

**Note a margine della lettura di: “Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà”, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna, 2019**

PIETRO MASALA\*

---

**Data della pubblicazione sul sito:** 30 maggio 2020

**Suggerimento di citazione**

P. MASALA, *Note a margine della lettura di: “Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà”, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna, 2019*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Ricercatore t.d. in Diritto Costituzionale nell’Università degli Studi di Siena. Indirizzo mail: [pietro.masala@unisi.it](mailto:pietro.masala@unisi.it).

Il volume dedicato al “reddito di cittadinanza” introdotto nell’ordinamento italiano dal decreto-legge n. 4 del 2019, convertito in legge con modificazioni dalla legge n. 26/2019, la cui lettura ha ispirato le brevi annotazioni che si riportano di seguito, non intende fornire un commento puntuale della nuova normativa: esso offre invece una pluralità di analisi, svolte da diverse angolature, che nel loro insieme sono utili a inquadrare criticamente l’intervento riformatore, anche alla luce delle pregresse vicende delle politiche di contrasto alla povertà in ambito nazionale e delle esperienze di altri ordinamenti. Ciò è reso possibile dalla collaborazione fra docenti e ricercatori di diverse discipline: se l’impostazione prevalente è di impronta costituzionalistica, il libro si giova anche dell’apporto di studiosi di diritto comparato, nonché dei contributi di giuslavoristi, economisti, politologi e sociologi, i cui saggi, raggruppati in distinte sezioni, aiutano a riflettere non soltanto sulla collocazione e funzione della misura nel sistema di *welfare* italiano, ma anche su possibili scenari di riforma futuri.

L’opera si interroga, in primo luogo e fin dal titolo, su quale sia la natura del nuovo “reddito di cittadinanza” (d’ora in poi, per brevità: r.d.c.), al di là della qualificazione che ne è stata data dal legislatore e delle aspettative esistenti in determinati settori politici e sociali prima che la misura assumesse precise fattezze: ed è agevole, con l’ausilio dei rilievi svolti in luoghi diversi del testo, giungere alla conclusione che, pur dopo la recente riforma italiana, il modello ideale di un r.d.c. inteso come reddito di base universale e incondizionato, erogato su base individuale, a prescindere dalla disponibilità al lavoro e dalle risorse detenute, vagheggiato almeno in certi momenti nel dibattito politico e dottrinale non solo italiano, resta privo di concreta realizzazione, almeno su scala nazionale (né tale può essere considerata la controversa e assai limitata sperimentazione attuata in Finlandia in anni recenti, di cui si dà conto nella sezione finale del volume). Che il r.d.c. disciplinato dal d.l. n. 4/2009 non corrisponda a quel modello teorico è subito dimostrato da alcune sue caratteristiche fondamentali e in particolare dalla condizionalità, la quale lo accomuna piuttosto ad altre misure di contrasto alla povertà che l’hanno preceduto e hanno avuto esistenza effimera nell’esperienza italiana: tale condizionalità è sufficiente di per sé a farlo ascrivere al *genus* reddito minimo di inserimento o reddito minimo garantito, al quale erano riconducibili anche il sostegno per l’inclusione attiva e il reddito di inclusione sociale, per limitarsi ai più immediati antecedenti. Ciò è debitamente rilevato da diversi autori ed è reso particolarmente evidente dalla lettura del capitolo finale, in cui sono illustrate alcune significative esperienze di altri ordinamenti, non soltanto europei. Nel caso specifico, si tratta poi di una “condizionalità doppia” come rilevato da E. Rossi: nel senso che l’erogazione del r.d.c. è subordinata sia all’assunzione di precisi impegni (la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei maggiorenni, salvo le eccezioni previste; e l’adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all’inserimento lavorativo e all’inclusione sociale,

