



**Brevi osservazioni sul nuovo Reddito di Inclusione introdotto dal d. lgs. n. 147/2017
in attuazione della legge delega n. 33/2017: aspetti di diritto costituzionale**

di

Andrea Bonomi*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il nuovo Reddito di inclusione: misura universale o assistenziale di tipo categoriale? - 3. Profili di diritto costituzionale in relazione al Reddito di inclusione

1. - Premessa.

Malgrado nella Costituzione italiana e specificamente nel suo art. 38 l'assistenza sociale rimanga, almeno formalmente, circoscritta agli "inabili al lavoro" e "sprovvisti dei mezzi necessari per vivere", già Mortati nel lontano 1954, interpretando autenticamente e sistematicamente gli artt. 4 e 38 Cost., sosteneva che la Carta costituzionale, «in armonia con il principio di tutela della libertà e della dignità della persona posti a base dello Stato», garantisse «a tutti i cittadini (con esclusione degli oziosi volontari) il diritto alla protezione sociale in caso di bisogno»¹. E questo sembra assumere maggiore validità tanto più alla luce della situazione economica attuale, la quale impone di coniugare l'impostazione lavoristica e categoriale della Costituzione con la «domanda di tutele universalistiche che è imposta dalla società post-industriale» in cui «la disoccupazione strutturale necessita di correlative tutele anche con una rivisitazione delle norme costituzionali»²: a questo proposito è stato detto che «ogni Costituzione cambia e assume quelle caratteristiche che il divenire di una società le imprime»³ e dunque subisce modifiche non scritte ma *quodammodo* necessitate.

* Ricercatore di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bari "Aldo Moro".

¹ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, 296.

² G. PROSPERETTI, *Dall'art. 3 agli artt. 35 ss. della Costituzione*, in E. GHERA - A. PACE (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2008, 88.

³ G. LOMBARDI, *Le modificazioni non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, in G.C. FERONI - I. NICOTRA (a cura di), *Per l'Italia quali riforme?*, in *Percorsi costituzionali*, 2009, n. 1, 161.

La tematica è quella concernente il possibile allontanamento dal classico «Welfare categoriale» e la contestuale introduzione di un «sistema universale di tutele del reddito»⁴.

Uno dei settori in cui questa tematica ha modi di porsi è quello dei due istituti del reddito di cittadinanza e del reddito minimo garantito.

Con la prima espressione si suole indicare un dato beneficio economico erogato nei riguardi indifferentemente di tutti quanti i cittadini, ossia universale in senso puro, nel senso, cioè, più pieno e completo del termine: esso viene ritenuto rivolto non solo a chi è sprovvisto dei mezzi necessari per vivere un'esistenza dignitosa e dunque si trova in stato di "povertà" – assoluta o relativa che essa poi possa essere⁵ – ma anche a chi sia in condizioni di agiatezza economica. Il reddito di cittadinanza, da intendersi quale reddito in tutto e per tutto universale erogato a tutti i consociati ivi compresi gli occupati, pare difficilmente conseguibile in quanto non economicamente sostenibile⁶.

⁴ Entrambe le citazioni sono tratte da T. TREU, *La persistenza dell'impianto lavoristico-categoriale*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del Welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, 2008, 107.

⁵ Sulla distinzione fra povertà assoluta e relativa cfr. M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 394 ss., partic. 397, il quale ricorda che viene definita povera in senso relativo «la famiglia di due persone la cui spesa per consumi non supera la soglia della linea della povertà... La nozione di *povertà relativa* è dunque convenzionale e legata alla capacità di spesa per consumi. Si è pertanto 'relativamente poveri' allorché manchino le risorse ritenute 'normali' secondo standard della comunità di riferimento. La povertà *assoluta* corrisponde, invece, all'incapacità di acquisire beni e servizi essenziali per la sussistenza. La nozione si riferisce al potere di acquisto di un determinato paniere di beni e servizi necessari per soddisfare bisogni elementari... Si parla di *quasi povertà* con riferimento a quelle famiglie con spesa per consumi equivalente o superiore, ma molto prossima, alla linea di povertà. Quando la soglia è pari al 120% della linea di povertà Ispl si ritiene che la famiglia sia a rischio di cadere in povertà effettiva...». Più di recente sottolinea come anche il soggetto non povero possa trovarsi in certi frangenti nella situazione di relativa impossibilità di farvi fronte R.G. RODIO, *Costi processuali, accesso alla giustizia e diritto di difesa: la Corte costituzionale nuovamente chiamata a pronunciarsi sul contributo unificato*, in *www.dirittifondamentali.it*, 18 dicembre 2017, 19, al quale si rimanda per un puntuale approfondimento del concetto o stato di non abbienza.

⁶ Ed infatti, a quanto consta, è sperimentato solo in Alaska e soltanto in via di sperimentazione in Finlandia: cfr. A. LEFEBVRE, *L'expérimentation du revenu de base en Finlande*, in *Droit social*, 2017, n. 4, 325. Come rileva M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà*, cit., 411, il reddito universale incondizionato nel nostro ordinamento in particolare «contrasterebbe con l'art. 38 Cost., in quanto, stante la scarsità di risorse, si risolverebbe in un'erogazione minima, come tale inidonea ad assicurare un esito di mantenimento proprio a chi si trova in condizioni di maggiore bisogno, con conseguenze sul piano anche dell'eguaglianza sostanziale, risolvendosi in misura dal ridotto effetto redistributivo che non tiene conto delle condizioni economiche e sociali in cui effettivamente versano i cittadini stessi. Se, in altre parole, il reddito garantito si colloca sotto la

Il reddito minimo garantito, invece, è una misura universalistica, sì, ma al contempo selettiva: l'universalità della prestazione è limitata ad una selezione dei beneficiari coincidenti con soggetti bisognosi e dunque in difficoltà economica; l'erogazione della prestazione nei confronti di questi può essere variamente condizionata ad una prestazione lavorativa o ad altra attività di pubblica utilità in cambio.

Negli Stati in cui la comunità politica eroga un reddito al fine di assicurare a tutti il diritto all'esistenza quale «risposta efficace alla contemporanea drammatica emergenza sociale»⁷ tale reddito ha quasi sempre assunto le sembianze non del reddito di cittadinanza, bensì del reddito minimo garantito e dunque è stato elargito solo a coloro il cui reddito e patrimonio personale non assicura da sé solo il diritto all'esistenza.

