

Welfare mediterraneo e tensioni costituzionali: famiglia, divari territoriali e misure di contrasto alla povertà alla luce delle dinamiche demografiche

Rosanna Fattibene*

MEDITERRANEAN WELFARE AND CONSTITUTIONAL TENSIONS: FAMILY, TERRITORIAL DISPARITIES, AND ANTI-POVERTY MEASURES IN LIGHT OF DEMOGRAPHIC DYNAMICS

ABSTRACT: This essay examines the evolution of Italian welfare within the Mediterranean model and the broader European context, addressing the tension between substantive equality and the actual implementation of anti-poverty policies. Through a legal-institutional analysis supported by demographic and statistical-geographical evidence, it assesses the measures adopted, with particular attention to the *Reddito di cittadinanza* and the *Assegno di inclusione*, highlighting their persistent inadequacy, especially with respect to large families and Southern regions. The study shows how underfunding, structural deficiencies, categorical fragmentation, and fiscal-neutrality constraints in determining essential service levels perpetuate the gap between proclaimed rights and effective protection, thereby undermining the Constitution's transformative function.

KEYWORDS: poverty and anti-poverty measures; substantive equality; Italian and Mediterranean welfare; family dynamics; territorial disparities

ABSTRACT: Il saggio esamina l'evoluzione del *welfare* italiano nel modello mediterraneo e nel più ampio contesto europeo, interrogandosi sulla tensione tra principio di eguaglianza sostanziale e concreta attuazione delle politiche di contrasto alla povertà. Mediante un'analisi giuridico-istituzionale, corroborata da evidenze demografiche e statistico-geografiche, si valutano le misure adottate, con particolare attenzione a Reddito di cittadinanza e Assegno di inclusione, evidenziandone la persistente inadeguatezza, specie nei confronti di famiglie numerose e territori meridionali. L'indagine infine rileva come sottofinanziamento, carenze strutturali, categorizzazione, nonché vincolo d'invarianza finanziaria nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, perpetuino il divario tra diritti proclamati e tutele effettive, compromettendo la funzione trasformativa della Costituzione.

PAROLE CHIAVE: povertà e misure di contrasto; eguaglianza sostanziale; *welfare* italiano e mediterraneo; dinamiche familiari; divari territoriali

* Professore Associato di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Scienze politiche e della Comunicazione. Mail: rfattibene@unisa.it. Contributo sottoposto a referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Modelli familiari e welfare mediterraneo: la tensione tra principi costituzionali e loro concreta attuazione – 2. Dal welfare familiare alle politiche ibride: i Paesi del Sud d'Europa... – 3. (Segue)... e il caso italiano – 3.1. Dal Rel al Rdc: la costruzione del modello ibrido italiano – 3.2. Dinamiche familiari, divari territoriali e impatto dell'Assegno di inclusione – 4. Una considerazione conclusiva ma ricorsiva.

1. Modelli familiari e welfare mediterraneo: la tensione tra principi costituzionali e loro concreta attuazione

Le trasformazioni delle strutture familiari tradizionali costituiscono, oggi, un'importante chiave interpretativa delle disuguaglianze e delle vulnerabilità emergenti, in quanto ridefiniscono le condizioni concrete di produzione e riproduzione dei bisogni. Esse incidono, in particolare, sulla distribuzione dei compiti di cura, sulla stabilità reddituale e, più in generale, sulla tenuta economica complessiva dei nuclei. Al contempo, condizionano la solidità delle reti familiari e intergenerazionali di sostegno, sempre più spesso chiamate a compensare le carenze dell'intervento pubblico. I cosiddetti "nuovi modelli di famiglia" s'intrecciano, peraltro, con i divari socioeconomici territoriali, generando differenziazioni rilevanti nell'accesso alle tutele.

In questo quadro, appare opportuno tener conto delle diverse risposte fornite dai sistemi di *welfare*, caratterizzate da intensità e strumenti non omogenei tra le varie zone, al fine di valutarne l'adeguatezza rispetto ai bisogni specifici delle popolazioni che le abitano: tali differenze si riflettono, infatti, anche nelle politiche di supporto alle famiglie. A titolo esemplificativo, emerge che, nell'Europa settentrionale e occidentale, la spesa *pro capite* per prestazioni familiari è sensibilmente superiore a quella delle aree dell'Europa del Sud e dell'Est, nell'ambito delle quali Grecia, Cipro e Bulgaria registrano i livelli più bassi dell'Unione¹.

Alcune caratteristiche condivise dai Paesi mediterranei delineano, in effetti, una certa omogeneità strutturale. Ciò permette d'identificare una configurazione tipica dell'Europa del Sud, definita dalla letteratura comparata sul *welfare* e sulle politiche pubbliche modello mediterraneo o sud-europeo, all'interno del quale il nostro Paese trova piena collocazione².

¹ Elaborazione su dati Eurostat: *Expenditure on family/children benefits per inhabitant in the EU*, estratto dal database *Social protection statistics* – ESSPROS (*European System of Integrated Social Protection Statistics*), anno 2022, reperibile su Commissione europea, <https://ec.europa.eu> (ultima consultazione 27/03/2026).

² Senza voler entrare nel dibattito sulla modellistica dei sistemi di *welfare*, che eccede l'orizzonte del presente contributo, va rilevato l'emergere, in letteratura comparata, di un modello mediterraneo o sud-europeo. Secondo la tripartizione di G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, 1990, i regimi di *welfare* sono ricondotti a tre modelli principali: liberale (tipico dei Paesi anglosassoni), socialdemocratico (proprio dei Paesi scandinavi) e conservatore-corporativo (diffuso nell'Europa continentale), nel quale ultimo sono stati tradizionalmente ricompresi anche i Paesi dell'Europa del Sud. Tuttavia, parte della letteratura ha evidenziato peculiarità tali da giustificare l'individuazione di un distinto modello mediterraneo: in tal senso, la classificazione proposta da M. FERRERA, *The "Southern Model" of Welfare in Social Europe*, in *Journal of European Social Policy*, 1996, 17 ss., con riferimento a Italia, Spagna, Portogallo e Grecia. Il modello è caratterizzato da una marcata centralità della famiglia nelle funzioni di cura e protezione sociale, cui corrisponde una minore incidenza dei servizi pubblici e un limitato grado di "defamilizzazione", vale a dire la capacità delle politiche pubbliche di assicurare agli individui un'autonomia rispetto al sostegno familiare. Sul punto, tra gli altri, cfr. C. SARACENO, *Il welfare*, Bologna, 2013, 30 ss.; B. DA ROIT, S. SABATINELLI, *Il modello mediterraneo di welfare tra famiglia e mercato*, in *Stato e mercato*, 2005,

Il caso italiano appare anzi emblematico: sebbene s'investano complessivamente somme rilevanti nel sistema di protezione sociale, solo una quota limitata è destinata direttamente a famiglie e minori³. Quest'asimmetria allocativa contribuisce ad accentuare fragilità geografiche già presenti, traducendosi in effetti sociali marcati: le rilevazioni sulla condizione economica delle famiglie mostrano che quelle del Mezzogiorno sono più esposte alla povertà assoluta, con valori significativamente superiori rispetto al Nord e al Centro. La situazione si ripercuote in misura rilevante sulla capacità del nucleo familiare di svolgere funzioni di cura e sostegno sociale, tradizionalmente centrali nel contesto mediterraneo.

