

Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà: portata, *iter* e profili di rilievo costituzionale*

di Nadia Maccabiani – Ricercatore di diritto pubblico, Università di Brescia

ABSTRACT: Law No. 33/2017 and Legislative Decree No. 147/2017 carried out, seventeen years later, the provision of Article 22, par. 2, point a), of Law No. 328/2000 enshrining basic levels of benefits for the fight against poverty, income support and relative services. In this respect, they introduced, for the first time in the Italian system (starting from the 1st January 2018), an Inclusion Income qualified by in cash and in kinds benefits.

By means of the analysis of the whole provisions and their decision-making process, some aspects of constitutional “impact” have been insulated: on the one hand, classical aspects, such as the intertwine between national and regional competences and the implied substantial question of the basic level of social rights; on the other hand, more current aspects, such as the debate on “universal or targeting” measures inherent to the wider debate about the concepts of minimum income, basic income, citizenship income as well as the lasting residence requisite for access to social assistance and the individual entitlement to it. Lastly, the effectivity of the provisions either in (negative) terms for inequality decrease or in (positive) terms for the full promotion of the human being development, is of constitutional impact too. For such a reason, the monitoring of the performance of the ReI should have been included within the basic levels’ guarantee according to its instrumental nature in respect of the concrete carrying out of the fundamental right to life with human dignity.

SOMMARIO: 1.Presupposti di un intervento “costituzionalmente necessario”. – 2.Impianto e portata complessiva della riforma. – 3.*Iter* della legge delega e del decreto legislativo. – 4.Alcuni profili di rilievo costituzionale. – 4.1. Salvaguardia delle autonomie territoriali. – 4.2. Il ragionevole contemperamento tra universalità e selettività all’interno dei livelli essenziali. – 4.3. La durata della residenza. – 4.4.Individuo vs. nucleo familiare. – 5.Un livello “essenzialmente” strumentale all’effettività del diritto sociale al ReI.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee Guida della Rivista.

1. Presupposti di un intervento “costituzionalmente necessario”¹.

“Al fine di contribuire a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e l’eguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona, di contrastare la povertà e l’esclusione sociale e di ampliare le protezioni fornite dal sistema delle politiche sociali per renderlo più adeguato rispetto ai bisogni emergenti e più equo e omogeneo nell’accesso alle prestazioni, in attuazione dell’art. 3 della Costituzione e nel rispetto dei principi della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, il Governo è delegato ad adottare... uno o più decreti legislativi”.

Questo è il promettente *incipit* della legge 15 marzo 2017, n. 33 (Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali) relativa a tre principali oggetti: l’uno, mirante alla introduzione di misura nazionale (non solo economica) di contrasto alla povertà, gli altri due di natura strumentale ed ordinamentale, volti al riordino delle esistenti prestazioni assistenziali nonché al rafforzamento del coordinamento dei servizi sociali.

Tanto basta per percepire sin da subito la consistente quanto delicata portata della riforma volta ad una duplice operazione di (non facile) equilibrio costituzionale. Non solo, infatti, le misure di tutela sociale e i conseguenti diritti sociali nazionali si scontrano con i condizionamenti derivanti dalle scelte di politica sociale e di bilancio²; ma, altresì, le esigenze di uniformità ed omogeneità che essi interpretano intersecano le esigenze di differenziazione e adeguatezza territoriale³.

Acquisito il punto, non sembrano esservi dubbi sulla necessità della riforma, sia sotto il profilo sociale che politico e giuridico.

¹ Prendendo in questo modo a prestito l’espressione di C.TRIPODINA, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa – Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, 240, che nel concludere sulla conformità alla costituzione di una misura di sostegno condizionata all’attivazione del beneficiario, ritiene altresì che simile intervento sia costituzionalmente necessario in quanto volto ad assicurare una esistenza libera e dignitosa, quale contenuto minimo essenziale dell’art. 38, c. 1 in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, c. 2, Cost. In direzione sostanzialmente analoga si era già espresso F.PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, 23, secondo cui “sono dunque il principio personalistico e quello, al primo strettamente connesso, di eguaglianza sostanziale a legittimare ed anzi... a spronare l’interprete ad aprire il senso delle disposizioni costituzionali, mettendole a sistema in modo che ne escano inverati gli orientamenti assiologici più profondi”.

² Pone la questione di un dovere costituzionale dei pubblici poteri nella lotta contro la povertà, M.RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto ad un’esistenza dignitosa*, in *Diritto Pubblico*, n. 2 del 2011, 402, discorrendo di “un disegno costituzionale che impone una continua azione volta alla ‘trasformazione della società’, sia come redistribuzione di redditi e ricchezza sia come condizione per il libero sviluppo dell’individualità e come partecipazione dei cittadini al potere sociale” ai fini della piena realizzazione non solo dell’uguaglianza ma della stessa democrazia.

³ Per una analisi dei due punti di delicato equilibrio, relativi al “piano dei diritti” ed a quello dei “poteri”, si rinvia a L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in www.gruppodipisa.it.

In *primis*, è da tempo evidente l'allarme suscitato dai dati sull'incremento della povertà, del disagio sociale e delle disuguaglianze nella società italiana: “Nel 2015, 1 milione 582 mila famiglie residenti in Italia (circa il 6% del totale) sono stimate in condizione di povertà assoluta ...: si tratta di 4 milioni e 598 mila individui, il 7,6% dell'intera popolazione”⁴.

Su questa base, la pressione sociale e politica sia interna che esterna al Paese sono divenute ancor più stringenti e non altrimenti eludibili. Per il primo profilo (interno), basti ricordare la proposta di Alleanza contro la povertà sul reddito di inclusione sociale (Reis)⁵, l'appello dell'associazione Libera al Parlamento sull'approvazione delle proposte di legge sul reddito minimo o di cittadinanza⁶, il disegno di legge sul reddito minimo fatto proprio da Sinistra Ecologia e Libertà ma previamente ed ampiamente discusso in seno alla società civile, sottoscritto da più di 50.000 elettori ed appoggiato da oltre 170 associazioni, comitati e forze politiche⁷, nonché la battaglia del Movimento 5 stelle sul reddito di cittadinanza⁸. Quanto al secondo profilo (pressione esterna, con specifico riguardo all'UE), senza risalire troppo nel tempo⁹, vanno ricordati sia la risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del Reddito Minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa, sia la raccomandazione della Commissione europea del 2008 sulla *Active inclusion*, che i – più recenti – richiami contenuti nelle *Country Specific Recommendations* proposte dalla Commissione ed approvate dal Consiglio nell'ambito del semestre europeo. La risoluzione del Parlamento europeo osservava, infatti, che “l'introduzione in tutti gli Stati membri dell'UE di regimi di reddito minimo, costituiti da misure specifiche di sostegno alle persone con un reddito insufficiente attraverso una prestazione economica e l'accesso agevolato ai servizi, [fosse] uno dei modi più efficaci per contrastare la povertà, garantire una qualità di vita adeguata e promuovere l'integrazione sociale” e pertanto “invita[va] gli Stati membri a rivedere le loro

⁴ Cfr. l'audizione del Presidente dell'ISTAT dell'8 novembre 2016 presso la XI Commissione del Senato. A sua volta, l'udizione del Presidente dell'INPS presso le Commissioni riunite XI e XII della Camera dei deputati in data 4 aprile 2016 metteva in evidenza come “la lunga crisi abbia lasciato cicatrici profonde sulla società italiana, con un forte incremento dei tassi di povertà, cresciuti di un terzo rispetto ai livelli pre-crisi. Purtroppo i nuovi dati microeconomici sui redditi delle famiglie italiane resisi nel frattempo disponibili (EUSILC 2014) segnalano come queste dinamiche non si siano affatto arrestate. Il tasso di povertà, ottenuto contando le famiglie che si trovano al di sotto di una soglia di povertà fissa (in termini reali) dal 2007, è aumentato ulteriormente nel 2014, raggiungendo il 24,5% (rispetto al 18,7% del 2008)”.

⁵ Cfr. <http://www.redditoinclusione.it/posizione-alleanza-su-reddito-di-inclusione/>.

⁶ Cfr. <http://www.libera.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/11173>.

⁷ Cfr. il comunicato alla Presidenza del 12 novembre 2014, in AS 1670.

⁸ Cfr. <http://www.movimento5stelle.it/parlamento/REDDITOCITTADINANZA.pdf>. Sulla valutazione positiva di tale proposta, se intesa a sostenere una fase di “transizione tecnologica”, cfr. l'intervista all'economista L.ZINGALES, Zingales: «Il reddito di cittadinanza? Buona idea in questa fase di transizione», in *La Stampa*, 17 marzo 2017. Per una descrizione delle principali proposte di legge presentate in parlamento dal Pd, dal M5S e da Sel, cfr. S.TOSO, *Reddito di cittadinanza – O reddito minimo?*, Bologna, 2016, 125 ss.

⁹ In merito deve essere ricordata la raccomandazione del Consiglio del 24 giugno 1992, n. 92/441/CEE, che esorta gli Stati membri a “riconoscere, nell'ambito d'un dispositivo globale e coerente di lotta all'emarginazione sociale, il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana e di adeguare di conseguenza, se e per quanto occorra, i propri sistemi di protezione sociale ai principi e agli orientamenti esposti in appresso”.

politiche intese a garantire un reddito adeguato” chiedendo che “compi[ssero] progressi reali nell'ambito dell'adeguatezza dei regimi di reddito minimo, ... in grado di sottrarre ogni bambino, adulto e anziano alla povertà e garantire loro il diritto a una vita dignitosa”¹⁰. Anche la raccomandazione della Commissione europea del 3 ottobre 2008 adottava un approccio integrato tra sostegno economico e servizi: “an integrated comprehensive strategy for the active inclusion of people excluded from the labour market combining adequate income support, inclusive labour markets and access to quality services”¹¹. Infine, la Commissione ed il Consiglio, nelle *Country Specific Recommendations*, avanzano espressa richiesta – al nostro Paese – per un *welfare* più efficace ed efficiente, “rimodellato” in ragione delle sfide poste dalle nuove forme di povertà ed esclusione sociale. In particolare, a partire dal 2011 le raccomandazioni adottate nell’ambito del semestre europeo non si limitavano ad imporre “austerità” alle finanze pubbliche, ma altresì sollecitavano il nostro Paese a rivedere il “currently fragmented unemployment benefit system”; ad assicurare “effectiveness of social transfers, notably through better targeting of benefits, especially for low-income households with children”; “to address exposure to poverty and social exclusion, scale-up the new pilot social assistance scheme, in compliance with budgetary targets, guaranteeing appropriate targeting, strict conditionality and territorial uniformity, and strengthening the link with activation measures. Improve the effectiveness of family support schemes and quality services favouring low-income households with children”¹²; nonché, da ultimo (2016 e 2017), sottolineavano l’esigenza di “Adopt and implement the national antipoverty strategy and review and rationalise social spending”¹³. Non deve inoltre essere dimenticato l’obiettivo posto da Europa 2020 di una riduzione del tasso di povertà ed esclusione sociale volto a liberare da tale stato almeno 20 milioni di persone nell’UE nell’arco del decennio 2010-2020.

Sul piano più strettamente giuridico-interno, oltre alla frammentarietà del sistema italiano di protezione sociale, con conseguente rischio di creare ulteriori disequaglianze anziché rimuoverle, la necessità di una riforma nazionale nel segno dell’uniformità e della universalità derivava altresì dall’esigenza di conservare la coesione sociale e territoriale, a fronte di interventi a macchia di leopardo introdotti dalle autonomie territoriali¹⁴. Erano, infatti, state approvate alcune leggi regionali sul reddito minimo, tra cui merita di essere ricordato il promettente *incipit* della legge n. 4 del 2009 della regione Lazio: “La Regione, ..., riconosce il reddito minimo garantito allo scopo di favorire l’inclusione sociale per i disoccupati, inoccupati o lavoratori precariamente occupati, quale misura di contrasto alla disuguaglianza sociale e all’esclusione sociale nonché

¹⁰ Risoluzione 2010/2039(INI), parr. 1,3,14.

¹¹ Cfr. la raccomandazione n. 2008/867/EC, par. 1.

¹² Cfr. lo studio sviluppato dal Parlamento europeo sulle *Country Specific Recommendations* nell’ambito del Semestre europeo nei cicli del 2011, 2012, 2013, 2014, PE 528.744.

¹³ Cfr. lo studio sviluppato dal Parlamento europeo sulle *Country Specific Recommendations* nell’ambito del Semestre europeo per il 2016 e il 2017, PE 602.081.

¹⁴ In merito si è parlato di “solidarietà frammentata”, cfr. G.COSTA (a cura di), *La solidarietà frammentata: le leggi regionali sul welfare a confronto*, Milano, 2009.

strumento di rafforzamento delle politiche finalizzate al sostegno economico, all’inserimento sociale dei soggetti maggiormente esposti al rischio di marginalità nel mercato del lavoro”¹⁵; mentre si registrava una progressiva decrescita della spesa sociale degli enti locali proprio nel periodo di maggiore “stress” sociale¹⁶.

Il tessuto costituzionale che fa da sfondo a queste “pressioni” – esterne ed interne – di ordine sociale, politico e giuridico si radica nella constatazione secondo cui “avere garantita una esistenza libera e dignitosa – vivere non nella sofferenza, nella miseria, nell’umiliazione – è un diritto fondamentale dell’uomo che trova riconoscimento nella nostra Costituzione e nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea; nucleo irriducibile di dignità; preconditione per il godimento di tutti gli altri diritti; contenuto minimo essenziale di cittadinanza”¹⁷, intesa quindi quale cittadinanza sociale secondo il noto indirizzo marshalliano. Analogamente, la Corte costituzionale ha incluso il diritto “a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno” tra i diritti sociali fondati sul combinato disposto “dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell’art. 38 Cost. e dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.”, ha quindi affermato che di esso “*deve farsi carico il legislatore nazionale*”, e statuito il correlato “*dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative*”¹⁸ (corsivo nostro). L’assenza di una misura statale tendenzialmente universale crea infatti distorsioni che non si limitano ad una mera “incompletezza rispetto a un modello ricorrente in altri Paesi europei, che dopotutto rimane una notazione comparatistica. Si traducono in diseguaglianze fra cittadini”¹⁹.

