GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

CONTRASTO ALLA POVERTÀ ED EGUAGLIANZA SOSTANZIALE. RIFLESSIONI A PARTIRE DA ALCUNE RECENTI INDICAZIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE*

GIAMMARIA GOTTI**

SOMMARIO: 1. Introduzione. La riconducibilità del Reddito di cittadinanza (e dell'Assegno di inclusione, suo «erede») all'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale. – 2. Il programma costituzionale di contrasto alla povertà. – 3. Eguaglianza sostanziale e discrezionalità del legislatore. Tre tratti salienti delle nuove misure di contrasto alla povertà e loro coerenza con la Costituzione. – 3.1. Primi profili di coerenza. La selettività delle misure e l'obbligo di "attivazione" dei beneficiari. – 3.2. Un possibile elemento di frizione: la riduzione della platea di beneficiari. La tollerabilità costituzionale degli arretramenti di tutela e il canone della ragionevolezza. – 3.3. Tensioni in prospettiva. Il contrasto alla povertà sul territorio, alla ricerca di un «punto di equilibrio tra eguaglianza e differenze». – 4. In conclusione. Il contrasto alla povertà come «percorso» dalle direzioni non (del tutto) predeterminate.

1. *Introduzione. La riconducibilità del Reddito di cittadinanza (e dell'Assegno di inclusione, suo «erede») all'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale*

In una recente sentenza, la Corte costituzionale ha affermato che il Reddito di cittadinanza (RDC) – misura introdotta con il Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 e presentata dai suoi proponenti come volta ad «abolire la povertà», ora abrogata e sostituita, ad opera del Decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (*Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*), con l'Assegno di inclusione (ADI) e il Supporto per la formazione e il lavoro (SFL) – fosse da ricondurre all'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma Cost. (così la sentenza n. 54 del 2024). Precisazione che vale oggi anche per la nuova misura dell'ADI, considerata dalla stessa Corte costituzionale, nella ancor più recente sentenza n. 31 del 2025, l'«erede» del RDC. Le pronunce citate si soffermano su due questioni – la sentenza n. 54 del 2024 aveva ad oggetto i delitti di cui all'art. 7 del DL 4/2019

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.
** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

(utilizzazione di dichiarazioni o documenti falsi per ottenere indebitamente il beneficio e l'omessa comunicazione delle variazioni del reddito ai fini della revoca o riduzione del beneficio)[1], mentre la sentenza n. 31 del 2025 aveva ad oggetto la disposizione che prevedeva quale requisito per il riconoscimento del RDC la residenza del beneficiario in Italia per almeno 10 anni[2] – che non rappresentano l'interesse diretto del presente scritto, che invece vuole tentare di sviluppare una più ampia riflessione a partire dalle richiamate indicazioni di principio[3]. Interrogarsi sul significato e soprattutto sulle implicazioni che, sul piano costituzionale, ha la «riconducibilità» evocata dalla Corte non è un mero esercizio di stile, bensì sollecita una riflessione a più ampio spettro circa la coerenza dell'attuale impianto normativo in materia di contrasto alla povertà con la Costituzione.

Il contrasto alla povertà rappresenta, da sempre, un banco di prova decisivo per misurare l'effettività del progetto costituzionale di eguaglianza sostanziale. Non vi è dubbio, infatti, che la povertà costituisca uno di quegli «ostacoli di ordine economico e sociale» al «pieno sviluppo della persona umana» e all'«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» che l'art. 3,

---

[1] La Corte costituzionale ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Foggia con riguardo ad una persona che aveva chiesto il RDC omettendo di dichiarare precedenti vincite da gioco e non avendo comunicato le ulteriori vincite conseguite nel periodo in cui aveva percepito il RDC. In particolare, la Corte costituzionale ha affermato che il RDC «risulta strutturato in modo da non poter venire in aiuto alle persone che, in forza delle vincite lorde da gioco conseguite nel periodo precedente alla richiesta, superino le soglie reddituali di accesso, anche se, a causa delle perdite subite, sono rimaste comunque povere». La Corte costituzionale ha affermato che non è «irragionevole che il legislatore abbia escluso che sia compito della Repubblica quello di assegnare il RDC a chi, poco prima, si è rovinato con il gioco» perché «non è la povertà da ludopatia, ma è piuttosto la ludopatia stessa a rappresentare uno di quegli ostacoli di fatto che è compito della Repubblica rimuovere»: «il principio di eguaglianza sostanziale, alla cui attuazione il RDC è peraltro riconducibile, non può certo essere invocato a sostegno di una questione di legittimità costituzionale nell'interesse di chi ha travolto le regole fondamentali dell'istituto, alterandone così la natura».

[2] La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 del DL 4/2019 nella parte in cui prevedeva che il beneficiario del reddito di cittadinanza dovesse essere residente in Italia «per almeno 10 anni», anziché prevedere «per almeno 5 anni». Ad avviso della Corte, il periodo di residenza decennale pone una barriera temporale all'accesso al RDC che trascende la ragionevole correlazione con le finalità di quest'ultimo. La ragionevole correlazione con la misura del RDC si realizza, invece, sostituendo il termine decennale con quello di cinque anni, che si presenta, per diverse ragioni, «come una grandezza pre-data idonea a costituire un punto di riferimento presente nell'ordinamento».

[3] Si è scelto di utilizzare il termine "indicazioni" per riferirsi alle richiamate affermazioni della Corte costituzionale in quanto esse, pur non segnando un significativo mutamento di orientamento rispetto alla giurisprudenza precedente, sembrano tuttavia evocare - nella loro indubbia densità argomentativa - profili di particolare rilievo. Si tratta, dunque, di passaggi che non introducono elementi di discontinuità rispetto al consolidato indirizzo della Corte, ma che, per il modo in cui orientano e illuminano taluni aspetti del programma costituzionale di contrasto alla povertà, appaiono carichi di significato e di implicazioni forse ancora non del tutto esplorate. L'espressione utilizzata intende così restituire la duplice natura di tali affermazioni: da un lato, il loro carattere evocativo e aperto, suscettibile di ulteriori sviluppi; dall'altro, la loro forza comunque prescrittiva e la capacità di porsi quali vere e proprie statuizioni, idonee a orientare la successiva elaborazione giurisprudenziale, dottrinale e forse pure legislativa. Con specifico riferimento al linguaggio utilizzato dalla Corte costituzionale, si v. O. SPATARO, *Il "linguaggio" della Corte costituzionale. Note sparse su alcuni aspetti dell'esperienza recente*; R. ZACCARIA, *Il linguaggio del legislatore e della Corte costituzionale*; S. AGOSTA, *Linguaggio della Corte costituzionale e consenso (a margine di una recente tendenza in tema di comunicazione con l'opinione pubblica)*, tutti in *Rivista AIC*, 1/2023.

secondo comma, Cost. impegna la Repubblica a rimuovere[4]. La lotta alla povertà non è quindi soltanto oggetto di una politica pubblica, ma un obbligo che la Costituzione pone in capo a tutti gli enti che, ai sensi dell'art. 114 Cost., compongono la Repubblica. Negli ultimi anni, tuttavia, il legislatore ha ridisegnato profondamente l'architettura delle misure di contrasto alla povertà. La riforma del 2023 ha introdotto un mutamento rilevante, segnando il passaggio da una misura (come il RDC) che, pur tra molte ambiguità, era presentata come universalistica, a due strumenti di natura categoriale che hanno prodotto una netta restrizione della platea dei beneficiari. Si tratta di una scelta la cui coerenza con il quadro costituzionale deve essere attentamente valutata, soprattutto alla luce dell'art. 3, comma 2, Cost.[5].

2. *Il programma costituzionale di contrasto alla povertà*

La Costituzione, come noto, prevede un impegnativo programma di contrasto alla povertà (economica, soprattutto) che, seppure non venga espressamente menzionata, rappresenta indubbiamente un ostacolo che si frappone al godimento dei diritti fondamentali e ad una esistenza libera dal bisogno economico[6]. Centrale, in tale programma, appare anzitutto il *lavoro*, tradizionalmente considerato lo strumento principale se non esclusivo per assicurare i mezzi necessari a condurre un'esistenza libera e dignitosa[7]. Non è un caso, infatti, che l'unico riferimento che la Costituzione fa ad «un'esistenza libera e dignitosa» si rinvenga nell'art. 36 Cost., in relazione alla retribuzione spettante al lavoratore, così da rendere il lavoro «rimedio preventivo e

[4] In questi termini, v. ad es., di recente, R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Napoli, 2020, 33: «"Povertà", nella Carta costituzionale repubblicana, è, in definitiva – seppure nell'omissione del termine –, soprattutto situazione la cui presenza rifluisce – negandola – su quella dignità sociale e quello sviluppo della persona (anche nella sua dimensione partecipativa) che campeggiano, combinatamente e finalisticamente, nei due commi che compongono l'art. 3 Cost.».

[5] Cfr. Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio costituzionale*, 1-2/2019, spec. 8, ove l'A. ricorda bene che «interrogarsi sulla povertà significa affrontare il tema dell'eguaglianza» e che «nel momento in cui si riconosce che la povertà esiste, ed è una questione vitale, allora emerge un problema di diseguaglianza, che non possono lasciare indifferente il costituzionalista».

[6] L'art. 24, che vuole che siano assicurati ai «non abbienti» i mezzi per agire e difendersi in giudizio; l'art. 31 impone che la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti connessi siano agevolati «con misure economiche e altre provvidenze»; l'art. 32 assicura cure gratuite agli «indigenti»; l'art. 34 che garantisce istruzione inferiore gratuita e obbligatoria e assicura che con borse di studio e provvidenze anche i «meno abbienti» possano accedere ai livelli più alti degli studi. Infine, gli artt. 36 e 37 si concentrano sul lavoro, imponendo che la retribuzione assicuri un'esistenza dignitosa e libera dal bisogno, con particolare attenzione a donne e minori, categorie più esposte al rischio di povertà. In generale, su questi temi, si v. C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021; C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione*, Milano, 2023; F. NUGNES, *Povertà abitativa e Costituzione. Nuovi itinerari di ricerca*, Torino, 2024.