Siffatto rilievo fa emergere un tema storico della politica sociale italiana, alla luce dell'impegno costituzionale, sancito dall'art. 3, co. 2, Cost., di rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano libertà ed eguaglianza dei cittadini, previsione che al contempo fonda il dovere dei pubblici poteri di farsi carico del contrasto alla povertà⁴. Si profila, vale a dire, la tensione tra le aspirazioni costituzionali di tutela della famiglia e dei suoi componenti più fragili e la difficoltà di tradurle in provvidenze effettive. La tensione era già emersa nella seduta dell'Assemblea costituente del 4 marzo 1947, allorché l'on. Calamandrei sviluppò una critica puntuale alla formulazione dei diritti sociali nel Progetto di Costituzione, assumendo la famiglia come caso paradigmatico.

Egli diede lettura all'aula dell'articolo 23 del Progetto di Costituzione, relazionandolo, peraltro, a enunciati simili, ravvisabili negli articoli 26 e 28, concernenti salute e istruzione: «La Repubblica assicura (dico assicurare: verbo assicurare, tempo presente) alla famiglia le condizioni economiche necessarie alla sua formazione, alla sua difesa ed al suo sviluppo con speciale riguardo alle famiglie numerose»⁵. A fronte di tali formulazioni, Calamandrei richiama la realtà materiale dell'Italia del dopoguerra – indigenza generalizzata, macerie, infrastrutture danneggiate e risorse pubbliche gravemente compromesse – ammonen-

267-290; M. NALDINI, *The Family in the Mediterranean Welfare States*, London/Portland, 2003; G. PONZINI, *Il sistema di welfare nei paesi mediterranei*, Roma, 2008.

³ Cfr. OECD, *Doing Better for Families*, Paris, 2011, 42, 58-63, 65-67, 141-146.

⁴ Sul dovere costituzionale dei pubblici poteri di contrastare la povertà, v. 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, 391 ss. V. altresì V. CERULLI IRELLI, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2005, 57 ss.; B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2012, 359 ss.

⁵ L'art. 3, co. 2, Cost. fonda l'obbligo dello Stato di rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano l'eguaglianza sostanziale dei cittadini. In questa prospettiva, gli artt. 2 e 29-37 Cost. disciplinano il sostegno ai nuclei familiari, la tutela dei minori e delle madri, nonché la promozione della stabilità economica e dell'istruzione dei componenti del nucleo, individuando modalità concrete attraverso cui la Repubblica può attuare il detto principio, con riferimento alla famiglia quale formazione sociale. Per la ricostruzione del dibattito sotteso alla questione, cfr., ex multis, L. ELIA, G. BUSIA, voce *Stato democratico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XV, Torino, 1999, 71; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, *passim*; F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, 54-57; Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013, 2; S. CASSESE, *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le Carte e la Storia*, 1, 2017, 10-12; Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio costituzionale*, 1-2, 2019, 7 ss. Più ampiamente, sui diritti sociali, cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, 1964, 802 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Diritti sociali*, in *Novissimo digesto italiano*, V, Torino, 1968, 759 ss.; A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, Roma, 1989, 12 ss.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Padova, 1995, 101; M. BENVENUTI, voce *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg., Torino, 2012, 237.

do che quegli impegni non si sarebbero potuti attuare «per molte decine di anni», con il rischio che le relative asserzioni assumessero un «suono falso»⁶.

A questa posizione, che evidenzia la discrepanza tra dettato normativo (pur ancora *in fieri*) e condizioni materiali di attuazione, rispondeva l'on. Tupini, con sguardo orientato all'avvenire della Repubblica: «Noi ci proiettiamo nel futuro e dobbiamo adoperarci perché le attuali condizioni di miseria siano superate e il futuro legislatore possa fare onore all'impegno che la nuova Costituzione si prepara ad assumere per molte decine di anni»⁷.

E la fiducia espressa in tal ultimo intervento avrebbe, almeno in parte, trovato riscontro nei decenni successivi: la centralità della famiglia quale fulcro del sistema di protezione sociale si sarebbe in effetti tradotta in provvedimenti concreti. Tuttavia, ciò sarebbe avvenuto all'interno di un impianto che – come si dirà – avrebbe mostrato i propri limiti di fronte alle profonde trasformazioni demografiche, produttive e culturali intervenute nel tempo, tanto a livello nazionale quanto sovranazionale⁸.

2. Dal *welfare* familiare alle politiche ibride: i Paesi del Sud d'Europa...

Per molti decenni, nei Paesi del Sud Europa – Italia, Spagna, Portogallo e Grecia –, il sistema di protezione sociale ha incarnato le caratteristiche tipiche del modello mediterraneo di *welfare*⁹, connotato «da un forte ruolo dei legami di solidarietà familiare e parentale». Le politiche pubbliche sono state pertanto finalizzate a mantenere elevati la coesione e il grado di mutua dipendenza tra i componenti del nucleo domestico, avendo quest'ultimo assunto il ruolo di «fondamentale produttore e distributore di benessere per i propri membri». In tale contesto, fu fatto ampio ricorso a «schemi di sostegno e mantenimento del reddito molto generosi per le categorie centrali del mercato del lavoro (dipendenti pubblici e di grandi imprese)», allora costituite «prevalentemente da maschi adulti capifamiglia»¹⁰.

⁶ P. CALAMANDREI, *Intervento all'Assemblea Costituente* (Seduta del 4 marzo 1947), in *Atti dell'Assemblea Costituente – Resoconto stenografico*, Camera dei deputati, Roma, 1947, 1727-1735. Partendo dalla preoccupazione espressa, Calamandrei propose, nel medesimo intervento, di collocare alcune disposizioni programmatiche – in particolare quelle relative a famiglia, salute e istruzione – in un preambolo. In questo modo, esse sarebbero state dichiarate come obiettivi programmatici e direttive per la legislazione futura, anziché norme operative immediatamente vincolanti. Egli sostenne che questa soluzione avrebbe permesso all'«uomo semplice» di comprendere che si trattava di obiettivi da perseguire nel tempo e non di garanzie già integralmente attuabili alla data di entrata in vigore della Carta.

⁷ U. TUPINI, *Intervento all'Assemblea Costituente* (Seduta del 5 marzo 1947), in *Atti dell'Assemblea Costituente – Resoconto stenografico*, Camera dei deputati, Roma, 1947, 1758-1766.

⁸ Anche le Carte europee, pur successive alla Costituzione italiana, garantiscono la protezione sociale ed economica della famiglia e promuovono la conciliazione tra vita familiare e lavoro. La Carta sociale europea del 1961 sancisce, tra gli altri, i seguenti diritti: art. 4, retribuzione sufficiente per un livello di vita dignitoso per sé e per la famiglia; art. 8, tutela della lavoratrice madre; art. 16, protezione della famiglia; art. 17, tutela dei minori; art. 27, sostegno ai genitori. Analogamente, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata nel 2000, vincolante dal 2009) riconosce, all'art. 9, il diritto a costituire una famiglia; all'art. 24, i diritti del fanciullo; all'art. 33, il diritto alla conciliazione tra vita familiare e professionale.

⁹ Cfr. M. FERRERA, *op. cit.*, 17 ss.

¹⁰ D. BENASSI, P. PALVARINI, *La povertà in Italia. Dimensioni, caratteristiche, politiche*, Trieste, 2013, 27, 28. Sul paradigma del capofamiglia economicamente attivo di sesso maschile, v. J. LEWIS, *Gender and the Development of Welfare Regimes*, in *Journal of European Social Policy*, 3, 1992, 159 ss.