Tanto premesso, la lacuna del nostro ordinamento in ordine alla lotta contro la povertà (attraverso interventi capaci di superare l’impostazione categoriale, corporativa e sperimentale), diventa costituzionalmente non più “tollerabile” e, per converso, ancor più necessario l’intervento “rimediante” del legislatore²⁰.

¹⁵ Cfr. art. 1, c. 2, l. reg. Lazio, 20 Marzo 2009, n. 4, Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati.

¹⁶ Tabella allegata alla memoria depositata dal Presidente dell’Istat nel corso dell’audizione presso la XI Commissione del Senato in data 8 novembre 2016. A.TARDIOLA, *Le politiche per la povertà tra tutela del diritto e governo delle compassione*, in www.astridonline.it, 5, sottolinea l’esigenza di recuperare “terreno... su una delle caratteristiche di maggiore debolezza dell’attuale sistema dei servizi alla persona e alle famiglie, dato dallo scollamento tra l’iniziativa nazionale e le iniziative territoriali (regionali e cittadine) o, peggio, dalla scarsa capacità di intervenire sull’inerzia dei territori più deboli”.

¹⁷ C.TRIPODINA, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa – Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, cit., 258. Va altresì rammentato come anche quella parte della dottrina che parla di una differenza “strutturale” tra diritti sociali e libertà ammetta tuttavia che ciò “non significa... che essi non possano essere funzionalmente – e ideologicamente – qualificati come diritti fondamentali alla stregua dei diritti di libertà”, in questi termini A.PACE, *Problematica delle libertà costituzionali – Parte generale*, Padova, 2003, 150.

¹⁸ Sentenza n. 10 del 2010, punto 6.4 del considerato in diritto.

¹⁹ C.PINELLI, «*Social card*», o ritorno alla carità di Stato, in G.BRUNELLI, A.PUGIOTTO, P.VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere – Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, 1181.

²⁰ *Ibidem*, 240 ss.

2. Impianto e portata complessiva della riforma.

L'art. 1, comma 386 della stabilità 2016 (legge 208/2015) ha istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un fondo denominato "Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale", assegnandogli 600 milioni di euro per il 2016 e 1.000 milioni di euro a decorrere dal 2017. Ha contestualmente previsto che simili risorse costituiscano limiti di spesa ai fini dell'attuazione del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale che deve essere adottato, con cadenza triennale, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata, e che è volto a programmare una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale per il contrasto alla povertà. Allo scopo, il comma 387, lett. a), ha disposto l' "avvio su tutto il territorio nazionale di una misura di contrasto alla povertà, intesa come estensione, rafforzamento e consolidamento della sperimentazione di cui all'articolo 60 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35" (c.d. carta acquisti sperimentale o Sostegno all'Inclusione Attiva - SIA), coerentemente, il successivo c. 388, ha previsto il riordino delle esistenti prestazioni assistenziali. In tale legge è quindi possibile rintracciare un primo – concreto ed effettivo – passo verso la *mise en route* di una misura nazionale di contrasto alla povertà, volta a sostituirsi a precedenti interventi frammentari, categoriali e sperimentali.

Su questa base, il consiglio dei ministri, in data 28 gennaio 2016, ha approvato il disegno di legge "collegato" alla legge di stabilità 2016, contenente una delega il cui oggetto si articola in tre interventi: a) introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà, denominata reddito di inclusione e individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale; b) riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà (salvo le eccezioni ivi espressamente elencate); c) rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali al fine di garantire in tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni.

Tale progetto di legge, modificato principalmente in sede referente presso la Camera dei deputati, è stato approvato in via definitiva dal Senato il 9 marzo 2017 ed è diventato la legge di delega n. 33 del 2017.

L'oggetto principale dell'intervento legislativo, come più volte sottolineato nel corso del dibattito parlamentare e normativamente sancito dal comma 387, lett. a), della legge di stabilità 2016, consiste oltre che nell'introduzione di un sostegno economico, nella realizzazione di un approccio multidimensionale alla lotta contro la povertà ed esclusione sociale, mediante programmi personalizzati di inclusione attiva che presuppongono il coordinamento di una rete di servizi (pubblici e privati) di natura multidisciplinare (lavoro, istruzione, formazione, salute,

politiche abitative)²¹. Con ciò, il legislatore ha cercato di portare a compimento gli indirizzi accolti nella legge n. 328 del 2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), completandone il quadro con specifico riferimento alla lotta contro la povertà²². La natura sinergica (socio-economica) della misura si propone di assicurarne l'efficacia attraverso una presa in carico complessiva della situazione di disagio del nucleo familiare volta a tener conto delle sue specifiche vulnerabilità ed a supportarlo mediante una serie di interventi e servizi integrati, sulla scia degli esiti positivi dimostrati dalla fase sperimentale del SIA. In effetti, la Relazione governativa al disegno di legge delega, in riferimento alla sperimentazione avviata presso i Comuni con il SIA corredato da un progetto personalizzato di sostegno per il re-inserimento di soggetti con specifiche fragilità, osserva che “l'introduzione del sostegno all'inclusione attiva ha avuto il merito di introdurre un cambiamento di approccio nelle politiche sociali, mettendo la rete dei servizi sociali al centro di un servizio complesso. I rappresentanti dei comuni si sono detti favorevoli alla continuazione dell'esperienza avviata sui rispettivi territori, con le necessarie semplificazioni amministrative e gestionali. *Particolarmente positivo è stato il riscontro sulla presa in carico, considerato uno strumento utile a intraprendere un percorso di fuoriuscita, almeno parziale, da situazioni problematiche, che ha permesso, tra l'altro, di intercettare fasce di popolazioni in condizione di estremo bisogno sconosciute ai servizi sociali*” (corsivo nostro). L'approccio multidimensionale, integrato ed a rete sembra, pertanto, aver ottenuto positivi riscontri: sulla scorta di questo primo “esperimento” il Governo ha inteso approfondire ed estendere “il solco” mediante la proposta di una misura universale, uniforme su tutto il territorio nazionale, di contrasto alla povertà.

In attuazione di tale delega, il Consiglio dei ministri, in data 9 giugno 2017, ha deliberato in via preliminare lo schema di decreto legislativo contenente disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di lotta alla povertà, definitivamente adottato in data 29 agosto 2017 ed emanato il 15 settembre 2017 (Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 - Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà). La misura è destinata ad acquisire efficacia a decorrere dal primo gennaio 2018 (art. 2, c. 1) ed il decreto ne determina caratteristiche, condizionalità, criteri di accesso, procedure e sanzioni (artt. 2-6; artt. 9-12); prevede altresì le modalità di transizione dalle prestazioni sociali esistenti nonché il loro assorbimento nella nuova misura (artt. 17-19, in particolare SIA, ASDI, Carta Acquisti); disciplina inoltre gli interventi e servizi deputati alla valutazione e presa in carico dei nuclei familiari e le relative competenze, distribuite tra enti locali, regioni e Stato (art. 7 e artt. 13-16), nonché il rafforzamento del coordinamento dei servizi sociali (artt. 21-24).

Quanto alle condizioni economiche di accesso, la base di partenza è l'indicatore della situazione economica equivalente, ma in aderenza al Memorandum di intesa con Alleanza contro

²¹ Per il passaggio del concetto di inclusione sociale dalla sociologia alle scienze giuridiche, cfr. A. GRAGNANI, *Inclusione e solidarietà*, in www.gruppodipisa.it, 5 ss.

²² Come osservato da C. PINELLI, *Introduzione*, in C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Firenze, 2012, 8, il diritto costituzionale all'assistenza, ex art. 38, Cost., pur attuato dalla legge 328 del 2000 sarebbe poi rimasto “sulla carta”.

la Povertà (cfr. par. 3), il Governo ha integrato la soglia ISEE con il riferimento ad una soglia di reddito disponibile (ISRE), volta a tener conto di costi di locazione delle famiglie (art. 3, c. 1, lett. b)).

Quanto alla componente dei servizi alla persona, come evidenziato dalle parole con cui la relatrice per la XI commissione della Camera (on. Giacobbe, PD) ha illustrato il decreto ai fini dei pareri parlamentari, il decreto legislativo, seguendo l'indirizzo di prossimità e multidisciplinarietà della legge delega, consacra il "compito della rete territoriale dei servizi [di] valutare sotto le diverse dimensioni i bisogni delle famiglie e costruire insieme alle famiglie stesse, in esito a tale valutazione multidimensionale, un progetto che associ all'aiuto economico gli altri sostegni necessari per gli obiettivi di attivazione, reinserimento lavorativo e inclusione sociale che il ReI si propone"²³.

La valutazione multidimensionale del nucleo familiare si articola in una analisi preliminare ed in una eventuale e mirata analisi approfondita, riservata ai nuclei familiari che presentano bisogni specifici e svolta da una *équipe* multidisciplinare (art. 5, cc. 3 ss.). I progetti personalizzati, qualificati livelli essenziali delle prestazioni, la cui sottoscrizione è condizione per l'ottenimento del beneficio economico, sono finalizzati all'inserimento o re-inserimento lavorativo e/o sociale dell'individuo (art. 6) in aderenza alla logica dell'inclusione attiva, di stampo europeo, fatta propria dalla delega in oggetto e, ancor prima, dalla normativa sulle politiche attive del lavoro (d.lgs. n. 150 del 2015). A tale scopo, viene valorizzata, agevolata e promossa la collaborazione con il c.d. terzo settore (art. 6, c. 6)²⁴.

Inoltre, ai sensi dell'art. 13, c. 1, i comuni, in forma singola od associata, rimangono, insieme all'INPS, i principali soggetti attuatori del Reddito di Inclusione (ReI) e per rafforzare il coordinamento dei servizi viene istituita presso il Ministero del lavoro, la "Rete della protezione e dell'inclusione sociale" (art. 21), composta, oltre che da rappresentanti ministeriali, da rappresentanti delle autonomie territoriali. Essa assume un ruolo cardine nella definizione di alcuni piani di natura socio-assistenziale (art. 21, c. 6) che disciplinano e graduano gli interventi su cadenza triennale in ragione delle risorse disponibili. Ai fini del potenziamento dei servizi impiegati nella misura di contrasto alla povertà – e sempre in adempimento dell'impegno assunto nel Memorandum con Alleanza contro la povertà (cfr. par. 3) – è previsto uno stanziamento strutturale a valere sul fondo povertà (art. 7, cc. 2-3). In tale ottica, il Piano nazionale per la lotta alla povertà ed all'esclusione sociale (art. 8), adottato a livello governativo previa intesa con la conferenza unificata, dispone la programmazione ed il finanziamento degli interventi attraverso cui il ReI si articola. Esso ha portata triennale, salva la possibilità di aggiornamenti su base annuale, ed assolve all'obiettivo di estendere la platea dei beneficiari,

²³ Cfr. la seduta del 20 luglio 2017 delle Commissioni riunite XI e XII della Camera, AG 430.

²⁴ La disciplina del terzo settore è contemplata dalla legge delega n. 106/2016 e dal decreto legislativo attuativo 3 luglio 2017, n. 117. In riferimento all'indirizzo promozionale a favore di tale settore contemplato da questa normativa, si rinvia alle riflessioni sviluppate da S.BENVENUTI, S.MARTINI, *La crisi del welfare pubblico e il "nuovo" Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 106/2016*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2017, www.rivistaaic.it.

anche modificando le soglie di accesso al ReI, oltre che di potenziare sia l'entità economica che i servizi alla persona inclusi nel beneficio. In merito, va rammentato che la proposta governativa di legge di bilancio 2018, interviene direttamente ad estendere la platea dei beneficiari, nonché ad incrementare il massimale annuo della componente economica del ReI, modificando i relativi articoli del d.lgs. n 147 del 2017²⁵.

Infine, nell'ottica della legge di delega per l'implementazione del monitoraggio e della valutazione degli esiti applicativi del ReI, oltre al ruolo del Ministero del lavoro è prevista l'istituzione del Comitato per la lotta alla povertà e dell'Osservatorio sulle povertà, sedi a cui partecipano i diversi livelli di governo (art. 16).

Questa, quindi, in via di sintesi, la portata complessiva dell'intervento di riforma, attraverso la quale la sostanza del ReI, che rappresenta il contenuto del relativo diritto, è "nutrita" non solo da un sostegno (passivo) di natura economica, ma anche da un sostegno (attivo) in termini di servizi. Nel prosieguo, nonché seguirne i passaggi procedurali dell'*iter* di approvazione, ne isoleremo alcuni aspetti di particolare "momento" per il diritto costituzionale.

3. Iter della legge delega e del decreto legislativo.

a) La legge di delega.

Il disegno di legge delega di iniziativa governativa recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali, collegato alla legge di stabilità 2016, presentato alla Camera dei Deputati l'8 febbraio 2016 (AC 3594) ed ivi approvato il 14 luglio 2016²⁶, veniva definitivamente approvato dal Senato, senza modifiche, nella seduta del 9 marzo 2017 (AS 2494)²⁷.

Due le principali esigenze a cui il progetto mirava, poste in evidenza dalla relatrice per la XII Commissione della Camera, on. Piazzoni: da un lato, la necessità di rimodernare il sistema italiano di *welfare* in base ai "bisogni emergenti", dall'altro lato, quello di assicurare la "reale efficacia" degli interventi sociali²⁸. Pertanto, l'obiettivo proposto era di "realizzare un sistema di sostegno al reddito che non si limiti a erogare indennità e sussidi, ma che sia in grado di inserirsi

²⁵ Al momento in cui si scrive, l'art. 25 della proposta di legge di bilancio 2018 (AS. 2960), al comma 3 prevede che il ReI sia destinato a tutti i nuclei familiari con requisiti reddituali-patrimoniali inferiori alle soglie di riferimento, eliminando la menzione (peraltro transitoria) delle caratteristiche di composizione del nucleo (minori, disabili, donne in gravidanza) con decorso dal primo luglio 2018. Al comma 1, in riferimento ai disoccupati ultracinquantacinquenni presenti nel nucleo familiare viene inoltre soppresso, con decorso già dal gennaio 2018, ogni qualificativo ulteriore relativo allo stato di disoccupazione contenuto nell'art. 3, c. 2, d.lgs. n. 147 del 2017 (licenziamento, dimissioni per giusta causa, risoluzione consensuale) ed al comma 4 viene incrementato il massimale annuo della componente economica del ReI.