Anche in sede europea attraverso carte dei diritti, dichiarazioni, risoluzioni e raccomandazioni è forte la pressione ad introdurre sistemi di reddito minimo garantito per superare la povertà e sostenere l'integrazione sociale⁸: si pensi all'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che espressamente riconosce il diritto ad un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti; si pensi anche alle varie risoluzioni e raccomandazioni in materia.

Fra queste ultime spicca la recente Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà: essa chiaramente, al punto 1, "invita tutti gli Stati membri a introdurre regimi di reddito minimo adeguati, accompagnati da misure di sostegno al reinserimento nel mondo del lavoro per chi può lavorare e programmi d'istruzione e formazione adeguati alla situazione personale e familiare del beneficiario, al fine di sostenere le famiglie con redditi insufficienti e garantire loro un tenore di vita decoroso; sottolinea che il reddito minimo dovrebbe rappresentare l'ultima rete di protezione sociale e consistere in un sostegno finanziario adeguato, oltre che in un

soglia di 'mantenimento' non sarebbero soddisfatti proprio quei cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere che l'art. 38 Cost. intende tutelare».

⁷ A. LASSANDARI, *Il reddito, il salario e la "mossa del cavallo" (a proposito di un recente convegno su reddito di cittadinanza e reddito minimo)*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, n. 1, 54.

⁸ Sul punto fra i vari contributi cfr. quello di C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, tutto il Cap. III e bibliografia ivi citata.

accesso garantito a servizi di qualità e politiche attive del lavoro, quale modo efficace per combattere la povertà e assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti; sottolinea, a tale proposito, che il diritto all'assistenza sociale è un diritto fondamentale e che regimi di reddito minimo adeguati aiutano le persone a vivere dignitosamente, sostengono la loro piena partecipazione alla società e garantiscono la loro autonomia durante tutto l'arco della vita”.

Ma non solo l'Europa chiede l'introduzione della misura *de qua*: con specifico riferimento all'Italia, è anche la Costituzione *in primis* a rendere non soltanto legittimo bensì anche necessario un reddito universale ma, al contempo, selettivo rispetto al bisogno.

Come è stato ben dimostrato, infatti, tale misura appare senz'altro conforme all'aspirazione costituente di liberazione universale dall'oppressione dal bisogno e dunque *secundum constitutionem*, trattandosi di misura che rientra in modo paradigmatico fra quelle tese a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini di fatto e pertanto impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la sua effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Tuttavia, la misura in questione è anche doverosa sotto il profilo costituzionale.

Si muova (come ha avuto modo di chiarire nella interessante – anche sotto altri profili, in specie quelli dei rapporti competenziali fra Stato e Regioni in tempi di perdurante crisi economica – sentenza n. 10 del 2010 la Corte costituzionale) dal presupposto che il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno è da qualificare quale diritto fondamentale “strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana” e che, in quanto tale, esso deve essere “garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo”: se così è, allora «se ne ricava il dovere in capo al legislatore statale di tutelare, attraverso l'erogazione di “prestazioni imprescindibili”, il “valore costituzionale insopprimibile” del diritto all'esistenza “in situazioni di estrema

debolezza”» e se ne inferisce consequenzialmente che «la garanzia dell’esistenza è dunque “costituzionalmente necessaria”»⁹.

2. - *Il nuovo Reddito di inclusione: misura universale o assistenziale di tipo categoriale?*

Eppure da sempre in Italia è mancata una misura che assicuri in modo universale, ancorché al contempo selettivo, una tale forma di reddito: trattasi di una lacuna, di un «buco nella rete»¹⁰, al quale in particolare di fronte all’emergenza causata dalla crisi economica si è risposto con misure di natura settoriale e occasionale dai nomi non privi di fantasia; si pensi al *bonus famiglia*, al *bonus bebè*, al *bonus elettrico*, al *voucher baby-sitting*, alla *social card*, alla nuova *social card* sperimentale, al *bonus Irpef 80 euro in pusta paga*, fino ad arrivare a quella che sembrerebbe essere una svolta quanto ad approccio e cioè a quella operata dal d. lgs. n. 147/2017 che, in attuazione della legge delega n. 33/2017, introduce il reddito di inclusione e dunque parrebbe colmare la lacuna di cui si diceva.

⁹ C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro”. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all’esistenza*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, Torino, 2016, 2460; ancor prima sulla stessa lunghezza d’onda cfr. già M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà. Dal “diritto alla sicurezza” alla “sicurezza dei diritti”*, Napoli, 2012, 173-76, nonché ID., *La lotta alla povertà*, cit., spec. 404 ss., il quale si sofferma anche sulle decisioni di altri tribunali costituzionali, con particolare riferimento – cfr., *op. ult. cit.*, 406-07 – al *BverfGE* e alla sua decisione riguardante la nota decisione del 2010 (*BverfGE*, 1 BvL 1/09 del 9 febbraio 2010, Absatz-Nr. (1-220)) riguardante la legge Hartz IV (quarta legge per i servizi moderni sul mercato del lavoro): sulla decisione *de qua* cfr. anche H. CAROLI CASAVOLA, *Dignità della persona e diritto al minimo vitale nello Stato sociale tedesco*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011/3, 298-308, la quale, tuttavia, evidenzia le differenze fra la dec. n. 10 del 2010 Corte cost. e quella della Corte costituzionale tedesca, sottolineando che nella prima «manca il riferimento a rilevazioni statistiche o a indagini scientifiche in grado di documentare in modo rigoroso ed esaustivo sia la sussistenza dell’interesse generale prevalente, vale a dire l’entità e la diffusione delle situazioni di rischio sociale conseguenti all’eccezionale congiuntura economica, sia l’adeguatezza della nuova prestazione a rimediare al problema, garantendo l’effettiva essenziale garanzia del diritto fondamentale, sia infine la proporzionalità dell’iniziativa, vale a dire l’impraticabilità di soluzioni rispettose dell’ordinario criterio di riparto delle competenze, o di procedure concertate. La formula delle “circostanze e situazioni eccezionali” (che qualifica la crisi economica) resta sostanzialmente indeterminata. Il mero richiamo all’intento dichiarato dal legislatore nazionale di contrasto alle “straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari” appare volto a supportare un’evidenza empirica che merita l’esenzione da ogni ragionevole dubbio e patenta l’elusione dell’obbligo di motivazione da parte del governo. Da ciò sembra conseguire che in condizioni normali, assenti straordinarie circostanze pregiudizievoli del nucleo di garanzia del diritto, la dignità non trovi validi presidi nel complesso degli ordinari strumenti dello Stato sociale» (p. 306).