Questo sistema d'interventi categoriali e compensativi ha tuttavia progressivamente mostrato i propri limiti dinanzi alle profonde trasformazioni strutturali maturate nei decenni, come globalizzazione e mutamento delle condizioni del mercato del lavoro (si pensi all'emergere di tipologie contrattuali atipiche e flessibili o a fenomeni di *dumping* sociale).

Parallelamente, le trasformazioni intervenute negli equilibri della vita privata, con particolare riguardo alla composizione e alla durata del nucleo familiare, hanno generato «nuove forme di vulnerabilità»¹¹ che il modello mediterraneo di *welfare* non è stato in grado di fronteggiare, poiché strutturalmente dipendente da un assetto non più predominante.

L'originaria configurazione del sistema presupponeva che la famiglia operasse quale sede primaria di redistribuzione delle risorse e di gestione delle situazioni di bisogno, con conseguente recessività dell'intervento pubblico diretto, in presenza di una struttura familiare stabile e standardizzata.

Tale impianto di tutela, modellato su di una capacità solidaristica intrafamiliare, ha inevitabilmente svelato la sua inadeguatezza dinanzi al progressivo venir meno del presupposto fattuale. Si considerino, in tal senso, le condizioni di debolezza sociale legate alla minore propensione alla costituzione di un'unità di convivenza o alla ridotta stabilità dei nuclei, che hanno favorito la formazione di famiglie monoparentali o comunque composte da un solo adulto. *Single*, separati, divorziati e figli di genitori separati o divorziati risultano esposti a vulnerabilità economico-sociali, per l'assenza di meccanismi intrafamiliari di compensazione.

Rilevanti anche le condizioni di esposizione connesse alla partecipazione femminile al mercato del lavoro, soprattutto in relazione ai carichi di cura verso figli e congiunti fragili. Si tratta di compiti tradizionalmente assunti dalla donna¹² – *rectius*, socialmente e istituzionalmente attesi nel modello *male breadwinner/female caregiver*¹³ – mentre il sistema di *welfare* non ha predisposto adeguati strumenti di defamilizzazione del rischio¹⁴.

Si registrano, invero, non solo trasformazioni strutturali e socio-economiche, nonché le nuove fragilità fin qui richiamate: sul contesto hanno inciso altresì il peso dei vincoli di sostenibilità macroeconomica, legati ai costi pubblici di sanità, previdenza e spesa sociale. Più precisamente, il tradizionale *welfare* europeo si è trovato a fronteggiare sprechi e inefficienze della spesa pubblica, nonché l'aumento dei costi

¹¹ G. BUSILACCHI, *Il welfare state tra diritti e investimento sociale*, in *Italianieuropei*, 4, 2019.

¹² M. ZOLI, *I sistemi di welfare state nei paesi dell'Unione Europea*, in *Luiss Lab on European Economics, Working Document*, 1, 2004, 4, 5, il quale prende in considerazione anche fattori quali l'invecchiamento della popolazione, l'innovazione tecnologica e la terziarizzazione dei mercati del lavoro.

¹³ M. DALY, J. LEWIS, *The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States*, in *British Journal of Sociology*, 3, 2000, 281 ss. La descritta condizione strutturale di genere si riflette, in particolare, in un'asimmetrica divisione del lavoro di cura, gravante in misura sproporzionata sulle donne. Queste non solo svolgono funzioni non retribuite all'interno della famiglia, ma vedono altresì ostacolata la loro partecipazione al mercato del lavoro a causa dell'insufficiente sviluppo di servizi pubblici di conciliazione. Tale dinamica contribuisce a rafforzare il familismo e la dipendenza familiare di genere, come evidenziato da studi empirici e da analisi delle politiche sociali in Italia (M. NALDINI, C. SARACENO, *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, Bologna, 2011; C. SARACENO, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, 2003).

¹⁴ Per la scarsa defamilizzazione nei modelli di *welfare* sud-europeo, v. retro, nota n. 2.

sanitari e previdenziali dovuto all'invecchiamento della popolazione: dinamiche tutte che hanno esercitato crescenti pressioni sui bilanci statali¹⁵.

In tale quadro, di fronte all'insufficienza dei sistemi assistenziali originari nel rispondere alle nuove esigenze sociali, sono state introdotte misure ibride, ossia combinazioni di politiche socio-assistenziali e lavoristiche, ritenute più adatte alle mutate condizioni¹⁶, ma anche più efficaci, in quanto potenzialmente capaci d'interagire con il c.d. *Social Investment Approach*, che andava nel frattempo affermandosi in Europa e mirava ad investire nello sviluppo delle capacità individuali e del capitale umano¹⁷.

La sua attuazione si è tuttavia rivelata problematica nei modelli mediterranei, dove le misure compensative storicamente prevalenti hanno a lungo ostacolato l'adozione di politiche orientate in tal senso¹⁸. Diversamente, nei regimi nordici, caratterizzati da un'elevata universalità dei servizi e da un forte investimento nella formazione e nel capitale umano, le politiche di *social investment* hanno trovato terreno più fertile.

Per favorire l'attuazione delle nuove misure, l'Unione europea ha promosso iniziative volte a incentivare una maggiore convergenza dei sistemi assistenziali tra gli Stati membri. Tuttavia, tale azione si è limitata essenzialmente a strumenti di *soft law*, in ragione della difficoltà politica di adottare interventi normativi idonei a sostituire o integrare i tradizionali sistemi di *welfare* nazionali. Anche gli atti adottati nel 2023 dal Consiglio e dal Parlamento europeo – una Raccomandazione e una Risoluzione – rientrano nella logica dell'indirizzo non vincolante, pur mirando a stabilire *standard* comuni e a ridurre i divari tra modelli mediterranei e nordici¹⁹. Sforzi che, ad ogni modo, hanno incontrato resistenze radicate nelle rispettive "eredità istituzionali"²⁰.

¹⁵ Sulle trasformazioni strutturali del *welfare* europeo e sulle crescenti pressioni sui bilanci pubblici, si veda M. FERRERA, *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, in *Stato e mercato*, 3, 2007, 341 ss. Con specifico riferimento al caso italiano, cfr. M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOULA, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, 2012. Per un'analisi delle pressioni economiche, demografiche e sociali sui *welfare states* nelle democrazie occidentali e della conseguente rinegoziazione del contratto sociale postbellico, si veda P. PIERSON (a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, 2001.

¹⁶ Cfr. P. CALZA BINI, S. LUCCARINI, *La disarticolazione delle politiche del lavoro tra spinte europee, quadro nazionale e impulsi locali*, in Y. KAZEPOV, E. BARBERIS (a cura di), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Roma, 2013, 74.

¹⁷ L'affermazione del Social Investment Approach in Europa può essere collocata tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila, anche sotto l'impulso delle strategie promosse dall'Unione europea, che hanno progressivamente orientato le politiche sociali verso obiettivi di attivazione, occupabilità e investimento nel capitale umano. A riguardo, v. G. ESPING-ANDERSEN, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, 2002; A. HEMERIJCK, *Changing Welfare States*, Oxford, 2013, *Id.*, *The Uses of Social Investment*, Oxford, 2017.

¹⁸ Più ampiamente, il paradigma europeo di Social Investment si è rivelato di difficile implementazione nei contesti mediterranei, in quanto richiede capacità istituzionale, infrastrutture sociali, continuità amministrativa ed ecosistemi produttivi atti a valorizzare il capitale umano: condizioni che i sistemi di *welfare* dell'area non sempre sono stati in grado di assicurare.