[7] Si ricordi la risalente affermazione della Corte costituzionale nella sentenza n. 102 del 1975, ove si legge che «al cittadino che non svolge attività lavorativa non può riconoscersi, per ciò solo, il diritto di sollecitare pubblicamente altri a provvedere al suo mantenimento». Sul lavoro quale strumento primo di contrasto alla povertà, cfr. E. MORLICCHIO, *Il lavoro come maledizione e come salvezza*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2023, 18 ss. In generale, v. anche C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da bene a diritto*, Milano, 2019.

generale rispetto alla questione della povertà»[8]. Pertanto, le norme che la Costituzione dedica all'assistenza e alla previdenza sociale si pongono quali eccezioni alla regola generale secondo cui è il lavoro il fondamentale strumento di emancipazione dalla povertà[9]. In particolare, il cittadino «inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere» ha diritto, ai sensi dell'art. 38, primo comma, «al mantenimento e all'assistenza sociale» e «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» devono essere previsti e assicurati ai lavoratori in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria (art. 38, secondo comma). Chiara è la «essenziale vocazione categoriale e selettiva»[10] di tali disposizioni, in quanto principalmente rivolte o alle situazioni di bisogno in cui vengano tipicamente a trovarsi coloro che partecipano attivamente al mercato del lavoro ovvero a quelle in cui versano i soggetti che, in quanto inabili al lavoro, siano anche sprovvisti dei mezzi necessari per vivere. Così, il legame tra gli artt. 4, 36 e 38 Cost., delineerebbe «un sistema di protezione basato sulla "promessa della piena occupazione"»[11].

È però soprattutto l'art. 3, secondo comma, Cost. (insieme al principio solidarista di cui all'art. 2 Cost.[12]) a rappresentare la chiave di volta del citato programma costituzionale contro la povertà. Si è infatti sottolineata la stretta interconnessione, valoriale e funzionale, tra le citate disposizioni costituzionali (artt. 4, 36 e 38, in particolare) e l'eguaglianza sostanziale, affermando che «l'art. 3 c. 2, che con l'art. 2 […] forma un corpo organico, sancisce il fine del pieno sviluppo della persona umana e, al contempo, indica nella trasformazione della concreta realtà dei rapporti economici e sociali la condizione del suo raggiungimento»[13]. Così, l'art. 3, secondo comma, Cost. ha spinto ad approdare ad un'interpretazione estensiva dell'art. 38 Cost.[14], superando la ristretta nozione di assistenza sociale fondata sul mero tenore testuale del primo comma

---

[8] Cfr. E. VIVALDI - A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, in *Diritto e società*, 1/2014, spec. 121.

[9] Sul punto, v. R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, cit., 75, che parla di «carattere residuale del sistema di assistenza predisposto in Costituzione (in particolare nell'art. 38 Cost.)». Cfr. poi, in generale sull'art. 38 Cost., L. VIOLINI, *Art. 38*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006. Si v. anche V. CIACCIO, L*a problematica nozione di «mezzi adeguati» alle esigenze di vita dei lavoratori nell'art. 38, comma 2, Cost.*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2024.

[10] Così S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2/2014, 151.

[11] In questo senso, R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, cit., 76; V. CASAMASSIMA - E. VIVALDI, *Ius existentiae e politiche di contrasto della povertà*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2018, 119: «il sistema di protezioni complessivamente prefigurato dall'art. 38 Cost. fonda, in altri termini, di fatto la sua efficacia garantistica sulla realizzazione della promessa della piena occupazione, desumibile dalla enunciazione del diritto al lavoro da parte dell'art. 4, comma 1, Cost.». Sulla necessità di leggere l'art. 38 in correlazione con l'art. 36 Cost., cfr. M. D'ONGHIA, *Adeguatezza salariale e inclusione sociale: alcuni spunti introduttivi*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, 2023, 307 ss.

[12] Sul punto v. Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, cit., 15 ss. ove si evidenzia sia che «la solidarietà è così la strada indicata dalla Costituzione per combattere la povertà» sia lo stretto legame con l'art. 3, secondo comma, Cost. («la povertà, contrastata dal principio di solidarietà, è fattore di disomogeneità sociale inconciliabile con le finalità sottese alla consacrazione della proiezione sostanziale del principio di eguaglianza»).

[13] In questi termini, v. F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, 1999, spec. 127.

[14] Cfr. V. CASAMASSIMA - E. VIVALDI, *Ius existentiae e politiche di contrasto della povertà*, cit., spec. 120.

di tale disposizione, per abbracciarne una più estesa, che vada oltre le categorie individuate dalla testualità del dettato costituzionale e che abbracci «la generalità delle esigenze di cura delle fragilità»[15]. Una simile interpretazione, come è stato magistralmente osservato, oltre che da una lettura dell'art. 38 Cost. integrata dai principi costituzionali[16], si potrebbe ricavare in realtà «dallo stesso art. 3, secondo comma, Cost., in sé considerato»[17].

È in questa prospettiva che la dottrina, e con essa la Corte costituzionale, sono giunte ad affermare l'esistenza di un vero e proprio diritto al minimo vitale, il c.d. *ius existentiae*. Oggi, tale diritto è esplicitamente riconosciuto dalla Corte costituzionale. Il primo passaggio verso tale importante affermazione si rinviene nella nota sentenza n. 10 del 2010, ove si affermò che esso è radicato negli artt. 2, 3, secondo comma, 38 e art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.[18] e che si tratta di un intervento dei pubblici poteri avente lo «scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del *nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana*, […] deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo» e che può «ricondursi tra i "diritti sociali" di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di *estremo bisogno*»[19]. Successivamente, nella sentenza n. 137 del 2021 la Corte ha parlato esplicitamente della necessità di assicurare un minimo vitale a chi sia privo di mezzi, riconoscendo così l'esistenza di un nucleo essenziale di tutela che costituisce un limite esterno alla discrezionalità legislativa[20]. In termini ancora più netti,

---

[15] In questi termini F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, spec. 26 e 163, ove si rileva che «anche l'inoccupato involontario, benché potenzialmente abile al lavoro, abbia diritto, se sprovvisto dei mezzi necessari, "al mantenimento e all'assistenza sociale" di cui parla lo stesso art. 38 Cost.. Pertanto, in questo modo, alla Costituzione viene restituita l'originaria prospettiva di una protezione universale, in cui il minimo vitale risulta garantito dalla retribuzione (e dal sistema previdenziale) per i lavoratori e dal diritto al "mantenimento" per i disoccupati (o inoccupati) involontari».

[16] Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013, 199, ove si afferma «che l'assistenza sociale sia ascrivibile al principio di eguaglianza sostanziale è intuitivo: essa rappresenta l'inveramento dell'anima solidaristica del sistema costituzionale, in quanto volta a liverare dal bisogno coloro che, in quanto affetti da patologie invalidanti, non sono nelle condizioni di prestare una qualsiasi forma di prestazione lavorativa».

[17] Così F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., 26.

[18] Su quest'ultima disposizione, v. *infra*, par. 3.3.

[19] Su tale importante sentenza, v. *ex multis* A. RUGGERI, *'Livelli essenziali' delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 febbraio 2010, ove si sostenne che la Corte compì in tal modo una «vistosa torsione di una competenza pure dotata di somma duttilità, quali in genere quelle 'trasversali' dello Stato: una torsione, in ultima istanza, giustificata (ed anzi imposta) dagli artt. 2 e 3, II c., commutandosi in tal modo talune norme di valore (anzi, proprio le più espressive norme di valore contenute nella Carta) in norme sulla produzione giuridica». Sul tema, v. anche G. DELLEDONNE, *«Minimo vitale» e Stato sociale in una recente pronuncia della Corte costituzionale tedesca*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2010, 599 ss.

[20] Nella pronuncia si parla di «misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa, come la pensione d'inabilità civile, diretta al sostentamento della persona, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili e alla tutela di bisogni primari della persona, al fine di garantire un minimo vitale di sussistenza a presidio del nucleo essenziale e indefettibile del diritto al mantenimento, garantito a ogni

con la sentenza n. 19 del 2022 (e nella successiva n. 34 del 2022), la Corte ha ricordato che «resta compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di *ogni* individuo alla "sopravvivenza dignitosa" e al "minimo vitale"»[21].

Si è dunque affermato che «nel sistema dei diritti sociali protetti dalla Carta, a quelli scaturenti dall'art. 38 Cost. si aggiunge il diritto a ricevere prestazioni assistenziali che rispondono a bisogni primari. […] se ne ricava che, ex artt. 2 e 3 Cost., [il legislatore] è tenuto a predisporre interventi volti ad alleviare le situazioni di grave debolezza e vulnerabilità sul piano sociale ed economico in favore di chiunque ne sia colpito, qualora esse siano tali da mettere a rischio la dignità della persona e si rivelino insufficienti le prestazioni già esistenti: ad esempio, quelle erogate a favore dei non abbienti, degli indigenti e dei privi di mezzi, attuative degli artt. 24, c. 2, 32, c. 1, e 34, c. 3, Cost., oltre a quelle predisposte in favore dei soggetti indicati dall'art. 38 Cost.»[22]. Si tratta dunque di un dovere della Repubblica di assicurare a ciascun individuo un livello essenziale di sussistenza, inteso come presupposto per l'effettivo godimento dei diritti fondamentali[23]. Così che una misura come il *reddito minimo garantito* – inteso come il reddito garantito da una comunità politica per assicurare a tutti il diritto all'esistenza – potrebbe «configurarsi nei termini di una risorsa costituzionale collegata essenzialmente alla ricerca di un'esistenza libera e dignitosa, come obiettivo costituzionalmente ineludibile alla luce dell'impegno che la Repubblica ha assunto con il secondo comma dell'art. 3»[24]. A quest'ultima affermazione va aggiunta un'importante precisazione, ossia che «una forma di minimo vitale costituisc[e] oggetto di una disciplina a contenuto costituzionalmente necessario, perché imprescindibile, ma non vincolato, perché compatibile con una pluralità di istituti, obbedienti a disegni legittimamente differenti»[25]. Si apre a questo punto un'ulteriore riflessione circa ampiezza e limiti della discrezionalità legislativa in materia.

---

cittadino inabile al lavoro (sentenza n. 152 del 2020)». Su tale sentenza, v. C. COLAPIETRO - S. BARBARESCHI, *Motivazione, tempo e strumentalità del bilancio: le coordinate giurisprudenziali sul rapporto tra diritti fondamentali e risorse finanziare alla luce della sentenza n. 152 del 2020. Rischiose variazioni ritmiche in una straordinaria composizione*, in *Nomos*, 1/2021.

[21] Su tali pronunce, v. M. ROMA, *La Corte costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito di inclusione. Bisogni primari degli individui e limite delle risorse disponibili*, in *Consulta online*, 2/2022.

[22] Così C. SALAZAR, *"Reddito di cittadinanza", "reddito minimo garantito" e Costituzione: notazioni sparse (e qualche perplessità)*, in *La Cittadinanza Europea*, 2/2019, 109.

[23] Cfr. M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Diritto pubblico*, 2/2011, 402-403: «il 'diritto a un'esistenza degna' pare trovare autonomo fondamento proprio negli artt. 2 e 3, ossia nelle prescrizioni sull'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale e della pari dignità sociale. Un diritto senz'altro fondamentale e addirittura *pregiudiziale*, in quanto, a ben vedere, diritto a poter usufruire dei diritti, la cui rilevanza sarebbe anche confermata ora dalla previsione dell'art. 117, co. 2, lett. m, Cost., la quale attribuisce alla competenza esclusiva del legislatore statale "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"».