¹⁰ C. TRIPODINA, *op. e loc. ult. cit.*

Ma, come si tenterà di dimostrare, questa svolta è soltanto apparente perché in realtà, a ben vedere, il reddito di inclusione non costituisce affatto – o, perlomeno, ancora – una misura di carattere universale, coincidendo invece, come bene è stato sottolineato, «di fatto con una misura assistenziale di tipo categoriale, già ampiamente conosciuta e sperimentata»¹¹: infatti, l'eccessivo carattere di condizionalità sia rispetto ai criteri di reddito sia nei confronti di quelli di carattere familiare, dovuto principalmente alla limitatezza di risorse stanziare, sembrerebbe spostare l'ago della bilancia più verso il carattere selettivo della misura che verso la sua universalità¹².

Prima, però, di addivenire a questa conclusione, è bene ricordare che nel passato, perlopiù abbastanza recente, nel nostro ordinamento sono state introdotte diverse misure che hanno rappresentato sostanzialmente dei meri accenni o semplici sperimentazioni del tutto parziali di reddito minimo garantito¹³.

Si pensi al reddito minimo di inserimento disciplinato in via sperimentale dal d. lgs. n. 237/1998 e dalla successiva l. n. 328/2000, come strumento di sostegno al reddito delle persone esposte al rischio di marginalità sociale e impossibilità a provvedere al mantenimento proprio e dei figli: la sperimentazione era destinata a soggetti privi di reddito o in possesso di un reddito non superiore ad una determinata soglia di povertà e prioritariamente alle persone con a carico figli minori o handicappati gravi, e fra le

¹¹ M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *Lav. dir.*, 2017, 317, ma sul punto cfr. già E. GRANAGLIA, *Universalismo e selettività: necessità, condizioni e criticità*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del Welfare dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Bologna, 2007, 59, la quale spiega bene che «selettività significa selezione dei beneficiari sulla base di una prova dei mezzi: accedono ai trasferimenti i poveri, intesi come i soggetti le cui risorse sono al di sotto di una data soglia. La prova dei mezzi, inoltre, dovrebbe avvenire su base familiare, in modo da evitare che dei trasferimenti si avvantaggino individui che poveri non sono, vivendo in famiglie non povere. Universalismo significa accesso ai benefici sulla base solo dell'insufficienza di mezzi, indipendentemente da qualsiasi riferimento a variabili categoriali, quali le condizioni di lavoro, l'età, il genere e il luogo di residenza. I criteri stessi di definizione della situazione economica dei soggetti dovrebbero essere uniformi per tutto il paese. La compresenza di universalismo e di selettività permetterebbe di realizzare entrambi i benefici tipicamente associati a ciascuna di queste prospettive. L'universalismo permette di evitare buchi nella protezione, presenti in assetti categoriali quali quelli vigenti nel nostro paese. Basti pensare alle pensioni/assegni sociali o agli assegni familiari, che tutelano rispettivamente solo gli anziani e i lavoratori dipendenti. La selettività, al contempo, permette di concentrare i trasferimenti sui più poveri».

¹² Così anche E. MONTICELLI, *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, in *Osservatorio AIC*, 11 maggio 2017, 15.

¹³ Sul punto cfr. la ricostruzione di E. MONTICELLI, *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, cit., 3 ss.

condizioni poste era prevista la disponibilità al lavoro e a frequentare corsi di formazione professionale. Era dunque una misura, oltre che di natura temporanea, anche e soprattutto notevolmente selettiva per non dire proprio categoriale, ricomprendendo *in primis* i nuclei familiari in difficoltà e non invece i poveri in quanto tali.

In seguito è stato introdotto con la l. n. 350/2003 il reddito di ultima istanza, sostitutivo del reddito minimo d'inserimento, e poi, dopo questi «incerti e scarni tentativi di figure di reddito minimo»¹⁴, è stata prevista la *social card* o carta acquisti di cui al d.l. n. 112/2008, il quale, ancora una volta, faceva riferimento non solo all'elemento economico ma anche ad ulteriori requisiti, quali la residenza e l'età.

Infine è da segnalare l'introduzione di quegli strumenti che hanno preceduto il reddito di inclusione: innanzitutto il Sostegno per l'inclusione attiva, il quale, disciplinato ed esteso su tutto il territorio nazionale col decreto interministeriale del 26 maggio 2016 e successivamente modificato con decreto interministeriale del 16 marzo 2017, consiste nell'erogazione di un beneficio economico ai nuclei familiari in condizione di povertà in cui vi sia la presenza di almeno un componente minorenni oppure un figlio disabile (anche maggiorenne) o una donna in stato di gravidanza e richiede la cittadinanza italiana o comunitaria o il possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo nonché la residenza in Italia da almeno due anni al momento della presentazione della domanda¹⁵; inoltre l'assegno di disoccupazione, introdotto col d. lgs. n. 22/2015, che fornisce una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori che abbiano usufruito della nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (Naspi) per l'intera sua durata, che siano privi di occupazione e che si trovino in una condizione economica di bisogno, ma tutto ciò dando priorità ai lavoratori appartenenti a nuclei familiari con minorenni e in età prossima al pensionamento¹⁶.

¹⁴ M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà*, cit., 309.

¹⁵ Peraltro sia il Sostegno per l'inclusione attiva, sia l'Assegno di disoccupazione – di cui si parlerà poco oltre nel testo *supra* – sono contraddistinti dai cosiddetti progetti personalizzati, l'adesione ai quali è *condicio* per la corresponsione della prestazione.

¹⁶ Sull'assegno di disoccupazione quale «forma di tutela assistenziale a base occupazionale» a favore non dei cittadini in stato di bisogno, ma dei «lavoratori assicurati contro la disoccupazione» cfr. M. CINELLI, *Disoccupazione e Jobs Act: il senso delle nuove tutele*, in *Diritto e lavoro nelle Marche*, 2015, n. 1-2, 19.