²⁶ Su 243 votanti, i voti a favore erano 221, i contrari 22 (Sinistra Italiana) e gli astenuti 63 (tra le fila del M5S, di Forza Italia, Lega Nord e Fratelli d'Italia).

²⁷ Su 230 votanti, i voti favorevoli erano 138, i contrari 71 (tra Lega Nord, Fratelli d'Italia e qualche esponente del M5S) e gli astenuti 21 (principalmente M5S e Sel).

²⁸ Cfr. seduta delle Commissioni riunite XI e XII del 1 marzo 2016, AC 3594.

nel percorso di cambiamento intrapreso in tema di politiche attive del lavoro”, presupponendo la “trasformazione e il potenziamento del... sistema di servizi” per “realizzare in maniera efficiente la presa in carico della persona... attraverso [l’] integrazione e collaborazione da parte di tutta la rete, dai servizi per l’impiego ai servizi sociali territoriali”²⁹.

Il dibattito parlamentare poneva in evidenza plurimi profili di criticità. Se M5S e SEL si concentravano sulla insufficienza e non universalità dell’intervento, gli esponenti della Lega Nord denunciavano il rischio di svuotamento delle funzioni delle autonomie territoriali, mentre gli esponenti di Forza Italia si focalizzavano sulla inadeguatezza dell’intervento a fronte di un fenomeno multidimensionale e complesso quale la povertà e l’esclusione sociale.

In particolare, il M5S e SEL, a loro volta presentatori di due iniziative legislative concorrenti sull’istituzione del reddito di cittadinanza (denominato reddito minimo garantito nella proposta di SEL) e del salario minimo orario³⁰, contestavano il principio “dell’universalismo selettivo” contenuto nella versione originaria del disegno di legge governativo, denunciandolo quale “ingannevole ossimoro”³¹. Nello specifico, l’emendamento del deputato Cominardi (M5S), volto ad introdurre nel testo governativo il salario minimo orario, era dichiarato inammissibile dalla presidenza della Camera per estraneità di materia³².

Inoltre, a fronte di chi elogiava il progetto ritenendolo adatto al necessario superamento di “una visione basata essenzialmente sul mondo del lavoro con interventi prevalentemente monetari e frammentati” all’insegna di una prospettiva più ampia e completa, volta a porre “l’attenzione sui bisogni delle persone e sui servizi”³³, vi era chi lo qualificava come “mer[o] palliativ[o], mentre la gravità della situazione... [avrebbe richiesto] interventi radicali e complessivi di riforma del mondo del lavoro”³⁴, e chi guardava al reddito minimo come una “trappola della povertà” ritenendo piuttosto necessari interventi di “prossimità” attenti a tutti i complessi e complessivi bisogni delle persone in posizione di vulnerabilità³⁵.

A fronte di chi definiva la delega quale “un’importante base di partenza” per affrontare un problema complesso³⁶, vi era chi definiva le previsioni del provvedimento quali strumenti di “esclusione” anziché di “inclusione”, implicanti il rischio di traghettare “verso il modello

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Il M5S presentava in data 29 ottobre 2013 un ddl sull’istituzione del reddito di cittadinanza nonché recante delega al governo per il salario minimo orario (AS 1148); Sinistra Ecologia e Libertà, presentava in data 12 novembre 2014 (AS 1670) un ddl similarmemente volto alla istituzione del reddito minimo garantito e di delega per il compenso orario minimo.

³¹ Cfr. intervento dell’on. Ciprini del M5S, nella seduta delle Commissioni riunite XI e XII della Camera del 24 maggio 2016.

³² Emendamento n. 1.204, cfr. seduta delle Commissioni riunite XI e XII della Camera in data 22 giugno 2016.

³³ Cfr. intervento on. Beni (PD), nella seduta della Commissioni riunite XI e XII in data 24 maggio 2016.

³⁴ Cfr. intervento sen. Serafini (FI-PDL XVII), nella seduta della XI Commissione del Senato del 18 gennaio 2017 (AS 2494).

³⁵ Cfr. intervento sen. Sacconi (AP (Ncd-CpI)), nella seduta della XI Commissione del Senato del 18 gennaio 2017 (AS 2494).

³⁶ Cfr. intervento sen. Bencini (Misto-IdV), nella seduta della XI Commissione del Senato del 25 gennaio 2017 (AS 2494).

americano di assistenza, in base al quale ognuno provvede alle proprie necessità con i propri mezzi»³⁷.

Dal punto di vista istituzionale, i timori di centralizzazione con conseguente “svuotamento di fatto dei compiti oggi attribuiti agli enti territoriali”, avanzati *in primis* da esponenti della Lega Nord³⁸, venivano respinti sia in ragione della competenza esclusiva statale in materia di Livelli Essenziali della Prestazioni (LEP)³⁹ che dell’avvenuta valorizzazione “del prezioso patrimonio di esperienza degli enti territoriali e dei servizi sociali”⁴⁰.

Quanto alle concrete modifiche apportate al disegno di legge sulla scorta di quanto emerso nel corso dei lavori parlamentari, come sottolineato dalla relatrice per la XI Commissione della Camera, il testo originario, presentato dal Governo, subiva mutamenti nei limiti e nei termini in cui “sia la discussione sia il ciclo di audizioni hanno fatto emergere numerosi elementi utili alle Commissioni per il successivo lavoro di affinamento del testo con riferimento tanto all’impianto generale del disegno di legge quanto a questioni più specifiche”⁴¹.

A questo riguardo, relativamente all’impianto generale del testo, nel corso del dibattito parlamentare veniva rimosso l’ambiguo riferimento all’ “universalismo selettivo” contenuto nel primo comma del primo articolo della delega, sostituito con l’inquadramento costituzionale dell’oggetto della delega⁴²; così come venivano meglio precisati obiettivi ed oggetto della delega. Nello specifico, se gli obiettivi erano l’uguaglianza e lo sviluppo della persona umana, che presupponevano l’esigenza di tener conto dei bisogni emergenti, delle ragioni di equità ed omogeneità (art. 1, c. 1), la povertà, che la misura nazionale era volta a contrastare, veniva meglio definita come “impossibilità di disporre dell’insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso” (art. 1, c. 1, lett. a)). Inoltre, l’iniziale riferimento alla “razionalizzazione delle prestazioni” di natura assistenziale e previdenziale sottoposte alla prova dei mezzi veniva “ridimensionato” col riferimento al “riordino” delle medesime (art. 1, c. 1, lett. b)) e con l’espressa esclusione di alcune tipologie di prestazioni previdenziali destinate ai soggetti più vulnerabili (anziani, disabili, genitorialità)⁴³. Infine, il riordino dei servizi sociali

³⁷ Cfr. intervento on. Ciprini (M5S), nella seduta delle Commissioni riunite XI e XII della Camera del 24 maggio 2016 (AC 3594).

³⁸ Cfr. intervento on. Simonetti (LNA), nella seduta delle Commissioni riunite XI e XII della Camera del 24 maggio 2016 (AC 3594) nella seduta delle Commissioni riunite XI e XII della Camera del 24 maggio 2016 (AC 3594).

³⁹ Cfr. intervento on. Miotto (PD), nella seduta delle Commissioni riunite XI e XII della Camera del 24 maggio 2016 (AC 3594).

⁴⁰ Cfr. intervento sen. Favero (PD), nella seduta della XI Commissione del Senato del 25 gennaio 2017 (AS 2494).

⁴¹ Cfr. intervento on. Giacobbe (PD), nella seduta delle Commissioni riunite XI e XII della Camera del 25 maggio 2016 (AC 3594).

⁴² In particolare, veniva introdotto il riferimento al principio di uguaglianza *ex* art. 3 della Costituzione ed ai principi della Carta dei diritti fondamentali dell’UE.

⁴³ Erano soprattutto il M5S e SEL che avevano denunciato i rischi impliciti nell’utilizzo del termine “razionalizzazione” delle esistenti misure sociali, in quanto suscettibile di lasciar spazio ad interpretazioni comportanti ulteriori tagli di spesa. Analogamente, avanzavano la richiesta di distinguere l’assistenza dalla previdenza, che, quale materia non omogenea, esulava dall’oggetto della delega, cfr. gli interventi dei deputati

veniva promosso attraverso il riferimento al “rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali” (art. 1, c. 1, lett. c)) a sua volta espressamente incluso nei livelli essenziali delle prestazioni da garantire un modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Quanto alle ulteriori modifiche apportate, questa volta riguardanti questioni più specifiche, va rammentata l’estensione della platea dei beneficiari della misura di contrasto alla povertà, allargata dalle famiglie con figli minori, a quelle con figli disabili o con gravidanza accertata o con persone disoccupate ultra cinquantacinquenni (art. 1, c. 2, lett. c)). Deve, altresì, essere ricordato il rafforzamento delle previsioni volte a consentire un approccio multidisciplinare e multidimensionale nella presa in carico del nucleo familiare bisognoso (art. 1, c. 2, lett. a-bis), e); e c. 4, lett. e)⁴⁴ oltre che una organizzazione del servizio su ambiti territoriali di dimensioni ottimali per promuoverne efficienza ed efficacia (art. 1, c. 4, lett. d), d-bis), f)⁴⁵; nonché l’introduzione di criteri per la selezione dei beneficiari (indicatore della situazione economica equivalente – ISEE, cfr. art. 1, c. 2, lett. a)) e per la verifica della veridicità delle loro dichiarazioni (art. 1, c. 2, lett. f))⁴⁶; ed il rafforzamento delle previsioni di valutazione e monitoraggio della misura di contrasto della povertà (cfr. art. 1, c. 4, lett. a-bis), b), b-bis))⁴⁷.

Infine, quanto alle modalità di esercizio della delega, va sottolineata la novella introdotta nel corso dei lavori della Camera volta ad irrobustire il “peso specifico” dei pareri parlamentari sullo schema di decreto legislativo: qualora il Governo “non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di venti giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati” (art. 1, c. 5).

Nicchi (SI-SEL), Tripiedi (M5S), nella seduta delle Commissioni riunite XI e XII della Camera del 27 giugno 2016. La modifica di conseguenza introdotta, veniva sottolineata ed apprezzata dal relatore di minoranza per la XI Commissione on. Simonetti, nella seduta della Camera dell’11 luglio 2016: “fortunatamente abbiamo risolto il problema della razionalizzazione delle prestazioni pensionistiche in modo tale che... è stata rimossa dopo una serie di contrasti che, sia in Parlamento che all’esterno del Parlamento, sono arrivati alle orecchie del Ministro e del Ministero, tanto che c’è stato anche un emendamento da parte del Governo, che tra l’altro era anche *extra delega*, diciamo così, già all’inizio perché nel testo della legge di stabilità si parlava di una razionalizzazione delle prestazioni di natura assistenziale e non già allora previdenziali. Quindi c’è stata una forzatura voluta, nel trasporto del comma, se non sbaglio 388 dell’articolo 1 della legge di stabilità, alla stesura della legge delega; il Governo volle inserire quella parte legata alla previdenza che fortunatamente poi è stata espunta, visto il grande contrasto sia parlamentare, delle minoranze e di parte della maggioranza, che esterno a questo Parlamento su questa iniziativa”.

⁴⁴ Cfr. i testi a confronto in AC 3594-A, divenuto, nel testo definitivo, salve modifiche formali, l’art. 1, c. 2, lett. b), f). Come sottolineato dall’art. 1, c. 4, lett. e), la multidimensionalità dell’approccio include la collaborazione tra i vari servizi sociali ed enti e organismi competenti in materia di lavoro, istruzione, formazione, salute e – come aggiunto in sede referente – politiche abitative.

⁴⁵ Cfr. i testi a confronto in AC 3594-A, divenuto, nel testo definitivo, l’art. 1, c. 4, lett. f), g), i).

⁴⁶ Cfr. i testi a confronto in AC 3594-A, divenuto, nel testo definitivo, salve modifiche formali, l’art. 1, c. 2, lett. g).

⁴⁷ Cfr. i testi a confronto in AC 3594-A, divenuto, nel testo definitivo, salve alcune modifiche formali, l’art. 1, c. 4, lett. b), c), d).

b) Il decreto legislativo.

Il 14 aprile 2017, anteriormente alla adozione dello schema di decreto legislativo, il governo sottoscriveva un Memorandum d'intesa con Alleanza contro la Povertà⁴⁸ e, sulla base della deliberazione preliminare del 9 giugno 2017, acquisiva, in data 6 luglio 2017, l'intesa con la Conferenza unificata. Se quest'ultima forma di pluralismo partecipativo (verticale) interveniva in adempimento delle prescrizioni della legge delega (art. 1, c. 1), l'intesa con Alleanza contro la Povertà integrava invece una spontanea forma di valorizzazione del pluralismo partecipativo (orizzontale), attraverso l'apertura del procedimento deliberativo ad una istanza rappresentativa (anche) della società civile. Il fatto poi che, come testimonierà la versione definitiva del decreto legislativo, il Governo effettivamente accoglieva le istanze avanzate in sede di intesa depone per una valorizzazione, anche in termini tendenzialmente sostanziali, delle aperture partecipative messe in atto.

Nel Memorandum, veniva sottolineata l'importanza della progressiva universalizzazione della misura, da realizzare con ulteriori stanziamenti di bilancio per gli anni successivi in base ai quali rivedere i criteri di accesso alla misura nonché l'importo⁴⁹. Nell'immediato, il Governo concordava con l'introduzione di una doppia soglia di accesso, integrando la soglia ISEE con una soglia legata al reddito disponibile volta a tener conto dell'incidenza dei canoni di locazione (cfr. art. 3, c. 1). Il Governo si impegnava inoltre a vincolare una quota non inferiore al 15% del Fondo per la lotta alla povertà al finanziamento dei servizi di inclusione sociale (cfr. art. 8, c. 1, lett. g). Infine, l'Esecutivo assumeva l'impegno di presentare un piano operativo per il monitoraggio continuo, attraverso indici quantitativi e qualitativi periodicamente rivisti ed aggiornati, dell'effettiva realizzazione del livello essenziale del Reddito di inclusione, non solo in relazione alla parte economica ma anche per quella dei servizi alla persona (art. 15, cc. 2, lett. a), 3, 4).