[24] Così A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, in *Rivista AIC*, 4/2021, 82.

[25] F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., spec. 163-164.

3. *Eguaglianza sostanziale e discrezionalità del legislatore. Tre tratti salienti delle nuove misure di contrasto alla povertà e loro coerenza con la Costituzione*

Fermo restando il compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., di garantire il diritto di ogni individuo alla «sopravvivenza dignitosa» e al «minimo vitale», il legislatore gode di un'ampia discrezionalità nel dare attuazione al descritto programma costituzionale contro la povertà. E questo proprio perché tale programma risulta essenzialmente fondato nell'art. 3, secondo comma, Cost.. Tale disposizione costituzionale fissa un obiettivo (generale), e la scelta dei mezzi per raggiungere tale obiettivo si esprime sul piano delle opzioni politiche ed è rimessa alla discrezionalità del legislatore[26]. Il legislatore, che sceglie i mezzi per attuare l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale «è, dunque, un soggetto legittimato ad operare apprezzamenti di merito sottratti, per definizione, al sindacato del giudice delle leggi»[27], cosicché la "sanzione" per un eventuale inadempimento andrà ricercata sul piano della responsabilità politica[28], piuttosto che su quello giurisdizionale[29].

Dato questo presupposto, bisognerebbe provare a valutare se le recenti scelte legislative siano coerenti con il descritto quadro costituzionale. Per farlo, pare utile riprendere le fila del discorso che si anticipava nell'introduzione. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 54 del 2024[30], ha affermato esplicitamente che il Reddito di cittadinanza fosse da ricondurre all'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale. Considerazioni che dovrebbero valere allo stesso modo per l'ADI, dato che è stata la Corte stessa, nella di poco successiva sentenza n. 31 del 2025[31], a ritenere quest'ultimo l'«erede» del RDC. Ci si dovrebbe domandare – prendendo sul serio

---

[26] Cfr. M. MASSA, *Minimalismo giudiziario*, Milano, 2023, 262, ove si rileva che con riferimento ai diritti lo spazio della discrezionalità politica deve essere considerato nella massima ampiezza possibile, giacché il loro contenuto «è indeterminato e non predeterminabile nella misura, dato che essi non solo hanno un costo, ma richiedono mediazioni burocratiche e attuazioni legislative politicamente difficili, perché chiaramente redistributive».

[27] Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 96-97.

[28] Cfr. V. CRISAFULLI, *Le norme «programmatiche» della Costituzione*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, 59 ss. circa la coattività degli obblighi poste dalle norme programmatiche.

[29] Sul ruolo assai limitato che la Corte costituzionale può avere nell'attuazione dell'art. 3, secondo comma, Cost. (e quindi sulla limitata valenza della disposizione nella giurisprudenza costituzionale, v. G.U. RESCIGNO, *Il progetto consegnato nell'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana*, in E. GHERA - A. PACE (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, spec. 124-125: M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1/1999, 25 ss., ove si legge che «la Corte ha lasciato al legislatore il ruolo di protagonista, ha consegnato alle sue mani l'attuazione del programma costituzionale in difesa dei più deboli"», anche perché «alla Corte non gli si può chiedere di progettare il futuro»; R. BIN, *Diritti ed argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 43, secondo il quale l'eguaglianza sostanziale nella giurisprudenza costituzionale ha assolto ad «un ruolo minimo, di mero supporto argomentativo di decisioni assunte sulla base di altre norme costituzionali».

[30] Su tale pronuncia, v. L. CONTE, *Le misure di contrasto alla povertà tra aspirazioni solidaristiche e inevitabili condizionalità. Nota a Corte cost., sentenza n. 54 del 2024*, in *Osservatorio AIC*, 5/2024.

[31] Su tale pronuncia, v. T. MASERATI, *Persistenze selettive: i requisiti di accesso al Reddito di cittadinanza di nuovo al vaglio della Consulta. Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2025*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2025.

l'affermazione della Corte – quali conseguenze abbia la riconducibilità del RDC e oggi dell'ADI all'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale. È provando a rispondere a tale domanda che si valuterà la coerenza (o meno) con il quadro costituzionale di tre nodi centrali della nuova disciplina, di cui si ripoteranno qui di seguito, in sintesi, i tratti salienti.

Con il Decreto-legge 48/2023, simbolicamente approvato nel Consiglio dei Ministri del 1° maggio dello stesso anno, il Governo ha introdotto «nuove misure nazionali di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale delle fasce deboli», abrogando definitivamente il RDC. L'ADI viene qualificata dal legislatore come «*misura nazionale di contrasto alla povertà*, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro» (art. 1, co.1). Si tratta di una misura di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa. Essa è rivolta ai nuclei familiari con componenti con disabilità, nonché con componenti minorenni o con almeno sessant'anni di età ovvero con componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione. La misura è condizionata al possesso di requisiti di residenza, cittadinanza e soggiorno, alla prova dei mezzi sulla base dell'ISEE, alla situazione reddituale del beneficiario e del suo nucleo familiare e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa. Il SFL, dedicato alle persone di età compresa tra i 18 e i 59 anni, prive dei requisiti per accedere all'Assegno di inclusione (ADI), consiste invece in un sostegno economico concesso a seguito della partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro. La normativa specifica che essa costituisce una «misura di attivazione al lavoro» (art. 12, co. 1) e non, quindi, una misura di contrasto alla povertà propriamente intesa. Inoltre, la norma chiarisce che si tratta di una «indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa», che è quindi erogata (solo) «per tutta la durata della misura, entro un limite massimo di dodici mensilità» (co. 7), prorogabile per una durata massima di ulteriori dodici mesi, previo aggiornamento del patto di servizio personalizzato (co. 7-bis).

Primo tratto saliente della nuova disciplina è l'adozione di un approccio di natura categoriale per l'individuazione dei beneficiari delle nuove misure. Il RDC manteneva invece una componente universalistica (anche se "selettiva"), in quanto era destinato a tutti coloro che versassero in condizioni di povertà, verificate tramite una prova dei mezzi riferita all'intero nucleo familiare. Accesso che rimaneva comunque subordinato al possesso congiunto di requisiti di residenza, cittadinanza, soggiorno, nonché di specifici parametri reddituali e patrimoniali. La nuova disciplina introduce una distinzione netta tra categorie di beneficiari: da un lato, gli adulti potenzialmente occupabili possono ottenere soltanto un sostegno economico limitato – il SFL – finalizzato esclusivamente a favorirne l'ingresso o il reinserimento nel mercato del lavoro; dall'altro, soltanto chi si trova in povertà a causa di ostacoli non superabili con

la sola attivazione lavorativa (come nel caso della presenza di un componente con disabilità o minorenne) può accedere a una misura più ampia e duratura, ossia l'ADI.

Secondo tratto saliente della nuova disciplina è la finalizzazione della misura alla "attivazione" del beneficiario. L'erogazione dell'ADI, infatti, è subordinata all'«adesione ad un percorso personalizzato di inclusione sociale o lavorativa», mentre il SFL è rivolto esclusivamente a coloro che «partecipano a progetti di politiche attive del lavoro o a progetti utili alla collettività». Il meccanismo è simile a quello che ispirava il RDC. Il DL 4/2019 introdusse il RDC, assegnandogli due finalità: da un lato, quella «di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale»; dall'altro, quella di «misura fondamentale di politica attiva del lavoro» (art. 1, comma 1)[32]. Come si è sottolineato in dottrina[33], la prima finalità si connetteva all'«obiettivo generale indicato dal combinato disposto dagli artt. 2 e 3, comma 2, Cost. (in quanto tendente a garantire i diritti inviolabili della persona e a ridurre le disparità di fatto in un'ottica di uguaglianza sostanziale), nonché, più specificamente, quale attuazione dell'art. 38 Cost.», mentre la seconda trovava un fondamento, oltre che nell'art. 2, nell'art. 4 Cost. sul diritto al lavoro[34].

Il terzo tratto saliente è la riduzione della platea dei beneficiari delle misure prodotta dalla ridefinizione dei requisiti per accedere alla misura. I dati dell'*Osservatorio su Assegno di Inclusione e Supporto per la Formazione e il Lavoro* dell'INPS parlano chiaro. Dai dati emerge che, al 31 dicembre 2024, i nuclei familiari con domanda accolta per l'ADI sono poco meno di 760mila, coinvolgendo complessivamente 1,82 milioni di persone. A dicembre 2024 il numero di nuclei beneficiari di pagamenti ADI è stato pari a quasi 608mila, con importo medio erogato di 627 euro. Riguardo a questi 608mila nuclei: in 235mila sono presenti minori; in 229mila sono presenti disabili; in 302mila sono presenti persone di almeno 60 anni di età; in 12mila ci sono persone in condizioni di "svantaggio". Per quanto riguarda il SFL, dall'inizio della prestazione (settembre 2023) sono 133mila le persone che hanno percepito almeno un pagamento. Dopo oltre 12 mesi, a dicembre 2024, i beneficiari in pagamento sono circa 68mila. In merito alla relazione tra i nuclei percettori di RDC (1,07 milioni a luglio 2023) e le nuove misure – e questo è il punto cruciale – si è potuto osservare che il 60% è risultato successivamente percettore di ADI/SFL, mentre 25% dei nuclei non risulta aver presentato domanda né per ADI né per SFL e per il residuo

[32] La sopra richiamata definizione è però apparsa inadeguata a individuare un chiaro profilo dell'istituto, come se il legislatore avesse voluto «"sparare nel mucchio", indicando una serie di obiettivi – costituzionalmente rilevanti – che si intendono perseguire, senza indicarne puntualmente la corretta finalizzazione». Sul punto v. E. ROSSI, *Il «reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto-legge n. 4 del 2019: prime considerazioni*, in E. INNOCENTI - E. ROSSI - E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, 2019, 25.

[33] E. ROSSI, *Il «reddito di cittadinanza»*, cit., 23-24. Si v. anche V. CASAMASSIMA, *Reddito "di cittadinanza" e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Rivista AIC*, 3/2020.

[34] Utile è un richiamo ai lavori preparatori. Nella relazione al DDL di conversione del DL 4/2019 (disegno di legge n. 1018 del 2019) si legge che il RDC è «una misura fondamentale, in grado di svolgere una tripla funzione: garantire un livello minimo di sussistenza e incentivare la crescita personale e sociale dell'individuo attraverso la libera scelta del lavoro, nonché favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura».

15% la domanda non è stata accolta. Risulta quindi che il 40% di coloro che risultavano percettori del RDC oggi non rientrano tra i beneficiari delle nuove misure[35].