comprendente anche “attività al servizio della comunità”) e all’assolvimento di corrispondenti obblighi da parte dei beneficiari, variabili secondo la condizione personale di questi ultimi; sia alla disponibilità delle risorse necessarie, oltre che all’attivazione delle amministrazioni statale e territoriali. Fin nel contributo di apertura si sottolinea inoltre che, posta l’impossibilità di intendere che il reddito sia “di cittadinanza” in quanto corrisposto a tutti coloro che siano “cittadini” (poiché anche i non cittadini, ricorrendo determinate condizioni, possono beneficiarne; e perché, fra i cittadini italiani, potranno beneficiarne solo coloro che si trovino in particolari condizioni patrimoniali e reddituali), si deve allora ipotizzare che il reddito stesso sia da intendersi “di cittadinanza” nel senso che “spetta a ciascuno come membro della collettività nazionale, come ‘diritto di appartenenza’, e al contempo quale condizione per l’esercizio dei suoi diritti fondamentali”: per concludere che tuttavia si può dubitare dell’idoneità del contributo a svolgere tale funzione, di garanzia della dignità della persona, e che sarebbe pertanto stata opportuna una definizione meno ambiziosa, quale “reddito per la cittadinanza”, posto che, più modestamente, “quello in questione costituisce un contributo, uno strumento per venire incontro a situazioni di difficoltà”(E. Rossi).

Se la risposta all’interrogativo di base (a quale dei due modelli fondamentali – reddito di base universale o reddito minimo d’inserimento – sia da ricondurre il r.d.c.) è dunque immediata, per comprendere con maggiore precisione la natura della misura si rende necessaria un’indagine più approfondita: i contributi di cui si compongono le quattro sezioni del volume collocano la “cosa” nel suo contesto e ne evidenziano i profili problematici, le “criticità”, per giungere a interrogarsi sulle “prospettive” delle politiche di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale. L’analisi più ravvicinata permette di osservare in primo luogo il carattere “ambivalente” o “compromissorio” (F. De Michiel) del r.d.c., il quale è al contempo misura di sostegno economico (misura di assistenza sociale) e misura di politica attiva del lavoro (diretta a promuovere l’inserimento lavorativo). L’“intreccio” fra queste “due anime” (P.A. Varesi), è manifesto nella definizione contenuta nell’art. 1, d.l. n. 4/2019; ma soprattutto è confermato dalla previsione di percorsi alternativi di accesso e reinserimento, differenziati a seconda delle condizioni personali dei richiedenti: due, o a ben vedere tre tipologie di percorsi, posto che oltre al c.d. “Patto per il lavoro” (con i corrispondenti servizi e obblighi per i beneficiari in condizione di prestare attività lavorativa) e al c.d. “Patto per l’inclusione sociale” (che prevede comunque impegni al servizio della comunità per i soggetti non idonei al lavoro), è contemplato il totale esonero da qualsivoglia impegno per determinati soggetti (come quelli gravati da carichi di cura in ambito familiare). La previsione di una misura universale di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale configurata in maniera tale da combinare una componente di sostegno al reddito, attraverso trasferimenti economici, e una componente di

attivazione delle capacità dei destinatari, attraverso l'erogazione di servizi, è coerente con le indicazioni che da almeno trent'anni provengono dall'Unione europea, formulate dapprima attraverso raccomandazioni, quindi nell'ambito di processi di "coordinamento aperto" (basato su strumenti di *soft law*) attivati per promuovere la convergenza delle politiche sociali nazionali verso comuni obiettivi di inclusione. Indicazioni, sprovviste di valore cogente per la persistente limitatezza delle competenze dell'UE nella materia (e affievolitesi nella lunga stagione europea dell'austerità), alle quali l'Italia ha notoriamente tardato ad adeguarsi (sia consentito rinviare a 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 *La politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova governance. L'impatto sull'ordinamento italiano*, a cura di E. Rossi e V. Casamassima, Pisa University Press, Pisa, 2013). Quando infine misure di questo tipo, riconducibili al modello del reddito minimo di inserimento (gli immediati antecedenti del r.d.c. già ricordati) sono state introdotte nell'ordinamento italiano, la coerenza con le indicazioni europee non ha tuttavia di per sé garantito l'efficacia delle stesse misure nel ridurre il rischio di povertà: poiché la genericità di quelle indicazioni lasciava comunque un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri nel plasmarle. Riserve sul piano dell'efficacia riguardano allo stesso modo il nuovo r.d.c. Prima di trattare questo punto specifico, occorre però considerare l'interrogativo fondamentale per il costituzionalista, ovvero se la misura sia compatibile con i principi della nostra Carta fondamentale. Domanda alla quale, sulla scorta dei rilievi espressi dagli autori dell'opera (oltre che delle nostre personali valutazioni), sembra doversi dare una risposta in generale affermativa, particolarmente avendo riguardo al profilo oggettivo, al tipo di sostegno erogato, come sopra descritto. Sotto questo aspetto, fermi restando gli ampi margini di discrezionalità riconosciuti al legislatore nell'attuazione dei diritti sociali dalla giurisprudenza costituzionale, deve anzi ritenersi che la previsione dell'obbligo di sottoscrivere una dichiarazione di impegno al lavoro per i soggetti "occupabili" valga a fugare possibili preoccupazioni quanto alla compatibilità con un'interpretazione sistematica, che tenga conto della centralità del lavoro nell'assetto costituzionale.