Anche nell'intesa con la Conferenza unificata veniva raccomandata l'esigenza di rendere progressivamente universale la misura e venivano introdotti una serie di emendamenti volti a riservare maggiore considerazione all'autonomia territoriale. Nello specifico, era prevista l'acquisizione della previa intesa sia in sede di definizione delle linee guida per la valutazione multidimensionale dei bisogni del soggetto (cfr. attuale art. 5, c. 9) che in sede di definizione degli indirizzi sulle pratiche dei servizi territoriali proposte dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale (organismo istituito presso il Ministero del lavoro ed integrato con esponenti delle autonomie territoriali) ed adottate a livello ministeriale (cfr. art. 21, c. 8). Venivano inoltre introdotti emendamenti a garanzia del rispetto delle modalità organizzative regionali e di confronto con gli enti locali (cfr. art. 21, c. 5; art. 23, cc. 1, 2, 5, 6), nonché

⁴⁸ Soggetto che riunisce associazioni della società civile, rappresentanze delle autonomie territoriali, rappresentanze del terzo settore e sindacati.

⁴⁹ In effetti, come rammentato sopra, la proposta di legge di bilancio 2018 sembra rispettare tale consegna, allargando la base dei beneficiari e l'entità del beneficio.

emendamenti di salvaguardia delle autonomie speciali (cfr. art. 24, c. 14 e art. 25, c. 7). Veniva infine prevista la possibilità – per le regioni – di integrare il ReI, con proprie risorse, ampliandone la platea dei beneficiari o l’importo (cfr. art. 14, c. 6). Analoghi rilievi trovavano supporto nel parere espresso dalla prima commissione del Senato: in particolare, era richiesto l’intervento della conferenza unificata sia in sede di linee guida per la valutazione multidimensionale (art. 5, c. 9), che di indirizzi per gli interventi e servizi sociali (art. 21, c. 8), ed era introdotta l’esigenza di salvaguardia delle autonomie speciali in riferimento al nuovo sistema informativo dei servizi sociali (art. 24)⁵⁰. Tutti rilievi in effetti accolti dal testo definitivo del decreto.

In data 12 luglio 2017, lo schema di decreto legislativo era trasmesso al Parlamento per l’acquisizione dei pareri delle competenti commissioni, in aderenza alle prescrizioni dell’art. 1, c. 1, della legge delega n. 33 del 2017.

In data 1 agosto 2017, la XI commissione del Senato approvava il parere favorevole con osservazioni presentato dalla relatrice sen. Parente (PD), precludendo così la messa ai voti dei pareri contrari. Tale parere, osservava, tra l’altro, la necessità di includere il riferimento ai servizi di prossimità negli elementi costitutivi del piano personalizzato (art. 7, c. 1, lett. e)) e la necessità di prestare attenzione alla adeguatezza professionale dell’organico ed alle cause di eventuali carenze evidenziate dal monitoraggio sull’attuazione del ReI (art. 15, c. 2, lett. d)). Anche questi rilievi venivano in effetti incorporati dal Consiglio dei ministri nella versione definitiva del decreto legislativo.

Tra i pareri non ammessi ai voti, va rammentato il parere contrario del M5S (prima firmataria sen. Catalfo), che si concentrava sulla insufficienza ed inadeguatezza della misura ai fini del contrasto alla povertà, ritenendola peraltro non rispondente alle richieste provenienti dall’Unione Europea in tema di reddito minimo, citando – a tal riguardo – la recente comunicazione della Commissione europea sul Pilastro europeo dei diritti sociali. Il parere definiva quindi la misura delineata dal governo come complessa, selettiva, frammentaria, farraginoso, gravosa. Analogamente, il parere contrario presentato dal sen. Barozzino (Misto-SI-SEL) osservava che “lo schema di decreto legislativo in esame rappresenta... solo un parziale intervento che non ha nulla di strutturale, limitato nelle risorse e nelle famiglie che ne beneficeranno, perché lontano dall’essere universale”, quando, all’opposto, si sarebbe dovuta sviluppare “una visione complessiva e innovativa del mercato del lavoro e del mondo del lavoro”, del tutto assente nel decreto governativo⁵¹.

In data 2 agosto 2017, le commissioni riunite XI e XII della Camera dei deputati approvavano, a loro volta, il parere favorevole con condizioni presentato dalle relatrici, così precludendo la messa al voto dei tre pareri alternativi presentati, rispettivamente, dal M5S, dal gruppo Sinistra Italiana e Sinistra Ecologia Libertà Possibile, nonché dal gruppo misto-AL-TIP. Nel corso della discussione in seno alle commissioni riunite, la relatrice per la XII commissione,

⁵⁰ Cfr. resoconto sommario n. 204 della seduta della prima commissione del Senato in data 25 luglio 2017.

⁵¹ Per il testo integrale dei pareri, cfr. gli allegati al resoconto sommario del Senato n. 338 del 1 agosto 2017.

on. Piazzoni (PD), modificava il proprio parere in accoglimento dei rilievi mossi dalla collega on. Miotto (PD) riguardo alle persone senza fissa dimora, lo subordinava pertanto alla condizione di integrazione dell'art. 7, c. 9, attraverso il monitoraggio degli interventi e servizi dei comuni in favore dei soggetti senza fissa dimora⁵². Il parere faceva altresì propri i rilievi già espressi nel parere approvato dalla XI commissione del Senato in riferimento all'art. 7, c. 1, lett. e), (servizi di prossimità) ed all'art. 15, c. 2, lett. d), (adeguatezza professionale dell'organico)⁵³. Tutti punti che il Governo accoglieva, modificando il contenuto del decreto.

Quanto ai pareri alternativi, il parere del M5S evidenziava, tra l'altro, l'inadeguatezza dell'intervento (anche) in riferimento alle modalità di definizione delle soglie di povertà che avrebbero dovuto essere modulate in ragione delle caratteristiche dei componenti della famiglia (numero ed età) e del contesto territoriale di residenza. All'opposto, secondo il M5S, il decreto vanificava tale approccio stabilendo le soglie a livello esclusivamente nazionale, identicamente all'entità dell'importo⁵⁴. Il parere contrario proveniente dalle fila del gruppo SI-SELP, nelle parti in cui non riproduceva quello già espresso al Senato, riteneva che la misura introdotta dal Governo fosse volta a gravare su servizi sociali comunali già ampiamente sottorganico e pertanto non in grado di assicurare i compiti loro affidati dal decreto⁵⁵. Infine, il parere espresso dal gruppo mosto-AL-TIP, pur essendo favorevole era condizionato all'introduzione nel decreto di una estesa disciplina in materia di produzione e vendita della cannabis e dei suoi derivati, volta ad attribuire i proventi della imposizione fiscale di tale attività al Fondo per la lotta contro la povertà⁵⁶.

Come al Senato⁵⁷, anche il relatore presso la commissione bilancio della Camera avanzava la propria proposta di parere chiedendo al Governo, a più riprese, ulteriori elementi di chiarimento e di valutazione sia in riferimento alla quantificazione degli oneri che in relazione all'adeguatezza delle relative coperture finanziarie, con specifico riguardo all'esigenza di verificare se ed in che termini la parte di offerta di servizi alla persona potesse essere contenuta entro le esistenti risorse personali e materiali. Ottenute le richieste informazioni, che precisavano

⁵² In premessa il parere menzionava l'opportunità di condizionare la distribuzione territoriale delle risorse al soddisfacimento di taluni *standard* di servizio, quali le modalità di riconoscimento della residenza anagrafica per le persone senza dimora, secondo quanto suggerito dall'on. Miotto.

⁵³ Cfr. l'allegato 5 al Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari della Camera n. 866 del 2 agosto 2017.

⁵⁴ Cfr. l'allegato 2 al Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari della Camera n. 866 del 2 agosto 2017.

⁵⁵ Cfr. l'allegato 3 al Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari della Camera n. 866 del 2 agosto 2017.

⁵⁶ Cfr. l'allegato 4 al Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari della Camera n. 866 del 2 agosto 2017.

⁵⁷ Il servizio bilancio del Senato si concentrava, principalmente, sull'esigenza di meglio valutare l'eventuale fabbisogno finanziario aggiuntivo dei servizi territoriali non suscettibili di essere assorbiti nelle funzioni già esistenti o nella rimodulazione e diversa distribuzione delle esistenti risorse umane e materiali senza comportare pertanto nuovi o maggiori oneri a carico delle finanze pubbliche (cfr. il parere in riferimento agli artt. 5-7 e 13 dello schema di decreto, in Nota di lettura n. 189 luglio 2017, AG 430).

come l'invarianza finanziaria fosse garantita dai meccanismi di pianificazione ai vari livelli territoriali volti a modulare l'intervento in ragione delle risorse disponibili, la commissione bilancio approvava un parere favorevole con condizioni. A quest'ultimo riguardo subordinava l'esito favorevole del parere all'integrazione degli artt. 16, c. 5, e 21, c. 10, con la previsione che – rispettivamente – dall'istituzione e dal funzionamento sia del Comitato per la lotta alla povertà e dell'Osservatorio delle povertà che della Rete per la protezione e l'inclusione sociale non dovessero derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ai fini di assicurare il rispetto dell'art 81, Cost. Il Governo concordava ed inseriva, pertanto, tali specificazioni nel testo del decreto.

I profili relativi alla copertura finanziaria dei servizi non sono, ovviamente, di poco momento essendo volti a permettere il funzionamento, in termini di efficacia ed effettività, di una misura che poggia una delle sue due essenziali componenti sull'adeguatezza dei servizi che devono accompagnare il nucleo familiare nel percorso multidisciplinare di inclusione sociale, non a caso definiti come livelli essenziali, seppure finanziariamente condizionati (sul punto si tornerà, cfr. . 4.2).

In definitiva, ripercorrendo l'*iter* dello schema di decreto legislativo, può concludersi per un Esecutivo abbastanza collaborativo, nel segno del tendenziale accoglimento dei suggerimenti avanzati sia in sede di intese che di pareri parlamentari, purché coerenti con l'indirizzo complessivo dell'intervento normativo nei termini dettati dalla legge di delega. Questo dato merita di essere raccolto e valorizzato in quanto si versa nel campo di una materia particolarmente sensibile visti i livelli di allarme raggiunti dai dati sulla povertà e l'esclusione sociale e la sua stretta connessione con fondamentali diritti e valori costituzionali che necessitano di essere dibattuti ed approfonditi all'insegna della massima apertura partecipativa alle varie istanze espressione del pluralismo democratico (sia parlamentari che territoriali e della società civile).

4. Alcuni profili di rilievo costituzionale.

I profili costituzionalmente "sensibili" toccati dal sistema composto dalla legge delega e dal decreto legislativo in oggetto sono plurimi. Nel prosieguo sono stati isolati alcuni aspetti classici (rispetto delle competenze regionali; conciliazione tra diritti sociali e condizionamenti finanziari) ed altri di maggiore attualità (inclusione attiva; universalità vs. selettività; durata della residenza; individualità del diritto) rispetto ai quali si è cercato di sviluppare una breve riflessione in termini di aderenza delle previsioni legislative con il disposto costituzionale.

4.1. Salvaguardia delle autonomie territoriali.

I livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti sociali (e civili) rientrano tra le competenze esclusive statali *ex art. 117, c. 2, lett. m)*, Cost⁵⁸. Essi includono la fissazione dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti con carattere di generalità a tutti gli aventi diritto (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 322 del 2009; n. 168 del 2008) e con carattere di uniformità sull'intero territorio nazionale (cfr. sentenza n. 387 del 2007). Pertanto, come altre competenze, non si tratta di una vera e propria materia, quanto piuttosto di una competenza trasversale che consente al legislatore nazionale di incidere anche in campi di pertinenza regionale (sentenza n. 282 del 2002), sia pure nei limiti di specifiche prestazioni (cfr., tra l'altro, la sentenza n. 328 del 2006).

Questo, per sommi capi, è il consolidato terreno giurisprudenziale sul quale si fonda l'introduzione del Reddito di Inclusione, definito "livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale" (art. 1, c. 1, lett. a), legge n. 33 del 2017), sia per la componente economica che per quella dei servizi alla persona volti ad integrare e completare il sostegno reddituale (cfr. artt. 5, c. 10 e 6, c. 13, d.lgs. n. 147 del 2017).

Nello specifico, seppure la competenza "prevalente" che la delega si premura di richiamare è di esclusiva pertinenza statale, dal dettaglio dei principi e criteri direttivi emerge evidente l'inestricabile intreccio con competenze concorrenti e residuali regionali.

Da un lato, l'approccio multidimensionale e multidisciplinare, fatto proprio dalla delega (art. 1, c. 2, lett. f)), prevede l'integrazione dei servizi sociali con quelli per l'impiego, la formazione, l'istruzione, le politiche abitative e la tutela della salute, giungendo quindi ad incidere su competenze concorrenti (istruzione e tutela salute) e residuali regionali (relative all'ambito dei servizi socio-assistenziali, socio-sanitari, della istruzione e formazione professionale e della edilizia residenziale pubblica).

Dall'altro lato, l'obiettivo di rafforzare il coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali include il riordino delle forme di gestione associata dei servizi sociali a livello di ambiti territoriali per promuoverne l'efficienza ed efficacia (art. 1, c. 4, lett. f), g), h)), incidendo – pertanto, ed a sua volta – su materie di competenza regionale, quali l'ordinamento degli enti locali e l'organizzazione amministrativa regionale.