¹⁹ Si tratta, precisamente, della Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva e della Risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva (reperibili, rispettivamente, in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu>, e in Parlamento europeo, www.europarl.europa.eu; ultima consultazione 27/03/2026).

²⁰ INAPP, LUISS-SEP, *Analisi ricognitiva dei sistemi di welfare europei e impatto dell'innovazione tecnologica*, 2021, 3, reperibile in INAPP – Istituto Nazionale per l'analisi delle Politiche pubbliche, <https://oa.inapp.gov.it/entities/publication/8054636c-ce4e-4b93-8c4f-1b8139588312> (ultima consultazione 27/03/2026).



3. (Segue)... e il caso italiano

3.1. Dal Rel al Rdc: la costruzione del modello ibrido italiano

Le profonde radici dei sistemi assistenziali tradizionali e la prevalenza di logiche compensative hanno influenzato in modo determinante l'adozione di nuove misure in Italia. Solo a partire dal 2017, con l'introduzione del Reddito di inclusione (Rel)²¹, emerge un approccio che integra dimensioni assistenziali e promozionali: il beneficio, non più esclusivamente categoriale, è subordinato a requisiti economici e a specifici obblighi comportamentali.

Tale misura segna l'avvio di un modello ibrido, nel quale la protezione sociale s'intreccia con la promozione delle capacità individuali mediante percorsi personalizzati di attivazione lavorativa. Ne derivava un'impostazione innovativa in un panorama storico tradizionalmente segnato da interventi categoriali e frammentati, nonché da politiche meramente monetarie²², orientata a trasformare il destinatario da mero beneficiario passivo a soggetto corresponsabile del proprio cammino di autonomia e integrazione sociale.

L'art. 3, co. 2, Cost., suggerisce un approccio unitario e complesso al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale, che non può limitarsi a interventi isolati e circoscritti, ora di natura economica, ora sociale. Esso richiede piuttosto misure diversificate e coordinate, capaci di affrontare contestualmente le difficoltà materiali, sociali ed esistenziali dei cittadini; misure che perseguano, congiuntamente, sia il pieno sviluppo della persona umana, sia l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione del loro Paese²³. In questa prospettiva, il Rel – «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale»²⁴ – rappresenta un primo tentativo di attuazione diretta della norma, peraltro richiamata dalla stessa delega per l'introduzione della misura²⁵.

Quest'ultima si fa dunque portatrice di una logica destinata a caratterizzare anche i successivi e più strutturati strumenti nazionali di contrasto alla marginalità economica. Coerentemente con il carattere multidimensionale della povertà²⁶, il modello d'intervento, pur nelle differenze operative, si configura

²¹ Previsto dalla l. n. 33/2017, «Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali», attuata dal Governo con il d.lgs. n. 147/2017, recante «Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà».

²² Sulle inefficienze programmatiche e funzionali degli interventi a contrasto del fenomeno del pauperismo anteriori all'implementazione delle misure a carattere universalistico, sia consentito rinviare a R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Napoli, 2020, 152-173, ma anche 173-180, per i molteplici prodromi normativi. Nella dottrina giuspubblicistica, sui medesimi profili, v. C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021, spec. 172-185, in ordine alla parcellizzazione e frammentarietà del sistema d'interventi pubblici, e 133-147, relativamente ai più recenti provvedimenti normativi.

²³ R. FATTIBENE, *op. cit.*, 115-119.

²⁴ Art. 2 del d. lgs. n. 147/2017.

²⁵ L'art. 1, co. 1, della l. n. 33/2017, «Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali», dispone: «Al fine di contribuire a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona, di contrastare la povertà e l'esclusione sociale [...], in attuazione dell'articolo 3 della Costituzione e nel rispetto dei principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il Governo è delegato ad adottare [...]».

²⁶ Per questa caratteristica della povertà, v. R. FATTIBENE, *op. cit.*, 30-65, *passim*, e con specifico riferimento al Rel, 183, nonché ID., *Il carattere multidimensionale della povertà alla luce della pandemia*, in F. NIOLA, M. TUOZZO (a cura di), *Dialoghi in emergenza*, Napoli, 2020, 199-221.

come schema unificante delle tre misure nazionali. Esso funge altresì da sfondo alla rinnovata centralità della famiglia, assunta a parametro essenziale per la definizione e l'erogazione degli interventi nel disegno delle politiche di tutela sociale e di riduzione delle disuguaglianze.

Tuttavia, l'introduzione del Rel non ha prodotto gli effetti attesi: il sottofinanziamento e la brevità della sua applicazione ne hanno significativamente limitato la portata.

Ad esso ha fatto ben presto seguito il Reddito di cittadinanza (Rdc)²⁷, intervento le cui criticità sono emerse soprattutto nel divario tra disegno normativo e attuazione. L'implementazione ha messo infatti in luce la persistente inadeguatezza dei Centri per l'impiego, privi di risorse e competenze idonee, e la fragilità organizzativa dei servizi sociali territoriali, incapaci di assicurare un accompagnamento effettivo e continuativo. Il mancato coordinamento tra i diversi attori istituzionali comprometteva, poi, ulteriormente l'operatività integrata del provvedimento, limitando l'effettività delle garanzie sociali che la misura intendeva perseguire.

Nell'ambito di quest'analisi, assume rilievo prioritario il trattamento riservato alle famiglie, con specifico riguardo alle criticità insite nella scala di equivalenza²⁸ prevista dal Rdc²⁹. Tale meccanismo attribuiva un valore pieno al primo componente e coefficienti ridotti ai successivi, con incrementi differenziati per minorenni, maggiorenni e persone con disabilità³⁰. Pur consentendo una modulazione dell'erogazione monetaria, esso non considerava adeguatamente né le economie di scala familiari né le differenze nei fabbisogni individuali, finendo per penalizzare i nuclei più numerosi o con esigenze specifiche di sostentamento. L'incremento del trasferimento associato a ciascun componente aggiuntivo risultava infatti progressivamente attenuato, con una conseguente compressione dell'adeguatezza del beneficio.

²⁷ Istituito e disciplinato dal d.l. n. 4/2019, recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni», convertito, con modificazioni, dalla l. n. 26/2019, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni».

²⁸ La scala di equivalenza del Reddito di cittadinanza è il criterio normativo di ponderazione del beneficio economico che adegua l'importo alla composizione e alle caratteristiche del nucleo familiare, mediante l'attribuzione di coefficienti differenziati ai suoi componenti, così da riflettere – in misura convenzionale – le diverse esigenze di sostentamento e d'inclusione connesse alla dimensione e alla struttura del nucleo.

²⁹ Per osservazioni di più ampio raggio sul Reddito di cittadinanza, sia consentito rinviare ancora a R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, cit., 204-233, e per i precedenti sviluppi, in particolare il Rel e il nuovo corso con esso intrapreso, 181-204. Per l'inquadramento costituzionalistico delle due misure, v. anche, sul Reddito di inclusione, N. MACCABIANI, *Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà: portata, iter e profili di rilievo costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2017, 22 ss.; sul Reddito di cittadinanza, C. SALAZAR, «Reddito di cittadinanza», «reddito minimo garantito» e *Costituzione: notazioni sparse (e qualche perplessità)*, in *La Cittadinanza Europea*, 2, 2019, 107 ss.