I tre tratti salienti appena richiamati erano tutti fortemente voluti e dichiaratamente perseguiti dal legislatore: contrastare in modo deciso i disincentivi alla partecipazione al mercato del lavoro tipicamente connessi alle misure universali di contrasto alla povertà (anche se selettive, come il RDC); limitare le platee degli assistiti a coloro che fronteggiano degli ostacoli all'attività lavorativa per condizioni oggettive facilmente accertabili; fornire un supporto statale a chi versa in condizione di povertà ma esclusivamente diretto a favorire l'inserimento o il ritorno al lavoro attraverso percorsi di formazione e orientamento. Si tratta ora di valutarne la coerenza con la Costituzione, avendo sempre l'art. 3, secondo comma come punto di riferimento essenziale per l'analisi.

3.1. *Primi profili di coerenza. La selettività delle misure e l'obbligo di "attivazione" dei beneficiari*

Un primo profilo di coerenza dell'ADI e del SFL con la Costituzione pare rappresentato proprio dal suo carattere non universalistico. La richiamata esigenza di garantire un minimo vitale a chi versa in situazione di bisogno sarebbe seriamente frustrata da una misura di reddito universale e incondizionato (il "reddito universale" o "di cittadinanza" propriamente inteso), fruibile da chiunque a prescindere dalla condizione economico-sociale[36]. Un simile modello, avendo scarso effetto redistributivo e prescindendo dalle differenze di partenza, finirebbe per avvantaggiare i meno bisognosi a scapito dei più deboli. In questo senso, si porrebbe in contrasto con lo stesso principio di eguaglianza sostanziale[37], che nella scelta tra universalismo e selettività dovrebbe guidare il legislatore imponendogli di calibrare la tutela in modo da rimuovere *effettivamente* gli ostacoli più gravi e penalizzanti. Del resto, l'eguaglianza sostanziale tende a definire tipo e intensità degli interventi imposti ai pubblici poteri proprio «allo

[35] Corrette erano dunque le stime dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio che, nel Rapporto 2023, osservava: «Dei quasi 1,2 milioni di nuclei beneficiari di RDC, circa 400.000 (il 33,6 per cento) sono esclusi dall'ADI perché al loro interno non sono presenti soggetti tutelati. Dei restanti 790.000 nuclei in cui sono presenti soggetti tutelati, circa 97.000 (il 12,1 per cento) risulterebbero comunque esclusi dalla fruizione dell'ADI per effetto dei vincoli di natura economica. Nel complesso, dunque, i nuclei beneficiari dell'ADI risulterebbero poco più di 690.000, circa il 58 per cento degli attuali beneficiari del RDC. […] In termini di individui, i soggetti non beneficiari dell'ADI sarebbero circa 823.000 (un terzo circa dei percettori del RDC), di cui 553.000 per effetto dell'esclusione dei nuclei senza tutelati e 270.000 appartenenti a nuclei tutelati ma esclusi per effetto dei vincoli di carattere economico. Nel complesso circa l'88 per cento delle persone con disabilità, degli over 60 e dei minori percettori di RDC potrebbero continuare a beneficiare dell'ADI, una circostanza rilevabile solo per meno della metà dei soggetti in età da lavoro».

[36] Si fa qui riferimento alla differenza tra "reddito di cittadinanza" in senso proprio, destinato a tutti i cittadini (cd. universalismo), e "reddito minimo", rivolto a tutti i cittadini che versano in condizione di povertà (cd. universalismo selettivo).

[37] Cfr. però C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, per la quale anche il reddito di cittadinanza in senso proprio sarebbe una misura non *contra* bensì *praeter Constitutionem.*

scopo di giungere ad un'*effettiva* realizzazione dei principi fondamentali posti a base dell'ordinamento»[38]. Pertanto, esattamente come era con il RDC, l'ADI appare una misura in coerenza con l'art. 3, secondo comma, Cost., quale strumento che il legislatore, con una scelta politicamente discrezionale, ha ritenuto la più efficace per contrastare la povertà in cui ricadono determinate categorie di cittadini.

Efficacia rafforzata – agli occhi del legislatore – soprattutto dall'obbligo di "attivazione" del beneficiario della misura che, come nel caso del RDC, caratterizza l'ADI (e il SFL). E qui arriviamo al secondo profilo di coerenza con la Costituzione. Con riferimento al RDC, si era parlato in dottrina di «visione essenzialmente "offertistica" delle politiche di contrasto della povertà – centrate sulla "attivazione" dei destinatari della tutela, perché s'impegnino a prendere "responsabilmente" parte attiva al mercato del lavoro»[39]. Lo aveva chiarito molto bene la Corte costituzionale, distinguendo il RDC rispetto a quelle altre misure, variamente adottate nel tempo dal legislatore, da considerarsi come di «mero contrasto alla povertà». Nelle numerose pronunce che hanno avuto ad oggetto la disciplina del RDC, la Corte ha adottato un'interpretazione della stessa misura, funzionale a inquadrarne la natura all'interno del sistema costituzionale, che è stata ripetutamente ribadita in termini univoci (sentenze nn. 31 e 1 del 2025, n. 54 del 2024, n. 34 e n. 19 del 2022, n. 137, n. 126 e n. 7 del 2021; ordinanza n. 29 del 2024). Ad avviso della Corte, la disciplina del reddito di cittadinanza definisce «un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica» (così ad es. sentenza n. 126 del 2021)[40], a differenza di quelle altre provvidenze sociali, la cui erogazione si fonda sul solo stato di bisogno, slegato da un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità[41]. Per la Corte, infatti, «il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale» (sentenza n. 19 del 2022). Una simile struttura, fondata sulla temporaneità, precisi obblighi e soprattutto rigide condizionalità persino in grado, se disattese, di determinare il venir meno del diritto alla prestazione, risulterebbe del tutto inconciliabile con il carattere meramente assistenziale e quindi con le caratteristiche tipiche delle vere e proprie prestazioni di assistenza sociale, dove

---

[38] C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966, 414.

[39] S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona" 401/2019, 7.

[40] *Cons. in dir.* 6.2.

[41] Si pensi ad esempio alla *pensione d'inabilità civile* (art. 12 della l. 30 marzo 1971 n. 118), riconosciuta al fine di garantire un minimo vitale di sussistenza a presidio del nucleo essenziale e indefettibile del diritto al mantenimento, garantito ad ogni cittadino inabile al lavoro, o alla *pensione di cittadinanza*, prevista dallo stesso d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, che può considerarsi come «misura di mero contrasto alla povertà delle persone anziane», o ancora l'*assegno sociale* (art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335), riconosciuto a coloro che abbiano compiuto 65 (dal 1° gennaio 2019, 67) anni di età e siano titolari di un reddito al di sotto della soglia di legge. Assegno sociale che è stato oggetto di una specifica pronuncia della Corte (la sentenza n. 137 del 2021), ove si è affermato che «proprio l'erogazione al solo scopo di far fronte allo stato di bisogno evidenzia la natura meramente assistenziale dell'assegno sociale, che pertanto si differenzia da altre provvidenze, motivate anche da ulteriori finalità, come il già ricordato reddito di cittadinanza, che non ha natura meramente assistenziale, ma anche di reinserimento lavorativo e per tali ragioni legato a più stringenti requisiti, obblighi e condizioni».

invece prevale l'esigenza, sostanzialmente incondizionata, di rispondere ai bisogni primari, «indifferenziabili e indilazionabili» (sentenza n. 166 del 2018), cui sono relative (*ex plurimis*, sentenza n. 42 del 2024 e ordinanza n. 29 del 2024). La descritta natura del RDC – affermata dalla giurisprudenza della Corte in termini di interpretazione costituzionalmente orientata («necessaria perché, qualora fosse inteso quale prestazione meramente assistenziale, il RDC non potrebbe che rivelarsi intrinsecamente contraddittorio e irragionevole alla luce dei principi costituzionali»[42]) – viene dunque costantemente ribadita dalla Corte «senza che a ciò possa ritenersi d'ostacolo»[43] la recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/22, C. U. e C-223/22, N. D. ove invece il RDC, sulla scorta dell'interpretazione data dal giudice nazionale del rinvio (il Tribunale di Napoli), veniva qualificato come «prestazione di assistenza sociale volta a garantire un livello minimo di sussistenza».

In effetti, può notarsi qualche frizione tra la descritta natura del RDC (e oggi dell'ADI) e il modo con cui il diritto dell'Unione europea considera l'istituto del reddito minimo garantito[44]. Una simile misura viene per esempio per la prima volta evocata nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 (art. 10). In essa, il "reddito minimo" viene inteso come strumento per combattere l'esclusione della persona in stato di bisogno dal mercato del lavoro, ispirata dall'esigenza che la stessa persona, accanto all'essere sostenuta economicamente, venga incentivata nel suo (re)inserimento lavorativo. Tuttavia, alcuni più recenti atti sembrano alleggerire questa impostazione. Per esempio, il Pilastro europeo dei diritti sociali, al punto 14, afferma che «chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere *combinato* con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro» (corsivi aggiunti). Nello stesso senso, con la Risoluzione del 15 marzo 2023, il Parlamento europeo «ritiene che l'accesso al reddito minimo debba essere effettivo, equo e universale per le persone prive di risorse sufficienti e che soddisfano i criteri di ammissibilità stabiliti dagli Stati membri, per consentire loro di vivere dignitosamente; […] insiste sul fatto che l'assistenza erogata per coprire le spese legate alla disabilità e il sostegno attivo all'occupazione sono *complementari* al reddito minimo e che i primi non dovrebbero sostituire il secondo» (punto 11; corsivi aggiunti).

I recenti atti dell'Unione europea sembrano dunque suggerire che è necessaria una forma di reddito minimo a sostegno di chiunque sia sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, e che la componente "lavoristica" debba aggiungersi, in via di complementarietà, alla misura "base" di contrasto alla povertà. Tuttavia, come si è visto, la Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 31 del 2025 disattende

[42] Così la Corte nella sentenza n. 31 del 2025.

[43] *Ibidem*.

[44] Per un'efficace ricognizione, si v. P. MASALA, *Il coordinamento delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale nell'ambito dell'Unione europea e i suoi limiti di efficacia alla luce del caso italiano*, in E. ROSSI - V. CASAMASSIMA (a cura di), *La politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova governance. L'impatto sull'ordinamento italiano*, Pisa, 2013, 197.

l'interpretazione del RDC fornita dal giudice del rinvio e dalla CGUE e "difende" la sua costante interpretazione della natura del RDC alla luce dei principi costituzionali, sottolineando che la sentenza della CGUE «espressamente riconosce come tale interpretazione sia suscettibile di verifica da parte degli organi a cui invece istituzionalmente spetta, secondo l'ordinamento nazionale, proprio verificarne l'esattezza». Pertanto, «la sentenza della Corte di giustizia ha correttamente rimesso tale verifica al sistema giurisdizionale e costituzionale che è deputato a garantire l'uniforme applicazione del diritto interno»[45].

