

DIRITTO E SOCIETÀ

*Rivista trimestrale fondata nel 1973
da Giovanni Cassandro, Vezio Crisafulli e Aldo M. Sandulli*

III serie - 1/2026

Comitato di direzione

Marco Ruotolo
Direttore responsabile

Giuseppe Caia - Marta Cartabia - Antonio D'Atena - Guido Greco
Franco Modugno - Giuseppe Morbidelli - Maria Alessandra Sandulli

Comitato scientifico

Marino Breganze - Paolo Carnevale - Giuseppe de Vergottini
Michele Della Morte - Thierry Di Manno - Laurence Folliot Lalliot
Eduardo Gianfrancesco - Pietro Giuseppe Grasso - Natalino Irti
Anne-Marie Le Pourhiet - Massimo Luciani - Stelio Mangiameli
Fabio Merusi - Jorge Miranda - Donatella Morana
Alejandro Saiz Arnaiz - Dian Schefold - Franco Gaetano Scoca
Gaetano Silvestri - Karl-Peter Sommermann - Federico Sorrentino
Mario Rosario Spasiano - Aldo Travi

Comitato di Redazione

Flaminia Aperio Bella - Daniele Chinni - Tatiana Guarnier
Coordinatori

Marta Cerioni - Francesco Crisafulli - Guglielmo Aldo Giuffrè Sandulli
Nicola Posteraro - Paolo Provenzano - Enrico Zampetti

SOMMARIO 1/2026

saggi

Maria Alessandra Sandulli, <i>Le dimensioni della povertà: presentazione del seminario</i>	1
Marco Ruotolo, <i>Le povertà. Dal potere ai bisogni dei fragili</i>	15
Elena Granaglia, <i>Le politiche contro la povertà e l'Europa</i>	23
Bernardo Giorgio Mattarella, <i>Povertà e politiche pubbliche</i>	33
Luca Antonini, <i>Povertà e salute</i>	41
Luisa Corazza, <i>Lavoro e povertà: la normalizzazione di un ossimoro</i>	51

osservatorio

Federica Cornacchia, <i>Diritto alla dignità: frammenti di un mosaico costituzionale</i>	69
Chiara Cerbone, <i>La povertà alimentare in Europa e in Italia: dall'assistenzialismo alla previsione di politiche strutturali di garanzia del diritto al cibo</i>	79
Viviana Di Capua, <i>L'energia negata: povertà energetica e strumenti di tutela</i>	99
Valeria Mastroiacovo, <i>Il tributo quale dovere inderogabile di solidarietà sociale per l'attuazione dei diritti</i>	127
Alessandra Mattoscio, <i>Le politiche abitative: strumenti di inclusione sociale e contrasto alle povertà</i>	149

attualità

- Marco Chiaramonte, *Povertà e sfruttamento del lavoro nel settore agricolo* 171
- Armando Lorusso, *Governo del territorio e “giustizia climatica”: strumenti amministrativi di contrasto alla cooling poverty* 195
- Francesca Tesi, *“Povertà territoriale” e politiche di coesione: la Strategia nazionale per le aree interne “oltre la sperimentazione”* 209

Il fascicolo n. 1/2026 raccoglie le relazioni e gli interventi presentati in occasione del I Seminario di Diritto e Società, dedicato al tema «Le povertà» e svoltosi presso l'Università degli Studi «Roma Tre» il 17 settembre 2025.

L'iniziativa si fonda su una formula – che crediamo si sia rivelata fortunata, come contiamo che questo fascicolo dimostri – che affianca alle relazioni introduttive, affidate ad esperte ed esperti del tema del Seminario, approfondimenti affidati a studiose e studiosi, preferibilmente giovani, selezionati tramite call.

L'ampia e proficua partecipazione alla prima edizione, che ha attratto e coinvolto studiose e studiosi di diverse discipline e generazioni, ci ha spinto a riproporre l'iniziativa per il 2026, con una call su «La salute mentale in età evolutiva, tra diritto e cura» e l'organizzazione del relativo Seminario a settembre, ancora a Roma Tre.

Contiamo che questa nuova esperienza possa consolidarsi nel tempo, in coerenza con l'idea originaria dei fondatori della Rivista: fare di Diritto e Società una «sede di libertà», capace di promuovere la «feconda dialettica dei diversi e contrastanti punti di vista».

M.R.

Maria Alessandra Sandulli

LE DIMENSIONI DELLA POVERTÀ: PRESENTAZIONE DEL SEMINARIO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I diversi volti della povertà. – 3. Il dibattito sulla povertà dagli anni '50 del 1900 ai nostri giorni. – 4. Conclusioni.

1. *Premessa*

«La povertà oggi non può essere considerata un'emergenza temporanea, ma è sempre più una condizione strutturale che colpisce un numero sempre crescente di persone, spesso anche tra chi fino a poco tempo fa si sentiva al sicuro», l'osservazione è svolta da Fra Giampaolo Cavalli, direttore dell'Antoniano di Bologna, storica istituzione che dal 1954 si prende cura dei più bisognosi, sulla base dei dati raccolti nel 2024 e nei primi mesi del 2025.

I contributi raccolti in questo fascicolo sono frutto delle riflessioni sollecitate su tale importantissimo e attualissimo tema dal comitato direttivo della Rivista, su idea e iniziativa del direttore responsabile, prof. Marco Ruotolo. Inaugurando un modello che si confida di portare avanti, è stato così organizzato, presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre, uno specifico Seminario, cui hanno partecipato, accanto ad autorevoli esponenti dell'accademia, alcuni più giovani studiosi. Ciò ha consentito un utile scambio culturale che ha trovato esito nei lavori inseriti in questo numero monotematico, che è ormai il quarto della serie, inaugurata con il volume sulla questione delle proroghe delle concessioni balneari all'esito delle note Adunanze Plenarie nn. 17 e 18 del 2021, sulle comunità energetiche (nel 2022) e, nel 2025, seguito da quello sui *Presupposti processuali e condizioni dell'azione dinanzi al g.a. rileggendo "Il Giudizio dinanzi al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati"* pubblicato da mio padre (Aldo Mazzini Sandulli) nel 1963, che ha

raccolto gli atti del Convegno svoltosi in occasione del quarantennale della sua scomparsa.

La scelta dell'oggetto del Seminario non ha, purtroppo, bisogno di spiegazioni. Le crisi economiche e sociali che ci colpiscono dal 2008, l'emergenza climatica, con l'impressionante aumento delle calamità naturali, la pandemia da SARS-CoV-2, l'aggravarsi dei conflitti internazionali e delle brutali modalità in cui essi si manifestano, il flusso di persone costrette a rischiare la vita per immigrare, e, di riflesso, l'aggravio delle spese mediche e di protezione civile e l'esigenza di accantonare fondi per la difesa e per la sicurezza digitale ed energetica, ci danno tristemente ogni giorno maggiore consapevolezza della dura realtà descritta nelle poche, ma eloquenti, parole di Fra Giampaolo Cavalli riportate in apertura. In un'epoca dominata da disparità e contrasti, come è quella attuale, sempre più spesso la povertà fa discutere ed esige provvedimenti, non solo come condizione economica, ma anche come *status* esistenziale, implicando valutazioni che richiedono definizioni precise e analisi obiettive.

Il terzo report statistico nazionale del 2025 della Caritas italiana, che cita i dati Istat secondo cui il 9,7% della popolazione – quasi un italiano su dieci – non ha accesso a un livello di vita dignitoso, informa che in Italia oltre 5,6 milioni di persone vivono in condizioni di povertà assoluta. Si tratta di individui, appartenenti a più di 2,217 milioni di famiglie, che non dispongono delle risorse necessarie per coprire bisogni fondamentali come un'alimentazione e un abbigliamento adeguati e un'abitazione sicura.

Per un confronto internazionale, in assenza di dati coerenti sulla povertà assoluta (l'Istat è infatti l'unico istituto di statistica europeo che pubblica dati sulla povertà assoluta), è necessario focalizzarsi sugli individui in povertà relativa (ossia la percentuale di persone che vivono in famiglie in cui il reddito netto equivalente è inferiore al 60% del reddito mediano) e su quelli a rischio di esclusione sociale, ossia quelli appartenenti a famiglie i cui componenti hanno lavorato meno del 20% del tempo (famiglie "a bassa intensità di lavoro") o che si trovano in condizioni di grave deprivazione materiale e sociale¹.

Il rapporto Caritas rileva che, in quest'ottica, anche a livello europeo il quadro è critico: il 21% della popolazione dell'UE – ovvero oltre 93 milioni di persone – è a rischio povertà o esclusione sociale. Questi indi-

¹ Cfr. E. FRANZETTI, *Povertà in crescita in Italia: da cosa dipende?*, in *Osservatoriociopi. unicatt.it*.

vidui affrontano gravi privazioni materiali o sociali, percepiscono redditi insufficienti o vivono in nuclei a bassa intensità lavorativa. L'Italia si colloca al settimo posto per incidenza di persone in questa condizione, con un tasso del 23,1%, in crescita rispetto al 22,8% del 2023. Sono state registrate situazioni peggiori solo in Bulgaria, Romania, Grecia, Spagna, Lettonia e Lituania.

Negli ultimi dieci anni, le persone assistite dalla Caritas in Italia sono aumentate del 62,6%. Il dato più allarmante riguarda il Nord Italia, dove le richieste di aiuto sono cresciute del 77%, seguito dal Sud con un incremento del 64,7%. Solo rispetto al 2023, il numero di assistiti è aumentato del 3%.

* * *

Nondimeno, l'analisi dei vari profili e problemi della povertà non sembra, almeno in Italia, avere attratto l'attenzione di molti giuristi. Ricordo, evidentemente, la breve, ma densa, monografia di Enzo Balocchi del 1967 su *La qualificazione di povertà nel diritto amministrativo*, ma, dopo di essa, il tema venne specificamente ripreso nel volume di Filippo Pizzolato del 2004² e in pochi, pur autorevoli, articoli immediatamente successivi³, per poi tornare all'attenzione nel 2011 per merito di un noto convegno del Gruppo San Martino⁴, di cui sono stato esito il lucidissimo volume di Marco Ruotolo su *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà. Dal "diritto alla sicurezza" alla "sicurezza dei diritti"*⁵ e l'ampio e interessante saggio di Bernardo Giorgio Mattarella su *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*⁶, per poi essere ripreso un modo diretto solo in questi ultimissimi anni, dopo l'introduzione del c.d. reddito di cittadinanza (istituito dal d.l. n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con l.

² *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano 2004. Si vedano peraltro le considerazioni di L. ELIA, *Si può rinunciare allo "Stato sociale"?*, in R. ARTONI, E. BETTINELLI (a cura di), *Povertà e Stato*, Roma 1987, 118.

³ G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *Rivista telematica AIC*, 2007, V. CERULLI IRELLI, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 4/2005, 57 ss.; E. ROSSI, P. MASALA, *Lotta alla povertà: le politiche pubbliche per la tutela dei diritti della persona*, in W. RINALDI (a cura di), *Giustizia povertà. Universalismo dei diritti, formazione delle capacità*, Bologna 2008, 28 ss.

⁴ Dedicato a *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*.

⁵ Napoli 2012.

⁶ In *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012.

n. 26 del 28 marzo, e rimasto in vigore fino al gennaio 2024)⁷. Riprendono, infatti, gli studi monografici: Oltre al volume di Rosanna Fattibene su *Povertà e Costituzione*⁸, viene pubblicata, nel 2021, l'importante monografia del compianto amico e collega Claudio Franchini su *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*; e, più recentemente, il tema è affrontato, nella particolare prospettiva della povertà abitativa quale forma di grave disagio sociale, inammissibile nel nostro assetto costituzionale, nel volume di Francesca Nugnes su *Povertà abitativa e Costituzione*⁹. A tali opere si sono, poi, aggiunti i commenti alla legge di bilancio 2025¹⁰.

Se si considerano l'importanza del fenomeno povertà e dei suoi riflessi giuridici, e la profluvie di studi sull'ambiente, sulla digitalizzazione, ecc., non si può non esprimere una certa delusione. Da qui l'apprezzamento per l'idea lanciata da Marco Ruotolo, come visto, da tempo sensibile a questi temi, e subito abbracciata dal comitato direttivo della nostra Rivista, e la speranza che l'iniziativa solleciti una più intensa riflessione sul tema e sulle problematiche giuridiche che esso apre.

2. I diversi volti della povertà

Gli studi economici e sociologici in materia rivelano che, in termini più generali, lo studio del fenomeno (anche sotto profili diversi da quello giuridico) ha seguito tempi e percorsi molto diversi da Paese a Paese.

I paper che negli ultimi anni ne hanno attenzionato gli sviluppi¹¹ hanno significativamente rilevato che mentre già negli anni a cavallo tra il secolo XIX e il secolo XX si pubblicavano gli studi di Booth (1893) e Rowntree (1901) sulle condizioni di vita degli abitanti di Londra e York e in Germania il sociologo Simmel pubblicava il famoso saggio su *"Il povero"* (1906), in Italia la tematica è rimasta a lungo trascurata. Nell'Enciclopedia Treccani, concepita negli anni '20 del secolo scorso, il lemma "povertà" venne invero incluso per la prima volta nella V appendice,

⁷ Oltre ai vari commenti al decreto si v. il contributo di Q. CAMERLENGO su *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2019

⁸ Napoli 2020.

⁹ Torino 2024.

¹⁰ C. LODI RIZZINI, *Misure di contrasto alla povertà: cosa cambia con la Legge di Bilancio 2025*, in *Percorsi di Secondo Welfare*, 2025.

¹¹ In particolare, A BALDAZZINI, *Lo studio della povertà in Italia. Come la politica guarda i poveri e quali costanti nel modello italico*, e A. BRANDOLINI, *Il dibattito sulla povertà in Italia, tra statistica e politica*, *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia 2021.

pubblicata negli anni '90 (1994), mentre in precedenza vi era solo la voce “pauperismo” (redatta da Giovanni Demaria e Gino Luzzatto nel 1935), relativamente breve e scritta da una prospettiva macroeconomica e storica, senza porsi il problema della “misurazione” del fenomeno. Al contrario, probabilmente in esito al dibattito internazionale sulla curva di Pareto che, sempre all’inizio del XX secolo, aveva visto la partecipazione di molti statistici ed economisti italiani, una voce ampia e molto analitica era dedicata alla “*distribuzione della ricchezza*”¹². Come evidenziato anche dalla filosofa Anna Cavaliere nella monografia del 2019 su *L'invenzione della povertà. Dall'economia della salvezza ai diritti sociali*, l'Italia ha dovuto attendere la fine della Seconda Guerra Mondiale per il riconoscimento istituzionale della povertà come tema di interesse centrale per la neonata Repubblica. Significativamente il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione affida espressamente alla Repubblica (e, dunque, oggi, a tutti gli enti territoriali che la costituiscono ai sensi dell'art. 114) «*il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*»¹³. La Costituzione si occupa del fenomeno, che si pone evidentemente in stretto rapporto anche con i diritti sociali (evocati dal novellato art. 117, comma 2, lett. m), da varie prospettive, riconducibili anche al principio generale di solidarietà enunciato dall'art. 2, che, come è stato opportunamente evidenziato, letto in combinato con il richiamato art. 3, comma 2, si estende alla sfera pubblica, inglobando le responsabilità delle Istituzioni nei confronti dei cittadini. Significativamente, il giudice delle leggi nella sentenza n. 75 del 1992, ha rimarcato che tale principio, “*posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2*”, è “*la base della convivenza sociale*», contribuendo “*a garantire un minimo livello di omogeneità nella compagine sociale, ancorché pluralista e frammentata*” e, nella sentenza n. 500 del 1993, ha sottolineato che la solidarietà, “*oltre i tradizionali schemi di beneficenza e assistenza, e superando l'ancoraggio ai doveri ed agli obblighi normativamente imposti*”, costituisce un modo per concorrere a realizzare l'uguaglianza sostanziale. La linea è confermata da varie disposizioni puntuali. A cominciare

¹² Pubblicata da L. GALVANI nel 1932.

¹³ B. CARAVITA DI TORITTO, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2, della Costituzione*, Padova 1984.

dall'art. 24, che garantisce ai “*non abbienti*” i mezzi per la tutela giurisdizionale, per continuare con l'art. 31, che impegna la Repubblica ad agevolare la formazione della famiglia con “*misure economiche e altre provvidenze*”; l'art. 32, che garantisce “*cure gratuite agli indigenti*”, l'art. 34, che garantisce la gratuità dell'istruzione inferiore e afferma il diritto a raggiungere i gradi più alti degli studi ai “*capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi*”, prevedendo che siano loro conferite specifiche misure di sostegno, e, ancora, con l'art. 38, che riconosce il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale ai cittadini “*inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi necessari per vivere*” e il diritto all'educazione e all'avviamento professionale agli inabili e ai minorati. Inoltre, come ricordato nel richiamato contributo di Quirino Camerlengo, la Costituzione tutela una categoria di persone generalmente lasciate ai margini della società: i condannati. L'art. 13, comma 4, dichiara, infatti, illecita ogni forma di violenza fisica e morale nei confronti delle persone sottoposte a restrizioni della libertà personale, e l'art. 27, comma 3, precisa che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Queste disposizioni indicano la varietà degli ambiti in cui la Repubblica deve intervenire per ridurre i disagi derivanti dalla povertà.

Dagli stessi, richiamati, principi di solidarietà e di eguaglianza si può, peraltro, dedurre che, oltre alla povertà economica, la Carta costituzionale consideri e imponga di affrontare anche le altre dimensioni in cui il fenomeno si manifesta, perché, come emerge in modo molto lucido dallo studio di Franchini¹⁴, esso non si esaurisce nel mancato soddisfacimento di esigenze di natura economica, ma coinvolge anche una pluralità di dimensioni sociali, quali, *in primis*, l'educazione, l'occupazione, l'alloggio e la salute.

Da qui l'utilizzo, nel titolo del nostro Seminario del termine al plurale: “*le povertà*”.

Sembra utile segnalare che, anche da una semplice ricerca su Google, si rileva che la povertà è definita come “*uno stato di privazione continua di risorse, capacità e opportunità necessarie per vivere in modo dignitoso e soddisfare i bisogni fondamentali, che può essere assoluta (mancanza di beni essenziali) o relativa (mancanza di beni e servizi considerati adeguati al contesto sociale)*”; e che essa “*È un fenomeno complesso che può essere causato da fattori economici e strutturali come la mancanza di lavoro e*

¹⁴ Su cui v. anche la recensione di K. GALICZ, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2022.

capitale, ma anche da cause sociali, come discriminazioni, e si manifesta attraverso l'incapacità di godere di diritti civili, economici e sociali".

Si è parlato, quindi, di povertà *politica, economica e sociale*.

Il carattere multidimensionale del fenomeno ne rende tuttavia difficile la misurazione, il che spiega la tendenza, emersa negli anni '80 del secolo scorso, a una sua lettura unidimensionale.

Quello dell'identificazione dei poveri è sempre stato un problema: vennero condotte varie inchieste sin dalla seconda metà del 1800. Nel 1906 venne affidato ai comuni il compito di identificare gli indigenti, che, in quanto tali, potevano godere dell'assistenza sanitaria gratuita; ma i criteri non erano omogenei né adeguati. Dopo la creazione dell'Istat (nel 1933) le inchieste furono affidate a quest'ultimo, che però utilizzava un metodo indiretto di rilevazione che inseriva negli elenchi dei poveri coloro i quali potevano accedere ai servizi dei comuni e, dunque, variava in base alle risorse di tali enti.

Le indagini si intensificarono dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Nell'ottobre del 1951 fu istituita una *Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla* che, pur operativa solo fino al 1954, avviò un importante lavoro di approfondimento sulle condizioni di vita della popolazione povera, utilizzando metodi di ricerca innovativi e realizzando una prima documentazione delle attività e dei difetti del sistema di assistenza (incentrato all'epoca sugli enti comunali e, in parte, devoluto alle organizzazioni caritative cattoliche), lasciando emergere l'esigenza di svolgere un'indagine a campione sulle condizioni di vita della popolazione.

Nel 1952 l'Istat venne pertanto incaricato di condurre tale studio su un campione di circa 58.000 famiglie, che restituì un quadro drammatico delle condizioni del Paese, dimostrando la necessità di creare un "programma organico di sicurezza sociale"¹⁵ e "un organismo a livello ministeriale, aperto alle concezioni moderne e agli studi sociali, agilissimo nel funzionamento e sollecito nei suoi compiti di solidarietà umana"¹⁶.

L'indagine svolta dalla Commissione non produsse tuttavia effetti concreti sulla produzione statistica e sulle politiche sociali, perché le raccomandazioni formulate rimasero purtroppo per la maggior parte inascoltate e, nel successivo trentennio, complice evidentemente il *boom* economico, il fenomeno povertà fu (con rare eccezioni) sostanzialmente ignorato

¹⁵ Annuario statistico Istat 1953, 217.

¹⁶ Ivi, 226

Come è stato rimarcato dai recenti studi sopra ricordati, si venne nondimeno gradualmente formando un'autocoscienza collettiva verso un tema che sarebbe comunque stato, in modo più o meno esplicito e più o meno conflittuale, al centro delle agende di tutti i governi.

Per comprendere il dibattito sulla povertà in Italia, prima ancora di osservare i percorsi di ricerca sviluppati in ambito strettamente accademico, è invero fondamentale avere presente che l'attenzione per questo fenomeno emerge costantemente come il prodotto di un confronto tra il sistema politico e la capacità del sistema tecnico-scientifico (comprendente i principali istituti quali Istat, Banca d'Italia e altri centri minori) di fornire dati e informazioni adeguate per comprenderne l'evoluzione.

3. *Il dibattito sulla povertà dagli anni '50 del 1900 ai nostri giorni*

Per una migliore lettura delle principali fasi del dibattito sulla povertà sviluppatosi dalla seconda metà del secolo scorso ai nostri giorni è utile riprendere la scansione periodica proposta nel richiamato paper di Andrea Brandolini del 2021, ulteriormente riassunto da Andrea Baldazzini in due macro fasi che segnano l'evoluzione dell'approccio allo studio della povertà nel nostro Paese e offrono interessanti spunti di riflessione sul suddetto rapporto dialettico tra il sistema politico e quello tecnico-scientifico. Un'utile ricostruzione storica è stata proposta anche dalla sociologa Chiara Saraceno nel 2020¹⁷.

Mi limiterò qui a ricordare l'istituzione, nel 1984, di una *Commissione d'indagine sulla povertà e sull'emarginazione*, organismo rimasto operativo (con diverse denominazioni) fino al 2012 (quando fu soppresso nell'ambito di una razionalizzazione delle commissioni pubbliche), che, al di là del maggiore o minore effetto politico, ha comunque favorito la visibilità del fenomeno nel dibattito pubblico e contribuito a consolidare l'informazione statistica ufficiale, prima che, dalla metà degli anni '90 del 1900, venisse sollecitata dalle iniziative prese dall'Unione Europea e dall'Eurostat, con affidamento all'Istat delle stime sulla povertà.

Anche la ricerca accademica ha sostanzialmente seguito il medesimo andamento, mostrando un incremento verso la fine degli anni '80 del secolo scorso.

Segnalo il volume curato nel 1990 da Nicola Negri su *Povertà in Eu-*

¹⁷ *Quando avere un lavoro non basta a proteggere dalla povertà*, Firenze 2020.

ropa e trasformazione dello Stato sociale e gli *Studi sulla povertà. Problemi di misura e analisi comparative* curati da Giuseppe Carbonaro nel 2002. Con le crisi economiche degli ultimi lustri, l'attenzione per il tema si è, evidentemente, rafforzata. Ne è esempio il volume di Chiara Saraceno, David Benassi ed Enrica Morlicchio su *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione* del 2009, che raccoglie i rapporti finali di un'articolata ricerca interdisciplinare, coordinata da un'equipe di sociologi, economisti e statistici, su alcune significative dimensioni della disuguaglianza nell'Italia di oggi: la povertà e l'evoluzione recente della distribuzione del reddito; la condizione di salute e la sua relazione con le caratteristiche socio-economiche degli individui; le disparità nella disponibilità della casa e nelle situazioni abitative. Il lavoro offre un quadro analiticamente documentato delle caratteristiche della disuguaglianza in Italia, anche in comparazione europea, nel momento in cui la questione sociale si affermava come una tra le priorità più rilevanti nella definizione delle politiche per uscire dalla crisi economica che già emergeva. Seguono, all'inizio dello scorso decennio, vari testi monografici su povertà e politiche sociali¹⁸, mentre nel 2013 Serge Paugam, Direttore di studi nella Scuola degli Alti Studi in Scienze sociali e Direttore di ricerca presso il CNR di Parigi, sottolinea che le rappresentazioni sociali della povertà, da un lato, e l'esperienza vissuta dagli individui etichettati come poveri, dall'altro, consentono di cogliere, oltre alle variazioni di intensità del fenomeno, la sua diversa «qualità», secondo tre principali forme tipiche: integrata, marginale e squalificante¹⁹.

Nello stesso periodo, tra gli studi storici sul tema, merita richiamare anche quello pubblicato da Mons. Vincenzo Paglia nel 2014, significativamente intitolato *Storia della povertà: la rivoluzione della carità dalle radici del cristianesimo alla chiesa di Papa Francesco*.

Riveste, tra i vari lavori, notevole interesse, anche il saggio di Roberto Fantozzi ed Elisabetta Segre su *Le diverse dimensioni delle povertà: un quadro d'insieme*²⁰, nel quale si osservava criticamente che, anche se nella letteratura di riferimento sembrava affermarsi l'idea di seguire un approccio multidimensionale²¹, la povertà era ancora rilevata seguendo

¹⁸ Tra gli altri, D. GREGORI, L. GUI, *Povertà: politiche e azioni per l'intervento sociale*, Roma, 2012 e V. PERAGINE (a cura di), *Povertà e politiche di inclusione sociale. Differenze e confronti territoriali*, Roma 2015.

¹⁹ S. PAUGAM, *Le forme elementari della povertà*, Bologna 2013.

²⁰ Pubblicato sulla *Rivista delle politiche sociali* pubblicato nel 2016.

²¹ Seguendo anche i noti studi del Premio Nobel per l'economia A.K. SEN sul capa-

prevalentemente un approccio unidimensionale, basato su criteri economici, evidenziando che anche tale approccio presenta numerosi punti di criticità, che rendono le stime poco robuste e non univoche, inidonee a cogliere un fenomeno che è, invece, chiaramente multidimensionale.

In questi ultimi anni, dopo la gravissima pandemia da SARS-COVID-19 e il concatenarsi delle diverse crisi richiamate in apertura, gli studi in materia si sono intensificati: in particolare, nel 2021, oltre al ricordato paper di Andrea Bardolini, è stato pubblicato un volume a cura di Giovanna Maria Greco su *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, nato da un progetto di ricerca finanziato dall'Università di Parma sul tema del rischio nelle sue varie declinazioni, concentrandosi sul rischio di esclusione sociale come conseguenza dell'aumento della povertà. L'argomento è stato affrontato sotto il profilo giuridico, socio-economico e filosofico. Gli autori esaminano alcune delle misure di sostegno al reddito adottate in diversi Paesi e ne tracciano i confini operativi, evidenziandone le caratteristiche tecnico-giuridiche. Il filo conduttore del lavoro è la ricerca dei percorsi più idonei a garantire la tutela del lavoro e della dignità della persona, che caratterizzano l'Europa del welfare, messi a rischio dalle logiche economiche e di mercato che tendono a imporsi sulla dimensione politica e giuridica.

Nel 2022 i sociologi David Benassi, Chiara Saraceno ed Enrica Morlicchio²² esplorano, in un'ottica comparata, le dimensioni strutturali della povertà in Italia, ponendo specificamente l'accento sulla natura multidimensionale del fenomeno, determinato dall'interazione di una pluralità di elementi e non legato soltanto alla mancanza di lavoro. Ne sono individuati come corresponsabili, oltre alla crescente precarietà del mercato del lavoro e ai bassi tassi di occupazione femminile, la frammentazione e l'eterogeneità del sistema di protezione sociale, la scarsa e diseguale disponibilità di servizi di conciliazione famiglia-lavoro, le forti differenze territoriali, per denunciare che, in assenza di politiche che agiscano sull'intero complesso di questi fattori, il solo aumento dell'occupazione non è evidentemente sufficiente ai fini di una effettiva riduzione della povertà²³.

bility approach.

²² D. BENASSI, C. SARACENO, E. MORLICCHIO, *La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche*, Bologna 2022.

²³ Fondamentale, per una piena comprensione del fenomeno, anche la lettura del

Un volume curato dallo stesso Benassi nel 2023²⁴ evidenzia come le diverse configurazioni nazionali della povertà, definite “*regimi di povertà*”, derivino da assetti sociali, culturali ed economici specifici per ciascun Paese, che, a loro volta, impattano diversamente a livello locale, il che è particolarmente vero per l'Italia, storicamente caratterizzata da una spiccata frammentazione territoriale. In particolare, la ricerca si è concentrata sull'area Nord Milano: un insieme di 23 comuni caratterizzati da eterogeneità in termini di popolazione e profilo socio-demografico, ma accomunati dal fatto di costituire un *continuum* urbanizzato della città di Milano, elementi che lo rendono un territorio particolarmente interessante per lo studio della povertà. Non si analizza esclusivamente la povertà di reddito, dovuta a difficoltà occupazionali, ma una vulnerabilità sociale ad ampio spettro, caratterizzata dalla carenza di legami sociali, con l'obiettivo di descrivere le peculiari “fragilità” del territorio considerato²⁵.

Nel medesimo periodo, l'economista Elena Granaglia²⁶ mette in risalto come l'origine sociale condizioni le opportunità dei singoli, con ripercussioni già a livello scolastico e poi universitario e professionale; da cui la necessità di interventi che assicurino una reale premialità in favore dei giovani che partono da condizioni di svantaggio. Come messo in evidenza anche da più recenti scritti, le fasce di popolazione meno acculturate e più isolate socialmente hanno anche maggiore difficoltà di accedere alle cure pubbliche, aggravando così anche il fenomeno, già serissimo, della povertà sanitaria²⁷, sulla quale, oltre agli effetti della crisi economica, già pesano, soprattutto per gli anziani e per le persone isolate, quelli della digitalizzazione. La povertà relazionale, oltre a costituire un problema importante in sé, incide, infatti, evidentemente, sul *digital divide* e, dunque, sull'accesso ai servizi pubblici e, *in primis*, a quelli sanitari, sempre più digitalizzati. Senza una effettiva inclusione digitale, una fetta purtroppo ampia di popolazione rischia di restare inevitabilmente pregiudicata

volume di A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali* (Torino, I ed. 2014, ultima ed., 2024), che sottolinea la fortissima interrelazione tra le due sfere.

²⁴ D. BENASSI, *I molti volti della povertà, Strumenti e strategie per mappare e prevenire la vulnerabilità sociale*, Milano.

²⁵ La seconda fase della ricerca adotta una strategia basata su micro-dati individuali, per identificare, per questa via, i fattori più frequentemente associati a un processo di impoverimento.

²⁶ E. GRANAGLIA, *Uguaglianza di opportunità. Sì, ma quale?*, Roma-Bari 2022.

²⁷ F. CROCE, *Tutela della salute e modelli innovativi di governance euro-mediterranea. Premesse per uno studio*, Napoli 2025.

anche sotto quest'ultimo profilo; ferma restando l'inadeguatezza delle macchine a sostituire il rapporto umano con il paziente, fondamentale per non perdere l'inestimabile e irrinunciabile valore della "personalizzazione" della cura, messo molto bene in luce nel recentissimo volume di Luca Antonini e Stefano Zamagni²⁸.

Nel 2024, don Domenico Cravero, psicologo, sociologo e teologo, facendo tesoro di un'esperienza 'sul campo' a favore di persone in condizione di povertà assoluta – dimessi dal carcere, senza fissa dimora accolti in dormitori pubblici, pazienti senza legami familiari al termine di percorsi di cura e riabilitazione – pubblica un volume dal titolo *Povertà. Per una spiritualità della giusta amministrazione*, che propone una profonda e toccante riflessione a 360 gradi sul fenomeno.

È, del resto, l'anno in cui, come sopra ricordato, in ambito giuridico, Francesca Nugnes ha pubblicato l'interessante monografia su *Povertà abitativa e Costituzione*. L'A. evidenzia che le varie crisi -finanziaria, migratoria, pandemica, energetica- cui si aggiungono le guerre dimenticate e quelle più recenti, sempre presenti nelle cronache quotidiane, sono tutte riconducibili, in ultima analisi, al rapporto predatorio che l'uomo ha con lo spazio in cui vive, con l'ambiente, il territorio e con il suo prossimo. Le ondate migratorie sono giustamente individuate come una manifestazione lampante e dal fatto che esse si verificano non solo "verso il", ma anche "dal" nostro Paese, l'A. ricava che pure in Italia si ha difficoltà a disporre dello spazio adeguato a una vita dignitosa. Lo studio si concentra perciò su quella che viene definita "povertà abitativa", illustrando che essa è caratterizzata da diverse forme e gravità di disagio, dal sovraffollamento al costo di accesso e manutenzione della casa, dall'abitare in alloggi situati in quartieri non adeguatamente serviti all'abitare occupando abusivamente un alloggio, fino all'abitare in alloggi strutturalmente inadeguati e alle forme estreme di completa deprivazione di una dimora; e comprende anche le condizioni di "rischio abitativo", in cui il disagio non si è ancora concretizzato ma ha alte probabilità di farlo. Il fenomeno, nelle dimensioni rivelate dalle cifre risultanti dalle varie analisi, è qualificato "tanto vasto e pervasivo quanto inammissibile in uno Stato democratico (art. 1 Cost.) fondato sui principi di sviluppo della persona, di solidarietà e di eguaglianza (artt. 2 e 3 Cost.)".

²⁸ L. ANTONINI, S. ZAMAGNI, *Pensare la sanità. Terapie per la sanità malata*, Roma 2025.

4. Conclusioni

Per concludere, da ultimo, ma tutt'altro che ultimo, merita richiamare il volume di Virginio Colmegna e Gustavo Zagrebelsky su *“La Costituzione dei poveri”*, che, come annuncia la curatrice (Daniela Padoan) risponde a un progetto *“in bilico tra Costituzione e Vangelo”* ed è frutto di *“un dialogo inatteso, felicemente insurrezionale, venato di umorismo e di speranza, tra due voci straordinarie che hanno vissuti il Novecento, i suoi precipizi e i suoi ideali”*. I dialoganti -il noto giurista Presidente emerito della Corte costituzionale e il sacerdote che ha dedicato la vita a migranti e persone senza fissa dimora- riflettono su una possibile alleanza tra laici e credenti attorno alla questione della funzione della giustizia e all'essenza e al ruolo della Costituzione: il patto tra governanti e governati è davvero diretto alla protezione dei più fragili o offre maggiore riparo ai potenti? È un testo di speranza, che affronta temi fondamentali come si evince già dai titoli dei capitoli: si parla, tra l'altro, di dignità, di beneficenza, di migrazione, di accoglienza, di formazione, di salute, di cura e di comunità, di carcere, di guerra, pace e rivoluzione. E si conclude sottolineando che *“possiamo agire per creare le condizioni perché il futuro si orienti in un modo oppure in un altro”* (GZ) e che *“ci vuole una rivoluzione culturale, che abbia il gusto della pace, per evitare che le parole siano intrise di violenza”* (VC). Un obiettivo che, aggiungo, tutte e tutti noi, ciascuno con le sue possibilità, ma con il massimo impegno e con la massima coesione e collaborazione, dobbiamo concorrere a realizzare.

È un invito importante, che rivolgo soprattutto ai nostri giovani, che, come ho sempre detto ai miei studenti il primo giorno di lezione, hanno in mano le redini del futuro e non devono rassegnarsi a subire la regressione dei valori, ma devono reagire alle negatività per costruire un sistema migliore.

SAGGI

Marco Ruotolo

LE POVERTÀ. DAL POTERE AI BISOGNI DEI FRAGILI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le povertà. Qualche notazione introduttiva. – 3. La parabola zoologica keynesiana e l'esortazione *Evangelii Gaudium*

1. *Premessa*

Il fascicolo n. 1/2026 ospita le relazioni e gli interventi del primo Seminario di *Diritto e Società*, dedicato al tema “*Le povertà*”.

È l'esito, almeno parzialmente, di un invito a intervenire – o, come piace dire, di una *call* – che ha avuto una risposta straordinaria. Sono pervenute, infatti, trenta domande e ventisei proposte sono risultate davvero interessanti. Ne abbiamo dovute selezionare soltanto alcune, tenendo conto, oltre che della qualità degli *abstract*, delle tematiche indicate, che meglio sarebbero andate a integrare le relazioni di base, affidate alle Professoresse Corazza e Granaglia e al Professor Mattarella, cui si è aggiunto il prezioso contributo del Prof. Luca Antonini. Nella selezione abbiamo voluto anche “premiare” una studentessa che ha presentato la sua proposta, non solo per la qualità di essa ma anche per la sua provenienza, segno di un'attenzione per la nostra Rivista che va dagli studenti ai professori ordinari.

Prima di proporre qualche breve riflessione sul tema, sono doverosi e sentiti alcuni ringraziamenti: all'Ateneo Roma Tre, in particolare al Dipartimento di Giurisprudenza che ha contribuito alla promozione dell'iniziativa, ai relatori e agli interventori, all'Editoriale Scientifica che supporta con entusiasmo la nostra Rivista, al Comitato di direzione e alla redazione di *Diritto e Società*.

È per me un vero onore ricoprire il ruolo di Direttore della Rivista e non posso che ribadire il ringraziamento al Comitato di direzione, che

mi ha voluto dare fiducia: a Giuseppe Caia, Marta Cartabia, Antonio D'Atena, Guido Greco, Franco Modugno, Giuseppe Morbidelli e, in modo particolare, a Maria Alessandra Sandulli, alla quale è stato affidato il compito di presiedere e coordinare il nostro Seminario.

2. *Le povertà. Qualche notazione introduttiva*

Vengo al tema, che ho cominciato a studiare quindici anni fa per la partecipazione ad un Seminario del Gruppo San Martino¹, avendo poi diverse occasioni per tornarvi, anche con l'assai gradita partecipazione ad un Colloquio internazionale di Letteratura italiana svolto a Napoli nel 2015 e dedicato all'argomento².

Se si guarda a quelle che sono le priorità delineate nella nostra Costituzione per l'azione dei pubblici poteri è difficile negare che, per essi, la lotta alle povertà sia un vero e proprio dovere. Non è un caso che nelle relazioni e negli interventi del nostro Seminario ci si concentri sui principali luoghi di realizzazione del principio di eguaglianza che sono, di riflesso, anche i luoghi ove è più forte il rischio della creazione o del con-

¹ La relazione fu pubblicata con il titolo *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Diritto pubblico*, fasc. 2/2011, 91 ss., e poi, con modifiche, in M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli 2012, cap. III. Tra i lavori successivi di taglio giuspubblicistico si vedano: B. G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, fasc. 2/2012, 359 ss.; C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino 2013; V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *Ius existantiae e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018, 122 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio AIC*, n. 1-2/2019, 27 ss.; R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Napoli 2020; C. DRAGO, *Lotta alla povertà e all'esclusione sociale: una questione di dignità? Il panorama europeo*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta online*, 14 maggio 2020, 1 ss.; C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli 2021; nonché, con riguardo a profilo specifico, F. NUGNES, *Povertà abitativa e Costituzione*, Torino 2024. Tra i lavori più risalenti mi limito a richiamare: E. BALOCCHI, *La qualificazione di povertà nel diritto amministrativo*, Milano 1967; F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano 2004; V. CERULLI IRELLI, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 4/2005, 57 ss.; E. ROSSI, P. MASALA, *Lotta alla povertà: le politiche pubbliche per la tutela dei diritti della persona*, in W. RINALDI (a cura di), *Giustizia povertà. Universalismo dei diritti, formazione delle capacità*, Bologna 2008, 28 ss.

² M. RUOTOLO, *Povertà e diritto*, in S. ZOPPI GARAMPI (a cura di), *Povertà*, Atti del sesto Colloquio internazionale di Letteratura italiana, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Napoli 27-29 maggio 2015, Roma 2020, 45 ss.

solidamento delle diseguaglianze: scuola, sanità, previdenza, assistenza³. Le politiche sociali non esauriscono il loro raggio di azione in tali sedi, ma è evidente che questi siano gli ambiti nei quali il legislatore meno potrebbe (o, meglio, meno dovrebbe) ritrarsi nella concreta garanzia dei diritti. Sappiamo che le esigenze di bilancio incidono sul grado di soddisfacimento dei diritti (specie sociali) e che le stesse trovano oggi un più solido fondamento nell'art. 81 Cost. per come revisionato nel 2012, ma siamo al tempo stesso certi, e confortati dalla giurisprudenza costituzionale, che le esigenze finanziarie non possono determinare il completo sacrificio dei diritti; anzi, rispetto ad alcune situazioni, quelle nelle quali vengono in gioco i bisogni essenziali, non ne possono giustificare nemmeno una minima compressione⁴.

Resta, tuttavia, la grande questione della scelta dei mezzi per raggiungere i fini e la realistica considerazione, che si deve a Leopoldo Elia, per cui «se i mezzi sono impropri gli obiettivi diventano inconsistenti»⁵.

Le relazioni, ora trasformate in saggi, si soffermeranno anche su questi aspetti, per contribuire ad individuare quali siano i bisogni essenziali della persona e a comprendere in che modo, oggi, possa parlarsi di povertà.

Abbiamo voluto declinare il termine al plurale e non è stata una scelta casuale. Viene dalla consapevolezza che povero non sia più soltanto chi non abbia mezzi di sussistenza. Povertà non è più solo questione di assenza di possesso o di proprietà sui beni, perché questi ultimi non sono più garanzia di ricchezza. Sono stato e resto affascinato dagli studi di Giovanni Tarello e di Paolo Grossi sulla polemica tra il clero secolare e gli ordini mendicanti sviluppatasi alla metà del Duecento nell'università parigina⁶. Fu una polemica tutta legata alla qualificazione giuridica del rapporto con i beni, alla distinzione tra possesso e *usus simplex* o *simplex*

³ Si veda, in particolare, L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2013.

⁴ Come si legge nella sent. n. 275 del 2016 della Corte costituzionale, «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione».

⁵ L. ELIA, *Si può rinunciare allo "Stato sociale"?*, in R. ARTONI, E. BETTINELLI (a cura di), *Povertà e Stato*, Roma 1987, 118.

⁶ G. TARELLO, *Profili giuridici della povertà nel francescanesimo prima di Ockham*, in *Scritti in memoria di Antonio Falchi*, Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Genova, n. 1/1964, 338 ss.; P. GROSSI, *Usus facti. La nozione della proprietà nella inaugurazione dell'età nuova*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 1/1972, 287 ss.

usus facti. Ne suggerisco la lettura a chi voglia affrontare i nostri temi con consapevolezza storica, ma non posso far a meno di rilevare che da quella riflessione, oggi, non possiamo trarre altro che l'assenza di *dominium* è condizione sufficiente, ancorché non necessaria, per aversi povertà. Non più di questo, anzitutto perché la povertà è ormai condizione in prevalenza subita, non frutto di una scelta autonoma. Quella che allora era questione di fede e di principio, riguardante la “mitica” della povertà, è oggi questione prevalentemente “materiale”, che pone al centro il tema del “riscatto” dalla povertà.

Povero è, in una prima ampia accezione, chi si trova nell'impossibilità di usare i beni essenziali per la vita. È una condizione di fatto, che interessa pure chi qualcosa ha, ma non riesce ad usarla. Dal contadino che ha il pezzo di terra ma non i mezzi economici per sfruttarla al lavoratore che ha una bassa remunerazione o un'occupazione instabile che non gli consente il soddisfacimento dei bisogni essenziali nel medio-lungo periodo.

Si parla di “incapacitazione”, di una condizione esistenziale di impotenza che è legata a una pluralità di fattori, non traducibile esclusivamente nello stato di estrema indigenza.

Gli indici di povertà (assoluta, relativa, quasi povertà) impiegati dall'ISTAT riflettono questa esigenza e restituiscono un quadro molto preoccupante per l'Italia. Con riferimento alle famiglie, la povertà relativa (legata alla capacità di spese per consumi) è al 10,9% e quella assoluta (legata all'incapacità di acquistare beni e servizi essenziali per la sussistenza) è all'8,4%; la quasi povertà, riferita alle famiglie con spesa per consumi molto prossima alla linea di povertà, supera l'8%⁷.

Quanto può ampliarsi questo dato se si comprendono le situazioni di esclusione sociale che interessano le persone prive dei fondamentali strumenti (specie culturali) che consentono l'inserimento in un dato contesto sociale? Andrebbe peraltro considerata – ed emerge dai contributi presentati nel nostro Seminario – la stretta relazione tra povertà economica e povertà educativa, ribadendo – come si ricava dai rapporti ISTAT e dagli studi della Prof.ssa Granaglia – quanto l'origine sociale condizioni le opportunità dei singoli, con ripercussioni già a livello scolastico e poi universitario e professionale, creando o consolidando diseguaglianze da combattere non soltanto sul versante redistributivo, ma anche con interventi che assicurino una reale premialità in favore dei giovani “svantag-

⁷ I dati si riferiscono alle rilevazioni ISTAT pubblicate nell'ottobre 2025.

giati”⁸. Al dato, in sé sconcertante, sul rischio di povertà o di esclusione sociale degli under 18, che arriva al 26,7% con crescita al 43,6% al Sud e nelle Isole, si accompagna l’allarmante riscontro per cui più della metà (il 51,8%) dei minori con genitori che hanno al massimo la licenza di scuola secondaria inferiore è a rischio di povertà o di esclusione sociale, percentuale che significativamente scende al 10% se hanno almeno un genitore laureato.

Seguendo Sen e la sua elaborazione sulla libertà “sostanziale”, intesa come libertà di vivere il tipo di vita di cui, a ragion veduta, il singolo dà valore⁹, dovremmo adottare un indicatore multidimensionale, tener conto degli elementi di deprivazione materiale e dell’intensità lavorativa, selezionando quelle situazioni di fragilità sociale che non necessariamente si traducano nei termini statistici della povertà relativa: precarietà e saltuarietà del lavoro, basso tasso d’istruzione, crescita dei tassi di indebitamento, disgregazione delle relazioni sociali, ecc.

E qui si viene a un punto davvero rilevante, su cui il Prof. Mattarella si intrattenne nel già richiamato Seminario del Gruppo San Martino: l’accertamento e la misurazione della povertà e le sue conseguenze dal punto di vista giuridico. Si tratta da un lato di fronteggiare specifiche situazioni di bisogno (il contrasto alla povertà individuale) e dall’altro di rimuovere le disuguaglianze di gruppi o di collettività¹⁰.

Senza invadere il campo di indagine affidato al Prof. Mattarella, a me preme sottolineare, in questa introduzione, la centralità per il nostro discorso del principio di eguaglianza sostanziale, che poi trova molteplici specificazioni nel testo costituzionale, specie per i luoghi che prima richiamavo. A me preme sottolineare l’importanza del discorso sui diritti sociali, che impone ai poteri pubblici la predisposizione di strumenti organizzativi adeguati al raggiungimento degli obiettivi, ma al tempo stesso la centralità dell’adempimento dei doveri di solidarietà imposti dall’art. 2, primo fra tutti il dovere tributario specificato nell’art. 53.

Sono convinto che, anche sul piano della teoria liberale, la lotta alle povertà sia da considerare un dovere prioritario dei pubblici poteri, che

⁸ Si veda E. GRANAGLIA, *Uguaglianza di opportunità. Sì, ma quale?*, Roma-Bari 2022.

⁹ A.K. SEN, *Lo sviluppo è libertà: perché non c’è crescita senza democrazia*, Milano 2000, 93.

¹⁰ B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, cit., 359 ss. Sul tema della misurazione del fenomeno della povertà nelle sue varie dimensioni sono fondamentali gli studi, condotti in prospettiva sociologica, di Enrica MORLICCHIO, tra i quali il noto *Sociologia della povertà*, Bologna 2012 (vi è anche una seconda edizione del 2020).

si possa e si debba parlare di un vero e proprio «diritto di libertà dalla povertà», come ha scritto Susanna Pozzolo¹¹.

È tema sul quale la straordinaria convergenza tra idealità diverse realizzata in Assemblea costituente potrebbe e dovrebbe trovare rinnovata linfa, cercando di tenere insieme l'esigenza di redistribuzione della ricchezza con quella di un'equa distribuzione dei sacrifici, per provare ad assicurare l'eguaglianza delle situazioni, malgrado la diversità delle fortune, come scrisse Leopoldo Elia rifacendosi a una nota considerazione di Ripert¹².

3. *La parabola zoologica keynesiana e l'esortazione Evangelii Gaudium*

Non trovo, allora, modo migliore per chiudere questa mia breve introduzione che richiamare la parabola zoologica keynesiana, arricchendola con il più recente riferimento all'esortazione apostolica *Evangelii Gaudium*.

«Se lo scopo della vita è quello di cogliere le foglie dagli alberi fino alla massima altezza possibile, il modo più facile di raggiungere questo scopo è di lasciare che le giraffe dal collo più lungo facciano morire di fame quelle dal collo più corto». Ma, se «abbiamo a cuore il benessere delle giraffe, non dobbiamo trascurare le sofferenze di quelle dal collo più corto, che sono affamate, né le dolci foglie che cadono a terra e che vengono calpestate nella lotta, né la supernutrizione delle giraffe dal collo lungo, né il cattivo aspetto di ansietà e voracità combattiva che copre i miti visi del gruppo»¹³.

Non possiamo lasciare le giraffe a sé stesse, non possiamo appiattirci sulla cultura salvifica del mercato, confidare nelle sue «forze cieche» e nella sua «mano invisibile». Come ha scritto Papa Francesco nella richiamata esortazione apostolica, «la crescita in equità esige qualcosa di più della crescita economica, benché la presupponga, richiede decisioni, programmi, meccanismi e processi specificamente orientati a una migliore distribuzione delle entrate, alla creazione di opportunità di lavoro, a una promozione integrale dei poveri che superi il mero assistenzia-

¹¹ S. POZZOLO, *La libertà dalla povertà come diritto fondamentale*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2004, 497.

¹² L. ELIA, *Si può rinunciare allo "Stato sociale"?*, cit., 112.

¹³ J.M. KEYNES, *La fine del laissez-faire* (1926), § 3, ora pubblicato nel volume *La fine del «Laissez-faire» e altri scritti*, con introduzione di G. Lunghini, Torino 1991.

lismo»¹⁴. Non si tratta di un invito verso un «populismo irresponsabile», quanto piuttosto di una dichiarata esortazione affinché l'economia non faccia più ricorso a «rimedi che sono un nuovo veleno, come quando si pretende di aumentare la redditività riducendo il mercato del lavoro e creando in tal modo nuovi esclusi».

Come emerge magistralmente dalla lettura di un recente dialogo tra don Virginio Colmegna e Gustavo Zagrebelsky, non credo che la consonanza tra il messaggio del Vangelo e quello della Costituzione debba sorprendere. È la comune «visione di centralità della persona più fragile», determinata dall'attenzione alle povertà e alle diseguaglianze, che ci riporta al Vangelo e al tempo stesso alla Costituzione¹⁵. Zagrebelsky direbbe che questa assunzione di consapevolezza implica un «rovesciamento di prospettiva»: dal potere ai bisogni dei deboli, dei fragili¹⁶, di coloro che Papa Francesco definiva i «resti». Sono le buone ragioni che dovrebbero indurci, anche laicamente, a prendere sul serio quell'esortazione, ponendola a fondamento di una concreta lotta alle povertà, condotta dai poteri pubblici e sostenuta da una coscienza sociale che sappia, finalmente, comprenderne l'importanza.

¹⁴ PAPA FRANCESCO, *Esortazione apostolica Evangelii Gaudium del Santo Padre Francesco ai Vescovi, ai Presbiteri e ai Diaconi, alle persone consacrate e ai fedeli laici sull'annuncio del Vangelo nel mondo attuale*, 24 novembre 2013, 202-4, disponibile in w2.vatican.va.

¹⁵ V. COLMEGNA, G. ZAGREBELSKY, *La Costituzione dei poveri*, a cura di D. Padoan, Roma 2025, 36.

¹⁶ *Ibidem*.

LE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ E L'EUROPA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La povertà nell'Unione. – 3. Il ruolo dell'Unione europea.

1. *Premessa*

Nell'Unione europea il contrasto della povertà è oggi una responsabilità principalmente nazionale. In Italia, ad esempio, come ricorda Ruotolo nell'Introduzione a questo volume, la Costituzione affida alla Repubblica il dovere di combattere la povertà. Ciò nondimeno, l'Unione europea potrebbe – e, a mio avviso, dovrebbe – offrire un contributo importante, considerata l'ampiezza della povertà ancora presente nell'Unione.

L'analisi si concentra sulla povertà monetaria, quando la povertà è multidimensionale. Da un lato, ragioni di spazio impongono di limitare le dimensioni considerate. Da un altro lato, tra le diverse forme di povertà, la povertà legata al reddito è probabilmente la più controversa nel dibattito pubblico. Rispetto alle povertà educative o sanitarie, infatti, è difficile sostenere il non intervento. Rispetto alla povertà monetaria, invece, è ancora diffusa l'idea che essa non costituisca un vero problema, poiché sarebbe sufficiente lavorare per evitarla – nonostante il fatto che il lavoro, sempre più spesso, abbia cessato di proteggere dalla povertà. Da ultimo, la povertà monetaria risulta fortemente correlata alle altre forme di povertà. Contrastarla contribuisce anche ad attaccare queste ultime. Ad esempio, rafforza la capacità di aspirare, di progettare e di attivarsi. E, comunque, tutti i sistemi di reddito minimo, strumenti essenziali al contrasto delle povertà monetarie, contemplano l'affiancamento a politiche dei servizi e di attivazione al lavoro (che riguardano anche le altre povertà).

2. *La povertà nell'Unione europea*

Secondo gli ultimi dati Eurostat, nel 2024, nell'Unione europea le persone a rischio di povertà (Arop) erano circa 72 milioni, il 16,2% della popolazione. Si considera a rischio di povertà chi ha un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% del reddito mediano. Il reddito disponibile considera sia i trasferimenti monetari sia le imposte. I 72 milioni di poveri sono, pertanto, persone che sono tali dopo i trasferimenti, inclusi i trasferimenti che dovrebbero contrastare la povertà. L'equivalenza si ottiene dividendo il reddito detenuto per le scale di equivalenza: l'obiettivo è tenere conto delle diverse composizioni del nucleo familiare. 1000 euro, ad esempio, non hanno lo stesso potere d'acquisto per una persona sola e per una famiglia di 5 persone.