³⁰ Art. 2, comma 4, d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 26/2019, che così disponeva: «Il parametro della scala di equivalenza, di cui al comma 1, lettera b), numero 4), è pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare ed è incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente di età maggiore di anni 18 e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenne, fino ad un massimo di 2,1». Si veda inoltre INPS, circolare n. 100, 5 luglio 2019, avente ad oggetto «Legge 28 marzo 2019, n. 26, di conversione del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4. Modifiche alla disciplina del Reddito e della Pensione di cittadinanza», reperibile in INPS, www.inps.it (ultima consultazione 27/03/2026).



Questa dinamica riveste particolare rilievo ove osservata alla luce dell'obiettivo di coesione territoriale, in quanto i gruppi domestici più numerosi risultano maggiormente esposti al rischio di povertà³¹, confermando come la dimensione del nucleo familiare costituisca un fattore critico nella valutazione di tale obiettivo, nonché dell'adeguatezza dei trasferimenti sociali.

Il dato statistico, in questo contesto, non si limita a informare. Esso rappresenta piuttosto uno strumento essenziale per cogliere la connessione tra composizione familiare, condizioni economiche e distribuzione territoriale del disagio sociale ed economico: fenomeni d'immediata incidenza sulla condizione di povertà. Emerge dunque la necessità di considerare il contesto demografico – inteso come dimensione e distribuzione dei nuclei familiari, condizionate da fattori strutturali, economici e territoriali – nella valutazione degli strumenti di contrasto alla povertà.

3.2. Dinamiche familiari, divari territoriali e impatto dell'Assegno di inclusione

Proprio a partire dal richiamo alla realtà demografica, occorre rilevare come la numerosità familiare abbia subito un progressivo ridimensionamento, già avviato all'inizio del nuovo millennio, anche nelle regioni meridionali³². Si osserva, infatti, una tendenza generale alla contrazione delle famiglie, con livelli che vanno a uniformarsi, senza tuttavia cancellare il divario storico – ancorché ridotto – per cui il Mezzogiorno resta connotato da nuclei mediamente più ampi.

Il tasso di fecondità totale è sceso nel 2025 al minimo storico di 1,14 figli per donna, con valori pari a 1,15 al Nord, 1,07 al Centro e 1,16 nel Mezzogiorno. La diminuzione, ormai generalizzata, ha ricondotto le ripartizioni entro uno scarto di circa un decimo di figlio per donna, segnalando un graduale riallineamento dei comportamenti riproduttivi verso tassi di fecondità storicamente bassi³³.

³¹ ISTAT, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà - Anno 2024. Stabile la povertà assoluta*, 14 ottobre 2025, reperibile in Istat, www.istat.it (ultima consultazione 27/03/2026). Nello specifico, il report dell'Istat rileva che l'incidenza della povertà assoluta risulta pari al 21,2% tra le famiglie con cinque o più componenti, all'11,2% tra quelle con quattro componenti e all'8,6% tra quelle che annoverano tre componenti. Tra le coppie con tre o più figli, quasi una su cinque è in povertà assoluta (19,4%); le famiglie monogenitore registrano un'incidenza dell'11,8%. Risulta, invece, più contenuta nelle famiglie in cui la persona di riferimento ha almeno 65 anni (6,7%) e particolarmente bassa nelle coppie con capofamiglia anziano (4,4%). Il quadro è confermato dal più recente Rapporto annuale dell'Istat, che ribadisce l'incidenza del 21,2% tra le famiglie con cinque o più componenti e ne registra una ancora più elevata tra quelle con tre o più figli minori (22,3%). V. ISTAT, *Rapporto annuale 2026. La situazione del Paese*, Roma, 2026, 96, reperibile in Istat, www.istat.it (ultima consultazione 18/06/2026).

³² Le rilevazioni dell'Istat documentano una riduzione progressiva e strutturale dell'ampiezza media familiare in tutte le ripartizioni geografiche: a livello nazionale, dai 2,7 componenti del biennio 1994-1995 ai 2,2 del 2024-2025. Nel Mezzogiorno – storicamente caratterizzato da nuclei più ampi – si è passati, in un ventennio, da 2,8 a 2,3 componenti, mentre il Centro e il Nord sono scesi rispettivamente da 2,5 e 2,4 a 2,1; permane, dunque, un divario a sfavore del Mezzogiorno, ma ormai contenuto entro 0,2 componenti per famiglia. Nel complesso, la contrazione appare continua e priva d'inversioni significative, coerente con fenomeni paralleli quali l'aumento delle famiglie unipersonali, la diminuzione della fecondità, l'invecchiamento della popolazione e il declino dei modelli familiari intergenerazionali [v. ISTAT, *Indicatori demografici - Anno 2025. Popolazione stabile grazie alle migrazioni. Continua il calo della fecondità e aumenta la speranza di vita*, Roma, 2026, 5, reperibile in Istat, www.istat.it; ISTAT, *Rapporto annuale 2026. La situazione del Paese*, cit., 76 (ultima consultazione di entrambi i documenti 18/06/2026)].

³³ ISTAT, *Indicatori demografici - Anno 2025. Popolazione stabile grazie alle migrazioni. Continua il calo della fecondità e aumenta la speranza di vita*, cit., 4, 5 (ultima consultazione 18/06/2026), rileva una flessione della fecondità che ha colpito Nord, Centro e Sud in egual misura, lasciandone perciò invariate le distanze rispetto al 2024: il Centro conserva il valore più basso (1,07, da 1,11), seguito dal Nord (1,15, da 1,19) e dal Mezzogiorno, relativa-

Questa progressiva contrazione nelle regioni meridionali è riconducibile a diversi fattori strutturali: il calo della natalità, l'elevata precarietà economica e occupazionale, l'invecchiamento demografico, la carenza di servizi per la prima infanzia e i flussi migratori interni. Nel loro insieme, tali elementi comprimono la propensione alla genitorialità multipla³⁴ e determinano una struttura familiare mediamente più piccola.

La struttura familiare e la distribuzione territoriale condizionano direttamente l'adeguatezza degli interventi di sostegno sociale. Tenere conto della dimensione familiare e delle differenze territoriali consente di comprendere come la progettazione dei trasferimenti influenzi la possibilità di garantire il principio di eguaglianza sostanziale, riducendo il rischio che le famiglie più numerose o residenti in aree svantaggiate restino sistematicamente penalizzate. È quanto accade, ad esempio, quando i nuclei familiari più numerosi ricevono trasferimenti proporzionalmente inferiori.

A tali dinamiche si sovrappongono condizioni socio-economiche territorialmente differenziate, che continuano a segnare in profondità la situazione delle famiglie: nel Meridione, le risorse disponibili restano mediamente più contenute rispetto al resto del Paese³⁵; la povertà assoluta risulta più diffusa³⁶ e i tassi di occupazione rimangono sensibilmente inferiori alla media nazionale, condizionando la stabilità economica dei nuclei e le loro prospettive future³⁷.

A confermare la natura strutturale e non meramente compositiva di tale esposizione concorrono le più recenti rilevazioni sui determinanti della povertà assoluta: la condizione di maggiore vulnerabilità si addensa nelle famiglie con più nuclei e in quelle monogenitoriali, nonché, con intensità più contenuta, nelle coppie con figli.

A parità, poi, delle altre caratteristiche individuali e familiari considerate, la residenza nel Mezzogiorno e l'appartenenza alla fascia dei venticinque-trentaquattrenni accrescono di per sé la probabilità di versare in povertà assoluta. Lo svantaggio territoriale non si esaurisce, dunque, nella diversa composizione dei nuclei o nelle condizioni dei mercati del lavoro locali, ma persiste quale fattore non riducibile alle carat-

mente più elevato (1,16, da 1,20). Riporta inoltre la diffusione delle famiglie unipersonali: cresciute fino a rappresentare il modello prevalente, esse risultano tuttavia meno frequenti nel Meridione (34,3%) rispetto al Centro (39,1%) e al Nord (38,2%). Per i dati relativi al 2024, v. ISTAT, *Indicatori demografici - Anno 2024. Ulteriore calo della fecondità, Roma, 2025, reperibile in Istat, www.istat.it* (ultima consultazione 18/06/2026).