Di fronte a questo assetto normativo fondato su «una concezione prevalentemente categoriale della tutela assistenziale per i cittadini in stato di povertà» e cioè su «un complesso non omogeneo di strumenti assistenziali, per di più introdotti con carattere sperimentale e consistenti in importi alquanto limitati, che include altresì l'assegno sociale per gli ultrasessantacinquenni, le prestazioni per l'invalidità civile, l'assegno di maternità e per i nuclei familiari numerosi»¹⁷ si inserisce, appunto, l'introduzione del reddito di inclusione.

Il d. lgs. n. 147/2017 stabilisce, all'art. 2, che a decorrere dal 1° gennaio 2018 è istituita siffatta misura quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale: trattasi di una misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà; il Reddito di inclusione sociale è riconosciuto ai nuclei familiari in una condizione di povertà, come definita, ai soli fini dell'accesso al reddito, al successivo articolo 3, ed è articolato in due componenti: a) un beneficio economico, definito ai sensi dell'articolo 4; b) una componente di servizi alla persona identificata, in esito ad una valutazione multidimensionale del bisogno del nucleo familiare di cui all'articolo 5 successivo, nel progetto personalizzato di cui all'articolo 6, progetto al quale i beneficiari devono attenersi pena l'applicazione di sanzioni.

Il reddito di inclusione, che, pur se entro certi limiti indicati dallo stesso decreto legislativo, è compatibile con l'esercizio di attività lavorativa (così prescrive l'art. 2, comma 8 d. lgs.), è, ai sensi dell'art. 3 d. lgs., riconosciuto, su richiesta, ai nuclei familiari che risultano, al momento della presentazione della richiesta e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in possesso congiuntamente dei seguenti requisiti:

a) con riferimento ai requisiti di residenza e di soggiorno, il componente che richiede la misura deve essere congiuntamente: 1) cittadino dell'Unione o suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; 2) residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento della presentazione della domanda;

¹⁷ Entrambe le citazioni sono tratte da M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà*, cit., 315.

b) con riferimento alla condizione economica, il nucleo familiare del richiedente deve essere in possesso congiuntamente di: 1) un valore dell'ISEE, in corso di validità, non superiore ad euro 6.000; 2) un valore dell'ISRE non superiore ad euro 3.000; 3) un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore ad euro 20.000; 4) un valore del patrimonio mobiliare, non superiore ad una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di euro 10.000; 5) un valore non superiore alle soglie di cui ai numeri 1 e 2 relativamente all'ISEE e all'ISRE riferiti ad una situazione economica aggiornata nei casi e secondo le modalità di cui agli articoli 10 e 11 d. lgs.;

c) con riferimento al godimento di beni durevoli e ad altri indicatori del tenore di vita, il nucleo familiare deve trovarsi congiuntamente nelle seguenti condizioni: 1) nessun componente intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di autoveicoli, ovvero motoveicoli immatricolati la prima volta nei ventiquattro mesi antecedenti la richiesta, fatti salvi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente; 2) nessun componente intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171.

Oltre ai requisiti sopra indicati, in sede di prima applicazione, ai fini dell'accesso al Reddito di inclusione il nucleo familiare deve trovarsi al momento della richiesta in una delle seguenti condizioni alternativamente:

- a) presenza di un componente di età minore di anni diciotto;
- b) presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore ovvero di un suo tutore;
- c) presenza di una donna in stato di gravidanza accertata;
- d) presenza di almeno un lavoratore di età pari o superiore a cinquantacinque anni, che si trovi in stato di disoccupazione per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, ed abbia cessato, da almeno tre mesi, di beneficiare dell'intera prestazione per la disoccupazione, ovvero, nel caso in cui non abbia diritto di conseguire alcuna

prestazione di disoccupazione per mancanza dei necessari requisiti, si trovi in stato di disoccupazione da almeno tre mesi¹⁸.

Il Reddito di inclusione costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost., nel limite delle risorse disponibili nel Fondo Povertà.

L'art. 6, comma 2 del d. lgs. statuisce che il progetto personalizzato individua sulla base dei fabbisogni del nucleo familiare come emersi nell'ambito della valutazione multidimensionale:

- a) gli obiettivi generali e i risultati specifici che si intendono raggiungere in un percorso volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale;
- b) i sostegni, in termini di specifici interventi e servizi, di cui il nucleo necessita, oltre al beneficio economico connesso al Reddito;
- c) gli impegni a svolgere specifiche attività, a cui il beneficio economico è condizionato, da parte dei componenti il nucleo familiare.

Quanti agli obiettivi e ai risultati, essi sono definiti nel progetto personalizzato e devono:

- a) esprimere in maniera specifica e concreta i cambiamenti che si intendono perseguire come effetto dei sostegni attivati;
- b) costituire l'esito di un processo di negoziazione con i beneficiari, di cui si favorisce la piena condivisione evitando espressioni tecniche, generiche e astratte;
- c) essere individuati coerentemente con quanto emerso in sede di valutazione, con l'indicazione dei tempi attesi di realizzazione.

Quanto ai sostegni, essi includono gli interventi e i servizi sociali per il contrasto alla povertà di cui all'articolo 7 successivo, nonché gli interventi afferenti alle politiche del lavoro, della formazione, sanitarie e socio-sanitarie, educative, abitative, e delle altre aree di intervento eventualmente coinvolte nella valutazione e progettazione, a cui i beneficiari possono accedere ai sensi della legislazione vigente. I beneficiari del

¹⁸ Ai sensi del comma 4 dell'art. 3 d. lgs., poi, il reddito *de quo* non è in ogni caso compatibile con la contemporanea fruizione, da parte di qualsiasi componente il nucleo familiare, della Naspi o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria.

Reddito accedono, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, all'assegno di ricollocazione, di cui all'articolo 23 del decreto legislativo n. 150 del 2015. I sostegni sono richiamati nel progetto personalizzato in maniera non generica con riferimento agli specifici interventi, azioni e dispositivi adottati.