Tuttavia, criticità non trascurabili, rilevate nella seconda sezione del volume, riguardano altri specifici aspetti della disciplina del r.d.c. e in concreto il profilo soggettivo, la delimitazione della platea dei beneficiari. Se quella in questione è una misura universale di contrasto alla povertà, si tratta di un universalismo di tipo selettivo, posto che l'erogazione del sostegno economico, prima ancora di essere condizionata all'assunzione di precisi impegni, dipende innanzitutto dalla situazione economica (reddituale e patrimoniale) del richiedente e del suo nucleo familiare, sottoposta a verifica. Il che appare pienamente compatibile con i principi costituzionali e in realtà meglio rispondente alla logica espressa da questi ultimi,

stante la necessità di tenere conto non solo delle esigenze di sostenibilità finanziaria, ma altresì dell'esigenza di una distribuzione delle risorse che sia coerente con il principio di uguaglianza sostanziale e delle stesse indicazioni contenute nell'art. 38 Cost., il quale vuole che il diritto all'assistenza sociale sia assicurato agli inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere. Per altro verso, si è detto, la previsione di un percorso di inserimento lavorativo, che passa anche attraverso l'assunzione di obblighi, per quei soggetti che, pur non essendo inabili, sono sprovvisti dei mezzi per vivere dignitosamente, vale a fugare perplessità riguardo all'erogazione del r.d.c. anche a tali ultimi soggetti. Nemmeno suscita problemi la circostanza che la misura sia destinata non a singoli, bensì a nuclei familiari ed erogata sulla base della valutazione della situazione economica di questi ultimi: ciò non è frequente nel panorama comparato, ma risulta in linea con gli immediati antecedenti nella legislazione italiana, nonché rientrando nei margini di discrezionalità lasciati al legislatore. Perplessità potrebbero avanzarsi riguardo alla soglia al di sotto della quale è possibile accedere al r.d.c. (tralasciamo ogni considerazione riguardo all'entità del sostegno economico e alla sua efficacia): ma, di nuovo, si tratta di un aspetto rimesso alla discrezionalità legislativa.

Profili di illegittimità costituzionale sono invece ravvisabili con riferimento ad almeno alcuni degli specifici requisiti (ulteriori rispetto a quelli di natura reddituale e patrimoniale) previsti per l'accesso al beneficio. Ciò vale, in particolare, per quei requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno aventi l'effetto di escludere e perciò discriminare, direttamente o indirettamente, una parte significativa degli stranieri pur regolarmente residenti nel territorio nazionale, nonostante questi ultimi si trovino in condizioni di disagio economico e sociale (condizioni di forte disagio ed esclusione, vista la soglia che permette di superare la prova dei mezzi, calcolata tramite ISEE/Indicatore della situazione economica equivalente) in tutto analoghe o peggiori rispetto a quelle in cui versano i soggetti (cittadini italiani e stranieri) ammessi a beneficiare del r.d.c. Fra tali requisiti rientrano infatti anche la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due continuativi alla data di presentazione della domanda, e (in aggiunta), per i cittadini di Paesi terzi, non appartenenti all'Unione europea, il possesso del permesso di soggiorno UE per residenti di lungo periodo. Se a prima vista le restrizioni della platea dei beneficiari che ne derivano potrebbero apparire coerenti con il *nomen* della misura (ma abbiamo già chiarito che il r.d.c. non è una misura “per soli cittadini”), in realtà esse risultano in stridente contraddizione non solo con le sue finalità dichiarate, ma altresì con le generali tendenze dell'ordinamento e soprattutto con gli orientamenti consolidati della giurisprudenza costituzionale e con le disposizioni antidiscriminatorie del diritto europeo sovranazionale: in considerazione dei quali il r.d.c. non può essere una misura per soli cittadini e anzi, una volta istituito, dovrebbe essere previsto a beneficio di tutti coloro che risiedono legalmente e non occasionalmente nel territorio nazionale e versino in analoghe condizioni di –