³⁴ Cfr. ISTAT, *Indicatori demografici - Anno 2024. Ulteriore calo della fecondità, cit., passim*, e ISTAT, *I servizi educativi per l'infanzia in Italia. Stato dell'arte, personale e accessibilità dell'offerta Zerotre - Anno educativo 2022/2023*, Roma, 2024, 7, 8, reperibile in Istat, www.istat.it (ultima consultazione 27/03/2026).

³⁵ ISTAT, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie*, luglio 2024, reperibile in Istat, www.istat.it (ultima consultazione 27/03/2026).

³⁶ Nel 2024 l'incidenza della povertà assoluta familiare è pari al 10,5% nel Mezzogiorno, all'8,1% nel Nord-ovest e al 7,6% nel Nord-est, scendendo al 6,5% nel Centro, a fronte di un valore nazionale dell'8,4% (2,2 milioni di famiglie), come rilevato da ISTAT, *Rapporto annuale 2026. La situazione del Paese*, cit. (ultima consultazione 18/06/2026).

³⁷ Nella media del 2023 si registravano tassi di occupazione inferiori al 50% in diverse regioni meridionali, con il Mezzogiorno fermo, nel suo complesso, al 48,2% a fronte del 69,4% del Nord. Il divario permane nella media del 2024, quando il tasso di occupazione dei 15-64 anni del Mezzogiorno si attesta al 49,3%, oltre venti punti percentuali al di sotto del Nord (69,7%). I dati provengono dalla Rilevazione sulle forze di lavoro dell'Istat e sono diffusi, rispettivamente, in ISTAT, *Il mercato del lavoro - IV trimestre 2023, comunicato stampa*, 13 marzo 2024, 18 e *Prospetto 13, a 19*, e in ISTAT, *Il mercato del lavoro - IV trimestre 2024, comunicato stampa*, 13 marzo 2025, 18 e *Prospetto 14, a 19*, entrambi reperibili in Istat, www.istat.it (ultima consultazione 18/06/2026).



teristiche considerate, tale da reclamare quel trattamento perequativo che il principio di eguaglianza sostanziale impone e che la sola uniformità della misura non è in grado di assicurare³⁸.

In un quadro più ampio, le dinamiche osservate nel Meridione d'Italia non rappresentano un'anomalia isolata, per inserirsi, piuttosto, in un sistema di divari territoriali europei.

I dati Eurostat mostrano infatti come i Paesi dell'Europa meridionale e ampie aree dell'Est europeo presentino le incidenze più elevate di popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale, mentre i Paesi del Nord si collocano stabilmente al di sotto della media³⁹. L'analisi comparata dei sistemi socio-economici evidenzia così una frattura oramai strutturale tra regioni caratterizzate da elevati livelli d'inclusione e resilienza sociale e territori che, al contrario, mostrano una persistente fragilità. Questa polarizzazione rappresenta uno dei principali ostacoli alla realizzazione degli obiettivi di coesione economica e sociale sanciti dai Trattati dell'Unione europea⁴⁰, richiedendo politiche mirate di riequilibrio territoriale.

Il passaggio dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di inclusione (ADI)⁴¹ – nel riprendere il filo delle misure nazionali di contrasto alla povertà – ha introdotto modifiche che, sotto diversi profili, sembrano aggravare il quadro tratteggiato.

La scala di equivalenza della nuova misura è stata infatti ulteriormente ridimensionata, ancora a danno dei nuclei familiari di maggiori dimensioni⁴², per l'appunto quella tipologia di famiglia più diffusa nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. A ciò si aggiungono le difficoltà di vita e gestione familiare – in

³⁸ Per la stima dei differenziali di rischio relativi a ciascuna caratteristica individuale e familiare, cfr. ISTAT, *Rapporto annuale 2026. La situazione del Paese*, cit., 96, 97, e figura n. 2.23, 96 (ultima consultazione 18/06/2026).

³⁹ Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion by sex and age – AROPE (sdg_01_10)*, 2023, reperibile in Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat> (ultima consultazione 27/03/2026).

⁴⁰ Secondo i dati Eurostat, nel 2023, l'incidenza della popolazione a rischio nei Paesi dell'Europa settentrionale si collocava su valori nettamente inferiori alla media dell'Unione (21,4%), con percentuali pari al 12,5% in Danimarca, 16,0% nei Paesi Bassi e 16,3% in Finlandia. Percentuali contenute si registravano anche in diversi Paesi dell'Europa centro-orientale, come la Repubblica Ceca (12,2%) e la Slovenia (14,2%). Al contrario, i Paesi dell'Europa meridionale e orientale presentavano livelli significativamente più elevati: 26,2% in Italia, 26,5% in Spagna, 31,0% in Grecia, 32,2% in Romania e 34,0% in Bulgaria, confermando la persistenza di un marcato divario territoriale nei livelli di vulnerabilità socio-economica. A riguardo, v. Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion by age and sex*, anno 2023, reperibile in Eurostat, <https://ec.europa.eu> (ultima consultazione 27/03/2026). Per un'analisi comparata delle dinamiche d'inclusione sociale nell'Unione europea, v. European Commission, *Employment and Social Developments in Europe (ESDE) 2024*, Luxembourg, 2024, e Social Protection Committee, *Annual Report on Social Protection and Social Inclusion 2023*, Brussels, 2023, entrambi reperibili in Commissione europea, <https://ec.europa.eu> (ultima consultazione 27/03/2026); OECD, *Society at a Glance 2022*, Paris, 2022, reperibile in OECD, www.oecd.org (ultima consultazione 27/03/2026).

⁴¹ Istituito e disciplinato dal d.l. n. 48/2023, recante «Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro», convertito con modificazioni dalla l. n. 85/2023, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, recante misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro».

⁴² La riduzione dei coefficienti della scala di equivalenza nell'ADI (da 0,2 a 0,15 per il primo figlio e a 0,10 per i figli successivi) ha infatti determinato un abbassamento della soglia di reddito calcolata per l'accesso al beneficio. Ciò ha comportato, soprattutto per i nuclei con più figli, maggiori difficoltà nel riconoscimento dell'Assegno di inclusione. P. TRIDICO, *Rdc, ritorno al passato*, in *La Repubblica*, 18 gennaio 2024, evidenzia come, di conseguenza, «quasi la metà dei nuclei con minori (il 47,4%) [abbiano] visto cancellato o ridotto l'Adi rispetto al Rdc». Va segnalato, tuttavia, che la legge di bilancio 2025 ha introdotto lievi miglioramenti, consistenti nell'innalzamento della soglia per accedere alla misura, in base a ISEE e reddito familiare, nonché nell'aumento del rimborso dell'affitto.

particolare nella cura dei figli – derivanti dall’obbligo di accettare una proposta lavorativa anche in luoghi significativamente distanti dal domicilio⁴³.

A ciò si aggiunge il recupero, da parte dell’Assegno di inclusione, di specifiche categorizzazioni. Esso, infatti, offre sostegno economico e integrazione sociale solamente ai nuclei familiari ritenuti non occupabili, ossia quelli con componenti in condizioni di particolare vulnerabilità – minori, persone con disabilità o con età superiore ai sessant’anni – che sono a loro carico⁴⁴.