In definitiva, la coerenza con la Costituzione del richiamato carattere dell'ADI deriverebbe dal fatto che «l'impianto personalistico costituzionale impegna infatti le prestazioni di assistenza a non contentarsi di garantire la sopravvivenza alle condizioni di bisogno, dovendo invece promuoverne il superamento». Pertanto, «l'erogazione di un reddito minimo [deve essere] condizionata alla disponibilità a partecipare ad un progetto (la "laboriosità"), necessariamente personalizzato ed oggettivamente pubblico, di reinserimento sociale e lavorativo»[46]. Si tratta di un tema che si aggancia anche all'ipotesi di collegare l'erogazione di una prestazione tesa a garantire un diritto sociale alla condizione di una "attivazione", nei termini di un impegno sociale a vantaggio della collettività, da parte del soggetto destinatario della prestazione stessa (il cd. *welfare generativo*), la cui «finalità di collegare diritti e doveri, prestazioni che si ricevono e prestazioni che si "restituiscono" alla società, deve collocarsi in una logica complessiva di solidarietà»[47]. Logica riconducibile tanto all'art. 2 quanto all'art. 3, secondo comma, Cost., che finalizza la rimozione degli ostacoli di ordine economico sociale proprio alla garanzia di una effettiva *partecipazione* all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

3.2. *Un possibile elemento di frizione: la riduzione della platea di beneficiari. La tollerabilità costituzionale degli arretramenti di tutela e il canone della ragionevolezza*

[45] Su tale pronuncia, v. L.S. ROSSI, *Il nuovo corso della Corte costituzionale italiana sui rapporti con l'ordinamento dell'Unione europea: è davvero una questione di "tono"?*, in *Federalismi.it*, 14/2025, xx ove osserva che a ben vedere «la sentenza della Corte di Giustizia non contiene né esplicitamente né implicitamente tali affermazioni. Anzi, pur ammettendo di basare la propria interpretazione sulle valutazioni fatte dal giudice a quo, la sentenza della CGUE sembrava piuttosto propensa a ritenere che esse fossero plausibili».

[46] Così F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., spec. 161 e 164.

[47] Così E. ROSSI, *La doverosità dei diritti. Analisi di un ossimoro costituzionale?*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Atti del Seminario del 19 ottobre 2018 all'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli, Napoli, 2019, 34-35. Sul tema, v. almeno E. ROSSI, *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta*, in *Diritto e società*, 1/2014, 1 ss.; E. INNOCENTI - E. VIVALDI, *Assistenza, volontariato, contrasto alla povertà nella legislazione regionale in tempo di crisi*, in *Le Regioni*, 5-6/2014, 1147 ss.; C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un Welfare sostenibile: il Welfare generativo*, in *Diritto e società*, 1/2014, 19 ss.; A. IANNUZZI, *La garanzia dei diritti sociali tra ipotesi di nuovi doveri e richieste di assunzioni di maggiori responsabilità individuali: riflessioni sul Welfare generativo e sulla comunicazione dei costi delle prestazioni sanitarie*, in *Diritto e società*, 1/2014, 47 ss.

Il terzo e più delicato profilo di cui va valutata la coerenza con il quadro costituzionale attiene alla riduzione della platea dei beneficiari. L'abbandono dell'impostazione universalistica-selettiva propria del RDC a favore di un accesso riservato a categorie specifiche pone infatti un duplice ordine di questioni: da un lato, se sia costituzionalmente coerente che alcune situazioni di bisogno vengano escluse dall'ambito di applicazione della misura; dall'altro, se per coloro che non rientrano nell'ADI sia comunque garantito quel livello minimo di sussistenza che costituisce il nucleo incomprimibile dello *ius existentiae*.

Quanto alla contrazione della platea dei beneficiari, con il passaggio dal RDC all'ADI si è assistito all'introduzione di una disciplina in un certo senso "più sfavorevole", in quanto dal suo ambito di applicazione viene esclusa un'ampia categoria di soggetti, prima in esso ricompresi. Operazione, questa, non sempre immune da problemi di compatibilità con il quadro costituzionale[48]. Con riferimento in generale ai diritti sociali[49], Onida osservava che «si porranno così – o si porranno in maniera più netta – i problemi della tollerabilità costituzionale di discipline che riducano i livelli di protezione in campo sociale, o di discipline che modifichino sostanzialmente il sistema stesso di protezione. […] i problemi del futuro saranno […] sempre più quelli della costituzionalità di discipline più sfavorevoli rispetto al passato, o anche di riduzioni di protezione disposte per ragioni di omogeneità di trattamento (nell'ottica, quindi, dell'eguaglianza verso il basso), o quelli dell'eventuale insufficienza, viceversa, dei livelli esistenti di protezione rispetto ai minimi costituzionalmente necessari»[50]. L'illustre Autore concludeva però che «quanto possa essere consentito "tornare indietro", non è semplice stabilirlo»[51]. Questo anche perché il tema si lega all'annosa questione del "costo" dei diritti sociali[52], molto spesso invocata a giustificazione di

[48] Cfr. C. TRIPODINA, *Povera Italia. Un'Italia più povera senza reddito minimo garantito*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2023, spec. 16, ove l'A. sostiene che «nel momento in cui è stato introdotto, il reddito minimo garantito è dunque divenuto costituzionalmente necessario. E come tale – ciò che qui particolarmente importa – non abrogabile. A meno di non essere sostituito da altra o altre misure in grado di garantire una pari copertura universale del diritto, non potendo la sua abrogazione integrare la soppressione di ogni tutela per situazioni che tale tutela esigono secondo Costituzione».

[49] Sul tema, e soprattutto sul ruolo della Corte costituzionale nella garanzia di tali diritti, che qui particolarmente interessa, si v. C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2001; P. BIANCHI, *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte costituzionale*, Pisa, 2006; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Milano-Torino, 2013; E. CAVASINO - G. SCALA - G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Atti del Convegno di Trapani 8-9 giugno 2012, Napoli, 2013.

[50] V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin, Padova, 2002, spec. 117.

[51] *Ivi*, 118, ove l'A., richiamando una giurisprudenza della Corte in tema di crediti previdenziali e di lavoro (spec. sentenza n. 361 del 1996), descrive una accentuata propensione della Corte a difendere i livelli di protezione dei lavoratori sanciti dalla normativa preesistente, «censurando la scelta di minor favore compiuta dal legislatore là dove non sono in campo esigenze di contenimento della spesa pubblica».

[52] Sul tema, essenziale il riferimento al classico S. HOLMES - C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000.

determinate "scelte tragiche" del legislatore[53]. La Corte costituzionale ha da tempo preso una posizione netta sul tema, se si pensa al notissimo passaggio della sentenza n. 275 del 2016 - «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» - su cui molto la dottrina si è soffermata[54]. Il perimetro della discrezionalità legislativa è, dunque, «naturalmente ridotto […] dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incomprimibili» (Corte cost., sentenza 152 del 2020)[55]. Questo non significa che lo spazio di discrezionalità del legislatore risulti così compresso da rendere contestabile qualsiasi scelta di bilancio[56]. Significa invece che la discrezionalità legislativa, pur molto ampia, non può essere senza limiti. Come notava Luciani, «se un diritto sociale possa essere o meno soddisfatto, dunque, dipende da una decisione schiettamente politica, qual è quella di bilancio; una decisione che vale rebus sic stantibus e che può essere modificata al mutare delle condizioni di sistema. Ebbene: fra le condizioni di sistema può stare, anzi senz'altro sta, anche la giurisprudenza costituzionale»[57], giurisprudenza incaricata se del caso a valutare la costituzionalità di quella decisione.

Affrettato dunque sarebbe concludere che la scelta del legislatore di ridurre la platea dei beneficiari sia stata giustificata da una visione politica costituzionalmente coerente con l'art. 3, secondo comma, Cost., che lascia il legislatore libero di scegliere tra diversi strumenti indicando i mezzi ex art. 81, quarto comma, Cost. per farvi fronte. Come è stato insegnato, «la prescrittività dei diritti di prestazione, infatti, riguarda l'an e il quid della pretesa soggettiva, mentre la garanzia (a differenza dei diritti di libertà self executing) è condizionata dall'organizzazione dei mezzi e delle risorse predisposte in concreto. La tutela costituzionale è, quindi, per "linee interne" all'ordinamento disegnato dalla legislazione e, come conferma la giurisprudenza costituzionale, gli interventi "correttivi" del giudice delle leggi riguardano il ripristino dell'eguaglianza dei rapporti giuridici o la verifica della *ragionevolezza* delle scelte politiche, piuttosto che finalità di giustizia redistributiva, come quelle sottese all'art. 3, comma 2, Cost.»[58]. Il

---

[53] Sul tema, *ex multis*, v. L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in E. CAVASINO - G. SCALA - G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia.*, cit..

[54] Cfr., *ex multis*, G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 339 ss., spec. 358 ss., il quale precisa la portata di tale affermazione – da leggere all'interno del perimetro della controversia in cui è nata – osservando che «la prevalenza nella tutela dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti non può, però, essere generalizzata, svincolandola dal terreno della programmazione degli obiettivi di finanza pubblica. Se così fosse, l'esercizio di taluni diritti tornerebbe a essere un *prius* da soddisfare a prescindere o persino in contrasto con gli obiettivi di consolidamento finanziario».

[55] Sul tema, v. C. BERGONZINI, *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'esistenza libera e dignitosa» nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2023, spec. 82, ove si osserva che «la giurisprudenza costituzionale rimane "schiacciata" su situazioni di estremo disagio, dove la dignità viene sostanzialmente a mancare».

[56] Sul tema, in generale, v. E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020.

[57] Così M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, spec. 16.

[58] Così A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, 3/2014, 8.

vero problema di compatibilità allora potrebbe essere non tanto con il secondo comma, ma con il primo comma dell'art. 3. Peraltro, non si deve dimenticare che «il canone della ragionevolezza, pur essendosi progressivamente affrancato dalla previsione dell'art. 3 della Costituzione, opera quale cerniera tra le dimensioni dell'eguaglianza»[59]. E si arriva quindi a un punto decisivo: «il principio di ragionevolezza consente al giudice costituzionale di saggiare, senza invadere il territorio presidiato dal merito politico, la *congruità* degli strumenti adottati ai sensi dell'art. 3, secondo comma, della Costituzione, nonché in applicazione degli enunciati relativi ai diritti sociali. Questo requisito è apprezzato in relazione alla funzione di riequilibrio sociale, economico e politico di tali strumenti: la ragionevolezza diviene così fonte di legittimazione di discipline differenziate»[60]. Così «si potrebbe, addirittura, arrivare a sostenere che, grazie al giudizio di ragionevolezza, si sia recuperato, nella crisi dello "Stato sociale", il compito stabilito nell'art. 3, secondo comma, Cost.»[61].