estremo – bisogno. Per un verso, infatti, la previsione di simili requisiti risulta paradossale in quanto contraddice la finalità di contrasto all'esclusione sociale attribuita al r.d.c. dallo stesso legislatore, escludendo proprio i soggetti più vulnerabili (in particolare, i cittadini di Paesi terzi sprovvisti delle risorse economiche e dell'alloggio adeguato che, insieme con la durata quinquennale del soggiorno, sono richiesti per ottenere il permesso per soggiornanti di lungo periodo). Per altro verso, essa non tiene conto della rilevanza assunta dalla residenza (non occasionale, ma nemmeno irragionevolmente protratta nel tempo), in particolare quale criterio per l'accesso alle prestazioni sociali, come da tempo emerso nella legislazione e sottolineato dalla dottrina (per tutti, si veda P. Carrozza, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi, F. Biondi dal Monte e M. Vrenna, Il Mulino, Bologna, 2013: al ricordo dello studioso recentemente scomparso il volume è stato dedicato dagli autori, molti dei quali gli sono stati legati da una lunga consuetudine di lavoro comune e di amicizia, quando non ne sono stati allievi diretti; e a quel ricordo vuole qui associarsi lo scrivente). I precedenti della giurisprudenza costituzionale rilevante sono opportunamente richiamati nel contributo di F. Biondi Dal Monte. Ai requisiti discriminatori già menzionati si aggiunge la previsione di aggravamenti amministrativi per la certificazione della situazione economica dei richiedenti stranieri cittadini di Paesi terzi, tali da poter in concreto pregiudicare la possibilità di accedere al beneficio, in linea con una tendenza emersa presso alcune amministrazioni locali, le quali (in particolare nei mesi precedenti all'adozione del decreto legge istitutivo del r.d.c.) avevano subordinato l'accesso a particolari prestazioni sociali ad analoghi aggravamenti, per mezzo di previsioni e atti già censurati dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa. Il risultato complessivo è l'affermazione di una visione chiusa e statica della cittadinanza sociale: è contraddetta la finalità di inclusione sociale e di costruzione della cittadinanza che dovrebbe essere propria della misura, coerentemente con una concezione dinamico-evolutiva della cittadinanza stessa e soprattutto con l'idea, presente nella giurisprudenza costituzionale (si veda in particolare la sent. n. 119/2015), di una comunità solidale più estesa rispetto a quella composta dai soli cittadini italiani, alla quale partecipino anche gli stranieri legalmente e non episodicamente residenti nel territorio nazionale, coinvolti non solo come fruitori passivi di solidarietà, ma altresì come soggetti attivi (tali sarebbero anche gli stranieri ammessi a beneficiare del r.d.c., qualora fossero valorizzate le componenti di servizio alla comunità che lo caratterizzano). Un ravvedimento del legislatore dovrebbe essere nell'ordine delle cose, dopo il cambio di maggioranza verificatosi nella legislatura in corso: poiché sicuramente sulla previsione di tali requisiti ed aggravamenti escludenti hanno influito in maniera decisiva gli orientamenti propri di una delle due forze politiche che sostenevano il Governo che adottò il decreto, ormai da diversi mesi

divenuta forza di opposizione. Eppure tale ravvedimento è ancora atteso: non si può perciò fare a meno di denunciarne il ritardo. Sempre sotto il profilo soggettivo, sono da segnalare profili di illegittimità costituzionale di particolari aspetti della disciplina del calcolo dell'ISEE ai fini dell'accesso al r.d.c., tale da penalizzare – di nuovo paradossalmente – un'altra categoria particolarmente vulnerabile, quella dei disabili (si veda il contributo di A. Candido).