Su tali basi risulta quindi pertinente rammentare che, come ribadito a più riprese dalla Corte (da ultimo nella sentenza n. 251/2016), in ipotesi di concorso di competenze "non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, se necessario a garantire

⁵⁸ La comparsa del riferimento ai livelli essenziali nella legislazione nazionale in relazione a certe classi di diritti sociali è, per la verità, ben anteriore alla riforma del Titolo V, come argomentato da C.PINELLI, *Sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (Art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*, in *Diritto Pubblico*, n. 3 del 2002, 883 ss., secondo cui la soluzione dei livelli essenziali uniformi rappresenta non "tanto un semplice compromesso fra eguaglianza e principio autonomistico, quanto un sistema che, nel ricercare sintesi mutevoli fra l'una e l'altro, non solo li rispetta entrambi, ma è in grado di autocorreggersi attraverso verifiche, suscettibili di dibattito pubblico, dei risultati raggiunti". Per una puntuale ricostruzione delle "difficoltà interpretative" poste dall'introduzione della clausola dei livelli essenziali si rinvia a G.DELLEDONNE, *Federalismo, livelli essenziali, diritti*, in M.CAMPEDELLI, P.CARROZZA, L.PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare – Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, 2010, 260 ss.

l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma", tuttavia, esso deve "muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie" (punto 4.2.1, del considerato in diritto).

Allo scopo, la sentenza n. 251 del 2016 ha specificato che "Là dove... il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost" (punto 3 del considerato in diritto). Questa pronuncia, ampiamente commentata dalla dottrina⁵⁹, ha quindi introdotto l'onere dell'intesa nell'esercizio della funzione legislativa e se, in assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari all'insegna dell'autonomia territoriale, il pronostico rimane quello di una Corte sempre più orientata alla salvaguardia del principio di leale collaborazione⁶⁰, ben si comprende la previsione della legge di delega n. 33 del 2017 che contempla l'intesa sia in sede di prima attuazione della delega (art. 1, c. 1), che di eventuale successiva adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi (art. 1, c. 7).

Salvo quindi l'esigenza del rispetto della leale collaborazione, rimane tuttavia evidente che la disciplina del ReI quale LEP, vale a dire quale misura a vocazione universale ed uniforme su tutto il territorio nazionale, consente di superare il rischio di un eccesso di frammentazione, di mancanza di coesione sociale e territoriale in conseguenza del moltiplicarsi di iniziative locali con tutele sociali differentemente graduate. A partire dalla legge della regione Lazio n. 9 del

⁵⁹ Con particolare riguardo all'applicazione del principio di leale collaborazione nella forma della intesa tra Stato e autonomie territoriali nel corso del procedimento legislativo, si rinvia, tra gli altri, a S.AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, A.AMBROSI, «Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo, E.BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, tutti questi interventi si trovano in www.forumcostituzionale.it; R.BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 3/2017; R.LUGARA', *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sentenza n. 251 del 2016* in www.rivistaaic.it, n. 1/2017; G.MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2017; A.POGGI, G.BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in www.federalismi.it, n. 25/2016; A.STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in www.federalismi.it, n. 10/2017. Trattano principalmente delle conseguenze della pronuncia in oggetto sul sistema delle fonti composto dalla legge di delega e dal decreto legislativo, C.CALVIERI, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope ... allo specchio*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2017, www.rivistaaic.it; G.CRISAFI, *Illegittimità consequenziale delle leggi e discrezionalità. Commento alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2017, www.rivistaaic.it; P.MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2017.

⁶⁰ Come teorizza e motiva A.POGGI, *Corte Costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in www.federalismi.it, n. 19/2017, 4.

2008, infatti, altre regioni sono intervenute in tema di reddito minimo, rendendo ancor più incerti i confini di una materia peraltro già di per sé priva di una denominazione e definizione condivisa⁶¹.

4.2. Il ragionevole contemperamento tra universalità e selettività all'interno dei livelli essenziali.

La legge delega n. 33 del 2017 ed il decreto legislativo attuativo n. 147 del 2017, trovano il loro precedente nel combinato disposto delle previsioni di lotta contro la povertà contemplate dalla legge n. 328 del 2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e dall'art. 1, cc. 386-389 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016). La legge quadro statuisce che il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali è volto ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni (art. 2, c. 2), includendovi tra l'altro, all'art. 22, c. 2, lett. a), le “misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora”. Mentre la legge di stabilità 2016 stanziava il finanziamento per il Fondo per la lotta alla povertà ed all'esclusione sociale volto a consentire l'attuazione del Piano povertà (art. 1, c. 386).

Su tali basi, nei limiti delle risorse disponibili, la legge delega n. 33 del 2017 ed il decreto legislativo attuativo n. 147 del 2017 hanno introdotto una misura nazionale di contrasto alla povertà denominata Reddito di Inclusione (ReI), costituita non solo da una componente economica ma anche da servizi alla persona volti a favorirne l'inserimento o re-inserimento nella realtà sociale e lavorativa.

L'*imprinting* rimane pertanto quello della l. 328 del 2000⁶², nel segno della integrazione degli interventi e dei servizi alla persona, della multidisciplinarietà dell'approccio, della rete di collaborazione tra enti ed organismi erogatori di servizi, inclusa la valorizzazione del terzo settore⁶³, nonché del coinvolgimento attivo dell'individuo e del nucleo familiare in condizione di disagio e vulnerabilità. Ed è sempre seguendo la direttrice della l. 328 del 2000 che il ReI viene definito livello essenziale delle prestazioni, sia nella legge di delega che nel decreto attuativo.

Quest'ultimo precisa altresì che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, seppure sempre nei limiti delle risorse disponibili, i servizi per l'informazione e l'accesso al ReI; la valutazione multidimensionale; il progetto personalizzato e i sostegni in questo previsti e

⁶¹ Sul punto cfr. le ricerche, gli studi e le proposte contenute nel volume del Basic Income Network (BIN) Italia, *Reddito minimo garantito – Un progetto necessario e possibile*, Torino, 2012.

⁶² Sul collegamento tra il “reddito minimo di inserimento” e le previsioni della legge quadro n. 328/2000, cfr. F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, cit., 113 ss.

⁶³ Va peraltro rammentato che, secondo parte della dottrina, le prestazioni sociali sarebbero esigibili non solo nei confronti dei pubblici poteri, ma anche dei privati, in quanto diritti fondamentali previsti in costituzione alla stregua delle libertà civili ed economiche, V. ANGIOLINI, *Sulle premesse culturali dell'inserimento dei “diritti sociali” nella Costituzione*, in www.costituzionalismo.it, n. 2 del 2008, 6.

l'offerta integrata di interventi e servizi secondo le modalità definite dalle regioni e province autonome.

Pertanto, come sottolineato nel parere approvato dal Senato nella seduta del primo agosto 2017 in riferimento allo schema di decreto legislativo “la legge delega e il decreto attuativo intervengono su una carenza atavica del sistema sociale nazionale, con l'assenza di una normativa statale di puntuale determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni”⁶⁴.

Sotto il profilo giuridico assume quindi primaria importanza l'individuazione di quali siano, concretamente, i livelli essenziali integrati da una misura, quale il ReI, che si trova a dover conciliare le esigenze di universalità ed adeguatezza con i criteri della selettività e della condizionalità, indotti sia dai vincoli finanziari, che da deliberati indirizzi di politica sociale⁶⁵. Come tutti i diritti sociali, anche il ReI ha “una dimensione complessa, che coinvolge necessariamente l'esercizio di poteri pubblici di natura politica nell'attività di attuazione”⁶⁶. Per suo tramite si è infatti cercato di realizzare quel delicato “equilibrio tra le ineludibili esigenze di un libero e, in principio, incomprimibile sviluppo della persona (c.d. “universalità” del godimento dei diritti) e la sostenibilità finanziaria “delle ragioni” della solidarietà (c.d. “selettività” nel godimento dei diritti stessi)”⁶⁷.

Per conseguenza, risulta giuridicamente rilevante identificare il nucleo essenziale che i parametri della selettività e della condizionalità non possono scalfire ed incrinare, pena la irragionevolezza e non proporzionalità della misura approntata rispetto ai fini perseguiti.

Le due questioni sono, pertanto, concentriche, in quanto il nucleo essenziale rappresenta il “cuore” incomprimibile dei livelli essenziali⁶⁸ e, con esso, la garanzia di irreversibilità dei medesimi⁶⁹.

In merito va rammentato che la Corte di Strasburgo, pur riconoscendo piena discrezionalità alle Parti contraenti nella disciplina dei diritti sociali, non ammette che l'intervento del

⁶⁴ Cfr. il resoconto sommario n. 338 della seduta del 1 agosto 2017 della XI commissione del Senato.

⁶⁵ Sul punto cfr. C.SARACENO, *Prefazione*, in P.VAN PARIJS, Y.VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, Milano, 2006, p. XV.

⁶⁶ B.PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2001, 195.

⁶⁷ L.TRUCCO., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, cit., 1.

⁶⁸ Secondo F.PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, cit., 119, i livelli essenziali integrano un concetto non sovrapponibile a quello del contenuto minimo essenziale di un diritto, in quanto quest'ultimo rappresenterebbe un parametro “utilizzato primariamente da organi giurisdizionali”, mentre i primi sostanzierebbero una “misura di garanzia di un diritto a livello della legislazione ordinaria”, di conseguenza il contenuto minimo essenziale di un diritto “è la soglia invalicabile, al di sotto della quale non può scendere la fissazione dei livelli essenziali”. Sempre sulla non coincidenza tra livelli essenziali e nucleo minimo dei diritti, salva una eventuale loro coincidenza in periodi di crisi economica, cfr. I.CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in www.costituzionalismo.it, n. 3 del 2012, 20.

⁶⁹ Come osserva A.GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, 128, sorge una garanzia di irreversibilità nei limiti in cui la somministrazione del bene o del servizio sia necessaria alla effettività di diritti fondamentali. Sulla differente modalità di condizionamento finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni, rispetto al nucleo essenziale dei diritti sociali, si rinvia a F.SAITTO, “Costituzione finanziaria” ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo “Stato fiscale” allo “Stato debitore”, in www.rivistaaic.it, n. 1 del 2017, 30 ss.

legislatore possa incrinare l'effettività del nucleo sostanziale di tali diritti⁷⁰. Il nucleo indefettibile o intangibile dei diritti sociali integrerebbe quindi un "controlimite", ad ogni altro limite con esso in contrasto, direttamente fondato sul principio personalista (posto alla base dello Stato democratico-sociale), a sua volta estrinsecazione di valori fondamentali quali la dignità umana e l'uguaglianza sostanziale⁷¹.

Rimane quindi da valutare, ora che anche nel nostro ordinamento una misura di contrasto alla povertà è entrata nel sistema come intervento strutturale (e non *una tantum* o sperimentale) con carattere tendenzialmente universale, quali siano i "limiti" suscettibili di entrare in conflitto con il "controlimite" o "nucleo essenziale", allo scopo di identificare un punto di (ragionevole) equilibrio per la migliore tutela del diritto fondamentale ad una esistenza libera e dignitosa a cui il ReI cerca di offrire veste concreta.

In premessa, va rammentato che il diritto costituzionale in oggetto trova *l'appui* nei principi fondamentali della Costituzione, in particolare, come è stato osservato⁷², nel combinato disposto dei primi quattro articoli della Costituzione e dell'art. 38, Cost., dai quali emergerebbe "un progetto di emancipazione sociale... che nell'intenzione del costituente *riguarda tutti*: presuppone, riconosce, e mira a garantire l'esistenza libera e dignitosa come diritto inviolabile dell'uomo in quanto tale, senza ulteriori qualificazioni, ponendo il capo alla Repubblica il dovere di rimuovere tutti gli ostacoli che possano impedirli"⁷³. Su tali basi è stata quindi filtrata la "scrittura selettiva" adottata dai costituenti nella parte economica della nostra Costituzione, influenzata dalla convinzione, successivamente rivelatasi fallace, della possibilità di conseguire la piena occupazione⁷⁴. Un diritto, quindi, quello ad un'esistenza libera e dignitosa, "senz'altro fondamentale e addirittura pregiudiziale in quanto... diritto a poter fruire dei diritti"⁷⁵. Conseguentemente, è in rapporto a tali basi costituzionali che deve essere "misurato" il nucleo essenziale ed i livelli essenziali del ReI.

In merito, va altresì osservato che, secondo l'impostazione fatta propria dalla riforma in oggetto, il ReI è condizionato su un duplice fronte, l'uno di natura sistemica, l'altro di natura più specifica. Quanto alla condizione di sistema, viene, naturalmente, in questione il limite delle risorse disponibili, come definite in sede di legge di stabilità e periodicamente riviste, che direttamente incide sul modo di intendere la universalità e l'adeguatezza della misura (sia in

⁷⁰ Cfr., tra le altre le sentenze, CEDU, *Tarantino and others v. Italy*, nn. 25851/09, 29284/09, 64090/09, par. 51, Sentenza 09.09.2013, [Seconda Sezione]; CEDU, *Velyo Velev v. Bulgaria*, n. 16032/07, par. 32, Sentenza 27.08.2014 [Quarta Sezione].

⁷¹ Questa la lettura di D.BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, 125 ss.

⁷² C.PINELLI, *Sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (Art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*, cit., 896 ss., ricorda le differenze nella tipologia di scrutinio praticato dalla Corte costituzionale quando sono in questione diritti inviolabili o diritti a prestazione pubblica, applicando a quest'ultimi il parametro della manifesta irragionevolezza si rischia infatti di ridurne il "contenuto essenziale" ad un "contenuto minimo".

⁷³ C.TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa – Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, cit., 6.

⁷⁴ *Ibidem*, 133.

⁷⁵ M.RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto ad un'esistenza dignitosa*, cit., 402-403.

termini economici che di servizi). Quanto alla condizione più specifica, si assiste ad una sua biforcazione in due subordinate: da un lato, la situazione economico-patrimoniale del nucleo familiare che non deve superare determinate soglie (graduate in ragione della composizione del nucleo); dall'altro lato, la previa adesione, mediante sottoscrizione, ad un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa.