Al rischio di povertà Eurostat aggiunge poi quello di esclusione sociale, a sua volta definita in base all'essere in condizioni di grave deprivazione materiale (non potere accedere ad almeno 7 condizioni su 13 ritenute indispensabili, come riscaldarsi, avere pasti regolari, fare almeno una settimana di vacanza all'anno...) oppure al vivere in famiglie con bassa intensità lavorativa (le persone lavorano meno del 20 del tempo di lavoro potenziale reddito). L'esito è l'indicatore Arope, che include chi è a rischio di povertà e chi di esclusione. Da notare che tale indicatore conta un'unica volta le persone, non importa se si trovano in più di una delle dimensioni di svantaggio (ad esempio, anche se si è sia poveri sia deprivati, si è contati una volta sola). Sempre nel 2024, erano a rischio di povertà o esclusione sociale circa 93 milioni di persone, una persona su cinque.

All'interno di questo quadro complessivo, l'eterogeneità fra paesi (e fra aree dei paesi stessi) è elevata. Ad esempio, l'incidenza della povertà monetaria è poco superiore all'11% in Belgio, mentre in Italia raggiunge il 18,9%; analogamente, il rischio di povertà o esclusione sociale è pari, nei due paesi, rispettivamente al 18,3% e al 25,3%. Inoltre, entrambi gli indicatori, Arop e Arope, hanno diversi limiti. L'indicatore di povertà monetaria è relativo: dipende da quanto hanno gli altri e, dunque, non ci dice nulla sulla capacità di un individuo di soddisfare i bisogni fondamentali. Se la gran parte degli individui avesse poco, potrebbero risultare non povere persone che non sono in grado di soddisfare bisogni fondamentali. Gli indicatori di deprivazione utilizzati, dal canto loro, selezionano condizioni molto parziali di svantaggio¹.

¹ Per un'analisi più approfondita dei limiti dei diversi indicatori, vedasi E. GRANAGLIA, *Reddito di base*, Roma 2023.

Ciò riconosciuto, l'evidenza è innegabile. Nell'Unione, i poveri sono tanti, con buona pace degli obiettivi della Strategia europea 2020 – ridurre di 20 milioni i soggetti poveri o a rischio di esclusione sociale –, che sono stati i largamente disattesi, e della Strategia 2030. Secondo quest'ultima, la riduzione dovrebbe riguardare 15 milioni di persone entro il 2030 di cui almeno 5 milioni di minori, ma siamo ancora lontani dall'obiettivo².

Contribuiscono a questo esito i limiti esistenti nelle politiche di sostegno al reddito. La quota di individui poveri che beneficia di un reddito minimo è, nell'Unione, al meglio, di poco superiore al 60% e registra un valore minimo addirittura del 5%³. Diverse sono le cause. Tutti i paesi adottano definizioni “amministrative” di povertà⁴, basate su soglie inferiori a quelle utilizzate in sede Eurostat, frutto di compromessi contingenti fra le scelte compiute in passato, i vincoli di bilancio e gli atteggiamenti verso la povertà prevalenti nei diversi paesi. Nella stragrande parte dei casi, aggiungono vincoli patrimoniali e comportamentali, che limitano ulteriormente l'accesso, a differenza delle soglie Eurostat basate unicamente sul reddito. Vi sono poi diverse barriere all'accesso. Alcuni poveri neppure hanno l'informazione sui sussidi disponibili. Altri hanno l'informazione, ma il processo per fare domanda è troppo complesso. Per altri ancora si pone il senso di stigma connesso all'auto-rivelarsi come poveri, il quale è tanto maggiore quanto più le politiche considerano i poveri come soggetti, non meritevoli, di seconda classe.

La situazione non migliora se si considerano altri strumenti di sostegno al reddito, quali le assicurazioni sociali, *in primis*, le indennità di disoccupazione e i sussidi per i figli, che potrebbero compensare i limiti dei redditi minimi. L'evidenza empirica, infatti, non mette in luce alcuna relazione sistematica tra limitatezza del reddito minimo e maggiore generosità della sicurezza sociale. Al contrario, una larga parte dei poveri non risulta coperta da nessuno dei due regimi: tra il 20% e quasi il 90% degli individui poveri prima di qualsiasi trasferimento non beneficia né dell'assicurazione sociale né del reddito minimo. In questo gruppo, sono

² Vedasi S. AKARÇEŞME, A. ARANGUIZ, A. LEMMENS, B. CANTILLON, *Reaching the European 2030 Poverty Target: The Imperative to Balance the Eu Social Agenda*, *European Journal of Social Security*, fasc. 26/3/2024, 347-368.

³ A. NARDO, I. MARX, S. MARCHAL, *Safety net or sieve: Do Europe's minimum income schemes reach the poor?*, *European Journal of Social Policy*, fasc. 0/0/2025, 1-16.

⁴ Sulla nozione di definizione amministrativa di povertà e sulla presenza di tale definizione nei paesi dell'Unione, vedasi M. APREA, G. GALLO, M. RAITANO, *Monetary poverty and adequacy of minimum income schemes in seven major EU countries: What linkages?*, *Stato e Mercato*, fasc. 3/2022, 409-443.

sovrarappresentate le persone con basso livello di istruzione, coloro che svolgono lavori atipici – soprattutto i giovani – e, in misura minore, i cittadini stranieri e i nuclei monogenitoriali⁵.

3. *Il ruolo dell'Unione*

Come indicato nella premessa, il contrasto della povertà è oggi una responsabilità eminentemente nazionale. Alcuni paesi sono più impegnati. Altri lo sono meno.

Ad esempio, seppure alcuni cambiamenti siano oggi in discussione, la Germania ha, dal primo gennaio del 2023, uno schema molto generoso di reddito minimo. Per i primi 12 mesi possono accedervi anche coloro che, oltre alla casa di proprietà, hanno un patrimonio fino a 40.000 euro per una persona sola (ciascuno degli altri componenti può avere fino a 15.000 euro di risparmi). La ragione è non chiedere alle persone prive di reddito di usare tutti i loro risparmi prima di potere accedere a un aiuto, così evitando di contribuire all'insorgenza della povertà. Dopo i primi 12 mesi, il tetto scende per tutti a 15.000 euro. L'importo del trasferimento è 563 euro per chi abita da solo; 506 euro per partner coabitante; da 357 a 471 euro a seconda dell'età dei figli. Poco peso viene pertanto dato alle economie di scala familiari, così attenuando l'aspetto familistico del trasferimento. La condizionalità è altresì limitata: molto peso è attribuito alla formazione, alla qualificazione professionale e al *coaching* (prevedendo anche la possibilità di trasferimenti monetari addizionali se utili all'attivazione). L'obbligo all'accettazione di un'offerta di lavoro è associato ad un vincolo di "ragionevolezza" e le responsabilità di cura sono prese in considerazione. Le sanzioni sono, all'inizio, limitate ed è previsto un periodo di sei mesi in cui si dà fiducia ai beneficiari non decurtando il reddito pure in presenza di comportamenti inadempienti. Le sanzioni possono altresì essere cancellate qualora si dimostri credibilmente di volere rimediare e tutti hanno la possibilità di spiegare le ragioni dell'inadempienza. Le sanzioni sono ancora meno rigide per i giovani. In breve, l'obiettivo è instaurare un rapporto di fiducia.

In Svezia, la defamilizzazione è ancora più pronunciata. Giovani maggiorenni che vivono coi genitori, se non sono studenti, possono fare

⁵ Su questi dati, vedasi di nuovo A. NARDO, I. MARX, S. MARCHAL, *op. cit.*

un nucleo a sé. Possono cioè accedere al reddito minimo come singoli e i loro eventuali redditi non si cumulano con quelli dei genitori.

In Italia, invece, siamo addirittura tornati ad essere privi di un reddito minimo. L'Assegno di inclusione è un trasferimento categoriale limitato ai nuclei familiari che includono almeno una persona in una di queste condizioni: minorenni, con disabilità, con almeno 60 anni di età, o in condizione di svantaggio e inserita in un programma di cura e assistenza dei servizi sociosanitari territoriali certificato dalla pubblica amministrazione. Il supporto formazione lavoro è accessibile sì anche a chi non si trovi in queste condizioni, ma ha una durata limitata e non è rinnovabile (all'inizio durava un anno, adesso due anni) ed è associato, almeno formalmente, a una condizionalità assai stringente⁶.

Nonostante la preminenza delle responsabilità nazionali, l'Unione europea ha un ruolo importante da giocare. La direzione auspicabile è quella di una trasformazione dell'Unione in Unione sociale, vale a dire in un assetto multilivello, dove il livello dell'Unione sostiene i livelli nazionali e sub-nazionali nel perseguimento degli obiettivi sociali condivisi. Saremmo, dunque, ben lontani da un "superstato europeo", teso a imporre un unico welfare europeo. La prospettiva è federale: vi sono alcuni obiettivi condivisi e i diversi livelli di governo, sfruttando le complementarità istituzionali, cooperano nella loro realizzazione, nel nostro caso, il contrasto della povertà⁷.

Riprendendo la letteratura sul federalismo, Dahl e Tufte⁸ già più di mezzo secolo fa misero a fuoco le ragioni di un tale assetto. Nelle loro parole (traduzione mia, p. 135), i teorici della democrazia, con alcune eccezioni degne di nota, hanno trascurato il problema della democratizzazione del sistema politico, che consiste in un insieme di unità interattive che vanno dalle piccole associazioni primarie in cui la democrazia diretta è teoricamente possibile, alle entità più grandi in cui il ruolo diretto dei cittadini è impossibile... Dobbiamo imparare a concepire la democrazia come un insieme di sistemi politici interconnessi. Il problema ... centrale non è più quello di trovare soluzioni come il principio di maggioranza

⁶ Per una analisi comparata dei diversi regimi di reddito minimo nell'Unione, rimando a E. GRANAGLIA, *op. cit.*

⁷ Sul concetto di unione sociale, vedasi F. VANDENBROUCKE, *A European Social Union: A Political Necessity and An Urgent Research Programme*, *Progressive Economy Journal*, fasc 1/2013, 45-4 e A. HEMERIJCK, *Changing Welfare States*, Oxford 2013.

⁸ R. DAHL, E. TUFTE, *Size and Democracy*, Stanford 1973.

per convivere con unità sovrane, ma quello di trovare regole sostenibili tra unità diverse, nessuna delle quali è sovrana.

La questione, dunque, è quella di combinare ambiti decisionali più piccoli, vicini alle domande collettive cui rispondere e in grado di coinvolgere direttamente le diverse risorse locali, con ambiti nazionali, rispetto ai quali il senso di appartenenza/comunanza quale luogo di soddisfazione dei diritti sociali resta forte e, infine, con ambiti sovranazionali, alla luce delle interdipendenze e del sostegno che tale ambito può dare ai livelli inferiori. La presenza di più livelli di governo permette anche controlli reciproci, pesi e contrappesi: se un livello non osserva le norme condivise, l'altro può intervenire.

Focalizzandoci sul livello europeo, l'Unione già ha l'obiettivo del contrasto della povertà nelle sue carte fondamentali. L'eradicazione dell'esclusione sociale è al cuore del Trattato di Amsterdam del 1997 e di quello di Lisbona del 2007. La Carta sociale del 1999 e la Carta dei diritti fondamentali del 2000 (divenuta poi vincolante nel 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona), dal canto loro, riconoscono specificamente il diritto alla protezione contro la povertà, mentre il Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017 aggiunge, nel Capo 3, principio 14, che "chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi".

Le innovazioni riguardano, pertanto, le modalità di intervento. Innanzitutto, riproporrei l'introduzione di una direttiva, dunque, di norme vincolanti al posto dell'attuale Raccomandazione, che rappresenta solo una norma di *soft law*. Se abbiamo tutti condiviso i Trattati e gli altri documenti sopra citati, perché non utilizzare l'Unione per garantire che i governi dei paesi membri facciano la loro parte legandosi le mani ai fini della realizzazione di un obiettivo condiviso? Non si tratta di imporre prescrizioni specifiche, la cui definizione va lasciata ai singoli stati membri. Si tratta di imporre alcune regole generali in coerenza con gli obiettivi condivisi tese a pungolare le responsabilità nazionali: *in primis*, obbligo a uno strumento universale – diversamente dagli interventi categoriali quali quelli esistenti nel nostro paese –; dignità sociale come vincolo a qualsiasi forma di condizionalità comportamentale; misure di contrasto agli ostacoli all'accesso; attenzione alla voce dei poveri nel disegno del trasferimento monetario e nelle politiche associate dei servizi e di attivazione al lavoro.

Anche qualora una Direttiva sul reddito minimo fosse oggi impropo-

nibile – la crescita dei governi sovranisti rappresenta un ostacolo non di poco conto -, l'Unione può ancora fare molto. Può 1) rafforzare il sostegno ai paesi membri nell'attuazione della Raccomandazione sul reddito minimo oggi esistente (dallo scambio di conoscenze all'offerta di linee guida); 2) ricercare indicatori di povertà più appropriati degli attuali: *in primis*, esplorare la costruzione di *budget* di riferimento, che permettono di tenere conto della possibilità effettiva di acquistare i beni essenziali; 3) recuperare comunque gli elementi di partecipazione sopra menzionati con riferimento alla direttiva; 4) contro la voracità della spesa per la difesa, salvaguardare, nel prossimo Quadro finanziario pluriennale, i fondi europei oggi diretti al contrasto della povertà, e potenziare la copertura dei nuovi rischi di povertà associati alla transizione ambientale e a quella digitale; 5) fare leva sulla condizionalità e sulla addizionalità strategica nella elargizione dei finanziamenti in modo da puntolare i livelli sub-europei; 6) rafforzare la dimensione sociale del semestre europeo e introdurre una procedura per gli squilibri sociali, che si affianchi, con pari importanza, alla procedura per gli squilibri macroeconomici⁹.

La povertà poi è esito anche di un'economia che produce cattivi lavori, come discute Corazza in questo volume. Basse remunerazioni e lavoro precario non solo aumentano i rischi di povertà. Ostacolano pure la realizzazione di un reddito minimo dignitoso: appare difficile proteggere dalla povertà quando chi lavora ha remunerazioni che si avvicinano alla soglia di povertà e comunque deve prendere un po' di più di chi non lavora¹⁰. Anche su questo fronte, il contributo dell'Unione è evidente insieme al contributo sul piano fiscale. Un'unione sociale che funga da sostegno ai livelli sub-europei non dovrebbe permettersi paradisi fiscali e concorrenza fiscale dannosa (pur con tutte le difficoltà di definire tale fenomeno).

L'insieme delle indicazioni offerte va evidentemente precisato. Il ruolo che l'Unione europea può avere nelle politiche contro la povertà dovrebbe, però, essere chiaro. A margine sottolineo come la prospettiva delineata di Unione sociale contempi una visione ben definita di sussidiarietà. Come ben ricordò Rescigno¹¹, affermare che un'entità superiore

⁹ In questa prospettiva, vedasi, ad esempio, EAPN, *Towards the eradication of poverty* disponibile a <https://www.eapn.eu/position-paper-towards-the-eradication-of-poverty/> 2024.

¹⁰ Su questo punto vedasi B. CANTILLON, Z. PAROLIN, D. COLLADO, *A glass ceiling on poverty reduction? An empirical investigation into the structural constraints on minimum income protections*, *Journal of European Social Policy*, fasc. 2/2020, 129-143.

¹¹ Comunicazione orale.

non deve intervenire se un'entità inferiore è in grado di farlo dice ben poco. Ad esempio, i figli potrebbero ben essere capaci di assistere i genitori anziani e le donne sono in grado di badare ai figli. Se pensiamo che essere curati sia un diritto così come sia un diritto la libertà delle donne di lavorare e di condividere la cura dei figli, non vorremmo, però, affidare tutte le responsabilità di cura a figli e donne. Vorremmo, al contrario, un livello superiore costituito da una infrastruttura sociale accessibile a chi ha bisogno di cura.

La proposta delineata offre la necessaria specificazione. La protezione dalla povertà è un diritto. Non è questione di mera carità, da lasciare alla discrezionalità di chi, soggetti singoli o comunità, potrebbe aiutare. La natura di diritto obbliga gli enti pubblici a garantirne la realizzazione. Considerazioni simili valgono per la proporzionalità: quanto proposto non eccede, mi sembra, quanto necessario per raggiungere gli obiettivi.

Infine, un'ultima osservazione. La seconda Commissione von der Leyen ha di recente lanciato quella che ha definito la prima strategia contro la povertà, qualificazione peraltro non chiarissima occupandosi l'Unione di povertà da decenni.

Al momento, si è appena conclusa la consultazione pubblica e sono disponibili solo gli orientamenti generali, secondo cui (trad. mia)

la natura multidimensionale della povertà e la sua trasmissione intergenerazionale richiedono una serie di risposte che vadano oltre le politiche sociali e occupazionali. Pertanto, la Strategia anti-povertà integrerà le considerazioni sulla povertà in altri ambiti politici più rilevanti, sottolineando la coesione sociale e il superamento delle divisioni nelle società come aspetti chiave della resilienza e della crescita, e sottolineando i benefici della crescita inclusiva e degli investimenti sociali, anche in periodi di vincoli di bilancio e priorità in contrasto¹².

Dirimente sarà la specificazione. Già gli orientamenti generali segnalano, tuttavia, il rischio di una distanza non piccola da quanto contemplato dall'Unione sociale sopra prospettata.

Innanzitutto, un conto è difendere il contrasto alla povertà come questione di diritto, come nell'Unione sociale, e un altro come investimento, come sottolineato dalla nuova strategia europea: a parte la distinzione normativa, a un investimento si rinuncia quando non produttivo o meno produttivo di altri. I diritti, invece, non sono negoziabili. Gli investimenti

¹² Vedasi *First EU Anti-Poverty Strategy enters public consultation phase*, 2025 disponibile a https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/first-eu-anti-poverty-strategy-enters-public-consultation-phase-2025-07-28_en

sociali poi sono essenzialmente investimenti nelle dotazioni personali che dovrebbero favorire formazione e attivazione, non nella struttura sociale che dovrebbe offrire buoni lavori. E, comunque, il termine crescita inclusiva è del tutto indeterminato: può essere una crescita che innalza un po' i piani inferiori del mercato del lavoro oppure una crescita retta da democrazia economica, innovazione al servizio dei buoni lavori, espansione dell'economia sociale. Inoltre, nella ricerca dell'attivazione, rischia di perdersi/cadere in secondo piano la protezione offerta dal reddito minimo e dai più complessivi sussidi al reddito a favore di chi è oggi povero e ha bisogno della protezione offerta dal reddito minimo. Infine, se si accoppiano le indicazioni della strategia contro la povertà e quelle relative al Quadro Finanziario Pluriennale, si aggiunge il rischio stesso di uno svuotamento delle azioni del livello europeo. La via indicata è, infatti, quella della rinazionalizzazione delle politiche europee sulla scia di quanto è avvenuto con il PNRR. Le politiche contro la povertà diverrebbero una delle tante voci nel piano nazionale e, gli Stati membri avrebbero un ruolo dirimente nelle scelte. Si rinunciarebbe così al ruolo importante che l'Unione sociale affida al livello europeo.

Per chi crede nell'Unione sociale, occorre pertanto monitorare gli sviluppi.

Bernardo Giorgio Mattarella

POVERTÀ E POLITICHE PUBBLICHE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Una politica autonoma? – 3. Prevenzione della povertà e cura dei poveri. – 4. Attori e strumenti.

1. *Introduzione*

La condizione di povertà ha un particolare rilievo giuridico, almeno nel campo del diritto pubblico. In altri settori del diritto, questo rilievo è occasionale. Il diritto privato, in particolare, normalmente non tratta il povero in modo diverso dagli altri soggetti, ma occasionalmente lo fa, per esempio quando si tratta di valutare la responsabilità per l'inadempimento di un'obbligazione. Similmente, nel diritto penale i poveri non hanno normalmente un trattamento diverso dagli altri soggetti, ma la condizione di povertà può occasionalmente rilevare per la valutazione della responsabilità o per l'accesso alla difesa d'ufficio. Vi è, quindi, un'occasionale attenzione alla condizione di povertà del singolo.

Nel diritto pubblico, invece, la condizione di povertà è rilevante al di là delle contingenze della vita dei singoli. È una condizione che l'ordinamento tende a rimuovere, affidando a pubbliche amministrazioni compiti a ciò finalizzati.

Ci si può chiedere, però, se quella relativa al controllo della povertà sia una politica autonoma o una politica ancillare o complementare rispetto ad altre politiche, come l'ordine pubblico e la sanità. Ci si può chiedere anche se sia una politica di carattere preventivo o curativo, cioè se l'obiettivo sia di prevenire la povertà o di assistere il povero. Il presente scritto esamina questi due problemi, per poi concentrare l'attenzione sugli attori e sugli strumenti della lotta alla povertà.

2. Una politica autonoma?

Come ho già osservato, il problema della povertà emerge molto più frequentemente nel diritto pubblico che nel diritto privato, dove esso si pone solo occasionalmente. Per molto tempo, tuttavia, l'approccio del diritto pubblico non è stato molto diverso da quello del diritto privato: la povertà emergeva solo occasionalmente. Il fatto è che, fino a tempi molto recenti, l'ordinamento giuridico non si è fatto carico del problema della povertà nel suo complesso. Esso veniva affrontato quando emergeva in situazioni particolari: lo studente povero aveva diritto al sostegno agli studi, il malato povero a cure gratuite, il pensionato povero a un'integrazione della pensione. Il fine principale non era quello di combattere o attenuare la povertà, ma un fine variabile: la tutela del lavoro, della salute, della famiglia, dell'istruzione e così via. Il semplice povero, privo di ulteriori qualificazioni, difficilmente aveva una tutela¹.

La politica di lotta alla povertà, dunque, è stata a lungo accessoria ad altre politiche, come quella sanitaria e quella dell'istruzione². Non che le misure volte ad affrontare le situazioni di povertà non fossero importanti: esse erano spesso decisive per superare gravi problemi, determinati dalla condizione di povertà e potevano porre le premesse per superare quella condizione, come nel caso dell'istruzione.

In altri termini, combattere la povertà nel quadro di altre politiche pubbliche è tutt'altro che una cattiva idea e può produrre ottimi risultati. Ciò vale, in particolare, se si considerano le politiche del lavoro, che sono la miglior medicina contro la povertà³. È il caso di notare, al riguardo, che quello di prevenire la povertà attraverso il lavoro è proprio l'approccio della Costituzione⁴. In essa non si parla della povertà o dei poveri in quanto tali: si parla dei malati indigenti, degli studenti privi di mezzi, dei cittadini inabili al lavoro e privi di mezzi. La povertà, quindi, emerge come condizione rilevante per specifiche categorie di persone: la ragione è nella promessa di lavoro, che la Costituzione fa: non a caso, il diritto all'assistenza è disciplinato nel contesto della tutela dei lavoratori ed è

¹ Come messo in evidenza, per es., da S. CASSESE, *L'incompletezza del «welfare state» in Italia*, in *Politica del diritto*, n. 2/1986, 259.

² Rinvio al riguardo a B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2012, 359.

³ Al riguardo, H.P. MINSKY, *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Roma 2014.

⁴ Al riguardo, R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Napoli 2020.

espressamente riconosciuto solo al cittadino inabile al lavoro. La povertà, quindi, è un'ipotesi marginale, rispetto all'auspicata situazione di piena occupazione.

Quella promessa, ovviamente, non è stata mantenuta e la situazione reale è sempre stata caratterizzata da ampia disoccupazione. Anche il modo in cui la Costituzione è stata attuata, in questo campo, è stato per molto tempo inadeguato: vi erano varie forme di tutela per chi aveva perso il lavoro, molte meno per chi non lo aveva trovato.

È da valutare positivamente, quindi, che negli ultimi decenni si sia progressivamente affermata la tendenza alla tutela contro la povertà in quanto tale, basata sull'idea dell'affrancamento dal bisogno come contenuto del diritto di cittadinanza o come presupposto per l'esercizio dei diritti. I risultati, peraltro, sono stati inizialmente limitati, soprattutto a causa della scarsità di risorse impiegate. Ci si è resi conto ben presto che, per rimuovere la povertà, serve una quantità di risorse molto maggiore che per beneficiare singole categorie di soggetti poveri, nel quadro di altre politiche.

È a partire dal 2017 che sono state adottate misure più significative per la tutela contro la povertà in quanto tale⁵. Di queste misure darò conto nelle pagine che seguono, ma si può subito osservare che il cambio di passo risulta con evidenza dalla spesa destinata a strumenti di assistenza ai poveri: fino al 2017, venivano spesi circa 200 milioni di euro all'anno; a partire dal 2017 circa due miliardi di euro all'anno; a partire dal 2019 è stata prevista una spesa di otto miliardi all'anno; vi è stata poi una riduzione e nel 2024 sono stati spesi circa quattro miliardi e mezzo di euro⁶. A questa riduzione si sono aggiunti gli effetti dell'inflazione degli ultimi anni, che – unita al mancato adeguamento di soglie come quelle dell'Indicatore di situazione economica equivalente (Isee), hanno determinato di fatto un'ulteriore riduzione della spesa⁷.

Lo sviluppo di prestazioni a favore dei poveri in quanto tali, peraltro, non ha fatto venire meno il legame tra la lotta alla povertà e altre politiche pubbliche, in primo luogo quelle relative al lavoro. In effetti, queste pre-

⁵ Per una prospettiva storica più ampia, C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli 2021, 77 ss.; L. DE CARLO, *Il contrasto alla povertà in Italia dall'Unità al REI e al RDC*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 4/2020, 199.

⁶ Dati aggiornati sulla spesa pubblica in materia sono riportati in ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA, *La povertà in Italia: dati, riflessioni, analisi e prospettive*, <https://alleanzacontrolapoverta.it/>, 2025, 16 ss.

⁷ Al riguardo, M. LEONARDI, L. RIZZO, *Pressione invisibile*, in *Il Foglio*, 27 settembre 2025.

stazioni sono sempre state concepite come strumenti non solo di sostentamento per chi non ha un lavoro, ma anche di inserimento nel mondo del lavoro: da qui il collegamento con attività di formazione e gli obblighi imposti ai beneficiari, come quello di rispondere a offerte di lavoro.

3. *Prevenzione della povertà e cura dei poveri*

Con la precisazione appena fatta, si può dire che la tutela contro la povertà è diventata una politica autonoma⁸. Ma come viene perseguito l'obiettivo di fornire questa tutela? Si possono ipotizzare due strategie, non alternative tra loro: favorire lo sviluppo economico e la produzione di ricchezza o aiutare i poveri singolarmente. In altri termini, si può aggredire la povertà collettiva e ci si può preoccupare individualmente di ciascun povero.

Il primo approccio potrebbe essere messo in discussione. Si potrebbe dubitare del nesso tra la produzione di ricchezza e la riduzione della povertà: l'ulteriore ricchezza prodotta potrebbe concentrarsi sui soggetti già agiati, accentuando la disuguaglianza. Ciò, in effetti, è spesso successo, anche negli ultimi anni. I dati storici, tuttavia, suggeriscono che vi è sempre uno *spillover effect*: l'effetto crescita prevale sull'effetto disuguaglianza. Ne è prova la storia italiana, che ha visto una notevolissima riduzione della povertà, misurata attraverso diversi indicatori, nei periodi di maggiore crescita economica. Parimenti, si registra un aumento o un'invarianza della povertà nei periodi di scarsa crescita⁹. Si può concludere che, per combattere la povertà, è bene favorire la crescita, ma anche combattere le disuguaglianze e adottare politiche redistributive¹⁰.

Sia l'una che l'altra cosa, peraltro, sono molto difficili. Trovare le ricette giuste per favorire la crescita economica implica valutazioni controverse e decisioni tutt'altro che scontate. Altrettanto difficile è concepire e portare avanti scelte perequative e redistributive. Non meno difficile che favorire l'occupazione, realizzando l'aspirazione costituzionale, la cui

⁸ Su questo passaggio, V. CERULLI IRELLI, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Democrazia e diritto*, 4/2005, 57.

⁹ Al riguardo, G. VECCHI (a cura di), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, Bologna 2011.

¹⁰ Sul rapporto tra povertà e disuguaglianza, E. GORRIERI, *Parti uguali fra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell'Italia di oggi*, Bologna 2002; E. GRANAGLIA, *Contrastare le disuguaglianze per contrastare la povertà*, in *Il Mulino*, 1/2025, 129.

realizzazione determinerebbe la sostanziale soluzione del problema della povertà.

Decisamente più facile, almeno in termini di effetti attesi dalle singole misure, è il secondo approccio, quello dell'assistenza ai poveri, che però pone un problema finanziario e uno giuridico: il primo è quello del reperimento delle risorse, il secondo quello dell'individuazione dei beneficiari.

Le risorse finanziarie, come ho già osservato, sono state notevolmente aumentate nell'ultimo decennio. Non che prima lo Stato spendesse poco a favore dei poveri: la spesa pubblica per le politiche sociali è sempre stata in linea con quella degli altri Stati membri dell'Unione europea. Esso ha speso queste risorse, però, in modo spesso disordinato e squilibrato, selezionando male i beneficiari delle prestazioni. Dal 2017, con l'introduzione del reddito di inclusione, le risorse sono aumentate e si è prestata maggiore attenzione alla selezione dei beneficiari. Poi, come accennato, c'è stata una flessione.

Ciò ha evidenziato la difficoltà del problema giuridico, quello dell'individuazione dei beneficiari, cioè dei poveri¹¹. Occorre stabilire chi è povero, o abbastanza povero da avere diritto a determinate prestazioni.

Dal punto di vista giuridico la povertà è diversa dal suo contrario, cioè dalla ricchezza. La ricchezza deve essere soltanto misurata (per esempio, a fini tributari), mentre – per le ragioni appena indicate – la povertà deve essere misurata e anche accertata. Non esiste, quindi, la categoria giuridica dei ricchi, mentre esiste quella dei poveri, ai quali l'ordinamento assicura determinati benefici.

Esistono diversi criteri per individuarli, che normalmente si basano sulla disponibilità di denaro o altre risorse patrimoniali e sull'individuazione della soglia di povertà. Ovviamente sono criteri che si basano su una semplificazione, perché la stessa condizione economica può essere accettabile per qualcuno e insostenibile per qualcun altro. E, ovviamente, la soglia di povertà può essere individuata in vari modi. È per questo che abbiamo diverse nozioni di povertà, come la povertà relativa (valutata in rapporto alla ricchezza altrui, e quindi propria della parte meno ricca della popolazione) e quella assoluta (consistente nell'indisponibilità di determinati beni a cui si ritiene che tutti dovrebbero poter accedere per un'esistenza dignitosa). Diversa dall'una e dall'altra è la vulnerabilità, che

¹¹ Sul quale si v. già E. BALOCCHI, *La qualificazione di povertà nel diritto amministrativo*, Milano 1967.

esprime la concreta possibilità di povertà futura. Vi sono poi, per così dire, povertà speciali, come la povertà abitativa, la povertà educativa, la povertà minorile, la povertà alimentare e la povertà energetica, che esprimono particolari aspetti della condizione di disagio.

Individuata – in astratto – la soglia di povertà, occorre poi misurare – in concreto – la situazione economica del singolo, per stabilire se egli è al di sotto di quella soglia e, quindi, ha diritto a determinate prestazioni. Anche questa operazione pone delicati problemi e impone scelte: occorre decidere in che misura tenere conto del reddito e del patrimonio, della ricchezza personale e di quella familiare, dell'arricchimento che deriva da altri benefici già ottenuti, magari proprio in virtù della condizione di povertà. Anche qui si impongono semplificazioni, come quella rappresentata dall'Indicatore della situazione economica equivalente, indice sintetico spesso utilizzato per regolare l'accesso a varie prestazioni.

Infine, una volta accertata la condizione di povertà in concreto, sono necessari controlli, per esempio sulla veridicità delle dichiarazioni fornite e sull'uso dei benefici, che possono essere oggetto di limitazioni (come il divieto di acquisto di beni di lusso). Il quadro dei controlli necessari si complica se, come avviene nella legislazione recente, le prestazioni per i poveri sono legate a percorsi di avviamento al lavoro, dovendosi anche verificare l'effettivo svolgimento dei relativi adempimenti.

4. *Attori e strumenti*

A conclusione dell'analisi, occorre considerare gli elementi in cui si articola concretamente la politica di controllo della povertà.

Innanzitutto, a chi spetta svolgere le relative attività? Da questo punto di vista, occorre innanzitutto osservare che in materia di protezione sociale un ruolo fondamentale, riconosciuto dall'articolo 38 della Costituzione, è sempre stato svolto da organizzazioni private, sia religiose sia laiche¹². Per quanto riguarda il settore pubblico, non c'è un ministero della povertà, né altre amministrazioni *ad hoc*, istituite per lo svolgimento delle funzioni in materia. Le attribuzioni amministrative sono quindi attribuite in parte a enti a fini generali, quali i comuni, e in parte ad altri enti pubblici, in primo luogo l'Istituto nazionale per la previdenza

¹² Al riguardo, di recente, F. CORTESE, *Previdenza sociale*, in *Enciclopedia del diritto – I tematici*, vol. III – *Funzioni amministrative*, a cura di B.G. Mattarella e M. Ramajoli, Milano 2022, 950.

sociale. Questo assetto organizzativo riflette il già rilevato legame tra la politica in esame e altre politiche pubbliche, quale quella previdenziale.

Per quanto riguarda gli strumenti, cioè le misure concretamente previste nel quadro della politica di controllo della povertà, occorre ovviamente concentrare l'attenzione su quelle volte alla cura dei poveri, piuttosto che su quelle, molto più generali e meno mirate, volte alla prevenzione della povertà tramite la produzione di ricchezza.

La successione delle misure è abbastanza nota. Prima del 2017 erano stati sperimentati vari strumenti a beneficio dei poveri, quali il reddito minimo di inserimento, il reddito di ultima istanza e la social card. Nel 2017 fu introdotto il reddito di inclusione, rivolto ai nuclei familiari e composto da un sussidio economico e da un pacchetto di servizi, erogati a fronte dell'impegno dei beneficiari a seguire un progetto personalizzato. Le risorse, come già osservato, erano inizialmente limitate. Nel 2019 esso fu sostituito dal reddito di cittadinanza, misura costruita in modo molto più semplice e con ben maggiore dotazione finanziaria, perché i requisiti erano solo economico-patrimoniali (Isee, reddito familiare, patrimonio immobiliare). Esso era inizialmente concepito come un sostegno per i poveri, ma poi si aggiunse l'idea dell'inserimento nel mondo del lavoro. La sua disciplina fu dettata in modo alquanto frettoloso, sia in ordine ai requisiti di accesso, sia in ordine al collegamento con le politiche attive del lavoro: inefficienze e abusi furono inevitabili. Infine, nel 2024 esso è stato sostituito dall'assegno di inclusione, istituto simile al reddito di cittadinanza ma con rilevanti differenze: l'introduzione, accanto ai requisiti economici, di un requisito categoriale, che restringe il beneficio ai nuclei familiari in cui almeno un componente sia minorenni, disabile, ultrasessantenne o inserito in programmi di assistenza socio-sanitaria territoriale; e modifiche relative al calcolo del reddito familiare. Queste modifiche si sono tradotte in una rilevante riduzione della platea dei beneficiari¹³.

Come si vede, la lotta alla povertà è ormai oggetto di una politica ben identificabile, quanto mai necessaria in relazione alle crescenti disuguaglianze e alla fragilità di una grande parte della popolazione, ma gli strumenti di questa politica devono ancora essere affinati.

¹³ Al riguardo, CARITAS ITALIANA, *Assegno di inclusione. Un primo bilancio. Tra dati, esperienze e possibili scenari futuri*, Teramo 2025, 11 ss.

Luca Antonini

POVERTÀ E SALUTE

SOMMARIO: 1. La genesi del sistema universalistico italiano. – 2. Le fragilità del diritto alla salute. – 3. I tagli lineari al welfare sanitario. – 4. La spesa per la tutela della salute è «costituzionalmente necessaria». – 5. I rischi di una tempesta perfetta.

1. *La genesi del sistema universalistico italiano*

La tutela della salute, sancita nell'art. 32, è l'unico diritto espressamente qualificato come «fondamentale» dalla Costituzione italiana.

Questo risultato non è casuale, ma si deve all'impegno, in Assemblea costituente, di tre grandi medici, che erano rimasti del tutto insoddisfatti della blanda formulazione inizialmente proposta, nella bozza del testo della Costituzione, dalla Commissione dei 75. Nell'assemblea plenaria fecero quindi sentire la loro voce¹.

E fu una voce molto autorevole perché Caronia, Merisi e Cavallotti erano medici di fama mondiale, appartenenti a tre partiti diversi, rispettivamente DC, PSI e PCI, e spesero, all'unisono, argomenti a cui nessun orecchio dei Padri costituenti poteva restare insensibile. Trasversale fu anche l'impegno che permise a Tina Anselmi di varare quel sistema universalistico che, dalla sua istituzione al 2018, ha permesso un innalzamento di ben dieci anni della vita media degli italiani.

¹ Cfr., *amplius*, L. ANTONINI, S. ZAMAGNI, *Pensare la sanità. Terapie per la sanità malata*, Roma 2025, 22, dove il dibattito costituente è ampiamente ricostruito.

2. *Le fragilità del diritto alla salute*

Tra tutti i diritti sociali, il diritto alla salute è quello che maggiormente è stato decentrato. Con la riforma del Titolo V della Costituzione, l'organizzazione sanitaria è diventata competenza residuale regionale e il diritto alla salute si è ritrovato a vivere nel crocevia di due coordinate: da un lato lo Stato che finanzia il Fondo sanitario nazionale, dall'altro le Regioni che realizzano concretamente i sistemi di cura.

Non è un crocevia dove è facile resistere.

Infatti, se il Governo e il Parlamento tagliano il finanziamento al diritto alla salute, sono le Regioni che si trovano costrette nell'alternativa tra introdurre ticket sanitari, aumentare l'addizionale regionale all'Irpef o ridimensionare i servizi sanitari offerti alla popolazione.

In questo modo sono state dissociate le responsabilità e il taglio statale, magari di alcuni miliardi, al diritto alla salute può passare, in prima battuta e prima che si verifichino le conseguenze, quasi inosservato agli occhi dell'opinione pubblica.

Tutt'altro impatto avrebbe un taglio analogo sulla spesa pensionistica: immediatamente gli elettori ne identificano l'autore e alla prima occasione potrebbero sanzionarlo con il loro voto.

Nel caso del diritto alla salute, invece, l'autore del taglio, per effetto della suddetta dissociazione di responsabilità, resta quasi anonimo e gode di una sostanziale immunità.

Mentre tutti i pensionati conoscono bene l'importo della propria pensione e tutti i lavoratori sanno quando si perfeziona il proprio diritto, pochi, nell'opinione pubblica, conoscono a quale cifra ammonta oggi il fondo sanitario nazionale, e ancora meno sanno a quanto ammontava circa cinque anni fa.

Inoltre, solo pochi addetti ai lavori sanno che la sanità italiana è finanziata principalmente con l'IVA, assorbendo circa la metà del gettito nazionale di questa imposta, mentre per una parte decisamente inferiore concorrono imposte regionali come l'addizionale IRPEF e l'IRAP e che il FSN ammonta oggi a 143 miliardi di euro, che, rispetto ai tendenziali di crescita, ne è avvenuta una imponente e drastica riduzione nell'ultimo decennio.

Certamente la popolazione oggi si rende conto che sono aumentati i tempi delle liste d'attesa o che certe prestazioni sanitarie non sono più accessibili, ma rimane disorientata quanto a identificarne il responsabile.

La dissociazione tra chi finanzia e chi organizza la sanità, disorienta i

cittadini, che non sanno a quale porta andare a bussare, a quella del Governo nazionale o a quella del Governo regionale, quando i servizi non funzionano più come prima.

Inoltre, il taglio statale al finanziamento della sanità rimane silenzioso e nascosto: non se ne accorge nessuno se non dopo anni che questo è avvenuto, quando si incominciano a vedere che i tempi delle liste d'attesa sono aumentati, al punto che se c'è una urgenza di farsi curare ci si deve rivolgere al privato (ovviamente avendone la possibilità!).

In definitiva, certamente la popolazione oggi si rende conto che sono aumentati i tempi delle liste d'attesa o che certe prestazioni sanitarie non sono più accessibili, o che la gestione del Covid ha scontato anche inefficienze, ma rimane disorientata quanto a identificarne il responsabile.

Questo aspetto è certamente un punto di grave criticità e vulnerabilità del sistema, perché ogni scelta distributiva sulla sanità dovrebbe sempre avvenire in modo trasparente e palese nel dibattito pubblico².

3. I tagli lineari al welfare sanitario

Il taglio sul diritto alla salute, in particolare nel decennio pre Covid, non ha avuto equivalenti, rispetto agli altri settori della spesa pubblica.

Una recente relazione della Corte dei Conti ha messo in evidenza che la spesa sanitaria corrente in termini di contabilità nazionale è salita a 131,1 miliardi di euro nel 2022, dai 127,5 del 2021 e dai 122,7 del 2020 dopo essere stata nei sette anni precedenti assestata attorno a 110 miliardi.

Inoltre, la spesa per investimenti fissi lordi sanitari, in termini di competenza, ha avuto storicamente livelli modesti, con un picco di 5 miliardi nel 2008 (pari al 9,8% del totale degli investimenti pubblici) per scendere nel 2019 al minimo di 3,3 miliardi.

Sono quindi gli anni dal 2013 al 2019 quelli in cui è avvenuto un silenzioso processo di smantellamento del Ssn, la cui onda lunga si avverte oggi nel rumoroso problema della spesa privata degli italiani, la cd. spesa *out of pocket*.

Appare significativo che l'Ufficio Parlamentare per il Bilancio, nel 2015, in relazione agli effetti prodotti dalle varie manovre degli anni im-

² L. PALLAZZANI, *Distribuzione delle risorse limitate: criteri etici per l'equità dell'accesso alle cure*, in *Recenti Progressi in Medicina*, 114 (10), ottobre 2023, 515.

mediatamente precedenti, abbia affermato che: «emergono inoltre alcuni segni di limitazione dell'accesso fisico (razionamento) ed economico (compartecipazioni) e tracce di una tensione nell'organizzazione dei servizi, legata alla limitatezza delle risorse finanziarie e umane, che potrebbero rivelarsi insostenibili se prolungate nel tempo. Questo avviene mentre i principali paesi sviluppati allocano quantità sempre maggiori di risorse sulla sanità, seguendo una tendenza che riflette l'aumento della domanda di salute legato all'incremento del benessere e all'invecchiamento della popolazione, oltre che la scoperta di nuove tecnologie e le aspettative di sviluppo del settore»³.

Lo stesso documento precisava come in base ai dati OCSE «l'Italia è uno dei paesi membri che di recente hanno ridotto maggiormente la spesa sanitaria (pubblica e privata) pro capite in termini reali: -1,6 per cento in media annua tra il 2009 e il 2013 (cfr. OECD (2015), "Health at a glance")»⁴.

L'effetto prodotto nel periodo successivo è stato constatato dal Ministero dell'Economia e Finanza nel Rapporto 2022 sul monitoraggio della spesa sanitaria, dove si precisa che, a motivo delle carenze del sistema pubblico (tempi delle liste d'attesa, ecc.), la spesa *out of pocket* degli italiani (che hanno potuto permettersela), nel 2021 ha raggiunto l'impressionante cifra di 37,16 mld di euro⁵.

È una cifra che conferma come in Italia sia avvenuto un silenzioso processo di smantellamento del *welfare* sanitario.

4. La spesa per la tutela della salute è «costituzionalmente necessaria»

La grave pandemia che ha colpito l'umanità, mietendo un numero drammatico di vittime, ha offerto numerosi spunti di riflessione sul tema dell'allocazione delle risorse necessarie per garantire i diritti costituzionali⁶ e *in primis* il fondamentale diritto alla salute.

In particolare nel periodo più difficile, ad esempio, si è sentito affer-

³ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *La revisione della spesa pubblica: il caso della sanità*, Focus tematico n. 9, 21 dicembre 2015, p. 20.

⁴ *Idem*, pag. 10, nt. 35.

⁵ MEF, *Monitoraggio della spesa sanitaria: rapporto della Ragioneria generale dello Stato*, Roma 2022.

⁶ La garanzia dei diritti costituzionali non può, infatti, evitare il confronto con la questione delle compatibilità economiche. Si tratta di una affermazione che non è scontata, perché si potrebbe ritenere che i diritti costituzionali e in particolare quelli inviolabili

mare, che di fronte alla scarsità dei posti nelle terapie intensive bisognava effettuare selezioni: ovvero dare la precedenza ai giovani piuttosto che agli anziani, e tra i giovani, se i posti comunque non bastavano, a quelli sani piuttosto che a quelli con altre patologie che avrebbero comunque avuto meno speranza di vita.

Va precisato che l'argomento, per la crudezza e la cinica disinvoltura con cui veniva presentato in alcuni casi trascendeva quel normale equilibrio con cui l'arte medica, a volte, è chiamata a prendere, in scienza e coscienza, decisioni per evitare, ad esempio, un intrusivo accanimento terapeutico che, dato il progresso scientifico, potrebbe, ostacolando il normale corso di una malattia, tenere in vita per tempi indeterminati le persone, nonostante le loro gravi condizioni di sofferenza.

C'era qualcosa di più nell'argomento che veniva utilizzato: vi vibrava l'eco di una radice culturale per la quale un qualsiasi potere può decidere che una vita è più meritevole di essere vissuta di un'altra.

siano entità assolute, quasi "sacre", che mai potrebbero essere confuse con le "questioni pecuniarie".

A lungo infatti si è teorizzata, salvo qualche rara eccezione, l'assenza di questa interdipendenza: probabilmente fino a tutti gli anni Ottanta, quando ancora si riteneva che lo Stato avrebbe potuto, sempre e comunque, reperire risorse, grazie soprattutto all'indebitamento pubblico.

Erano anni in cui nell'aria vibrava ancora l'onda lunga dell'imponente sviluppo economico dei decenni precedenti e ci si illudeva che mai sarebbe venuto il momento di rendere il conto.

Negli anni Novanta però lo scenario inizia rapidamente a mutare: il tasso di crescita del PIL via via si ridimensiona, la globalizzazione dei mercati finanziari e le nuove potenzialità della speculazione internazionale iniziano a mostrare la fragilità di Paesi, come l'Italia, che avevano debiti pubblici eccessivi.

L'ingresso nella moneta unica, necessaria a evitare di rimanere facile preda dei mercati, impone un serio processo di risanamento finanziario e il tema delle compatibilità economiche si traduce nell'adesione ai parametri di Maastricht che impongono limiti ai deficit degli Stati e al loro debito pubblico.

Il tema poi si aggrava ulteriormente e drammaticamente con la crisi finanziaria globale esplosa nel 2007, che dimostra come nemmeno la moneta unica, in sé, possa mettere al riparo da attacchi speculativi.

L'Italia, addirittura, deve approvare in pochissimo tempo una riforma costituzionale che modifica l'art. 81 Cost. inserendo in Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio.

A questo punto l'utopia di ritenere i diritti come entità incondizionate e indipendenti dalle risorse disponibili è stata spazzata via dalla storia. Cfr. L. ANTONINI, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in ID. (a cura di), *La domanda ineludibile. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna 2016, 13, ss.

Evidentemente questa radice non è compatibile con la nostra Costituzione che ruota tutta intorno al principio personalista e respinge con forza qualsiasi discriminazione.

Ma la scarsità dei posti nelle terapie intensive imponeva nell'anno 2020 la «scelta tragica» di chi salvare.

Tale problema allora, non può certo essere risolto echeggiando soluzioni contrarie alla dignità umana («ogni vita è portatrice di una inalienabile dignità, indipendentemente dalle concrete condizioni in cui essa si svolga», così sentenza 135 del 2024), ma va certamente rovesciato: in relazione a certe spese, come quella sanitaria, le risorse (anche, appunto, quelle per le terapie intensive) non dovrebbero mai mancare!

Nel senso che prima di tagliare la spesa sanitaria si dovrebbero tagliarne altre, ovvero quelle che costituzionalmente necessarie non sono.

È per questo motivo che la Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 169 del 2017, ha elaborato la nozione di spesa costituzionalmente necessaria, segnando una tappa molto importante con riguardo al problema del de-finanziamento del sistema sanitario.

Di fronte all'ennesimo taglio lineare sulla sanità, la Corte, infatti, ha abbandonato la posizione sin troppo conciliante del periodo precedente e ha posto finalmente un limite, distinguendo la spesa attinente al diritto sociale alla salute – l'unico espressamente qualificato, come si è detto, come “fondamentale” dalla Costituzione – dalle altre spese che non sono costituzionalmente necessarie.

La sentenza, in particolare, entrando nei bilanciamenti del legislatore attinenti alle macro allocazioni di risorse⁷, lo ha ammonito a non effettuare più tagli al buio sulla spesa sanitaria, ma «a *corredare le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un'appropriata istruttoria finanziaria*»⁸.

⁷ Distingue opportunamente tra micro e macro allocazioni, G. GRISTINA, *Diritto alla salute e alla sua tutela: principi fondamentali del sistema sanitario universalistico*, in *Prog. Med.*, 2023, 114, 581 ss., spec. 585.

L'autore afferma: “i processi di micro-allocazione delle risorse di pertinenza dei professionisti sanitari devono essere sempre improntati, per ogni malato, ai principi di appropriatezza clinica, proporzionalità delle cure, non rivalità e non escludibilità, i decisori, per parte loro, devono adottare politiche pubbliche trasparenti ponendo una vigile attenzione alle modalità e ai processi di macro-allocazione utilizzati, nella consapevolezza sia delle inevitabili interconnessioni tra i due livelli di allocazione, sia del modo in cui questi possono interferire nei processi decisionali riguardanti la cura del singolo malato”.

⁸ M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017.

Altrimenti si può determinare «la violazione degli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., nei casi in cui eventuali disposizioni di legge trasferiscano “a cascata”, attraverso i diversi livelli di governo territoriale, gli effetti delle riduzioni finanziarie sulle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie».

La sentenza, in questi termini, ha colto il *punctum dolens* dello smantellamento del sistema di *welfare* sanitario cui prima si è accennato. E da qui ne ha tratto la conseguenza di identificare la spesa sanitaria in termini di «spesa costituzionalmente necessaria».

La comparsa della nozione di spesa costituzionalmente necessaria non è rimasta un episodio isolato nella giurisprudenza costituzionale, ma ha segnato un cambio di rotta di fronte al de-finanziamento del sistema sanitario: nella sentenza n. 87 del 2018 è stato ribadito che la dialettica tra Stato e Regioni deve «consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale».

Nella successiva sentenza n. 103 del 2018 si è poi precisato che in particolare in materia di sanità «le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità» e, infine, nella sentenza n. 233 del 2022, si è fatto riferimento «al punto di equilibrio raggiunto sulla definizione e finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, che in ragione del principio di priorità della spesa costituzionalmente necessaria, deve essere assicur[at]o con prevalenza rispetto alla spesa e gestione ordinaria».

Di recente, poi, l'argomento è stato ripreso dalla sentenza n. 195 del 2024, che ha portato ad affermare che in un contesto di risorse scarse, «per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate anche da vincoli euro unitari, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il “fondamentale” diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., che chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino, cosiddetta out of pocket».

La sentenza ha quindi ribadito la nozione di «spesa costituzionalmente necessaria» in riferimento a quella per il diritto alla salute, che, «coinvolgendo primarie esigenze della persona umana», non può essere sacrificato «fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la di-

sponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità»⁹.

5. *I rischi di una tempesta perfetta*

Forse, però, la Corte costituzionale è arrivata tardi e la sanità italiana rischia una deriva “americanizzante”, nel senso che quella che è stata la sanità di tutti, potrebbe diventare la sanità di pochi, appannaggio esclusivo di quelli che possono permettersi di pagarla¹⁰. Lo confermano i dati sulla crescente povertà sanitaria che preoccupano soprattutto per il ritmo con cui questa povertà, di anno in anno, sta crescendo.

Tra le cause rientrano certamente i tagli prima descritti.

Ma non sono solo quelle.

Il governo della sanità dell’ultimo decennio ha trascurato troppi segnali che venivano dalla realtà (basti pensare alla crisi della funzione dei Medici di medicina generale) ed è urgente un cambio di paradigma per tornare a “pensare” in chiave umanistica l’impianto concettuale del nostro SSN, individuando “terapie” prioritarie, che, se condivise, potrebbero salvare la sanità italiana dal rischio di rimanere vittima di una tempesta perfetta.

Le risorse, infatti, non sono tutto nella sanità, perché conta moltissimo anche la forza del pensiero e delle idee, come appunto dimostra l’origine dell’art. 32 Cost. o, in negativo, la vicenda degli ospedali e delle case di comunità, che, volute dal PNRR nel 2021 e finanziate con circa 16 mld di euro, rischiano di essere destinate a rimanere spettralmente vuote, a causa della grave mancanza di medici e infermieri che affligge la sanità pubblica nel nostro Paese.

Dai territori emergono i disagi: la mancanza di integrazione tra i professionisti, la presenza di vincoli normativi che ostacolano l’attività della nuova figura dell’infermiere di famiglia, l’assenza di formazione per il lavoro in *équipe*.

⁹ Davvero poco comprensibile, e in ogni caso del tutto antitetica alla tesi di Lorenza Carlassare, è la critica a tale pronuncia contenuta in C. FORTE, M. PIERONI, *La sentenza n. 195 del 2024 della Corte costituzionale: commento a prima lettura*, in *Federalismi*, n. 8/2025, dove invece si pretende, in realtà senza alcuna seria argomentazione, di rimettere ogni decisione sulla macro allocazione delle risorse alla totale discrezionalità del legislatore.

¹⁰ Cfr., *amplius*, L. ANTONINI, S. ZAMAGNI, *Pensare la sanità. Terapie per la sanità malata*, cit.

In pochi italiani si sono accorti che ormai esistono quasi un terzo delle case di comunità previste dal PNRR e si può dubitare fortemente che gli standard previsti dal citato DM 77 del 2022 siano diventati una realtà. Non è un risultato che rassicura.

Non molto diversa è la situazione degli ospedali di comunità, che dovrebbero svolgere *«una funzione intermedia tra il domicilio e il ricovero ospedaliero, con la finalità di evitare ricoveri ospedalieri impropri o di favorire dimissioni protette in luoghi più idonei al prevalere di fabbisogni sociosanitari, di stabilizzazione clinica, di recupero funzionale e dell'autonomia e più prossimi al domicilio»*.

Anche qui la grave carenza strutturale di personale rappresenta l'ostacolo maggiore a rendere davvero operative queste strutture, che pure sarebbero essenziali per un cambio di paradigma che, in funzione delle nuove cronicità, riporti al centro la medicina territoriale.

La base della popolazione è radicalmente cambiata rispetto agli anni della istituzione del SSN: allora c'erano molti giovani, oggi dominano gli anziani, con una vita media che si è molto allungata e mancano le nascite.

Le cronicità e quindi la medicina territoriale è il nuovo scenario con cui deve confrontarsi il SSN.

Gli ospedali e le case di comunità potrebbero rappresentare una risposta efficace, in astratto.