Altri rilievi riguardano il tipo di fonte del diritto utilizzata: è censurabile il ricorso alla decretazione d'urgenza per l'approvazione di una riforma che, oltre ad avere portata di innovazione sistematica e ad incidere su diritti fondamentali della persona, “richiede l'adozione di numerosi atti di attuazione e prevede la messa in opera di procedure amministrative che mal si prestano ad una sua immediata applicazione”. Si tratta dell'ennesima manifestazione di una patologia diffusa: tanto da indurre a rilevare, con disincanto, che, se è difficile che la Corte costituzionale possa decidere di far cadere l'intero provvedimento per carenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost., sul piano politico “anche su questo aspetto il Governo del cambiamento si è comportato né più né meno come il Governo del mantenimento” (E. Rossi). Da parte di altri (E. Vivaldi, E. Innocenti) si denuncia comunque in maniera circostanziata la continuità con la prassi distorsiva delle regole costituzionali sulle fonti e il contrasto con gli orientamenti specifici recentemente affermati dalla Corte costituzionale. Degna di nota ci sembra soprattutto la circostanza che, dopo l'abuso della decretazione d'urgenza nelle due legislature precedenti, ovvero nel contesto della crisi economico-finanziaria, con finalità di stabilizzazione attraverso il ridimensionamento dello Stato sociale (in proposito, sia permesso rinviare alle riflessioni svolte in P. Masala, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016), nella legislatura in corso l'adozione di una misura avente finalità opposte, di contrasto all'esclusione sociale, da parte di un Governo espressione di forze politiche che già avevano stigmatizzato la compressione del ruolo del Parlamento, sia avvenuta anch'essa con l'uso improprio di tale strumento. Viene confermato che la fonte decreto-legge è utilizzata in via pressoché ordinaria per il perseguimento dei fini che connotano l'indirizzo politico, anche quando quest'ultimo muta radicalmente: sicché non si può fare a meno di ribadire l'esigenza che sia assicurata la prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti.

Infine, la significativa compressione delle competenze legislative regionali viene fondata sull'esplicita qualificazione come “livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili” (art. 1, co. 1) del r.d.c. e di particolari aspetti organizzativi funzionali alla sua erogazione, direttamente disciplinati dal legislatore statale, a cominciare dal Patto per il lavoro e dal Patto per l'inclusione sociale: anche in questo caso, *nihil novi sub sole*. Questa compressione è solo limitatamente compensata, a livello di amministrazione, dal ruolo attribuito ai Centri regionali

per l'impiego nell'implementazione della misura; mentre, come sottolinea E. Vivaldi, le Regioni e gli enti locali sono estromessi dalle scelte strategiche.

Altri aspetti della disciplina del r.d.c., pur senza generare dubbi di legittimità costituzionale, presentano criticità sul piano dell'implementazione e dell'efficacia. Tali criticità dipendono, innanzitutto, dal rinvio a successivi provvedimenti, in particolare per la predisposizione e il funzionamento dei servizi indispensabili a garantire l'inserimento sociale e lavorativo. Ci si domanda pertanto "se una misura finalizzata a garantire la dignità della persona [...] può essere soggetta a condizioni non facilmente realizzabili" (condizioni "alla seconda"), sottolineando come l'attuazione della legge richieda in ogni caso "misure amministrative e risorse (non solo economiche) per rendere esigibili le prestazioni": risorse dipendenti non soltanto dal livello statale, ma, "in misura rilevante [...] dal contesto territoriale (soprattutto produttivo)", con il conseguente rischio che tale attuazione sia "assai diversificata da territorio a territorio" (così E. Rossi).