In questi termini, il ReI assolve ad un duplice obiettivo di rilievo costituzionale, l'uno in negativo, l'altro in positivo. In termini negativi, il ReI si propone di rimuovere disequaglianze al fine di tutelare “la *pari dignità* dei cittadini contro le incisioni che questa potrebbe subire in tutti i casi in cui la diversità nasca dall'essere o dall'appartenere: non sia, cioè, una diversità consapevolmente ricercata, ma una *diversità subita*”⁷⁶; in termini positivi (o pro-attivi), il ReI si propone di promuovere il pieno esplicarsi delle potenzialità della persona in campo sociale, culturale ed economico, di valorizzarne le capacità, di accompagnarla nell'inserimento o re-inserimento lavorativo e/o sociale. In sintesi, esso si prefigge non solo di dotare la persona degli strumenti di base affinché possa operare ad “armi” potenzialmente pari, ma altresì di accompagnarla attivamente nella *mise en oeuvre* di tale strumentario⁷⁷.

A tal proposito, va – sin da subito – osservato che la previsione del progetto personalizzato, la partecipazione attiva del nucleo familiare (art. 6, c. 13, d.lgs. n. 147 del 2017), nonché l'imporsi di una soglia economico-patrimoniale di accesso al ReI, presuppongono l'adesione ad una certa “idea” di dignità umana, ed il rifiuto di altra “idea”, quella che forgia piuttosto un sostegno individuale incondizionato⁷⁸.

Il modello accolto dalla riforma segue il rodato “canovaccio” praticato – da tempo – nei paesi europei che contemplan forme di reddito minimo⁷⁹ oltre che essere l'indirizzo sollecitato – a

⁷⁶ C.SALAZAR, *I diritti sociali alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in COSTANZO P., MORDEGLIA S., (a cura di), *Diritti sociali e servizio sociale dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, Milano, 2005, 172. Come sottolineato da S.STAIANO, *Per un nuovo paradigma giuridico dell'eguaglianza*, in www.gruppodipisa.it, 1, nel distinguere tra disequaglianza/dis-eguaglianza, “la legge è doverosamente dis-eguale per poter affermare la «pari dignità sociale»”.

⁷⁷ Come sottolineato da C.TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa – Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, cit., 175, le politiche di reddito minimo in Europa, diffuse negli ultimi tempi, “sono tutte scandite dall'evidenza, progressivamente sempre più diffusa, della necessità di far fronte alle trasformazioni radicali del mercato del lavoro e della società attraverso un ripensamento dei sistemi di protezione sociale, con la previsione di politiche specifiche contro l'esclusione, tese a garantire non solo un reddito minimo, ma possibilmente anche un percorso di inserimento sociale e lavorativo a chiunque, per qualsiasi ragione, si trovi a rischio di povertà a causa dell'assenza di lavoro o della precarietà dello stesso”.

⁷⁸ Secondo l'impostazione seguita dalla proposta della rete del BIEN, le cui principali ragioni a sostegno sono illustrate da P.VAN PARIJS, Y.VAN DER BORGHT, *Il reddito minimo universale*, cit., 63 ss. Una riflessione sulla “compatibilità” del reddito minimo universale con i principi della nostra Costituzione (con specifico riguardo all'art. 38, Cost. ed all'art. 4, Cost. sul dovere di lavorare), è sviluppata da M.RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto ad un'esistenza dignitosa*, cit., 409 ss.

⁷⁹ In merito cfr. lo studio per la commissione occupazione e affari sociali del Parlamento europeo, in IP/A/EMPL/2015-05, *Active Inclusion: Stocktaking of the Council Recommendation (2008)*. Tutti i paesi europei che hanno istituito forme di reddito minimo (da ultimo, oltre all'Italia, anche la Grecia con il “Social solidarity income”) hanno previsto forme di “attivazione” a cui condizionare l'accesso al beneficio, mentre risulta allo stadio

plurime riprese – dall’Unione europea⁸⁰. Anche la rete che supporta in Italia il reddito di base, ammette l’insufficienza del mero supporto economico, essendo in aggiunta necessari interventi integrativi sotto forma di “apparati complessi e multidimensionali miranti a valorizzar[e]... progetti di vita”⁸¹.

Se così è, l’universalità propostasi dalla riforma, diventa necessariamente – e già solo per questo, al di là dei limiti di sistema in termini di risorse disponibili – “selettiva”, benché l’espressione, che compariva nel testo originario del progetto di legge governativo, sia poi stata “epurata”, (come visto) nel corso dei lavori parlamentari. Potranno, infatti, accedere (e non decadere od essere sospesi dal beneficio) solo coloro che, oltre ad adempiere ai requisiti economico-patrimoniali, sono altresì disposti a sottoscrivere ed impegnarsi nel “progetto personalizzato”.

Si tratterà allora di verificare in che termini le soglie imposte all’accesso e la condizionalità implicata dal progetto personalizzato siano ragionevoli in rapporto all’esigenza di tutelare l’effettività del “nucleo essenziale” della dignità umana. A quest’ultimo riguardo, il *focus* dello *screening* cade sia sugli “oneri” previsti dal progetto in termini di formazione, istruzione, sanità⁸² che sulla “congruità” di eventuali offerte di lavoro ai sensi dell’art. 25, d.lgs. 150 del 2015. Infatti, come osservato dal Parlamento europeo, l’approccio alla inclusione attiva è ragionevole e proporzionato fintanto in quanto non si rovesci in un mero progetto di “degradante” *workfare*. Allo scopo, da un lato, “active inclusion must not replace social inclusion, as vulnerable groups unable to participate in the labour market have a right to a dignified life and full participation in society, and therefore a minimum income and accessible and affordable high-quality social services must be available regardless of a person’s ability to participate in the labour market”; dall’altro lato, “the view that the best way out of exclusion is to be in work can only be truly effective if that work is sustainable, high-quality work, which is adequately remunerated”⁸³.

Spostando quindi l’accento sul condizionamento di sistema (quello ben noto dei limiti delle risorse disponibili), viene in questione sia la declinazione assunta dalla “universalità” dell’intervento che la sua adeguatezza in termini di beni e servizi. Entrambi i profili si rifanno ad un principio ammesso dalla Corte costituzionale quando è in gioco l’attuazione dei diritti sociali che “costano”⁸⁴: il principio di gradualità⁸⁵. La riforma lo adotta pedissequamente ed affida al

sperimentale (in particolare in Olanda e Finlandia) l’introduzione di forme incondizionate di reddito di base, cfr. S.TOSO, *Reddito di cittadinanza – O reddito minimo?*, cit., 11-13.

⁸⁰ Sul punto basti ricordare la raccomandazione della commissione europea n. 2008/867/CE del 3 ottobre 2008 sulla inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro.

⁸¹ G.BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza – Una proposta per l’Italia e per l’Europa*, Torino, 2011, 53.

⁸² Quanto alla intersezione dei livelli essenziali della componente multidimensionale del ReI con i LEA previsti dal d.p.c.m. del 12 gennaio 2017, si rinvia a G.GRASSO, *Appunti su reddito di inclusione, assistenza socio-sanitaria e vincoli sulle risorse disponibili*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2017, www.rivistaaic.it.

⁸³ Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo n. 2008/2335(INI), parr. A, L.

⁸⁴ Anche se, per la verità, come ricorda M.LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n. 3 del 2016, 8, “solo a proposito dei diritti sociali

Piano nazionale per la lotta alla povertà ed all'esclusione sociale (art. 8, d.lgs. 147 del 2017), che viene adottato a livello governativo previa intesa con la conferenza unificata (art. 8, c. 4), un ruolo cardine. Anche per suo tramite, dovrà infatti trovare ulteriore sviluppo quel "bilanciamento ineguale" tra il diritto sociale al ReI e le esigenze finanziarie⁸⁶ che da sempre rappresenta il vero *casse-tête* di questa tipologia di diritti⁸⁷. Attraverso tale Piano, superata la fase transitoria che si focalizza prioritariamente su alcune tipologie di nuclei familiari (con figli minori o gravemente disabili o con gravidanza accertata o disoccupati ultracinquantacinquenni, cfr. art. 1, c. 2, lett. d), legge n. 33 del 2017 e art. 3, c. 2, art. 8, c. 1, d.lgs. n. 147 del 2017), ed entrato a regime il sistema del ReI, la platea dei beneficiari dovrebbe risultare sempre più estesa, nella direzione di una maggiore universalità, e la portata del beneficio (sia economico che in servizi) incrementale, nella direzione di un suo potenziamento in termini di efficacia ed effettività. Tra le revisioni demandate al Piano rientra anche quella relativa alle soglie economico-patrimoniali di accesso al ReI (il secondo tra i condizionamenti di natura specifica prima citati), con la conseguente implicazione di una ragionevole conciliazione tra il principio di gradualità ed il valore costituzionale della dignità umana, verso un livello della soglia di accesso che consenta il pieno esplicarsi di tale valore fondamentale nel segno dell'adeguatezza. Il rischio da evitare è pertanto quello di una anteposizione della "determinazione astratta del *quantum* di risorse finanziarie messe a disposizione, alla stima effettiva del costo di una prestazione universale selettiva rivolta a un numero molto elevato di persone, in condizione di povertà, nelle diverse gradazioni riferite a tale nozione"⁸⁸.

Pertanto, se ben interpretata la condizionalità (specifica e di sistema) è suscettibile di trasformarsi in un percorso che va oltre il passivo riconoscimento del minimo individuale di sopravvivenza inteso come sufficienza delle provvidenze ai fini di una vita dignitosa, per assumere, analogamente all'interpretazione fatta propria dal Tribunale costituzionale tedesco, un

si parla di diritti finanziariamente condizionati, mentre sarebbe più corretto qualificare *tutti* i diritti come risorse *giuridicamente* scarse (nel senso che il loro godimento non è illimitato), condizionate alla disponibilità di risorse *economicamente* scarse (nel senso che sono le decisioni di bilancio che determinano le opportunità di godimento dei diritti)".

⁸⁵ Impostazione solitamente ricondotta sentenza n. 445 del 1990, ed approfondita nella nota sentenza Baldassarre n. 19 del 1994, tuttavia, M.LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., n. 3 del 2016, 10, rammenta come già nel 1973, in riferimento alla previdenza, il principio di gradualità faceva ingresso nella giurisprudenza costituzionale. C.SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali. Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in www.rivistaaic.it, n. 4 del 2013, 9 ss., segue il percorso con cui l'art. 81, Cost. entra nel bilanciamento della Corte come valore di pari rango ad ogni altro, salvo restando il nucleo essenziale del diritto in oggetto; mentre A.GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, cit., 128, osserva come la Corte, a fronte del principio di gradualità, manchi di indicare in base a quali criteri le esigenze finanziarie possono giustificarla.

⁸⁶ M.LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., 13.

⁸⁷ È peraltro nota la definizione di parte dei diritti sociali come diritti condizionati, cfr. A.BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, 214.

⁸⁸ G.GRASSO, *Appunti su reddito di inclusione, assistenza socio-sanitaria e vincoli sulle risorse disponibili*, cit., 7.

contenuto di adeguatezza articolato e multiplo, volto a consentire il pieno sviluppo della persona umana nella partecipazione alla vita sociale, economica e politica del Paese⁸⁹. L'approccio incrementale e multidimensionale del ReI sembra prediligere questa impostazione, sia pure entro i termini della gradualità.

Certo, il lavoro presupposto al conseguimento di tale finalità implica la messa in campo e collaborazione tra discipline plurime, sia a monte, nel perfezionamento del quadro normativo della misura, che a valle, nella sua concreta attuazione attraverso l'erogazione di beni e servizi. Lo spazio che il giurista trova all'interno di tali complesse valutazioni (sia *ex ante* che *ex post*) si traduce nel *test* di ragionevolezza e proporzionalità della misura rispetto alle finalità del pieno esplicarsi della dignità umana e della realizzazione dell'uguaglianza sostanziale.

Al riguardo, importanza strumentale assumeranno altresì gli esiti del monitoraggio a livello ministeriale, come previsto dall'art. 1, c. 4, lett. c), legge n. 33 del 2017 e dall'artt. 7, c. 9 e 15, c. 2, lett. a), d.lgs. n. 147 del 2017, nonché del monitoraggio individuale dei progetti personalizzati *ex art.* 6, cc. 8-10, d.lgs. n. 147 del 2017, che offriranno dati utili ai fini della valutazione della concreta efficacia ed effettività della misura e, conseguentemente, indirizzi sulle correzioni da apportare a livello normativo e/o applicativo.

Ed allora, se così è come pare, qui si annida forse una lacuna nella definizione dei livelli essenziali, in quanto anche le modalità di esplicazione nonché i criteri di trasparenza di tale monitoraggio dovrebbero farne parte integrante, proprio perché prestazioni "essenziali" ai fini della responsabilità democratica per l'attuazione di una misura che interessa il "nucleo essenziale" del diritto ad una esistenza libera e dignitosa. In altri termini, a fronte di un diritto tanto fondamentale da porsi al crocevia di un "nesso circolare tra *ius existentiae*, dignità della persona e partecipazione politica (presupposti sociali non aggirabili per un'autentica democrazia, che rendono quel diritto più simile a una libertà che a una semplice prerogativa di carattere socio-economico)"⁹⁰, anche il relativo monitoraggio è destinato ad assumere carattere "essenziale", contribuendo ad assicurarne la resa in termini di dignità umana ed uguaglianza sostanziale, i.e. efficacia ed effettività (il punto verrà ripreso nell'ultimo paragrafo)⁹¹.

4.3. La durata della residenza.

⁸⁹ In merito alla posizione del Tribunale costituzionale tedesco, cfr. la ricostruzione svolta dal Servizio Studi della Corte costituzionale, *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali – Prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia*, a cura di C.MARCHESE, 2015, 37 ss., in www.cortecostituzionale.it. Per l'analisi delle differenti posizioni dottrinali ("sostanzial-minimalista" e "sostanzial-massimalista") in riferimento al concetto di "sufficienza" o "adeguatezza" dei LEP, cfr. TRUCCO L., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, cit., 11 ss.

⁹⁰ G.BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza – Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, cit., 20, tanto è vero che l'autore preferisce parlare di reddito di cittadinanza, anziché *basic income* o reddito minimo.