Ci si deve chiedere dunque se la scelta di circoscrivere la platea di beneficiari rispetti il canone di ragionevolezza. In soccorso viene proprio la giurisprudenza della Corte. Come rilevato nella già richiamata sentenza n. 137 del 2021, «vero è che il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle stesse prestazioni sociali, purché le sue scelte rispettino rigorosamente il canone di ragionevolezza; trattandosi di provvidenze a tutela di soggetti fragili, infatti, le eventuali limitazioni all'accesso devono esprimere un'esigenza chiara e razionale, senza determinare discriminazioni»[62]. Tali considerazioni non possono valere per l'ADI. In quel caso, infatti, la Corte esaminava una diversa misura – l'assegno sociale – di natura meramente assistenziale e riconducibile, secondo la Corte, all'attuazione dell'art. 38 Cost.. Radicalmente diverso è invece il caso dell'ADI che, quale «erede» del RDC, è misura dalla natura più complessa, e la cui attuazione è infatti riconducibile non all'art. 38 Cost., bensì all'art. 3, secondo comma, Costituzione.

Letta sotto questa luce, la scelta del legislatore di circoscrivere la platea dei beneficiari del RDC, attraverso l'introduzione di una diversa misura come l'ADI, potrebbe apparire non irragionevole[63]. Bisogna tuttavia chiedersi se a coloro che, non più beneficiari del RDC in quanto esclusi dall'ADI, resti comunque assicurato il cd. minimo vitale[64]. A tale riguardo, va osservato che il legislatore ha affiancato all'ADI il

---

[59] Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 140.

[60] *Ivi*, 138 (corsivi aggiunti).

[61] Così A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, 432 ss.

[62] Se dunque va riconosciuto alla discrezionalità del legislatore l'individuazione dei beneficiari delle prestazioni sociali, anche tenendo conto del limite delle risorse disponibili, «tale individuazione è vincolata al rispetto del *canone di ragionevolezza*. È dunque consentita l'introduzione di requisiti selettivi, a patto che obbediscano a una causa normativa adeguata e siano sorretti da una giustificazione razionale e trasparente» (sentenza n. 54 del 2022).

[63] Cfr. in senso contrario C. TRIPODINA, *Povera Italia*, cit., p. 18, ove l'A. considera che «in spregio al primo comma dell'articolo 3 della Costituzione, si viene irragionevolmente discriminati in ragione della presenza o dell'assenza di "condizioni personali", proprie o dei propri familiari, aggiuntive rispetto alla povertà. La povertà tout court, di nuovo, non è più sufficiente».

[64] Si fa riferimento alla situazione evocata da R. FATTIBENE, *Misure di contrasto a povertà e lavoro povero: quale correlazione nell'attuale contesto sociale, politico e normativo?*, in *Osservatorio AIC*, 4/2024, 129: «la combinazione tra una misura di sostegno economico che è categoriale un'altra che è invece volta solo al lavoro fa sì che molti disagiati non riescano ad accedere né all'una né all'altra;

SFL, espressamente concepito come strumento destinato a chi non può accedere al primo strumento. È vero però che esso non si configura come misura di sostegno al reddito in senso proprio, in quanto l'erogazione del contributo economico è subordinata alla partecipazione a percorsi di attivazione lavorativa, ha una durata massima e non è rinnovabile[65]. Si potrebbe poi aggiungere che, accanto al SFL, continuano a trovare applicazione gli altri istituti di assistenza e previdenza sociale, che non sono stati toccati dalla riforma e che, anzi, risultano pienamente compatibili con l'ADI. È il caso, ad esempio, dell'Assegno unico e universale per i figli, delle prestazioni assistenziali categoriali (assegno sociale, pensioni e indennità per invalidi civili, ciechi e sordi) e dell'indennità di accompagnamento e, come specificato dall'art. 2, co. 2, del DL 48/2023, di altre (seppure non meglio precisate) misure «nazionali o regionali di contrasto alla povertà». Difficile è giudicare se tali strumenti, caratterizzati da importi diversificati e requisiti di accesso specifici, concorrano a garantire la soglia minima di sussistenza anche per chi sia stato escluso dall'ADI. È tuttavia evidente che un simile assetto, fondato su strumenti molteplici e categorie differenziate, sollecita un'attenta verifica di coerenza con il principio di eguaglianza sostanziale: non più soltanto in termini di ragionevolezza delle scelte operate dal legislatore, ma anche con riguardo all'impatto di una eventuale differenziazione degli strumenti di tutela sulle già profonde diseguaglianze sociali e territoriali.

3.3. *Tensioni in prospettiva. Il contrasto alla povertà sul territorio, alla ricerca di un «punto di equilibrio tra eguaglianza e differenze»*

Le tensioni che accompagnano l'attuazione delle nuove misure di contrasto alla povertà investono anche la dimensione territoriale, dove la ricerca di un equilibrio tra autonomia e unità diventa decisiva per la stessa effettività del principio di eguaglianza sostanziale. Si tratta della difficile operazione di «individuazione del giusto punto di equilibrio tra *autonomia* (che spinge in se stessa per una diversificazione nell'erogazione delle prestazioni) ed *eguaglianza* (che, al contrario, fa propendere per l'uniformità), in modo da individuare l'eventuale "tasso di disuguaglianza" che il nostro ordinamento sarebbe disposto ad accettare», così da garantire «le condizioni che assicurano l'unità "sostanziale" della Repubblica…»[66]. È sul contesto territoriale che dunque il principio di eguaglianza sostanziale impone ora di volgere lo sguardo. È noto che l'eguaglianza produce di per sé una spinta verso l'alto, in quanto richiede che sia

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

[65] Cfr. R. FATTIBENE, *op. ult. cit*., 128-129: «chi avesse diritto al Supporto ma non anche all'Assegno non ne conseguirebbe vero sollievo dalla propria condizione di bisogno. Le indennità di frequenza (categoria alla quale quella prima misura è riconducibile), per loro stessa natura, sono inadatte al contrasto della povertà. Esse sono infatti temporanee, né il sostegno monetario erogato è commisurato alla situazione economica del beneficiario, consistendo, piuttosto, in una sorta di rimborso spese, ove forfettario, ove effettivo, per lo svolgimento delle attività connesse».

[66] Così L. CHIEFFI, *L'effettività del principio di eguaglianza negli ordinamenti policentrici: il sistema italiano*, in *Studi in onere di Gianni Ferrara*, vol. I, Torino, 117 e ss.

garantito un marcato grado di omogeneità, sfidando in tal senso le esigenze autonomistiche. Tuttavia, come è stato efficacemente osservato, «i concetti di eguaglianza e differenziazione si sovrappongono e si riversano sull'equilibrio tra unità e autonomia. L'eguaglianza (in particolare nelle sue implicazioni sostanziali) non esclude la valorizzazione delle differenze, anzi la presuppone e la promuove»[67].

La normativa in esame riconosce espressamente il ruolo centrale degli enti territoriali competenti – Regioni e Comuni – nel disegno attuativo delle nuove misure. Le risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, destinate al potenziamento degli interventi e servizi per i beneficiari ADI, sono destinati agli ambiti territoriali delle Regioni (art. 6, co. 9, DL 48/2023) e i Comuni, tramite i propri servizi sociali, sono protagonisti della valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare e della sottoscrizione dei patti per l'inclusione, in raccordo con gli enti del Terzo settore (art. 6, co. 2 e 6 DL 48/2023). Infine, la normativa indica espressamente come «livelli essenziali delle prestazioni», in relazione esclusivamente all'ADI, «i servizi per la definizione dei percorsi personalizzati e i sostegni in essi previsti»[68].

Come evidente, il primo nodo riguarda il riparto delle competenze tra Stato e Regioni. L'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. attribuisce allo Stato la competenza esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)[69], mentre l'*assistenza sociale* rientra tra le materie di competenza residuale delle Regioni. Fisiologicamente, dunque, il settore dei servizi sociali è interessato da una tensione tra l'esigenza di assicurare standard uniformi su tutto il territorio nazionale e la possibilità

---

[67] A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e Regioni. Note di sintesi*, in *Le Regioni*, 2-3/2023, 573 ss., spec. 590.

[68] Sul punto si nota una differenza con la normativa previgente. L'art. 2, co. 13, del D.lgs. 147/2027 stabiliva che il Rei costituisse «livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nel limite delle risorse disponibili nel Fondo Povertà» e l'art. 1, co. 1, del DL 4/2019 che il RDC costituisse «livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili». Il DL 48/2023 non definisce in tal modo, complessivamente, le misure introdotte, ma si limita a stabilire, in relazione all'ADI, che «costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente» soltanto «i servizi per la definizione dei percorsi personalizzati e i sostegni in essi previsti» (art. 6, co. 8).

[69] F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra unità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 4/2003, 599-600, per il quale «la riserva allo Stato di questa competenza [della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali] rappresenterebbe il ponte di collegamento fra la tutela dei valori legata al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini, che costituisce l'aspetto essenziale della Costituzione del 1948, e il limite della spinta alla differenziazione delle comunità territoriali substatuali che sta invece a fondamento del nuovo titolo V». Si v. anche A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, 132, ove si osserva che «la logica prevalente della norma sui livelli essenziali uniformi deve rinvenirsi nell'omogeneità sostanziale delle condizioni di vita e nella coesione economico-sociale come figurazioni irrinunciabili del principio unitario. In altre parole, lo strumento delineato dall'art. 117, comma 2, lett. m) non attiene tanto alla struttura dei singoli diritti, ma al problema dell'eguaglianza come valore di fondazione del patto costituzionale». In generale, sul tema, v. di recente G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni tra processi di differenziazione ed esigenze di uguaglianza*, Napoli, 2024.

per le Regioni di differenziare politiche e strumenti[70]. Una tensione che negli anni la Corte costituzionale si è impegnata a smorzare con alcune sue storiche decisioni. Basti pensare alla già richiamata sentenza n. 10 del 2010 riguardante la costituzionalità della legge istitutiva della c.d. carta acquisti, in cui la Corte ha identificato il fondamento costituzionale di tale intervento nella tutela della dignità di soggetti in un particolare stato di bisogno: «un diritto fondamentalissimo (e quindi da tutelare in modo permanente) che giustificava l'accentramento delle competenze in capo allo Stato (e il parallelo restringimento dell'autonomia regionale) affinché si realizzasse una tutela uniforme (ma anche appropriata e tempestiva) su tutto il territorio nazionale»[71].