Ma, anche a prescindere dall'incertezza che la tecnica normativa utilizzata comporta "a valle" per l'attuazione, pesano non meno significativamente le carenze "strutturali" della misura, dovute al modo in cui essa è stata disegnata "a monte". All'esito di una disamina fortemente critica della componente di politica attiva del lavoro si perviene alla conclusione che nel r.d.c. prevale nettamente quella di sostegno economico e pertanto il carattere di misura assistenziale: così nel contributo di P.A. Varesi, il quale sottolinea come la formazione professionale sia la "grande assente". La principale criticità del r.d.c. risiede nelle carenze della sua componente di servizi, di promozione delle capacità umane, che si ripercuotono sulla sua capacità di essere *welfare* "generativo": giustizia è istruzione, attivazione delle capacità, ricorda invece T. Vecchiato, il quale confronta le recenti vicende delle politiche di contrasto alla povertà in Italia, poco esaltanti quanto ai risultati nonostante l'impegno di risorse non trascurabili, con alcune esperienze pioniere di ispirazione cattolica realizzate nella seconda metà del XIX secolo. Esperienze che, pur in un contesto di risorse scarse, applicando quei principi, permisero a numerosi uomini e donne di acquisire indipendenza e dignità e dovrebbero pertanto continuare a servire come esempi.

Viene inoltre sottolineato, sulla base di un'analisi attenta della disciplina del r.d.c., come non vi sia un salto qualitativo rispetto alle misure di contrasto alla povertà che ne costituiscono gli immediati antecedenti, bensì prevalga la continuità (E. Innocenti). La discontinuità è essenzialmente circoscritta all'aspetto organizzativo: la novità più significativa appare il ruolo attribuito ai Centri per l'impiego, ma si sottolinea la scarsa efficienza finora dimostrata dagli stessi, auspicando che il loro previsto potenziamento sia realizzato con effetti apprezzabili. La constatazione della complessiva continuità, unita alla considerazione delle criticità sopra esposte (nonché al rilievo per cui il susseguirsi di interventi normativi in uno stesso settore in un breve lasso di tempo ha effetti

controproducenti, secondo l’insegnamento carneluttiano della “longevità” della legge quale condizione della sua efficacia, ricordato, di nuovo, da E. Innocenti), contribuisce ad alimentare le perplessità riguardo all’effettiva capacità del r.d.c. di emancipare i beneficiari: in assenza di cospicui investimenti in servizi, con l’obiettivo primario dell’attivazione delle capacità degli interessati, il rischio è che si tratti di innovazione lessicale più che di promozione sociale.

Poste in evidenza le principali criticità del r.d.c., ci si può interrogare su quale possa essere un approdo più soddisfacente e stabile delle politiche di contrasto alla povertà, anche alla luce di una realtà in rapida trasformazione. Dopo la pubblicazione del volume, nello spazio di pochissimi mesi, nuovi cambiamenti, imprevedibili almeno nella loro impetuosità e portata – un’emergenza sanitaria paragonabile per gravità solo ad antecedenti lontani di un secolo – hanno interessato l’umanità intera, con ripercussioni, per quel che qui più interessa, sull’economia e sulla situazione delle fasce più deboli, amplificando i fenomeni di disagio ed esclusione sociale e rendendo ancora più evidenti le diseguaglianze esistenti nella società italiana ed europea. Pur ipotizzando che la pandemia in corso si esaurisca in tempi “soportabili”, che alle sue conseguenze sociali si possa far fronte ricorrendo a misure eccezionali, si aprono nuovi scenari per le politiche di lotta contro la povertà e l’esclusione in un mondo nuovo, che si differenzia da quello in cui il r.d.c. ha visto la luce per il fatto che i rischi sociali si sono accresciuti. Sembra evidente che a una simile consapevolezza debba corrispondere quella della centralità dell’investimento sui sistemi di protezione sociale. Ma non deve neanche dimenticarsi che, già prima dell’ultima emergenza, ad accrescere i rischi erano molteplici fattori, fra i quali, sempre più destinate a incidere, la trasformazione tecnologica e la digitalizzazione: foriere di nuove opportunità, ma anche di nuovi fenomeni di esclusione ed emarginazione. In questa prospettiva, fra le indicazioni provenienti dal volume senz’altro è condivisibile quella di dedicare risorse all’innovazione sociale, di puntare sulla capacità “generativa” delle misure che devono essere progettate in risposta. Nel contesto presente, occorre domandarsi se le misure di contrasto alla povertà applicate o applicabili assecondino cambiamenti determinati da precise opzioni politiche ed economiche, reversibili e modificabili (cambiamenti indotti dalla globalizzazione economica e dal prevalere di dottrine neoliberali che implicano la riduzione del lavoro da diritto a merce, con la perdita di tutele già assicurate dall’ordinamento: nel volume, P. Bianchi pone criticamente in relazione lo spazio acquisito da tali misure nel dibattito politico-scientifico e nelle legislazioni degli Stati europei con le trasformazioni economiche e politiche degli ultimi quarant’anni); o se le stesse misure, nello scenario di una riforma del *welfare* che si discosti da quelle opzioni, siano comunque uno strumento necessario per far fronte agli effetti di cambiamenti per loro natura difficilmente arrestabili (sviluppo tecnologico e digitalizzazione). Come costituzionalisti, riteniamo che le misure di contrasto alla povertà non debbano