Ogni pur possibile bisogno di sostegno economico e d’integrazione sociale dei cosiddetti occupabili risulta sostanzialmente pretermesso⁴⁵, in quanto essi sono affidati al solo Supporto per la formazione e il lavoro (SFL)⁴⁶, strumento dalla funzionalità ed efficacia in molti aspetti discutibili⁴⁷.

La modulazione del beneficio in base alla composizione familiare ha reintrodotta una frammentazione categoriale che il processo di universalizzazione mirava a superare, rischiando di compromettere – nuovamente – il principio di eguaglianza sostanziale, nella misura in cui privilegia le caratteristiche dei componenti rispetto alla numerosità del nucleo, penalizzando le famiglie più ampie. È una connotazione già emersa nel passato delle politiche di *welfare* italiane, che confligge con la funzione di tutela delle formazioni sociali sancita dagli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 della Costituzione.

Tirando le fila, lungo la via delle misure di contrasto alla povertà in Italia, si coglie una sorta di *décalage* negli interventi di sostegno monetario e d’integrazione sociale, soprattutto a svantaggio dei nuclei più ampi; di contro, maggiore favore – ma non maggiore efficacia – per l’attivazione a favore dell’occupazione.

Il fenomeno, per quanto da ultimo osservato, appare accentuato dalla misura vigente, in evidente discrepanza con le indicazioni eurounitarie espresse dagli atti del 2023⁴⁸, i quali insistono sull’azione siner-

⁴³ L’Assegno di inclusione impone l’accettazione di qualsiasi offerta di lavoro ritenuta congrua: su tutto il territorio nazionale se a tempo indeterminato, anche quando si tratti di un rapporto a tempo parziale, e – nel caso di contratti a tempo determinato – purché la sede lavorativa non superi gli 80 chilometri dal domicilio o sia raggiungibile entro 120 minuti con i mezzi pubblici. Il rifiuto comporta la decadenza dal beneficio per l’intero nucleo familiare. V. art. 9, co. 1, lett. a), b), d), del d.l. n. 48/2023, e INPS, circolare n. 105 del 16 dicembre 2023, “Assegno di inclusione - Prime indicazioni operative”, reperibile in INPS, www.inps.it (ultima consultazione 27/03/2026).

⁴⁴ Coerentemente con la declaratoria dell’Assegno di inclusione quale «misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all’esclusione sociale delle fasce deboli», di cui all’art. 1, co. 1, del d.l. n. 48/2023.

⁴⁵ Cfr. C. SARACENO, D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche*, Bologna, 2020, 203.

⁴⁶ Istituito e disciplinato dall’art. 12 del d.l. n. 48/2023, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 85/2023, «al fine di favorire l’attivazione nel mondo del lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale e lavorativa».

⁴⁷ Riguardo ai dubbi sull’efficacia del meccanismo di ricerca del lavoro, sia consentito il rinvio a R. FATTIBENE, *Misure di contrasto a povertà e lavoro povero: quale correlazione nell’attuale contesto sociale, politico e normativo?*, in *Osservatorio costituzionale*, 4, 2024, 129, 130. Sulla problematicità di subordinare il sostegno alla ricerca di un lavoro che la Repubblica non assicura, v. 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 *Costituzionalismo.it*, 1, 2015, 1 ss.; in senso contrario alla lettura del reddito quale necessità costituzionale discendente dall’inadempimento della Repubblica sul versante del lavoro, v. M. CAVINO, *Il diritto-dovere al lavoro*, 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, 17-18. Nel senso del primato costituzionale del lavoro, infungibile rispetto al reddito, v. M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un’esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in M.P. IADICICCO, V. NUZZO (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro*, Napoli, 2016, 195-200.



gica delle tre linee d'intervento – sostegno monetario, integrazione sociale, attivazione a favore dell'occupazione⁴⁹ –, delineatesi negli ultimi decenni e ritenute più efficaci nel contrastare la piaga della povertà nel contesto europeo.

Esso collide, altresì, con l'architettura stessa dell'art. 3, secondo comma, della Costituzione, che parimenti intreccia, in maniera inestricabile, libertà dal bisogno materiale, diritto dell'individuo al pieno sviluppo di sé e diritto del lavoratore a partecipare all'organizzazione del suo Paese⁵⁰.

4. Una considerazione conclusiva ma ricorsiva

L'evoluzione del sistema di *welfare* italiano si presenta come un complesso processo di passaggio dal tradizionale modello mediterraneo a un assetto universalistico improntato all'investimento sociale, ancora non compiuto e fors'anche lontano dall'esserlo. Esso appare piuttosto come una configurazione ibrida e transizionale, un cantiere permanente, segnato da una persistente discrepanza tra le finalità dichiarate e i mezzi dispiegati per perseguirle. A tale divario hanno concorso insufficienza finanziaria, inadeguatezza delle strutture e delle risorse umane, scarsa efficacia dei servizi per il reinserimento lavorativo, discontinuità politica e normativa ad ostacolare la stabilità dell'assetto.

L'inadeguatezza dei mezzi rispetto ai fini sembra essere il *leitmotiv* della nostrana lotta alla povertà. Mutano i mezzi, se ne rinnovano le coloriture, ma il fine – una lotta efficace alla povertà – continua ad essere disatteso, soprattutto nelle aree depresse, come quelle meridionali.

La “povertà” del Mezzogiorno d'Italia – come si è avuto modo di evidenziare – si fonde e si confonde con quella dell'Europa mediterranea, in una geografia della marginalità che oltrepassa i confini nazionali: le aree collocate “al Sud” – rispetto ad “ogni Nord” – sono generalmente caratterizzate da maggiore incidenza della povertà, minori risorse economiche, tassi di occupazione inferiori e minore dotazione di servizi sociali. Prende corpo una “questione meridionale del *welfare*” di dimensioni europee e l'Italia, già gravata dalla sua propria questione meridionale, si colloca all'interno di una faglia socio-economica continentale che separa le aree a resilienza sociale alta da quelle a resilienza sociale bassa.

⁴⁸ Ci si riferisce alla *Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva*, cit., e alla *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva*, cit.

⁴⁹ Più ampiamente e in maggiore aderenza con il linguaggio adoperato dagli atti eurounitari ai quali ci si sta riferendo, potremmo così descrivere le tre linee d'intervento: un adeguato sostegno al reddito; un accesso effettivo ai servizi abilitanti ed essenziali, per combattere povertà ed esclusione sociale; l'integrazione nel mercato del lavoro secondo un approccio d'inclusione attiva. Si veda, in proposito, la *Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva*, cit., al punto 1 della sezione “Obiettivo”, nonché al punto 1 del Considerando. In dottrina, sul reddito minimo nella prospettiva eurounitaria, v. F. SCUTO, «Reddito minimo», *contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, in *federalismi.it*, 4, 2018, 160 ss. Nello stesso numero, sulla cornice costituzionale dell'Europa sociale entro cui tali misure s'iscrivono, v. A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, 33; sul relativo modello sovranazionale, v. invece, A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in A. CANTARO (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, Torino, 2010, 304 ss. Sia permesso rinviare, infine, a R. FATTIBENE, *Le misure contro le povertà tra diritto sovranazionale e ordinamento interno*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, 1, 2023, 599 ss.

⁵⁰ Come già sostenuto in R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, cit., 94 ss., *passim*.