Quanto, infine, agli impegni a svolgere specifiche attività, essi sono dettagliati nel progetto personalizzato con riferimento almeno alle seguenti aree:

a) frequenza di contatti con i competenti servizi responsabili del progetto; di norma la frequenza è mensile, se non diversamente specificato nel progetto personalizzato in ragione delle caratteristiche del nucleo beneficiario o delle modalità organizzative dell'ufficio;

b) atti di ricerca attiva di lavoro;

c) frequenza e impegno scolastico;

d) comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari.

Il d. lgs. statuisce che il progetto è definito, anche nella sua durata, secondo principi di proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza rispetto alle necessità di sostegno del nucleo familiare rilevate, in coerenza con la valutazione multidimensionale e con le risorse disponibili, in funzione della corretta allocazione delle risorse medesime; la durata del progetto può eccedere la durata del beneficio economico; il progetto personalizzato è definito con la più ampia partecipazione del nucleo familiare, in considerazione dei suoi desideri, aspettative e preferenze con la previsione del suo coinvolgimento nel successivo monitoraggio e nella valutazione, nonché promuovendo, laddove possibile, anche il coinvolgimento attivo dei minorenni per la parte del progetto a loro rivolto; il progetto personalizzato individua, sulla base della natura del bisogno prevalente emergente dalle necessità di sostegni definite nel progetto, una figura di riferimento che ne curi la realizzazione e il monitoraggio, attraverso il coordinamento e l'attività di impulso verso i vari soggetti responsabili della realizzazione dello stesso; il progetto definisce metodologie di monitoraggio, verifica periodica ed eventuale revisione, tenuto conto della soddisfazione e delle preferenze dei componenti il nucleo familiare.

Infine è previsto che il progetto personalizzato e i sostegni in esso previsti costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Il successivo art. 8 d. lgs. prevede che, ai fini della progressiva estensione della platea dei beneficiari e del graduale incremento dell'entità del beneficio economico, nei limiti delle ulteriori risorse eventualmente disponibili a valere sul Fondo Povertà, il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale può modificare, con cadenza triennale ed eventuali aggiornamenti annuali, tutta una serie di elementi, fra i quali spiccano in modo particolare le soglie degli indicatori della condizione economica, gli indicatori del tenore di vita, l'estensione della platea dei beneficiari oltre i nuclei familiari con le caratteristiche di cui all'articolo 3, comma 2, a partire da quelli con persone di età pari o superiore a cinquantacinque anni, prive dei requisiti di cui al medesimo articolo 3, comma 2, il massimale del beneficio economico erogabile. Ai fini della progressiva estensione dei beneficiari del Reddito, qualora le eventuali risorse aggiuntive non fossero sufficienti alla universale copertura di tutti i nuclei familiari nelle condizioni di cui all'articolo 3, comma 1, il Piano può introdurre una scala di valutazione del bisogno per individuare, nei limiti delle risorse disponibili le caratteristiche dei nuclei. La scala di valutazione è costruita avuto riguardo alla condizione economica, ai carichi familiari e di cura e alla situazione occupazionale.

3. - Profili di diritto costituzionale in relazione al Reddito di inclusione.

Che il decreto legislativo in questione sia improntato ad un modello di universalismo selettivo è fuori discussione; tuttavia, già una prima questione problematica si pone in ordine alla selezione effettuata con riferimento alla situazione economica.

Innanzitutto perplessità nascono infatti già sotto il profilo della copertura della popolazione in povertà assoluta: nel momento in cui si esclude tutta una fascia di soggetti "poveri" dalla possibilità di usufruire del reddito di inclusione viene in considerazione la possibilità di intaccare il principio supremo costituzionale della dignità personale. Più in particolare, l'ammontare del reddito è pari a 3.000 euro l'anno per una persona che non abbia alcun reddito; se ci sono redditi l'ammontare è pari alla

differenza fra i 3000 euro e il reddito; l'importo cresce con la numerosità familiare, ma il reddito può raggiungere al massimo l'ammontare dell'assegno sociale di 5.824 euro; il reddito si può ottenere per un periodo superiore a diciotto mesi e dopo un intervallo di sei mesi il reddito può essere nuovamente richiesto per un massimo di altri dodici mesi; il finanziamento prevede di utilizzare il Fondo povertà, finanziato dalla Legge di Bilancio con 2.060 milioni nel 2018, 2.540 milioni nel 2019 e 2.700 milioni nel 2020. Ebbene si è osservato che la misura approntata dal Governo riuscirà a coprire soltanto il 38% della popolazione in povertà assoluta in considerazione in modo particolare delle risorse limitate. A questo proposito sarebbe opportuno invece approntare una misura «più universale e meno condizionata»¹⁹, estendendo il reddito a tutti quanti vivono al di sotto della soglia di povertà assoluta, definendo il sussidio in base alla differenza fra la soglia di povertà e il reddito personale senza limite di importo massimo: si è calcolato che con uno stanziamento di 11.166 milioni di euro si potrebbe portare la copertura di un reddito più generoso dalle attuali 500 mila famiglie all'1,7 milioni di famiglie italiane che vivono in condizione di povertà assoluta la misura del Governo riuscirà a coprire solo il 38% della popolazione in povertà assoluta²⁰.

Un altro punto del decreto che suscita svariate perplessità è quello in cui la selettività è operata in merito ai requisiti di residenza e di soggiorno.

L'idea stessa che il componente che richiede la misura debba essere residente in Italia continuativamente da almeno due anni al momento di presentazione della domanda e che dunque la residenza protratta nel tempo non sia semplicemente un criterio preferenziale per l'attribuzione del beneficio, ma sia una vera e propria condizione preliminare di accesso allo stesso suscita *ex se* dubbi sotto il profilo della compatibilità costituzionale: viene anzi il sospetto che tale condizione sia stata pensata in funzione discriminatoria nei confronti degli stranieri, in quanto il requisito di residenza sul territorio nazionale è soddisfatto molto più agevolmente dai connazionali che non dagli stranieri; il presupposto «rappresenta anzi il perfetto esempio di discriminazione indiretta, vale a dire della discriminazione che utilizza un criterio

¹⁹ M. PIANTA, *Diseguaglianze: le ragioni del loro aumento, le politiche che mancano*, in *Costituzionalismo.it*, 13 dicembre 2017, 14.