Le tensioni sono però riemerse con il progetto di attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'art. 116, terzo comma, Costituzione[72]. Si fa riferimento al processo che ha ripreso avvio a seguito dell'approvazione della legge 26 giugno 2024, n. 86, recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*[73]. Anche se la materia assistenza sociale non è tra quelle direttamente interessate dall'attuazione del regionalismo differenziato, essa presenta una chiara connessione con materie attigue, assegnate a competenze diverse e interessate dal processo in corso[74]. Nel *Rapporto* pubblicato dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), il Sottogruppo n. 2, competente con riferimento alle materie "Tutela e sicurezza del lavoro" e "Previdenza complementare e integrativa" ha individuato, oltre a propri ambiti materiali di diretto interesse (es. politiche attive del lavoro, disciplina dei servi per l'impiego e disciplina prevenzionistica nei luoghi di lavoro), anche "ambiti di

---

[70] Per una panoramica recente, si v. C. BUZZACCHI - S. LA PORTA (a cura di), *La povertà e il diritto delle Regioni*, Rapporto 2023 dell'Osservatorio Diritto & Innovazione Pubblica Amministrazione Bicocca, Torino, 2023.

[71] L. VIOLINI, *I dilemmi irrisolti delle politiche di contrasto alla povertà. Solo centralismo?*, in *Le Regioni*, 3/2018, 364.

[72] Sul tema, da ultimo, C. BUZZACCHI, *L'autonomia differenziata e le sue incognite*, in *Quaderni costituzionale*, 2/2025, 281 ss.

[73] Come noto, già la legge di bilancio 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197), ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, ha disciplinato la procedura per la determinazione dei LEP ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost., stabilendo che «l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili… ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)». La predetta attività è affidata ad una Cabina di regia, presieduta dal Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie e coadiuvata, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023, da un *Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP* (CLEP), che ha concluso i suoi lavori con un *Rapporto* pubblicato il 30 ottobre 2023.

[74] Cfr. E. VIVALDI, *Assistenza sociale e LEPS: qualche passo avanti e molti dubbi da sciogliere*, in *Diritti fondamentali*, 2/2025, spec. 160, ove si nota che «vi sono, infatti, importanti connessioni tra le diverse materie o funzioni oggetto del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, connessioni che impediscono di tracciare una cesura netta, ad esempio, tra l'assistenza sociale e l'istruzione o l'assistenza sociale e la tutela della salute». Sul punto v. anche L. VIOLINI, *I dilemmi irrisolti delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., 363, ove si rileva che «il disposto costituzionale […], sul piano delle competenze, colloca la legislazione assistenziale tra le materie esclusive regionali tanto che, in un momento in cui sembrano prevalere tendenze alla differenziazione, i documenti in materia tacciono sulle funzioni assistenziali, al di fuori delle materia concorrenti e di quelle materie esclusive su cui si possono attivare i procedimenti previsti dall'art. 116, comma 3 della Costituzione».

confine", tra i quali proprio l'«assistenza sociale». Con riferimento a tale ambito di confine, il Sottogruppo osserva che con riferimento alle politiche di inclusione e contrasto alla povertà[75], «occorre rilevare che le "condizionalità" previste coincidono di norma con le "politiche attive" per il lavoro di cui al d.lgs. n. 150 del 2015» e che, pur non desumendosi nuovi LEP in materia di "tutela e sicurezza del lavoro" dalle politiche di inclusione, «le politiche di inclusione non sono tuttavia senza effetto sulla definizione LEP: in un contesto di risorse scarse, infatti, esse incidono sulla platea dei beneficiari delle politiche attive per il lavoro, nel senso che tali erogazioni (orientamento, formazione, tutoraggio) possono essere disposte preferibilmente in favore dei percettori di strumenti di sostegno al reddito, con preferenza rispetto a chi non li percepisca». Bisogna inoltre osservare che, con riferimento alle politiche di inclusione e contrasto alla povertà, sono già numerosi i LEPS individuati anche dalla più recente normativa[76]. In materia, dunque, le implicazioni derivanti dalla (eventuale) attuazione dell'autonomia differenziata appaiono limitate, o comunque non destinate a modificare significativamente un quadro ormai consolidato: da un lato lo Stato, impegnato nella definizione di diversi LEPS; dall'altro le Regioni, che mantengono la competenza residuale nella materia assistenza sociale, facendosi promotrici delle loro politiche di intervento di contrasto alla povertà, pur coerenti con l'ampia legislazione statale in materia e gli strumenti di programmazioni nazionali a cui esse partecipano attivamente[77]. Non mancano, tuttavia, dei rischi per così dire indirettamente collegati a tale processo, che sono stati molto ben descritti dalla «magistrale»[78] sentenza n. 192 del 2024, con cui la Corte, dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni

[75] Il Sottogruppo rileva (v. *Prime proposte provvisorie di Livelli Essenziali delle Prestazioni*, redatte nel mese di agosto 2023, p. 12, disponibili nell'Allegato III (*Documenti preparatori*) del *Rapporto* finale del CLEP) che «Queste misure sono normalmente costruite come politiche passive con condizionalità. Da un lato, quindi, sono previste erogazioni in danaro di sostegno al reddito; dall'altro lato, sono previsti obblighi del percettore di partecipare a percorsi di inserimento lavorativo. In relazione alle erogazioni in danaro, non vi è margine per prevedere LEP (sono somme quantificate direttamente dalla legislazione statale senza discrezionalità ed erogate dall'INPS); in relazione alle condizionalità, esse sono costruite come obblighi per il percettore (pena la decadenza dal beneficio), non come diritti ad una prestazione (il sostegno al reinserimento) il che pure porterebbe ad escludere che si possano enucleare dei LEP».

[76] Art. 1, co. 797 della legge n. 178/2020, che ha definito il livello essenziale nel rapporto tra il numero di assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e la popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale, unitamente all'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000.; l'art. 1, co. 159 e 160, della legge n. 234/2021 che, dopo aver fornito una definizione di LEPS, prevede che essi siano realizzati dagli ambiti territoriali sociali (ATS) di cui all'art. 8, co. 3, lett. a), della l. n. 328 del 2000. Si v. nel dettaglio sul punto E. VIVALDI, *Assistenza sociale e LEPS: qualche passo avanti e molti dubbi da sciogliere*, cit..

[77] Si fa riferimento all'art. 21 del d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147, che ha istituito la cd. *Rete della protezione e dell'inclusione sociale*, organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali a cui partecipano i Ministeri competente e le Regioni, a cui è affidata l'elaborazione, tra gli altri, del *Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà*, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse della quota del *Fondo Povertà* di cui all'articolo 7, comma 2 del medesimo d.lgs.

[78] Parla di decisione "magistrale", specialmente nel "tono" utilizzato dalla Corte, A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio" … o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti Regionali*, 1/2025, 1 ss.

della legge 86/2024, ha dato un importante contributo alla ricerca del citato "punto di equilibrio" tra eguaglianza e differenziazione[79].

Ai nostri fini, sono di particolare interesse alcune affermazioni della Corte che toccano direttamente il tema del rapporto tra dimensione sostanziale dell'eguaglianza e spinte verso la differenziazione. La Corte ricorda che l'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali pertinenti (artt. 116, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera m, Cost.), «lette alla luce dei principi di solidarietà, di eguaglianza sostanziale e di unità (artt. 2, 3, secondo comma, e 5 Cost.)» comporta che, nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata regione, con riferimento a una specifica funzione, che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali, debba previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale. È proprio la determinazione dei LEP (e dei relativi costi standard) a rappresentare «il necessario contrappeso della differenziazione, una "rete di protezione" che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale». Per la Corte, l'autonomia differenziata «può comportare la crescita, anche accentuata, delle diseguaglianze. Ciò potrebbe avvenire a causa della diversa distribuzione territoriale del reddito, con conseguenti differenze nella capacità fiscale per abitante e quindi delle entrate regionali, nonché per effetto delle diverse capacità amministrative nelle regioni, che possono determinare una differenziazione territoriale nel livello di tutela dei diritti». «Pertanto, esiste un trade-off tra autonomia regionale e eguaglianza nel godimento dei diritti, rispetto al quale deve essere trovato un ragionevole punto di equilibrio, attraverso un'adeguata allocazione delle funzioni e idonei meccanismi correttivi delle disparità, evitando conseguenze negative in termini di diseguaglianze». La necessità di ricercare tale punto di equilibrio sta alla base di diverse disposizioni costituzionali, tra le quali proprio l'art. 3, secondo comma, Cost.. Pertanto, conclude la Corte che «ogni processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., dovrà tendere a realizzare un punto di equilibrio tra eguaglianza e differenze». E le implicazioni dell'eguaglianza sostanziale si apprezzano anche in un altro passaggio, esplicitamente riferito al chiarimento della nozione di LEP, il cui orizzonte concettuale è proprio l'eguaglianza: «lo scopo [dei LEP] era assicurare, se possibile, uno standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto, in collegamento (per quel che riguarda i diritti sociali) con l'art. 3, secondo comma, Cost., che affida alla Repubblica il compito – di più ampio respiro rispetto all'erogazione delle prestazioni minime – di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana". Che l'orizzonte concettuale dei LEP sia l'eguaglianza e non il nucleo minimo del diritto

[79] A commento di tale decisione, si v. *ex multis* P. CARETTI, *La sent. n. 192/2024: la Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2025; F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, in *Astrid-online.it*, 5/2025; C. PINELLI, *Sulla premessa alla motivazione della decisione della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata (sent. n. 192 del 2024)*, in *Astrid-online.it*, 18/2024; A. RUGGERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso… l'ignoto*, in *Diritti regionali*, 3/2024; G. DE MINICO, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della L.n. 86/2024*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2024, 136 ss.

risulta anche dall'art. 120, secondo comma, Cost., nell'ambito del quale la garanzia dei LEP rientra nella «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica».

Lo sguardo prospettico che si è rivolto verso il contesto territoriale non può prescindere da un'ultima osservazione dedicata alla dimensione più vicina al cittadino, quella *locale*. Da tempo si era rilevato che «i principi personalistico e di sussidiarietà, anch'essi finemente intrecciati, disvelano un obbligato coinvolgimento ed anzi protagonismo del contesto sociale e territoriale in cui si situa il destinatario dell'intervento, incarnato sia delle espressioni istituzionali pubbliche (il Comune, *in primis*), sia dalle formazioni sociali che ne determinano il grado di coesione comunitaria»[80]. A questa prospettiva sembra debba ascriversi la recente valorizzazione degli Ambiti territoriali sociali (ATS), posti al centro dell'attuazione dell'ADI. Come già rilevato sopra, la riforma qualifica espressamente come LEPS «i servizi per la definizione dei percorsi personalizzati e i sostegni in essi previsti» dell'ADI. Tale qualificazione ha delle precise e importanti conseguenze. La legge 30 dicembre 2021, n. 234 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*), all'art. 1, co. 159, ha previsto che «I livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura, sulla base di quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e in coerenza con i principi e i criteri indicati agli articoli 1 e 2 della legge 8 novembre 2000, n. 328». L'art. 1, co. 160 della legge sopra citata prevede che al fine di garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio, i LEPS sono realizzati dagli ambiti territoriali sociali (ATS) di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, che costituiscono la sede necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS medesimi[81]. Agli occhi del legislatore, dunque, la sede più appropriata ai fini sopra descritti è quella sovracomunale. Un aspetto ben rilevato anche nell'ultimo Piano nazionale degli interventi e servizi sociali 2024-2026[82], ove si sottolinea che è «nell'ATS che il legislatore ha individuato la dimensione territoriale e organizzativa necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS» (p. 14). È evidente l'intento di assicurare la garanzia

[80] F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., 165.

