime tali misure sussidiarie, in virtù della finalità anfibia delle stesse: «Il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale».

Ci sarebbe molto da ragionare sul secondo scopo, cioè quello di incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, che, palesemente, non ha dato i risultati sperati dal legislatore. Ma l'efficace promozione dell'occupazione è sempre stato l'anello debole nella storia italiana dei diritti sociali. Su questo occorre glissare, perché non rappresenta l'oggetto principale dell'incontro odierno.

Il fatto che circa il 40% degli individui in età da lavoro al di sotto dei 29 anni percepisca il reddito di cittadinanza è certamente un forte campanello d'allarme sociale, ma anche economico, per il Paese.

Ma, d'altra parte, la povertà assoluta è inversamente proporzionale all'età, per cui il paradosso è che le fasce più deboli della società sono proprio quelle più giovani (questo dato emerge in modo inequivocabile dal recente rapporto di Save the Children di fine 2021).

E c'è anche da aggiungere che, in tempi emergenziali come i nostri, occorrono misure idonee a tamponare e a fungere da frangiflutti¹³.

¹³ S. Giubboni, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".It, n. 401/2019, 23, ha qualificato il RdC il primo generale strumento di contrasto alla povertà adottato ai sensi dell'art. 3, comma 2, Cost. Si v., inoltre, l'articolata ricostruzione di V. Casamassima, *Reddito di "cittadinanza" e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Rivista AIC*, 2020, 418 ss. In precedenza, si v. anche i contributi di F. Pizzolato, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004; C. Tripodina, *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli Torino, 2013; A. Alaimo, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *Riv. dir. sicur. soc.*, 2017, 428 ss.; F. Ravelli, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, Giappichelli, 2018; V. Casamassima, E. Vivaldi, *Ius existientiae e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quad. cost.*, 2018, 115 ss.; A.I. Arena, *Reddito: di inclusione, di cittadinanza, come diritto? (Profili costituzionali)*, in *Costituzionalismo*, 2018, 31 ss.

5. Sussidi e controlli amministrativi. Gli interventi dello Stato degli ultimi anni (ancora una volta, il reddito di inclusione e il reddito di cittadinanza sono gli esempi più emblematici) hanno rivestito la natura assistenziale e sussidiaria¹⁴, giungendo *ex post* a cercare di porre rimedio allo squilibrio prodotto dalle divaricazioni sociali e dalla carente redistribuzione della ricchezza. Oltretutto, i percettori sono stati per lo più giovani, così disincentivati dal cercare lavoro e dall'accettare le soluzioni lavorative proposte.

Il governo, come è noto, è recentemente intervenuto, in sede di legge di bilancio, sui profili di maggiore criticità dell'istituto. La legge 29 dicembre 2022, n. 197, ha introdotto modifiche alla disciplina del reddito di cittadinanza, applicabili nell'anno 2023, in previsione della soppressione di tale istituto e della pensione di cittadinanza dal 2024, con l'intento di riformare le misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva. La legge ha inoltre istituito un Fondo per il sostegno alla povertà e all'inclusione attiva, nel quale sono confluite parte delle economie derivanti dalla soppressione dell'istituto del reddito e della pensione di cittadinanza e dell'azzeramento della relativa autorizzazione di spesa.

In attesa di poter valutare le conseguenze di tale riforma, ci si può qui soffermare sulle maggiori criticità che hanno riguardato il reddito di cittadinanza.

Innanzitutto, vi è una questione di sistema, nel senso che, come detto in precedenza, avrebbero dovuto essere sviluppare adeguate politiche attive del lavoro e idonee politiche di alta formazione professionale e di riqualificazione in grado di far fronte sia alla disoccupazione giovanile sia alla disoccupazione di ritorno. Allo stesso modo, avrebbero dovuto essere adottati efficaci interventi pubblici di inclusione sociale.