⁹¹ Come osservato da M.BALDINI, *Reddito di inclusione, un buon primo passo*, in *lavoce.info*, 14 marzo 2017, la stessa iniziale non universalità del ReI "non è necessariamente un male, se permette di verificare il targeting, gli effetti sulle famiglie e l'efficacia della rete dei servizi".

È stato osservato che nella dimensione europea dove è riconosciuta la libera circolazione di beni, capitali, servizi e persone e, più in generale, a fronte dei fenomeni della globalizzazione, “i diritti più essenziali delle persone, anche quelli che comportano spese e prestazioni positive, dovrebbero essere salvaguardati universalmente”, senza limitazioni “escludenti ed etichettanti il diverso e lo straniero”⁹². Se questo è l’auspicabile obiettivo, è altresì vero che esso si scontra con ostacoli di ordine culturale, storico, politico e socio-economico in quanto la redistribuzione presupposta ai diritti sociali coinvolge il fondamentale valore della solidarietà, che trova difficoltà ad espandersi al di là dei confini identitari nazionali⁹³: il problema, come è stato sinteticamente ma efficacemente osservato, è infatti quello di “closure vs. opening”⁹⁴ per una “cross-border solidarity between Member States and their citizens”⁹⁵.

Si tratta quindi di un “equilibrio” conflittuale, che la direttiva europea sulla cittadinanza ha cercato di tracciare mettendo insieme, da un lato, il principio fondamentale della parità di trattamento tra cittadini europei e, dall’altro lato, l’esigenza di rispettare la sovranità statale in materia di bilancio e politiche sociali. Ne è derivato che, ai sensi della normativa europea, un cittadino europeo per soggiornare legittimamente sul territorio di uno Stato membro per un periodo superiore a tre mesi non deve diventare un “unreasonable burden” per il sistema di assistenza sociale dello Stato ospitante, a tal fine deve possedere risorse economiche sufficienti per se e la famiglia, oltre che essere coperto da una assicurazione sanitaria (art. 7 c. 1, par. b), Direttiva 2004/38/EC). Inoltre, sempre seguendo il diritto europeo, è rimesso alla discrezionalità di ogni Stato membro il consentire l’accesso alle prestazioni di assistenza sociale ai residenti da meno di tre mesi o residenti per un periodo più lungo in cerca di occupazione ai sensi dell’art. 14, par. 4, lett. b), Direttiva 2004/38/EC (cfr. art. 24, par. 2 di tale direttiva). L’interpretazione che la Corte di giustizia ha recentemente sviluppato sulla base di tale direttiva va nel segno di un approccio restrittivo nei confronti dei cittadini transfrontalieri economicamente inattivi e richiedenti accesso alle prestazioni di assistenza sociale dello Stato ospitante⁹⁶.

Il punto tocca pertanto un tasto sensibile nell’attuale dibattito europeo, eppure la discussione parlamentare non ha dimostrato particolare sensibilità giuridica in riferimento alla problematica

⁹² G.BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza – Una proposta per l’Italia e per l’Europa*, cit., 20.

⁹³ S.GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, n. 4 del 2012, p. 525 ss. M.DOUGAN, E.SPAVENTA, ‘*Wish You Weren’t Here...’ New Models of Social Solidarity in the European Union*, in DOUGAN M., SPAVENTA E., (a cura di), *Social Welfare and EU law*, Oxford-Portland-Oregon, 2005, 185, ricordano che “the bonds of national identity and citizenship are inseparable from the diffuse sense of social solidarity which fuelled the evolution of the modern European welfare states, and continue to provide the moral backbone which supports and justifies their social protection system”.

⁹⁴ M.FERRERA, *Modest beginnings, timid progresses: what’s next for social Europe?*, in CANTILLON B., VERSCHUEREN H., PLOSCAR P. (a cura di), *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interactions between Law and Policy*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2012, 17 ss.

⁹⁵ H.VERSCHUEREN, *Free movement of EU Citizen. Including for the Poor?*, in *Maastricht Journal*, vol. 22, n. 1/2015, 33.

⁹⁶ Cfr. C-140/12 (Brey); C-333/13 (Dano); C-67/14 (Alimanovic); 299/14 (Garcia Nieto).

implicata dal binomio “closure vs. opening”⁹⁷. Salve prese di posizione di stampo sloganistico, limitate alla esigenza di riservare *tout court* il beneficio ai cittadini⁹⁸ o volte a rendere più stringente il criterio della durata della residenza⁹⁹, non vi è stato un consapevole approfondimento delle “sfaccettature” giuridiche della questione.

Il punto di equilibrio fatto proprio dalla legge di delega subordina l’accesso al reddito di inclusione ad una durata minima del periodo di residenza nel territorio nazionale nel rispetto dell’ordinamento dell’UE (art. 1, c. 2, lett. b). In adempimento, il decreto attuativo ha precisato che hanno diritto al beneficio i cittadini dell’Unione od i loro familiari che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero i cittadini di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e – cumulativamente – che siano residenti in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda (art. 3, c. 1, lett. a), d.lgs. 147/2017).

Si tratta allora di valutare la previsione alla luce di una vasta giurisprudenza, sia nazionale che della Corte di giustizia, che si è pronunciata in merito alla legittimità, proporzionalità, ragionevolezza ed adeguatezza di requisiti di durata di residenza ai quali subordinare il diritto di accedere alle prestazioni sociali.

La giurisprudenza della Corte di giustizia, con riferimento alle richieste di accesso all’assistenza sociale da parte di cittadini europei transfrontalieri non economicamente attivi, a partire dagli studenti, ha concluso per la legittimità di un tale requisito, volto a dar prova di un “genuine link” o “real link” del soggetto postulante con la comunità che lo ospita¹⁰⁰. Un legame, quindi, di integrazione sociale al quale subordinare la possibilità di beneficiare di manifestazioni di solidarietà tra le quali senz’altro rientrano le prestazioni di assistenza sociale che – per il tramite della tassazione generale – vengono a gravare sulla generalità della collettività, in questo differenziandosi dai regimi previdenziali-assicurativi di origine contributiva.

A fronte del consolidato *acquis* della giurisprudenza della Corte di giustizia, il decreto legislativo non avrebbe istituito alcuna discriminazione diretta, contemplando la condizione di residenza in modo uguale per tutti, cittadini italiani, europei ed extracomunitari. Il rischio da

⁹⁷ Il Servizio studi del Senato aveva tuttavia segnalato la necessità di specificare, in sede di legge delega, i termini di applicazione dei principi di non discriminazione e di parità di trattamento previsti dall’ordinamento europeo, cfr. il dossier n. 362 sull’AS 2494, agosto 2016, p. 8.

⁹⁸ Cfr. l’intervento del sen. Rizzotti (FI-PdL) nel corso della seduta antimeridiana n. 775 dell’assemblea del Senato in data 2 marzo 2017.

⁹⁹ Cfr. l’intervento dell’on. Simonetti (Lega Nord), relatore di minoranza per la XI Commissione, che chiedeva la residenza continuativa per almeno cinque anni (cfr. seduta n. 651 dell’assemblea della Camera in data 11 luglio 2016). Mentre alcuni emendamenti presentati dal gruppo Lega Nord chiedevano la residenza continuativa per almeno dieci anni (cfr. la seduta delle commissioni riunite della Camera XI e XII dell’8 giugno 2016 o l’intervento – nella sostanza analogo – del sen. Divina nella seduta n. 778 dell’assemblea del Senato in data 7 marzo 2017).

¹⁰⁰ Cfr. tra le altre, C-138/02 (Collins); C-209/03 (Bidar) ; C-158/07 (Förster); C-20/12 (Giersch).

evitare è semmai quello della discriminazione indiretta, da valutare, seguendo il dettato della Corte di giustizia, alla luce dei canoni della proporzionalità e ragionevolezza¹⁰¹.

Per l'approfondimento di simile valutazione, il *focus* si sposta piuttosto sulla giurisprudenza costituzionale nazionale. Al riguardo, sembrerebbe calzare a pennello la pronuncia n. 40 del 2011, intervenuta nel giudizio in via principale contro la legge della regione Friuli-Venezia-Giulia che subordinava l'accesso al sistema integrato dei servizi sociali ed ai relativi sostegni economici, al protrarsi per un certo periodo di tempo (nella specie trentasei mesi) della residenza del cittadino europeo sul territorio regionale. In tale occasione, la Corte statuì che tale previsione “non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale. Tali discriminazioni, dunque, contrastano con la funzione e la *ratio* normativa stessa delle misure che compongono il complesso e articolato sistema di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.)”¹⁰².

Alla luce di tale pronuncia, la residenza protratta per due anni, che pure non introduce discriminazioni dirette, accumulando tutti, cittadini italiani, europei ed extracomunitari, sembra cadere nella “trappola” della irragionevolezza in rapporto alle finalità della normativa in questione. Al riguardo, viene in rilievo altra specifica statuizione della Corte, secondo cui il requisito della residenza protratta per un certo periodo di tempo sarebbe arbitrario “non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione”¹⁰³. In termini ancora più chiari, si rammenta, altresì, la statuizione contenuta nella sentenza n. 172 del 2013: “relativamente alla lamentata violazione del canone di ragionevolezza determinata dalla esclusione dal beneficio di tutti coloro (italiani e stranieri) i quali non siano residenti da almeno tre anni continuativi nel territorio provinciale (art. 9, comma 1, lettera *a*), va ribadito che – se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al

¹⁰¹ Infatti, secondo costante giurisprudenza della Corte di giustizia, le discriminazioni che ledono il principio di parità di trattamento tra nazionali e non nazionali, non sono solo quelle dirette ma anche quelle indirette (“covert discrimination”, cfr. *ex plurimis*, C-152/73, (Sotgiu); C-57/96 (Meints); C-35/97 (Commission v. French Republic).

¹⁰² Sentenza n. 40 del 2011, punto 4.1 del considerato in diritto.

¹⁰³ Sentenza n. 2 del 2013, punto 3.2 del considerato in diritto.

fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili (da ultimo sentenza n. 133 del 2013) e che quello della residenza costituisce «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005) – tuttavia la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* (sentenze n. 133 e n. 2 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005). Orbene, nella specie, non è dato riscontrare proprio tale ragionevole correlazione tra l'impugnato presupposto di ammissibilità al beneficio (residenza protratta nel tempo) e gli altri peculiari requisiti (situazione di bisogno e di disagio anche economico riferibili direttamente alla persona non autosufficiente in quanto tale), che costituiscono le condizioni di fruibilità della provvidenza in esame. La mancanza di correlazione determina il venir meno della ragionevolezza della previsione di un requisito differenziato (e, nella specie, pesantemente aggravato), che, lungi dal trovare giustificazione nella essenza e finalità del beneficio, contraddittoriamente potrebbe portare ad escludere soggetti altrettanto (se non più) esposti alle condizioni di bisogno e di disagio (che il censurato sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale), senza che sia possibile presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risieda (seppur regolarmente) nella Provincia da meno di tre anni sia minore rispetto a chi vi risieda da più anni”¹⁰⁴.

La valutazione di ragionevolezza/irragionevolezza delle condizioni cui è subordinato l'accesso al beneficio con le finalità in virtù delle quali esso è stato introdotto non subisce differenti graduazioni in rapporto al livello – essenziale o meno – in cui viene concretamente a collocarsi tale beneficio, essendo piuttosto la natura “primaria” del bene tutelato che opera quale scriminante: “Ciò che, dunque, assume valore dirimente agli effetti del sindacato di costituzionalità, non è la denominazione o l'inquadramento formale della singola provvidenza, quanto, piuttosto, il concreto atteggiarsi di questa nel panorama delle varie misure e dei benefici di ordine economico che il legislatore (statale o regionale) ha predisposto quali strumenti di ausilio ed assistenza in favore di categorie “deboli”. La compatibilità costituzionale delle scelte legislative va dunque affermata se ed allorquando, “alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale”, la misura presa in considerazione integri un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di “bisogni primari” inerenti alla sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare”¹⁰⁵. E tra tali “bisogni primari” vi sono quelli degli indigenti¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Sentenza n. 172 del 2013, punto 3 del considerato in diritto.

¹⁰⁵ Sentenza n. 172 del 2013, punto 4.1 del considerato in diritto.

¹⁰⁶ Sentenza n. 222 del 2013, punto 7 del considerato in diritto.

L'andamento della giurisprudenza costituzionale sembra aver conosciuto una diversa conclusione per quanto riguarda la subordinazione dell'accesso all'assegno sociale alla residenza continuativa per ben 10 anni, ritenendo che non "sussisterebbe una disparità di trattamento tra cittadini stranieri e italiani, posto che il requisito temporale del soggiorno riguarderebbe tutti i potenziali fruitori del beneficio" e che "d'altra parte, la previsione di un limite di stabile permanenza (per dieci anni) sul territorio nazionale come requisito per ottenere il riconoscimento del predetto beneficio appare adottata, piuttosto che sulla base di una scelta di tipo meramente "restrittivo", sul presupposto, per tutti "gli aventi diritto", di un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presenza legale nel territorio dello Stato"¹⁰⁷. Ma la statuizione di questa ordinanza non ha trovato sviluppo consolidato, essendo piuttosto consolidate conclusioni di stampo opposto.

Pertanto, visti i precedenti giurisprudenziali, qualche dubbio può sorgere sulla ragionevolezza della condizione della residenza per un periodo continuativo di almeno due anni (art. 3, c. 1, lett. a), d.lgs. 147 del 2017) rispetto alle finalità di una misura che si rivolge a soggetti che si trovano "nell'impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso" (art. 1, c. 1, lett. a), legge n. 33 del 2017) e che, in quanto tale, integra un livello "essenziale" delle prestazioni. A tal riguardo deve, infatti, essere altresì osservato che non opera in favore, quale causa giustificativa, la transitorietà del requisito in termini di punto di equilibrio con la (ben nota) limitatezza delle risorse, come invece previsto per le ulteriori condizioni dettate dall'art. 3, c. 2, d.lgs. 147 del 2017 (quali la presenza di minori nel nucleo familiare o di disabili o di gravidanza accertata o di disoccupati ultracinquantenni). E che sembra un ossimoro chiedere un elemento (la residenza protratta per un certo lasso temporale), volto ad attestare un certo grado di radicamento dell'individuo sul territorio e nella comunità, quando, in realtà, il fine della misura è proprio quello portare l'individuo escluso verso l'inclusione socio-economica in quella comunità. Ne deriva che simile requisito, benché passato in modo abbastanza incontestato nel dibattito politico, risulta esposto all'eccezione di incongruenza giuridica.