Ma le difficoltà che, in concreto, si stanno incontrando sono emblematiche di una riforma interamente calata dall'alto (non è forse un caso che con le Regioni si sia registrata una mancata intesa registrata sul DM 77/2022) e scarsamente condivisa con gli attori istituzionali della sanità regionale¹¹ e, in particolare, con il mondo del Terzo Settore. Si corre il grave rischio di creare nuove cattedrali nel deserto di una sanità già gravemente in crisi.

Di fronte a questa situazione appare davvero poco lungimirante che la Missione 6 non prescriva un adeguato coinvolgimento del Terzo Settore, con una grave carenza in termini di sussidiarietà orizzontale, nonostante la Corte costituzionale nella sentenza n. 131 del 2020 abbia fortemente valorizzato le possibilità offerte dall'art. 55 del Codice del Terzo Settore, in termini di co-programmazione e di co-progettazione.

Così, al di là del nome, quella società solidale di cui è ricca la nostra storia e il nostro presente, rischia di rimanere esclusa dalle nuove case e

¹¹ In tal senso, M.C. ANTONUCCI, A. VITTORIA, *Welfare post-pandemico, politiche della cura e terzo settore: de-istituzionalizzazione o (neo)privatizzazione?*, in *Impresa sociale*, n. 4/2022.

ospedali “di comunità”, con una gravissima perdita in termini di potenzialità, perché il sistema sanitario nel suo complesso avrebbe *«beneficiario dal contributo di conoscenze e competenze mediante il coinvolgimento attivo di quei soggetti del Terzo settore dotati di un rilevante radicamento territoriale, attivi in una consolidata pratica di co-programmazione, co-progettazione, convenzionalità con il sistema pubblico regionale e locale, e da tempo impegnati in specifiche esperienze di integrazione sociosanitaria (l'esperienza delle case della salute)»*¹².

La voce del Terzo settore avrebbe potuto farsi sentire, soprattutto in questo ambito. Non è stata ascoltata. Ma forse non ancora troppo tardi per iniziare a farlo.

Anche questo potrebbe essere uno dei tanti possibili antidoti alla tempesta perfetta.

¹² *Idem.*

Luisa Corazza

LAVORO E POVERTÀ: LA NORMALIZZAZIONE DI UN OSSIMORO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le determinanti del lavoro povero. La dimensione collettiva. – 3. *Segue*. La dimensione individuale. – 4. Il contrasto al lavoro povero e lo snodo del salario minimo legale. – 5. Conclusioni minime: lavoro, povertà e dintorni.

1. *Introduzione*

Inquadrare la povertà attraverso il prisma del lavoro si traduce, per il giurista, in un esercizio che in questi tempi risulta doloroso, perché fa emergere l'attuale contraddizione, se non addirittura il fallimento, del progetto costituzionale. In effetti, la Costituzione italiana non contempla la povertà come fenomeno strutturale, ma dedica piuttosto attenzione – quando e se deve occuparsi dei poveri – al singolo che versa per qualche ragione in condizione di indigenza. Ciò è dovuto al fatto che la Carta dispone un progetto sociale in cui la povertà viene sconfitta e per di più proprio dal lavoro, autentico ed unico strumento di garanzia dell'esistenza libera e dignitosa la quale, non a caso, viene evocata solo all'art. 36.

Attraverso un sistema in cui la liberazione dal bisogno è considerata la base per la costruzione di un corpo democratico, il programma costituzionale di snoda su tre assi. Il muro portante poggia sull'articolo 36, che individua nel nesso tra lavoro, retribuzione sufficiente e dignità della persona la garanzia esistenziale dell'individuo libero. È, in altre parole, attraverso la retribuzione sufficiente che il lavoro garantisce la dignità dell'esistenza e pone la base per una società ispirata ad un'equa redistribuzione dei redditi. Accanto al pilastro retributivo si collocano, poi, gli altri due assi: gli strumenti che garantiscono i mezzi per vivere a coloro che non sono in condizione di lavorare (art. 38), e l'avanguardistico prin-

cipio generale dell'eguaglianza retributiva tra uomini e donne (art. 37), che è rimasto per lungo tempo un enunciato meramente astratto.

È un progetto, quello che delinea il ruolo del lavoro retribuito nella società nascente a partire dal '48, capace di declinare in concreto l'obiettivo indicato dall'art. 1, il quale, nell'indicarlo a fondamento della Repubblica, esclude altre forme di sostegno alla persona come cardini del vivere: non è il censo, non è il lignaggio, non è la rendita il perno della nuova società repubblicana, ma è il lavoro dell'uomo, che con le sue forze è da solo sufficiente ad offrire al lavoratore e alla sua famiglia una vita dignitosa¹.

Purtroppo, da diversi decenni, l'architettura originaria del progetto costituzionale si è progressivamente sgretolata². Per un verso, il lavoro ha perso centralità nel sistema di produzione della ricchezza, tanto che la rendita è tornata prepotentemente al centro della discussione economica e politica (emblematica sul punto è la discussione tutta italiana che si muove intorno alla rendita immobiliare oppure la tematica, di stampo più globale, della finanziarizzazione dell'economia)³. Per altro verso, i rapporti più recenti sui redditi delle persone fisiche e delle famiglie italiane⁴ mostrano un legame sistematico tra lavoro e povertà, tanto da fare apparire premonitrice l'affermazione con cui Chiara Saraceno intitolò nel 2015 il volume "Il lavoro non basta"⁵. Che lavoro e povertà possano non solo convivere ma muoversi addirittura su binari paralleli è purtroppo ormai certificato dai dati sulle retribuzioni in alcuni settori, dalla crisi abitativa dei grandi centri urbani e, in ultimo, dagli indici demografici, testimoni della cronica difficoltà in cui versa la popolazione giovanile⁶.

Il lavoro povero non è più un ossimoro e la questione dei *working poor*, che sembrava relegata alle ricerche storiche a partire dalle *poor laws* dell'Inghilterra dell'ottocento, torna con prepotenza al centro della

¹ C. MORTATI, *Commento all'art.1 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna 1975.

² P. PASCUCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Milano 2018; M. MARTONE (a cura di), *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Roma 2019.

³ A. GARNERO, R. MANIA, *La questione salariale*, Milano 2025.

⁴ L'ultimo rapporto ISTAT ci consegna uno scenario in cui l'8,4% delle famiglie residenti in Italia sono in condizione di povertà assoluta e il 10,9% sono in condizioni di povertà relativa (ISTAT, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà*, 2024, Roma).

⁵ C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Bologna 2015; C. SARACENO, D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *La povertà in Italia*, Bologna, 2020.

⁶ Si v. il Rapporto sul lavoro povero della Fondazione di Vittorio, D. DI NUNZIO (a cura di), *Il lavoro povero. Fattori di vulnerabilità e azioni di contrasto*, Roma 2025.

ricerca giuridica, economica e sociologica⁷. Del resto, la storia del connubio tra lavoro e povertà è risalente, se solo si pensa alla concezione cristiana tardo-medievale, dove la povertà rappresentava un'occasione di salvezza sia per chi ne era affetto, sia per chi praticava la carità, in una sorta di meccanismo *win win* dove povero e ricco concorrevano nella ricerca di una grazia edificata dalla povertà stessa⁸. In ogni caso, a partire dalla dall'età classica fino alle grandi costituzioni del novecento, la povertà è stata un tratto quasi sistematicamente associato alla massa dei lavoratori.

È solo con il costituzionalismo novecentesco che la povertà diventa inaccettabile, e comunque inimmaginabile, se collegata al lavoro: un caso estremo relegato alla condizione di chi non ha lavoro o non può lavorare. Eppure, oggi, si torna non solo a parlare di lavoro povero, ma ci si interroga sulle determinanti della povertà nella società contemporanea per puntare, infine, il dito sul mercato del lavoro attuale, colpevole di avere generato un sistema di riproduzione della povertà proprio per mano del lavoro.

Cosa, dunque, è cambiato in questi ultimi decenni? Cosa ha determinato un declino così significativo del lavoro come strumento di salvataggio dalla povertà? E, soprattutto, quali strumenti sono stati attivati per tenere fede al progetto costituzionale e impedire il ritorno ad una identificazione tra lavoro e povertà?

Per rispondere a questi quesiti, l'analisi verrà divisa in due parti: la prima sarà dedicata alle determinanti del lavoro povero, nel tentativo di offrire elementi di comprensione del perché e di come si è giunti al tradimento del patto costituzionale; la seconda parte sarà invece dedicata alle azioni di contrasto sino ad ora messe in campo e alle prospettive di rifor-

⁷ In via del tutto esemplificativa, v. il numero monografico di *Lavoro, Diritti, Europa*, n. 1, 2022 sul tema "*La povertà nonostante il lavoro. Nuove eguaglianze, lavoro dignitoso, professionalità*", curato da M. BROLLO; il Focus di *Lavoro, Diritti, Europa*, n. 2, 2022 sul tema "*Il salario minimo legale e il Far West contrattuale*", curato da A. BELLAVISTA; il numero straordinario di *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2022 sul tema "*Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*", curato da A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI. Si veda anche, da ultimo, Banca d'Italia, *Nota su "Il lavoro povero in Italia e un possibile salario minimo"*, a cura di E. VIVIANO con la coll. di G. BOVINI, S. LATTANZIO, R. NIZZI, 2023; P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, 2023; U. CARABELLI (a cura di), *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, in *Quad. Riv. giur. lav.*, 10, 2024; M. BROLLO, C. ZOLI, P. LAMBERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, Bergamo 2024; V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale. L'ineffettività del diritto alla sufficienza retributiva*, Torino 2024.

⁸ A. CAVALIERE, *L'invenzione della povertà*, Napoli 2019.

ma di alcuni istituti giuridici che si ritengono essenziali nel promuovere l'affrancamento dalla povertà.

2. *Le determinanti del lavoro povero. La dimensione collettiva*

Prima di chiarire quali sono le determinanti della sofferenza del sistema salariale italiano, è opportuna una precisazione metodologica: il fenomeno del «lavoro povero» è intrinsecamente multifattoriale e pluralmente articolato, sicché ridurlo al tema del salario significherebbe occultare la complessità delle relazioni sociali, istituzionali e produttive che lo generano.

Certo la questione retributiva ne costituisce elemento centrale, oltre che più visibile, ma il reddito acquisito con il lavoro va considerato come il risultato di una trama più ampia, nella quale interagiscono fattori di varia natura sicché la dimensione salariale rappresenta, in effetti, solo una parte del problema.

Procedendo con ordine, il primo dato di crisi investe il sistema della contrattazione collettiva, che è stato, come è noto, il perno attorno al quale si è retto il modello salariale dell'Italia democratica⁹. In un meccanismo in cui la determinazione del salario è stata affidata ad una contrattazione collettiva che opera in regime di autonomia (e che è tutelata, a livello costituzionale, dall'art. 39), l'economia italiana si è sviluppata attorno alla centralità di un sistema sindacale fattuale (definito, non a caso, "sistema sindacale di fatto"), il quale per lunghi decenni ha consentito, pur in assenza di una legificazione del salario minimo, la complessiva tenuta del sistema salariale. A partire dal secondo dopoguerra tale assetto ha garantito una copertura contrattuale estesa e un aggiornamento relativamente regolare delle retribuzioni, supplendo, almeno in parte, all'assenza di una disciplina uniforme del salario minimo legale. Inoltre, aver attribuito natura precettiva all'art. 36 ha in sostanza consentito il rispetto del principio di sufficienza della retribuzione, attraverso il rinvio giudiziale ai parametri della contrattazione collettiva per la valutazione della correttezza del trattamento economico.

Tuttavia, a partire dalla fine degli anni novanta, dopo che nel 1993, con il protocollo Giugni-Ciampi, era stato per intero ridisegnato il sistema della contrattazione collettiva a seguito dell'abolizione del sistema

⁹ M. ROCCELLA, *I salari*, Bologna 1986, 21.

di indicizzazione automatica dei salari (c.d. scala mobile)¹⁰, il sistema è sembrato progressivamente incepparsi, rallentato da scorie e distorsioni che si sono nel tempo aggravate, fino a diventare inequivocabili segni di cattiva salute dell'intero ingranaggio¹¹.

Un primo più evidente segnale attiene ai rinnovi dei contratti, la cui regolarità è minata dall'estrema lentezza con cui le nuove tornate vengono portate a compimento. Il tema ha acquisito grande rilievo soprattutto a partire dalla ripresa della spinta inflazionistica degli ultimi anni: con il tasso attuale di inflazione, i ritardi nella stipula dei contratti collettivi producono effetti dirompenti sui salari.

A ciò si aggiunge il fenomeno delle esternalizzazioni e degli appalti che frammentano le categorie contrattuali, generando discontinuità e disallineamenti retributivi lungo tutta la filiera produttiva¹²: lo schema tradizionale, che aggregava la categoria contrattuale intorno al "ramo d'industria" non è più in grado di tenere il passo con le segmentazioni dei processi produttivi¹³.

Di qui prende avvio un'inarrestabile proliferazione dei contratti collettivi – censiti complessivamente, per il livello nazionale, a più di mille unità¹⁴ – che si verifica addirittura all'interno dello stesso settore, rendendo disponibile per le imprese una pluralità di opzioni regolative contenute retributivi difforni e favorendo una sorta di *shopping* contrattuale¹⁵. In questa congerie di contratti si diffondono (o meglio si incistano) i c.d. "contratti pirata", ovvero contratti di taglio quasi sartoriale che soddisfano *in toto* le esigenze aziendali e determinano un continuo gioco al ribasso quanto alle condizioni di lavoro¹⁶.

¹⁰ Non è un caso che l'ultimo grande intervento sulla questione salariale in Italia sia databile al 1993, e sia stato affidato a una contrattazione triangolare che coinvolgeva tutti gli attori pubblici e privati protagonisti della nostra politica economica.

¹¹ A. GARNERO, C. LUCIFORA, *L'erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2020, n. 2.

¹² Sul concetto di categoria v. il classico G. F. MANCINI, *Costituzione e movimento operaio*, Bologna 1976.

¹³ Fenomeno che emergeva già all'inizio degli anni duemila, su cui v. per maggiori approfondimenti, L. CORAZZA, *Contractual integration e rapporto di lavoro. Uno studio sulle tecniche di tutela del lavoratore*, Padova 2004.

¹⁴ Il censimento dei contratti collettivi può essere aggiornato continuamente in base all'archivio dei contratti collettivi presso il CNEL (<https://www.cnel.it/Archivio-Contratti-Collettivi/Entra-nellarchivio>).

¹⁵ S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. Dir.*, 2020, n. 2.

¹⁶ Apripista in materia è lo studio di A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi per la medesima categoria*, in *Lav. Dir.*, 1997, n. 2.

Il tema rinvia evidentemente alla questione della rappresentatività sindacale, che entra in crisi non solo sul fronte del sindacato dei lavoratori ma anche su quello datoriale¹⁷, connotato da un'accentuata concorrenza. La conseguenza di questo *deficit* di rappresentatività si traduce nell'indebolimento della funzione distributiva del salario e nell'apertura di spazi per pratiche che alimentano, gradualmente, la diffusione del lavoro povero¹⁸.

Tra le varie vicende atte a destabilizzare la tenuta del sistema si può menzionare, per gli effetti che ha prodotto anche sul quadro giurisprudenziale, la presenza di settori, come quello delle attività "multiservizi", dove contratti collettivi che prevedevano inizialmente retribuzioni al limite, se non sotto, la soglia di povertà, sono stati firmati da sindacati di storica e indiscussa rappresentatività, come CGIL CISL e UIL. Il che ha in qualche modo determinato il crollo – sul piano non solo della credibilità ma anche della vera e propria tenuta del sistema salariale – della contrattazione confederale. In altre parole, eventi come questo testimoniano che anche la contrattazione collettiva registra al suo interno un vero e proprio "mercato", dove i contratti collettivi sono sottoposti a una reciproca pressione competitiva all'insegna del lavoro povero.

È questo lo scenario in cui si inserisce la recente giurisprudenza della Corte di Cassazione sul salario minimo. L'epilogo di questa crisi è infatti segnato da sei pronunce con le quali la Suprema Corte ha esercitato una funzione di supplenza nei confronti della contrattazione collettiva quanto alla determinazione del salario¹⁹.

La crisi del sistema di contrattazione si tramuta dunque in crisi delle fonti, oltre ad infierire un colpo ferale al sindacato come pilastro per la tenuta sociale del sistema economico: viene meno, in altre parole, la funzione del contratto collettivo come "autorità salariale"²⁰.

¹⁷ Emblematico in materia è stato il "caso Fiat" ovvero la nota vicenda che, intorno agli anni dieci di questo secolo, ha registrato l'uscita di Fiat dal sistema confindustriale e la relativa stipula di un contratto di primo livello disegnato *ad hoc* e sostitutivo del quello nazionale di categoria.

¹⁸ Si v. sul punto l'itinerario di ricerca promosso dal Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, aperto dall'editoriale di L. BELLARDI, *L'associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali?*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2016, 403 ss.

¹⁹ Cfr. Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711; Cass. 2 ottobre 2023, n. 27713; Cass. 2 ottobre 2023, n. 27769, nonché Cass. 10 ottobre 2023, n. 28320; Cass. 10 ottobre 2023, n. 28321; Cass. 10 ottobre 2023, n. 28323, v. sul punto R. ROMEI, *I nodi irrisolti dell'art. 36 della Costituzione* e M. PALLINI, *Alla ricerca dell'autorità salariale nell'ordinamento italiano*, entrambi in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 2024, n. 1-2.

²⁰ T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2019, n. 3.

3. Segue. La dimensione individuale

Un ulteriore profilo da cui è possibile comprendere la genesi del lavoro povero è quello del rapporto individuale di lavoro e dei suoi protagonisti. Il lavoro povero è strettamente connesso alla «bassa intensità» occupazionale: contratti discontinui, rapporti a tempo parziale (volontario o involontario), lavori intermittenti e forme atipiche possono tradursi in retribuzioni complessive insufficienti, pur in presenza di una retribuzione oraria nominalmente adeguata.

Negli ultimi decenni, deregolazione e flessibilizzazione del mercato del lavoro (anche a seguito di riforme legislative e di prassi contrattuali) hanno favorito la proliferazione di quelli che in altri paesi sono stati chiamati «lavoretti» (forme di impiego a bassa durata e basso reddito, assimilabili ai mini-jobs tedeschi), del lavoro a progetto, e di un massiccio ricorso alla partita IVA, che spesso cela una realtà di falso lavoro autonomo²¹. Tali strumenti, originariamente pensati per incrementare l'occupabilità del lavoratore, si sono in molti casi tradotti in una condizione di vulnerabilità retributiva strutturale²².

La questione può assumere, inoltre, una connotazione di genere: la distribuzione del lavoro part-time e delle forme di lavoro atipiche ricade in misura consistente sulle donne, determinando una correlazione tra parità di genere, qualità del lavoro e rischio di povertà salariale. La dimensione di genere continua a rappresentare uno degli assi strutturali della disegualianza lavorativa, con il persistere del *gender pay gap* e la forte concentrazione delle donne in rapporti di lavoro a tempo parziale, temporanei o atipici che contribuiscono a configurare una specifica forma di povertà lavorativa femminile. Tale condizione non è riconducibile esclusivamente a differenze salariali orarie, ma riflette una più ampia segregazione occupazionale e una distribuzione asimmetrica dei carichi di cura, che limitano le possibilità di accesso a lavori stabili e adeguatamente remunerati²³.

²¹ A. LASSANDARI, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lavoro e dir.*, 2019, n. 1; B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro povero «sans phrase»*. *Oltre la fattispecie*, Bologna 2024.

²² V. FERRANTE, *Il cumulo dei "lavoretti": quale tutela per le attività discontinue o saltuarie?*, in *Lavoro e dir.*, 2018, n. 4; A. OCCHINO, *Povertà e lavoro atipico*, in *Lavoro e dir.*, 2019, n. 1; M. RAITANO, *Lavoratori poveri e riflessioni di policy: il caso italiano*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino 2023.

²³ F. BETTIO, L. CORAZZA, *Il lavoro di pari valore e la "fabbrica della disparità": superare i limiti del contrasto alle discriminazioni*, in OPEN LLC, 2025, 89 ss.

I profili legati alle caratteristiche del soggetto (identità, condizioni, personali, collocazione territoriale, etc.) costituiscono pertanto una dimensione imprescindibile per la comprensione del fenomeno del lavoro povero, poiché contribuiscono a delineare gruppi sociali esposti in misura diseguale al rischio di vulnerabilità retributiva. Questi aspetti non operano in modo isolato, ma si combinano tra loro secondo logiche cumulative che accentuano le condizioni di svantaggio, producendo esiti differenziati sul piano dell'accesso al lavoro dignitoso e della qualità dell'occupazione.

In primo luogo, la variabile territoriale assume un ruolo determinante. I persistenti divari tra Nord e Sud del Paese, così come quelli tra aree urbane e aree interne, incidono in maniera significativa sulla remunerazione reale del lavoro e sulle condizioni materiali di vita. In proposito, la misurazione del costo della vita attraverso il paniere ISTAT, pur offrendo un utile strumento comparativo dei prezzi dei beni e dei servizi, risulta strutturalmente inadeguata a cogliere un elemento cruciale dello svantaggio territoriale: il costo dell'assenza dei servizi. La carenza o l'inaccessibilità di servizi essenziali – sanità, istruzione, mobilità, assistenza – si traduce infatti in un aggravio indiretto ma sostanziale delle condizioni di vita, che incide sulla capacità effettiva degli individui di esercitare i diritti fondamentali. In questa prospettiva, risulta particolarmente fecondo il richiamo al nesso tra sviluppo e libertà elaborato da Amartya Sen, secondo cui la povertà non può essere intesa unicamente come insufficienza di reddito, ma deve essere considerata anche come privazione di capacità e opportunità reali²⁴.

Accanto alla dimensione territoriale, emerge con forza la variabile generazionale. Le nuove generazioni si confrontano con un mercato del lavoro caratterizzato da elevati livelli di precarietà, frammentazione contrattuale e ridotta progressione salariale, a cui si accompagna una perdita relativa del potere d'acquisto rispetto alle generazioni precedenti, che incide non solo sulle condizioni materiali di vita, ma anche sulle traiettorie biografiche e sulle scelte di autonomia, con ricadute di lungo periodo sul piano demografico e sociale²⁵.

Infine, l'origine delle lavoratrici e dei lavoratori costituisce un ulteriore fattore di vulnerabilità. I migranti risultano frequentemente inseriti in

²⁴ A. SEN, *Sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, ed. italiana Milano 2020.

²⁵ A. ROSINA, *La scomparsa dei giovani. Le 10 mappe che spiegano il declino demografico dell'Italia*, Milano, 2025.

segmenti del mercato del lavoro caratterizzati da basse tutele, scarsa protezione contrattuale e livelli retributivi inferiori alla media. Tali fratture occupazionali e salariali non sono il mero riflesso di differenze individuali, ma l'esito di meccanismi strutturali di esclusione e di gerarchizzazione del lavoro, che collocano i lavoratori di origine straniera nelle posizioni più esposte al rischio di sfruttamento e di lavoro povero²⁶.

Lungi dall'operare in modo autonomo, queste variabili si intrecciano secondo una logica intersezionale nella quale territorio, età, genere e origine etnica concorrono a produrre condizioni di svantaggio rafforzate. È proprio l'interazione tra tali fattori a determinare, per alcune categorie di soggetti, un rischio particolarmente elevato di povertà lavorativa, rendendo evidente l'esigenza di politiche di contrasto capaci di riconoscere e affrontare la complessità delle disuguaglianze che attraversano il mercato del lavoro contemporaneo.

Vi è, infine, l'impresa, la quale, nelle sue molteplici articolazioni, esercita un'influenza decisiva sulle dinamiche salariali.

In primo luogo, la diffusione, nel sistema economico italiano, della piccola (o micro) impresa – più incline a sfuggire ai circuiti contrattuali formali e più esposta ai rischi dell'economia sommersa – determina un'area di mercato del lavoro che si caratterizza spesso per meccanismi di sotto-tutela.

In secondo luogo, la determinazione contrattuale dei salari favorisce la produzione di divari anche significativi tra i singoli settori, che spesso si distinguono per una particolare depressione dei livelli retributivi (si v. ad esempio il settore dei servizi alle imprese, la logistica, il settore della cura, il turismo, l'agricoltura).

Infine, la posizione dell'impresa nella filiera produttiva resta un fattore critico: le pratiche di appalto e subappalto, spesso regolate da competizioni al ribasso sul costo del lavoro, trasferiscono la pressione competitiva sui soggetti a valle, generando un'effettiva compressione salariale²⁷. Senza considerare che, a livello sovranazionale, le catene globali del valore sollevano interrogativi sulla sostenibilità sociale e sulla responsabilità delle imprese «capofila», alimentando il dibattito – che come è noto ha

²⁶ V. i contributi nel volume W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna 2020.

²⁷ F. MARTELLONI, *Le tutele dei lavoratori degli appalti come ambito privilegiato per la lotta al lavoro povero*, in F. MEDICO, MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna 2024.

impegnato in questi anni le istituzioni europee – sulla *due diligence* in materia sociale e sugli obblighi di controllo e di responsabilità nella filiera²⁸.

La frammentazione del processo produttivo, unitamente all'eterogeneità dimensionale delle imprese, rende pertanto la condizione del lavoratore più fragile e, in sintesi, dipendente dalle caratteristiche contrattuali e organizzative del datore di lavoro.

4. *Il contrasto al lavoro povero e lo snodo del salario minimo legale*

Con l'aggravarsi del lavoro povero, la questione dell'introduzione di una disciplina del salario minimo legale è tornata al centro del dibattito pubblico e sindacale²⁹, in una "*bagarre multilivello*" che ha coinvolto l'ambito europeo, la legislazione nazionale e una serie di iniziative avviate a livello locale da comuni e regioni.

Sul piano europeo, la Direttiva (UE) 2022/2041 sulla garanzia di un salario minimo adeguato ha esercitato, in questi ultimi anni, una forte pressione regolativa anche per quei paesi, come l'Italia, per i quali la sua implementazione non richiedeva un adeguamento diretto, considerata l'ampia copertura della contrattazione collettiva³⁰. Dopo un momento in cui la legittimità dell'intervento europeo era stata messa in discussione dalla Danimarca per una questione di competenze, in quanto la direttiva sui salari minimi adeguati avrebbe violato gli ambiti di intervento di Unione e Stati membri stabiliti dall'art. 153 TFUE (con particolare riguardo al par. 5 che esclude espressamente dall'intervento legislativo europeo le materie della retribuzione e del diritto di associazione), il nodo è stato di

²⁸ V. BRINO, *Diritto del lavoro e catene globali del valore. La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*, Torino 2020.

²⁹ R. DE LUCA TAMAJO, *Le retribuzioni insufficienti: l'intervento legislativo, la via giudiziale, la sede contrattual-collettiva*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2023, n. 3; M. BARBIERI, *Il salario minimo tra discussione politica e giurisprudenza*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2023, n. 3; V. BAVARO, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino 2023; A. BELLAVISTA, *Perché introdurre un salario minimo legale. Alcune osservazioni sulla proposta di legge n. 1275*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2023, n. 3; S. BELLOMO, *Lavoro e dignità economica, giustizia retributiva ed interventi di sostegno al reddito e all'occupabilità*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2023, n. 2.

³⁰ T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, n.1; G. PROIA, *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, n. 1; M. BARBIERI, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, n. 2.

recente sciolto in senso positivo dalla Corte di Giustizia³¹. Il giudice di Lussemburgo si è infatti pronunciato sulla validità quasi integrale della Direttiva, di cui sono state annullate solo le parti ritenute eccessivamente intrusive nella determinazione dei salari.

Sul piano nazionale, il divampare del tema lavoro povero ha prodotto anzitutto profonde trasformazioni negli orientamenti politico-culturali degli attori in campo, a partire dalla posizione delle organizzazioni sindacali (soprattutto CGIL e UIL) nei confronti di una determinazione in via legislativa del salario minimo. L'approccio storico del sindacato – che celava in origine una certa diffidenza nei confronti di una misura che potenzialmente toglie spazio al ruolo del sindacato nella determinazione del contenuto più rilevante della contrattazione collettiva – si è nel tempo modificato. In questo contesto, il tema del salario minimo è stato terreno di scontro politico, dialettica sindacale e tensione istituzionale³².

Nasce da qui una convulsa iniziativa legislativa, che ha condotto, prima, all'emanazione di una delega (l. n. 144/2025) poi lasciata scadere, e, successivamente al decreto legge n. 62 del 30 aprile 2025, che interviene direttamente sulla questione salariale.

Abbandonata la strada che invocava i contratti “maggiormente applicati” quali parametro di rinvio, il decreto indica, quali criteri idonei a determinare il c.d. salario giusto, il “trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttiva di riferimento” (art. 7, d.l. n. 62/2025). Il valore della rappresentatività sindacale³³, che è stato tra l'altro recentemente ribadito, se pure con riferimento al diverso caso delle rappresentanze sindacali aziendali, dalla Corte costituzionale³⁴ viene dunque opportunamente recuperato, anche se non mancheranno dilemmi interpretativi intorno ad un decreto che

³¹ CGUE 11 novembre 2025 (causa C-19/23), in *Open LLC*, 2025, n. 2, con nota di M. DELFINO, *La Corte di giustizia “salva” la Direttiva salari precisando le competenze dell'Unione europea*.

³² Si pensi all'inedito coinvolgimento del CNEL, che ha condotto ad un documento interamente dedicato alla necessità di rafforzare il sistema di contrattazione collettiva, v. CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, 12 ottobre 2023.

³³ A. BELLAVISTA, *La tutela dei lavoratori negli appalti pubblici e privati*, in M. D'ONGHIA, M. TRIMARCHI, F. DI NOIA, *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, Bari, 2025.

³⁴ Corte cost. 30 ottobre 2025, n. 156, su cui v. tra i tanti, per un'interpretazione originale che richiama il valore della dimensione partecipativa di cui all'art. 46, L. NOGLER, *Tempo di ri-orientare le rappresentanze sindacali aziendali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2026, n. 1.

sembra estendere l'efficacia soggettiva dei contratti collettivi nell'intero trattamento economico complessivo³⁵.

In parallelo, sul fronte locale, si sono sviluppate alcune inedite azioni di contrasto al lavoro povero. Nell'inerzia del legislatore nazionale, comuni e regioni hanno sperimentato forme di intervento sul salario concentrandosi sugli appalti pubblici o sulla tutela del personale contrattualizzato, configurando una forma di sussidiarietà «rovesciata», che si propone di fornire una risposta all'assenza di una disciplina nazionale uniforme³⁶.

Per un verso, l'azione locale ha seguito il percorso delle clausole sociali, che, come è noto, prescrivono determinati *standard* di protezione (e promozione) sociale ai privati che a vario titolo entrano in contatto con le pubbliche amministrazioni³⁷. In altri casi, l'intervento sui salari si è tradotto in un governo del sistema salariale interno alle pubbliche amministrazioni locali.

Ma l'impatto maggiore è derivato da quelle previsioni che si sono spinte oltre il rinvio al contratto *leader* del settore perché ancorato alla maggiore rappresentatività e hanno fissato una soglia minima del salario orario individuato nella somma simbolica di nove euro l'ora, o come condizione di partecipazione alla gara, o come premialità. La prima regione a legiferare in tal senso è stata la Puglia³⁸, con una legge di recente sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, che con la sentenza n. 188 del 16 dicembre 2025 ha ritenuto inammissibili le questioni sollevate, superando le censure mosse alla legge sia sotto il profilo del riparto di competenze tra stato e regioni sia sotto il profilo della violazione del duplice disposto costituzionale dato dall'art. 36 e dall'art. 39³⁹.

³⁵ V. per un primo commento P. ALBI, V. BAVARO, A. BELLAVISTA, M. D'ONGHIA, G. ORLANDINI, *Brevi considerazioni sul decreto lavoro n. 62/2026*, in *Il diario del lavoro*, 4 Maggio 2026.

³⁶ A. LO FARO, *Please in my back yard: esperienze locali di salario minimo e uso strategico dei contratti pubblici*, in *Lavoro e dir.*, 2025, n. 2 e, in maniera critica, G. PIGLIALARMÌ, *Retribuzione e appalti pubblici: alcune considerazioni sulla recente "rivolta" dei Comuni*, in *Boll. Adapt*, 25 marzo 2024, n. 12.

³⁷ La tecnica ha radici antiche, è stata generalizzata nello Statuto dei lavoratori all'art. 36 e si ritrova ora nel nuovo codice degli appalti pubblici, che, come è noto, contiene una stringente regolazione del contratto collettivo applicato dall'appaltatore (art. 11, d. lgs. n. 36/2023).

³⁸ Così la legge regionale pugliese 21 novembre 2024, n. 30 (Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia).

³⁹ R. VOZA, *Salario minimo e autonomie locali: illusione o realtà?*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2025, n. 4.

Il percorso pugliese è stato successivamente seguito da altre regioni, tanto da indurre la Corte costituzionale a pronunciarsi nuovamente sulla questione, dato che nella pronuncia n. 188/2025 (di inammissibilità) aveva lasciato impregiudicata la questione del conflitto di competenze in tema di regolazione della concorrenza. Tornata sul punto con riferimento ad una legge della regione Toscana⁴⁰, la Consulta ha affermato in modo netto che le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente (tra cui rientrano le procedure di affidamento, ivi comprese le premialità oggetto di questo caso concreto) sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e non possono pertanto essere oggetto di una legiferazione differenziata su base regionale⁴¹.

5. Conclusioni minime: lavoro, povertà e dintorni

Il lavoro povero travolge e deprime l'intero sistema economico e sociale: dal lavoro povero deriva la riduzione del gettito fiscale e della contribuzione previdenziale; il lavoro povero si traduce in pensioni future più basse; mediante il lavoro povero si contribuisce, infine, alla compressione dei redditi medi nazionali. In altre parole, il lavoro povero genera lavoro povero.

Ma la tendenza autopoietica del lavoro povero si riflette sulla strumentazione giuridica atta a contrastarlo. Combattere il lavoro povero richiede, in effetti, un approccio sinergico, nella consapevolezza che la questione salariale italiana affonda le sue radici non solo delle criticità del sistema regolativo ma anche, e in gran parte, nella stagnazione di un sistema che risulta frenato su più fronti (deficit di produttività, nanismo delle imprese, divari territoriali, debolezza delle infrastrutture, per elencarne solo alcuni). Tutto ciò deve poi tenere conto della complessiva trasformazione del sistema economico italiano, il quale, con la compressione del versante industriale e l'espansione di un terziario debole – incarnato, ad esempio, dall'economia turistica e dai suoi derivati – ha privilegiato settori a bassa produttività con un evidente impatto sulle politiche dei redditi. Pertanto, pur rappresentando un'azione di grande significato simbolico, oltre che una semplificazione del sistema che consente di smascherare

⁴⁰ Legge della Regione Toscana 18 giugno 2025, n. 30 (Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale. Modifiche alla l.r. 18/2019).

⁴¹ Corte Cost. 30 aprile 2026, n. 60.

le forme più gravi di sfruttamento del lavoro⁴², la spinta verso il salario minimo legale non può ritenersi sufficiente a colmare il *gap* che in questi decenni ha lasciato indietro i lavoratori italiani nelle dinamiche retributive europee.

Del resto, proprio l'esperienza europea insegna che risolvere la questione delle politiche salariali affidandosi integralmente alla legge presentata, a sua volta, rischi di derive pauperistiche: senza un'adeguata vigilanza delle parti sociali, vi è il pericolo che sia proprio il soggetto politico ad utilizzare la leva dei salari per perseguire obiettivi di competitività del sistema, scaricando in sintesi sui lavoratori il costo di alcune scelte di politica economica (è quello che accade nei paesi del recente allargamento europeo ai quali la Direttiva 2022/2041 principalmente si rivolge)⁴³.

Certo senza un'azione di riforma profonda, che induca a ripensare la disciplina della rappresentanza sindacale, è difficile aspettarsi riforme incisive⁴⁴. Né ci si può scagliare, in questo scenario, con la giurisprudenza, che ha svolto – come del resto è da sempre chiamata a fare – una funzione di supplenza di fronte alla crisi della contrattazione collettiva: l'intervento della Cassazione nel 2023 ridefinisce il ruolo del giudice nella tutela del salario minimo di fatto, a garanzia del principio costituzionale di sufficienza della retribuzione.

Parallela, ma non meno significativa, è poi l'azione di contrasto al lavoro povero che in questi anni è stata esercitata tramite la leva del diritto penale, ricorrendo all'applicazione dell'apparato di norme sullo sfruttamento lavorativo (in sintesi, l'art. 603-bis c.p., ovvero il “nuovo” caporalato). In questo campo, le indagini di alcune Procure della Repubblica hanno consentito interventi di grande impatto su alcune importanti filiere produttive, come quelle del distretto milanese della moda, o del sempre controverso ambito del *food delivery*⁴⁵.

Infine, è in cantiere l'attuazione della Direttiva 2023/970 in tema di

⁴² Insiste sul valore della semplificazione GARNERO, *La questione salariale*, cit.

⁴³ O. RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *Lav. Dir. Eur.* 2021.

⁴⁴ Non sembra tuttavia plausibile, al momento, un intervento che agisca *funditus* sulla materia della rappresentanza sindacale, v. per queste perplessità I. ALVINO, *RSA e GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE*, in *RIV. IT. DIR. LAV.*, 2025, II, n. 4; L. NOGLER, *Rappresentatività e partecipazione nel settore privato: spunti per un convegno*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2025, n. 4.

⁴⁵ V. da ultimo le esperienze discusse nel volume I. ALVINO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere. Analisi interdisciplinare a partire dalle indagini della Procura della Repubblica di Milano*, *Quaderni Fondazione Giacomo Brodolini*, Roma, 2026.

gender pay gap, che dovrebbe impattare sulle politiche salariali delle imprese quanto ai differenziali retributivi di genere⁴⁶.

Il tema sembra marginale, ma non lo è del tutto. Per un verso, il lavoro povero ha una sua specifica declinazione femminile, che si nutre della riproduzione del *gender pay gap*. Per altro verso, il datore di lavoro si troverà a dover far fronte a obblighi di *disclosure* in grado di favorire un maggiore controllo sociale delle politiche salariali aziendali. In altre parole, la trasparenza può facilitare l'azione sindacale e amministrativa di contrasto alle pratiche predatorie.

D'altra parte, l'intera architettura costituzionale che affidava al lavoro, tramite il principio di sufficienza della retribuzione, il compito di contrastare la povertà presupponeva un mercato del lavoro composto esclusivamente da uomini, sicché l'aumento complessivo dei tassi di occupazione dovuto anche al massiccio allargamento alla componente femminile complica enormemente la questione. Il tema della parità retributiva uomo-donna diviene dunque uno dei terreni su cui si gioca la piena attuazione del progetto costituzionale⁴⁷.

Ma vi è un ulteriore spunto di riflessione in grado di complicare ulteriormente l'approccio al tema, già intricatissimo, del lavoro povero.

Nel quadro dei Paesi OCSE, l'Italia mostra una stagnazione e un'erosione dei redditi che si riferisce non soltanto ai salari minimi, ma anche ai salari medi⁴⁸. Sarà pertanto difficile, nel lungo periodo, tracciare il confine del lavoro povero, dato che le depressioni salariali tendono a ridurre progressivamente il potere d'acquisto dei lavoratori e a trasformare anche le retribuzioni medie in retribuzioni al limite della sufficienza. Del resto, gli interventi della Cassazione in tema di retribuzioni sotto la soglia di povertà fanno emergere sacche di sofferenza anche in ambiti dove non è in discussione la rappresentatività sindacale, perché sono coperti da contratti collettivi che non si trovano ai margini del sistema ma sono addirittura firmati dalla triplice⁴⁹.

⁴⁶ Il 5 febbraio 2026 il Consiglio dei Ministri ha presentato la prima bozza di decreto legislativo attuativo della direttiva, approvata in via definitiva il 30 aprile 2026, su cui v. per un primo commento L. CORAZZA, *Un divario di potere*, in www.ingenere.it, 20 febbraio 2026.

⁴⁷ Sul punto si rinvia a L. CORAZZA, *Il lavoro delle donne? Una questione redistributiva*, Milano 2025.

⁴⁸ Eurostat, *Annual full-time adjusted salary in EU up 5.2% in 2024*, Comunicazione 12 novembre 2025.

⁴⁹ G. BRONZINI, *Il contributo della Corte di Cassazione per risolvere il tema dei "salari indecenti"*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2023, n. 3.

In effetti, gli studi più recenti sul fenomeno della povertà italiana mettono in evidenza, oltre alla crescita del numero di famiglie che si trovano in condizioni di povertà assoluta o relativa, l'esistenza di una zona, in costante aumento, di "quasi" povertà, ovvero di un'area grigia rappresentata da soggetti e famiglie costantemente in bilico tra povertà e condizioni di reddito appena più favorevoli. Complessivamente, si stima che questa fascia di "quasi povertà" sia costituita dal 14,2% delle famiglie italiane⁵⁰.

La diffusione di zone grigie, in cui lo stato di povertà può essere invisibile alle statistiche ufficiali o semplicemente rappresentato da una condizione discontinua, mette alla prova il tema del lavoro povero, dato che i "quasi" poveri saranno facilmente annoverabili proprio tra le schiere di quei lavoratori di cui ci siamo occupati in queste pagine. Il lavoro povero produce alle volte condizioni di povertà (relativa o assoluta) e quasi sempre condizioni di "quasi" povertà.

È dunque dall'analisi di questa zona, dalla sua genesi e dai suoi effetti, che occorrerà partire per aggredire il fenomeno nelle sue manifestazioni più attuali. A partire dalla constatazione che vede l'origine della povertà (o della quasi povertà) proprio nelle modalità con cui si struttura sul piano economico l'utilizzazione della forza lavoro e della capacità che manifestano, sul piano dei rapporti di forza, gli attori sociali (*in primis* i sindacati) di mantenere un certo equilibrio nella redistribuzione dei redditi.

Infine, la progressiva evanescenza delle soglie della povertà interroga profondamente anche l'azione del nostro sistema di *welfare*, che sino ad ora ha approcciato il tema presupponendo la condizione di marginalità sociale delle persone povere. L'identificazione tra povertà ed esclusione sociale è stata, in effetti, la preconditione di ogni azione pubblica, a prescindere dal grado di universalismo prescelto dal legislatore (che si parli, in altre parole, di reddito di cittadinanza o di assegno di inclusione). Il che ha fatto dell'avviamento al lavoro il perno delle misure di sostegno al reddito oltre che dell'azione di intervento sociale a livello territoriale⁵¹.

Su questa base si è fondata nel tempo la centralità delle politiche attive del lavoro e dei sistemi di condizionalità come componente essenziale

⁵⁰ R. SIZA, *Le povertà che le famiglie possono nascondere*, in *L'Italia delle povertà. Dinamiche sociali, risposte pubbliche e racconto dei media*, Rapporto a cura dell'Alleanza contro la povertà, Roma, 2026.

⁵¹ P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, in *Lavoro e dir.*, 2018, n. 4.

delle forme di sostegno al reddito, nel permanere della fiducia nel lavoro quale via maestra per progettare la “grande fuga”⁵² dalla povertà. Tuttavia, è proprio questa fiducia a venir meno nei tempi odierni, in un campo di battaglia dove il gareggiare di attori inermi o equipaggiati tutt'al più di armi spuntate finisce per rendere finanche “normale” ciò che abbiamo sempre concepito come un ossimoro.

⁵² Il richiamo è alla celeberrima opera di A. DEATON, *La grande fuga. Salute, ricchezza e origini della disuguaglianza*, ed. italiana Bologna 2015.

Federica Cornacchia

DIRITTO ALLA DIGNITÀ:
FRAMMENTI DI UN MOSAICO COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. Povertà e Costituzione: tra le righe della Carta fondamentale. – 2. Ripensare la povertà. – 3. Diritti di libertà e libertà dal bisogno. – 4. Una lettura lavoristica del testo costituzionale? – 5. Reddito di Cittadinanza: punti di forza e profili critici. – 6. La retorica della (in)sicurezza. – 7. Attraverso il tessuto costituzionale: il filo rosso del diritto alla dignità.

1. *Povertà e Costituzione: tra le righe della Carta fondamentale*

A una prima lettura della Costituzione, ciò che colpisce della scelta fatta dal Costituente con riguardo alla povertà è anzitutto un'assenza: il termine «povertà», infatti, non compare in nessun articolo. Questo dato, tuttavia, non deve indurre a ritenere che il tema sia marginale o, addirittura, assente nel tessuto costituzionale, tantopiù se consideriamo il momento storico in cui la Carta è stata concepita: nell'Italia del dopoguerra, in un Paese segnato dalla miseria, è evidente che la questione non potesse restare estranea alla riflessione dei Costituenti.

La Costituzione compone piuttosto un complesso mosaico di norme che, pur senza menzionare esplicitamente la povertà, la implicano. Leggendo il testo attraverso questa lente diviene dunque possibile ricostruirne un quadro articolato, in cui l'attenzione al fenomeno della povertà emerge tra le pieghe dei principi fondamentali. Per ricostruirne il fondamento normativo è necessario muovere dall'articolo 2 Cost., nella parte in cui prescrive l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Sulla medesima trama si sviluppa l'articolo successivo: se, da un lato, la Costituzione prescrive un dovere per i consociati, dall'altro affida alla Repubblica un compito chiaro, quello di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo

della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, secondo comma, Cost.). È proprio in questa tensione, sospesa tra ciò che il diritto oggi “è” e ciò che invece “dovrebbe essere”, che il fenomeno della povertà apre uno “squarcio” tra le maglie del tessuto costituzionale, creando un vuoto tra il riconoscimento formale dei diritti e la loro effettiva fruizione. In che modo, dunque, è oggi possibile ricucire quello strappo così restituendo alla Carta – per riprendere le parole di Calamandrei – la sua *viva voce*?

2. Ripensare la povertà

Per tentare di rispondere occorre ripensare il concetto di povertà, andando oltre una concezione strettamente economica considerandola, piuttosto, come forma di “incapacitazione”. In questa dimensione, l'economista e filosofo Amartya Sen definisce la povertà quale mancanza per la persona della «sua libertà sostanziale di vivere il tipo di vita cui, a ragion veduta, dà valore»¹. Tale prospettiva, definita come *approccio delle capacità* (*capability approach*), si fonda sull'idea neoaristotelica dell'essere umano come soggetto dignitosamente libero, in grado di “fiorire” attraverso l'esercizio delle proprie potenzialità e pone, quindi, l'accento sull'esigenza di assicurare agli individui le reali opportunità di scegliere e attuare ciò che conferisce pienezza e significato alla propria esistenza. Seguendo questa linea interpretativa, essa dovrebbe essere valutata attraverso una lente “multidimensionale”, come peraltro confermato dalla Corte costituzionale², considerando cioè quelle situazioni di “esclusione sociale” che, a prescindere dall'assenza di reddito, «riguardano [...] coloro che sono privi dei fondamentali strumenti (specie culturali) che consentono l'inserimento in un determinato contesto sociale»³. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle situazioni di esclusione culturale, precarietà abitativa, marginalità politica etc. che, limitando di fatto l'esercizio delle libertà che lo Stato riconosce ai suoi membri, impediscono il pieno sviluppo della persona umana, tanto nella sfera individuale quanto nelle formazioni sociali.

¹ A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano 2001, 93.

² C. cost., sent. n. 163 del 1983.

³ M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli 2012, 215.

3. Diritti di libertà e libertà dal bisogno

Dalle considerazioni che precedono emerge che la condizione della povertà sia intimamente connessa, in ogni sua dimensione, alla libertà della persona: uno Stato che si definisca liberale non può, infatti, limitarsi a una mera garanzia formale, ma deve farsi carico delle condizioni concrete e delle capacità effettive che ne consentono l'esercizio. Sen, a riguardo, pone in luce che «il successo di una società va giudicato, innanzitutto, sulla base delle libertà sostanziali di cui godono i suoi membri. [...] Essere più liberi di fare le cose alle quali (non arbitrariamente) si dà valore è significativo per la libertà complessiva della persona e importante per migliorare le sue possibilità di raggiungere traguardi apprezzabili. Entrambi gli aspetti sono pertinenti a una valutazione della libertà dei membri della società»⁴.

Sotto questo profilo, la garanzia effettiva dei diritti di libertà diviene misura della tenuta democratica del Paese; infatti, se da un lato tali diritti sono stati fin dalle origini il presupposto necessario per il corretto funzionamento della democrazia, dall'altro, con il tempo, è la democrazia stessa che si è affermata quale strumento privilegiato per la salvaguardia dei diritti⁵.

Si comprende, allora, come le povertà siano declinate al plurale, in cui il filo rosso che tiene insieme questa complessa trama, preconditione per l'esercizio delle libertà sostanziali, diviene proprio la garanzia del diritto alla pari dignità sociale, definita da Mortati quale «espressione del pregio ineffabile della persona umana come tale»⁶. È in questa prospettiva che la dignità, concepita come “cerniera valoriale” tra uguaglianza formale e uguaglianza sostanziale⁷, assume un ruolo peculiare nel bilanciamento costituzionale: non un diritto da temperare, ma l'ago che lo orienta⁸. Come tale, inoltre, la dignità si pone come “limite” alla discrezionalità del legislatore, imponendo che ogni scelta normativa rispetti il nucleo essenziale dei diritti fondamentali. In questo senso, è possibile richiamare, a titolo esemplificativo, le esigenze di bilancio connesse all'innega-

⁴ A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, cit., 24.

⁵ N. BOBBIO, *L'incontro tra liberalismo e democrazia*, in Id., *Liberalismo e democrazia*, Milano 1985, 31.

⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1967, 1017.

⁷ R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Napoli 2020, 123.

⁸ G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *Rivista telematica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2007.

bile costo dei diritti sociali, le quali non possono tuttavia giustificare la compressione della loro effettiva garanzia⁹. Sotto questo profilo, quindi, l'adozione di misure di contrasto alla povertà non può essere subordinata a condizionamenti di natura finanziaria¹⁰.

Affinché la dignità possa tradursi in una garanzia effettiva, è necessario che essa si accompagni alla rimozione delle condizioni di bisogno, che diviene così il presupposto indefettibile per l'esercizio concreto di ogni altro diritto. In questa prospettiva, la liberazione dal bisogno non costituisce un obiettivo accessorio dell'ordinamento, ma un requisito funzionale alla piena attuazione del principio di eguaglianza sostanziale. Difatti, è stato osservato, «L'effettivo godimento ed esercizio dei tradizionali diritti di libertà e dei diritti di partecipazione politica non è assicurato se non togliendo dal “bisogno” economico; l'esercizio e il godimento delle “libertà di” è assicurato solo garantendo adeguate “libertà da”»¹¹. In altre parole, come scriveva Capograssi, l'uomo può essere riconosciuto come tale solo se è posto nelle condizioni di poter essere uomo, se gli vengono cioè garantiti mezzi sufficienti a sottrarlo ai bisogni e alla miseria che ne impediscono la piena realizzazione e sviluppo¹².

Il riferimento immediato è certamente quello alla liberazione dal bisogno economico, nel quale, tuttavia, il progetto costituzionale non si esaurisce. Invero, laddove le politiche di contrasto alla povertà si arrestino alla sola dimensione economica del fenomeno, la persona è ridotta a *homo oeconomicus*, considerata esclusivamente quale portatrice di interessi patrimoniali. Ne deriva un processo di mercificazione sociale, in cui il valore dell'individuo viene misurato unicamente in termini di utilità economica¹³.

4. Una lettura lavoristica del testo costituzionale?

Perché l'obiettivo di liberazione dal bisogno si realizzi, il principale strumento di emancipazione individuato dai Costituenti è il lavoro, posto a fondamento della Repubblica già all'art. 1. In questa prospettiva sono

⁹ M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, cit., 181.

¹⁰ P. BOZZAO, *Quale e quanto intervento pubblico nel contrasto alla povertà?*, in *RIVISTA DEL DIRITTO DELLA SICUREZZA SOCIALE*, 2022, 130 s.

¹¹ B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova 1984, 64.

¹² G. CAPOGRASSI, *Il diritto dopo la catastrofe* (1950), in *Opere*, Milano 1959, 190 s.

¹³ Q. CAMERLENGO, *Il senso della costituzione per la povertà*, in *Osservatorio AIC*, 1-2/2019, 28.

riconosciuti, tra gli altri, il diritto a una retribuzione sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36), il diritto all'assistenza sociale per gli inabili al lavoro (art. 38), la promozione delle condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro (art. 4). Si tratta, tuttavia, di diritti che sembrano "poggiare" su una «promessa di piena occupazione»¹⁴ quale garanzia di un'esistenza libera dal bisogno, in cui all'assistenza è riservato quindi un ruolo residuale. Un quadro così delineato, la cui realizzazione è certamente auspicabile, non trova tuttavia riscontro nella realtà lavorativa italiana attuale e non tiene conto delle nuove forme di povertà che emergono anche in presenza di occupazione. D'altronde, nel testo costituzionale il riferimento a «un'esistenza libera e dignitosa» compare esclusivamente con riguardo alla retribuzione spettante al lavoratore ai sensi dell'art. 36, primo comma, Cost., circoscrivendone così la portata «alla sola parte [della Costituzione] dedicata ai Rapporti economici» e «avuto riguardo ad un referente soggettivo ben definito»¹⁵.

Una lettura esclusivamente lavoristica del testo costituzionale rischia quindi di apparire riduttiva¹⁶ e di oscurare il più ampio diritto a un'esistenza libera e dignitosa, preconditione per l'esercizio di diritti sociali, *che non sono rivendicati dall'uomo in quanto uomo, ma dall'uomo in quanto persona*¹⁷, rispetto ai quali il lavoro dovrebbe configurarsi come conseguenza e attuazione, non come presupposto. Nondimeno, le politiche contemporanee di contrasto alla povertà risultano sovente il prodotto di una visione eccessivamente ergocentrica, cioè «incentrata sull'uomo che lavora»¹⁸, che continua a concepire la liberazione dal bisogno quasi esclusivamente attraverso il lavoro, prescindendo così dalla multidimensionalità del fenomeno.

5. *Reddito di Cittadinanza: punti di forza e profili critici*

In questa prospettiva il Reddito di cittadinanza ha rappresentato un punto di svolta, introducendo, per la prima volta, un istituto di sostegno

¹⁴ R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, cit., 73.

¹⁵ D. SICLARI, *Effettività della tutela dei diritti e sistema integrato dei servizi sociali*, Napoli 2016, 31 s.

¹⁶ C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, Torino 2013, 733 ss.

¹⁷ M. BENVENUTI, voce *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino 2012, 223.

¹⁸ M.G. GRECO (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Torino 2021, 6.

al reddito avente carattere inclusivo e universale e una misura «fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro», e di «contrasto alla povertà, alla diseguaglianza e all'esclusione sociale»¹⁹. Le finalità ambiziose della misura sono state articolate su un doppio binario; da un lato il beneficio economico, dall'altro l'introduzione di percorsi di inclusione, che ne pongono in luce la portata multidimensionale «nella misura in cui le molteplici finalità perseguite rinviengono il loro punto di sintesi in quella, più ampia e generale, dell'inclusione sociale»²⁰.