¹⁴ Sul reddito di cittadinanza (e, prima, sul reddito di inclusione) è stato scritto molto. Oltre al citato volume di Claudio Franchini, che esamina in profondità la disciplina, si v. anche, tra i molti, P. Tullini, *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza. Un dialogo aperto*, in *Riv. dir. secur. soc.*, 2018, 687 ss.; C. Del Bò, *Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico sul dibattito e qualche considerazione sulla giustificabilità morale*, in *Riv. dir. secur. soc.*, 2018, 711 ss.; F. Polacchini, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *Federalismi*, 2019, n. 5, 1 ss.; M. D'Onghia, *Il Reddito di cittadinanza un anno dopo: eppur si muove ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, in *Labor*, 2020, n. 1, 27 ss.

Lo strumento emergenziale del reddito di cittadinanza non avrebbe dovuto essere lasciato isolato, ma avrebbe dovuto essere circondato e accompagnato da idonee misure di sistema¹⁵.

Oltre alla scarsa efficienza dei Centri per l'impiego (ennesima struttura organizzativa che, nel nostro ordinamento, produce costi senza garantire apprezzabili risultati), le carenze nei controlli amministrativi hanno rappresentato senz'altro la disfunzione principale relativa al reddito di cittadinanza. Sono mancate le risorse per operare i controlli estesi e capillari che sarebbero necessari, per cui quotidianamente si sono registrati casi di frodi, cioè di percettori che hanno presentato una falsa dichiarazione.

Una catena dei controlli funzionante è necessaria per evitare le frodi, ma soprattutto per dare fiducia alla collettività che siano ben impiegate le risorse pubbliche recuperate tramite la leva tributaria. Il rinforzo dei controlli, pertanto, è necessario sotto svariati versanti, non ultimo anche al fine di contrastare il lavoro in nero.

Problema connesso, ma anche più generale, ha riguardato l'ISEE (l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente)¹⁶. Come è noto, la disciplina di determinazione dell'ISEE è mutata più volte e ora è regolata dal d.P.C.M. n. 159/2013. L'ISEE è la somma dell'indicatore reddituale e del 20% dell'indicatore patrimoniale (immobiliare e mobiliare) ed è calcolato in relazione al nucleo familiare di appartenenza. L'ISEE è autocertificato attraverso la dichiarazione unica sostitutiva (DSU), per cui fondamentali si rivelano i controlli sulla veridicità delle dichiarazioni.

Insomma, l'ISEE è l'indicatore da cui dipende l'erogazione di una serie di misure di riequilibrio sociale, ma, se i controlli sono inefficienti o fallaci, esso può divenire strumento di distorsioni e di frodi. Da questo punto di vista, un passo importante in avanti potrebbe essere prodotto dalla digitalizzazione

¹⁵ Anche su questi profili si v. il capitolo IV del libro di C. Franchini, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, cit., 165 ss.

¹⁶ Sui problemi giuridici legati all'ISEE e ai meccanismi di accesso ai benefici pubblici si sono succedute diverse normative, ma sono ancora attuali i rilievi argomentativi formulati nell'approfondito volume di H. Caroli Casavola, *Giustizia ed eguaglianza nella distribuzione dei benefici pubblici*, Milano, Giuffrè, 2004.

dell'amministrazione pubblica e dall'interoperabilità dei dati, perché questi strumenti dovrebbero facilitare i controlli e consentire praticamente in tempo reale di valutare la veridicità delle dichiarazioni.

È stato inoltre evidenziato che, ancora oggi, i modi di determinazione dell'ISEE sono carenti, essendovi dati occultati o male utilizzati, per cui si rischiano di creare ulteriori diseguaglianze attraverso gli strumenti volti ad assicurare l'eguaglianza.

Infine, vi è il tema della soglia reddituale da non superare per la percezione dei benefici e sussidi. Sicché, per coloro che sono sul crinale della soglia, vi è il rischio che si sia incentivati a non lavorare, a lavorare di meno, a lavorare in nero.

Insomma, lo strumento sussidiario andrebbe circondato di idonee politiche attive e di misure volte a limitare gli effetti distorsivi.