4.4. Individuo vs. nucleo familiare.

L'impostazione complessiva fatta propria dalla riforma si focalizza sul nucleo familiare e lo fa in linea coerente, ponendolo al centro non solo e non tanto dei criteri reddituali e patrimoniali per l'accesso al beneficio, ma della complessiva strutturazione del ReI.

Beneficiario del ReI non è quindi l'individuo in quanto tale, ma il nucleo familiare in condizione di povertà (art. 2, c. 3; art. 3, d.lgs. 147 del 2017), e ciò vale sia per la componente economica che dei servizi alla persona. Nello specifico, l'entità della misura economica è graduata in base alla composizione e alle caratteristiche del nucleo familiare (art. 4) ed il progetto personalizzato è confezionato in aderenza ad una valutazione multidimensionale che

¹⁰⁷ Ordinanza n. 197 del 2013 e 180 del 2016.

coinvolge l'intero nucleo, tenendo conto dei bisogni di ciascun suo membro (artt. 5-6). Coerentemente, il progetto deve essere sottoscritto da tutti i componenti del nucleo familiare (art. 6, c. 1), “è definito, anche nella sua durata, secondo principi di proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza rispetto alle necessità di sostegno del nucleo familiare” (art. 6, c. 7), ed è inoltre “definito con la più ampia partecipazione del nucleo familiare, in considerazione dei suoi desideri, aspettative e preferenze con la previsione del suo coinvolgimento nel successivo monitoraggio e nella valutazione, nonché promuovendo, laddove possibile, anche il coinvolgimento attivo dei minorenni per la parte del progetto a loro rivolto” (art. 6, c. 8). Sempre in linea di coerenza con tali indirizzi, è il comportamento complessivo di tutti i familiari che rileva (art. 11), anche ai fini di eventuali sanzioni, sospensioni o decadenze (art. 12).

Ora, dal punto di vista politico è noto come questa impostazione differisca da quella del Movimento cinque Stelle che supporta il reddito di cittadinanza¹⁰⁸, nonché da quella del movimento europeo del BIEN (Basic Income Earth network), realizzatosi nella seconda metà degli anni ottanta su iniziativa di Philippe Van Parijs¹⁰⁹, che sottolinea la natura individuale del diritto.

Anche il BIN-Italia, promosso da Giuseppe Bronzini, rifacendosi all'art. 34 della Carta europea dei diritti fondamentali e richiamandone il valore della dignità umana osserva che “la situazione a cui guardare è, dunque, quella strettamente individuale senza tener conto delle complessive condizioni reddituali e patrimoniali della famiglia a cui appartiene il soggetto”¹¹⁰.

Da un lato, quindi, l'esigenza alla emancipazione individuale, volta a “liberare” l'individuo dai vincoli anche rispetto alla famiglia d'origine¹¹¹; dall'altra l'esigenza di guardare al nucleo familiare come risorsa in sé, attraverso la quale promuovere l'emancipazione dell'individuo. Il tutto, naturalmente, condizionato dai limiti delle risorse.

A quest'ultimo riguardo si aggiunge l'ulteriore (ma collegata) questione della soglia di accesso del nucleo familiare al ReI che, in rispondenza ai canoni della ragionevolezza ed adeguatezza non deve essere tale da vanificare, nella sostanza, gli obiettivi propri della misura. Questo è un punto denunciato più volte da Sinistra Ecologia e Libertà nel corso del dibattito

¹⁰⁸ Sul punto va rammentato, oltre al programma del Movimento, il comunicato alla Presidenza del Senato del 29 ottobre 2013 con cui viene presentato il disegno di legge di iniziativa del gruppo del M5S sul reddito di cittadinanza e salario minimo orario (AS 1148) presentato come il passo intermedio verso “Il livello ideale, futuro e auspicabile, [che] coincide con l'attuazione del reddito di cittadinanza universale, individuale e incondizionato, ossia destinato a tutti i residenti adulti a prescindere dal reddito e dal patrimonio, non condizionato al verificarsi di condizioni particolari e non subordinato all'accettazione di condizioni”; e, altresì, l'intervento della senatrice Paglini volto a censurare il focus sui nuclei familiari, sottolineando come, in realtà, la povertà gravi soprattutto sui “genitori single e gli adulti senza compagno”, cfr. la seduta n. 285 della XI commissione del Senato, in data 25 gennaio 2017.

¹⁰⁹ Cfr. P.VAN PARIJS, Y.VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, cit., 5, secondo cui per reddito minimo universale si intende “un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri, su base individuale, senza controllo delle risorse né esigenza di contropartite”.

¹¹⁰ G.BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza – Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, cit., 65.

¹¹¹ C.SARACENO, *Prefazione*, in P.VAN PARIJS, Y.VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, cit., XXI, osserva come il reddito di cittadinanza sia un “diritto individuale” volto a sciogliere “i lacci della dipendenza come destino sociale: che si tratti del destino dell'origine di nascita o di quello del legame familiare”.

parlamentare¹¹². La risposta offerta dal governo è stata che, nell'essenza, tra l'ideale ed il reale, come illustrato alla Camera dalla relatrice di maggioranza della XII commissione, on. Piazzoni, nella seduta dell'assemblea dell'11 luglio 2017, la preferenza è andata verso “ciò che riteniamo possibile [per] praticare una via che tenga conto dell'esperienza degli altri Paesi e della situazione specifica italiana”¹¹³.

Al riguardo, va comunque rammentato che le caratteristiche del ReI devono considerarsi provvisorie e transitorie, in vista di una “progressiva estensione della platea dei beneficiari e del graduale incremento dell'entità del beneficio economico” (art. 8, c. 1, d.lgs. 147 del 2017, analogamente all'art. 1, c. 2, lett. d), legge n. 33 del 2017).

Pertanto, la scelta del legislatore di porre il “nucleo familiare” al centro è da intendersi quale scelta coerente con l'impianto complessivo della riforma nonché con il principio di gradualità ma che, in linea con quest'ultimo, non è assoluta e definitiva. Infatti, la legge di delega individua “prioritariamente” i nuclei familiari (in particolare quelli con certe caratteristiche) quali beneficiari, non esclude tuttavia che in vista di “un graduale incremento del beneficio e di una graduale estensione dei beneficiari” (art. 1, c. 2, lett. d), legge n. 33 del 2017) simile impostazione possa mutare, ed infatti, la proposta contenuta nella legge di bilancio 2018 sembra andare in tale direzione¹¹⁴.

5. Un livello “essenzialmente” strumentale all'effettività del diritto sociale al ReI.

Come è stato osservato, il diritto ad una esistenza libera e dignitosa impone, quale intervento costituzionalmente necessario, ma non costituzionalmente vincolato nel contenuto, una “misura” in grado di proteggere dalle situazioni di debolezza ed esclusione sociale¹¹⁵. Quale poi concretamente sia questa “misura” rimane scelta di politica sociale rimessa alla discrezionalità del legislatore. Nel momento attuale, come visto, il nostro legislatore, dopo anni di tutele frammentarie, categoriali e, pertanto, lacunose rispetto alla portata universale del diritto costituzionale in oggetto, ha optato per una “misura” che – nei limiti delle risorse disponibili – combina beni e servizi, volta a promuovere l'inclusione lavorativa e/o sociale attiva del nucleo familiare che si trovi situazione di vulnerabilità o esclusione, con ciò seguendo un modello già ampiamente sperimentato nella maggior parte dei paesi europei (Grecia esclusa). Ha quindi

¹¹² Cfr. l'intervento alla Camera dell'on. Martelli (relatrice di minoranza per la XI commissione) nella seduta dell'assemblea dell'11 luglio 2016, che denuncia l'incapacità del provvedimento a raggiungere tutti i nuclei familiari che si trovano in condizione di povertà assoluta.

¹¹³ Cfr. resoconto stenografico dell'assemblea n. 651 dell'11 luglio 2016.

¹¹⁴ Cfr. l'attuale art. 25 contenuto nella proposta di legge di bilancio 2018, in esame al Senato (AS 2960) che, a partire dal 1° luglio, estende il ReI a tutti i nuclei familiari, esclusivamente sulla base delle loro condizioni economiche, indipendentemente dalle altre caratteristiche di composizione del nucleo, sul punto M.BALDINI, *Così il ReI diventa universale*, in www.lavoce.info, 7 novembre 2017.

¹¹⁵ C.TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa – Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, cit., 241 ss.

deciso di definire “livello essenziale” sia la componente economica che quella dei servizi alla persona (art. 1, c. 1, lett. a), legge n. 33 del 2017; artt. 3,4, 5, c. 10 e 6, c. 13, d.lgs. 147 del 2017).

Tuttavia la questione cruciale di ogni misura sociale e, ancor più, di quelle misure che si rivolgono alle fasce più deboli della società, non è limitata alla previsione normativa del relativo diritto soggettivo, estendendosi piuttosto ai termini reali e concreti del suo rendimento, entrambi gli aspetti integrano infatti l'autentica sostanza di un diritto che mira sia a rimuovere disuguaglianze che consentire il pieno sviluppo della persona umana¹¹⁶. Come, infatti, dimostrato da un recente studio, anche in paesi di storica tradizione di *welfare* sono registrabili lacune in termini di effettivo raggiungimento dei beneficiari da parte dei diritti sociali¹¹⁷, sicché la loro identificazione è funzionale alla loro correzione. Tanto premesso, va da sé che il monitoraggio, che la riforma affida al ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 1, c. 4, lett. c), legge n. 33 del 2017 e art. 7, c. 9, art. 15, d.lgs. 147 del 2017), non può essere visto unicamente quale attività amministrativa alla quale far corrispondere un interesse collettivo in termini di trasparenza e responsabilità democratica, ma qualcosa di più. Nello specifico, prendendo a prestito e parafrasando l'espressione utilizzata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 164 del 2012, punto 8 del considerato in diritto, tale attività amministrativa è suscettibile di assurgere a prestazione della quale lo Stato ha competenza a fissare il livello essenziale in quanto inestricabilmente connessa alla garanzia dell'effettività dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali.

Ne deriva che il rigoroso e trasparente monitoraggio ha una duplice funzione, oggettiva e soggettiva. Oggettiva, in quanto si pone alla base di futuri interventi normativi capaci di correggere le “storture” rese evidenti dalla concreta applicazione della misura (sulla cui base adottare i decreti legislativi correttivi). Soggettiva, in quanto strumentale al pieno ed effettivo esplicarsi del livello essenziale del diritto soggettivo di cui la misura rappresenta la “sostanza” attuativa. Come a dire: tutto quanto è inestricabilmente strumentale alla effettività del livello essenziale del diritto sociale non può che costituire, esso pure, livello essenziale. Analogamente al monitoraggio, e per le medesime ragioni, anche l'attività amministrativa relativa ai controlli volti alla verifica delle dichiarazioni rese dai nuclei familiari per l'accesso al reddito¹¹⁸, nonché il monitoraggio sul progetto personalizzato, rientrerebbero quindi nei livelli essenziali, in quanto strumentali al corretto funzionamento della misura e, per conseguenza, del diritto a cui dà sostanza.

¹¹⁶ In riferimento alla distinzione tra il catalogo dei diritti fondamentali, il loro contenuto ed *enforcement*, cfr. E.ROSSI, *Agire per la tutela dei diritti oggi: alcune considerazioni*, in M.CAMPEDELLI, P.CARROZZA, L.PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare – Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, cit., 435 ss.

¹¹⁷ Cfr. il rapporto dell' Eurofound (2015), *Access to Social Benefits: Reducing Non-take-up*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹¹⁸ In questa attività rientrerebbe quella effettuata dall'INPS attraverso l'acquisizione dei dati dall'Anagrafe tributaria, dal Pubblico registro automobilistico e dalle altre amministrazioni pubbliche detentrici dei dati, le informazioni rilevanti ai fini della concessione del ReI (art. 1, c. 2, lett. g), legge n. 33 del 2017 e art. 9, c. 4; art. 10; art. 11, c. 4; art. 12, d.lgs. n. 147 del 2017)

In questo modo, è la peculiare natura dell'oggetto disciplinato, nella specie i diritti sociali, che determina – secondo una valutazione di ragionevolezza che pone in correlazione il mezzo con il fine – i confini dei livelli essenziali e, con essi, delle esigenze di uniformità nazionale. Come osservato dalla sentenza n. 10 del 2010, al punto 6.3 del considerato in diritto, vi sarebbe uno “stretto legame ... tra tale parametro [i.e. livelli essenziali] ed i principi di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.”, sicché “tale intervento da parte dello Stato [dovrebbe], in altri termini, ritenersi ammissibile, nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, ..., deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale *in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo*” (corsivo nostro). In tale appropriatezza, congruità, coerenza e uniformità rientrerebbe quindi l'attività amministrativa, i.e. la prestazione (nella specie, monitoraggio e controlli) volta alla verifica di effettività dei diritti sociali implicati nei livelli essenziali.

Concludendo, non può che esprimersi l'auspicio che il nostro Paese, recuperando il ritardo cumulato nell'introduzione di una misura strutturale e tendenzialmente universale di lotta contro la povertà, voglia altresì rendersi propulsore di una spinta più ampia, per una Europa che, grazie anche al Pilastro dei diritti sociali proposto dalla Commissione, tenda sempre più a temperare il predominante indirizzo economicista verso “un nouveau modèle productif qui ne sera pas qu'un modèle économique mais qui sera un modèle de société, de civilisation qui permettra aussi de repenser les inégalités, les externalités d'une société dont les principales victimes des déséquilibres sont les plus faibles et les plus fragiles”¹¹⁹.

¹¹⁹ Cfr. il discorso del Presidente Macron alla Sorbona, in data 26 settembre 2017, *Pour une Europe souveraine, unie, démocratique*.