Ciò non toglie che la sua attuazione abbia mostrato limiti evidenti in considerazione: del sistema sociale ed economico nel quale è stata implementata, di un mercato del lavoro poco espansivo, di un carente sistema assistenziale, indeboliti dalla guerra e successivamente dall'emergenza pandemica²¹. Al sostanziale fallimento della misura ha senza dubbio contribuito anche l'iper-politicizzazione della questione, che ha generato un dibattito fortemente polarizzato, trasformando un problema strutturale, la povertà, in terreno di scontro ideologico. Si è venuto così a formare un sistema in cui non solo i fini sembrano sempre giustificare i mezzi, ma in cui i mezzi finiscono per confondersi con i fini stessi. La lotta alla povertà, concepita come obiettivo democratico, si è cioè progressivamente trasformata in uno strumento, impiegato per parlare alla pancia degli elettori più che a promuovere soluzioni concrete. In questo contesto, dunque, analizzare le costruzioni più frequenti nel discorso pubblico sulla povertà e sui poveri è funzionale a comprendere il modo in cui esse orientano le politiche adottate e forniscono le basi per la loro legittimazione sociale²². A tal proposito, la narrazione stigmatizzante dei beneficiari come *oziosi*, *pigri*, *opportunisti*, ha avuto un peso determinante nel delegittimare la misura, oscurandone gli effetti positivi e, di fatto, favorendone l'abrogazione²³.

La conseguenza è stata un ritorno a strumenti categoriali, come l'As-

¹⁹ Art. 1 del Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, in G.U., convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26 (G.U. 29/03/2019, n. 75).

²⁰ P. BOZZAO, *Quale e quanto intervento pubblico nel contrasto alla povertà*, cit., 134.

²¹ A. P. LUFRANO, *Il Reddito Di Cittadinanza. Un Bilancio Dal Suo Avvio*, in *IQual. Revista De Género E Igualdad*, 2025, n. 8, 105.

²² S. BUSO, A. MEO, E. MORLICCHIO, *Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di 'regolazione dei poveri' nelle misure di sostegno al reddito*, in *Sinapsi*, 2018, VIII, 3, 69 ss.

²³ G. BUSILACCHI, E. MORLICCHIO, *L'andatura del gambero delle politiche di reddito minimo in Italia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 3, Bologna 2024, 464.

segno di inclusione (Adi) e il Supporto per la formazione e il lavoro (Sfl), introdotti dal Governo Meloni nel 2022, che hanno drasticamente ridotto la platea dei beneficiari e segnato un arretramento rispetto alla logica di universalismo faticosamente inaugurata dal reddito di cittadinanza. L'Adi, infatti, misura concepita per sostenere le persone non occupabili, è accessibile solo alle famiglie con minori, anziani o disabili, precludendone di fatto l'accesso a una parte significativa di persone povere che prima usufruivano del Reddito di Cittadinanza (RdC). I dati mostrano che la copertura dell'Adi è finora inferiore a quella del RdC: secondo l'Alleanza contro la povertà in Italia, i nuclei familiari che hanno ricevuto almeno una mensilità dell'Adi nel 2023 erano 695.127, poco più della metà (52,5%) rispetto ai 1.324.104 nuclei beneficiari del RdC nello stesso periodo. Anche il Sfl ha raggiunto un numero di destinatari inferiore alle attese: al 30 giugno 2024 risultano beneficiari 96.000 persone, a fronte delle 400.000 previste dal Governo al momento del lancio della misura²⁴.

6. La retorica della (in)sicurezza

La conseguenza di quanto sinora detto è un sistema frammentato e instabile, in cui la paura del diverso ha preso il sopravvento, dando spazio a ciò che appare come uno spostamento dalla «guerra alla povertà» alla «guerra ai poveri»²⁵. Questo processo è ulteriormente amplificato dai *mass media*, i quali costituiscono sempre più frequentemente l'ambiente privilegiato in cui si formano e si consolidano stereotipi nei confronti delle persone in condizione di povertà, contribuendo alla diffusione di forme di *aporofobia* – intesa come paura, repulsione e ostilità verso di esse²⁶. La retorica securitaria, impiegata da larga parte della classe politica, ha trasformato la marginalità in minaccia, spostando l'attenzione dalla sicurezza dei diritti, concepita come «diritto ad avere diritti», a un presunto diritto alla sicurezza inteso come mantenimento dell'ordine, esacerbando di fatto le situazioni già esistenti di esclusione sociale. Tale

²⁴ C. LODI RIZZINI, *Misure di contrasto alla povertà: cosa cambia con la Legge di Bilancio 2025, Percorsi di Secondo Welfare*, Milano 2025, 2.

²⁵ L. PEPINO, *Dalla guerra alla povertà alla guerra ai poveri*, in M. CAMPEDELLI, P. CARROZZA, L. PEPINO (a cura di) *Diritto di welfare, Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna 2010, 511 ss.

²⁶ A. CORTINA, *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la sociedad democrática*, Barcelona 2017.

dinamica ha favorito l'affermarsi di politiche orientate all'esclusione e alla marginalizzazione, che finiscono per colpire proprio coloro che si trovano già in situazioni di vulnerabilità sociale ed economica. Ne sono un esempio i cosiddetti *decreti sicurezza* e le numerose ordinanze comunali emanate negli ultimi anni in materia di sicurezza urbana, che hanno dato luogo a un'ipertrofia del sistema penale attraverso un'intensa produzione normativa il più delle volte improntata a una logica prevalentemente punitivo-repressiva. Tale fenomeno costituisce espressione di quello che Giovanni Fiandaca definisce come populismo punitivo: «la strumentalizzazione politica del diritto penale e delle sue valenze simboliche in chiave di rassicurazione collettiva rispetto a paure, allarmi a loro volta indotti, o comunque enfattizzati da campagne politico-mediatiche propense a drammatizzare il rischio-criminalità»²⁷. Negli ultimi anni, infatti, il progressivo svuotamento delle politiche sociali ha trovato il suo contraltare in un'espansione delle politiche securitarie, orientate non tanto alla tutela dei diritti quanto al contenimento e alla marginalizzazione del diverso, una dinamica di cui la composizione sociale delle carceri, impiegate, più che altro, come «discarica sociale»²⁸ offre una rappresentazione plastica²⁹.

Nondimeno, è lo stesso testo costituzionale che, all'art. 27, terzo comma, Cost. tratteggiando i caratteri imprescindibili che le pene devono avere, riporta l'attenzione sull'intima connessione esistente tra il fenomeno carcerario e l'inclusione sociale. La norma stabilisce infatti che le pene non devono essere contrarie al «senso di umanità» e devono essere orientate alla «rieducazione» del condannato. Quest'ultimo non deve essere ridotto «a persona priva di dignità», al contrario, deve essergli garantito il reinserimento «nel tessuto sociale una volta scontata la pena»³⁰. Sul punto, la Corte costituzionale ha più volte posto in luce come il principio di umanizzazione imponga di tutelare quel «residuo» di libertà che sempre sussiste, anche in stato di detenzione, e che, anzi, in questo contesto è «tanto più prezioso», in quanto «ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale»³¹.

²⁷ G. FIANDACA, *Populismo politico e populismo giudiziario*, in *Criminalia* 2013, 97.

²⁸ A. MARGARA, *Sorvegliare e punire: storia di 50 anni di carcere*, in *Questione giustizia* 2009, 102 ss., cfr. M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, Napoli 2011.

²⁹ R. DE VITO, *Ai margini della pena. Riflessioni su disuguaglianze e diritto penale*, in *Questione Giustizia*, 2, 2017, 35-40. Cfr. A. OLEANDRI, *Carcere, detenuti ai margini della società. Ma vince sempre il populismo penale*, in *La via libera*, Torino 2023, consultabile al link <https://lavialibera.it/it-schede-1606->

³⁰ Q. CAMERLENGO, op. cit., 23.

³¹ Corte cost. sent. n. 349 del 1993, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

In tale prospettiva, l'impegno della Repubblica a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana richiede che l'azione legislativa si orienti verso politiche realmente capaci di contrastare l'esclusione e la marginalità sociale, anziché verso interventi diretti all'espansione del sistema detentivo, quale espressione di tutela di un preteso diritto alla sicurezza. Come osserva autorevole dottrina: «Essendo stata la sicurezza sociale aggredita dalle politiche di riduzione dello Stato sociale e di smantellamento del diritto del lavoro, le campagne securitarie valgono a soddisfare il sentimento diffuso dell'insicurezza sociale con la sua mobilitazione contro il deviante e il diverso»³².

In questo quadro, la "sicurezza" soggettivamente intesa, – o meglio, la sua percezione – si trasforma in un simbolo da difendere ad ogni costo, più utile a generare consenso che a garantire una reale tutela delle persone, finendo per limitare la protezione di beni e diritti costituzionalmente tutelati. Alla luce di quanto detto, occorre quindi un'inversione di prospettiva, considerando piuttosto la percezione soggettiva della sicurezza quale bene subordinato ai valori costituzionalmente protetti. Soltanto attraverso il soddisfacimento di questi ultimi diviene infatti possibile attivare misure volte a contenere il rischio residuo legato alla dimensione individuale della sicurezza³³. In tale direzione si colloca anche il pensiero di Alessandro Baratta, il quale ha osservato che «se si volesse affermare la primazia della "sicurezza" in quanto bisogno umano, dovrebbe poi ammettersi che l'esigenza ad essa sottesa abbraccia un campo ben più ampio di quello della lotta contro la criminalità, comprendendo anche e soprattutto la lotta contro l'emarginazione e l'esclusione per la realizzazione di una società che consenta l'espressione delle potenzialità di sviluppo degli individui»³⁴.

7. Attraverso il tessuto costituzionale: il filo rosso del diritto alla dignità

Appare oggi in larga parte dimenticato il progetto tracciato dai Costituenti che, alla luce del principio personalista, assegna alla Repubblica

³² L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. II, Roma-Bari 2007, 373.

³³ M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano 2012, 6 s.

³⁴ A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in S. ANASTASIA, M. PALMA (a cura di), *La bilancia e la misura*, Milano 2001, 23.

il compito di assicurare il pieno sviluppo della persona umana. Si tratta di un obiettivo ambizioso, che non può essere perseguito mediante politiche meramente redistributive, ma richiede piuttosto un approccio realmente sistemico e multidimensionale, capace di incidere sulle cause strutturali della povertà e dell'esclusione. Nell'attuazione del disegno di «democrazia emancipante»³⁵ in cui tale obiettivo si iscrive, l'orizzonte interpretativo non può che essere quello del diritto alla dignità. Pur non essendo configurato dalla Costituzione italiana come diritto a sé stante, il principio di dignità informa l'intero tessuto valoriale della Carta e rappresenta una chiave interpretativa essenziale dei diritti fondamentali, permeando gli istituti e le finalità del costituzionalismo repubblicano.

È pertanto indispensabile una rete più ampia e coerente di politiche pubbliche che, attraverso il coordinamento capillare dei diversi livelli istituzionali, anche con il coinvolgimento del c.d. terzo settore, colmi il divario che separa i diritti proclamati dalla loro effettiva fruizione.

Alla luce di queste considerazioni, come posto in luce da Marco Ruotolo, quanto rilevato non può essere ritenuto un manifesto ideologico, e se anche fosse lo sarebbe nella misura in cui il costituzionalismo stesso è considerato ideologia³⁶. Non si tratta di utopia, quanto piuttosto di una chiara direzione di senso verso un compito concreto; come ribadito dalla Corte costituzionale, «creare le condizioni minime di uno Stato sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso»³⁷. Dunque, tale impegno non rappresenta soltanto l'adempimento di un dovere costituzionalmente imposto, ma costituisce la misura stessa della legittimità democratica del nostro Paese. Perché se la libertà è partecipazione, non può esservi libertà se prima non è garantita a tutti un'esistenza libera e dignitosa.

³⁵ M. DOGLIANI, A. DI GIOVINE, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità*, in *Questione giustizia*, fasc. n. 2, 1993, 321 ss.

³⁶ M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in *Democrazia & Sicurezza – Democracy and Security Review*, n.2, 2013, 12.

³⁷ C. cost., sent. n. 217 del 1988.

Chiara Cerbone

LA POVERTÀ ALIMENTARE IN EUROPA E IN ITALIA:
DALL'ASSISTENZIALISMO ALLA PREVISIONE
DI POLITICHE STRUTTURALI DI GARANZIA
DEL DIRITTO AL CIBO

SOMMARIO: 1. La povertà alimentare: un tema di diritto pubblico – 2. La costruzione concettuale della povertà e dello spreco alimentare nel contesto del diritto internazionale – 3. Dal FEAD al Green Deal Europeo: l'evoluzione della governance europea della povertà e dello spreco alimentare – 4. La risposta italiana tra assistenzialismo e redistribuzione delle eccedenze – 5. Il reddito alimentare: un'analisi della sperimentazione 2023-2025 – 6. Oltre il modello *win-win*: verso politiche strutturali di garanzia del diritto al cibo

1. *La povertà alimentare: un tema di diritto pubblico*

La povertà alimentare costituisce non soltanto una manifestazione di una più ampia condizione di vulnerabilità socioeconomica, ma anche un terreno privilegiato di emersione delle esigenze di eguaglianza sostanziale affidate all'intervento pubblico¹. Essa si colloca, infatti, all'incrocio tra la tutela della dignità della persona e il sistema dei diritti sociali, sollecitando una riflessione sul ruolo dello Stato nella predisposizione di prestazioni e politiche pubbliche volte a garantire l'accesso al cibo quale presupposto materiale per l'effettività degli altri diritti fondamentali. L'impossibilità di accedere con continuità a un'alimentazione sufficiente e adeguata evidenzia *deficit* nella capacità dell'ordinamento di garantire le condizioni minime per una vita libera e dignitosa, incidendo direttamente sulla possibilità di fruire in modo effettivo degli altri diritti costituzionalmente garantiti.

Nell'ordinamento costituzionale italiano – principale oggetto della

¹ Con riferimento al tema della lotta alla povertà, riflette sul ruolo dei poteri pubblici, M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto ad un'esistenza dignitosa*, in *Diritto Pubblico*, fascicolo 2, maggio-agosto 2011, 391-425.

presente disamina – non è rinvenibile un esplicito riconoscimento del diritto al cibo². Ciononostante, nella prassi e nella dottrina costituzionale si è progressivamente affermato il riferimento al «diritto a non soffrire la fame»³, quale esito di una lettura sistematica degli artt. 2 e 3⁴, secondo comma, della Costituzione, nonché delle disposizioni costituzionali in materia di diritti sociali.

In ragione del silenzio serbato dalla Costituzione, la risposta dell'ordinamento italiano alla povertà alimentare si è sviluppata prevalentemente sul piano della legislazione ordinaria e delle politiche pubbliche, in stretto coordinamento con le strategie dell'Unione europea in materia di contrasto alla povertà e allo spreco alimentare. Nel corso degli ultimi due decenni, sono state adottate soluzioni – talvolta definite come *win-win*⁵ – in larga misura assistenziali fondate sull'impiego delle ecceden-

² In dottrina si è osservato come il diritto al cibo possa essere riconosciuto negli ordinamenti giuridici secondo modalità differenti, distinguendo in particolare tra: a) ordinamenti che prevedono espressamente in Costituzione la garanzia del diritto al cibo; b) ordinamenti che, pur in assenza di un riconoscimento costituzionale espresso, fanno discendere la tutela del diritto al cibo dall'interpretazione di disposizioni costituzionali poste a presidio di diritti fondamentali ad esso connessi; c) ordinamenti che rimettono alla legislazione ordinaria la disciplina e la tutela di tale diritto. L'ordinamento italiano rientra in quest'ultima ipotesi. Per un approfondimento sul tema, *si v., ex multis*, R. LIZZI, M. S. RIGHETTINI, *Reframing e riconoscimento del diritto al cibo nelle politiche alimentari: una sfida per l'Italia tra policy legacy e nuove sperimentazioni*, in *Biblioteca della libertà*, LX, 2025, gennaio-aprile, 22; G. STEGHER, *La sicurezza alimentare come nuova frontiera del costituzionalismo ambientale?*, in *DPCE Online*, 58(SP2)/2023, 791.

³ L'espressione «diritto a essere liberi dalla fame» è attribuita a Francesco Paolo Casavola, Presidente della Corte costituzionale italiana alla data della conferenza stampa del 15 giugno 1994. In tale occasione, commentando la sentenza n. 240 del 10 giugno 1994, egli evidenziò che il diritto a essere liberi dalla fame costituisce un diritto fondamentale dei cittadini, da considerarsi condizione indispensabile per una vita libera e dignitosa. Tale episodio è citato e commentato da diversi autori, tra cui, L. SCAFFARDI, *La sicurezza alimentare ovvero come il "diritto a togliersi la fame" evolve in un mondo che cambia*, in *DPCE Online*, n. 59/2023, 2167 e F. ALICINO, *Il diritto fondamentale "a togliersi la fame". Banco di prova per il costituzionalismo contemporaneo*, in M. DE CASTRIS (a cura di), *Cibo e Società. Una relazione da esplorare*, Roma 2018, 90, che ne discutono le implicazioni sul piano dei diritti fondamentali e della giurisprudenza costituzionale.

⁴ Per un'analisi del ruolo che riveste il diritto al cibo rispetto all'assetto costituzionale italiano, *si v.*, C. DELLA GIUSTINA, *Il diritto al cibo adeguato. Un diritto umano presupposto o consequenziale? Riflessioni a margine di un diritto dalle molteplici sfumature*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, Anno XXI, Fascicolo 2/2021; F. ALICINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021; L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio costituzionale*, Fascicolo 1/2018.

⁵ R. LIZZI, M. S. RIGHETTINI, *Reframing e riconoscimento del diritto al cibo nelle politiche alimentari*, *cfr.* nota 1, 31.

ze alimentari come strumento di riduzione della povertà alimentare. Un ruolo significativo è stato inoltre ricoperto dalle politiche pubbliche che, attraverso il coinvolgimento di una pluralità di soggetti – tra i quali gli attori del Terzo settore – mirano a garantire in concreto l'accesso al cibo, sollevando rilevanti questioni di diritto pubblico in termini di governance, selezione dei beneficiari e distribuzione territoriale delle risorse.

Le pagine che seguono si propongono di ricostruire e problematizzare l'approccio italiano alla lotta alla povertà alimentare.

2. *La costruzione concettuale della povertà e dello spreco alimentare nel contesto del diritto internazionale*

Prima di addentrarsi nell'analisi delle soluzioni normative e delle politiche pubbliche, appare necessario fissare alcuni punti di riferimento concettuali utili a inquadrare il fenomeno della povertà alimentare – emerso solo in tempi relativamente recenti come categoria autonoma di analisi e di intervento – nonché il *connesso* fenomeno dello spreco alimentare.

L'inquadramento concettuale muove dall'azione svolta dalle Organizzazioni internazionali, che da decenni affrontano le questioni relative alla sicurezza alimentare, al diritto al cibo e alla sostenibilità dei sistemi di produzione e di consumo, contribuendo in modo significativo alla costruzione di un quadro concettuale e normativo di riferimento entro il quale si sono progressivamente sviluppate le politiche di contrasto alla fame, alla povertà alimentare e allo spreco.

A partire dai primi anni Novanta, le Organizzazioni internazionali hanno riservato una crescente attenzione alla regolazione dei modelli di produzione e consumo alimentare, nell'ambito di una più ampia riflessione in materia di sviluppo sostenibile. In tale contesto, si colloca la Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo⁶ del 1992, il cui Principio 8 afferma che, per conseguire uno sviluppo sostenibile e una qualità della vita più elevata per tutti i popoli, gli Stati dovrebbero ridurre ed elimina-

⁶ NAZIONI UNITE, *Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo*, A/CONF.151/26 (Vol. I), adottata durante la *United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)* tenutasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992, consultabile al seguente indirizzo web: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf (consultato il 12 dicembre 2025).

re i modelli insostenibili di produzione e consumo e promuovere politiche appropriate. Sebbene in questa fase iniziale la riduzione della fame e dello spreco alimentare non costituissero obiettivi autonomi, tali temi iniziano a essere ricompresi all'interno di un percorso più ampio volto alla tutela del diritto al cibo e alla sostenibilità dei sistemi alimentari.

Nei primi anni Duemila, la lotta contro la fame entra in modo più significativo nell'agenda internazionale. La *United Nations Millennium Declaration*⁷, adottata nel 2000, individua infatti come primo dei *Millennium Development Goals* l'obiettivo di «sradicare la povertà estrema e la fame nel mondo», segnando un rafforzamento dell'impegno della comunità internazionale sul tema dell'accesso all'alimentazione.

Una vera e propria svolta concettuale si registra però solo nel 2015, con l'adozione della Risoluzione delle Nazioni Unite A/RES/70/1 *"Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development"*⁸. L'Agenda 2030 affronta in modo esplicito non solo il problema della fame, ma anche quello dello spreco alimentare: il *Sustainable Development Goal* n. 2 mira a porre fine alla fame e a garantire la sicurezza alimentare, mentre il *SDG* n. 12 si propone di dimezzare entro il 2030 lo spreco alimentare globale pro capite.

Come ampiamente osservato in dottrina⁹, tali obiettivi risultano essere intrinsecamente interconnessi in quanto la redistribuzione delle eccedenze alimentari può concorrere alla riduzione della povertà alimentare.

In parallelo agli impegni programmatici sanciti dall'Agenda 2030, le

⁷ NAZIONI UNITE, *United Nations Millennium Declaration*, Risoluzione dell'Assemblea Generale A/RES/55/2, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York l'8 settembre 2000 durante il *Millennium Summit* svoltosi dal 6 all'8 settembre 2000. È possibile consultarne il testo al seguente link: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-millennium-declaration> (consultato il 12 dicembre 2025).

⁸ NAZIONI UNITE, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Risoluzione dell'Assemblea Generale A/RES/70/1, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York il 25 settembre 2015 durante l'*United Nations Sustainable Development Summit*). È possibile consultarne il testo al seguente link: <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf> (consultato il 12 dicembre 2025).

⁹ Riflettono sul rapporto tra eccedenze alimentari e povertà alimentare, *ex multis*, F. GALLI, A. CAVICCHI, G. BRUNORI, *Food waste reduction and food poverty alleviation: a system dynamics conceptual model*, in *Agriculture and Human Values*, 36(1)/2019; S. BAGLIONI, F. CALO, P. GARRONE E M. MOLTENI, *Introduction: food security and food waste reduction: a social innovation approach to current social, environmental, and political concerns*, in S. BAGLIONI, F. CALO, P. GARRONE E M. MOLTENI (EDS.), *Food saving in Europe: At the Crossroad of Social Innovation*, Londra 2017.

Organizzazioni internazionali hanno promosso numerose iniziative di sensibilizzazione volte a rafforzare la consapevolezza pubblica e politica sui temi della fame, della povertà alimentare e dello spreco alimentare. Tra queste, si segnalano la partecipazione della *Food and Agriculture Organization of the United Nations*¹⁰ – da ora FAO – alla *Global Alliance Against Hunger and Poverty*¹¹, la promozione della Giornata Mondiale dell’Alimentazione e il coinvolgimento di “Ambasciatori di buona volontà”, tutte finalizzate a mobilitare governi, società civile e opinione pubblica verso l’obiettivo condiviso di eliminare la fame e garantire il diritto a un’alimentazione adeguata; oltre a ciò, sono state intraprese anche diverse azioni e campagne rivolte specificamente alla riduzione dello spreco alimentare tra cui il programma FAO intitolato “*SAVE FOOD: Global Initiative on Food Loss and Waste Reduction*”¹² e l’iniziativa *Think.Eat.Save. Reduce Your Foodprint*¹³ che ha visto il coinvolgimento sia della FAO che del Programma delle Nazioni Unite per l’ambiente (UNEP).

Accanto a tale attività di indirizzo e sensibilizzazione, la FAO ha svolto un ruolo centrale nell’elaborazione di definizioni armonizzate in materia di sicurezza alimentare e concetti correlati.

In particolare, nel corso del Vertice mondiale sull’alimentazione del

¹⁰ La *Food and Agriculture Organization of the United Nations* è l’Agenzia specializzata delle Nazioni Unite istituita nel 1945 con l’obiettivo di sconfiggere la fame, garantire la sicurezza alimentare e promuovere sistemi alimentari sostenibili. Con sede a Roma, la FAO funge da forum neutrale per gli Stati membri e l’Unione europea, fornendo conoscenze, assistenza tecnica e supporto alle politiche per migliorare la produzione agricola, la nutrizione e lo sviluppo rurale a livello globale. Per un approfondimento sul ruolo che riveste rispetto alla lotta alla povertà alimentare e allo spreco, è possibile consultarne il portale web ufficiale ove, nella sezione “Publications” vengono pubblicati, con cadenza annuale, Report tematici: <https://www.fao.org/publications/en> (consultato il 12 dicembre 2025).

¹¹ Per un approfondimento sulle attività della *Global Alliance against Hunger and Poverty* è possibile consultare il sito web dell’iniziativa al presente link: <https://globalallianceagainsthungerandpoverty.org> (consultato il 12 dicembre 2025).

¹² FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO, *Global Initiative on Food Loss and Waste Reduction*, Roma 2015.

¹³ L’iniziativa *Think.Eat.Save*, promossa da UNEP, FAO e da diversi partner internazionali, mira a contrastare lo spreco alimentare sensibilizzando consumatori, rivenditori e il settore della ristorazione. Il progetto intende ridurre lo spreco alimentare globale mettendo in evidenza gli impatti economici, ambientali ed etici delle perdite di cibo. Coinvolge governi e organizzazioni di esperti per incoraggiare comportamenti responsabili attraverso campagne di sensibilizzazione e una piattaforma globale per la condivisione delle iniziative in corso. Sul punto, si rinvia al portale ufficiale dell’iniziativa *Think.Eat.Save*: <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/think-eat-save-unep-fao-and-partners-launch-global-campaign-change> (consultato il 12 dicembre 2025).

1996 è stata adottata una definizione complessiva di sicurezza alimentare, collegandola esplicitamente al diritto al cibo e superando il precedente approccio settoriale. Secondo tale definizione, la sicurezza alimentare sussiste quando tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico ed economico a cibo sufficiente, sicuro e nutriente, in grado di soddisfare i loro fabbisogni nutrizionali e le preferenze alimentari per condurre una vita attiva e sana¹⁴. Da questa nozione discende il concetto di povertà alimentare, intesa come l'incapacità di accedere in modo stabile a un'alimentazione adeguata nel proprio contesto sociale ed economico, definizione che ha trovato ampio riscontro nella letteratura scientifica ove tale fenomeno è stato definito come «l'incapacità di procurarsi o consumare cibo in quantità e qualità adeguate in modo socialmente accettabile, o dell'incertezza di poterlo fare»¹⁵.

In seno alla *FAO* si è inoltre affermata la distinzione tra *food waste* e *food loss*. Il primo termine si riferisce allo spreco di alimenti nelle fasi finali della filiera, ossia nella distribuzione e nel consumo, quando il cibo, pur idoneo, viene scartato per ragioni legate a comportamenti di acquisto, conservazione o consumo. Il secondo indica invece le perdite alimentari che si verificano nelle fasi iniziali della filiera produttiva, prima che il cibo raggiunga il mercato, spesso a causa di inefficienze strutturali o del mancato rispetto di standard commerciali. Tali definizioni mettono in luce il nesso diretto tra sostenibilità dei sistemi alimentari, riduzione dello spreco e contrasto alla povertà alimentare, evidenziando la necessità di un'azione coordinata¹⁶.

La portata di tali fenomeni emerge con chiarezza dai dati più recenti. Secondo il Report *The State of Food Security and Nutrition in the World*¹⁷, nel 2024 circa 2,3 miliardi di persone hanno sperimentato insicurezza

¹⁴ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO, *Rome Declaration on World Food Security – World Food Security Plan of Action*, adottati durante il World Food Summit tenutosi a Roma del 13 al 17 novembre 1996. È possibile consultare il testo integrale della Dichiarazione e del corredato piano d'azione al seguente link: <https://www.fao.org/4/w3613e/w3613e00.htm> (consultato il 12 dicembre 2025).

¹⁵ E. DOWLER, *Food and Poverty: Insight from the 'North'*, in *Development Policy Review*, 2003/2021 (5-6), 573.

¹⁶ J. GUSTAVSSON, C. CEDERBERG, U. SONESSON, R. VAN OTTERDIJK, E A. MEYBECK, *Global Food Losses and Food Waste – Extent, Causes and Prevention*, Roma, FAO, 2011, 2.

¹⁷ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO), INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT – IFAD, UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND – UNICEF, WORLD FOOD PROGRAMME – WFP E WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025. Addressing high food price inflation for food security and nutrition*, Roma 2025.

alimentare moderata o grave e 673 milioni sono state affette da fame cronica, nonostante alcuni leggeri progressi nella riduzione della fame globale¹⁸. Cifre che, significativamente superiori ai livelli pre-pandemia da Covid-19, mostrano forti disparità regionali, con l'Africa tra le aree più colpite.

Parallelamente, il *Food Waste Index Report 2024*¹⁹ riporta che nel 2022 sono stati generati circa 1,05 miliardi di tonnellate di rifiuti alimentari a livello globale, equivalenti a circa 19% del cibo disponibile per i consumatori.

A livello europeo, le ultime rilevazioni dell'Eurostat²⁰ indicano che nell'Unione europea si sono generati circa 130 kg di spreco alimentare *pro capite* nel 2023 (equivalenti a oltre 58 milioni di tonnellate totali) e che nel 2024, l'8,5 % della popolazione dell'UE non poteva permettersi un pasto adeguato con carne, pesce o equivalente verde almeno ogni due giorni; quota che aumenta di oltre 10 punti percentuali, circa il 19,4 %, se riferita a persone a rischio di povertà.

Anche nel contesto italiano le statistiche più recenti confermano la rilevanza del fenomeno: secondo l'ultima rilevazione operata dall'ISTAT²¹,

¹⁸ Occorre segnalare che la FAO adotta diversi indici per misurare le varie manifestazioni dell'insicurezza alimentare, ciascuno dei quali cattura una dimensione specifica del problema. La prevalenza della sottoalimentazione (*Prevalence of Undernourishment – PoU*) misura l'impossibilità di soddisfare il fabbisogno energetico nel lungo termine, configurandosi come forma cronica di fame. L'insicurezza alimentare moderata o grave viene rilevata mediante la *Food Insecurity Experience Scale – FIES*), uno strumento sviluppato dalla FAO basato su domande relative all'esperienza vissuta di mancanza di accesso regolare a cibo sufficiente. Infine, l'insicurezza alimentare acuta di livello "crisi" identifica situazioni nel breve termine così gravi da mettere a rischio la vita o i mezzi di sussistenza. I risultati della rilevazione dei primi due indicatori, con portata globale, sono pubblicati annualmente nel Rapporto SOFI (*State of Food Security and Nutrition in the World*) prodotto dalla FAO e da diverse Agenzie ONU. I dati sull'insicurezza alimentare acuta sono invece raccolti attraverso l'*Integrated Food Security Phase Classification (IPC)* e pubblicati nel Rapporto Globale sulle Crisi Alimentari, che attualmente identifica zone critiche in 58 paesi e territori. Per un approfondimento sui dati, si consulti la pagina interattiva della FAO dedicata a tali temi: FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO, *La fame in cifre. Parametri diversi per fini diversi*, consultabile al seguente link: <https://www.fao.org/interactive/measuring-hunger/it/> (consultato il 12 dicembre 2025).

¹⁹ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME – UNEP, *Food Waste Index Report 2024*, Nairobi 2024, 46.

²⁰ EUROSTAT – COMMISSIONE EUROPEA, *Food Waste and Food Waste Prevention – Estimates*, Lussemburgo, 2025, consultabile al seguente link: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/110448.pdf> (consultato il 12 dicembre 2025).

²¹ ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA – ISTAT, *L'insicurezza alimentare in Italia – Anno 2024*, Roma 16 ottobre 2025; per un approfondimento, si v. inoltre, ISTITUTO NA-

circa il 5,5 % della popolazione italiana ha manifestato segnali di insicurezza alimentare moderata o grave sulla base della *Food Insecurity Experience Scale*²², con impatti particolarmente evidenti tra i minori di 16 anni e nelle fasce più vulnerabili. Per quanto riguarda lo spreco alimentare, le rilevazioni dell'Osservatorio *Waste Watcher 2024* indicano che in Italia quest'ultimo vale oltre 13 miliardi di euro annui, con circa 80,9 grammi *pro capite* sprecati quotidianamente nelle abitazioni domestiche, registrando un incremento dell'8,05 % rispetto al 2023²³. Dati che evidenziano come, nonostante la crescente sensibilizzazione pubblica, il fenomeno dello spreco alimentare rimanga significativo anche a livello nazionale.

L'analisi coordinata di tali dati restituisce un quadro caratterizzato da quello che è stato efficacemente definito come «paradosso della scarsità nell'abbondanza»²⁴: nonostante una produzione alimentare globalmente teoricamente sufficiente, ampi segmenti della società restano esclusi dall'accesso a un'alimentazione adeguata. È in risposta a questo paradosso che organizzazioni internazionali, entità sovranazionali e governi nazionali hanno progressivamente introdotto misure regolatorie e politiche pubbliche.

3. *Dal FEAD al Green Deal Europeo: l'evoluzione della governance europea della povertà e dello spreco alimentare*

Nel contesto dell'Unione europea, la lotta alla povertà alimentare si è sviluppata prevalentemente attraverso strumenti di assistenza diretta a favore delle persone più vulnerabili, integrando tali interventi con meccanismi di recupero delle eccedenze alimentari, in un'ottica di riduzione dello spreco. Tali iniziative hanno indicato agli Stati membri una traiet-

ZIONALE DI STATISTICA – ISTAT, *In calo l'insicurezza alimentare grave ma restano ampi divari territoriali*, 16 ottobre 2025, consultabile al seguente indirizzo web: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/10/StatisticaToday_Insicurezza-alimentare.pdf (consultato il 12 dicembre 2025).

²² Cfr. nota 18.

²³ OSSERVATORIO INTERNAZIONALE WASTE WATCHER SU CIBO E SOSTENIBILITÀ, *Cross Country Report 2025 – Il caso Italia 2025 – II*, consultabile al seguente link: https://www.sprecozero.it/wp-content/uploads/2025/09/WWI25_25settembre2025-pdf.pdf (consultato il 12 dicembre 2025).

²⁴ L. CAMPIGLIO E G. ROVATI, *Il paradosso della scarsità dell'abbondanza: il caso della povertà alimentare*, in L. CAMPIGLIO E G. ROVATI (a cura di), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, Milano 2009.

toria di politiche pubbliche in grado di conciliare solidarietà e gestione efficiente delle risorse.

Il principale strumento di lotta alla povertà alimentare è stato il Fondo di aiuti europei agli indigenti – da ora FEAD –, istituito con il Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014²⁵, che ha sostituito il precedente Programma europeo di aiuto alimentare agli indigenti – da ora PEAD –. Il passaggio dal PEAD al FEAD ha segnato una transizione significativa²⁶: mentre il precedente programma redistribuiva eccedenze agricole, il FEAD ha introdotto un quadro più integrato, finalizzato a contrastare la povertà materiale attraverso la distribuzione di alimenti, beni essenziali e servizi di inclusione sociale.

Il FEAD ha avuto un ruolo cruciale nel sostegno alimentare alle fasce più deprivate, raggiungendo nel periodo 2014-2020 oltre 14 milioni di persone all'anno in tutti i 27 Stati membri²⁷. In Italia, sono stati stanziati circa 789 milioni di euro e raggiunti circa due milioni di destinatari finali annualmente²⁸. Dal 2021, il FEAD è stato integrato nel Fondo sociale europeo Plus (ESF+)²⁹, mantenendo le priorità relative al sostegno alimentare e all'inclusione dei gruppi vulnerabili.

Parallelamente, l'Unione europea si è impegnata nella lotta allo spre-

²⁵ PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (UE) n. 223/2014 dell'11 marzo 2014 relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L72/1 del 12 marzo 2014, consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:072:0001:0041:IT:PDF> (consultato il 12 dicembre 2025).

²⁶ Per un commento sull'evoluzione delle politiche europee contro la povertà, si v., S. ARCURI, F. GALLI, G. BRUNORI, *Lotta allo spreco, assistenza alimentare e diritto al cibo: punti di contatto e controversie*, in *Agriregionieuropa*, Anno 12, numero 45, 106-109; M. CARAHER, M. (2015), *The European Union Food Distribution programme for the Most Deprived Persons of the community, 1987-2013: From agricultural policy to social inclusion policy?*, in *Health Policy*, 119(7)/2015, 932-940; A. FRIGO, *Il lungo percorso dal PEAD al FEAD*, in *Percorsi di Secondo Welfare*, 22 novembre 2013, consultabile al seguente link: <https://www.secondowelfare.it/poverta-alimentare/il-lungo-percorso-dal-pead-al-fead/> (consultato il 12 dicembre 2025).

²⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Ex-post evaluation of the 2014-2020 Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD)*, Commission Staff Working Document – SWD(2025) 189 final, Bruxelles, 9 luglio 2025, 21.

²⁸ *Ibid.*, 267.

²⁹ Per un approfondimento sul Fondo sociale europeo Plus – ESF+, si consulti la pagina web della Commissione Europea allo stesso dedicata: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-social-fund_en (consultata il 12 dicembre 2025).

co alimentare³⁰ con un'azione che ha seguito due distinti, ancorché complementari, filoni.

In primo luogo, nel giugno 2016, il Consiglio europeo ha adottato le Conclusioni sulle perdite e sugli sprechi alimentari³¹, definendo quattro obiettivi operativi che hanno successivamente orientato l'azione delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri. In particolare, il Consiglio invitava gli Stati membri a migliorare il monitoraggio dello spreco alimentare, ad accrescere la consapevolezza pubblica sull'uso responsabile delle risorse alimentari, a rafforzare la comprensione e l'utilizzo, da parte dei consumatori, delle indicazioni «da consumarsi preferibilmente entro» e «da consumarsi entro», nonché a facilitare la donazione delle eccedenze alimentari alle organizzazioni caritative.

Tale iniziativa, avviata nell'ambito del Green Deal europeo³², ha condotto al primo esercizio di monitoraggio dei progressi nel 2018. La valutazione iniziale è stata in larga misura positiva: la maggior parte degli Stati membri si è impegnata a conseguire l'SDG 12 attraverso l'adozione di piani nazionali di gestione e prevenzione dello spreco alimentare. Inoltre, strumenti sostenuti dall'UE, come la *EU Platform on Food Losses and Food Waste*, hanno registrato un'elevata partecipazione da parte degli Stati membri. A ciò si è aggiunta l'introduzione di diverse campagne educative, in particolare rivolte a bambini e adolescenti, volte a promuovere la consapevolezza sullo spreco alimentare.

Nonostante gli sviluppi positivi derivanti da tali iniziative, permangono diverse criticità, tra cui l'assenza di una metodologia standardizzata di misurazione, le difficoltà nel riutilizzo delle eccedenze alimentari e le preoccupazioni relative all'affidabilità dei dati raccolti.

Il secondo pilastro dell'approccio dell'UE riguarda, più nello specifico, la corretta definizione e gestione degli sprechi alimentari. A tal fine, il

³⁰ Per un approfondimento sulle politiche europee ed italiane di lotta allo spreco alimentare, si v., V. ALESSANDRIA, E. VARESE, *Sprechi alimentari: una prospettiva multidisciplinare: consumatori e imprese a confronto*, Torino 2015.

³¹ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Food losses and food waste: assessment of progress made on the implementation of June 2016 Council conclusions* – Doc. 6659/18, Bruxelles, 28 marzo 2018, consultabile al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/media/34583/food-losses-food-waste-en.pdf> (consultato il 12 dicembre 2025).

³² COMMISSIONE DELL'UNIONE EUROPEA, COM (2019) 640 final, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – 'The European Green Deal'*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, consultabile al seguente link: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF (consultato il 12 dicembre 2025).

Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato, il 30 maggio 2018, la direttiva quadro sui rifiuti (direttiva (UE) 2018/851)³³, che modificando la precedente direttiva 2008/98/CE³⁴, fornisce una definizione giuridica di «spreco alimentare», colmando così una lacuna normativa di lunga data che aveva in precedenza ostacolato una gestione efficace del fenomeno³⁵.

A cavallo tra la riduzione dello spreco alimentare e la lotta contro la povertà alimentare, la Commissione europea ha adottato nel 2017 le Linee guida sulla donazione alimentare³⁶. Tali linee guida mirano principalmente a facilitare il rispetto delle norme in materia di sicurezza alimentare, igiene, responsabilità e tracciabilità delle donazioni di cibo. Un obiettivo secondario è garantire un'interpretazione armonizzata delle disposizioni giuridiche dell'UE da parte delle autorità di regolazione degli Stati membri in materia di redistribuzione delle eccedenze alimentari. In tale contesto, le Linee guida non fungono soltanto da quadro procedurale per le donazioni alimentari, ma forniscono anche definizioni chiave utili ai decisori pubblici nella predisposizione di legislazioni nazionali conformi agli standard dell'Unione.

4. *La risposta italiana tra assistenzialismo e redistribuzione delle eccedenze*

Nel contesto italiano, la questione dell'accesso al cibo delle persone in condizione di vulnerabilità è stata affrontata prevalentemente attraverso misure generali di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e di riutilizzo delle eccedenze alimentari, piuttosto che mediante strumenti specificamente qualificati come politiche di lotta alla povertà alimentare.

In tale prospettiva rientrano, in primo luogo, il reddito di cittadinanza³⁷, introdotto dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito

³³ PARLAMENTO EUROPEO – CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Directive (EU) 2018/851 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste*, Bruxelles, 2018, OJ L150.

³⁴ PARLAMENTO EUROPEO – CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives*, Bruxelles, 2008, OJ L312.

³⁵ D. CAMONI, *La lotta contro lo spreco alimentare nel diritto comparato*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 3/2023, 5.

³⁶ OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION, *EU Guidelines on Food Donation*, 2017/C 361/01, 25 ottobre 2017.

³⁷ Per una prospettiva di diritto costituzionale sulla misura del reddito di cittadinanza-

con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, e successivamente sostituito, a decorrere dal 2024, dall'assegno di inclusione, disciplinato dal decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito dalla legge 3 luglio 2023, n. 85. Tali strumenti, pur configurandosi come misure di sostegno al reddito e di inclusione attiva, producono effetti rilevanti sull'accesso ai beni essenziali, tra cui l'alimentazione, incidendo indirettamente sulle condizioni di povertà alimentare dei nuclei beneficiari. Accanto a tali misure, assumono rilievo specifico gli strumenti di assistenza economica vincolata all'acquisto di beni di prima necessità, quali la Carta acquisti, istituita dall'art. 81, comma 32, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e le più recenti carte sociali per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità (cd. "Carta Dedicata a te"), introdotte dalle leggi di bilancio a partire dal 2023. In assenza di un esplicito riferimento alla povertà alimentare, tali strumenti confermano come l'ordinamento italiano abbia affrontato il tema dell'accesso al cibo prevalentemente attraverso politiche di sostegno economico generaliste, piuttosto che mediante il riconoscimento di un diritto o di misure settoriali dedicate.

La rilevanza costituzionale di tali strumenti è stata peraltro confermata dalla Corte costituzionale che, con la sent. n. 10 del 2010³⁸, ha riconosciuto come i soggetti in condizioni di estremo bisogno vantino un diritto fondamentale, strettamente inerente alla tutela del nucleo irriducibile della persona umana, a conseguire prestazioni alimentari imprescindibili, diritto che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme.

Nel quadro degli interventi normativi settoriali³⁹ che incidono, in-

za, si v., V. CASAMASSIMA, *Reddito "di cittadinanza" e politiche di contrasto alla povertà alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, 418-469; R. MICCICHÈ, *Il reddito di cittadinanza e la democrazia fondata sul lavoro. Analisi giuridica dei sussidi di disoccupazione tra Costituzione economica e trappola della povertà*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2022, 985-1023.

³⁸ Per un commento alla sent. n. 10/2010 della Corte costituzionale italiana, si v., E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2010, 164; A. RUGGERI, *Livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 febbraio 2010.

³⁹ Per un'analisi sul quadro normativo per la lotta allo spreco alimentare in Italia, si v., A. M. FIMIANI, *Lotta allo spreco alimentare: la prevenzione dei rifiuti evitabili nel modello dell'economia circolare*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, Anno XXV, Fascicolo n. 3/2025, in particolare § 3.

vece, sul nesso tra accesso al cibo, riduzione dello spreco e finalità solidaristiche, un ruolo centrale è assunto dalla legge 19 agosto 2016, n. 166, recante “Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi”, comunemente nota come “Legge Gadda”.

Tale legge disciplina, tra l’altro, la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari, perseguendo l’obiettivo di prevenire lo spreco attraverso il riconoscimento di benefici fiscali a favore della grande distribuzione organizzata che effettua donazioni alimentari, nonché dei soggetti che donano prodotti farmaceutici. La scelta del legislatore italiano si colloca all’interno di un modello regolatorio di tipo incentivante e non coercitivo⁴⁰, che privilegia strumenti di agevolazione e semplificazione amministrativa rispetto a obblighi giuridici di recupero delle eccedenze.

La Legge Gadda si innesta nel solco già precedentemente tracciato dalla legge n. 155 del 16 luglio 2003, recante la Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale, comunemente conosciuta come “Legge del Buon Samaritano”, adottata con l’intento di incentivare la donazione di alimenti. Quest’ultima aveva già introdotto un rilevante meccanismo di riduzione del rischio giuridico per i donatori, equiparandoli, ai fini della responsabilità civile, al consumatore finale, contribuendo a rimuovere uno degli ostacoli principali alla redistribuzione delle eccedenze alimentari.

Uno degli elementi caratterizzanti della Legge Gadda – che ha trovato un forte impulso a seguito dei dibattiti svoltisi durante EXPO 2015⁴¹ a Milano, evento dedicato alle tematiche alimentari – è il suo orientamento volontario, solidaristico e di natura sociale. La legge rafforza e amplia l’impostazione già delineata nel 2003, estendendo l’ambito oggettivo delle donazioni, semplificando le procedure amministrative e valorizzando il ruolo degli enti del Terzo settore quali soggetti intermedi nella redistribuzione delle eccedenze. Essa sottolinea inoltre l’importanza della collaborazione tra le istituzioni pubbliche e il Terzo settore, in linea con la più

⁴⁰ P. LATTANZI, *Le leggi “antispreco” alimentare. Esperienze nazionali a confronto* in F. DE LEONARDIS, *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, ove l’A. qualifica come *market-based* il modello affermatosi con la Legge Gadda. Tale qualificazione è supportata da un’analisi comparata con l’esperienza francese, nella quale la *Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire* (cd. *Loi Garot*) esprime invece un modello di tipo *command and control*, fondato su obblighi giuridici e sull’applicazione di sanzioni in caso di inosservanza.

⁴¹ D. CERINI, *La legge “Gadda” di contrasto agli sprechi alimentari: la solidarietà tra food security e food safety*, in *Quaderni Costituzionali*, Fascicolo 3/2017, 623-625.

ampia strategia volta a promuovere una cooperazione multi-attoriale per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità.

Un ulteriore tratto distintivo della Legge Gadda è rappresentato dalla sua dimensione pedagogica, che affida al Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste il compito di promuovere «campagne nazionali di comunicazione sul recupero degli alimenti e sulla riduzione degli sprechi, al fine di sensibilizzare i cittadini e le imprese sulle conseguenze negative dello spreco alimentare» (art. 9). In tal modo, il legislatore attribuisce alla norma anche una funzione culturale, volta a incidere sui comportamenti individuali e collettivi lungo l'intera filiera alimentare.

Infine, sebbene in modo implicito, la Legge Gadda stabilisce un chiaro collegamento tra la riduzione dello spreco alimentare e la lotta contro la povertà alimentare, configurando la redistribuzione delle eccedenze come strumento di risposta a bisogni primari non adeguatamente soddisfatti dalle sole politiche di sostegno al reddito. Essa rafforza così l'idea che affrontare tali due problematiche in maniera integrata sia essenziale per la realizzazione di sistemi alimentari sostenibili ed equi.

5. Il reddito alimentare: un'analisi della sperimentazione 2023-2025

Il collegamento tra spreco alimentare e povertà alimentare, già delineato nella Legge Gadda, viene reso esplicito dalla misura introdotta dall'art. 1, comma 434, della legge di bilancio 2022, che ha istituito il cosiddetto reddito alimentare. Iniziativa che prevede la donazione di pacchi alimentari provenienti dalla grande distribuzione organizzata a favore di persone in stato di bisogno, attraverso progetti sviluppati su scala urbana.

L'attuazione di questa misura ha seguito un percorso lungo e articolato, che merita di essere analizzato, e che ha raggiunto la fase operativa solo nel settembre 2024. L'atto che ha segnato l'avvio di tale fase è stato il Decreto n. 78 del 26 maggio 2023 del Ministero del Lavoro⁴². Tale decreto è stato redatto a seguito di una serie di consultazioni tra i soggetti coinvolti, tra cui il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura, l'Associazione

⁴² È possibile consultare il testo del Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 78 del 26 maggio 2023 al seguente link: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normativa/dm-78-26052023.pdf> (consultato il 12 dicembre 2025).

Nazionale dei Comuni Italiani, nonché il Gruppo di lavoro sullo spreco alimentare e l'assistenza alimentare e le organizzazioni partner del Fondo di aiuti europei agli indigenti.

Il decreto ha definito gli obiettivi (art. 2), i destinatari finali (art. 4), le procedure per la presentazione dei progetti da parte dei comuni selezionati per la fase pilota (art. 5), l'assegnazione dei finanziamenti e il rimborso dei costi per il confezionamento, lo stoccaggio e il trasporto (artt. 6 e 7), nonché i meccanismi di monitoraggio della fase sperimentale (art. 8), rappresentando il quadro di riferimento per tutte le fasi successive del progetto sperimentale.

In una prima fase, nell'ambito della Conferenza Unificata Stato-Regioni, sono state individuate quattro città metropolitane quali sedi pilota dell'iniziativa: Genova, Firenze, Napoli e Palermo. A ciò ha fatto seguito il Decreto direttoriale n. 41/468, che ha assegnato le risorse finanziarie per il triennio 2023–2025 e ha approvato un avviso pubblico non competitivo destinato alle quattro città selezionate.

A seguito delle procedure avviate dai comuni, nell'estate del 2024 le quattro città hanno presentato le rispettive proposte progettuali, che sono state formalmente approvate con il Decreto n. 289 del 13 settembre 2024 del Capo Dipartimento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. A partire da settembre 2024, la fase sperimentale del reddito alimentare ha dunque ufficialmente preso avvio.

Sebbene non sia ancora possibile analizzare i risultati della sperimentazione ancora in atto, vi sono alcuni aspetti che appaiono particolarmente rilevanti e che possono essere, sin da ora, oggetto di analisi: a) la distribuzione delle risorse finanziarie non è uniforme tra i comuni, ma è calibrata in base al numero di persone in condizione di bisogno presenti in ciascun territorio⁴³; b) le modalità attraverso cui ciascun comune indi-

⁴³ La distribuzione delle risorse finanziarie è avvenuta secondo un criterio differenziato tra i comuni coinvolti nella sperimentazione: a Firenze è stato assegnato l'importo più contenuto, pari a circa 534.000 euro; seguono Genova con 970.000 euro, Napoli con 1.420.000 euro e, infine, Palermo, che ha ricevuto lo stanziamento più elevato, pari a 2.169.000 euro. Tale ripartizione risulta coerente con i dati più recenti diffusi dall'ISTAT in materia di povertà assoluta, secondo i quali nell'Italia settentrionale l'8% della popolazione versa in condizioni di povertà assoluta, mentre nel Mezzogiorno e nelle isole la percentuale sale al 10%. Le statistiche evidenziano, inoltre, un lieve miglioramento rispetto ai dati del 2022, quando i livelli di povertà si attestavano al 7,5% nel Nord e al 9% nel Sud e nelle isole. Per un approfondimento sui dati diffusi dall'ISTAT, *si v.*, ISTAT, *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà*, anno 2023. Stabile la povertà assoluta, 17 ottobre 2024; ISTAT, *Resta stabile la povertà assoluta*, la spesa media cresce ma meno dell'inflazione, 25 marzo 2024.

viderà il gruppo di destinatari rappresentano un profilo cruciale, poiché i criteri di selezione possono avere implicazioni significative sia sulle disuguaglianze sociali sia sull'efficacia complessiva della misura.

La scelta di calibrare la distribuzione dei finanziamenti in base alla stima di persone in condizione di povertà alimentare appare coerente con un criterio di equità distributiva, volto a adeguare l'intervento pubblico alle differenti intensità del fenomeno della povertà alimentare a livello locale, superando una logica meramente egualitaria di riparto delle risorse. Al contempo, essa solleva interrogativi circa la comparabilità degli interventi e l'omogeneità delle garanzie offerte ai beneficiari nei diversi contesti territoriali.

L'individuazione dei destinatari costituisce, invece, un profilo particolarmente delicato, poiché deve avvenire preliminarmente seguendo i criteri dei singoli progetti comunali e le indicazioni del sopracitato decreto n. 78 del Ministero del Lavoro del 26 maggio 2023, il quale, all'art. 4, stabilisce che i benefici della distribuzione alimentare possono essere destinati sia ai soggetti presenti negli elenchi delle Organizzazioni partner Territoriali del programma FEAD, sia ad altri individui segnalati dai servizi sociali territoriali competenti o da altre organizzazioni del Terzo Settore operanti sul territorio. Tuttavia, il processo di selezione può creare disparità sociali, poiché criteri diversi tra i progetti comunali, la variabile disponibilità di segnalazioni e la discrezionalità nell'accesso ai benefici possono determinare che alcuni soggetti maggiormente bisognosi vengano esclusi, mentre altri con minori necessità vengano inclusi, influenzando così sull'efficacia complessiva dell'iniziativa. Inoltre, come evidenziato dalla dottrina⁴⁴, un sistema che affida a criteri discrezionali e disomogenei l'individuazione dei destinatari rischia di degradare un diritto fondamentale a mera aspettativa di beneficio, contraddicendo l'obbligo costituzionale dei pubblici poteri nella lotta alla povertà.

Alla luce del duplice obiettivo perseguito dalla misura – da un lato la riduzione dello spreco alimentare, dall'altro il contrasto alla povertà alimentare – il reddito alimentare si inserisce nel tentativo di superare il sopracitato «paradosso della scarsità nell'abbondanza», attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari a favore dei soggetti più vulnerabili. Resta tuttavia da verificare, all'esito della sperimentazione, se l'assetto delineato sia in grado di garantire un'effettiva convergenza tra le finalità ambientali e quelle sociali dell'intervento, evitando che la com-

⁴⁴ M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri*, cfr. nota 1.

plexità procedurale o le disuguaglianze territoriali ne compromettano l'efficacia complessiva. Circostanza quest'ultima che, come si dirà a breve, trova alcuni ostacoli.