²⁰ Cfr. M. PIANTA, *op. e loc. cit.*, che cita il Rapporto della Campagna Sbilanciamoci 2018.

apparentemente neutrale ma che svantaggia in modo proporzionalmente maggiore gli appartenenti ad una determinata categoria»²¹.

Nell'allinearsi di fatto alla giurisprudenza dei massimi organi giudiziari di altri ordinamenti, se solo si pensa alla *Supreme Court* statunitense²², e anche alla giurisprudenza della stessa Corte di Lussemburgo²³, la giurisprudenza della Corte costituzionale comunque pare piuttosto chiara in argomento.

Sebbene la residenza, rispetto ad una provvidenza – sostiene la Corte – “appa[ia] un criterio non irragionevole per l’attribuzione del beneficio” (sentenza n. 432 del 2005), costituendo essa «un requisito soggettivo per l’accesso a determinate prestazioni e benefici o per l’esercizio-acquisto di determinate facoltà, ovvero, ancora, per l’acquisizione di determinate posizioni e/o prerogative soggettive»²⁴, tuttavia i canoni selettivi adottati devono comunque rispondere al principio di ragionevolezza, “in quanto l’introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l’attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio” (sentenza n. 172 del 2013, ma anche la decisione n. 222 dello stesso anno). Sotto questo punto di vista – prosegue la Corte nella citata sentenza n. 172 – non è dato riscontrare tale ragionevole correlazione fra il presupposto di ammissibilità al beneficio costituito dalla residenza protratta nel tempo e gli altri requisiti rappresentati dalla

²¹ L’espressione è di F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell’accesso al Welfare regionale*, in *Forum Quad. cost.*, 2011, 8.

²² La Corte Suprema USA, infatti, ha più volte considerato contrarie alla Costituzione federale le norme degli Stati membri che riservavano benefici di *welfare* ai residenti di lungo periodo (c.d. “*durational residence*”). Nella sentenza *Shapiro v. Thompson* del 1969 la Corte ha valutato illegittima sia la finalità di scoraggiare la cosiddetta immigrazione povera fra gli Stati, ossia la previsione di criteri restrittivi per la concessione di benefici sociali al fine di evitare l’insediamento di persone indigenti sul territorio statale, sia quella del contenimento delle spese, la quale, seppure giusta, non potrebbe però esser perseguita attraverso “*individuos distinctions between classes of its citizens*”, con principi in seguito confermati negli anni settanta, ottanta e novanta sempre del secolo scorso: cfr., per limitare l’indagine alla sola dottrina italiana, L.P. VANONI, *Il diritto dell’immigrazione negli Stati Uniti*, in V. GASPARINI CASARI (a cura di), *Il diritto dell’immigrazione. Profili di diritto italiano, comunitario e internazionale*, II, Modena, 2010, 527 ss.

²³ Su tale giurisprudenza cfr. D. FIUMICELLI, *L’integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 11 settembre 2013, 11-12.

²⁴ Così F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, 144.

situazione di bisogno e di disagio anche economico riferibili alla persona, che costituiscono le condizioni di fruibilità della provvidenza, non essendo “possibile presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risieda (seppur regolarmente) nella Provincia da meno di tre anni sia minore rispetto a chi vi risieda da più anni”. A questo proposito – conclude sempre nella citata decisione n. 172 la Corte – non ha alcun pregio l’argomentazione – su cui si soffermava la difesa della Provincia resistente – secondo la quale l’assegno di cura costituisce una prestazione ulteriore e facoltativa, che si pone al di sopra dei livelli minimi essenziali, dalla Provincia finanziata per libera scelta e con i propri mezzi e che dunque per la sua attribuzione sarebbe legittimamente richiesto un particolare legame col territorio della comunità al fine di scoraggiare fenomeni di trasferimenti di residenza fittizi o opportunistici, nonché di garantire la sostenibilità finanziaria del beneficio: infatti – ribadisce la Corte – tanto l’una quanto l’altra delle circostanze eccepite “non escludono che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza”²⁵. Se, dunque, il criterio è quello per il quale, mentre la residenza *ex se* costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale, un criterio non irragionevole per l’attribuzione del beneficio, non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo, allora si tratta di vedere se la previsione del requisito della residenza

²⁵ Sul punto cfr. L. PRINCIPATO, *L’integrazione sociale, fine o condicio sine qua non dei diritti costituzionali?*, in *Giur. cost.*, 2013, 3291 ss., partic. 3296, il quale osserva che lo stesso art. 120 Cost., disponendo che la Regione non possa adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni, deve «tradursi... nell’esigenza che le misure di sostegno della famiglia... siano indirizzate a tutti quanti abbiano mostrato di volere e potere concorrere allo sviluppo della comunità di appartenenza. Ciò prescinde dalla durata, pur se non dalla stabilità del vincolo, allo stesso modo in cui la convivenza – pur se non in generale ma a taluni specifici fini – si giudica assimilabile al matrimonio solo se more uxorio, ossia assistita da un’analogo serietà d’impegno, pur trascurandone la durata. I diritti sociali, ancor più nei momenti di crisi economica, sono uno strumento imprescindibile dello sviluppo di quella comunità di persone senza la quale non esiste lo Stato. Occorre prudenza, dunque, nell’elaborare classificazioni che ne minino alle fondamenta l’azionabilità...»; E. MONTICELLI, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di residenza qualificata e accesso al Welfare regionale*, in *Osservatorio AIC*, 20 luglio 2016, 1 ss., spec. 11; volendo A. BONOMI, *Brevi osservazioni sul “Reddito di dignità” introdotto dalla l. n. 3/2016 della Regione Puglia: aspetti positivi e punti di criticità sotto il profilo della compatibilità costituzionale*, in *www.dirittifondamentali.it*, 25 luglio 2016, 1 ss., partic. 8-9.

per almeno due anni stabilita dal decreto legislativo sia conforme, o meno, a questo criterio: sulla qual cosa è legittimo nutrire più d'un dubbio.