6. Pianificazione e promozione. Sin qui ci si è fermati sull'intervento pubblico sussidiario.

Tuttavia, occorre essere chiari nel dire che queste misure, isolatamente, non possono consentire di risolvere il problema. Il reddito di cittadinanza non ha sconfitto la povertà, come era stato prematuramente annunciato. Gli interventi sussidiari possono consentire di contenere gli effetti immediati della povertà assoluta e relativa e della vulnerabilità, ma non di affrontare organicamente il fenomeno: semmai ciò si può conseguire con l'intervento dello Stato pianificato e organizzato, attraverso una serie di misure organiche di sistema e meccanismi di prevenzione¹⁷.

I pubblici poteri devono essenzialmente pianificare e promuovere¹⁸: studiare e percepire in profondità il problema; elaborare un coordinato programma di azione di medio-lungo periodo, mirante alla rimozione degli ostacoli allo sviluppo della personalità; promuovere l'intervento dei privati, nell'ottica della sussidiarietà orizzontale; assicurare la flessibilità di azione

¹⁷ Sull'esigenza di prevenzione accanto a quella della cura, si v., in particolare, B.G. Mattarella, *La tutela contro la povertà in Italia*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2020, 273 ss.

¹⁸ Su questo punto è molto efficace il capitolo IV del libro di C. Franchini, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, cit., 165 ss.

necessaria per consentire ai privati di rinvenire le soluzioni più adatte allo specifico e situato contesto; adottare misure sussidiarie, che si accompagnino agli interventi anzidetti.

Allo Stato, dunque, dovrebbe spettare quel ruolo che, nel basket, spetta al pivot e, nel calcio, al regista di centrocampo. Ossia, il compito di organizzare, strutturare, coordinare, sollecitare, promuovere, che, in verità, costituisce uno dei punti più deboli dell'apparato amministrativo dell'ultimo mezzo secolo. Quell'attività di *project management* che manca all'amministrazione italiana praticamente in tutti i settori.

Si è ritornati, di recente, con il PNRR, a parlare di pianificazione economica¹⁹ e allora è forse giunto il momento di pensare a una pianificazione sociale, intesa, come si è detto, nel senso dello studio del problema e del coordinamento delle forze in campo. Lasciando però ai privati il compito di scegliere le misure più appropriate per assistere il territorio e contrastare la povertà in quella specifica area, sulla base delle caratteristiche proprie del fenomeno.

7. Il pilastro della comunità locale. Il vincolo finanziario per il contrasto alla povertà esiste o non esiste? La Corte costituzionale, si è detto, ritiene che le misure vadano valutate caso per caso, ma che il bilanciamento degli interessi debba prescindere dalla disponibilità delle risorse economiche quando si tratta di incidere sul nocciolo duro dei diritti sociali della persona.

E, quindi, in tutti i casi in cui la povertà, come condizione permanente della vita, impedisce di poter aspirare alle opportunità di elevazione, non consentendo lo sviluppo della personalità a livello individuale e nelle formazioni sociali, lo Stato deve creare debito ovvero recuperare le risorse in modo da poter fronteggiare la situazione di bisogno.

¹⁹ Sia consentito, per tutti, il rinvio ad A. Sandulli, *Economic Planning and Administrative Transformations in the NGEU and PNRR: a Paradigm Shift*, in *Italian Journal of Public Law*, 2022, 3 ss.

Il problema è che, in concreto, non funziona in questo modo, perché gli Stati sono comunque soggetti alla valutazione delle istituzioni sovranazionali e al giudizio dei mercati. Si guardi al recente esempio della Gran Bretagna: il Primo Ministro di quello che un tempo era l'impero più potente al mondo è stato sfiduciato e mandato a casa dai mercati finanziari nell'arco di poche ore.

Ciò significa che occorre guardare oltre l'orientamento della Corte costituzionale. Per un mutamento effettivo, è necessario che sia universalmente chiaro il cambio di paradigma rispetto agli ultimi decenni. Ciò che occorre abbandonare è la fiducia cieca nel mercato che ha prodotto conseguenze nefaste nelle nostre società. Da questo punto di vista, il ritorno all'intervento pubblico nei vari settori è la premessa necessaria per l'auspicato cambio di paradigma. Ma, come si è detto, coinvolgendo il privato e, si precisa, il privato che non abbia fine di lucro, ma che operi a fini sociali.