6. *Oltre il modello win-win: verso politiche strutturali di garanzia del diritto al cibo*

La presente indagine ha ricostruito il quadro normativo e le politiche pubbliche attraverso le quali l'ordinamento italiano affronta il fenomeno della povertà alimentare consentendo di mettere in luce alcune criticità strutturali fondate su evidenze empiriche e di formulare riflessioni di sistema sui possibili sviluppi futuri.

Emerge con chiarezza come la risposta italiana alla povertà alimentare si sia sviluppata prevalentemente in forma indiretta e frammentaria, attraverso misure generali di contrasto alla povertà piuttosto che mediante il riconoscimento esplicito di un diritto al cibo o l'adozione di politiche settoriali dedicate. Inoltre, subordinando la tutela della povertà alimentare alla disponibilità contingente di eccedenze, si rischia di trasformare in questione di *quomodo* ciò che costituisce invece vincolo sull'*an* e sul *quid*: l'obbligo costituzionale dei pubblici poteri di garantire l'accesso al cibo quale presupposto di un'esistenza dignitosa. Tale impostazione trasforma una questione di diritti fondamentali in una variabile dipendente dalle dinamiche del mercato, perpetuando una concezione assistenzialistica della povertà alimentare, fondata sull'intervento caritativo e non su obblighi giuridicamente vincolanti a carico dei pubblici poteri.

Un secondo profilo critico, supportato da evidenze empiriche significative, attiene al modello normativo adottato dalla Legge Gadda e rafforzato con l'istituzione del reddito alimentare. Entrambi gli strumenti si fondano su un approccio che persegue simultaneamente la riduzione dello spreco alimentare e il sostegno alle persone vulnerabili attraverso la redistribuzione delle eccedenze. I dati disponibili dimostrano i limiti strutturali di tale strategia. Sebbene nel primo anno di applicazione della Legge Gadda (2016-2017) si sia registrato un incremento medio del 20% nelle donazioni alimentari, tale aumento si inserisce in un contesto in cui, secondo alcune rilevazioni, soltanto il 9% delle eccedenze alimentari complessive viene effettivamente recuperato per il consumo umano, mentre 5,1 milioni di tonnellate annue (pari al 91,4% delle eccedenze)

non vengono recuperate e divengono spreco⁴⁵. Dati che evidenziano come, nonostante gli incrementi percentuali nelle donazioni, l'impatto complessivo sulla riduzione dello spreco e sul contrasto alla povertà alimentare rimanga marginale rispetto alle dimensioni del fenomeno.

Sul versante dell'efficacia sociale, studi empirici condotti a livello europeo confermano l'inadeguatezza dell'approccio assistenzialista. In particolare, è stato dimostrato che oltre il 70% dei destinatari di aiuti alimentari in Grecia, Germania, Regno Unito e Paesi Bassi rimangono in condizione di insicurezza alimentare nonostante ricevano assistenza⁴⁶, evidenziando come le attuali misure di protezione non rispondano adeguatamente al problema.

La Corte dei conti europea ha inoltre rilevato che, nonostante i fondi stanziati, le quantità di cibo redistribute attraverso le banche alimentari rappresentano "una frazione esigua" rispetto al volume complessivo di rifiuti alimentari prodotti annualmente nell'Unione europea⁴⁷.

Tale impostazione subordina la tutela del diritto a un'alimentazione adeguata alla disponibilità contingente di eccedenze alimentari provenienti dalla grande distribuzione organizzata, trasformando una questione di diritti fondamentali in una variabile dipendente dalle dinamiche del mercato. Essa rischia inoltre di perpetuare una concezione assistenzialistica della povertà alimentare, fondata sull'intervento cari-

⁴⁵ Il riferimento è qui allo studio condotto dal Politecnico di Milano secondo cui dei 5,6 milioni di tonnellate di cibo prodotto in eccedenza lungo la filiera agroalimentare, circa 5,1 milioni di tonnellate (pari al 91,4% del totale) non vengono recuperate per il consumo umano e divengono spreco. Solo circa il 9% delle eccedenze viene effettivamente recuperato attraverso i canali di donazione e redistribuzione. I risultati di tale ricerca sono stati pubblicati in P. GARRONE, A. MELACINI, A. PEREGO (a cura di), *Dar da mangiare agli affamati. Le eccedenze alimentari come opportunità*, Milano 2016.

⁴⁶ E. CARRILLO-ALVAREZ, *Perspective: Food and Nutrition Insecurity in Europe: Challenges and Opportunities for Dietitians*, in *Advances in Nutrition. An international Review Journal*, 14(2023), 995-1004.

⁴⁷ CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Relazione speciale n. 34/2016: Lotta allo spreco di alimenti: un'opportunità per l'UE di migliorare sotto il profilo economico e ambientale l'efficienza delle risorse nella filiera alimentare*, Lussemburgo, 2016, ove la Corte rileva che, nonostante i fondi stanziati dall'UE e le iniziative promosse, le quantità di cibo redistribute attraverso le banche alimentari e i programmi di aiuto alimentare rappresentano "a small fraction" rispetto al volume complessivo di rifiuti alimentari prodotti annualmente nell'Unione europea, stimato in circa 88 milioni di tonnellate. Il rapporto conclude inoltre che "l'azione intrapresa fino ad oggi non è stata sufficiente" e che "la strategia dell'UE in materia di spreco alimentare deve essere rafforzata e meglio coordinata". È possibile consultare la Relazione al seguente indirizzo web: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/foodwaste-34-2016/it/> (consultata il 12 dicembre 2025).

tativo e non su obblighi giuridicamente vincolanti a carico dei pubblici poteri.

La fase sperimentale del reddito alimentare ha mostrato come la ripartizione delle risorse finanziarie sia calibrata in base al numero di persone in condizione di bisogno presenti in ciascun territorio. Tuttavia, le modalità attraverso cui ciascun Comune individua i destinatari finali costituiscono un profilo cruciale, poiché i criteri di selezione possono incidere significativamente sulle disuguaglianze sociali e sull'efficacia complessiva della misura. In assenza di parametri uniformi e di meccanismi di controllo trasparenti, si corre il rischio che l'accesso ai benefici sia condizionato da fattori discrezionali o da asimmetrie territoriali nella capacità amministrativa degli enti locali, con conseguenze negative sul piano dell'eguaglianza sostanziale.

Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dal ruolo attribuito al Terzo settore nella governance della povertà alimentare. La legislazione italiana valorizza il coinvolgimento degli enti del Terzo settore quali soggetti intermedi nella redistribuzione delle eccedenze, riconoscendo loro funzioni di interesse generale in un ambito che attiene direttamente alla tutela dei diritti fondamentali. Tale scelta solleva interrogativi sul piano della responsabilità istituzionale e della garanzia di prestazioni omogenee su tutto il territorio nazionale. Se da un lato il Terzo settore può svolgere un ruolo complementare prezioso, dall'altro lato la delega di funzioni sostanzialmente pubbliche a soggetti privati, pur se di natura non lucrativa, rischia di indebolire la dimensione soggettiva del diritto al cibo e di compromettere l'esigibilità delle prestazioni.

Alla luce di tali considerazioni, supportate da evidenze empiriche convergenti, appare necessario ripensare l'approccio italiano alla lotta alla povertà alimentare secondo una prospettiva più sistematica e maggiormente orientata alla tutela dei diritti fondamentali.

In primo luogo, occorre superare la logica che subordina la tutela del diritto al cibo alla disponibilità di eccedenze alimentari.

I sopracitati dati dimostrano che, nonostante gli incrementi nelle donazioni, tale modello incide in modo marginale sia sulla riduzione dello spreco (che coinvolge oltre il 90% delle eccedenze) sia sul contrasto effettivo alla povertà alimentare (con oltre il 70% dei beneficiari che rimangono in condizione di insicurezza alimentare). Appare pertanto necessario investire in misure di sostegno al reddito più robuste e in politiche integrate di accesso ai servizi essenziali che affrontino strutturalmente le cau-

se della povertà alimentare, piuttosto che tamponarne temporaneamente gli effetti attraverso meccanismi emergenziali.

In secondo luogo, occorre rafforzare i meccanismi di governance multilivello, definendo criteri uniformi per l'individuazione dei beneficiari delle misure di supporto strutturali e garantendo una distribuzione equa delle risorse su tutto il territorio nazionale onde evitare di ricadere nei dubbi applicativi sollevati rispetto al reddito alimentare.

Infine, è opportuno valorizzare il ruolo del Terzo settore senza tuttavia delegare ad esso funzioni che restano di competenza primaria dei pubblici poteri, preservando così la dimensione istituzionale della tutela dei diritti fondamentali. Il coinvolgimento degli enti del Terzo settore deve configurarsi come complementare e non sostitutivo rispetto alla responsabilità pubblica nella garanzia del diritto al cibo.

Solo attraverso un modello normativo e di politiche pubbliche integrato, fondato sulla cooperazione tra soggetti pubblici e privati ma ancorato a una chiara responsabilità istituzionale, sarà possibile garantire l'effettività del diritto fondamentale "a non soffrire la fame" nell'ordinamento italiano, superando definitivamente il paradosso di un sistema che produce abbondanza ma genera esclusione.

Viviana Di Capua

L'ENERGIA NEGATA: POVERTÀ ENERGETICA E STRUMENTI DI TUTELA

SOMMARIO: 1. L'energia tra mercato e interesse generale nel diritto europeo. – 2. La povertà energetica come problema di accesso ai servizi energetici essenziali. – 3. Definire e misurare la povertà energetica: un contributo dall'economia comportamentale. – 4. Prevenire e contrastare la povertà energetica: le comunità energetiche nel diritto europeo. – 5. Le comunità energetiche rinnovabili in Italia: il divario tra disciplina e funzione sociale. – 6. Le comunità energetiche rinnovabili solidali: verso una transizione energetica giusta? – 7. Comunità energetiche e povertà energetica in Spagna e in Belgio: profili comparati. – 8. Conclusioni.

1. *L'energia tra mercato e interesse generale nel diritto europeo*

Nelle società contemporanee, segnate dalla pervasività dell'energia in tutte le dimensioni della vita quotidiana e dall'intreccio sempre più stretto tra bisogni fondamentali e infrastrutture energetiche, l'accesso ai servizi energetici in modo continuativo e a costi sostenibili incide direttamente sulle opportunità degli individui di condurre un'esistenza dignitosa e di partecipare pienamente alla sfera sociale¹.

Tuttavia, la distribuzione dei servizi energetici è stata storicamente diseguale, determinando squilibri che continuano a manifestarsi anche nell'ambito dei contesti economicamente più avanzati².

¹ Sulla funzione abilitante dell'energia quale presupposto materiale dello sviluppo umano e dell'effettività dei diritti fondamentali, v. United Nations Development Programme, *Human Development Report 2021-2022. Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World*, New York 2022.

² Per un'analisi dell'energia, dell'evoluzione normativa e istituzionale, nonché delle ragioni e delle specificità della regolazione pubblicistica del settore in ambito nazionale cfr. almeno G. LANDI, *Energia elettrica (nazionalizzazione)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano 1965, 875 ss.; F. CARNELUTTI, *Precedenti storici del diritto sull'energia*, in *Riv. dir. civ.*, 1960, I, 117 ss.; G. GENTILE, *Lezioni di diritto dell'energia*, Milano 1989, 6 ss.; F. BENVENUTI,

È a partire da questo dato che può essere colta la rilevanza giuridica delle situazioni di esclusione che si determinano quando l'accesso all'energia risulta insufficiente, instabile o eccessivamente oneroso. In tali casi, la carenza di energia limita in modo significativo le possibilità di scelta e di azione degli individui, comprimendo l'effettività dei diritti fondamentali e aggravando le condizioni di vulnerabilità sociale³. La questione si colloca, dunque, su un piano che trascende la dimensione economica e investe direttamente il tema della giustizia sociale⁴.

L'Unione europea si occupa dell'energia sotto il profilo dell'accesso ai servizi energetici, in quanto attività economica investita di una missione di interesse generale⁵. In particolare, la fornitura di energia rientra tra i servizi di interesse economico generale (SIEG), categoria che, pur in assenza di una definizione normativa, comprende i servizi erogati attraverso il mercato e assoggettati a specifici obblighi pubblici in ragione della loro importanza per la collettività⁶.

Evoluzione giuridica del settore elettrico (1995), ora in ID., *Scritti giuridici*, V, Milano 2006, 4393 ss.; P. RANCI, *L'energia elettrica e il gas*, in G. TESAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna 2000, 129 ss.; G. NAPOLITANO, *L'energia elettrica e il gas*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, III, II ed., Milano 2003, 2189 ss.; A. COLAVECCHIO, *Energia elettrica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. II, Milano 2005, 236 ss.; D. SORACE, *Il modello di regolazione dell'energia: profili generali*, in E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino 2007, 1 ss.; M. CLARICH, *Energia*, in *Enc. dir.*, I Tematici, III – *Le funzioni amministrative*, Milano 2022, 438 ss.; E. D'ALTERIO, *Le politiche energetiche nel PNRR e il complesso intreccio dei nodi amministrativi*, in A. BARONE (a cura di), *Politiche ambientali ed emergenza bellica in Europa* (Atti del Convegno 18 novembre 2022), Napoli 2025, 109 ss.

³ Sulle fragilità in un contesto di evoluzione globale si v. R. GAROFOLI, B.G. MATTARELLA, *Governare le fragilità. Istituzioni, sicurezza nazionale, competitività*, Milano 2025.

⁴ Imprescindibile il riferimento ad A. SEN, *The Idea of Justice*, London 2009, secondo cui la giustizia va misurata in termini di opportunità reali che gli individui hanno di perseguire i propri obiettivi. La povertà, in questo senso, è una grave forma di ingiustizia perché limita il godimento di diritti fondamentali, come l'istruzione, la salute, la partecipazione politica, ostacolando lo sviluppo personale e sociale.

⁵ Per un approfondimento sul tema si v. J. LEMAIRE, *Énergie et services d'intérêt économique général*, in X. LOUIS, S. RODRIGUES (a cura di), *Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne*, Bruxelles 2006, 215 ss.; L. AGÉTAN-ANNA-MAYER, *La régulation des services publics en réseaux: télécommunications et électricité*, Bruxelles-Paris 2002, 88 ss.

⁶ Sui SIEG si v. la comunicazione della Commissione «I servizi d'interesse generale in Europa», 11 settembre 1996, COM(96) 443 def.; la comunicazione della Commissione «I servizi d'interesse generale in Europa», 20 settembre 2000, COM(2000) 580 def.; la relazione della Commissione al Consiglio europeo di Laeken «Servizi di interesse generale», 17 ottobre 2001, COM(2001) 598 def.; il «Libro verde sui servizi di interesse generale»,

Il fondamento di questa impostazione si rinviene, innanzitutto, nell'art. 14 TFUE, che riconosce il ruolo dei SIEG nella promozione del-

21 maggio 2003, COM(2003) 270 def.; il «Libro bianco sui servizi di interesse generale», 12 maggio 2004, COM(2004) 374 def.; la comunicazione della Commissione «I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo», 20 novembre 2007, COM(2007) 725 def.; il «Quadro dell'Unione europea applicabile agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione per i servizi di interesse economico generale», 20 dicembre 2011, COM(2011) 900 def.; la decisione UE n. 2012/21 della Commissione, del 20 dicembre 2011, sull'applicazione dell'art. 106, par. 2, TFUE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione per i servizi di interesse economico generale; il regolamento UE n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE agli aiuti *de minimis* concessi a imprese che forniscono servizi di interesse economico generale. I presupposti e i limiti dell'imposizione di obblighi di servizio pubblico ai gestori di SIEG e il loro rapporto con le regole della concorrenza sono stati precisati dalla giurisprudenza europea: tra i precedenti più significativi cfr. CGCE, 19 maggio 1993, in causa C-320/91 (*Corbeau*); CGCE, 27 aprile 1994, in causa C-393/92 (*Comune di Almelo e a. c. NV Energiebedrijf IJsselmij*); CGUE, 22 gennaio 2002, in causa C-218/00 (*Cisal et al. c. INPDAP*); CGUE, 24 luglio 2003, in causa C-280/00 (*Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*); CGUE, 15 novembre 2017, in causa C-567/15 P (*Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi*); CGUE, 6 ottobre 2021, in cause riunite C-431/19 e C-432/19 (*Inpost Paczkomaty sp. z o.o. c. Commissione europea*). Per un'analisi giuridica e normativa cfr. almeno G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova 2001; ID., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna 2005; G.F. CARTEI, *I servizi di interesse economico generale tra riflusso dogmatico e regole di mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, 1219 ss.; L.R. PERFETTI, *Contributo a una teoria dei pubblici servizi*, Padova 2001; E. SCOTTI, *Il pubblico servizio tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Padova 2003; A. MASSERA (a cura di), *Il diritto amministrativo dei servizi pubblici tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, Pisa 2004; R. VILLATA, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano 2006, 28 ss.; L. BERTONAZZI, R. VILLATA, *Servizi di interesse economico generale*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, IV, Milano 2007, 1791 ss.; E. MOAVERO MILANESI, *I servizi di interesse generale e di interesse economico generale*, in F. BESTAGNO, L.G. RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano 2007, 89 ss.; E. FERRARI (a cura di), *Attività economiche ed attività sociali nei servizi di interesse generale*, Torino 2007; F. GIGLIONI, *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale. Una prospettiva per riconsiderare liberalizzazioni e servizi pubblici*, Milano 2008; L. CERASO, *I servizi di interesse economico generale e la concorrenza "limitata"*, Napoli 2010; F. CINTIOLI, *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano 2010; ID., *La dimensione europea dei servizi di interesse economico generale*, in *Federalismi.it*, 2012, 11, 1 ss.; D. SORACE, *I servizi "pubblici" economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, 2010, 1, 2 ss.; E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino 2010; G. MARCHIANÒ, *Occorre cambiare tutto perché nulla cambi: la tormentata vicenda dei SIEG*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 1042 ss.; G. CAIA, *Le nuove discipline dei servizi pubblici*, in *Il Libro dell'anno del Diritto* 2016, Roma 2016; E. BRUTI LIBERATI, *Servizi pubblici e servizi di interesse economico generale nella riflessione di Domenico Sorace*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2020, 533.

la coesione sociale e territoriale, affidando all'Unione e agli Stati membri il compito di garantire che essi operino secondo principi e condizioni idonei ad assicurarne la missione. A tale disposizione si aggiunge il Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale, che individua i valori comuni sottesi alla disciplina dei SIEG, richiamando l'elevato livello di qualità, la sicurezza e l'accessibilità delle prestazioni, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale. Si riconosce, inoltre, il ruolo essenziale delle autorità nazionali nella definizione e nell'organizzazione di tali servizi, in modo coerente con le esigenze degli utenti e con le specificità territoriali.

In questo assetto, le regole della concorrenza si coordinano con la missione di interesse generale⁷. L'art. 106, par. 2, TFUE stabilisce che le imprese incaricate della gestione di un SIEG restano soggette alle norme dei Trattati, comprese quelle in materia di concorrenza, nella misura in cui la loro applicazione risulti compatibile con l'adempimento dei compiti affidati. La previsione consente, dunque, l'introduzione di regimi speciali e di deroghe funzionali alla realizzazione del servizio, purché proporzionate e tali da non incidere sullo sviluppo degli scambi in misura contraria all'interesse dell'Unione⁸. In particolare, esse sono dirette all'organizzazione del servizio universale, nozione polisemica che delinea una tecnica giuridica attraverso cui l'ordinamento nazionale assicura l'accesso generalizzato a prestazioni ritenute essenziali in contesti di mercato liberalizzati⁹.

⁷ Sull'integrazione necessaria tra mercato e obiettivi sociali nei SIEG si v. G. TAGLIANETTI, *Effettività dei servizi pubblici e tutela dei diritti fondamentali nella prospettiva europea*, in *Nuove autonomie*, 2017, 483 ss.; Id., *Discrezionalità amministrativa e servizi pubblici locali. Contributo allo studio del potere decisionale degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, Napoli 2018, 163 ss.

⁸ Sugli obblighi di servizio pubblico cfr. L. DE LUCIA, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino 2002, 165 ss.; S. TORICELLI, *Il mercato dei servizi di pubblica utilità. Un'analisi a partire dal settore dei servizi "a rete"*, Milano 2007, 186 ss.; N. BASSI, *Gli obblighi di servizio pubblico come strumenti polifunzionali di regolazione dei mercati*, in *Riv. reg. merc.*, 2014, 2. Più in generale sulla regolazione economica nei servizi pubblici v. P. LAZZARA, *La funzione regolatoria: contenuto, natura e regime giuridico*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi, V. L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze 2016, spec. 124 ss.

⁹ Sul servizio universale si v. almeno S. CASSESE, *La retorica del servizio universale*, in S. FROVA (a cura di), *Telecomunicazioni e servizio universale*, Milano 1999, 91 ss., che rileva la polisemicità giuridica della nozione; M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 181 ss.; W. BAUMOL, *A ciascuno il suo: concorrenza e servizio universale*, in *Merc. conc. reg.*, 1999, 65 ss.; G. TELESE, *Servizio di interesse economico generale e servizio universale nella giurisprudenza e*

Infine, l'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali riconosce e rispetta l'accesso ai SIEG quale strumento di promozione della coesione sociale e territoriale. La disposizione conferma l'idea che la qualificazione di un servizio come SIEG comporti l'esistenza di un nucleo di prestazioni garantite da specifiche misure di regolazione pubblica.

La disciplina europea dell'energia si colloca esattamente in questa logica di equilibrio, nella quale l'apertura ai mercati si accompagna all'imposizione di obblighi pubblici diretti a garantire la fruizione effettiva del servizio¹⁰.

La direttiva 2019/944/UE (c.d. IEM), relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, impone agli Stati membri di garantire che tutti i clienti domestici beneficino del servizio universale, inteso come diritto alla fornitura di energia elettrica di una qualità determinata, a prezzi trasparenti, comparabili e non discriminatori¹¹. Sono dunque introdotti obblighi di connessione e di fornitura, nonché predisposti regimi organizzativi idonei ad assicurare la continuità e l'affidabilità del servizio sull'intero territorio nazionale. Tra questi, vi è l'istituzione di un fornitore di ultima istanza per i clienti domestici, che interviene nel caso di fallimento o di uscita dal mercato del fornitore originario.

La qualificazione dell'energia come SIEG si traduce in un insieme articolato di vincoli pubblici che incidono sull'organizzazione del mercato

nella normativa comunitaria, in Jus, 1999, 947 ss.; G. SANTI, *Il servizio universale in Italia*, in E. FERRARI (a cura di), *I servizi a rete in Europa*, Milano 2000, 162 ss.; V. GASPARINI CASARI, *Il servizio universale*, in *Dir. ec.*, 2000, 265 ss.; G. NAPOLITANO, *Il servizio universale e i diritti dei cittadini utenti*, in *Merc. conc. reg.*, 2000, 429 ss.; G.F. CARTEI, *Il servizio universale*, Milano 2002; ID., *Servizio universale*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano 2010, 1057 ss.; N. RANGONE, *Continuità, trasparenza e regolazione del servizio universale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 1089 ss.; F. LIGUORI, *Attività liberalizzate e compiti dell'amministrazione*, II ed., Napoli 2000, 87 ss.

¹⁰ Sull'evoluzione della normativa europea nel settore dell'energia cfr. F. VETRÒ, *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.P.A.*, in G.D. COMPORTI, S. LUCATTINI (a cura di), *Orizzonti del diritto dell'energia. Innovazione tecnologica, Blockchain e fonti rinnovabili*, Napoli 2020; R. MICCÙ, *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione e governo multilivello*, Torino 2019; M. MARLETTA, *Energia (diritto dell'Unione europea)*, in *Enc. dir.*, Annali VII, Milano 2015, 393 ss.; EAD., *Energia. Integrazione europea e cooperazione internazionale*, Torino 2011. Con riguardo al settore del gas cfr. G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2014. Quali regole per il mercato del gas?*, Bologna 2014.

¹¹ Si cfr. l'art. 27 della direttiva 2019/944/UE. Sulla necessità di proteggere i consumatori nel processo di liberalizzazione del mercato energetico, seppur nella previgente disciplina europea, si v. G. NAPOLITANO, *La protezione dei consumatori e la regolazione pubblica del mercato elettrico*, in E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, cit., 253 ss.

e ne orientano il funzionamento per adempiere alla missione di interesse generale ad esso affidata. Si pensi anche alle misure di regolazione tariffaria, strumenti che, pur ponendosi in tensione con il funzionamento di mercati liberalizzati, sono giustificate dalla specificità degli interessi tutelati e configurano una deroga al regime ordinario, consentita al fine di garantire l'accesso ai clienti vulnerabili¹². La nozione di cliente vulnerabile emerge, infatti, proprio nel passaggio dal c.d. mercato tutelato a un assetto pienamente liberalizzato del settore energetico, nel quale il costo dell'energia e le condizioni contrattuali non sono più determinati dall'autorità di regolazione, ma dalle stesse società energetiche¹³.

Le conseguenze che discendono da tale regime sono evidenti anche sul piano teorico, in particolare rispetto al dibattito sulla configurazione di un autonomo "diritto all'energia", inteso come diritto fondamentale funzionale a garantire a ciascuno l'accesso a un nucleo minimo di servizi energetici indispensabili per una vita dignitosa¹⁴. La dottrina che si muove in questa direzione tende a valorizzare, da un lato, l'essenzialità dell'energia per l'esercizio di libertà e diritti e, dall'altro, l'esigenza di dotare l'ordinamento di un parametro diretto e immediato, capace di orientare l'intervento pubblico e di rendere giustiziabile, entro certi limiti, la protezione dei soggetti vulnerabili¹⁵.

¹² Sulla regolazione tariffaria si v. A. TRAVI, *La (diretta o indiretta) regolazione dei prezzi: presupposti e limiti di ammissibilità nei mercati liberalizzati. Stimolo all'efficienza e principio di aderenza ai costi*, in E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino 2010, 177 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *Mercati, retail dell'energia e disciplina dei servizi di tutela. La regolazione del prezzo*, in M. DE FOCATIIS, A. MAESTRONI (a cura di), *Dialoghi sul diritto dell'energia*, Torino 2015, 81 ss.

¹³ Per questa prospettiva si v. B. CELATI, *Servizi pubblici, disuguaglianze e "buon andamento" dell'amministrazione di prestazione*, in *Munus*, 2025, 1, 17 ss.

¹⁴ In generale, sul tema dei "nuovi bisogni" e della loro possibile traduzione in "nuovi diritti" nel costituzionalismo contemporaneo, cfr. almeno F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1995; A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino 1997; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari 2012; E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Napoli 2013; A. MORELLI, *I diritti senza legge*, in *Consulta OnLine*, 2015, 10 ss.; S. CAVALIERE, *Questioni attuali in tema di "nuovi diritti"*, in G. LUCHENA, V. TEOTONICO (a cura di), *La nuova dimensione istituzionale dei processi economico-sociali*, Bari 2015; A. RUGGERI, *Chi è il garante dei nuovi diritti fondamentali?*, in *Consulta OnLine*, 2023.

¹⁵ Per la tesi che prospetta il riconoscimento dell'energia (o dell'elettricità) come nuovo diritto costituzionale cfr. S. TULLY, *Access to electricity as a human right*, in *Neth. Q. Hum. Rts.*, 2006, 557 ss.; ID., *The human right to access clean energy*, in *J. Green Build.*, 2008, 140 ss.; C.W. SHYU, *A framework for "right to energy" to meet UN SDG7. Policy implications to meet basic human energy needs, eradicate energy poverty, enhance energy*

Accanto a tale ricostruzione si è però consolidata una lettura più prudente sul piano sistematico, secondo cui l'energia non costituisce un diritto fondamentale autonomo, bensì una preconditione materiale per l'effettivo godimento di diritti e libertà già riconosciuti e tutelati dall'ordinamento¹⁶. L'accesso ai servizi energetici rileva, dunque, in quanto condizione che incide sull'effettività di situazioni giuridiche finali, trovando il proprio fondamento nel principio di uguaglianza sostanziale, alla base dell'intervento pubblico.

Questo approccio appare coerente con la disciplina europea dell'energia, che affida la tutela dell'accesso all'introduzione di obblighi di servizio universale gravanti sui fornitori, in ragione della funzione sociale dell'energia nel contesto di un mercato liberalizzato. Mercato e intervento pubblico non si pongono, in questa prospettiva, come termini alternativi, ma come elementi destinati a combinarsi secondo una logica di reciproca integrazione, funzionale alla realizzazione di un risultato comune¹⁷. La questione dell'accesso ai servizi energetici si sposta, dunque, dal piano della costruzione di nuove situazioni soggettive, che rischiano di restare prive di utilità pratica, a quello della preparazione della regolazione pubblica, orientata alla realizzazione effettiva del servizio universale.

Il momento successivo e logicamente distinto è l'individuazione delle situazioni in cui tali obblighi non trovano piena attuazione e le relative conseguenze sul piano giuridico. L'effettività del servizio universale risulta, infatti, strettamente dipendente dalla capacità delle autorità pubbli-

justice, and uphold energy democracy, in *Energy Res. Soc. Sci.*, 2021, 102199; L. DELL'AGLI, *L'accesso all'energia elettrica come diritto umano fondamentale per la dignità della persona umana*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 713 ss.; M. GRECO, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in *Diritti fondamentali*, 2023, 2, 437 ss.

¹⁶ Per la tesi che riconduce l'energia a presupposto o fattore strumentale dell'effettivo godimento di diritti e libertà fondamentali, v. L. LÖFQUIST, *Is there a universal human right to electricity?*, in *Int'l J. Hum. Rts.*, 2020, 713 ss.; M. HESSELMAN, *Energy, right to*, in C. BINDER, M. NOWAK, J. HOFBAUER, P. JANIG (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Human Rights*, Cheltenham 2022, 62 ss.; A.J. BRADBROOK, J.G. GARDAM, *Placing Access to Energy Services within a Human Rights Framework*, in *Hum. Rts. Q.*, 2006, 389 ss.; G. CATALDO, *La tutela sociale dei bisogni energetici nel tracciato costituzionale sul contrasto alla povertà*, in *Rivista AIC*, 2025, 539 ss.

¹⁷ Sempre attuale l'insegnamento di U. POTOTSCHNIG, espresso nel lavoro *I pubblici servizi*, Padova 1964, 92, e poi ripreso nel saggio *Poteri pubblici e attività produttive*, in *Dir. ec.*, 1990, 49, secondo cui le istituzioni pubbliche devono «rispettare il mercato per le sue esigenze insopprimibili», ma anche «stabilire insieme le regole del gioco, in modo che iniziativa privata e iniziativa pubblica concorrano a realizzare gli obiettivi generali comuni».

che di adattarne contenuto e strumenti alle trasformazioni economiche e sociali¹⁸. Quando tale adattamento non si realizza, il servizio universale rischia di ridursi a una garanzia meramente formale, incapace di assicurare in concreto l'accesso alle prestazioni essenziali.

2. *La povertà energetica come problema di accesso ai servizi energetici essenziali*

La qualificazione dell'accesso all'energia come SIEG attribuisce al servizio universale una funzione centrale nell'assetto del mercato energetico. Attraverso tale strumento, il diritto europeo affida agli Stati membri il compito di garantire l'accesso ai servizi energetici essenziali secondo criteri di continuità, qualità e accessibilità economica, assicurando che la liberalizzazione del mercato non comprometta la missione di interesse generale del servizio.

Non sono tuttavia rari i casi in cui l'accesso ai servizi energetici risulti, per una parte della popolazione, instabile, insufficiente o eccessivamente oneroso, determinando uno scarto tra la previsione degli obblighi di servizio pubblico e la loro effettiva attuazione. In queste circostanze, il servizio universale risulta formalmente predisposto, ma è incapace di realizzare in modo uniforme la funzione per la quale è stato istituito.

Il profilo di maggior criticità riguarda l'accessibilità economica. Il servizio universale presuppone che il costo della fornitura energetica non si traduca in un ostacolo all'accesso ai servizi essenziali. Quando la spesa energetica incide in misura tale da compromettere la soddisfazione di bisogni primari o da imporre rinunce incompatibili con condizioni di vita dignitose, l'accesso resta formalmente previsto ma sostanzialmente precluso, con la conseguenza che l'universalità e l'effettività del servizio si riducono a garanzie meramente astratte.

Si ha, in tali casi, un "fallimento" dell'intervento pubblico diretto ad assicurare il servizio universale. Le misure e gli strumenti che organizzano e presidiano l'accesso ai servizi energetici essenziali si rivelano, infatti, inadeguati ad assicurare la soddisfazione dei bisogni energetici di base di una parte della popolazione.

¹⁸ Sull'effettività dei servizi pubblici in un'epoca di profonde transizioni si v. C. ACCELLA, *Diritti fondamentali ed effettività dei servizi pubblici*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, R. ROLLI, F. SAITTA, F. TIGANO (a cura di), *Riflessioni sul diritto amministrativo che cambia* (Atti del XXV Convegno di Copanello 30 giugno – 1 luglio 2023), Milano 2024, 67 ss.

Proprio a partire da questa situazione nel dibattito politico e giuridico ha cominciato a delinearsi il concetto di povertà energetica, utilizzata per descrivere forme di accesso ai servizi energetici essenziali non adeguate rispetto alle esigenze fondamentali della vita quotidiana¹⁹. Seguendo questa prospettiva, la povertà energetica diventa un parametro di valutazione dell'adeguatezza della regolazione pubblica dell'energia. Le istituzioni nazionali devono, infatti, programmare il servizio energetico universale, monitorarne l'effettività e, soprattutto, individuare le situazioni di vulnerabilità sociale che necessitano di un intervento pubblico diverso e più intenso.

3. Definire e misurare la povertà energetica: un contributo dall'economia comportamentale

La povertà energetica, intesa in generale come l'incapacità di un individuo o di una famiglia di soddisfare il proprio fabbisogno energetico essenziale, non è un fenomeno nuovo²⁰. Ma è solo nel XX secolo che il concetto inizia a emergere con maggiore chiarezza e a svilupparsi in parallelo con la trasformazione dell'energia in un bene di consumo primario e con la sua distribuzione capillare sul territorio.

Nel Regno Unito, il termine *fuel poverty* si afferma a partire dagli anni Ottanta, grazie allo studio pionieristico di Brenda Boardman, che definisce la povertà energetica la condizione di una famiglia costretta a destinare oltre il 10% del proprio reddito al riscaldamento dell'abitazione²¹.

¹⁹ Sul piano sistematico, la povertà energetica può essere ricondotta all'interno del più ampio problema della povertà, quale fattore di compromissione dell'effettività dei diritti sociali e della garanzia di un'esistenza dignitosa, che fonda un dovere di intervento in capo ai pubblici poteri. Per un'analisi compiuta si v. F. FRACCHIA, *Combattere povertà ed esclusione: ruolo, strategie e strumenti per i soggetti pubblici*, in *Amministrazionein-cammino.it*, 4 novembre 2003; B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 359 ss.; M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 2, 391 ss.; R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Napoli 2020; C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli 2021.

²⁰ Già nelle società preindustriali, molte famiglie, soprattutto nelle aree rurali, dovevano contare su fonti tradizionali come il legno o il carbone. La disponibilità di questi combustibili era spesso stagionale e localizzata, rendendo difficile garantire un apporto energetico costante per il riscaldamento e la cucina. Per una ricostruzione storica delle ere e delle transizioni energetiche cfr. V. SMIL, *Energia e civiltà. Una storia*, trad. it., Milano 2021; ID., *Storia dell'energia*, trad. it., Bologna 2000.

²¹ B. BOARDMAN, *Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth*, London

Quella definizione apre la strada a programmi di sostegno economico specifici, come il *Winter Fuel Payment* e il *Warm Home Discount*, considerati i primi interventi strutturati in Europa a tutela dei consumatori vulnerabili²².

Negli anni successivi, l'attenzione al fenomeno si diffonde anche in altri Paesi, fino a entrare nell'agenda delle istituzioni europee²³. Le prime direttive del *Third Energy Package*, nel 2009, riconoscono la povertà energetica come una questione di crescente rilevanza sociale, imponendo agli Stati membri di garantire una protezione adeguata ai consumatori vulnerabili²⁴.

Il regolamento 2018/1999/UE, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, prevede alcuni strumenti per contrastare il fenomeno. Nella formazione dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC), gli Stati membri valutano quante famiglie si trovano

1991, 18, che evidenziò come le famiglie più vulnerabili, spesso residenti in alloggi con scarso isolamento termico, soffrissero maggiormente gli effetti di inverni rigidi, con impatti negativi sulla salute, in particolare di anziani e bambini.

²² Sulle cause storiche del fallimento dell'utopia del mercato che, a partire dal XIX secolo, furono alla base dei programmi di intervento pubblico dell'economia nell'Inghilterra cfr. K. POLANYI, *La grande trasformazione*, trad. it., Torino 2010.

²³ Si cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale», 16 dicembre 2010, COM(2010) 758 def. L'incertezza definitoria è rilevata da A. MAESTRONI, *Povertà energetica e strumenti di tutela: solidarietà e fratellanza*, in E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia*, Atti del Convegno AIDEN – Milano, 3 dicembre 2015, Milano 2017, 71.

²⁴ Il c.d. *Third Energy Package* (TEP) è un pacchetto legislativo composto da due direttive e tre regolamenti e adottato con lo scopo di proseguire il processo di liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas nell'Unione europea. Proposto dalla Commissione nel settembre 2007 e adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea nel luglio del 2009, è entrato in vigore il 3 settembre 2009. Gli atti legislativi che lo compongono sono: la direttiva 2009/72/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica; la direttiva 2009/73/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale; il regolamento CE n. 713/2009, che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia; il regolamento CE n. 714/2009, relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica; il regolamento CE n. 715/2009, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale. Le principali innovazioni sono: la separazione della proprietà, che mira a separare la generazione dalla trasmissione di energia; l'istituzione di un'autorità nazionale di regolazione per ogni Stato membro (ANR); l'istituzione dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori dell'energia (ACER), con compiti di assistenza e di coordinamento nei confronti delle ANR.

in condizioni di povertà energetica, tenendo conto dei servizi domestici necessari per garantire un tenore di vita di base nel rispettivo contesto nazionale, della politica sociale, delle altre politiche pertinenti e degli indicatori forniti dalla Commissione europea²⁵.

Sono questi gli anni in cui si precisa la distinzione tra povertà energetica e cliente vulnerabile: pur essendo concetti collegati, tuttavia, la vulnerabilità consiste in una situazione di povertà energetica aggravata da cause personali, come la dipendenza critica dalle apparecchiature elettriche per motivi di salute o l'età²⁶.

La direttiva 2023/1791/UE, sull'efficienza energetica, rappresenta una tappa decisiva del percorso, poiché dà per la prima volta una definizione armonizzata di povertà energetica, recependo il contenuto degli atti non legislativi che, fino a quel momento, avevano cercato di identificare il fenomeno²⁷. Secondo l'art. 2, punto 52), essa consiste nell'impossibilità, per un nucleo familiare, di accedere a servizi energetici essenziali che assicurino livelli dignitosi di vita e salute, a causa della combinazione di fattori, quali reddito insufficiente, prezzi elevati dell'energia e scarsa efficienza degli edifici.

La Commissione ha affiancato alla definizione un insieme di indicatori di riferimento, per agevolare gli Stati membri nella rilevazione e misurazione del fenomeno nei rispettivi contesti²⁸. Tuttavia, la misurazione

²⁵ Si cfr. l'art. 3, par. 2, lett. d), del regolamento UE 2018/1999. Sui PNIEC come strumenti di riesplorazione della funzione programmatica dello Stato per finalità ambientali cfr. B. CELATI, *L'intervento pubblico per la riconversione ecologica dell'economia. Modelli, strumenti e prospettive giuridiche*, Milano 2021, 71; ID., *La localizzazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili nel difficile bilanciamento tra interessi locali e finalità di tipo sistemico*, in *Le Regioni*, 2013, 5, 1025 ss.

²⁶ Si cfr. l'art. 28 della direttiva 2019/944/UE e l'art. 3, par. 3, della direttiva 2009/73/CE. Su questi aspetti cfr. S. SUPINO, B. VOLTAGGIO, *Politiche e strategie per combattere la povertà energetica: lineamenti e criticità*, in *Energia*, 2019, 3, 6 ss.; M. DE FOCATIIS, *Povertà energetica e cliente vulnerabile tra ragioni di Stato e di mercato*, in E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di) *Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia*, cit., 101 ss.

²⁷ Tra gli atti non legislativi, vi è il parere del Comitato europeo delle Regioni sulla Governance multilivello e cooperazione intersettoriale per la lotta contro la povertà energetica, Bruxelles, 27 giugno 2019, che, richiamando il Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia, aveva identificato la povertà energetica con la situazione nella quale una famiglia o un individuo non sia in grado di pagare i servizi energetici primari (riscaldamento, raffreddamento, illuminazione, mobilità e corrente) necessari per garantire un tenore di vita dignitoso, a causa di una combinazione di basso reddito, spesa per l'energia elevata e bassa efficienza energetica nelle proprie case.

²⁸ In particolare, la Commissione ha predisposto 13 indicatori di povertà energetica, tra i quali gli ordinamenti nazionali possono scegliere quelli più adeguati al proprio territo-

resta complessa e disomogenea: solo pochi ordinamenti hanno elaborato metodologie statistiche e svolto indagini standardizzate per misurare la povertà energetica²⁹.

Alcuni studi di economia comportamentale hanno messo in luce i limiti di un approccio fondato esclusivamente su dati oggettivi e misurabili, proponendo di integrare l'analisi con indicatori soggettivi, spesso derivanti da autovalutazioni degli stessi soggetti coinvolti³⁰. In questa prospettiva, ai tre fattori comunemente ritenuti responsabili della povertà energetica – basso reddito, costi energetici elevati e scarsa efficienza degli edifici – se n'è aggiunto un quarto: il comportamento degli individui³¹.

In condizioni ordinarie, le persone tendono ad assumere decisioni razionali. Tuttavia, fattori ambientali o situazionali possono indurre scelte subottimali, esponendo gli individui a processi decisionali inconsapevoli e più inclini all'errore. Questi errori generano costi per la collettività (esternalità) e costi autoimposti che i singoli non riescono a gestire (internalità). Nel caso della povertà energetica, un ruolo determinante è svolto dalla scarsità di risorse: quando vi è un divario tra bisogni essenziali e mezzi disponibili per soddisfarli, le capacità cognitive necessarie per assumere decisioni ottimali si riducono sensibilmente³².

Per contrastare tali dinamiche, l'economia comportamentale ha proposto strumenti specifici. Il più noto è il miglioramento dell'architettura

rio per mappare il fenomeno (cfr. la raccomandazione UE 2020/1563 della Commissione, del 14 ottobre 2020, sulla povertà energetica, e il documento di lavoro dei servizi della Commissione «EU Guidance on Energy Poverty», 14 gennaio 2020, COM(2020) 960 def.).

²⁹ L'OpenExp ha elaborato l'*European Energy Poverty Index* (EEPI) per valutare e classificare i progressi degli Stati membri nella riduzione della povertà energetica in tutte le sue forme. L'EEPI è composto da due sottoindici, l'*European Domestic Energy Poverty sub-index* (EDEPI) e l'*European Transport Energy Poverty sub-index* (ETEPI). Il punteggio EEPI è calcolato, per le famiglie del primo quintile di reddito, come media geometrica dell'EDEPI e dell'ETEPI. Più alto è il punteggio, migliore è la *performance* del paese. La situazione che risulta dall'applicazione dell'EEPI è molto variegata e mette in risalto il profondo divario tra i paesi nord-occidentali (Svezia, Lussemburgo, Austria, Danimarca e Olanda), che occupano i primi posti della classifica, e quelli sud-orientali (Italia, Estonia, Slovacchia, Finlandia, Malta, Bulgaria e Ungheria), che si posizionano a livelli più bassi nella classifica.

³⁰ H. THOMSON, S. BOUZAROVSKI, C. SNELL, *Rethinking the measurement of energy poverty in Europe: A critical analysis of indicators and data*, in *Indoor and Built Environment*, 2017, 879 ss.

³¹ A. KEARNS, E. WHITLEY, A. CURL, *Occupant behaviour as a fourth driver of fuel poverty (aka warmth & energy deprivation)*, in *Energy Policy*, 2019, 129, 1143 ss.

³² A. MANI, S. MULLAINATHAN, E. SHAFIR, J. ZHAO, *Poverty impedes cognitive function*, in *Science*, 2012, 341, 976 ss.; R. MINACI, P. VALBONESI, *La povertà energetica in Italia*, in *il Mulino*, 2022, 182 ss.

delle scelte (*nudging*), che consente ai decisori pubblici di disegnare le misure in modo da non aggravare le difficoltà cognitive dei soggetti vulnerabili³³. In tal modo, è possibile sia attenuare i fattori che riducono le capacità decisionali, sia creare le condizioni per scelte più consapevoli, ad esempio in materia di risparmio energetico. Tra i principali interventi figurano: le opzioni di *default*, come l'iscrizione automatica a programmi di sostegno; i dispositivi di *commitment* o promemoria, come gli avvisi via SMS per il pagamento delle bollette o l'adesione a tariffe agevolate; le norme sociali, quali messaggi provenienti da fonti affidabili che promuovono comportamenti virtuosi, capaci di consolidare nuove prassi condivise³⁴.

Per garantire l'efficacia di tali strumenti è, tuttavia, necessario un contesto istituzionale che eviti usi distorti del *nudging* a fini meramente commerciali. Non sono mancati infatti casi in cui imprese private hanno promosso decisioni dannose per i soggetti vulnerabili, ad esempio attraverso campagne di *marketing* aggressive su mutui o prestiti predatori.

Accanto al *nudging*, si è affermato il *boosting*, che mira non tanto a modificare i comportamenti quanto ad accrescere le capacità cognitive e le conoscenze culturali degli individui³⁵. Esso si fonda sul potenziamento

³³ Imprescindibile il riferimento a R.H. THALER, C.R. SUNSTEIN, *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*, New Haven (CT) 2008. Si cfr. anche F. DI PORTO, N. RANGONE, *Behavioural sciences in practice: lessons for EU rulemakers, in Nudge and the Law. A European perspective*, Oregon 2015, 29, e nella prospettiva del diritto amministrativo cfr. A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo*, Napoli 2021.

³⁴ N. DELLA VALLE, *People's decisions matter: understanding and addressing energy poverty with behavioral economics*, in *Energy and Buildings*, 2019, 204, 109515, 1 ss., ha dimostrato che, in contesti specifici, questi interventi sono in grado di migliorare decisioni sul risparmio e consumo efficiente di energia. Ad esempio, a Malta, le famiglie erano tenute a richiedere sussidi energetici. Nell'ambito di questo schema però non venivano richiesti *voucher* per 500.000 euro all'anno, probabilmente perché gli individui dovevano cambiare il loro *status quo*. È stato quindi modificato lo schema originario: mentre i criteri di ammissibilità per ricevere sussidi energetici non sono cambiati, è cambiato invece il modo in cui i sussidi venivano erogati. Gli individui identificati come appartenenti alle categorie vulnerabili sono stati automaticamente iscritti al programma dei *voucher* e hanno ricevuto un accredito sulla loro bolletta tramite il loro fornitore di servizi. In Germania sono stati utilizzati alcuni promemoria per proteggere le famiglie dalla completa disconnessione dall'energia. Dopo aver ricevuto tre promemoria, le famiglie che non erano in grado di pagare le bollette hanno visto la loro richiesta di energia ridotta a 1000 W. Quindi, dopo aver ricevuto il quarto promemoria, la richiesta di energia è stata ridotta ed è stata offerta una consulenza sui debiti.

³⁵ R. HERTWIG, T. GRÜNE-YANOFF, *Nudging and boosting: Steering or empowering good decisions*, in *Perspectives on Psychological Science*, 2017, 12, 973 ss.

delle *capabilities* individuali, valorizzando la dimensione socio-psicologica della persona come soggetto capace di ampliare le proprie libertà di scelta. Anche in condizioni di stress cognitivo, le persone sono in grado di compiere scelte razionali se dotate di regole decisionali semplici e compatibili con il contesto. Rientrano nella categoria: l'alfabetizzazione energetica e finanziaria; il rafforzamento delle capacità deliberative; l'utilizzo di linee guida basate sull'esperienza.

L'apporto dell'economia comportamentale consente, dunque, di cogliere una dimensione ulteriore della povertà energetica, ossia la sua dipendenza da fattori soggettivi, oltre che oggettivi. Ne consegue che le politiche pubbliche più efficaci non possono limitarsi a disporre trasferimenti economici o introdurre parametri tecnici, ma devono tener conto del comportamento dei soggetti vulnerabili e predisporre strumenti capaci di orientarlo o rafforzarlo, in un'ottica di inclusione sociale effettiva.

4. *Prevenire e contrastare la povertà energetica: le comunità energetiche nel diritto europeo*

Pur costituendo un fenomeno strutturalmente complesso, difficile da individuare e misurare in modo univoco, la povertà energetica ha indotto l'Unione europea a orientare le politiche energetiche verso strumenti capaci di incidere in via preventiva sulle condizioni di accesso ai servizi energetici essenziali. Allo stato attuale, le comunità energetiche rappresentano la strategia europea più compiuta e articolata per prevenire il fenomeno, integrando obiettivi di sostenibilità ambientale e inclusione sociale³⁶. La loro introduzione risponde all'obiettivo di promuovere la produzione e il consumo di energia da fonti rinnovabili e, al tempo stesso, coinvolgere i cittadini nella gestione di un bene essenziale³⁷. L'aspetto

³⁶ Per un inquadramento del modello nel contesto europeo cfr. L. DE VIDOVICH, L. TRICARICO, M. ZULIANELLO, *Community Energy Map. Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*, Milano 2021; A. CARAMIZARU, A. UHLEIN, *Energy Communities: An Overview of Energy and Social Innovation*, Luxembourg 2020; V. CAPPELLI, *Le comunità energetiche quali strumenti di "energy justice" nel nuovo sistema di regolazione del mercato elettrico: limiti e prospettive*, in *Riv. reg. merc.*, 2023, 2, 399 ss.; anche in prospettiva comparata, V. PEPE, *Le "comunità energetiche" come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile. Prime note sull'esperienza francese*, in *AmbienteDiritto.it*, 2022, 3, 425 ss.; E. CUSA, *Il diritto dell'Unione europea sulle comunità energetiche e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2020, 2, 287 ss.

³⁷ Sulle comunità energetiche come strumenti di promozione degli obiettivi di soste-

caratteristico è che gli utenti finali sono insieme produttori e consumatori di energia (*prosumers*)³⁸.

La prima consacrazione normativa si è avuta con la direttiva 2018/2001/UE (c.d. RED-II), che ha introdotto le comunità di energia rinnovabile (CER), seguita dalla direttiva 2019/944/UE (c.d. IEM), che ha disciplinato le comunità energetiche dei cittadini (CED). Più di recente, la direttiva 2024/1711/UE ha modificato in parte la disciplina di entrambi i modelli, rafforzandone la funzione ambientale e sociale³⁹.

Pur accomunate dal fine di favorire l'accesso collettivo all'energia, le due tipologie presentano alcune differenze rilevanti. Le CER si basano sul principio di prossimità geografica e devono avere come oggetto principale la produzione di energia da fonti rinnovabili. Le CED, invece, sono tecnologicamente neutrali e non richiedono un vincolo territoriale, potendo operare anche oltre i confini locali.

Al di là di tali differenze, entrambe le figure condividono alcuni tratti qualificanti. Devono costituirsi come soggetti giuridici autonomi, aperti e volontari; il controllo deve essere affidato ai membri o ai soci, e non a operatori esterni; lo scopo non è il profitto, ma la produzione di benefici ambientali, economici e sociali a favore della comunità, dei membri o del territorio di riferimento.

La disciplina europea non fornisce un'elencazione tassativa delle attività che le comunità energetiche possono svolgere. Accanto alla generazione e al consumo condiviso di energia, sono ammesse attività di fornir-

nibilità e sussidiarietà orizzontale cfr. R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, 2022, 4, 630; S. QUADRI, *La componente "inclusiva" dello sviluppo sostenibile nella nuova "governance" europea dell'energia: le comunità energetiche*, in *Diritto e Società*, 2022, 4, 675-689; T. FAVARO, *Pubblico, privato e collettivo: la transizione ecologica tra società e comunità*, in M. PASSALACQUA (a cura di) *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, Milano 2021, 315 ss.; EAD., *Transizione energetica e amministrazione decentralizzata*, in *GiustAmm.it*, 2020, 5.

³⁸ *Prosumer* è un termine inglese formato dalle parole *professional* o *producer* e *consumer*, che fu coniato da Alvin Toffler per indicare quella fusione di produttore e consumatore che avrebbe caratterizzato il mercato di un vicino futuro (cfr. A. TOFFLER, *The Third Wave. The Classic Study of Tomorrow*, New York 1980). Sulla figura del *prosumer*, si veda D. MURRU, *La regolazione dei prosumer*, in L. AMMANNATI (a cura di), *La transizione energetica*, Torino 2018, 159.

³⁹ Le direttive sono state adottate nell'ambito del *Green Deal* europeo, quale strategia complessiva della transizione ecologica, su cui si rinvia a D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna 2024; E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, 59, 19 ss.

tura, distribuzione, stoccaggio e aggregazione, nonché la prestazione di servizi di efficienza energetica. Resta esclusa, invece, la trasmissione su rete ad alta tensione, che richiede competenze tecniche e infrastrutture non compatibili con la struttura delle comunità.

Un elemento di particolare interesse è la funzione sociale attribuita alle comunità energetiche. La direttiva RED-II già prevedeva l'apertura alla partecipazione di famiglie vulnerabili e a basso reddito⁴⁰; ma è solo con la modifica alla direttiva IEM, nel 2024, che si afferma espressamente il diritto alla condivisione dell'energia anche a favore dei consumatori vulnerabili e dei soggetti in condizione di povertà energetica⁴¹. Inoltre, i progetti di condivisione dell'energia di proprietà delle autorità pubbliche devono destinare l'energia condivisa a queste categorie perlomeno nella misura del 10%⁴².

Ne deriva che le comunità energetiche si configurano nella disciplina europea come strumenti che perseguono insieme finalità ambientali e sociali. Se la riduzione delle emissioni nocive e la promozione di fonti energetiche rinnovabili restano obiettivi primari, altrettanto rilevante è l'apertura alla partecipazione dei consumatori vulnerabili e dei poveri energetici. Resta comunque affidato agli ordinamenti nazionali il compito di predisporre misure concrete affinché tali finalità trovino effettiva attuazione.

5. *Le comunità energetiche rinnovabili in Italia: il divario tra disciplina e funzione sociale*

In Italia, la disciplina delle CER si è sviluppata in tempi recenti, nel quadro delle politiche di decarbonizzazione e di promozione delle fonti rinnovabili⁴³. L'interrogativo che oggi si pone è se esse possano rappre-

⁴⁰ Si cfr. l'art. 22, par. 4, lett. f), della direttiva 2018/2001/UE.