Quanto poi ai progetti personalizzati, a parte il fatto che, al di là della vaghezza del contenuto, ben sarebbe lecito interrogarsi sul punto se davvero questi progetti siano uno strumento utile per reinserire i beneficiari all'interno del tessuto lavorativo o se essi rappresentino, invece, nella sostanza uno strumento più utile alle amministrazioni comunali, alle imprese, al Terzo Settore per poter usufruire di ulteriore manodopera ad un costo più basso, comunque è stata definita «abbastanza deludente»²⁶ la definizione del fascio dei possibili impegni che dovranno essere inseriti nel progetto personalizzato, dalla frequenza di contatti con i competenti servizi responsabili del progetto, agli atti di ricerca attiva di lavoro, dalla frequenza e impegno scolastico, a comportamenti di prevenzione e cura rivolti alla tutela della salute.

D'altra parte e sempre con riferimento ai progetti personalizzati, è stato anche detto, se non si è male inteso, da un lato, che, se, seguendo la dottrina che si è occupata del tema delle prestazioni sociali con corrispettivo, si tratta di restituire, in termini di solidarietà, ciò che si è ricevuto in termini di prestazioni, «si poteva forse osare qualcosa di più»²⁷, ammettendosi, però, al contempo, che è del tutto ragionevole che si possano apporre delle condizioni di impegno sociale, prevedendo l'adempimento di alcune attività di rilevanza sociale, solo ed esclusivamente per la parte della prestazione eccedente il livello essenziale del diritto da garantire ma non anche per il livello essenziale del diritto in sé e per sé. Dall'altro lato, si sottolinea che, sebbene possa insinuarsi il sospetto che l'apparato sanzionatorio previsto dall'art. 12 del decreto legislativo, il quale può anche determinare la sospensione o la decadenza del beneficio, possa incidere sull'essenzialità della prestazione, tuttavia la grande prudenza della disciplina in tema di povertà nell'offrire un contenuto sostanziale a questo "dare in cambio", a questa condizionalità, potrebbe dopotutto giustificare l'apparato sanzionatorio previsto dall'art. 12 del decreto legislativo²⁸.

Quel che è certo è che pare difficile, come pure anche in sede politica si è ventilato, tornare a prospettare l'ipotesi di un reddito minimo a titolarità individuale,

²⁶ Così G. GRASSO, *Appunti su reddito di inclusione, assistenza socio-sanitaria e vincoli sulle risorse disponibili*, in *Osservatorio AIC*, 18 novembre 2017, 5.

²⁷ G. Grasso, *op. e loc. cit.*

²⁸ G. Grasso, *op. e loc. cit.*

adeguato, rivolto a poveri disoccupati e *working poor*, non condizionato ad attività paralarorative: innanzitutto questo sarebbe sotto il profilo delle esperienze comparate in sede europea del tutto distonico dal momento che praticamente tutti, o quasi, gli Stati europei che hanno istituito forme di reddito minimo hanno previsto forme di attivazione a cui condizionare l'accesso al beneficio, mentre risulta allo stadio sperimentale (in particolare in Finlandia) l'introduzione di forme incondizionate di reddito di base²⁹; in secondo luogo ciò sembrerebbe porsi in forte discontinuità con il principio di solidarietà, il quale costituisce la base e il fondamento del collegamento dell'erogazione di una prestazione resa dal sistema integrato e tesa a garantire un diritto sociale ad una attivazione nei termini di un "impegno sociale" ad opera del soggetto destinatario della prestazione medesima³⁰.

Un altro aspetto che merita qualche osservazione è il seguente: beneficiario del Reddito di inclusione non è l'individuo in quanto tale, ma il nucleo familiare in condizione di povertà e ciò sia con riferimento alla componente economica, sia in relazione ai servizi alla persona. L'entità della misura economica è graduata in virtù della composizione e delle caratteristiche del nucleo familiare ed il progetto personalizzato è confezionato in aderenza ad una valutazione multidimensionale che coinvolge l'intero nucleo, tenendo conto dei bisogni di ciascun suo membro. In coerenza a ciò il progetto deve essere sottoscritto da tutti i componenti del nucleo familiare (art. 6, comma 6); esso è definito, anche nella sua durata, secondo principi di proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza rispetto alle necessità di sostegno del nucleo familiare (art. 6, comma 7); esso è altresì definito con la più ampia partecipazione del nucleo familiare in considerazione dei suoi desideri, aspettative e preferenze, con la previsione del suo coinvolgimento nel successivo monitoraggio e nella valutazione, nonché promuovendo, ove possibile, anche il coinvolgimento attivo dei minorenni per la parte del progetto agli stessi rivolto (art. 6, comma 8), senza dimenticare che il comportamento complessivo di tutti i familiari rileva ai fini di eventuali sanzioni, sospensioni o decadenze (artt. 11 e 12).

²⁹ Cfr. sul punto S. TOSO, *Reddito di cittadinanza – O reddito minimo?*, Bologna, 2016, 11-13.

³⁰ Sul punto si può rimandare per osservazioni più generali a E. ROSSI, *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta*, in *Dir. soc.*, 2014, 1 ss., partic. 11.

Che dire dunque del singolo individuo o, meglio, del nucleo familiare monopersonale?

La legge che istituisce il Reddito di inclusione sembrerebbe non occuparsene, benché sia da precisare che le caratteristiche del Reddito di inclusione sono da considerarsi provvisorie e transitorie in vista di una progressiva estensione della platea dei beneficiari e del graduale incremento dell'entità del beneficio economico (art. 8, comma 1). È stato osservato infatti che la scelta del legislatore di porre il nucleo familiare al centro è da intendersi quale scelta che risulta coerente con l'impianto complessivo della riforma nonché con il principio di gradualità ma che, in linea con quest'ultimo, non è assoluta e definitiva: non a caso la legge individua prioritariamente i nuclei familiari – in particolare quelli con certe “caratteristiche” – quali beneficiari, ma non esclude tuttavia che, in vista di un graduale incremento del beneficio e di una graduale estensione dei beneficiari, una siffatta impostazione possa mutare³¹.

Certo però sono noti i limiti insiti e connaturati all'attuazione del principio di gradualità, il quale collega il progressivo soddisfacimento dei diritti sociali all'effettiva e reale disponibilità di risorse di bilancio: del resto, è circostanza altrettanto nota che la Corte costituzionale sia stata in molte occasioni a dir poco passiva rispetto alle scelte del legislatore al punto tale da accreditare una presunzione di legittimità basata sull'ipotesi che tali scelte hanno presumibilmente tenuto conto delle effettive disponibilità finanziarie³².