In effetti, fragilità territoriali e inadeguatezza dei mezzi si alimentano reciprocamente: la prima provoca la seconda e questa, a sua volta, rinfocola la prima.

È un'interazione che confluisce, in ultima analisi, nella questione cruciale della individuazione e della effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP): l'intreccio tra risorse insufficienti e resilienza territoriale diseguale rende difficile, quando non impossibile, assicurare *standard* uniformi sul territorio nazionale. Tanto più che – come ammonisce la Corte – la loro definizione deve proporsi, «quale orizzonte concettuale», «l'eguaglianza e non il nucleo minimo del diritto». Deve mirare, vale a dire, ad «assicurare, se possibile, uno standard di tutela» superiore a tale nucleo, in linea con l'art. 3, co. 2, Cost., che affida alla Repubblica un compito «di più ampio respiro rispetto all'erogazione delle prestazioni minime»⁵¹.

In questo scenario, merita specifica attenzione l'art. 33 del disegno di legge A.S. n. 1623, in corso di esame parlamentare, che conferisce delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni⁵².

Tale disposizione, nel richiedere il rispetto dell'invarianza finanziaria, incorre in una duplice contraddizione⁵³: una interna, financo rispetto alle finalità dell'esercizio della delega⁵⁴; l'altra con una chiara indicazione della Corte costituzionale, espressa nella sentenza n. 192 del 2024⁵⁵.

Le incongruenze⁵⁶ paiono riconducibili a una ambiguità di fondo dell'impianto normativo. Questo riconosce la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni quale strumento di superamento dei divari

⁵¹ Sent. Corte cost. n. 192/2024, punto 14 del Considerato in diritto, che conferma l'impostazione anche alla luce dell'art. 120, co. 2, Cost., secondo cui «la garanzia dei LEP rientra nella “tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica”». Allo stesso punto della pronuncia si rimarca anche che la nozione di «livelli essenziali delle prestazioni» affonda le sue radici nei lavori preparatori della l. cost. n. 3/2001 e, in particolare, nella sostituzione, operata dall'Aula, dell'inciso «“livelli minimi di garanzia” [...] con la formula attuale».

⁵² D.d.l. A.S. n. 1623, recante «Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», assegnato alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali) in sede referente, nella seduta n. 342 del Senato del 17 settembre 2025, con pareri consultivi delle altre Commissioni permanenti e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, attualmente all'esame della Commissione (stato al 4 marzo 2026). Testo e dati relativi all'iter disponibili in Senato della Repubblica, www.senato.it (ultima consultazione 27/03/2026).

⁵³ Evidenziata da C. BUZZACCHI, *L'invarianza dei costi dei Lep e non solo: alcune note critiche al ddl 1623 per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2026, 110 ss.

⁵⁴ L'art. 2, co. 1, del d.d.l. A.S. n. 1623, individua la finalità dell'esercizio della delega nel pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali, in conformità ai principî costituzionali di cui agli artt. 2, 3, co. 2, 5 e 119, co. 5, Cost., e nel rispetto della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024.

⁵⁵ La sentenza Corte cost. n. 192/2024, punto 22.1 del Considerato in diritto, rileva che la determinazione dei LEP, ai sensi della l. n. 86/2024 sull'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie (art. 116, terzo comma, Cost.), può comportare «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» e, in tali casi, il trasferimento delle funzioni è subordinato all'adozione dei provvedimenti di stanziamento delle risorse necessarie a garantire «i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale».

⁵⁶ La contraddizione interna emerge tra l'art. 33, co. 2, per il quale, dall'attuazione delle deleghe, «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», e l'art. 2, co. 1, che ne individua la finalità nel «pieno superamento dei divari territoriali», finanziariamente impegnativo. Ma è invero evidente anche tra i primi due commi dello stesso art. 33, ove l'invarianza finanziaria (secondo comma) limita la possibilità concreta di stanziamento delle «occorrenti risorse» a copertura di eventuali «nuovi o maggiori oneri» (primo comma). Il contrasto con la sentenza della Consulta sul regionalismo differenziato si traduce, invece, nella sostanziale elusione del con-



territoriali e di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale; tuttavia, ne condiziona l'attuazione a una sostanziale mancanza di aggravio per la finanza pubblica, limitandone così decisamente l'efficacia⁵⁷.

La delega, vale a dire, viene a muoversi entro un quadro finanziario che, pur formalmente rispettoso dei principi di copertura e di equilibrio di bilancio, mantiene incerto il grado di concreta espansione dei LEP, come delineati dall'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., nella ricostruzione compiuta dalla sentenza del 2024.

L'effettività ne risulta così compromessa, con la conseguenza che essi non sono in grado di operare come presidio sostanziale dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e la stessa operazione d'individuazione si svilisce a mera ricognizione di quanto, già vigente, possa essere qualificato come LEP⁵⁸.

La dinamica ricostruita – incluso quest'ultimo movimento normativo – riflette la storica tensione tra diritti sociali proclamati e capacità dello Stato di tradurli in provvidenze concrete. Il “divario programmatico” – quello stesso che indusse Calamandrei ad ammonire sul rischio di un «suono falso» della Costituzione – persiste: assume nuove forme di fronte alle sopravvenute incapacità e alle mutate esigenze, ma mantiene la sua natura ricorsiva.

Eppure, anche la risposta di Tupini conserva attualità, rivelandosi – in positivo – ricorsiva anch'essa: proiettarsi nel futuro, adottare misure affinché le condizioni presenti siano superate, fare onore all'impegno assunto dall'Assemblea costituente.

Resta dunque necessario conservare vigore e coerenza nell'affrontare il distacco tra proclamazione e attuazione, affinché la Carta non si riduca a un documento privo di forza normativa e capacità trasformativa. I diritti sociali – e in particolare il diritto a non vivere in condizioni di povertà – rappresentano un obiettivo costituzionale che impone tensione continua verso il miglioramento progressivo delle condizioni di esistenza. Un traguardo che, pur sfuggendo man mano che ci si avvicina, non può essere abbandonato né ridimensionato in funzione delle contingenze finanziarie.

La ricorsività del problema non giustifica la rassegnazione: richiede mobilitazione costante, risorse adeguate e un coordinamento stabile tra Stato e territori, affinché i diritti sociali cessino di essere meri enunciati e diventino strumenti concreti di equità e inclusione universale.

vincimento del Giudice delle leggi circa l'ineludibile necessità di prevedere risorse significative per assicurare diritti omogenei sull'intero territorio nazionale.

⁵⁷ Un'ulteriore ambiguità normativa del disegno di legge di delega, verosimilmente collegata a quella segnalata nel testo, è rilevata da C. BUZZACCHI, *op. cit.*, 104, secondo cui il provvedimento si muove «tra adempimento costituzionale e creazione delle condizioni per l'avvio delle intese per l'ampliamento di competenze delle Regioni che vogliano candidarsi all'asimmetria». Tale obiettivo avrà, ad esempio, comportato la concentrazione del processo di determinazione in un termine molto ristretto: nove mesi per adottare i decreti legislativi su di un numero elevato di materie. E questa tempistica serrata costituisce, a giudizio di F. GIGLIONI, *Osservazioni in merito al d.d.l. n. 1623*, 7 gennaio 2026, 1-2, reperibile in ASTRID, www.astrid-online.it (ultima consultazione 27/03/2026), «la ricaduta più critica» della scelta legislativa, poiché può compromettere sia la qualità dell'intervento sia la coerenza dell'intero percorso attuativo.

⁵⁸ Cfr. F. GIGLIONI, *op. cit.*, 5.