⁴¹ Si cfr. l'art. 15 *bis* della direttiva 2019/944/UE, aggiunto dalla direttiva 2024/1711/UE.

⁴² Si cfr. l'art. 15 *bis*, par. 7 e 8, della direttiva 2019/944/UE.

⁴³ Per un inquadramento generale delle CER nel contesto nazionale cfr. L. MARTINIELLO, B. GILIBERTI, A. PRESCIUTTI (a cura di), *Partenariato Pubblico Privato e Comunità Energetiche a trazione pubblica. Profili tecnici, giuridici ed economici*, Milano 2025; G. GOTTI, M. GRECO, *Il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale e l'Unione europea: il caso della disciplina delle comunità energetiche*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2025, 2, 127 ss.; C. MICCICHÉ, *Comunità energetiche e tessuto urbano: nuove occasioni per un accesso solidale alle energie*, in *Riv. giur. urb.*, 2023, 3, 486 ss.; A. CHIAPPETTA, *Il tessuto*

sentare uno strumento di prevenzione e contrasto alla povertà energetica, come auspicato dal legislatore europeo⁴⁴.

Le CER sono state introdotte nel contesto nazionale dall'art. 42 *bis* d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito nella l. 28 febbraio 2020, n. 8, che ha introdotto una fase sperimentale di recepimento della direttiva RED-II, consentendo la condivisione dell'energia prodotta da impianti rinnovabili a livello locale.

La disciplina sperimentale è stata poi consolidata dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, che ha dato attuazione integrale alla direttiva europea e portato a compimento il decentramento organizzativo del mercato energetico, che vede come protagonisti i cittadini⁴⁵. L'art. 31 contiene una definizione articolata della CER, che presuppone il carattere di prossimità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e consente la partecipazione di alcune categorie di soggetti pubblici, oltre a prescrivere uno scopo non lucrativo.

Tuttavia, il contrasto alla povertà energetica non è un obiettivo esplicito e prioritario delle comunità energetiche⁴⁶. L'art. 31, comma 1, lett. d) si limita, infatti, a consentire la partecipazione a tutti i consumatori, comprese le famiglie a basso reddito o vulnerabili, senza però prevedere alcuna misura di sostegno che possa rendere effettiva tale partecipazione. Non esiste, al momento, alcun vincolo normativo sulle regole di riparti-

valoriale delle Comunità energetiche rinnovabili: un virtuoso modello di partecipazione attuativo del dettato costituzionale, in *Dirittifondamentali.it*, 2023, 2, 394 ss.; C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi.it*, 2022, 29, 111 ss.; M. BERNARDI, L. TRICARICO, 'Commoning' e comunità energetiche: approcci di 'citizen science' nella produzione distribuita d'energia, in *Munus*, 2021, 3, 715 ss.

⁴⁴ Tali perplessità sono rilevate da M. CASTELLINI, *Comunità energetiche e povertà energetica: la via giusta in una strada ancora molto lunga?*, in *Terzo Rapporto sullo stato della povertà energetica in Italia – anno 2023*, 73. Di opinione contraria, tuttavia, G. DE MAIO, *Povertà energetica e comunità energetiche. Criticità e prospettive per una transizione giusta*, Napoli 2023, 82.

⁴⁵ La normativa è stata attuata da una delibera dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) e da due decreti del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) (cfr., rispettivamente, l'allegato A) alla delibera 727/2022/R/eel del 27 dicembre 2022, recante il Testo integrato autoconsumo diffuso (TIAD), modificato, di recente, dalla delibera 15/2024/R/eel del 30 gennaio 2024, il d.m. 7 dicembre 2023, n. 414 e il d.m. 23 febbraio 2024, n. 22).

⁴⁶ L'art. 31, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 199 del 2021 individua come «obiettivo principale della comunità [...] quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità», escludendo espressamente che la CER possa diventare uno strumento di profitti finanziari.

zione dei benefici, che saranno concordate al momento della costituzione della comunità energetica.

La CER si costituisce come soggetto di diritto autonomo senza scopo di lucro e i rapporti tra i partecipanti sono regolati da un contratto di diritto privato, i cui elementi essenziali sono stabiliti dallo statuto o dall'atto costitutivo della comunità energetica⁴⁷. Se dunque tutti i membri mirassero esclusivamente a massimizzare i propri benefici economici basandone la ripartizione sul mero contributo di autoconsumo e scambio, residuerebbe poco spazio per il raggiungimento di obiettivi sociali⁴⁸.

Tutto dipenderà da come obiettivi e benefici verranno intesi dai partecipanti della CER.

6. *Le comunità energetiche rinnovabili solidali: verso una transizione energetica giusta?*

L'effettiva capacità delle CER di incidere sul fenomeno della povertà energetica dipende in larga parte dal ruolo assunto dagli enti pubblici, e in particolare dai Comuni. La loro prossimità ai cittadini, la conoscenza diretta dei bisogni della collettività e la titolarità nella gestione dei servizi pubblici essenziali rendono i Comuni attori istituzionali privilegiati per imprimere alle CER finalità solidaristiche e inclusive.

La disciplina nazionale, contenuta nell'art. 31 d.lgs. n. 199 del 2021, prevede la possibilità per i Comuni di partecipare alla comunità energetica, insieme a persone fisiche, a piccole e medie imprese e a enti del terzo settore⁴⁹. In particolare, i Comuni possono assumere un ruolo meramente partecipativo (consumatori o *prosumer*), utilizzando l'energia condivisa per gli edifici pubblici o mettendo a disposizione impianti di produzione

⁴⁷ Si cfr. le Regole tecniche per l'accesso al servizio di valorizzazione e incentivazione dell'energia elettrica condivisa, pubblicate dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE).

⁴⁸ Ancora M. CASTELLINI, *Comunità energetiche e povertà energetica*, cit., 73.

⁴⁹ In relazione al profilo soggettivo, occorre segnalare che la Corte costituzionale, con sentenza 23 marzo 2023, n. 48, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l.r. 17 maggio 2022, n. 8 della Regione Abruzzo, limitatamente alle parole «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e», per contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost., in relazione all'art. 31 d.lgs. n. 199 del 2021 nella parte in cui esprime un principio fondamentale della materia «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia», finalizzato a garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale la più ampia possibilità di partecipare alla CER, conformemente al diritto europeo. Sulla disciplina costituzionale dell'energia dopo la riforma del Titolo V della Costituzione cfr. S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in *Astridonline.it*, 2002.

da fonti rinnovabili, oppure contribuire alla costituzione della CER, incidendo sulla definizione degli obiettivi e delle regole interne⁵⁰. In questo secondo caso, attraverso la redazione dello statuto e del regolamento, i Comuni possono orientare concretamente la comunità energetica verso finalità solidaristiche, ad esempio destinando una quota di energia a famiglie vulnerabili oppure prevedendo che una parte dei ricavi sia utilizzata per finanziare iniziative sociali locali⁵¹.

La partecipazione dei Comuni diventa indispensabile quando i cittadini aderenti risiedono nel territorio di enti diversi ma afferiscano alla medesima cabina primaria: in tali casi, la costituzione della CER richiede un accordo di collaborazione ai sensi dell'art. 15 l. 7 agosto 1990, n. 241⁵².

Nella prassi, spesso i Comuni partecipano alla CER insieme a soggetti privati ed enti del terzo settore, dando vita a partenariati che rafforzano la dimensione sociale della collettività e promuovono lo sviluppo territoriale⁵³.

⁵⁰ Sulle forme giuridiche che può assumere una CER cfr. *I Quaderni per la Transizione Energetica: Comunità Energetiche Rinnovabili e Autoconsumatori*. #3 – *La partecipazione dei soggetti pubblici alle comunità energetiche rinnovabili*, a cura di ART-ER, Regione Emilia-Romagna e in collaborazione con l'Università di Bologna Alma Mater Studiorum, 19 marzo 2024; P. NOVARO, *Le comunità energetiche nuova declinazione del paradigma sussidiario*, in *Nuove Autonomie*, 2022, 3, 1053-1095.

⁵¹ Un esempio significativo è rappresentato dalla CER di Villanovaforru (SU), promossa dal Comune con un impianto fotovoltaico da 44,3 kW installato sul tetto della palestra comunale. I costi iniziali sono stati sostenuti dal Comune e i benefici dell'energia condivisa sono redistribuiti fra i membri. Inoltre, il regolamento interno approvato dal Comune prevede che una parte dei ricavi sia destinata a progetti sociali e culturali. Per una mappatura delle CER sul territorio nazionale cfr. *Rapporto 2024 sulle Comunità energetiche rinnovabili. Il punto della situazione in Italia*, a cura di Legambiente, 2024, disponibile in *open access* sul sito istituzionale.

⁵² È il caso, ad esempio, della CER "Nuove Energie Alpine", la prima comunità di area vasta, in quanto supera la cabina primaria, riunendo configurazioni diverse di energia condivisa distribuite in Comuni serviti da cabine differenti. Si cfr. *Rapporto 2024 sulle Comunità energetiche rinnovabili*, cit., 12 ss.

⁵³ La CER di Magliano Alpi (CN), tra le prime costituite in Italia, è nata con la partecipazione del Comune accanto a cittadini e imprese locali con l'obiettivo di condividere l'energia prodotta da un impianto fotovoltaico comunale e ridurre i costi energetici degli utenti aderenti. La Comunità Energetica Rinnovabile e Solidale CO.E.SOL è stata avviata a Cambiago (MI) nel 2023, grazie alla collaborazione tra la cooperativa energetica è nostra, la cooperativa sociale Di Mano in Mano e l'associazione di promozione sociale Cascina Castellazzo. L'impianto fotovoltaico collettivo, della potenza di 152 kW, consente di produrre energia rinnovabile condivisa fra famiglie, imprese ed enti del terzo settore del territorio. L'iniziativa è animata da una finalità solidaristica, poiché i benefici economici derivanti dall'energia condivisa sono destinati a sostenere le famiglie vulnerabili e le attività di inclusione sociale. Il Comune di Cambiago ha sostenuto l'avvio del progetto

Non mancano, tuttavia, ostacoli significativi.

Il percorso di adesione o costituzione di una CER non è sempre lineare. È necessario, infatti, che il Comune elabori una strategia di lungo periodo, fondata sulla conoscenza delle esigenze della comunità e dei profili territoriali, nonché sulla valutazione di come la comunità energetica possa concretamente contribuire a soddisfarle⁵⁴. Se la povertà energetica dipende soprattutto da un basso reddito, legato a condizioni di scarso sviluppo economico e sociale del territorio, la comunità energetica potrà essere orientata alla creazione di nuove opportunità occupazionali, connesse alla gestione e alla manutenzione degli impianti. Se, invece, le cause risiedono in fattori diversi – ad esempio, consumi energetici elevati, carenze infrastrutturali e limitata diffusione delle fonti rinnovabili – sarà necessario che la CER intervenga per mitigare tali criticità, piuttosto che i soli effetti.

Per supportare tale visione strategica, il Comune può ricorrere a studi di fattibilità, mappature delle vocazioni sociali locali, analisi delle aree scarsamente attrezzate nell'uso delle energie rinnovabili e valutazioni sugli aspetti tecnologici dello strumento.

La complessità del processo di costituzione e di gestione delle CER rischia di accentuare i divari tra Comuni, poiché richiede competenze tecniche, capacità amministrative e risorse economiche che spesso i Comuni di piccole dimensioni non possiedono. Eppure, questi ultimi sarebbero i più idonei a promuovere tali strumenti, specie nelle aree montane e interne, dove il potenziale di produzione da rinnovabili è elevato. Per ridurre questo divario, possono risultare utili misure di sostegno mirate, come fondi nazionali o regionali dedicati, agevolazioni fiscali, programmi

sia sul piano istituzionale, aderendo alla comunità, sia a livello operativo, mettendo a disposizione spazi pubblici per l'installazione degli impianti e favorendo la partecipazione dei cittadini. La presenza del Comune ha contribuito a rafforzare la funzione sociale della CER sul territorio. Sul partenariato pubblico-privato, sulle origini e sulle forme che esso può assumere, si v. almeno M. DUGATO, *Il partenariato pubblico-privato: origine dell'istituto e sua evoluzione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo: dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino 2011, 55 ss.

⁵⁴ Riguardo al rapporto tra CER e territori, «emerge una consapevolezza condivisa del ruolo del territorio come *setting* di azioni locali capaci di generare valore economico, sociale e ambientale per le comunità e le popolazioni locali». Sono questi gli esiti del *focus group* dedicato alla pubblica amministrazione sull'analisi dello sviluppo delle CER in Italia, cui hanno partecipato Sindaci, componenti di ANCI e Fondazione IFEL, docenti universitari e membri di società consortili regionali. Tali esiti sono raccolti da L. DE VIDOVICH, L. TRICARICO, M. ZULIANELLO, *Community Energy Map*, cit., 51.

di supporto tecnico e giuridico, percorsi di formazione per amministratori e cittadini, nonché la possibilità di costituire comunità sovracomunali che mettano in rete competenze e risorse⁵⁵.

Alcune Regioni hanno cercato di colmare il divario, adottando specifiche leggi in materia di comunità energetiche⁵⁶. L'Emilia-Romagna, con la l.r. 27 maggio 2022, n. 5, ha previsto un modello di CER a forte valenza sociale, includendo soggetti vulnerabili, promuovendone la costituzione in aree montane o interne e incentivando progetti di inclusione sociale con i Comuni e gli enti del terzo settore⁵⁷.

Modelli analoghi di CER solidali sono stati previsti dalla Toscana e dalla Liguria⁵⁸.

La prassi regionale mostra che ogni amministrazione ha un preciso ruolo: alle Regioni spetta il compito di creare le condizioni favorevoli allo sviluppo di progetti solidali e inclusivi, mentre i Comuni devono accompagnare le iniziative dei privati, senza mai sostituirsi ad esse, assicurando che la finalità solidaristica e ambientale delle CER sia chiaramente rece-

⁵⁵ Quanto al sostegno economico, il d.m. 24 gennaio 2024 del MASE ha dato avvio alla procedura per richiedere l'accesso ai contributi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) messi a disposizione di progetti CER per i piccoli Comuni. L'investimento 1.2 della missione M2C2 del PNRR ha stanziato, infatti, 2,2 miliardi per la promozione di CER nei Comuni con meno di 5.000 abitanti. Tali fondi sono concessi a copertura di una quota fino al 40% di costi ammissibili per lo sviluppo di CER e, in particolare, per la realizzazione di impianti da fonti rinnovabili. Quanto, invece, al sostegno tecnico-strategico e giuridico, alcune iniziative sono state promosse dalla Fondazione Fenice Onlus e da Legambiente (cfr. Rapporto 2024 sulle Comunità energetiche rinnovabili, cit., 11-12).

⁵⁶ Sul ruolo delle Regioni nella transizione energetica si v. V. TONDI DELLA MURA, *Il ruolo delle Regioni per una transizione energetica «giusta»*, in *Le Regioni*, 2024, 3-4, 429 ss.

⁵⁷ Per un esame analitico della disciplina regionale cfr. F. DI MAURO, *La Regione Emilia-Romagna e il governo delle comunità di energia rinnovabile: una sfida attuale*, in *Le Regioni*, 2024, 3-4, 455 ss.; M. MENDILLO, *Le comunità di energia rinnovabile e il necessario ripensamento dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali: la l.r. 5/2022 dell'Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, 2024, 3-4, 469 ss.

⁵⁸ Si cfr., rispettivamente, la l.r. 28 novembre 2022, n. 42 della Toscana e la l.r. 6 luglio 2020, n. 13 della Liguria. Le leggi regionali che hanno introdotto le CER solidali (CERS) si sono ispirate al modello della CER "Napoli Est", realizzata su iniziativa privata nella Regione Campania che, però, ad oggi, non dispone di una disciplina di promozione delle comunità solidali. La CER "Napoli Est" è stata promossa dall'associazione Legambiente Campania e dalla Fondazione Famiglia di Maria, ente che gestisce un centro socio-educativo nel quartiere San Giovanni a Teduccio, e di alcune famiglie residenti in appartamenti situati nei pressi della sede della fondazione. Oltre ai benefici energetici ed economici derivanti dall'attività della CER, le famiglie sono destinatarie dirette dei servizi socio-assistenziali e dei percorsi formativi nel settore delle fonti rinnovabili. Per un'analisi della CER "Napoli Est" cfr. G. DE MAIO, *Povertà energetica e comunità energetiche*, cit., 107.

pita nello statuto e nei regolamenti interni, nonché monitorata nel corso della vita della comunità.

7. *Comunità energetiche e povertà energetica in Spagna e in Belgio: profili comparati*

Per comprendere meglio le potenzialità e i limiti del modello italiano, è utile rivolgere l'analisi ad alcune esperienze straniere. La comparazione consente, infatti, di cogliere come le comunità energetiche siano state recepite e adattate in contesti diversi, nonché in quale misura abbiano assunto una connotazione solidaristica e inclusiva.

L'analisi comparata sarà circoscritta alla Spagna e al Belgio in ragione dei profili di particolare interesse ai fini dello studio⁵⁹. La scelta della Spagna si giustifica per il ruolo attivo assunto dagli enti locali nelle comunità energetiche e per l'adozione di misure nazionali specificamente rivolte ai consumatori vulnerabili. Quella del Belgio, invece, per la consolidata tradizione cooperativa e per l'articolazione regionale della disciplina, che ha favorito una diffusione ampia e strutturata delle comunità energetiche.

In Spagna, le comunità energetiche hanno beneficiato di una forte spinta normativa e finanziaria da parte dello Stato, soprattutto negli ultimi anni⁶⁰. Nella prima fase, la regolazione del modello è stata affidata al *Real Decreto* 244/2019, del 5 aprile⁶¹, che ha disciplinato l'autoconsumo collettivo, consentendo a più utenze di condividere l'energia prodotta da impianti fotovoltaici prossimi, con regole amministrative, economiche e tecniche definite a livello statale⁶². Questa base normativa ha reso prati-

⁵⁹ In generale, sulla comparazione selettiva cfr. R. SACCO, *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law*, in *Am. J. Comp. L.*, 1991, 39, 1 ss.; R. SACCO, P. ROSSI, *Introduzione al diritto comparato*, VII ed., Torino 2019; G. SAMUEL, *An Introduction to Comparative Law: Theory and Method*, Oxford 2014; K. BOELE-WOELKI, *Rodolfo Sacco's Conception of The Comparative Law Method: A Brief Review*, in *Ital. L. J.*, 2022, 8, 1 ss.

⁶⁰ Per un inquadramento generale delle comunità energetiche nell'ordinamento spagnolo cfr. D. ROBINSON, I. DEL GUAYO, *Energy communities in Spain: Legal and societal challenges*, in M. ROGGENKAMP, C. BANET (eds.), *European Energy Law Report XIV*, Cambridge 2021, 219.

⁶¹ Si cfr. *Real Decreto* 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, in BOE-A-2019-5089.

⁶² Si v. I. DEL GUAYO, *Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía*, in *Rev. Adm. Púb.*, 2020, 212, 309 ss.; G. FAJARDO GARCÍA, *El autoconsumo de energía renovable, las cooperativas*, in *Not. Econ. Públ., Soc. y Coop.*, 2021, 66.

cabile il passaggio da iniziative sperimentali a pratiche diffuse di condivisione locale⁶³.

Successivamente, il *Real Decreto-Ley* 23/2020, del 23 giugno⁶⁴, ha riconosciuto espressamente le CER come soggetti giuridici autonomi, adeguando l'ordinamento spagnolo alla direttiva RED-II⁶⁵. Qualche anno dopo, le comunità energetiche sono state inserite nella legislazione settoriale grazie al *Real Decreto-Ley* 5/2023, del 28 giugno⁶⁶, che ha modificato la *Ley* 24/2013, del 26 dicembre, sul settore elettrico⁶⁷.

Il riconoscimento delle comunità energetiche è stato accompagnato da strumenti finanziari dedicati, finalizzati a promuoverne la diffusione e rafforzarne la funzione solidaristica. In particolare, il programma CE Implementa, promosso dal *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico* (MITECO) e finanziato attraverso il *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, ha destinato circa 100 milioni di euro alla creazione e al consolidamento di comunità energetiche, con bandi che hanno sostenuto sia iniziative sperimentali sia progetti di più ampio respiro⁶⁸.

Il quadro normativo chiaro e il sostegno finanziario hanno favorito la nascita di esperienze locali significative, soprattutto in Catalogna e nella Comunità Valenciana. A Barcellona, l'amministrazione comunale ha avviato forme di autoconsumo condiviso da impianti fotovoltaici pubblici, prevedendo la destinazione obbligatoria di una quota dell'energia prodotta alle famiglie vulnerabili⁶⁹. Analogamente, a Valencia, la partecipazione comunale ha consentito la destinazione

⁶³ Si cfr. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), *Autoconsumo de energía eléctrica*, in www.miteco.gob.es/es/energia/energia-electrica/electricidad/autoconsumo-electrico.html.

⁶⁴ Si cfr. *Real Decreto-Ley* 23/2020, de 23 de junio, de medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, in BOE-A-2020-6621.

⁶⁵ C. FERNÁNDEZ-ESPINAR MUÑOZ, *Comentario al Real Decreto-ley 23/2020, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica*, in *Act. Juríd. Ambient.*, 103, 1 ss.

⁶⁶ Si cfr. *Real Decreto-Ley* 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, in BOE-A-2023-15311.

⁶⁷ Si cfr. *Ley* 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, in BOE-A-2013-13645.

⁶⁸ Per approfondimenti si v. Gobierno de España – Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), *Programa CE Implementa, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, in www.idae.es.

⁶⁹ Si cfr. Ajuntament de Barcelona, *Servei d'autoconsum compartit municipal*, in www.energia.barcelona. Per un'analisi accurata si v. I. REVUELTA PÉREZ, *Comunidades ener-*

di una parte dell'energia condivisa a poveri energetici e soggetti vulnerabili⁷⁰. Accanto alle iniziative istituzionali, il tessuto cooperativo ha sostenuto la diffusione delle CER, combinando la produzione di energia rinnovabile con programmi di educazione energetica e di partecipazione civica⁷¹.

Il Belgio presenta un assetto istituzionale e normativo articolato, in ragione del riparto di competenze in materia energetica tra lo Stato federale e le Regioni. L'attuazione delle direttive europee sulle comunità energetiche è avvenuta, infatti, attraverso discipline regionali differenziate, che hanno dato vita a modelli parzialmente divergenti, pur nel rispetto dei vincoli fissati a livello sovranazionale⁷².

Nelle Fiandre, la disciplina delle comunità energetiche (*energiegemeenschappen*) si innesta nel *Decreet* dell'8 maggio 2009 (c.d. *Elektriciteits-decreet*), più volte modificato per recepire la normativa europea, e sugli atti esecutivi del governo fiammingo. La regolazione è completata dalle disposizioni applicative del *Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt* (VREG), autorità indipendente della Regione, che ha introdotto un sistema di registrazione obbligatoria delle comunità energetiche, garantendone il riconoscimento giuridico e la trasparenza nei confronti dei consumatori e delle autorità pubbliche⁷³.

In Vallonia, il fondamento normativo delle comunità energetiche è il *Décret* del 2 maggio 2019, sull'organizzazione del mercato regionale dell'elettricità, modificato per recepire le direttive europee. Con le modifiche, sono state introdotte le comunità energetiche rinnovabili (*communautés d'énergie renouvelable*) e le comunità energetiche di cittadini

géticas: desafíos jurídicos para los entes locales, in *Anuario de Derecho Municipal*, 2022, 16, 77 ss.

⁷⁰ Si cfr. Ajuntament de València, *Comunitats energètiques locals*, in www.valencia.es. Su questo profilo, C. GALLEG0-CASTILLO, F.J. HEREDIA, A. GONZÁLEZ-GARRIDO, *Self-consumption for energy communities in Spain: a regional analysis under the new legal framework*, LBNL/UC eScholarship 2021.

⁷¹ Si v., ad esempio, la *Som Energia*, *Cooperativa de energía verde sin ánimo de lucro*, in www.somenergia.coop. Per una panoramica cfr. S. TIRADO-HERRERO, *Pobreza energética y vivienda: una perspectiva de justicia*, in *ARBOR*, 2023, 199, a692.

⁷² Si v. T. CHEN, F. VANDENDRIESCHE, *Enabling independent flexibility service providers to participate in electricity markets: A legal analysis of the Belgium case*, in *Utilities Policy*, 2023, 80, 101517.

⁷³ *Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt* (VREG), *Energiegemeenschappen – Registratie en regelgeving*, in www.vreg.be. Su questi aspetti cfr. T. CHEN, B. DE ALMEIDA, L. MEEUS, *Implementing energy sharing in energy communities: A comparative legal analysis of Austria and Flanders*, in *Utilities Policy*, 2025, 96, 101749.

(*communautés d'énergie citoyenne*), riconosciute come soggetti giuridici capaci di operare sul mercato elettrico regionale⁷⁴.

L'attuazione della disciplina è stata affidata alla *Commission Wallonne Pour l'Énergie* (CWaPE), regolatore indipendente della Regione, che ha predisposto linee guida per la registrazione della comunità e la condivisione dell'energia. Parallelamente, il gestore di rete (ORES) ha svolto un ruolo decisivo attraverso una serie di iniziative sperimentali, avviate per testare le condizioni tecniche e giuridiche della condivisione di energia fra utenti collegati alla stessa cabina primaria⁷⁵. Tali progetti, inizialmente limitati nel tempo e nel numero di partecipanti, hanno fornito le basi empiriche per la stabilizzazione del quadro regolatorio.

Oggi, la Vallonia accompagna la disciplina normativa con bandi pubblici specifici destinati alla creazione e al consolidamento delle comunità energetiche⁷⁶, nonché con programmi di supporto tecnico e amministrativo rivolti soprattutto ai piccoli Comuni che intendano partecipare⁷⁷. In

⁷⁴ A. DUDKA, N. MAGNANI, *Do energy communities need to be local? A comparative study of two energy cooperatives in Europe*, in *Z. Vergl. Politikwiss.*, 2024, 18, 227 ss.

⁷⁵ S. MEYER, H. LAURENCE, D. BART, L. MIDDLEMISS, K. MARÉCHAL, *Capturing the multifaceted nature of energy poverty: Lessons from Belgium*, in *Energy Res. Soc. Sci.*, 2018, 40, 273 ss.

⁷⁶ Nel 2024, la Vallonia ha lanciato un *appel à projets* volto a sostenere il *partage d'électricité* attraverso la creazione di *communautés d'énergies renouvelables* (CER) e/o di *communautés d'énergie citoyenne* (CEC). Il bando, inserito nel *Plan de relance de la Wallonie (projet 76)*, disponeva di un budget complessivo pari a 7 milioni di euro. Esso distingueva due tipologie di iniziative: i progetti “*unique*”, condotti da una singola comunità emergente, e i progetti “*multiple*”, volti a promuovere la costituzione di almeno tre comunità e affidati a soggetti dotati di capacità di coordinamento. I progetti ammissibili dovevano essere conformi al *Décret* del 5 maggio 2022, che ha modificato il *Décret* 2 maggio 2019, sull'organizzazione del mercato elettrico regionale, e all'*arrêté du Gouvernement wallon* del 17 marzo 2023, relativo alle comunità energetiche e alla disciplina della condivisione di energia (www.energie.wallonie.be/fr/appele-a-projets-pour-soutenir-le-partage-d-electricite-par-la-creation-de-communautes-d-energies-renouvelables-et-ou-cit.html?IDC=10539).

⁷⁷ Un esempio concreto proviene dalla *Communauté d'énergie renouvelable d'Aubange*, considerata la prima esperienza di questo tipo in Vallonia. Il progetto, sviluppato nel 2023, ha visto la collaborazione tra cittadini, autorità locali e imprese, con l'obiettivo di produrre e condividere energia rinnovabile a livello comunale. Per la sua realizzazione è stato decisivo il sostegno dell'organizzazione *Énergie Commune*, che ha fornito assistenza tecnica e giuridica nella fase di costituzione, accompagnando i promotori nella predisposizione degli atti costitutivi e nella definizione del modello di governance (cfr. www.renouvelle.be/fr/communaute-energie-renouvelable-a-aubange-une-premiere-en-wallonie/). In generale, su questi aspetti cfr. F. BARTIAUX, R. DAY, W. LAHAYE, *Energy poverty as a restriction of multiple capabilities: a systemic approach for Belgium*, in *J. Hum. Dev. Capab.*, 2021, 22, 270 ss.

questo modo, la Regione ha costruito un modello che integra la cornice giuridica con strumenti finanziari e operativi, rafforzando il potenziale delle comunità nel processo di transizione energetica e di coesione sociale dei territori.

Allo sviluppo delle comunità energetiche ha, inoltre, contribuito la tradizione cooperativa fortemente radicata sul territorio belga. In Flandra, la cooperativa *Ecopower* fornisce energia rinnovabile esclusivamente ai membri e reinveste gli avanzi nella realizzazione di nuovi impianti e in programmi di efficientamento energetico⁷⁸. In Vallonia, la cooperativa *Courant d'Air*, riconosciuta come impresa sociale, ha sviluppato impianti eolici e fotovoltaici e promosso iniziative di educazione ambientale rivolte a cittadini e scuole, in collaborazione con le municipalità locali⁷⁹.

Dal confronto tra Spagna e Belgio emergono due approcci distinti.

In Spagna, la funzione sociale delle comunità energetiche è stata sostenuta da un intervento legislativo e finanziario strutturato. Il riconoscimento giuridico e l'inserimento nella legge settoriale, uniti a programmi di sostegno economico e a iniziative solidaristiche municipali, hanno reso l'inclusione dei soggetti vulnerabili una realtà concreta.

In Belgio, le comunità energetiche hanno potuto svilupparsi grazie a un quadro normativo ormai consolidato e a strumenti di sostegno legale, tecnico e finanziario che ne hanno favorito la diffusione anche nei Comuni di piccole dimensioni. Resta, tuttavia, il limite di una funzione sociale non espressamente garantita dalla disciplina, ma affidata alla volontà dei membri o agli incentivi predisposti dalle autorità pubbliche.

8. Conclusioni

L'analisi svolta ha mostrato come la povertà energetica possa essere compresa solo muovendo dall'inquadramento dell'energia quale servizio di interesse economico generale e dalla funzione attribuita al servizio universale nel diritto europeo. Così delineato, il fenomeno non si esauri-

⁷⁸ T. BAUWENS, *Explaining the diversity of motivations behind community renewable energy*, in *Energy Policy*, 2016, 93, 278 ss.; ID., *Analyzing the determinants of the size of investments by community renewable energy members: Findings and policy implications from Flanders*, in *Energy policy*, 2019, 129, 841 ss.

⁷⁹ D. PETROVICS, L. COBUT, D. HUITEMA, M. GIEZEN, A. ORSINI, *Diverse scaling strategies of energy communities: A comparative case study analysis of varied governance contexts*, in *Earth System Governance*, 2024, 19, 100203.

sce in una condizione di disagio economico individuale, ma segnala una criticità nell'accesso ai servizi energetici essenziali, là dove gli obblighi di servizio pubblico non riescono a garantire in concreto livelli minimi di fruizione compatibili con condizioni di vita dignitose.

A ciò si aggiunge la difficoltà di individuarne e misurarne le cause, che si rinvergono, oltre che nel basso reddito, nei costi energetici elevati e nelle abitazioni scarsamente efficienti, anche nelle decisioni individuali non ottimali indotte dalla scarsità di risorse. Ciò significa che l'intervento pubblico non può limitarsi a misure tecniche o economiche, ma deve considerare anche la dimensione cognitiva e sociale delle persone coinvolte, predisponendo strumenti capaci di rafforzare le competenze e orientare i comportamenti verso scelte più consapevoli.

In questo scenario, le comunità energetiche rappresentano un'opportunità rilevante per coniugare la transizione ecologica e l'inclusione sociale. La disciplina europea, specie dopo le modifiche del 2024, ha riconosciuto espressamente la loro funzione sociale, imponendo agli ordinamenti nazionali di garantire l'accesso anche ai consumatori vulnerabili e ai poveri energetici.

Tuttavia, il recepimento interno non sempre ha tradotto queste indicazioni in vincoli effettivi. Si è visto che in Italia la normativa riconosce l'apertura delle CER anche alle famiglie vulnerabili, ma non prevede strumenti che assicurino realmente la loro partecipazione. Ne discende un modello in cui la finalità solidaristica resta affidata all'autonomia dei membri e all'eventuale intervento degli enti pubblici, soprattutto locali e del terzo settore.

In questo quadro, i Comuni assumono un ruolo decisivo. La loro prossimità ai cittadini e la titolarità dei servizi pubblici essenziali li rendono attori privilegiati per orientare le comunità verso obiettivi di interesse generale. L'analisi delle leggi adottate da alcune Regioni, come l'Emilia-Romagna, la Toscana e la Liguria, conferma la centralità dei Comuni per rendere effettivo il potenziale sociale delle CER, ma al contempo il rischio che, in assenza di una strategia di lungo periodo e strumenti di sostegno adeguato, esse rimangano limitate a contesti più organizzati e incapaci di mitigare i divari sociali e territoriali.

L'esperienza comparata consolida la consapevolezza che il potenziale sociale delle comunità energetiche trovi concreta esplicazione quando l'ordinamento introduce obblighi o incentivi specifici a favore dei soggetti vulnerabili, mentre risulta incerto quando l'inclusione è rimessa alla sola volontà dei membri.

La sfida che si pone agli ordinamenti è allora garantire che la transizione energetica diventi anche un percorso di inclusione e giustizia sociale.

Valeria Mastroiacovo

IL TRIBUTO QUALE DOVERE INDEROGABILE DI SOLIDARIETÀ SOCIALE PER L'ATTUAZIONE DEI DIRITTI

SOMMARIO: 1. Una necessaria premessa metodologica. – 1.1. Un'ulteriore premessa tra tecnica e politica. – 2. Un cambio di passo: tributo quale strumento di appartenenza a una Comunità (dovere di solidarietà) tenuto conto delle ragioni di immunità (uguaglianza e ragionevolezza). – 3. I lavori della Costituente: povertà e capacità contributiva tra minimo vitale e progressività. – 3.1. I limiti alla discrezionalità legislativa nell'apprezzamento della capacità contributiva: misure strutturali e non strutturali. – 4. La funzione di redistribuzione della ricchezza tra politica di entrata e decisioni di spesa. – 4.1. Le urgenze attuali per attenuare le disuguaglianze che aggravano le povertà in ambito nazionale.

1. *Una necessaria premessa metodologica*

Alle considerazioni nel merito, è opportuno premettere un sincero ringraziamento alla nuova Direzione della rivista che in un tale autorevole confronto interdisciplinare sulle povertà ha ritenuto di accogliere questo breve intervento sulla funzione del tributo quale dovere inderogabile di solidarietà sociale per l'attuazione dei diritti. L'apertura culturale nell'affrontare la complessità dei temi giuridici che vengono in rilievo nella società, conferma la linea editoriale già consolidata per un diritto che, dalle pagine dei libri e dalle righe dei codici, aspira a diventare esperienza critica e a promuovere prospettive di cambiamento¹.

Considerato il composito programma dei lavori, per dare conto della

¹ Con questo approccio la direzione di Marco Ruotolo conferma peraltro la particolare vocazione anche divulgativa del diritto nella società, già dimostrata con altri progetti ad ampia diffusione non solo nelle sedi accademiche, ma nelle scuole, nelle carceri, nei luoghi di aggregazione delle formazioni sociali, ecc. Una vocazione *familiare* che ha, parimenti, contraddistinto, negli anni di servizio all'ufficio studi del Consiglio nazionale del notariato, anche Antonio Ruotolo, giurista del diritto dell'impresa, alla cui memoria questo scritto è dedicato.

funzione del tributo nei termini anzidetti, sarebbe stato sufficiente redigere una postilla agli altri interventi e illustrare per ciascuno di essi la relativa normativa tributaria: finalizzata, ad esempio, a limitare gli sprechi alimentari²; istitutiva del “contributo straordinario contro il caro bollette” a carico delle imprese operanti nel settore energetico stante la particolare congiuntura economica scaturita dalla crisi energetica aggravata dalla guerra in Ucraina³; di sostegno delle politiche abitative⁴; di promozione e di tutela del lavoro nel settore agricolo⁵ o ancora di incentivo di comportamenti sostenibili per l’ambiente e di disincentivo di quelli inquinanti.

Una via sarebbe stata cioè quella di infilare con un filo rosso queste *single perline*, ciascuna caratterizzata da dettagli peculiari e luci proprie, così da restituire solo al termine di un percorso piuttosto compilativo l’immagine di un’importante *collana* idonea a rendere il senso della strumentalità del diritto tributario nel superamento delle povertà. Una prospettiva però meramente promozionale (o, come si direbbe in termini più moderni, comportamentale⁶), che, a tacer d’altro, avrebbe fornito una visione del tutto parziale della fiscalità.

² Art. 16 della legge 19 agosto 2016, n. 166 recante Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi.

³ Art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, modificato dall’art. 55 del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, e successivamente dall’art. 1, comma 120, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).

⁴ I riferimenti della normativa tributaria a favore delle politiche abitative in Italia sono molteplici, accomunati dalla natura agevolativa (e riguardano, a determinate condizioni, l’acquisto, la locazione e la costruzione, come l’esenzione IMU per l’abitazione principale) o ancora, dalla funzione antievasiva (come la cedolare secca per gli affitti a canone concordato o l’Iva agevolata per i costruttori). Tutte misure finalizzate a rendere più accessibile l’abitazione, sostenere le fasce svantaggiate e incentivare il settore immobiliare attraverso un’interpretazione costituzionalmente orientata all’attuazione dell’art. 47 Cost.

⁵ Oltre a una normativa fiscale di vantaggio per l’agricoltura, l’ordinamento italiano continua ad aggiornare delle misure per il sostegno al lavoro in agricoltura che includono agevolazioni per giovani imprenditori (*sub specie* di imposta sostitutiva su redditi d’impresa), esenzioni parziali Irpef per redditi catastali e regimi speciali Iva.

⁶ Buona parte della dottrina in materia tributaria (in particolare A. GIOVANNINI, *Evasione, equità e consenso fra Antigone e Creonte*, in *Rass. Trib.*, 3/2023, 464 ss.) ritiene oggi di poter ricondurre la legislazione promozionale finalizzata a modifiche comportamentali dei contribuenti alla teoria di R.H. THALER, C.R. SUSTEIN, *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano 2025, 312, la cui ultima edizione (apostrofa in copertina come *definitiva*) termina con la constatazione degli Autori che «piano piano» la richiesta da loro formulata di *pungolare a fin*

Pertanto si è scelta una strada diversa, concentrando l'attenzione sul *filo* che tiene l'insieme. Ciò nella convinzione che le povertà non si superano solo mediante agevolazioni fiscali e misure latamente di vantaggio, ma anche attraverso la concreta attuazione dei diritti finanziata con il concorso di tutti, *sub specie* di tributi, alle pubbliche spese. Un concorso mediato dalla riserva di legge (art. 23 Cost.) in ragione della capacità contributiva di ciascuno (art. 53, primo comma, Cost.), sancito tra i doveri costituzionali. E dunque uno dei doveri inderogabili di solidarietà sociale⁷ (art. 2 Cost.) funzionale alla riduzione delle disuguaglianze e all'attuazione di una giustizia distributiva, illuminata dal principio costituzionale di progressività (art. 53, secondo comma, Cost.).

1.1. Un'ulteriore premessa tra tecnica e politica

Stante il frequente pregiudizio nei confronti del «dedalico ginepraio»⁸ del diritto tributario, quale insieme di tecnicismi per iniziati, appare necessaria un'ulteriore lapidaria premessa per distinguere le cattive prassi legislative dalla tecnica.

Aderisco a chi sostiene che «è stolto pensare ad una tecnica che sostituisca la politica, quasi potesse esserci una tecnica che proceda senza mèta da raggiungere, e quasi che le mète non siano in funzione di un ideale di bene, di un assetto considerato come il migliore. Ma è invece sacrosanta verità che la politica, per essere fruttifera, deve avere una tecnica ai suoi servizi, perché non si costruisce guardando soltanto alla mèta ultima ed ignorando quale sia la strada migliore per raggiungerla»⁹.

Così scriveva Arturo Carlo Jemolo in un breve opuscolo divulgativo

di bene (nudge) «si sta trasformando nella descrizione di innumerevoli riforme che oggi vengono a punto e implementate in tutto il mondo».

⁷ Così già G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967, 349 ss.; nella prospettiva del diritto tributario L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e tutela del contribuente*, Milano 1996, 172 ss.

⁸ Un pregiudizio risalente e persistente nel tempo; per tutti già A. UCKMAR, *Il diritto tributario*, in *Dir. e prat. trib.*, 1926, 6: «[n]on è a stupirsi come non soltanto i contribuenti, ma gli avvocati stessi ed i professionisti in genere siano, salvo rare eccezioni, completamente all'oscuro delle disposizioni tributarie e non riescano ad orientarsi in mezzo al dedalico ginepraio. Ciò spiega le rapidissime fortune accentrate in pochi esperti in materia in questi ultimi anni, quando il contribuente, assillato dalle continue richieste del fisco, spaventato perché completamente all'oscuro dei suoi doveri e dei suoi diritti, vedeva in coloro che possedevano la conoscenza dell'intricata materia quasi dei taumaturghi che potessero riuscire a salvarlo da oscure sciagure».

⁹ Così A.C. JEMOLO, *Che cos'è la Costituzione*, Roma 1996, 62.

redatto nel 1946 per smuovere le coscienze degli italiani (più verosimilmente della classe medio borghese) per il voto della Costituente. Dunque non un manifesto legato alla politica dei singoli partiti, ma una sollecitazione, in un tempo fondativo di una Comunità, *«a evitare il risucchio della democrazia nell'oligarchia rinsecchita dei gruppi ristretti»*¹⁰ per *«pensare, studiare, avere idee chiare [...] perché ogni legislatore dev'essere guidato, sorretto, confortato dalla coscienza del suo popolo»*¹¹.

Una citazione forse sproporzionata, ma che, in questo contesto di confronto scientifico sulle povertà, vuole essere un invito alla vigilanza costante circa l'individuazione delle ragioni al fondo delle scelte legislative in materia tributaria, in particolare quando esse appaiono offuscate da un'asserita neutralità tecnica delle soluzioni prospettate, talvolta per sottrarsi al giudizio della politica.

Poiché è con la tecnica che si costruiscono istituti (i.e. la disciplina degli elementi del singolo tributo) che producono effetti diversificati (più o meno evidenti o comprensibili) e ogni scelta è frutto della politica già solo nella selezione delle modalità mediante le quali si persegue uno specifico obiettivo di entrata o di spesa¹². Ecco allora che, nel rispetto della discrezionalità del legislatore, sul limite di non manifesta irragionevolezza delle scelte operate vigila il sindacato della Corte costituzionale poiché è proprio la non arbitrarietà del concorso, eventualmente valutata all'esito di un bilanciamento di valori, a far sì che il dovere inderogabile di solidarietà non trasmodi in una prospettiva di mera soggezione al potere statale¹³.

¹⁰ Così G. ZAGREBELSKI nell'introduzione allo scritto di A.C. JEMOLO, *ult. op. cit.*, 11.

¹¹ A.C. JEMOLO, *op. cit.*, 62.

¹² È da salutare dunque con favore il monito della Corte costituzionale per cui *«alla mera esigenza di gettito, in particolare, il legislatore è tenuto a rispondere in modo trasparente, aumentando l'aliquota dell'imposta principale, non attraverso incoerenti manovre sulla deducibilità, che si risolvono in discriminatori, sommersi e rilevanti incrementi della base imponibile a danno solo di alcuni contribuenti»* (sentenza n. 262 del 2020; conforme sentenza n. 180 del 2025).

¹³ La sentenza n. 111 del 2024 chiarisce molto nettamente che la Corte costituzionale *«è chiamata comunque ad assicurare, nella valutazione del bilanciamento operato dal legislatore, quanto meno il rispetto di una soglia essenziale di non manifesta irragionevolezza, oltre la quale lo stesso dovere tributario finirebbe per smarrire la propria giustificazione in termini di solidarietà, risolvendosi invece nella prospettiva della mera soggezione al potere statale»*. In altri termini, il dovere per il dovere, senza alcuna giustificazione ragionevole, sarebbe un imperativo categorico espressione di puro potere autoritativo, così tradendo la *ratio* del tributo che emerge appunto dal perimetro delle norme costituzionali.

2. *Un cambio di passo: tributo quale strumento di appartenenza a una Comunità (dovere di solidarietà) tenuto conto delle ragioni di immunità (uguaglianza e ragionevolezza)*

Per metterci sulla strada sopra indicata occorre dunque partire dalla nostra Carta costituzionale che segna un cambio di passo rispetto al passato anche riguardo alla disciplina dei tributi o meglio alla disciplina della legittimità dei tributi.

Ed infatti le disposizioni della Costituzione in materia tributaria – «*volutamente sparse*» come precisato già da Ruini in sede di assemblea costituente – restituiscono un quadro che trasforma il tributo da strumento di soggezione e attributo della sovranità statale a strumento di appartenenza a una Comunità.

Una Comunità che – parafrasando i filosofi¹⁴ che hanno indugiato sulla ricerca di un'etimologia – è il contesto in cui il nesso caratterizzante è dato dal *munus*: un termine ambivalente che è al tempo stesso *dono* e *legge* . Un insieme ordinato di soggetti che si compone dell'altro da sé e che trova il suo limite regolatorio nell'*immunitas* ovvero sia nelle legittime ragioni di distinzione nella regolazione.

Concetti che, calati nella prospettiva tributaria, ci riportano a un doveroso concorso alle pubbliche spese che è essenza stessa di un patto solidale fondativo tra consociati, che trova il suo unico limite nella ragionevole distinzione tra tutti in funzione della capacità contributiva. Un patto senza sovrano, finalizzato al perseguimento di una visione fondativa (fatta di diritti, funzioni, istituzioni, ecc.) incentrata sulla persona, a prescindere da ritorni sinallagmatici e da gradazioni proporzionali. Una contribuzione informata al principio di progressività che la nostra Costituzione pone tra i doveri e che rientra perciò tra i doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale per il finanziamento dei diritti: perché i diritti su cui abbiamo costruito il nostro patto costano e costituiscono il programma costituzionale su cui abbiamo fondato questa Comunità.

Un dovere tributario che, in questa prospettiva, non è tanto l'effetto giuridico di una prestazione patrimoniale imposta per legge, quanto la manifestazione di un concorso alla spesa pubblica quale segno tangibile dell'appartenenza alla Comunità politica.

¹⁴ Il riferimento è in particolare a R. ESPOSITO, *Termini della politica. Comunità, immunità, biopolitica*, vol. I, Milano 2008, 9.

La stessa Corte costituzionale nella sua più recente giurisprudenza¹⁵ ha rivalutando questa prospettiva che ha portato al superamento del tributo come uno stato di soggezione del contribuente quale naturale esito di un rapporto di sovranità a favore di un tributo che è, invece, istituto giuridico per l'attuazione del concorso alle pubbliche spese nell'interesse generale da valutare alla luce dei principi costituzionali.

Un interesse fiscale che, dunque, non deriva dalla contrapposizione tra una situazione giuridica pretensiva del fisco e una passiva del contribuente, ma è al più l'interesse ordinamentale di tutti alla corretta esazione dei tributi dovuti da ciascuno¹⁶. Con la precisazione che "tutti" sono da intendere effettivamente tutti coloro che appartengono alla Comunità, poiché l'interesse ordinamentale concerne sia i consociati chiamati a concorrere alle pubbliche spese in ragione della propria capacità contributiva, sia i consociati che pur non avendo partecipato, legittimamente, al concorso (per ragioni distintive che abbiamo definito di *immunitas*) ben potranno giovare delle pubbliche spese finanziate attraverso i tributi.

¹⁵ *Ex plurimis*, sentenze nn. 288 del 2019; 140 del 2022; 111 del 2024. Il percorso della Corte è in verità da intendersi articolato nel tempo. Ed infatti, piuttosto di recente, superando del tutto un'iniziale prospettiva arroccata su tesi ancora radicate sulla contrapposizione degli interessi (fisco-contribuente) e sull'eccezionalità (quasi penale) del diritto tributario, la giurisprudenza ha restituito luce al principio di solidarietà che illumina il dovere di concorrere alle pubbliche spese. La Corte ha così chiarito che «nella Costituzione il dovere tributario, inteso come concorso alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva, è qualificabile come dovere inderogabile di solidarietà non solo perché il prelievo fiscale è essenziale – come ritenevano risalenti concezioni che lo esaurivano nel paradigma dei doveri di soggezione – alla vita dello Stato, ma soprattutto in quanto esso è preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi: sia quelli sociali – come, ad esempio, la tutela della salute, che peraltro deve essere assicurata gratuitamente agli indigenti (art. 32, primo comma, Cost.) – sia gran parte di quelli civili (si pensi alla spesa necessaria per l'amministrazione della giustizia, che è funzionale a garantire anche tali diritti). È infatti da tale legame, anche in forza della funzione redistributiva dell'imposizione fiscale e del nesso funzionale con l'art. 3, secondo comma, Cost., che discende la riconducibilità del dovere tributario al crisma dell'inderogabilità di cui all'art. 2 Cost., che rende, oltretutto, di immediata evidenza come il disattenderlo rechi pregiudizio non a risalenti paradigmi ma in particolare al suddetto sistema dei diritti». Per una trattazione sistematica di tale percorso giurisprudenziale si rinvia a A. FANTOZZI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia tributaria*, Relazione al Seminario, 6 e 7 giugno 2016, organizzato dalla Corte costituzionale in collaborazione con il CPGT, "Istanze costituzionali e sovranazionali nel diritto tributario", in *www.giustizia-tributaria.it*; A. FEDELE, *La definizione del tributo nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. trib.*, 1/2018, 1 ss.; F. GALLO, *Capacità contributiva, solidarietà e discriminazione qualitativa dei redditi*, in *Rass. Trib.*, n. 4/2023, 497 ss.; A. GIOVANNINI, *La capacità contributiva ai tempi straordinari della storia*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 28 settembre 2024.

¹⁶ Così A. FEDELE, *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Padova 2005, 22.

Ecco dunque che per il superamento delle disuguaglianze e della conseguente povertà è necessaria la convergenza tra un piano sostanziale della costruzione legislativa di sistema fiscale equo e un piano procedimentale dell'efficiente attuazione, oltre che poi una efficace politica di spesa.

In tale prospettiva si comprende allora, ad esempio, la denuncia della Corte costituzionale dell'attuale situazione di inefficienza della riscossione coattiva, in quanto incide negativamente su una fase essenziale della dinamica del prelievo delle entrate pubbliche. Tale inefficienza non solo si riflette di fatto sulla ragionevolezza e proporzionalità degli strumenti in concreto adottati dal legislatore nella sua discrezionalità, ma determina altresì una grave compromissione, in particolare, del dovere tributario. Ribadisce la Corte che, proprio perché il dovere tributario è «*preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi*»¹⁷, «*un'adeguata riscossione è essenziale non solo per la tutela dei diritti sociali, ma anche di gran parte di quelli civili, data l'ingente quantità di risorse necessaria al funzionamento degli apparati sia della tutela giurisdizionale sia della pubblica sicurezza, entrambi indispensabili per la garanzia di tali diritti. Da questo punto di vista, la descritta, grave inadeguatezza dei meccanismi legislativi della riscossione coattiva nel nostro Paese concorre a impedire "di fatto" alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.: la funzione della riscossione, infatti, è essenziale "condizione di vita per la comunità", al punto da esprimere un interesse "protetto dalla Costituzione (art. 53) sullo stesso piano di ogni diritto individuale"* (sentenza n. 45 del 1963)»¹⁸.

Un sistema tributario equo, ma inefficiente dal punto di vista dell'attuazione delle imposte effettivamente dovute, non solo non consente di perseguire il programma costituzionale di tutele, ma aggrava le disuguaglianze, determina ingiustizia distributiva e, in sostanza, si ripercuote sulle povertà acuendole.

2.1. Superando la concezione di tributo quale attributo della sovranità

Questa nozione costituzionale di tributo costituisce pertanto un punto di approdo di un lungo percorso intriso di storia e di rivendicazioni del tutto distante dalla risalente concezione di tributo quale attributo della sovranità.

¹⁷ Sentenza n. 288 del 2019.

¹⁸ Sentenza n. 120 del 2021.

Per rendere efficacemente la distanza tra queste divergenti concezioni si può risalire fino all'VIII secolo a.C., al verso 156 del IX Canto dell'Iliade quando Ulisse, ambasciatore di Agamennone, supplica Achille con ricchi doni tra cui la promessa di popoli *teleousi thèmistas*. Si tratta di un'espressione che letteralmente significa coloro che "adempongono la legge" (i.e. rispettano la sovranità) che, tuttavia, in linguaggio omerico viene pacificamente¹⁹ tradotto in coloro che "pagano i tributi". Siamo in un tempo in cui non c'è ancora la moneta e i tributi sono elargizioni in natura al sovrano al pari delle offerte alla divinità, cosicché compiere la legge del sovrano coincide con il pagamento dei tributi.

Un tributo che è parte del patrimonio singolo che accresce le casse del principe: segno di sottomissione per aspirare a una protezione per la stessa sopravvivenza.

Una concezione che, pur evoluta nel tempo, approda all'epoca feudale e giustifica il concorso di tutti coloro che non svolgono una funzione altra nella comunità (sacerdoti e nobili²⁰). Fino poi ad arrivare alla *Magna Charta* del 1215 e, cioè, alle rivendicazioni di un manipolo di baroni nei confronti del sovrano per limitare i diritti di tassazione della Corona rispetto ai loro beni (*no taxation without representation*), istanze – come è noto – subito tradite²¹ e poi ancora reiterate per secoli, con una *diurnitas* delle formule. Prima con il *Petition of Right* del 1628, che rimette nelle mani del Parlamento – ancora a ranghi molto ridotti – il comune consenso affinché i sudditi possano considerarsi obbligati a pagare alcuna tassa o onere simile, e, successivamente, con il *Bill of Right* del 1688, che sancisce l'illegalità di ogni esazione di denaro per la Corona senza il consenso del Parlamento. Si tratta essenzialmente della stessa prospettiva proprietaria che ritroviamo alla fine del Settecento nella dichiarazione dei diritti della Virginia e nella dichiarazione dei diritti in Francia dopo la

¹⁹ Si tratta di un'attestazione isolata in lingua omerica confermata in L. ROCCI, *Greco-italiano*, Roma 2010 e riscontrata in numerose altre traduzioni d'Autore; per tutti si rinvia a OMERO, *Iliade*, trad. E. Romagnoli, Bologna 1924, Canto IX, 154- 156 «Uomini in tutte opulenti di greggi e di bovi han dimora, che a lui, come ad un Nume, presenti offriranno, che sott lo scettro suo, larghezza daranno di pingui tributi».