Nel 2019 è stato pubblicato *Il terzo pilastro* di Raghuram Rajan²⁰, un economista indiano ed ex governatore della Reserve Bank of India. In questo libro, Rajan mette in rilievo come si sia assistito, nel corso dell'ultimo mezzo secolo, a una sempre più accentuata emarginazione e limitazione del ruolo delle comunità, al fine di espandere il mercato, per il tramite di privatizzazioni, liberalizzazioni, nonché della rivoluzione tecnologica. Tutto ciò ha prodotto diffuse diseguaglianze economiche, con pochi ricchi che continuano ad accumulare ricchezze sempre più ingenti e la crescita delle percentuali di povertà relativa e assoluta anche in società come la nostra che sono comunque tra le più benestanti al mondo.

È assolutamente urgente, pertanto, l'intervento del pilastro dei poteri pubblici. Per quanto riguarda il nostro Paese, sin qui, le generazioni più anziane hanno supplito, nei nuclei familiari, consentendo alle generazioni successive e, in particolare, ai più giovani, di sopportare la crisi. Ma certamente il futuro è ad altissimo rischio. Le diseguaglianze poggiano, come si è accennato, nella struttura del processo economico, da cui dipendono le cause della povertà e della

²⁰ R. Rajan, *The Third Pillar. How Markets and the State Leave the Community Behind*, Penguin Books, 2019 (trad. it., *Il terzo pilastro*, Milano, Bocconi University Press, 2020).

ricchezza. Quale società stiamo edificando seguendo l'ottica neoliberista? Il rischio è quello di finire come in Brasile, con i pochi ricchi che vivono prigionieri delle loro zone recintate, con le guardie del corpo che proteggono loro e le loro famiglie, circondati dalle favelas. Sarebbe un futuro da incubo. Su questi temi, tuttavia, l'intervento pubblico di un solo Stato non può essere risolutivo, perché occorre incidere prima di tutto sulle regole delle organizzazioni internazionali, dell'ordinamento sovranazionale e, soltanto a quel punto, sulla normativa nazionale. Lo abbiamo visto, d'altra parte, con la recente crisi energetica: la speculazione finanziaria e le grandi compagnie multinazionali nel settore energetico hanno speculato e lucrato senza ostacoli. Soltanto l'intervento coordinato di molti Stati può contrapporsi agli appetiti del mercato e dei poteri privati. E invece si sta pericolosamente affermando il populismo nazionalista, che, paradossalmente, favorisce la speculazione finanziaria globale, isolando uno Stato dagli altri Stati nel contrasto all'attuale sistema economico-finanziario.

Altrettanto fondamentale, però, è il contributo del terzo pilastro ovvero delle comunità. L'inclusione sociale deve partire dal basso, dal livello locale, ed essere veicolata dalle comunità: la catena deve partire dalle comunità locali e deve assicurare il collegamento, tramite le amministrazioni locali e regionali, con lo Stato.

Un aspetto ulteriormente importante è che tutti e tre i pilastri devono essere presenti.

L'intervento pubblico per il contrasto alla povertà è fondamentale, ma gli strumenti devono essere plurimi e congiunti. Da un lato, la promozione delle attività di contrasto, anche attraverso interventi correttivi del sistema; ma, dall'altro, al contempo, anche il sostegno al reddito e alle opportunità.

Devono esserci, però, anche gli altri due pilastri.

Innanzitutto, si deve favorire e promuovere l'intervento delle comunità locali e delle organizzazioni private senza fini di lucro.

Ma anche, in secondo luogo, fare il possibile per un miglior funzionamento del mercato, nel tentativo di arginare l'economia parassitaria e la finanza speculativa.

Senza un approccio glocal, l'intervento pubblico da solo non può condurre a risultati positivi. L'opera dei poteri pubblici nazionali è certamente opportuna e necessaria, ma non è sufficiente.

Può essere emblematico concludere con il richiamo alla parabola di Sant'Agostino e del Bambino: ritenere di sconfiggere la povertà con le sole forze dello Stato sussidiario equivale a pensare di riuscire a travasare il mare in una buca.

Occorre una trinità di forze convergenti e l'intervento pubblico, pur essendo in posizione centrale, va considerata soltanto una tra queste.