essere progettate ed applicate come la componente accessoria di un modello di società neoliberale che porta con sé uno scenario di ulteriore ridimensionamento del *welfare State*, non compatibile con la tradizione del costituzionalismo sociale e democratico europeo: esse devono essere concepite e disegnate in maniera tale che possano svolgere la funzione di riaffermare la centralità della persona in democrazie fondate sul lavoro e sull'inclusione, aggiornando e rinvigorendo quella tradizione. In questo senso, è utile ricordare che, affinché le nostre democrazie siano più inclusive, è necessario che la trasformazione tecnologica sia orientata e governata, innanzitutto per renderne controllabili le conseguenze sociali; che le politiche di formazione professionale siano ripensate per rendere i lavoratori in grado di resistere ai contraccolpi di cambiamenti impetuosi; che siano assicurate e rafforzate la redistribuzione della ricchezza e la progressività dell'imposizione fiscale, anche attraverso una "tassa sul *web*" (secondo le indicazioni della "*policy agenda*" proposta in un contributo firmato da diversi economisti, all'interno del volume). Interventi legislativi e politiche di contrasto alla povertà devono essere progettati e applicati "nel contesto di un *welfare* che deve ripensarsi complessivamente per essere non soltanto sostenibile, ma anche adeguato ai cambiamenti sociali e alle esigenze reali delle persone" (E. Rossi). È altamente improbabile che una simile sfida possa essere affrontata con efficacia soltanto dal livello nazionale. Nell'ambito dell'Unione europea, è indispensabile una netta inversione di tendenza rispetto al decennio dell'austerità e dei vincoli "stupidi", distruttori della solidarietà e della coesione; è più che mai auspicabile il rafforzamento della dimensione sociale dell'integrazione per rendere possibile la disciplina e il finanziamento a livello sovranazionale di una misura di contrasto alla povertà all'altezza della sfida. Ciò presuppone la ridefinizione delle priorità del progetto, per realizzare quell'opera di ricostruzione dell'ordinamento costituzionale europeo nella sua integrità che implica il recupero e la centralità del principio di solidarietà (secondo una delle ultime lezioni lasciateci da Stefano Rodotà, alla quale ci si è voluti ispirare in un recente volume di cui chi scrive è stato il curatore, a cui rinviamo per più approfondite riflessioni: *La Europa social: alcances, retrocesos y desafíos para la construcción de un espacio jurídico de solidaridad*, CEPC, Madrid, 2018). Vorremmo, dinanzi alle manifestazioni terribili di quell'antica natura onnipotente che tutti ci fece all'affanno, che tutti i leader europei avessero letto e imparato a memoria, *par coeur*, i versi dell'ultimo Leopardi: che, superando divisioni e egoismi nazionali, consapevoli di quanto le scellerate politiche di ridimensionamento dello Stato sociale abbiano accresciuto gli affanni di tutti i loro popoli (e messo in pericolo la democrazia e lo stesso progetto dell'integrazione), come è diventato ancor più visibile nel corso dell'ultima emergenza, comprendessero che la sola risposta è nell'impegno per rinsaldare senza indugio la "social catena": nel suo sviluppo e consolidamento oltre le

frontiere di Stati di dimensione irrilevante rispetto alle sfide con cui deve misurarsi l'intera società europea.