[81] Si ricorda che gli ATS, ai sensi di quanto previsto dalla legge 328/2000, sono determinati dalle Regioni, che prevedono incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie. In dottrina, di recente, v. T. VECCHIATO, *Gli ambiti territoriali sociali: criticità e potenzialità*, in *Studi Zancan*, 2/2024, 45 ss.

[82] Con il decreto 2 aprile del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato adottato il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali per il triennio 2024-2026 e sono state ripartite le risorse afferenti al Fondo nazionale politiche sociali e al Fondo povertà.

dei LEPS in tutti i Comuni, a partire da quelli più piccoli[83], chiamati a un rinnovamento degli assetti organizzativi dei servizi sociali[84].

Se l'intento del legislatore era quello di assicurare almeno una omogeneità di base nella programmazione e realizzazione degli interventi, non si può ignorare che gli ATS operano già in un contesto di forte disomogeneità strutturale, potenzialmente (e non solo) diversa per ogni Regione. In molti casi, gli ATS si estendono su popolazioni troppo vaste, ben oltre la soglia ideale per esercitare un welfare di prossimità, rendendo difficile l'adattamento alle esigenze locali e la personalizzazione degli interventi. A ciò si aggiunga che gli ATS affrontano criticità concrete, tra le quali la definizione della forma giuridica (dalla gestione associata al consorzio), la gestione del personale, le risorse finanziarie da allocare. Il risultato è che anche l'accesso effettivo agli strumenti e interventi connessi all'erogazione dell'ADI, realizzati e gestiti a livello di ATS, rischia di differire in ragione dal contesto territoriale in cui si risiede, con il rischio di alimentare le diseguaglianze sociali e territoriali. E così, anche la dimensione locale del contrasto alla povertà finisce per interessare direttamente l'eguaglianza sostanziale. Come è stato efficacemente rilevato, «la questione dei piccoli comuni cessa di essere un problema di riorganizzazione (e persino di credibilità) della amministrazione locale, e dei luoghi della democrazia, per diventare appunto un problema sociale, di politiche (e di diritti) sociali, perché vivere in questi paesi significa trovarsi in quella situazione di "ostacoli di ordine economico-sociale" che il progetto costituzionale dell'eguaglianza sostanziale (espresso dal capoverso dell'art. 3 Cost.) chiede alla Repubblica, nella complessità delle sue articolazioni, di rimuovere»[85].

4. *In conclusione. Il contrasto alla povertà come «percorso» dalle direzioni non (del tutto) predeterminate*

Il quadro che sopra si è delineato aveva come obiettivo quello di mostrare, a partire da alcune "suggestioni" offerte dalla Corte costituzionale, come il contrasto alla povertà costituisca oggi un banco di prova particolarmente significativo per la tenuta del principio di eguaglianza sostanziale. L'introduzione delle nuove misure, a seguito della riforma del 2023, ha evidenziato, accanto ad alcuni tratti che sembrano collocarsi in linea con il disegno costituzionale (come il rilievo attribuito al lavoro), anche elementi problematici: la restrizione della platea dei beneficiari, la logica categoriale, le differenziazioni territoriali. L'eguaglianza sostanziale, quale "faro" che ha guidato

[83] In prospettiva costituzionalistica, sui piccoli comuni, v. A. CELOTTO - A. D'ALOIA - C. PIETROBELLI - G. VESPERINI (a cura di), *I piccoli comuni nel sistema dei poteri locali. Profili problematici e proposte. Rapporto di ricerca*, Napoli, 2008.

[84] Cfr. anche le Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti Territoriali Sociali per l'attuazione dei LEPS, approvate con Decreto interministeriale del 24 giugno 2025, definiscono i criteri per armonizzare la gestione dei servizi sociali a livello locale, in attuazione alle disposizioni normative in materia di Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS).

[85] Così A. D'ALOIA, *La qualità della vita nei piccoli comuni (e l'eguaglianza 'sostanziale' dei loro abitanti): una variazione sul tema del rapporto tra territori e politiche sociali*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, vol. II, Napoli, 2008, 463.

questa analisi, ha permesso di osservare che il legislatore dispone sì di un'ampia discrezionalità, ma essa non può spingersi fino a sacrificare la garanzia del minimo vitale, né può tollerare diseguaglianze territoriali incompatibili con l'«unità sostanziale» della Repubblica. In particolare, si è notato che l'abbandono dell'universalismo selettivo a vantaggio di un sistema di misure di tipo «categoriale» (l'ADI) o non qualificabili come vere e proprie misure di contrasto alla povertà (il SFL) rischia di produrre una sorta di "arretramento di tutela" a cui difficilmente può rimediare la Corte, spingendo così a riflettere sull'effettività della garanzia del diritto all'esistenza e sull'effettivo adempimento del dovere del legislatore di contrastare la povertà assicurando tale garanzia, ferma la discrezionalità in ordine al modo in cui raggiungere l'obiettivo. Si tratta di profili rispetto ai quali l'art. 3, secondo comma, Cost. va considerato, oltre che congiuntamente al primo comma del medesimo articolo, anche insieme al principio solidaristico di cui all'art. 2 della Costituzione.

Solidarietà, peraltro, da considerare nella sua «circolarità»[86], vale a dire non solo quale dovere posto in capo ai pubblici poteri e ai singoli (la solidarietà cd. *pubblica*[87], che opera su un piano verticale, manifestandosi da un lato come obbligo della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza e dall'altro come adempimento dei doveri che al singolo sono imposti quale partecipe della collettività organizzata), bensì anche nella sua dimensione fraterna, che opera su un piano orizzontale (la solidarietà cd. *sociale*[88]), come moto doveroso e cooperante dei cittadini nell'adempimento delle loro varie solidarietà. Solidarietà da intendere quindi anche quale espressione libera della socialità umana e spontanea collaborazione per la realizzazione del bene comune[89]. A ciò si lega infatti l'autonoma iniziativa di singoli e associati nel perseguimento dell'interesse generale, valorizzata dal principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.[90], e il prezioso ruolo del Terzo settore, da sempre in prima linea nel contrasto alle diverse forme di povertà. Ruolo di cui è ben consapevole il legislatore (che nel DL

---

[86] Parla di «solidarietà circolare» E. ROSSI, *Prestazioni sociali con "corrispettivo"? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, in *Consulta online*, 2013, spec. 18 ss..

[87] Secondo la nota prospettiva indicata da S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, 1996; E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

[88] Come affermato dalla Corte costituzionale, sentenza n. 500 del 1993: «questa moderna visione della dimensione della solidarietà, … superando l'ancoraggio ai doveri ed agli obblighi normativamente imposti, … mira ad ottenere – non solo dallo Stato, dagli enti e dalla sempre più variegata realtà delle formazioni sociali, bensì da tutti i cittadini – la collaborazione per conseguire essenziali beni comuni».

[89] La Corte costituzionale italiana, nella sentenza n. 75 del 1992, *Cons. in dir.* n. 2, definì la solidarietà sociale come quel principio «per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa».

[90] Sul tema, v. da ultimo F. PIZZOLATO, *Sussidiarietà orizzontale: l'attuazione e le criticità del principio nell'ordinamento repubblicano*, in *Jus*, 1/2025, spec. 17, ove si rileva che «l'implementazione della sussidiarietà orizzontale passa in via preferenziale, anche se non necessariamente, attraverso la predisposizione di canali fluidi di collegamento tra la libera iniziativa dei cittadini per l'interesse generale e la decisione e l'azione pubblica istituzionale di sostegno e promozione. Se tale collegamento funziona efficacemente, si realizzano pienamente le potenzialità insite nella logica della mutua interdipendenza o circolarità tra società e istituzioni».

48/2023 impone ai servizi territoriali di operare «in stretto raccordo con gli enti del Terzo settore», riconoscendo, agevolando e valorizzando la loro attività[91]), ma che nel difficile contesto descritto rischia di apparire non tanto integrativo quanto piuttosto suppletivo rispetto a quello dello Stato[92].

L'idea della "circolarità" poco sopra richiamata evoca però anche un'altra immagine, con cui si ritiene utile concludere il lavoro. La Costituzione, infatti, non predetermina un modello unico di contrasto alla povertà, ma fissa un *percorso* da seguire, entro cui si collocano tanto la definizione dei bisogni da soddisfare quanto il bilanciamento tra opzioni diverse. Come è stato efficacemente osservato, «la Costituzione indica un percorso, ma lo sviluppo nelle sue possibili e potenziali direzioni non è predeterminato. C'è quindi un'opera da realizzare, sia nel dare concretezza ai diritti (e nel definire di conseguenza quali bisogni ad essi inerenti possano essere soddisfatti), che nel definire eventuali "scelte tragiche", garantendo la soddisfazione di un bisogno e al contempo limitando la soddisfazione di altri»[93]. L'«attuazione del principio di eguaglianza sostanziale», cui la Corte ha ricondotto le recenti misure di contrasto alla povertà, non sembra quindi possa misurarsi sull'aderenza delle scelte legislative a rigidi modelli astratti – che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, rimane libero di conformare alla propria visione politica – bensì è da verificare in base alla coerenza delle scelte compiute con i principi costituzionali e sulla capacità di quelle scelte di assicurare, soprattutto e necessariamente, il diritto di ogni individuo ad un'esistenza dignitosa. In definitiva, come ammoniva Valerio Onida, «non si deve esagerare nel tentativo di trarre dalla Costituzione indicazioni politiche contingenti» e «sarebbe sbagliato invocare sempre la Costituzione a sostegno o a contrasto di specifiche scelte legislative e politiche». In altre parole, «è giusto mettere sempre a confronto programmi e opzioni politiche con i princìpi e gli obiettivi costituzionali, per verificare che non si perda la "rotta" che la Costituzione traccia, ma non è giusto cercare di piegare quei princìpi e quegli obiettivi al "servizio" di scelte specifiche»[94].

---

[91] V. l'art. 6, co. 6, in tema di percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativo dei beneficiari dell'ADI.

[92] F. PIZZOLATO, *Sussidiarietà orizzontale*, cit., 33, ove si osserva che in un contesto di ritrazione dello Stato sociale, «la sussidiarietà è richiamata più come forza suppletiva del recessivo ruolo pubblico-istituzionale, che in funzione integrativa».

[93] Così E. ROSSI, *Bisogni, diritti e Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2024, 322.

[94] V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna, 2004, 48.