Ma soprattutto non vanno mai dimenticate, come di recente messo in evidenza dalla dottrina e in particolare da Lorenza Carlassare, quelle che sono le priorità costituzionali: l'Autrice scrive che «la discrezionalità del legislatore, ha ricordato la Corte, non è assoluta; e la ragionevolezza non ha da intendersi soltanto come 'coerenza' a livello legislativo, ma in primo luogo come coerenza ai principi costituzionali. In questa luce lo schema trilatero – costruito da Livio Paladin per non

³¹ Cfr. N. MACCABIANI, *Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà: portata, iter e profili di rilievo costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 19 dicembre 2017, 32.

³² Cfr. A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, 178-79, il quale giudica il principio di gradualità «non... contestabile», mentre «più discutibili... sembrano alcune sue applicazioni»; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, 32 ss.; V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. I livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008, partic. 56 ss. e 64 ss.; F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016, spec. 10.

lasciare al giudizio della Corte margini troppo indefiniti – potrebbe essere utilmente applicato mettendo in relazione i principi costituzionali, la norma che toglie risorse indispensabili a un obiettivo prioritario, la norma che destina risorse a un obiettivo ignorato o vietato dalla Costituzione. Agganciando il controllo sulle scelte a un riferimento sicuro – le priorità costituzionali – i limiti giuridici alla discrezionalità del legislatore (o al suo arbitrio) si precisano meglio e possono, attraverso la Corte, divenire effettivi»³³.

Nel caso di cui ci si occupa lo schema trilatero costruito da Paladin non pare venire in considerazione, a dire il vero, perché la normativa che si sta analizzando non destina risorse ad un obiettivo ignorato o vietato dalla Costituzione: nondimeno si tratta comunque di valutare se la scelta, sia pure non definitiva, di porre al centro dell'attenzione legislativa il nucleo familiare e di relegare ai margini invece il singolo individuo – *rectius*, il nucleo familiare monopersonale – non significhi togliere risorse indispensabili ad un obiettivo costituzionalmente prioritario, quale potrebbe essere quello, connesso intimamente al principio personalista, della dignità della persona umana, il quale, per così dire, non sembra tollerare eccezioni.

Esiste poi un altro profilo che merita qualche approfondimento.

Si deve muovere dalla rilevanza che andranno ad assumere il monitoraggio a livello ministeriale, così come previsto dagli artt. 7, comma 9 e 15, comma 2 lett. a) d. lgs. n. 147/2017 nonché del monitoraggio individuale dei progetti personalizzati, ai sensi dell'art. 6, commi 8-10 dello stesso decreto, nel conferire dati indispensabili ai fini della valutazione della concreta efficacia ed effettività della misura e, conseguentemente, indirizzi sulle correzioni da apportare a livello normativo e/o applicativo.

Tanto premesso e posto che, come già detto, il Reddito di inclusione è definito “livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale” sia per la componente economica sia per quella dei servizi alla persona volta ad integrare e a completare il sostegno reddituale³⁴, è stato osservato che anche le

³³ L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 2015/3, 154.

³⁴ La disciplina del Reddito di inclusione quale LEP, vale a dire quale misura a vocazione universale ed uniforme su tutto il territorio nazionale, «consente di superare il rischio di un eccesso di frammentazione, di mancanza di coesione sociale e territoriale in conseguenza del moltiplicarsi di iniziative locali con tutele sociali differentemente graduate»: N. MACCABIANI,

modalità di esplicazione nonché i criteri di trasparenza del monitoraggio di cui poc'anzi si è detto dovrebbero fare parte integrante dei livelli essenziali proprio in quanto «prestazioni “essenziali” ai fini della responsabilità democratica per l'attuazione di una misura che interessa il “nucleo essenziale” del diritto ad una esistenza libera e dignitosa»³⁵. Il monitoraggio, dunque, non può essere visto solo «quale attività amministrativa alla quale far corrispondere un interesse collettivo in termini di trasparenza e responsabilità democratica, ma qualcosa di più» e in particolare quale attività amministrativa «susceptibile di assurgere a prestazione della quale lo Stato ha competenza a fissare il livello essenziale in quanto inestricabilmente connessa alla garanzia dell'effettività dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali»³⁶.

Pare di dover condividere queste conclusioni raggiunte in dottrina perché in effetti il monitoraggio ha non solo una funzione oggettiva, ponendosi alla base di futuri interventi normativi capaci di correggere le storture rese evidenti dalla concreta applicazione della misura sulla cui base adottare i decreti legislativi correttivi, ma anche una funzione soggettiva nella misura in cui è strumentale al pieno ed effettivo esplicarsi del livello essenziale del diritto soggettivo di cui la misura rappresenta la sostanza attuativa: in questo senso si può ben dire che «tutto quanto è inestricabilmente strumentale alla effettività del livello essenziale del diritto sociale non può che costituire, esso pure, livello essenziale»³⁷.

Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà, cit., 18, la quale tuttavia giustamente sottolinea l'esigenza del rispetto della leale collaborazione che si ricollega alla sentenza n. 251 del 2016 Corte cost. secondo cui “là dove... il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa...” ed evidenzia altresì come ben si comprenda la previsione nella legge delega n. 33/2017 che contempla l'intesa sia in sede di prima attuazione della delega (art. 1, comma 1), sia a livello di eventuale successiva adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi (art. 1, comma 7).

³⁵ N. MACCABIANI, *Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà*, cit., 25, secondo la quale il monitoraggio «è destinato ad assumere carattere “essenziale”, contribuendo ad assicurarne la resa in termini di dignità umana ed uguaglianza sostanziale, i.e. efficacia ed effettività...».

³⁶ N. MACCABIANI, *Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà*, cit., 33.

³⁷ N. MACCABIANI, *op. e loc. ult. cit.*, la quale può concludere nel senso che «analogamente al monitoraggio, e per le medesime ragioni, anche l'attività amministrativa relativa ai controlli volti alla verifica delle dichiarazioni rese dai nuclei familiari per l'accesso al reddito, nonché il monitoraggio sul progetto personalizzato, rientrerebbero quindi nei livelli essenziali, in quanto strumentali al corretto funzionamento della misura e, per conseguenza, del diritto a cui dà sostanza».