²⁰ Una struttura sociale gerarchica, secondo una teorizzazione consolidatasi intorno all'XI secolo (Adalberone di Laon, *Carmen ad Robertum Regem*, 1027-1031), di suddivisione in tre gruppi complementari voluti da Dio per garantire l'ordine sociale: *oratores* e *bellatores* (sostanzialmente esentati dal pagamento dei tributi) e *laboratores*.

²¹ È celebre l'emblema di Andrea Alciato (*Emblemata*, Asburgo 1531: 148), «*Quod non capit Christus, rapit fiscus: Exprimit humentes quas iam madefecerat ante, Spongiolas nostri principis arcta manus. Prouehit ad summum fures quos deinde cohercet, Vertat ut in fiscum quae male parta suum*».

presa della Bastiglia, ancorché corredata dall'affermazione del principio di uguaglianza tra tutti gli stati, mediato dal principio di legalità.

Eppure il tributo – da corrispondere “nella proporzione dei loro averi”, recitava l'art. 25 dello Statuto albertino – restava comunque odioso: invasivo della sfera patrimoniale del singolo contrapposta all'interesse di uno Stato che, lentamente, iniziava ad approntare quello che sarebbe diventato il cosiddetto *welfare*. Gli italiani pagavano il tributo «*bestemmiando lo Stato*»²²: la progressiva frammentazione della disciplina dell'accertamento, della riscossione e del contenzioso per ogni singolo tributo e l'inadeguatezza degli Uffici amministrativi sul fronte dei controlli, rendevano il Fisco una *mala bestia* «*onde qualunque artificio, qualsiasi menzogna o finzione da parte del contribuente per evadere un contributo [era] considerato, anche dalle persone più oneste, come un mezzo correttissimo di legale e legittima difesa*»²³.

Il patto costituzionale doveva colmare questa distanza secondo «*una prospettiva in cui, dato appunto il legame tra doveri e diritti, le ragioni del fisco possono tendere a non risultare più estranee e contrapposte a quelle del contribuente*»²⁴.

Eppure ancora oggi, nonostante la *ratio* costituzionale del tributo sia emersa con evidenza dalla voce della dottrina e attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale, è facile constatare che la cultura di fondo del nostro Paese è per la maggioranza antifiscale e «*che per comune sentire le imposte sono sempre e comunque qualcosa di odioso. Il che richiede alternativamente ai governi di fare quelle che si chiamano le “paci” e le “tregue” fiscali o, purtroppo, anche di costruire tributi “deboli”, come la flat tax, non funzionali ai suddetti principi costituzionali*»²⁵. Se in buona parte

²² Per considerazioni al riguardo si rinvia alle acute pagine di L. ANTONINI, *La felicità pubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili*, Modena 2022, 43 ss. ove si riporta l'eloquente affermazione di P. GOBETTI (*Fallimento o Rivoluzione?*, in *La Rivoluzione liberale*, 30 luglio 1922) per cui «*il contribuente italiano paga le imposte bestemmiando lo Stato; non ha coscienza di esercitare, pagando, una vera e propria funzione sovrana. L'imposta gli è imposta*».

²³ Così in un articolo di fondo del *Secolo XIX*, 12 aprile 1927. *Il contribuente e il fisco*, riprodotto in *Dir. e prat. trib.*, 1927, 55.

²⁴ Così sentenza della Corte costituzionale n. 137 del 2025.

²⁵ F. GALLO, *Alcune generali considerazioni riguardo alla legge delega sulla riforma fiscale n. 111 del 2023*, in *Le riforme fiscali*, Atti del 72° Convegno nazionale UGCI di studi, Lecce, 8–9 giugno 2023, Roma 2025, 215; V. MASTROIACOVO, *Procedimenti accertativi e nuovo rapporto tra fisco e contribuente nella legge delega di riforma tributaria*, in *Rass. Trib.*, 2023, 479 ss.; C. DORIA, *La dimensione partecipativa del dovere tributario. Spunti ricostruttivi*, in *Rivista “Gruppo di Pisa”*, n. 2/2025, 63–78.

si tratta ancora delle evidenze dell'approccio liberista volto a opporsi a un tributo che sia un "mettere le mani nelle tasche degli italiani", la stessa Corte costituzionale ha osservato che perché i predetti diritti e doveri restino tra loro intimamente legati attraverso la funzione tributaria è necessario il rispetto di una duplice condizione: da un lato, l'istituzione di tributi ragionevoli in termini di capacità contributiva e, dall'altro, l'agire dell'amministrazione finanziaria secondo canoni di correttezza, poiché «[q]uando questi principi sono disattesi, anche in questo caso ci si allontana dalle ragioni di civiltà giuridica che fondano i doveri inderogabili di solidarietà e il contribuente si ritrova a subire nuovamente il peso di una condizione di soggezione»²⁶.

3. I lavori della Costituente: povertà e capacità contributiva tra minimo vitale e progressività

Dopo la grande rivoluzione si arriva dunque all'età dei diritti naturali e, per estensione, dei diritti umani – quella che Jeremy Bentham definiva *assurdità sui trampoli*²⁷ – e con essa le nuove Costituzioni; si costruisce il *welfare* ed entra in gioco pesantemente la considerazione della povertà, il Parlamento diviene a suffragio universale: è la (costosa) democrazia.

A cercare nei lavori della Costituente il tema della povertà e dei tributi emerge sotto due diversi profili: la nozione di minimo vitale e il riferimento alla progressività del sistema tributario.

La formula con cui viene licenziato l'art. 53 Cost. «*Tutti sono tenuti a*

²⁶ Sentenza n. 137 del 2025 ove precisamente la Corte costituzionale declina in questi termini le due condizioni: «[I]nnanzitutto, sul piano legislativo, occorre che "il sistema tributario rimanga saldamente ancorato al complesso dei principi e dei relativi bilanciamenti che la Costituzione prevede e consente, tra cui, appunto, il rispetto del principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.). Sicché quando il legislatore disattende tali condizioni, si allontana dalle altissime ragioni di civiltà giuridica che fondano il dovere tributario: in queste ipotesi si determina un'alterazione del rapporto tributario, con gravi conseguenze in termini di disorientamento non solo dello stesso sviluppo dell'ordinamento, ma anche del relativo contesto sociale" (ancora sentenza n. 288 del 2019). Sul piano esecutivo, è poi necessario che l'amministrazione finanziaria modelli il proprio atteggiamento secondo i canoni di correttezza e buona fede, come richiesto, del resto, dall'art. 10, comma 2, dello statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212 del 2000), che prefigura doveri di informazione a carico della stessa amministrazione finanziaria (artt. 5 e 6), il diritto al contraddittorio (art. 6-bis) e alla motivazione (art. 7) nonché la non utilizzabilità delle prove raccolte oltre i termini di legge (art. 7-quinquies)».

²⁷ J. BENTHAM, *Anarchical Fallacies*, in *The Works of Jeremy Bentham* (a cura di J. Bowring), Edinburgh & London 1843, vol. II, 523.

concorrere alle pubbliche spese in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema è informato a criteri di progressività» rende manifesto che, pur in mancanza di specifiche definizioni dei relativi concetti, i tributi e le povertà si collocano su fronti antitetici.

Del resto il lemma *povertà* deriva da *paupertas*: *pau* (poco) *papere* (generare), inteso dei terreni, degli animali, poi traslato sugli uomini e poi reso astratto. Povero è chi non ha (*recte* non ha capacità di produrre) e, quindi, soprattutto nella concezione classica di tassazione di reddito e patrimonio; chi non produce ricchezza è giusto che non contribuisca alle pubbliche spese e che, al contempo, fruisca dei beni e servizi finanziati con le pubbliche spese.

Il primo assunto che emerge dal dibattito dell'assemblea costituente è che se c'è povertà non c'è capacità contributiva. L'onorevole Scoca propone un emendamento che accenna *«espressamente alla necessità che a tutti i cittadini venga assicurata la disponibilità del reddito minimo necessario alla esistenza»*. Ed infatti, si argomenta, *«[n]on si può negare che il cittadino, prima di essere chiamato a corrispondere una quota parte della sua ricchezza allo Stato, per la soddisfazione dei bisogni pubblici, deve soddisfare i bisogni elementari di vita suoi propri e di coloro ai quali, per obbligo morale e giuridico, deve provvedere. Da ciò discende la necessità della esclusione dei redditi minimi dalla imposizione; minimi che lo Stato ha interesse a tenere sufficientemente elevati, per consentire il miglioramento delle condizioni di vita delle classi meno abbienti, che contribuisce al miglioramento morale e fisico delle stesse ed in definitiva anche all'aumento della loro capacità produttiva. Da ciò discende pure che debbono essere tenuti in opportuna considerazione i carichi di famiglia del contribuente. Sono questi aspetti caratteristici di quella capacità contributiva, che la formulazione concordata dell'articolo aggiuntivo pone a base dalla imposizione»*.

Nel concetto di minimo vitale proposto doveva dunque trovare tutela non solo un livello di ricchezza incompatibile con il concorso alle pubbliche spese, ma occorreva individuare tale livello al netto della deduzione dei cosiddetti carichi di famiglia del contribuente, in quanto considerati una misura strutturale, cioè limitativa del presupposto, e non già di agevolazione.

Al termine del dibattito assembleare si convenne però che sarebbe stato meglio mantenere la formula sul concetto generale che, già di per sé, implica, appunto, ogni riduzione strutturale per chi non ha capacità contributiva; e in tali condizioni senza dubbio si trova chi non ha il mi-

nimo indispensabile per vivere o sostenere spese necessarie alla sopravvivenza²⁸.

A ben vedere, a ciò non è seguita una disciplina positiva del minimo vitale, che ad oggi resta dunque da ricercare in via interpretativa nei singoli tributi in coerenza con il complesso della disciplina tributaria.

Ciò è stato interpretato nella giurisprudenza costituzionale come doverosità della considerazione strutturale nell'*an*, ma riconoscimento della discrezionalità legislativa nel *quomodo*. In particolare, la Corte costituzionale nel ritenere infondata una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'esenzione dall'imposta complementare dei soggetti che godano di un reddito minimo, collegata come essa è ad una razionale presunzione del difetto di una qualsiasi capacità contributiva, afferma che tale inferenza *«oltre che legittima, [...] è addirittura doverosa, perché il legislatore, se può discrezionalmente stabilire, in riferimento a complesse valutazioni economiche e sociali, quale sia la misura minima al di sopra della quale sorge la capacità contributiva, non può non esentare dall'imposizione quei soggetti che percepiscano redditi tanto modesti da essere appena sufficienti a soddisfare i bisogni elementari della vita: se così non disponesse, la legge finirebbe con l'imporre un obbligo di imposta anche là dove una capacità contributiva è inesistente. Va pure rilevato che tale esenzione costituisce attuazione del fondamentale principio di eguaglianza sostanziale, al quale lo Stato deve ispirarsi anche nell'uso dello strumento fiscale. La rimozione degli ostacoli che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini non solo esige che le spese pubbliche abbiano a gravare in misura progressivamente maggiore sui soggetti economicamente privilegiati, ma presuppone altresì che a nessuno l'imposizione tributaria tolga quei mezzi che appaiono indispensabili alle fondamentali esigenze dell'uomo»*²⁹.

Ancora nel dibattito della Costituente troviamo esplicitato un altro concetto che ha a che fare con la povertà che è quello di progressività, che attribuisce alla curva del prelievo un andamento più che proporzionale. È ancora il proponente Scoca, guidato da un sano realismo, a osservare che una Costituzione come la nostra, che *«si informa a principî*

²⁸ Di recente, con la sentenza n. 180 del 2025 la Corte costituzionale ha peraltro precisato che il riferimento al minimo vitale costituisce una grandezza concettualmente non riferibile alle imprese, e che, in ogni caso, nei lavori dell'Assemblea costituente inerenti al principio di capacità contributiva, è stato evocato (in particolare dall'onorevole Scoca) per escludere che l'imposizione fiscale potesse sottrarre alla *persona* il minimo necessario all'esistenza personale e familiare, ma senza riferimenti agli enti collettivi.

²⁹ Sentenza n. 97 del 1968.

di democrazia e di solidarietà sociale, debba dare la preferenza al principio della progressività», così superando il previgente principio di proporzionalità, di per sé evocativo del garantismo liberale e della teoria del beneficio secondo una concezione ancora commutativa del concorso.

E tuttavia, si tratta di una progressività che si è scelto di riferire al “sistema tributario” nel suo complesso e non al singolo tributo, con ciò limitando la possibilità che tale previsione divenisse veicolo di accesso a un sindacato di legittimità costituzionale sulle scelte del legislatore. Risulta infatti davvero arduo dimostrare, già in termini di rilevanza nel giudizio, una lesione del principio rapportato all'intero sistema, muovendo da un singolo frammento normativo dell'ordinamento.

Si deve pertanto constatare che né il minimo vitale (quale riferimento implicito), né la progressività (quale riferimento esplicito) costituiscono strumenti di tutela immediatamente attivabili per un controllo di legittimità di un tributo affinché si possa escludere che il concetto di capacità contributiva entri in collisione con quello di povertà³⁰ e tuttavia essi stessi concorrono a rafforzare il giudizio di ragionevolezza delle scelte legislative operate in funzione del concorso alle pubbliche spese .

3.1. I limiti alla discrezionalità legislativa nell'apprezzamento della capacità contributiva: misure strutturali e non strutturali

Ma, individuato un determinato presupposto d'imposta, cosa implica effettivamente la discrezionalità del legislatore in materia tributaria nella selezione degli elementi rilevanti per il concorso in ragione della capacità contributiva? In che modo tale selezione consente di personalizzare il tributo in ragione delle caratteristiche del contribuente e apprezzarne le situazioni differenziali? Vi sono elementi negativi oggettivamente significativi in senso assoluto in ragione della loro relazione con il presupposto

³⁰ Per completezza va peraltro chiarito, sotto un diverso profilo, che dagli albori dell'attività della Corte costituzionale fino alla più recente giurisprudenza tutti i tentativi di sollevare questioni di legittimità costituzionale di norme tributarie con riferimento all'art. 42 Cost., sono stati vani. Correttamente la Corte ha ribadito che, nel «*nostro ordinamento costituzionale [...] la previsione nell'art. 53 Cost. di un esplicito principio di capacità contributiva al quale rapportare la legittimità degli interventi impositivi (a differenza di altri ordinamenti come quello tedesco dove il Grundgesetz non contempla espressamente tale principio) preclude la possibilità di evocare, in qualche modo forzandone, dal punto di vista concettuale, l'area di applicazione, la garanzia costituzionale del diritto di proprietà*» (sentenza n. 111 del 2024, confermato da ultimo nella sentenza n. 180 del 2025).

o con determinati valori costituzionali? Questi sono alcuni dei principali interrogativi al fondo della costruzione di un sistema tributario equo.

Non potendo tuttavia in questa sede trattare una tale complessità di argomenti, per esemplificarne lo spessore, ci limitiamo a richiamare un'ormai risalente sentenza della Corte costituzionale³¹ sulla detraibilità delle spese mediche dal reddito imponibile. In tale occasione la giurisprudenza affermò che secondo la Costituzione una tale detrazione non è necessariamente generale ed illimitata, ma va concretata e commisurata dal legislatore ordinario *«secondo un criterio che concili le esigenze finanziarie dello Stato con quelle del cittadino chiamato a contribuire ai bisogni della vita collettiva, non meno pressanti di quelli della vita individuale»* cosicché *«il punto di incontro e di temperamento di tali esigenze varia a secondo dell'evoluzione economica, finanziaria e sociale del Paese e, come si è detto, spetta al legislatore ordinario di determinarlo, tenendo conto di tutti i dati del problema»*. Tale precedente ci interroga profondamente nella prospettiva di superamento delle disuguaglianze e di giustizia distributiva perché attribuisce ampi margini di manovrabilità delle scelte al legislatore tributario e conferma come l'unico limite effettivamente azionabile in un sindacato di legittimità sia quello della ragionevolezza, anche in bilanciamento tra distinti valori tutelati a livello costituzionale.

Ciò risulta oggi ancora più evidente se solo si considera che all'immutata formula dell'art. 53 Cost. si affiancano altre norme costituzionali – come l'art. 9, con l'esplicito richiamo alle generazioni future, gli artt. 81, 117, 118 e 119 – che, invece, sono state nel tempo modificate in una prospettiva che impegna il legislatore a tenere conto più complessivamente dei valori oggetto di protezione nell'ambito della nostra Costituzione, legando in modo ancora più radicale le ragioni del reperimento delle entrate alle necessità (anche prospettiche) della spesa pubblica. Tutto ciò dovrebbe rendere ancora più immediatamente apprezzabile la responsabilità nell'attuazione del patto costituzionale che lega inscindibilmente tutti gli appartenenti alla comunità politica e la funzione essenziale del tributo (quale concorso alle pubbliche spese).

Proprio nell'ottica di un rigoroso vaglio di ragionevolezza delle scelte non convince pienamente – ad esempio – il recente riordino³² della disciplina delle detrazioni dall'imposta sul reddito che per la prima volta ha fissato un limite massimo alla detraibilità degli oneri personali, che

³¹ Sentenza n. 134 del 1982.

³² Art. 16-ter del Tuir, introdotto dall'art. 1, comma 10 della legge 30 dicembre 2024, n. 207, introdotto il limite per i titolari di reddito complessivo superiore a 75.000 euro.

si va ad aggiungere ad altre di carattere quantitativo già vigenti nell'ordinamento determinando una sorta di penalizzazione fiscale a seconda della presenza o meno e del numero di figli nel nucleo familiare, senza prevedere deroghe in ragione di condizioni particolari o di impossibilità. Si tratta di una prospettiva nuova che oltre a rischiare di amplificare disuguaglianze, mette parzialmente in crisi la distinzione tra misure agevolative cosiddette strutturali o non strutturali che la Corte costituzionale ha di recente tentato di sistematizzare³³. Tale riforma, peraltro, va debitamente combinata con la disciplina del cosiddetto assegno unico familiare che agisce sul piano distinto della sovvenzione (al pari dei vari *bonus* mamme, covid-19, elettrodomestici, di ristrutturazione edilizia, ecc.) che non è tecnicamente un ambito tributario³⁴ e che manifesta appunto una scelta

³³ Con la sentenza n. 120 del 2020 la Corte ha precisato che «*i sistemi fiscali, condizionati dall'alto tasso di dinamismo delle politiche finanziarie, difficilmente tendono a svilupparsi come costruzioni concettualmente ordinate, dando invece vita a figure spesso caratterizzate da eterogeneità in termini definitivi e da una notevole approssimazione del linguaggio normativo. Tuttavia, è comunque possibile e opportuno, sul piano della giustificazione costituzionale, operare una distinzione – di massima, poiché le interconnessioni rimangono sempre possibili – tra i diversi istituti agevolativi. In alcuni casi è, infatti, comunque ravvisabile la prevalenza di un carattere strutturale, dal momento che la sottrazione all'imposizione (o la sua riduzione) è resa necessaria dall'applicazione coerente e sistematica del presupposto del tributo (ad esempio per evitare doppie imposizioni) o dalla ricognizione dei soggetti passivi oppure dal rilievo di una minore o assente capacità contributiva (che il legislatore può riscontrare in relazione ad alcune circostanze di fatto o alla particolare fisionomia del tributo). In siffatte ipotesi, si è in presenza di agevolazioni previste per finalità intrinseche al prelievo. In altri istituti, invece, la natura di agevolazione è propriamente riscontrabile, perché, a differenza di quelli appena descritti, essi presuppongono l'esistenza di una capacità contributiva coerente con la struttura del tributo, ma, in deroga (già, in tal senso, sentenza n. 159 del 1985) al dictum de omni di cui all'art. 53, primo comma, Cost., prevedono, per motivi extrafiscali, forme di esenzione, di tassazione sostitutiva più favorevole o altre misure comunque dirette a rendere meno gravoso o non incidente il carico tributario in relazione a determinate fattispecie. All'interno di questa categoria di agevolazioni è poi possibile distinguere tra quelle in cui la finalità extrafiscale perseguita dal legislatore appare riconducibile all'attuazione di altri principi costituzionali (quali, a titolo esemplificativo, la tutela della famiglia, del diritto alla salute o lo sviluppo della previdenza) e quelle per le quali, invece, questa prospettiva teleologica non è individuabile. Al riguardo va precisato che il difetto di tale prospettiva non rende queste ultime agevolazioni di per sé in contrasto con la Costituzione, salvo quando la finalità extrafiscale non sia in alcun modo riconducibile a motivi attinenti al bene comune e assuma piuttosto il tratto di un mero privilegio. Rimane fermo, in ogni caso, che il suddetto difetto, nell'ambito del sindacato sulla violazione del principio di eguaglianza tributaria, implica uno scrutinio particolarmente rigoroso sulla sussistenza di una eadem ratio che ne giustifichi l'estensione in riferimento alle fattispecie ritenute escluse».*

³⁴ La questione ha effetti concreti nell'ambito dell'ordinamento giuridico. Si segnala che di recente, con la sentenza n. 124 del 2025 la Corte costituzionale ha dichiarato

politica radicalmente differente per rendere effettivi i diritti al fondo del patto costituzionale.

4. *La funzione di redistribuzione della ricchezza tra politica di entrata e decisioni di spesa*

Da questo punto di vista viene in rilievo il tema di quale sia (se vi sia) una spesa costituzionalmente necessaria. Relativamente alle misure di spesa e a quelle misure con incidenza negativa sul bilancio dello Stato (alle quali sono riconducibili le agevolazioni fiscali e in generale le cosiddette *tax expenditures*) la Corte ha affermato che «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»³⁵.

Tuttavia è evidente che l'istituzione dei tributi per l'acquisizione delle entrate e la destinazione delle stesse alla spesa pubblica restano due aspetti distinti rimessi autonomamente alle scelte discrezionali del legislatore. Ciò comporta che solo in minima parte può risultare effettivo che i tributi siano strumenti per la redistribuzione della ricchezza, pur essendo invece vero si tratta di strumenti per perseguire l'uguaglianza tra i consociati e la giustizia distributiva del riparto tra essi del peso delle pubbliche spese. In altri termini il tributo *giusto*, che effettivamente voglia incidere nella società come strumento di redistribuzione della ricchezza, costituisce strumento di equa redistribuzione del peso della spesa pubblica appunto mediante le decisioni legislative relative alla disciplina del concorso³⁶.

l'illegittimità di una norma (relativa all'erogazione di un bonus palestre per il periodo di sospensione di attività causa covid-19) nella parte in cui prevede che le controversie relative all'atto di recupero del contributo a fondo perduto, previsto dal comma 1 del citato art. 1, sono devolute alla giurisdizione tributaria, ciò nel presupposto che la disciplina censurata non avesse natura tributaria e che dunque non potesse rientrare nell'ambito della competenza esclusiva del giudice tributario.

³⁵ Sentenza n. 275 del 2016.

³⁶ Per esemplificare in modo discorsivo e ironico la varietà delle scelte legislative nell'individuazione dei criteri di riparto della pubblica spesa ci affidiamo alla citazione di un brano di A. FRANCE, *L'île des pingouins*, Paris 1908, ora *L'isola dei Pinguini*, trad. C. Verga, rev. M. Bellini, Milano 2012, 61. Nel romanzo l'Autore (A. France, *op. cit.*, 61) narra la prima assemblea degli stati di Pinguinia, radunati per stabilire i tributi che il popolo dovrà pagare per sopperire alle pubbliche spese e al mantenimento della Chiesa, e descrive Morio, il più ricco fra quelle bestie, che, rispondendo al venerabile Mael, che aveva proposto una tassazione proporzionata alla ricchezza di ciascuno, così arringa la folla di pinguini: «*Ritengo giusto che ciascuno contribuisca alle spese pubbliche e al mantenimento della Chiesa. [...] Bisogna dunque considerare innanzitutto l'interesse pubblico e fare quello*

Senza entrare nel tecnico, basta qui ricordare che la quasi totalità³⁷ delle imposte – cioè i tributi per eccellenza – sono di per sé acasuali e confluiscono nelle casse dello Stato senza destinazioni specifiche di spesa³⁸. Ciò giustifica l'inammissibilità di un'obiezione fiscale per ragioni di spesa e rende evidente la dissociazione tra la disciplina tributaria e le decisioni della politica nell'allocazione nei distinti capitoli di spesa pubblica per l'attuazione dei diritti e l'eliminazione delle disuguaglianze al fondo delle ragioni delle povertà.

che esso richiede. E ciò che esso richiede, padre, ciò che esso esige è di non chiedere molto a coloro che posseggono molto, altrimenti i ricchi sarebbero meno ricchi e i poveri più poveri. I poveri vivono dei beni dei ricchi e per questo tali beni sono sacri. [...] I segni dell'opulenza sono ingannatori. Di certo c'è soltanto quello che tutti mangiano e bevono: le imposte siano quindi proporzionate a quanto ognuno consuma. Sarà cosa saggia e giusta.». Tra gli applausi degli anziani il monaco Bulloch chiede che questo discorso venga inciso su tavole di bronzo perché degno di passare alla storia «tra millecinquecento anni i migliori Pinguini non parleranno diversamente». Il capitolo si chiude con ancor più triste ironia. Il narratore osserva che «benché i bambini morissero in grande quantità e le carestie e le pestilenze giungessero con perfetta regolarità a spopolare interi villaggi, tuttavia nuovi pinguini, sempre più numerosi, contribuivano con la loro miseria privata alla prosperità pubblica». Questa opera satirica, messa all'indice dalla Chiesa nel 1920, fu citata – specificamente quanto al discorso del pinguino Morio – nel 1922 da Cabiati (economista liberale) per stigmatizzare il discorso tenuto in Parlamento dell'allora Ministro delle finanze de Stefani per ottenere dalle Camere – per la prima volta – la delega al Governo ai pieni poteri del re (legge 3 dicembre 1922, n. 1601), giustificando tale esigenza «per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione», poi sostanzialmente rimasta inattuata. Ancora oggi è dato constatare – soprattutto in occasione delle manovre finanziarie di fine anno – che provoca più effetti in termini di entrata l'aumento di una imposta fissa, nell'ambito delle imposte indirette (sui consumi o sulla produzione, come le accise) o una patrimoniale occulta regressiva (come l'imposta di bollo sui conti correnti bancari), che un'articolata e ponderata riforma delle imposte dirette.

³⁷ Rare sono le imposte cosiddette di scopo con destinazioni specifiche (ad esempio per il recupero dei beni culturali o alla ricostituzione del paesaggio all'esito dello sfruttamento del suolo, ecc.) e spesso i limiti strutturali sono imposti anche dalla disciplina unionale.

³⁸ Sotto un diverso profilo è opportuno in questa sede ricordare i tentativi della politica di introdurre meccanismi innovativi di natura tributaria quale, ad esempio, la cosiddetta *de-tax* prospettata da Tremonti (*Pour une anti-taxe Tobin*, in *Le Monde*, 11 settembre 2001, poi presentata in Parlamento nel 2008 e mai attuata) ovvero sia un prelievo fiscale finalizzato a creare un fondo di bilancio specificamente dedicato allo sviluppo e alla coesione economica africana (un punto percentuale sull'iva al 22% per acquisti in esercizi convenzionati con Onlus *et similia*, da erogare direttamente agli enti). Ad oggi, tra gli strumenti fiscali volontari non coattivi di sostegno allo sviluppo si possono ricordare le destinazioni su opzione in dichiarazione dell'8 per mille e del 5 per mille che, seppure forme indirette, concorrono comunque nel superamento delle povertà.

4.1. *Le urgenze attuali per attenuare le disuguaglianze che aggravano le povertà in ambito nazionale*

Secondo le stime elaborate dall'Istat e dalla Banca d'Italia alla fine del 2023 la ricchezza netta delle famiglie italiane era pari a 8,2 volte il reddito disponibile, aumentata rispetto al 2022 del 4,5% a prezzi correnti, collocandosi così sui livelli più elevati dal 2005. Non si tratta di indicatori positivi: misurata in rapporto alla popolazione la ricchezza netta delle famiglie italiane è decisamente inferiore a quella di molti altri Paesi e mostra una crescente concentrazione nelle mani di pochi. I dati in termini patrimoniali sono sconcertanti: il top 10% della popolazione italiana possiede oltre 6 volte la ricchezza della metà più povera. A due anni dall'inizio della pandemia da covid-19 il numero dei miliardari italiani nella *Lista Forbes* era aumentato da 36 a 49; al 7 marzo 2025 i miliardari italiani sono 74: il che colloca il nostro Paese al 7° posto nel mondo per un totale di patrimoni di 339 mld di dollari, con un incremento di 37 mld rispetto a un anno fa (+12%).

È evidente che dai tempi di crisi (pandemia, guerra, effetti collaterali a livello energetico e evoluzione tecnologica) alcuni soggetti hanno ricavato grandi profitti. Le famiglie in povertà assoluta sono passate da 1,6 mln nel 2019 a 2,2 mln nel 2023 (8,4% sul totale delle famiglie residenti) e quasi 5,7 milioni di individui (9,7% sul totale degli individui residenti).

Gli economisti ci dicono che questi elementi non sono solo i tratti di una fotografia della recente situazione emergenziale, che conduce a una crescita della ricchezza spiccatamente non inclusiva i cui benefici non si ripercuotono in modo uniforme sulla popolazione, ma sono dati che si inseriscono in un *trend* con origini risalenti. Un *trend* già analizzato dalla Commissione europea in occasione del pilastro europeo dei diritti sociali che ha affrontato in modo esplicito il tema delle disuguaglianze declinate sia come disparità dei risultati (reddito e ricchezza), che disparità di opportunità. In quella sede tra le leve strategiche per il superamento della sfida delle disuguaglianze la Commissione suggeriva a tutti i Paesi l'introduzione di «imposte ben concepite al fine di tassare il capitale (intendendo a tal fine sia le imposte sui beni immobili che quelle di successione) per garantire pari opportunità e una distribuzione più equa della ricchezza, tenendo in debito conto gli aspetti legati all'efficienza».

Tematiche in agenda ormai da diversi decenni sulle quali, a livello internazionale, economisti, storici e giuristi si sono confrontati superando i temi classici dell'utilitarismo e approdando alla teoria dei beni primari

di J. Rawls³⁹, delle capacitazioni di A. Sen⁴⁰, per superare il piano dell'uguaglianza di opportunità attraverso una riduzione della disuguaglianza degli esiti – secondo la prospettiva di A.B. Atkinson⁴¹ – con strumenti di pre-redistribuzione a monte e non già di mera distribuzione a valle. Se, infatti, la disuguaglianza è un fatto inscindibilmente connesso alle situazioni di partenza, l'uguaglianza di opportunità e l'uguaglianza di esiti costituiscono obiettivi artificiali, che il legislatore, una volta apprezzata un'ingiusta differenziazione, sceglie di perseguire.

In questa dinamica, il diritto tributario può assumere un ruolo privilegiato in ragione della precipua funzione di attuare, appunto attraverso l'istituzione dei tributi, un'equa distribuzione delle pubbliche spese tra i consociati. A ciò deve poi però seguire una politica di spesa adeguata e conseguenziale.

Ciò, come sopra già evidenziato, secondo una concezione della capacità contributiva per cui nelle situazioni economiche di vantaggio comparativo possa risiedere un ragionevole indice di contribuzione, idoneo a giustificare il riparto delle pubbliche spese (artt. 3 e 53 Cost.). Riparto che è attuazione di un dovere inderogabile di solidarietà sociale (art. 2 Cost.), che consente l'acquisizione di entrate affinché i diritti tutelati in Costituzione possano divenire effettivi, così potendo anche determinare la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale.

Il diritto sarà, ormai a breve, chiamato a scelte epocali, che potrebbero addirittura condurre a un ripensamento dell'attuale sistema di solidarietà economica e sociale costituzionalmente garantito, posto che il futuro ci

³⁹ Come è noto, la teoria dei beni primari di John Rawls (J. RAWLS, *Giustizia come equità. Una riformulazione*, cura di E. Kelly, ed. it. a cura di S. Veca, trad. di G. Rigamonti, Milano 2002) identifica quegli beni sociali fondamentali che tutte le persone razionali desiderano per realizzare la propria concezione di vita buona e perseguire i propri fini, indipendentemente dalle specifiche aspirazioni. Nella "posizione originaria" e dietro il "velo d'ignoranza", gli individui scelgono principi di giustizia che garantiscono l'accesso a questi beni, quali i diritti, le libertà, le opportunità, il reddito, la ricchezza e le basi sociali del rispetto di sé, per assicurare un buon futuro anche nelle peggiori circostanze, secondo il principio del *maximin*.

⁴⁰ La teoria delle capacitazioni (o "capability approach") di Amartya Sen (A. SEN, *Lo sviluppo è libertà: perché non c'è crescita senza democrazia*, trad. di G. Rigamonti, Milano 2001), è un approccio allo sviluppo e al benessere che si concentra sulla libertà individuale di fare e essere ciò che si valorizza, analizzando le capacità (le opportunità effettive) che una persona possiede per raggiungere i propri fini, piuttosto che sui beni o sul reddito. Questa teoria critica il PIL come unico indicatore di sviluppo, proponendo che lo scopo dell'azione politica debba essere l'espansione delle libertà e delle opportunità reali per ogni individuo.

⁴¹ A.B. ATKINSON, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Milano 2015, 172-176.

riserva una scarsità ormai certa di risorse prime che finora abbiamo dato per scontate. A ciò si aggiunge l'impatto pervasivo dell'intelligenza artificiale che ci mette di fronte a una tale accelerazione dell'evoluzione tecnologica da determinare, negli ambiti più disparati, cambiamenti strutturali nelle modalità di produzione del valore e a una drastica riduzione/sostituzione della forza lavoro con ripercussioni, in prospettiva, anche in ambito previdenziale in un tempo già di per sé di inverno demografico dei Paesi occidentali. Sullo sfondo il moltiplicarsi di guerre in un mondo diviso, in cui la politica fiscale degli Stati economicamente "forti" sta diventando uno strumento di minaccia e/o contrattazione a livello internazionale, con quanto potrà conseguire in termini di nuovi equilibri politici, di importazioni, di esportazioni, dazi e nuovi "accordi" commerciali.

Ciò considerato, i rischi di discriminazione evocati a più voci in conseguenza della denunciata crisi della personalità e dell'effettività della tassazione sul reddito, sia su base nazionale che internazionale, sono ben poca cosa rispetto a quanto potrà prospettarci un domani dominato da una gestione *iper* tecnologica (automatizzata soprattutto in ambito tributario) finalizzata essenzialmente all'ottimizzazione dei costi dell'azione amministrativa e alla riduzione del contenzioso, quale anticamera della *morte del diritto*⁴² negli Stati della *Rule of law*, con possibili pregiudizi per la tutela effettiva dei diritti.

La constatazione di tale crescenti disuguaglianze avrebbe forse dovuto

⁴² W. LUCY, *The Death of Law: Another Obituary*, in *Cambridge Law Journal*, 2022, 81, 109-138; ora tradotto da J. Volpi, (W. Lucy), *La morte del diritto. Ancora un necrologio*, in *L'Europa del diritto*, 23, Collana dei Seminari del Dottorato di ricerca in Ordine giuridico ed economico europeo, Università degli Studi "Magna Grecia" di Catanzaro, Napoli 2023, 7 e ss. È opportuno precisare che il tema della *morte del diritto* consegue all'adesione al modello teorico del cosiddetto *technological management* di R. Brownsword (R. BROWNSWORD, *In the year 2061: from law to technological management*, in *Law, Innovation and Technology*, 2015, 7 (1), 1-51, per cui «it suffices to conceive of technological management as the use of a technological fix (applied to the design of products or places) so that it is not possible do some act x which, in the absence of this strategy, might be subject only to rule regulation»); si tratta cioè di considerazioni alle quali il Lucy giunge dopo che, l'anno precedente, commentando Brownsword aveva pubblicato uno scritto su una futuribile Facoltà di diritto del 2061 (cioè a cento anni dalla pubblicazione dell'opera fondamentale di H. Hart, *The Concept of Law*, 1961) in quelle giurisdizioni che avessero adottato un *technological management* come risposta ai problemi di *governance* della società (W. LUCY, "Law School 2061", in *The Modern Law Review*, 2021, 84, 1-15).

Per considerazioni di questa teoria applicata al diritto tributario, all'esito dell'implementazione tecnologica attualmente già in corso, sia consentito il rinvio a V. MASTROIACOVO, *Testi unici, codice tributario e technological management: prospettive di un sistema strutturalmente intricato*, in *Rass. trib.*, 2024, 535.

ragionevolmente tradursi nella scelta di ripensare radicalmente un'imposizione tipo patrimoniale, in opportuno coordinamento con una riforma delle imposte sul reddito e in modo più trasparente rispetto a forme di tassazione patrimoniale più o meno occulte oggi surrettiziamente presenti nell'ordinamento. Tuttavia i tempi politici non sembrano ancora maturi.

Preso atto di questa situazione, una valida alternativa poteva essere, ad esempio, quella di strutturare in modo nuovo un'imposizione sulle successioni e donazioni: non tanto (o non solo) ai fini di un maggiore gettito in funzione di redistribuzione intergenerazionale della ricchezza, ma anche per introdurre dinamiche innovative idonee a movimentare lo *stiky ground* dell'ascensore sociale in Italia. Tuttavia il legislatore ha ritenuto di non inserire modifiche sostanziali di tale tributo tra i principi di legge delega per la riforma del sistema tributario (legge n. 111 del 2023). Ha privilegiato, piuttosto, un intervento di manutenzione ordinante (mediante l'adozione di testi unici e l'auspicio di una finale codificazione unitaria) con effetti riformatori essenzialmente per gli aspetti relativi a pacificazioni fiscali sia in ambito procedimentale che processuale, predeterminazioni forfettizzate degli imponibili (con effetti discriminanti rispetto all'imposizione ordinaria), frammentazione dei regimi di imposizione in ragione di fasce reddituali, con un particolare riguardo alla classe media anche attraverso l'introduzione graduale della cosiddetta *flat tax* che comporta un appiattimento della curva del prelievo dell'imposta sul reddito e la conseguente attenuazione della progressività di sistema.

Non è qui opportuno spingerci oltre in considerazioni di dettaglio e, tuttavia, questa sintetica carrellata di priorità di interventi fiscali sembra un efficace esempio di come la tecnica possa essere servente alle scelte della politica. Certo è che la discrezionalità delle scelte del legislatore resta soggetta al vaglio del giudice della Corte costituzionale; eppure la progressiva differenziazione tra consociati dei regimi fiscali (definito dalla dottrina⁴³ un fisco *à la carte*) rischia di rendere più arduo l'accesso alla tutela, stante la necessità di un giudizio incidentale che attesti la rilevanza e i motivi della non manifesta irragionevolezza. In un sistema di frammentazione di regimi potenzialmente forieri di disuguaglianze, la tutela del giudizio costituzionale potrà passare solo attraverso la dimostrazione di una identità di situazioni, più difficile un sindacato puro di irragionevolezza o di lesione diretta di specifici valori costituzionali.

⁴³ A. GIOVANNINI, *L'onere impositivo "à la carte" e il concordato preventivo biennale*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 24 ottobre 2023.

Alessandra Mattoscio

LE POLITICHE ABITATIVE:
STRUMENTI DI INCLUSIONE SOCIALE
E CONTRASTO ALLE POVERTÀ

SOMMARIO: 1. Le povertà, una nozione plurale. – 2. La povertà abitativa. – 3. Chi è povero? Strumenti e destinatari dei servizi abitativi. – 4. Dalle politiche per la casa alle politiche per l'abitare. – 5. Programmare e pianificare le politiche per l'abitare. – 6. Il tessuto organizzativo e le forme di gestione dei servizi abitativi. – 7. Cambi di destinazione (d'uso).

1. *Le povertà, una nozione plurale*

Povertà è una nozione plurale, composta e multidimensionale. Sul piano del significante, la parola è la composizione dei termini latini *paucus* e *parere*¹. Sul piano del significato, acquista una definizione “quasi negativa”: *produrre poco*. *Paucus* in questo contesto non è solo un avverbio di quantità, ma anche e soprattutto un avverbio di modo. Il lemma povertà indica così da un lato, una situazione nella quale il livello delle risorse, prodotte o procacciate, è scarso, e, dall'altro, la situazione in cui si produce poco, e si vive in condizione di scarsità e inadeguatezza. La multidimensionalità emerge in rapporto ai diversi criteri di misura², quantitativi e qualitativi, che vengono adottati per l'analisi del fenomeno. Tale poliedricità non è però insita solo nei diversi criteri di misura, ma anche, e più propriamente, nelle molteplici sfere dimensionali che la contemplano.

Tra queste ultime, nelle pagine che seguono sarà illustrata quella abitativa. Lo spazio della casa rappresenta infatti il nucleo minimo e irridu-

¹ *Povertà* (voce), in *Lessico universale italiano*, Vol. XVII, 1977, 509; *Povero* (voce), in *Lessico universale italiano*, Vol. XVII, 1977, 507.

² P.L. SCANDIZZO, V. ATELLA, *Povertà* (voce), in *Enciclopedia Italiana Treccani*, V *Appendice*, 1979-1992, 1994, 226 ss.

cibile nel quale ciascun individuo esplica il proprio io, nonché il primo luogo nel quale si relaziona con gli altri, con il nucleo familiare, inteso in senso ampio, come semplice gruppo composto da almeno due persone conviventi. La dimensione abitativa rappresenta, pertanto, una delle dimensioni in cui può rilevarsi la povertà. Le politiche abitative, viceversa, uno strumento di contrasto alle povertà, nonché di sviluppo e inclusione sociale.

Da questo assunto di partenza, si deve osservare in primo luogo che la povertà è una condizione che interessa il giurista, perché raffigura quella condizione che rende impossibile l'esercizio dei diritti e il godimento delle utilità. La povertà è un ostacolo e parlare di contrasto alla o alle povertà significa individuare strumenti strategici per oltrepassarlo.

Questo perché il contrasto non è rivolto tanto alla povertà in sé, quanto alle conseguenze della povertà e, quindi, ai riflessi che essa produce in tema di disuguaglianza rispetto al godimento dei diritti, all'espressione e libera manifestazione del pensiero, alla libertà e dignità dell'individuo.

Emerge così una stretta connessione tra due nozioni, quella di povertà, da un lato, e quella di disuguaglianza, dall'altro. La povertà è in una relazione di *species* a *genus* rispetto alla disuguaglianza, in particolare alla disuguaglianza sociale, di cui rappresenta una forma estrema³. Povertà e disuguaglianza sono nozioni plurali, nel senso che si determinano e si declinano in più prospettive, anche in una dimensione diacronica. Se è vero che «il problema della povertà è vecchio quanto l'uomo civile»⁴, è vero anche che lo sono le disuguaglianze, a prescindere dalla contrapposizione classica tra chi le interpreta come premessa, tipica e intricata nelle dinamiche di funzionamento dell'economia capitalista, e chi come conseguenza, evitabile e disfunzionale dei meccanismi sociali⁵.

³ G. SARPELLON, *Povertà* (voce), in *Enciclopedia Italiana Treccani*, V Appendice, 1979-1992, 1994, 229 ss.

⁴ *Pauperismo* (voce), in *Enciclopedia Italiana Treccani*, XXVI, 1935, 536. Interessante è anche la distinzione tra povertà e pauperismo: «mentre infatti la povertà, come contrapposto della ricchezza, come fenomeno prevalentemente subiettivo di squilibrio fra mezzi e bisogni, o come fenomeno individuale d'indigenza totale di ammalati, di vecchi, di bimbi abbandonati, rientra, in un certo senso, nella fisiologia della società umana e, se non può essere eliminata, trova il suo correttivo nell'opera di assistenza pubblica e privata, il pauperismo, invece, come fenomeno collettivo, il quale colpisce larghi strati della popolazione atta al lavoro, mettendola nell'impossibilità di procurarsi l'indispensabile, è un caso di patologia sociale, e come tale esso interessa da un lato tutti gli apostoli delle riforme o della rivoluzione, e dall'altro, per una necessità elementare di conservazione, lo stato e i suoi organi», in *Ibidem*.

⁵ D. BENASSI, G. CAVALCA, *Le diseguaglianze sociali*, cit., 19-20.

Osserviamo allora che la povertà è una questione di giustizia, di eguaglianza e di libertà, un concetto che si declina al plurale, e non al singolare, una nozione poliedrica, che si scompone in una molteplicità di dimensioni, in cui ognuna è causa ed effetto dell'altra. Si parla così di una povertà economica, che genera a sua volta povertà abitativa, sociale, infrastrutturale, nonché educativa. In questa pluralità, le politiche abitative rappresentano un interessante punto di analisi, perché l'accesso e la fruizione di un alloggio è un servizio che a sua volta abilita una pluralità di servizi a esso strettamente connessi, servizi correlati all'esercizio di diritti civili, politici e sociali. Dal diritto alla salute al diritto di voto, dal diritto al lavoro alla libertà e inviolabilità del domicilio. Si osserva, pertanto, che per l'accesso ai servizi di assistenza sanitaria, nei termini dell'assistenza medica di base, l'accesso ai servizi di assistenza sociale, l'esercizio del diritto di voto o l'iscrizione alle liste predisposte dai centri per l'impiego, necessaria è la residenza anagrafica stabile, la quale corrisponde al luogo di dimora abituale.

Il concetto plurale della povertà è poi strettamente connesso contemporaneamente ai temi della crisi e del benessere. Da un lato, i ripetuti periodi di crisi determinano un incremento delle condizioni di povertà, dall'altro, la povertà di regola è direttamente proporzionale al benessere, cresce con l'aumentare di quest'ultimo, perché nel benessere si moltiplicano i bisogni. È così che l'insoddisfazione del bisogno determina povertà, e quest'ultima non può che emergere come frammentata se determinata dall'affastellarsi di bisogni molteplici.

Inoltre, la povertà ha un duplice rilievo giuridico: «in senso assoluto, come condizione di disagio da eliminare, come problema da risolvere; e in senso relazionale, come rapporto tra la condizione dei più poveri e quella dei più ricchi, come condizione di disuguaglianza da attenuare o compensare»⁶.

«Storicamente la questione della povertà come oggetto di amministrazione pubblica viene in rilievo per due aspetti, da un lato come problema di ordine pubblico, e dall'altro come problema di assistenza. I due aspetti si compenetrano e si condizionano, perché la politica dell'assi-

⁶ B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2012. Sulla povertà relazione o relativa: «La povertà relativa, invece, è da intendersi come una misura di disuguaglianza: indica famiglie con consumi inferiori alla media, pur non mancando dei beni essenziali», in F. DE LAUSO, *Povertà in Italia: non solo mancanza di beni, ma perdita di futuro*, in *Fondazioni*, settembre 2025, 11.

stenza diviene strumento di prevenzione del problema dell'ordine e della sicurezza, nel concetto antico del povero, del miserabile come pericoloso per la società»⁷.

La lotta o il contrasto alla povertà assume due direzioni, da un lato quella della prevenzione, dall'altro quella della cura⁸, e in entrambe le direzioni rappresenta l'oggetto di politiche pubbliche, che «si muovono in un quadro giuridico costituzionale, che le rende nel vigente sistema positivo, doverose e ineludibili»⁹.

2. La povertà abitativa

Nello spettro ampio e indefinito delle povertà, si torna ora a discernere tra povertà in sé come condizione stabile e povertà nel senso delle sue conseguenze. Le politiche pubbliche mirano a rappresentare uno strumento di contrasto volto a incidere proprio su queste ultime. È evidente che l'attività sulle conseguenze comporta di riflesso un'azione indiretta anche sulla causa, e dunque sulla povertà intesa come condizione stabile. Si tratta in ogni caso di ridurre le disuguaglianze in diversi ambiti, attraverso politiche pubbliche integrate e volte all'attivazione di percorsi personalizzati di recupero dell'autonomia, che vadano oltre la mera erogazione di sussidi economici¹⁰. Una declinazione di povertà-conseguenza

⁷ A. MATTOSCI, *Il volto sociale dell'Europa: maschera o vera identità?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, Speciale 1, 2024, 297. Sul punto, V. CERULLI IRELLI, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2005. «Nello “stato monoclasse” si pongono due questioni: la situazione dei poveri e la situazione degli analfabeti. La povertà viene considerata come pericolo sociale: i poveri sono proclivi alla delinquenza, non lavorano, disturbano l'ordine sociale, tutto proteso alla produzione». Si parla dei poveri come di «elemento perturbatore dell'ordine sociale», in M.S. GIANNINI, *Istituzioni sociali e costituzione*, in R. ARTONI, E. BETTINELLI (a cura di), *Povertà e Stato*, Roma 1987, 15-24.

⁸ «Con riferimento ai livelli territoriali investiti di queste funzioni, si osserva che la funzione preventiva è rimessa prevalentemente a quelli più elevati e si esplica “soprattutto in attività di regolazione, programmazione e distribuzione di risorse, che spettano prevalentemente allo Stato e alle regioni”, mentre la funzione di cura è rimessa più frequentemente ai Comuni, oltre a richiedere un forte coinvolgimento dei soggetti privati», in A. MATTOSCI, *Il volto sociale dell'Europa: maschera o vera identità?*, cit., 298; B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, cit.

⁹ V. CERULLI IRELLI, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, cit. Il riferimento costituzionale lo si rinviene all'art. 38 Cost., nelle politiche di assistenza sociale.

¹⁰ È fondamentale considerare che: «vivere in una condizione di povertà in modo prolungato e cronico ha delle ricadute psico-sociali importanti sulle persone: può infatti

è rappresentata dalla povertà abitativa. Per discernere le sue peculiarità, sono almeno tre gli elementi da considerare: (i) l'urbanizzazione della povertà; (ii) i criteri di misurazione della povertà; (iii) il legame tra povertà e bisogno. Sul primo elemento è opportuno specificare che le aree urbane, nei loro ramificati intrecci tra centri e periferie, sono le principali aree in cui si annida esclusione, dispersione, e quindi anche disagio abitativo. Sul secondo elemento, si deve aggiungere che i criteri di misurazione devono ampliarsi oltre il mero criterio del reddito, al fine di individuare criteri più rispondenti alla situazione da parametrare. Per disegnare efficaci politiche abitative serve, dunque, avere la consapevolezza che le città sono le aree in cui si accumulano le maggiori sacche di povertà; che non vi è un criterio univoco di misurazione, perché molteplici sono i dati da considerare; e, infine, che alla base della povertà c'è la mancanza di soddisfazione del bisogno. Tale mancanza può essere determinata dalle ragioni più varie, e quindi dalla mancanza di risorse economiche o materiali, dall'impossibilità di usufruire di infrastrutture territoriali, dal degrado urbano nel quale si vive, o dall'impossibilità di godere appieno dei servizi sociali educativi o sanitari.

Le politiche abitative, quale *species* del *genus* politiche pubbliche, per essere strumento di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale devono promuovere l'inclusione sociale e l'erogazione di servizi abitativi adeguati alle esigenze di vita dei più vulnerabili.

L'elemento minimo di tali politiche è l'alloggio, ma è opportuno osservare che i servizi abitativi non si esauriscono nell'assegnazione di un alloggio, ma si estendono anche alla garanzia dell'abitabilità dello spazio circostante. Tale garanzia si sostanzia così nella possibilità di fruire degli altri servizi di prossimità, di cui l'alloggio è certamente il primo abilitatore.

L'accesso a un alloggio è, dunque, una misura di protezione e una misura di contrasto all'emarginazione e alla dispersione urbana di coloro che non riescono, per ragioni economiche o sociali, a disporre autonomamente di una dimora stabile e sicura.

«La casa, infatti, rappresenta il primo modo di vivere lo spazio, un modo “che dà forma non solo all'equilibrio esistenziale tra “casa” e “fuor-

influenzare il loro modo di pensare e di percepire sé stessi e il proprio futuro. Molti studi sociali evidenziano come l'immersione nella povertà possa condizionare il comportamento, le aspettative e la speranza con ricadute sul piano delle ambizioni, delle aspirazioni e dei sogni», in F. DE LAUSO, *Povertà in Italia: non solo mancanza di beni, ma perdita di futuro*, cit., 12.

ri”, ma anche al modo basilare in cui viviamo la casa e l’universo, il nascondiglio e il mondo, l’interno e l’esterno, il concreto e l’astratto, l’essere e il non essere, questo e quello, il qui e l’altrove (...) Il sé e gli altri”»¹¹.

La riflessione mira a far emergere che un incremento e uno sviluppo sostenibile a livello finanziario e sociale delle politiche abitative potrebbe rappresentare un effettivo strumento di contrasto alla povertà. Per un intervento in tal senso sarà necessario individuare i criteri più adeguati a misurare le dimensioni della povertà, dell’esclusione, dell’emarginazione e, più genericamente, della vulnerabilità.

Se infatti, di regola, la povertà è individuata e misurata per mezzo di un termometro economico, la vulnerabilità consente una misurazione più completa, integrando anche la dimensione sociale.

Per capire la vulnerabilità si può scavare nella sua etimologia e immaginare così un *vulnus*, una ferita, una lesione. In senso materiale, se si continua a immaginare la società come un drappo di tessuto, al verificarsi di una lacerazione dello stesso si avranno due lembi, e tra di essi una separazione. Chi da un lato, chi dall’altro. Il compito delle politiche pubbliche è quello di intervenire in modo sartoriale, ricucendo le due parti e ricostituendo una trama omogenea della società.

La vulnerabilità sociale rappresenta pertanto uno spazio instabile, in cui gli individui vivono due relazioni deboli, una di precarietà con il lavoro, e una di fragilità con gli altri individui. Di conseguenza «è la vulnerabilità che alimenta la désaffiliation»¹² e che «velocizza i processi di disintegrazione derivanti dal venir meno dei tradizionali meccanismi di integrazione sociale»¹³.

Se la vulnerabilità appare come un criterio più comprensivo della dimensione sociale nell’attività di misurazione della povertà, la riflessione si sposta poi sul significato di misurare. Per rilevare così situazioni di vulnerabilità abitativa, sarà necessario considerare una serie di numeri sintomatici. Si dovrà allora valutare il livello di reddito, l’ammontare delle spese per famiglia per la casa e gli altri servizi, i prezzi del mercato abitativo, sia quello in proprietà sia quello in locazione, il numero di im-

¹¹ F. NUGNES, *Povertà abitativa e Costituzione. Nuovi itinerari di ricerca*, Torino 2024, 3. Sul punto anche S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell’umanità nell’era dei nuovi poteri*, Roma 2023, 492-493.

¹² R. CASTEL, *La dynamique des processus de marginalisation: de la vulnérabilité à la désaffiliation*, in *Cahiers de recherche sociologique*, 22, 1994, 11-27.

¹³ S. MAUCERI, L. DI CENSI (a cura di), *Povertà estreme. Un’analisi sul sistema dei servizi per le persone senza dimora a Roma*, Milano 2024, 19.

mobili vuoti, in disuso o abbandonati, la collocazione geografica degli immobili disponibili, le distanze tra le abitazioni e la rete dei servizi, i costi di manutenzione e i costi energetici degli edifici. Tutti questi numeri sono fondamentali per studiare e analizzare il sostrato di riferimento e capire come poter intervenire. La relativa analisi di questi costi per essere utile all'attività di pianificazione dovrà essere preventiva.

3. Chi è povero? Strumenti e destinatari dei servizi abitativi

Chi sono i poveri o i soggetti vulnerabili ai quali rivolgere le politiche abitative?

In primo luogo, i primi destinatari sono coloro che rientrano nella nozione di povertà assoluta. Dall'analisi di alcuni dati Istat, nel 2023, in Italia sono 5,7 milioni le persone che si trovano in povertà assoluta e quindi 2,2 milioni di famiglie. L'esigenza della casa non è però prerogativa di questi ultimi, ma riguarda un paniere molto più ampio.

Si osserva, infatti, che la maggior parte della popolazione non può permettersi di acquistare una casa, e se può farlo necessita di un mutuo. Si parla di persone in povertà abitativa quando ci si riferisce a coloro che sono nell'ultimo quintile della distribuzione del reddito e spendono almeno il 40% del proprio reddito disponibile per coprire i costi legati all'abitazione¹⁴. Tra le famiglie che si trovano in povertà assoluta la maggior parte appartiene alla categoria di coloro che vivono in alloggi in locazione¹⁵. Da non sottovalutare è poi la fascia di popolazione che è a rischio povertà, che ricomprende le persone che vivono in famiglie con un *reddito netto equivalente*¹⁶ inferiore a una soglia di rischio di povertà, fissata al 60% della mediana della distribuzione individuale del *reddi-*

¹⁴ La soglia benchmark è infatti quella del 30% del reddito.

¹⁵ «Un quinto delle famiglie che vive in affitto nel nostro Paese risulta in povertà assoluta», in F. DE LUCA, G.A. GIULIANO, A. ROSANO, *Il peso delle spese abitative sul rischio di povertà. Un'analisi dei percettori di RdC*, in INAPPPaper, marzo 2025, 19.

¹⁶ Il reddito netto equivalente è «il reddito complessivo di una famiglia, al netto delle imposte e di altre detrazioni, che è disponibile per la spesa o il risparmio, diviso per il numero dei componenti del nucleo familiare trasformato in adulti equalizzati. È calcolato dividendo il valore del reddito familiare per un opportuno coefficiente di correzione (scala di equivalenza – OECD scala modificata) che permette di tener conto dell'effetto delle economie di scala e di rendere direttamente confrontabili i livelli di reddito di famiglie diversamente composte». Sul punto, https://glossariodisabilitaincifre.istat.it/ricerca_alfa.jsp?jsessionid=D7446E79025510A205F83DB98B3DD51A?cod_termine=280&sistema=8888900&language=it

*to netto equivalente*¹⁷. La distribuzione e la variabilità territoriale è poi altrettanto rilevante, e si osserva che l'incidenza della povertà assoluta mostra il valore più elevato al Mezzogiorno (10,3% della popolazione), seguito dal Nord (8%) e dal Centro (6,8%)¹⁸.

La platea, quindi, di coloro che necessitano di soddisfare un'esigenza abitativa è più ampia e più complessa dei soli poveri in povertà assoluta.

Oggi rientrano tra i soggetti vulnerabili anche i minori e i giovani, i c.d. *working poor*, tra cui soprattutto donne, *homeless*, immigrati, e, infine, i c.d. equilibristi della povertà, coloro che vivono in bilico tra la sufficienza e l'insufficienza delle risorse. Emerge così che le categorie più vulnerabili ed esposte sono coloro che si troverebbero di fatto nelle condizioni per poter svolgere attività lavorativa. Si osserva che «la condizione di povertà è l'esito di un processo caratterizzato dal fallimento della conversione delle "capacità" in "funzionamento", che si concretizza in un "convertitore" soprattutto di condizione più che di status»¹⁹. La conversione interessa però non solo il contesto materiale, bensì anche il profilo psicologico e morale²⁰. La condizione di prolungata povertà non produce soltanto conseguenze negative in relazione al contesto materiale, ma anche conseguenze che si ripercuotono sulle condizioni cognitive e volitive, e sul benessere psicologico. La povertà infatti come si è detto non è solo povertà economica, ma anche sociale e infrastrutturale²¹.

È ora il caso di osservare come fino a oggi le categorie di persone beneficiarie dei servizi abitativi siano sempre state individuate attraverso dei criteri reddituali, che tra tutti sono i più facili da utilizzare per suddividere in fasce la popolazione di riferimento. In questo modo i due principali servizi abitativi, in Italia, fanno uso della soglia di reddito, stabilita a livello regionale. Si distinguono così due categorie. Da un lato, quella di coloro che possono essere destinatari di un servizio di edilizia residenziale pubblica (ERP), alla presenza certamente anche di altri requisiti previsti dalle relative leggi regionali. Dall'altro, quella di coloro che pos-

¹⁷ V. DE MARTINO, F. GALLO, *Il fenomeno multidimensionale della povertà economica: gli indicatori dell'Istat, Quindicesima Conferenza Nazionale di Statistica*, Roma 3-4 luglio 2024.

¹⁸ ISTAT, *Condizioni di vita e reddito delle famiglie. Anni 2021-2022. Stabile il rischio di povertà o esclusione sociale*, 14 giugno 2023.

¹⁹ C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli 2021, 28.

²⁰ Questa riflessione nasce in A. MATTOSCO, *Il volto sociale dell'Europa: maschera o vera identità?*, cit., 297.

²¹ F. DE LAUSO, *Povertà in Italia: non solo mancanza di beni, ma perdita di futuro*, cit., 12.

sono rientrare tra i beneficiari dell'edilizia residenziale sociale (ERS). Per questi ultimi si individua così quella che comunemente viene chiamata fascia grigia della popolazione, e che ricomprende tutti coloro che non riescono ad accedere all'ERP per superamento della soglia di reddito e che, al contempo, non riescono a sostenere i prezzi del mercato. Anche in tal caso, però, la normativa regionale provvede all'individuazione di soglie di reddito per delimitare la fascia dei destinatari.

Oggi in realtà questa fascia grigia sembra essere diventata fumé, nel senso che questi paletti economici hanno perso un significato così netto, e sono diventati incapaci di riflettere una reale situazione di soddisfacimento dei relativi bisogni. Si pensi all'asimmetria tra domanda e offerta tra coloro che sono sotto la soglia di reddito e gli alloggi ERP disponibili, e poi a tutti coloro che stanno sopra la fascia grigia, ma che l'innalzamento dei prezzi del mercato rende in modo crescente più vicini a tale fascia.

Inoltre, avendo rilevato che l'alloggio è abilitatore di altri diritti e relativi servizi, il miglioramento della risposta abitativa produrrebbe una serie di effetti positivi in tanti altri settori. E di questo ne è dimostrazione il fatto che la persistente mancanza di una strategia integrata di interventi abbia determinato, e continui a determinare, un'insostenibilità della spesa e un sistema vizioso di spese ricorrenti.

L'adozione di politiche abitative miopi, e talvolta meramente erogatrici di sussidi economici, non genera risultati positivi a lungo termine, e determina, diversamente, una pluralità di spese indirette, che gravano sul bilancio pubblico, tra cui quelle per interventi sanitari, interventi educativi e interventi sociali.

L'adozione, al contrario, di politiche abitative di lungo raggio e incentrate sulla qualità del servizio rappresenterebbe uno strumento di prevenzione sanitaria e uno strumento di investimento in termini di istruzione e educazione. Per iniziare ad andare verso questa direzione, il primo passo è considerare le politiche non più come politiche per la casa, ma come politiche per l'abitare. Rileva, infatti, non solo la disponibilità dell'alloggio, ma anche la garanzia dell'abitabilità²² del contesto circostante l'alloggio, nel quale l'individuo continua a esprimere la sua personalità e sviluppare le proprie relazioni sociali.

L'obiettivo è quindi quello di ridurre i costi complessivi e di innalzare

²² La nozione di abitabilità indica una condizione infrastrutturale di soddisfazione dei servizi di prossimità connessi al diritto all'abitare. Si tratta, quindi, di nozione più ampia di quella classica, intesa come requisito di conformità alle norme regolamentari edilizie e di igiene, relativamente alle costruzioni.

la qualità del servizio. Il concetto di qualità dovrebbe così prevalere su quello di quantità, senza comunque sacrificarlo.

4. *Dalle politiche per la casa alle politiche per l'abitare*

L'incidenza positiva delle politiche abitative, incentrate sulla qualità del servizio, si riverbera su due dimensioni. La prima riguarda i microcosmi degli altri servizi sociali. La seconda il macrocosmo dello spazio geografico di riferimento, e quindi lo spazio urbano, che si riorganizza e si rinnova in direzione della comunità.

Il ruolo del pubblico nelle politiche abitative è allora quello di investire sulla conoscenza di tre aspetti: *(i)* la domanda abitativa; *(ii)* il patrimonio esistente; *(iii)* il patrimonio dismesso utilizzabile. E per il monitoraggio dei dati relativi a questi tre aspetti, sarebbe utile implementare l'attività dell'Osservatorio nazionale sulla condizione abitativa e quello degli osservatori, che operano a livello regionale e municipale. L'Osservatorio nazionale è stato istituito nel 2022 in conformità alla legge 9 dicembre 1998, n. 431. Con il decreto di riorganizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel 2023 è stato inserito nell'ambito del Dipartimento per le opere pubbliche e le politiche abitative, afferente alla Direzione generale per la casa e la riqualificazione urbana. La funzione di questo osservatorio nazionale andrebbe però promossa, affinché non resti lettera morta.

Interrogandosi poi sulle attuali politiche abitative e rilevando la loro incapacità a essere pienamente soddisfattive delle esigenze emergenti, è necessario considerare due prospettive. Da un lato, la pianificazione delle attività da realizzare attraverso l'intervento pubblico e il coinvolgimento del settore privato; dall'altro, la riorganizzazione delle forme di gestione dei servizi.

Il panorama attuale delle politiche abitative, come si è già detto, è composto dagli interventi ERP e da quelli ERS, e poi dallo sviluppo ancora molto disomogeneo di alcune nuove forme di abitare. Per entrambi si farà ora accenno a tre profili, *(i)* il riparto di competenze, per capire a quale livello territoriale è allocata la gestione; *(ii)* la formulazione, e quindi in cosa consiste il servizio; e infine, *(iii)* l'aspetto organizzativo e, dunque, quali enti abbiano il compito di gestire ed erogare il servizio ai destinatari.

Per quanto riguarda gli interventi ERP, sono individuati tre livelli

normativi. Il primo, di competenza esclusiva dello Stato, che consiste nella determinazione minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, e quindi nella fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità di criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale²³. Il secondo livello è da considerare come incluso nella materia del governo del territorio²⁴, e riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, e si configura come materia di legislazione concorrente. Il terzo livello, infine, inerisce alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti a opera della legislazione regionale²⁵. Con riferimento poi alla sua formulazione, si osserva che gli interventi ERP si articolano in edilizia sovvenzionata, edilizia agevolata, edilizia convenzionata. Infine, l'aspetto organizzativo è quasi integralmente di competenza regionale. I famosi IACP, Istituti Autonomi Case Popolari, che hanno ricoperto a lungo il ruolo di protagonisti, nel quadro della legislazione regionale hanno assunto poi denominazioni differenti, e si articolano oggi su tre modelli giuridici distinti: ente pubblico non economico, ente pubblico economico e società per azioni. Le differenze tra questi enti si verificano non solo a livello di natura giuridica e titolarità delle responsabilità gestionali, ma anche in sede di scelta dei criteri necessari per poter accedere al servizio. Questo genera, pertanto, delle differenze territoriali rilevanti, e un'estrema frammentazione che non garantisce un'equità di trattamento a livello territoriale²⁶, soprattutto ove si verifichi una carenza di controllo e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni a livello centrale.

Accanto agli interventi ERP, si collocano gli interventi ERS. Essi seguono di regola il medesimo riparto di competenza, ma preminente è la partecipazione dell'attore privato. Costituiscono quell'insieme di inter-

²³ Corte costituzionale, sentenza 8 novembre 1995, n. 486; Corte costituzionale, sentenza 19 maggio 2008, n. 166. Al § 3 del *Considerato in diritto* ricorda in particolare che lo Stato non ha solo il compito di determinare i livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, ma anche quello di determinare «i principi generali, entro i quali le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti».

²⁴ Questo punto è stato precisato anche in Corte costituzionale, sentenza 13 dicembre 2006, n. 451.

²⁵ Corte costituzionale, sentenza 7 marzo 2007, n. 94, § 4.3 del *Considerato in diritto*.

²⁶ M. BRONZINI, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Roma 2014, 120.

venti di edilizia, realizzati con l'attività di soggetti privati, quali imprenditori, gruppi immobiliari, organismi non profit, banche e fondazioni private. Le attività di questi soggetti sono quindi incentivate se dirette alla realizzazione di alloggi destinati a coloro che, come si è visto, non sono nella possibilità di sostenere i costi del libero mercato, e non hanno neppure i requisiti reddituali per accedere alle assegnazioni ERP.

Infine, dal punto di vista organizzativo, i modelli di gestione dell'ERS fanno maggiormente ricorso alle formule di esternalizzazione del servizio, così che la presenza del soggetto privato è nel contesto dell'ERS una costante ineludibile. Nello schema che più si è andato consolidando dal 2014 a oggi, nell'edilizia residenziale sociale il soggetto pubblico contribuisce alla realizzazione di alloggi sociali attraverso la messa in opera di una serie di attività, quali (i) la promozione degli investimenti privati; (ii) l'attivazione di procedure a evidenza pubblica per la selezione dei gestori dei fondi immobiliari; (iii) la determinazione delle caratteristiche dell'intervento edilizio; (iv) la cessione di diritti di superficie, di aree edificabili o di fabbricati, a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle di mercato; e, in ultimo, (v) la riduzione di imposizioni fiscali, di oneri di costruzione, di oneri di urbanizzazione, a favore dei soggetti attuatori di programmi ERS²⁷. Per quanto riguarda, invece, il soggetto privato, la presenza più significativa è quella dei fondi immobiliari. È stato, infatti, costituito il SIF, il Sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari, introdotto dal Piano casa del 2008. Tra tutti, i fondi più rilevanti per il settore abitativo sono il Fondo Investimenti per l'Abitare e il Fondo Nazionale dell'Abitare Sociale, entrambi gestiti dalla CDP Real Asset SGR S.p.A.²⁸. Il fondo come strumento per la realizzazione di interventi di edilizia sociale richiede il coinvolgimento di diversi soggetti, pubblica amministrazione, investitori istituzionali privati e organismi non profit del Terzo settore. Tali soggetti si occupano rispettivamente di vari aspetti. Gli enti locali sono coinvolti nell'attivazione di procedure competitive a evidenza pubblica per la selezione della SGR, o anche nella definizione dei caratteri dell'intervento, come il numero minimo di alloggi da costruire. Gli investitori istituzionali privati²⁹, invece, si attivano principalmente nella raccolta di capitali. Gli organismi non profit, infine, quali cooperative, associazioni

²⁷ E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli 2017, 220.

²⁸ A. MATTOSCIO, *Il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti nel settore delle infrastrutture sociali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2024.

²⁹ Sono investitori privati fondazioni, banche, assicurazioni, gruppi immobiliari.

e forme di volontariato, gestiscono una parte del patrimonio abitativo e dei servizi che permettono la realizzazione dei fini sociali.

L'edilizia residenziale pubblica e l'edilizia residenziale sociale sono, pertanto, due forme di servizi abitativi non sovrapponibili, ma complementari, entrambi qualificabili come servizi sociali. Rappresentano il fulcro delle politiche abitative, ma continuano a essere parzialmente ancora *politiche per la casa* più che *politiche per l'abitare*.

5. Programmare e pianificare le politiche per l'abitare

Per realizzare politiche abitative più incentrate sull'aspetto qualitativo del servizio e sul coinvolgimento e la partecipazione anche dei destinatari stessi del servizio, è indubbio che sia necessario partire da un'attività di programmazione e pianificazione integrata degli interventi. Un importante ritorno della pianificazione a livello nazionale è avvenuto certamente con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Si rileva con esso che la programmazione è uno strumento utile non solo dal punto di vista dell'organizzazione delle risorse, ma anche per l'impostazione degli scopi da perseguire, nei quali si innerva la missione sociale. Il PNRR è, infatti, un piano che funziona per obiettivi³⁰.

Nel settore abitativo, la più recente esperienza programmatoria si rintraccia nel PINQuA, il programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare, che il PNRR ha incluso nella Missione 5. Si tratta di un programma che coniuga gli aspetti economici alle esigenze di rigenerazione urbana e al rispetto del principio di consumo di suolo zero. Le scadenze fissate in relazione all'avanzamento del programma all'interno del PNRR sono soltanto due. La prima, fissata a marzo 2022, ha previsto la firma delle convenzioni per la riqualificazione e l'incremento dell'edilizia sociale con almeno quindici Regioni, Province autonome (compresi i comuni

³⁰ Sulla pianificazione: M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, 1983; U. POTTSCHING, *Pianificazione del territorio e ius aedificandi*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1987; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2015; E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna 2017; M. D'ALBERTI, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023, 3; P. DERMINE, *The Planning Method: an Inquiry into the Constitutional Ramifications of a New Eu Governance Technique*, in *Common Market Law Review*, 61, 2024.

e/o città metropolitane situate in tali territori). La seconda, invece, fissata per marzo 2026, richiede il raggiungimento del sostegno di almeno 10.000 unità abitative (in termini sia di costruzione sia di riqualificazione). Il conseguimento di questa fase del programma dipende anche dalla realizzazione di un obiettivo secondario, e dunque dalla riqualificazione di almeno 800.000 metri quadrati di spazi pubblici³¹.

Il PINQuA, sotto la lente degli obiettivi che si pone, è uno strumento innovativo. Cerca di conformare i nuovi modelli di abitare, per le fasce più vulnerabili, agli orizzonti strategici dell'Agenda 2030, e tenta di misurarne il perseguimento³². I principali obiettivi sono il n. 1, Lotta alla povertà, il n. 10, Riduzione delle disuguaglianze, e poi il n. 11, Città inclusive e sostenibili.

Si osserva, inoltre, che per il sostegno degli investimenti è stato creato un apposito fondo pluriennale³³, e che il modello abitativo a cui mira il PINQuA è quello dell'“abitare sociale integrato”, ossia quel modello che intende favorire nuove reti e legami trasversali, riprogettando non solo le abitazioni, ma anche gli spazi a disposizione delle città. È così che emerge il concetto dell'abitabilità degli spazi circostanti, e si proietta l'in-

³¹ <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/investimenti/programma-innovativo-della-qualita-dell-abitare.html> Si osserva, inoltre, che con il Decreto Interministeriale 16 settembre 2020, n. 395 si apre la procedura per la presentazione delle proposte e vengono stabiliti i criteri per la valutazione e le modalità di erogazione dei finanziamenti per l'attuazione del Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare. E poi con il Decreto Ministeriale 7 ottobre 2021, n. 383, sono stati approvati gli elenchi dei beneficiari e delle proposte (Codice identificativo e CUP), presentate da Regioni, Comuni e Città Metropolitane, rispettivamente ai sensi degli articoli 4 e 14 del Decreto Interministeriale n. 395/2020, e valutate positivamente dall'Alta Commissione. Con lo stesso è stata approvata anche la somma attribuita a ciascun beneficiario. Tale Decreto è stato poi registrato in data 4 novembre 2021 dalla Corte dei conti. Con successivo decreto direttoriale 29 dicembre 2021, n. 17524, è stato approvato poi l'elenco delle proposte “Pilota” con i relativi finanziamenti ammessi, e con il decreto direttoriale 20 gennaio 2022, n. 804, l'elenco delle proposte “ordinarie”. Entrambi sono poi stati rettificati dal decreto direttoriale 16 aprile 2022, n. 6442. È avvenuta, infine, la stipula delle relative convenzioni con il Ministero responsabile, per il conseguimento, entro il termine, della milestone europea.

³² *Rapporto ASviS 2022, L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, 2022, 156.

³³ *PINQuA, Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare. Progetti e prime evidenze*, Unità di Missione PNRR del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili in collaborazione con la DIGES (Direzione generale per l'edilizia statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali), 2022, disponibile al seguente link: <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-06/Report%20PINQuA.pdf>

vestimento anche oltre l'alloggio in sé. Il modello urbano a cui si aspira nel PINQuA è, quindi, un modello che si basa su tre principi: vivibilità, funzionalità e sostenibilità. Il primo è rivolto a considerare lo sviluppo di aree pedonali, di spazi pubblici comuni e di aree verdi. Il secondo rappresenta la base per incentivare i temi della mobilità e dell'inclusione sociale, attraverso la realizzazione di piste ciclabili e attività culturali. Il principio della sostenibilità, infine, è da rintracciarsi nel principio *Do Not Significant Harm* (DNSH), nel raggiungimento di consumo suolo zero e l'utilizzo di energia proveniente da fonti rinnovabili³⁴. Il livello più coinvolto, poi, nella realizzazione del Programma, è rappresentato da quello locale. Sono infatti gli enti locali a presentare le proposte progettuali, ai sensi delle cinque linee di azione definite nel programma.

All'interno del PINQuA i progetti finanziabili sono di due tipi: progetti ordinari e progetti pilota. I primi sono finanziabili fino a quindici milioni di euro, e mirano a intervenire su alcune aree di disagio abitativo e socioeconomico. I secondi, ad alto impatto strategico, sono finanziabili fino a cento milioni di euro, e mirano a risolvere problemi sociali di rilevante urgenza sul territorio nazionale³⁵.

I soggetti proponenti vestono i panni della Regione, dei Comuni o delle Città metropolitane. I progetti cercano di avere un impatto contenuto sul suolo, comportando solo un 2% di superficie di nuova edificazione, e coinvolgono circa 16.500 unità abitative, attraverso percorsi di riqualificazione o nuova costruzione per garantire accessi calmierati sulla base dei canoni di edilizia sociale fissati a livello locale³⁶.

La sfida più interessante dei progetti PINQuA si rintraccia nell'attuazione e nella capacità di gestione delle risorse da parte dei soggetti beneficiari, che per la prima volta, per volere del programma stesso, appartengono in modo omogeneo alle diverse macroaree nazionali. Il vincolo di destinare il 40,1% delle risorse al Mezzogiorno rappresenta, infatti, una leva di incentivo per una distribuzione di interventi anche in territori, a lungo rimasti privi di innovazione e rigenerazione, nell'ottica del perseguimento del fine dell'inclusione sociale³⁷.

³⁴ A. MATTOSIO, *Social housing e rigenerazione urbana: due sfide per il welfare europeo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2023, 154-155.

³⁵ *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Italia domani, 5 ottobre 2022, 17.

³⁶ *Rapporto ASviS 2022, L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, cit., 156.

³⁷ Per una riflessione più estesa sul PINQuA, A. MATTOSIO, *Social housing e rigenerazione urbana: due sfide per il welfare europeo*, cit.

Pur considerando gli aspetti di rilievo, finora esposti, dell'attività pianificatoria del PINQuA, e più in generale del PNRR, emerge tuttavia una incapacità propria di questa pianificazione a intervenire sui servizi abitativi per renderli servizi più integrati e più connessi agli altri servizi sociali. I servizi abitativi non ricevono infatti, ai sensi di questa attività pianificatoria, risorse sufficienti e adeguate alla domanda abitativa, sia in termini economici, sia in termini di risorse umane dedicate. Nell'attività pianificatoria manca altresì l'intento di sistematizzare la categoria dei servizi abitativi, distribuendo le risorse in modo omogeneo tra i vari tipi di intervento, individuando i relativi responsabili e inquadrando a livello europeo le distinte categorie di servizi abitativi pubblici e servizi abitativi sociali. Un coordinamento con il quadro europeo e un riordino a livello di legislazione nazionale è più che necessario per un settore così frammentato, come quello dei servizi abitativi. Di fronte a questa incapacità di riempire alcuni vuoti, vanno comunque salvate le prospettive di valorizzazione degli spazi urbani, tese all'inclusione e alla coesione sociale e territoriale, nonché quelle di inquadramento dei programmi all'interno della cornice dello sviluppo sostenibile³⁸ e del consumo di suolo zero. L'elemento centrale, infine, che il PINQuA porta con sé non può che individuarsi all'interno della sua stessa definizione, nella promozione della qualità dell'abitare.

È in questa direzione che si muove un progetto interessante per le politiche abitative della Capitale. Si tratta del progetto Porto Fluviale RecHouse³⁹, un intervento di recupero del patrimonio pubblico dismesso. Nel caso specifico l'Agenzia del Demanio si impegna alla cessione del bene per la sua riqualificazione, finanziata nell'ambito del PINQuA. Il bene in oggetto è rappresentato così da un bene demaniale vincolato, da rifunzionalizzare, senza consumare nuovo suolo, in ottica di sostenibilità e densificazione. L'obiettivo è quello di incrementare il patrimonio di edilizia sociale e di ridurre il disagio abitativo con un processo di integrazione sociale dell'occupazione abitativa, ma anche quello di creare un nuovo spazio pubblico. RecHouse, per esempio, trasforma un cortile interno in una piazza pubblica, accessibile alla comunità e non solo ai residenti. È quindi un progetto che intende attivare anche un processo partecipativo, e incrementare la *mixité* sociale non solo all'interno, ma anche in connessione con l'esterno. L'edificio è una ex caserma di

³⁸ B.G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Torino 2023.

³⁹ <https://www.romasitrasforma.it/intervento/inclusione/pinqua-porto-fluviale-rec-house>

proprietà dell'Aeronautica Militare (demanio militare), dichiarata bene di interesse storico-artistico dal Mibact (oggi Mic). Si tratta di un bene trasferito a titolo gratuito a Roma Capitale per la sua rifunzionalizzazione, attraverso la messa a disposizione con la procedura del federalismo culturale. Dal 2003 l'edificio è stato luogo di occupazione abitativa da parte di cinquantasei nuclei familiari e il progetto mira a conservare e preservare la comunità, che si è andata formando negli anni, e che pian piano è diventata parte integrante della vita del quartiere. Il progetto ha integrato la comunità residente anche durante la fase di co-progettazione e lo ha fatto attraverso un bando speciale nel rispetto dei requisiti per l'accesso all'ERS e un avviso di co-progettazione per gli spazi comuni. Tra i principali spazi comuni vi è il cortile interno, di cui è stata avviata la trasformazione in una piazza pubblica aperta al quartiere. Diviene così spazio destinato a una pluralità di attività, dal mercato a kilometro zero allo sportello antiviolenza. Il progetto considera anche altri servizi, prevedendo per esempio che la terrazza ospiti un giardino fotovoltaico per l'attivazione di una comunità energetica, e che l'edificio sia collegato con pista ciclabile alla stazione della metropolitana. Inoltre, il progetto considera fondamentale il mantenimento delle attività socioculturali che si sono avviate all'interno dell'edificio, dalle officine di artigianato ai laboratori di danza e circo⁴⁰.

I progetti PINQuA, e il dettaglio sul progetto Porto Fluviale RecHouse, mostrano alcuni elementi interessanti in una riflessione che cerca di leggere in una rinnovata politica abitativa una forma di contrasto alla povertà. In primo luogo, emerge un'attenzione per la qualità dell'abitare, in secondo luogo si dà voce alla comunità coinvolgendola attivamente nelle fasi progettuali ed esecutive, dando centralità ai processi partecipativi⁴¹. In questo modo i destinatari dei servizi non sono semplici assegnatari, ma attori protagonisti dei luoghi in cui intessono le loro relazioni primarie. In terzo luogo, la rigenerazione di edifici dismessi o abbandonati, o anche solo di edifici degradati, occupati illegalmente, è uno strumento di cura⁴² non solo dell'edificio in sé, ma anche del quar-

⁴⁰ E. DI FELICE, M. ROCCO, *Dall'autorecupero a nuove forme di rigenerazione dal basso del patrimonio pubblico in disuso: il caso dell'occupazione di Porto Fluviale*, in *Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare di Studi Urbani*, 9, 13, 2023.

⁴¹ F. TRAMONTANA, *Urbanistica e modelli partecipativi. Una rilettura*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, Milano 2019, 123.

⁴² A. PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Bologna 2024.

tiere nel quale è situato. È una cura più estesa e profonda, che va oltre i diretti destinatari, e produce un effetto positivo sull'intera comunità, quell'effetto che nel linguaggio economico sarebbe l'*outcome* e non il semplice *output*. Tutti questi elementi incidono sul processo di riduzione delle disuguaglianze, di riduzione e prevenzione del degrado degli spazi e degli edifici, sul processo di attivazione dell'elemento comunitario, che si aggiunge all'attore pubblico e all'attore privato. In questa prospettiva, prevale una controtendenza, quella che conduce da situazioni di emarginazioni ad altre di centralità. Le persone più vulnerabili avviano così un percorso di integrazione nel tessuto sociale.

A voler invece evidenziare una carenza del PINQuA, dovrebbe osservarsi che il programma non insiste sulla possibilità di ricircolo degli alloggi tra le persone più vulnerabili. Manca, infatti, l'idea di un processo di accompagnamento verso un'autonomia abitativa, che consentirebbe di considerare l'alloggio un *asset*, privilegiato per il proprio valore d'uso. E quindi un asset volto a soddisfare le esigenze abitative di una quantità più cospicua di persone in condizioni di povertà. I processi di accompagnamento sono dunque una fase importante delle politiche abitative, e soprattutto di quelle di erogazione dei servizi di edilizia residenziale sociale.

6. *Il tessuto organizzativo e le forme di gestione dei servizi abitativi*

Con riferimento al riassetto del tessuto organizzativo e alle forme di gestione dei servizi abitativi, come si è visto, per gli interventi ERP, il ruolo principale a livello organizzativo è svolto dagli ex IACP, oggi variamente denominati a livello regionale. Per gli interventi ERS, invece, un nuovo e interessante attore è rappresentato dall'Agenzia sociale per l'abitare (ASA), non ancora diffusa sull'intero territorio nazionale, e della quale esistono attualmente pochi prototipi.

Nel Comune di Roma, per esempio, è in via di attuazione. È stato pubblicato infatti un avviso pubblico per l'individuazione di un ente del Terzo settore per la co-progettazione e realizzazione del servizio dell'agenzia sociale per l'abitare ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Tale strumento è stato previsto dal Piano strategico per il diritto all'abitare 2023-2026 del Comune di Roma⁴³, e ha il ruolo di contribuire

⁴³ Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 140/2023, con la quale è stato approvato il Documento di indirizzo denominato "Piano strategico per il diritto all'abitare 2023-2026".

al contrasto della povertà abitativa. L'aggiudicataria dell'avviso, in scadenza il 31 ottobre 2025, è stata una società cooperativa che è capofila di un raggruppamento di diverse realtà, che si occupano quotidianamente di precarietà abitativa.

Le agenzie sociali per l'abitare sono interessanti, perché svolgono principalmente un ruolo di intermediazione pubblica tra domanda e offerta di abitazione in locazione. Il fondamento giuridico si rintraccia nell'art. 11 della legge n. 431/1998, successivamente modificato, dal quale emerge che il fondo di sostegno per le locazioni può essere usato anche per sostenere iniziative intraprese dai comuni e dalle regioni attraverso la costituzione di agenzie⁴⁴.

Oltre al ruolo di combinatori tra domanda e offerta, le ASA fungono anche da intermediari per la stipula dei contratti di affitto a canone concordato sulla base degli accordi territoriali, e promuovono un'elaborazione partecipata e negoziata per la stipula degli accordi. Si occupano anche di svolgere compiti tecnico-consultivi per la conclusione e gestione dei contratti e la loro attività dovrebbe essere strettamente connessa all'attività di monitoraggio svolta dagli osservatori.

La natura giuridica può poi essere variegata. Da un'analisi di quelle esistenti sul territorio nazionale emerge, infatti, che in alcuni contesti esse rappresentano società *in house* delle amministrazioni comunali, in altri enti no-profit del Terzo settore, e in altri ancora anche associazioni temporanee di imprese⁴⁵. Ci sono poi casi in cui sono istituite presso gli assessorati alle politiche sociali, e altri presso gli assessorati alle politiche abitative. Le ASA possono anche svolgere il ruolo di sportello unico di orientamento all'utenza, e quindi di punto unico di accesso alle informazioni sui servizi all'abitare pubblici e privati. Possono incarnare, pertanto, un modello ibrido pubblico-sociale che attiva forme di co-progettazione e co-gestione di servizi.

Con riferimento poi all'attività di intermediazione che esse svolgono, si può avere un modello di intermediazione ordinario o un modello di intermediazione forte. La distinzione è data dal tipo di coinvolgimento dell'attore pubblico. Nel modello ordinario l'ASA si colloca tra l'ente locale e il gestore del servizio, ed è l'agenzia stessa a intrattenere i rapporti con i proprietari immobiliari, da un lato, e gli utilizzatori, dall'altro. Si

⁴⁴ D. FESTA, B. BROLLO, A. ESPOSITO, I. ROSSI, *Politiche urbane integrate per la tutela del diritto all'abitare a Roma. L'esperienza delle agenzie sociali per l'abitare in Italia*, ottobre 2024.

⁴⁵ *Ibidem*.

ha, invece, un modello forte quando l'ASA presta solo assistenza, e l'attore pubblico interviene direttamente. È così il pubblico a stipulare un contratto di locazione con i proprietari immobiliari e poi a rilasciare una concessione d'uso agli utilizzatori attraverso l'intervento del gestore. In tal caso la presenza pubblica è rafforzata e anche il suo rischio operativo amplificato⁴⁶.

La presenza di un nuovo *ente* nella gestione dei servizi abitativi è di certo un tema che richiederebbe una determinata e specifica riflessione. Ci si dovrebbe domandare, infatti, se il moltiplicarsi di centri di gestione dei vari servizi complichino inutilmente l'erogazione degli stessi, e se quindi ne mini l'efficienza, o se invece rappresenti un passaggio obbligato. In ogni caso ciò che di positivo può certamente rilevarsi è che il pensare a uno strumento di intermediazione tra il comune e il gestore fa emergere, da un lato, il ritorno di attenzione per il tema dell'abitare, dall'altro, l'idea che gli strumenti attuali non rispondono alle esigenze di una platea di servizi abitativi più ampia e più complessa della sola edilizia residenziale pubblica.

7. *Cambi di destinazione (d'uso)*

I “cambi di destinazione” rappresentano una prospettiva interessante. È uno strumento utile per attribuire una nuova destinazione. È il caso di specie di un bene del demanio militare, quale una ex caserma, dichiarata poi bene di interesse storico e artistico, che riceve una nuova destinazione abitativa. Il cambio di destinazione è però anche un modo per procedere con una nuova logica. Non quella che valorizza sempre e solo l'aspetto economico, ma quella che intravede nell'alloggio lo strumento di erogazione del servizio. L'alloggio ha come destinazione l'allocazione di famiglie, ma non solo. Deve essere valorizzato soprattutto un nuovo fine, quello di soddisfare le esigenze abitative dei più vulnerabili attraverso anche meccanismi di ricircolo. In tale direzione, si rileva allora che l'alloggio deve essere considerato principale strumento dei servizi abitativi. È tale non tanto per il suo valore di scambio, e quindi come asset immobiliare da capitalizzare, bensì per il suo valore d'uso. In tal senso è da valutare come asset che svolge il ruolo di dimora abituale per coloro che non riescono in autonomia a soddisfare le proprie esigenze abitative.

⁴⁶ *Ibidem*.

In questa direzione i meccanismi di ricircolo e riassegnazione devono considerarsi preferibili alle opzioni di acquisto degli immobili di edilizia residenziale pubblica e sociale.

È in ciò che si realizza una transizione da politiche per la casa a politiche per l'abitare. Queste ultime sono volte a realizzare la missione di rimuovere il degrado sociale, *in primis* curandolo, e coinvolgendo gli stessi destinatari nel processo di riqualificazione o di rigenerazione di immobili dismessi o vuoti. Il recupero dell'elemento partecipativo va a incidere sulle conseguenze della povertà, ma di fatto incide anche su una causa, l'emarginazione. È questa, dunque, una possibile via migliorativa di politiche abitative di contrasto alle esclusioni, alle disuguaglianze e alle povertà. Un ulteriore vantaggio poi nel perseguire questo cambio di destinazione si rintraccia nel risparmio relativo a una molteplicità di costi indiretti, e nel miglioramento della qualità dei servizi strettamente connessi. Una strategia integrata è quindi l'unica via per ridurre i costi complessivi e migliorare la qualità dei servizi resi.

Povert  e sfruttamento del lavoro nel settore agricolo

Marco Chiaramonte

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le cause della povert  e dello sfruttamento dei lavoratori agricoli. La temporaneit  dei rapporti di lavoro. – 3. *Segue*. La frammentazione del sistema di contrattazione collettiva e l'utilizzo indiretto di manodopera. – 4. *Segue*. Lo squilibrio dei rapporti commerciali all'interno della filiera agroalimentare. – 5. Le criticit  applicative dell'art. 603-bis c.p. – 6. Alcune proposte per attenuare la vulnerabilit  economica dei lavoratori agricoli.

1. *Introduzione*. –   opinione diffusa nella dottrina giuslavorista che la povert  e lo sfruttamento dei lavoratori agricoli costituiscano fenomeni strutturali degli attuali assetti della produzione agroalimentare e agroindustriale¹.

Negli ultimi anni, infatti, molte imprese agricole hanno fatto ampio ricorso a forme di interposizione illecita o comunque di reclutamento irregolare di manodopera, nel tentativo di attenuare la forte pressione competitiva dei mercati e rispondere all'aumento dei prezzi dei fattori produttivi determinata dalla frammentazione della filiera agroalimentare². A queste pratiche ha fatto da specchio

¹ La connessione fra lavoro povero, sfruttamento del lavoro e conformazione dell'assetto della produzione agricola   stata approfondita da diversi Autori. Fra gli altri, cfr.: V. NUZZO, *L'utilizzazione di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilit , rischi e rimedi sanzionatori*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2018, 357, 1-27; W. CHIAROMONTE, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2018, 173, 350; M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto pi  complesso*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2018, 352, 1-44; V. PINTO, *Sanzioni promozionali e indici di congruit  nelle politiche di contrasto al lavoro irregolare*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2008, 1, 25-57; R. REALFONZO, *Lavoro sommerso e modello di specializzazione produttiva: quali politiche?*, in V. PINTO (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari 2007, 49 ss.

² P. CAMPANELLA, *Filieri fragili, tutela del lavoro e relazioni sindacali nell'agroalimentare*, in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LAMBERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, Bergamo 2024, 337; I. CANFORA, V. LECCESE, *Nuove dinamiche della filiera agroalimentare, tra strumenti correttivi del mercato e condizionalit  sociale*, in *Variazioni Temi Diritto Lavoro*, 2024, 4, 846-872; I. SENATORI, *Tutela dei lavoratori e strumenti di governo contrattuale della filiera agroalimentare*, in *Variazioni Temi Diritto Lavoro*, 2024, 4, 981-989; I. CANFORA, *La filiera agro-*

l'impiego sempre più frequente in questo settore di lavoratori particolarmente vulnerabili, disposti a svolgere lavori poco qualificati³, a percepire bassi salari⁴ e a godere di scarse tutele. Si tratta, per la maggior parte, di lavoratori stranieri impiegati in occupazioni prevalentemente stagionali od occasionali e che versano in gravose condizioni di vita e di lavoro tali da dar luogo a un mercato del lavoro parallelo (dove cioè è frequente la violazione della normativa lavoristica in materia di orario di lavoro, sicurezza e retribuzione), complementare rispetto a quello in cui opera la manodopera italiana⁵.

Una tendenza, peraltro, accentuatasi anche a seguito della crisi economica dell'ultimo decennio che ha consentito ai produttori agricoli di reclutare molti lavoratori stranieri che, dopo essere stati espulsi da altri settori produttivi, hanno scelto di riversarsi nelle campagne e di concorrere con i braccianti agricoli autoctoni nello svolgimento dell'attività nei campi⁶.

alimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2018, 158, 259 ss.; V. LECCESE, *Lavoro, sfruttamento e tutela nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2018, 158, 246; V. PINTO, *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, in V. FERRANTE (a cura di), *Economia «informale» e politiche di trasparenza*, Milano 2017, 87 ss.; A. IANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari 2017, 15.

³ Sono i c.d. *dirty, dangerous, demanding works*, ossia attività di lavoro faticose, sotto retribuite e generalmente invise alla popolazione autoctona. Per un approfondimento, cfr. A. CARACCILO, *Il sostegno al reddito per gli stranieri provenienti da Paesi extra-UE*, in *Dir. Mer. lav.*, 2024, 1, 258 ss.; V. PAPA, *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2017, 2, 390, nota 69; F. BUFFA, *Il rapporto di lavoro degli extracomunitari*, Tomo I. *Soggiorno per lavoro e svolgimento del rapporto*, Padova 2009; A. LO FARO, *Immigrazione, lavoro, cittadinanza: appunti per una ricerca*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1997, 76, 549.

⁴ Secondo il VII Rapporto Agromafie e Caporalato dell'Osservatorio Placido Rizzotto-Flai CGIL, i lavoratori agricoli percepiscono retribuzioni lorde annuali assai modeste, pari in mediana a poco più di sei mila euro l'anno. Le retribuzioni della maggior parte dei dipendenti agricoli sono al di sotto della soglia di povertà retributiva calcolata sul resto del settore privato e sono del tutto insufficienti a garantire un'esistenza dignitosa. Per un approfondimento si rinvia a questo link: <https://files.collettiva.it/version/c:NmIwMGZjMjMtZWE5Mi00:ZGFmYTM4NTktN2VIYy00/VII%20Rapporto%20Agromafie%20e%20caporalato.pdf>

⁵ Secondo i dati riportati da M. C. MACRÌ, *Rapporto sul contributo degli stranieri in agricoltura*, Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia, Roma 2024, reperibile al seguente link <https://www.crea.gov.it/web/politiche-e-bioeconomia/-/online-il-rapporto-sul-contributo-degli-stranieri-in-agricoltura>, i lavoratori stranieri costituiscono circa il 59% della forza lavoro impiegata in agricoltura. Per un approfondimento sul tema dell'impiego dei lavoratori stranieri in agricoltura, cfr., fra i più recenti, C. FALERI, *Vulnerabilità e sfruttamento sistemico dei lavoratori migranti in agricoltura*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2025, 1, 2-15; C. DE MARTINO, *La condizione giuridica dei migranti nel settore agricolo: regolazione dei flussi, forme di irregolarità e strumenti di prevenzione dello sfruttamento*, in *Variazioni Temi Diritto Lavoro*, 2025, 3, 597-627; O. BONARDI, L. CALAFÀ, S. ELSÉN, R. SALOMONE (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Bologna 2023; M. D'ONGHIA, *Il lavoro (regolare) come strumento d'integrazione e inclusione sociale dei migranti*, in H. CAROLI CASAVOLA, L. CORAZZA, M. SAVINO (a cura di), *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione*, Soveria Mannelli 2022, 54.

⁶ Sul punto cfr. C. FALERI, *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2019, 1, 151; G. DALLA ZUANNA, *Immigrazione e mercato del lavoro in Italia*, in *Il Mulino*, 2016, 2, 250; D. PERROTTA, *Ben oltre lo sfruttamento: lavorare da migranti in agricoltura*, in *Il Mulino*, 2014, 1, 29.

Ulteriori ripercussioni sono poi derivate dall'evoluzione tecnologica e dai processi di digitalizzazione che da diverso tempo interessano il settore agricolo: tali fenomeni, infatti – se da un lato hanno consentito alle imprese di disporre di macchinari sempre più all'avanguardia (computer di bordo, sensori e processori in grado di far comunicare tra loro le macchine operatrici, droni, ecc.) in grado di aumentare l'efficienza della produzione – dall'altro hanno contribuito alla riduzione della richiesta di apporto di lavoro umano e all'aumento del divario economico fra chi è in grado di utilizzare i suddetti strumenti e chi, privo delle competenze necessarie, è ancora costretto a svolgere lavori manuali e routinari⁷.

In questo quadro, il presente contributo si propone di riflettere sulle misure idonee ad attenuare la vulnerabilità economica dei lavoratori dei campi e a garantire loro l'applicazione delle tutele lavoristiche. Prima di sviluppare tale analisi, appare però opportuno approfondire le cause che contribuiscono alla diffusione e alla persistenza dei fenomeni della povertà e dello sfruttamento del lavoro nel settore agricolo.

2. Le cause della povertà e dello sfruttamento dei lavoratori agricoli. La temporaneità dei rapporti di lavoro. – Una delle cause in grado di accrescere il rischio di vulnerabilità socioeconomica dei lavoratori agricoli è innanzitutto la temporaneità dei rapporti di lavoro e la conseguente discontinuità retributiva a cui essi sono sottoposti.

A tal proposito, occorre rammentare come uno dei tratti strutturali del settore agricolo sia la stagionalità della produzione agroalimentare: il ciclo colturale agricolo, infatti, si suddivide in più fasi e richiede operazioni specifiche che possono essere realizzate solo in determinati periodi dell'anno. Per tale ragione, le imprese fanno ampio ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato che, garantendo una peculiare flessibilità organizzativa, consente di reclutare manodopera solo per i periodi in cui deve essere svolta l'attività agricola⁸.

Tali circostanze hanno quindi indotto il legislatore ad assecondare le esigenze dei datori di lavoro agricoli, prevedendo, da un lato, che gli operai agricoli

⁷ V. FERRARIS, *Una letteratura economica del lavoro povero*, in *Lav. Dir.*, 2019, 1, 51-61; A. RICCABONI, S. CRESTI, *L'agricoltura nel Mediterraneo di fronte alle questioni globali*, in *Economia e Società*, 335; C. CARBONI, *Lavoro ed evoluzione tecnologica*, in *Il Mulino*, 2016, 2, 250.

⁸ Ciò spiega come mai la giurisprudenza sia da tempo concorde nel ritenere che i rapporti di lavoro a tempo determinato costituiscano la forma comune dei rapporti di lavoro agricoli (cfr. Cass. 13 gennaio 1997, n. 265, in *DeJure*; Cass. 10 aprile 2000, n. 4523, in *DeJure*; Cass. 9 aprile 2001, n. 5754, in *Dir. Lav.*, 2001, II, 293, con nota di A. FONTANA e, da ultimo, Trib. Grosseto 19 novembre 2025, n. 400, inedita) e come mai tale tipologia contrattuale sia di gran lunga più utilizzata rispetto al contratto di lavoro a tempo indeterminato (in particolare, secondo il *Rapporto annuale dell'Osservatorio EBAN sul Lavoro Agricolo*, nel periodo 2023-2025 l'80% dei lavoratori agricoli è inquadrato come lavoratore a tempo determinato mentre solo l'11% è assunto come lavoratore a tempo indeterminato).

fossero esclusi dalla disciplina legale in materia di contratti di lavoro a tempo determinato (art. 29, d.lgs. n. 81/2015) e, dall'altro, che ai lavoratori a termine impiegati in attività stagionali⁹ non fossero applicate una serie di garanzie previste dalla legge per i contratti a termine, ossia quelle relative al contingentamento (art. 23, c. 2, lett. c), alle proroghe e ai rinnovi (art. 21, c. 1 e art. 29, c. 3-bis, ultimo periodo), alla durata (art. 19, c. 2), e alla successione fra un contratto e l'altro (art. 2, c. 2)¹⁰.

Queste scelte del legislatore, tuttavia, pongono dirimenti problemi interpretativi in ordine alle condizioni di vita e di lavoro degli operai agricoli.

La regolamentazione derogatoria in materia di contratto a termine prevista per i lavoratori agricoli, in particolare, si pone in potenziale contrasto con la clausola 5 dell'accordo quadro sul rapporto a tempo determinato del 18 marzo 1999, allegato alla direttiva europea 1999/70/CE in materia di prevenzione dell'abuso nella reiterazione dei contratti a tempo determinato¹¹: invero, come è stato opportunamente segnalato in dottrina, nel settore agricolo la maggior parte dei contratti di lavoro a tempo determinato è stipulata per lo svolgimento di attività lavorative non stagionali e, pur non rientrando nel campo di applicazione della deroga, non riconosce ai lavoratori agricoli le tradizionali garanzie previste dalla legge in materia di protrazione del rapporto di lavoro¹². Ne deriva, il rischio

⁹ Ai fini della individuazione delle attività stagionali, l'art. 21, c. 2, d.lgs. n. 81/2015 rinvia al d.p.r. 07.10.1963, n. 1525, il quale, in attuazione di un analogo rinvio contenuto nella l. n. 230/1962 (ora abrogata), elenca cinquantatré attività produttive caratterizzate dalla stagionalità.

¹⁰ Sull'utilizzo del contratto a termine in agricoltura, cfr. C. GESMUNDO, *Questioni sulle tipologie contrattuali flessibili nel mercato del lavoro in agricoltura*, in *Dir. Agr.*, 2024, 1, 51-82; C. FALERI, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Torino 2020; P. MAGNO, *Il lavoro a termine nel settore agricolo*, in *Dir. Lav.*, 2006, 1, 37 ss.; C. SERRA, *Contratto a termine e lavoro in agricoltura*, in M. BIAGI (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine*, Milano 2002, 302 ss.; A. FONTANA, *Contratto a termine finale e contratto a tempo indeterminato nel panorama odierno del lavoro operaio in agricoltura (nota a Cass. 10 aprile 2000, n. 4523)*, in *Riv. dir. Agr.*, 2000, 2, 386 ss.; E. GATTA, *Il rapporto di lavoro a termine in agricoltura*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1992, 1, 390.

¹¹ Sull'impatto della Direttiva sull'ordinamento italiano e sugli altri ordinamenti europei, cfr. M. AIMO, *Il lavoro a termine tra modello europeo e regole nazionali*, Torino 2017; M. V. BALLESTRERO, *Il ruolo della giurisprudenza nella costruzione del diritto del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2016, 4, 783 ss.; D. GOTTARDI, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia sui contratti di lavoro a termine e il suo rilievo per l'ordinamento italiano*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2012, 1, 721 ss.; S. SCIARRA, *Il lavoro a tempo determinato nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea. Un tassello nella "modernizzazione" del diritto del lavoro*, in W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2007, 52, 1-26; C. VIGNEAU, *Lé regime des contrats à durée déterminée en droit communautaire*, in *Dr. Soc.*, 2007, 94 ss.; D. SCHIEK, *The ECJ Decision in Mangold: A Further Twist on Effects of Directives and Constitutional Relevance of Community Equality Legislation*, in *Int. Lab. Journ.*, 2006, 329 ss.; F. VALDÉS DEL RE, J. LAHERA FORTÉZA, *La nuova riforma del mercato del lavoro in Spagna*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2006, 111, 521-539; M. FUCHS, *I contratti di lavoro flessibile in Germania, Olanda e Spagna*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2005, 105, 435 ss.; S. SCIARRA, *The evolution of labour law (1992-2003)*, 1, *General Report*, Luxembourg 2005, 37 ss.; K. AHLBERG ET AL., *Fixed-term work in Europe*, National Institute for Working Life, Stockholm, 1999; C. VIGNEAU, *L'accord-cadre européen sur le travail à durée déterminée*, in *Dr. Soc.*, 1999, 928.

¹² In particolare, Cass. 12 maggio 2025, n. 12572, in *DeJure*, ha recentemente rimesso la questione alla Corte di Giustizia UE. Per la ricostruzione dei possibili esiti del giudizio, cfr. E. GRAGNO-

concreto che molti lavoratori risultino vittime di una illegittima reiterazione del contratto a termine e dunque, di una ingiustificata precarietà e discontinuità retributiva.

All'indirizzo del legislatore, peraltro, si è allineata anche la contrattazione collettiva. Quest'ultima, infatti – ritenendo che il contratto a termine costituisse un freno all'instaurazione di rapporti di lavoro nel settore agricolo – non ne ha recepito la disciplina prevista dal d.lgs. n. 81/2015, limitandosi a riconoscere agli operai agricoli a tempo determinato alcune prerogative volte ad assicurare una relativa continuità della loro prestazione lavorativa: a tal proposito, particolarmente significativa è, ad esempio, la previsione contenuta nell'art. 20 CCNL per gli operai agricoli e florovivaisti (2022-2025) che, al fine di accrescere l'efficienza della produzione, riconosce agli operai agricoli a tempo determinato, alla scadenza del contratto, un diritto di riassunzione nell'azienda e l'adibizione allo svolgimento delle medesime mansioni.

Ciononostante, la condizione di vulnerabilità dei lavoratori agricoli risulta accentuata dalla disciplina negoziale in materia di orario di lavoro degli operai agricoli a tempo determinato che, naturalmente, incide sulle condizioni retributive di tali lavoratori¹³.

Nello specifico, se per gli operai a tempo indeterminato è previsto il diritto ad una retribuzione erogata su base mensile, per i lavoratori agricoli a tempo determinato, invece, è previsto il diritto ad essere retribuiti solo per le ore di lavoro «effettivamente» svolte nell'arco della giornata (art. 45, c. 1); allo stesso modo, in caso di interruzione della prestazione per causa di forza maggiore, mentre gli operai a tempo indeterminato hanno diritto ad un trattamento economico sostitutivo (art. 45, c. 3), i lavoratori a tempo determinato, invece, hanno diritto ad essere retribuiti solo nella misura in cui siano rimasti a disposizione del datore di lavoro (art. 45, c. 2): ne deriva dunque una maggiore debolezza economica per gli operai agricoli impiegati a tempo determinato rispetto a coloro i quali sono impiegati a tempo indeterminato¹⁴.

In questo quadro, le principali vittime delle dinamiche sopra descritte sono soprattutto i lavoratori stranieri che migrano nel nostro Paese per svolgere atti-

LI, *Il lavoro stagionale in agricoltura*, in *Variazioni Temi Diritto Lavoro*, 2025, 3, 544-557. Sul tema, cfr. anche CGUE 8 maggio 2025 (cause riunite C-212/24, C-226/24 e C-227/24).

¹³ M. D'ONGHIA, C. FALERI, *Regole e tecniche di tutela del lavoro agricolo tra vecchi «vizi» e nuove «virtù»*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2024, 2, 176-200.

¹⁴ Una disparità di trattamento che, secondo alcuni Autori, pone seri dubbi di compatibilità con il c.d. Decreto Trasparenza che risulta applicabile anche al settore agricolo (art. 1, c. 1, lett. a) laddove riconosce al lavoratore il diritto a essere informato sulle ore e i giorni in cui è tenuto a svolgere le prestazioni lavorative (art. 4, c. 1, lett. p). Sul punto, cfr. A. SCELSI, *L'orario di lavoro dell'operaio agricolo a tempo determinato fra istanze di flessibilità e antinomie di sistema*, in E. ALES, D. CASALE, V. FILI, V. LECCESE, F. MARINELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Tempi di lavoro, misure di conciliazione e welfare negoziale tra legge e contratto collettivo*, Bergamo 2024, 41 ss.; M. D'OTTAVIO, *Il tempo di lavoro dell'operaio agricolo a termine tra ambiguità tipologiche, trattamento diversificato e riflessi previdenziali*, in *Variazioni Temi Diritto Lavoro*, 2023, 1, 288 ss.

vità di lavoro stagionale: costoro, infatti, da un lato, sono obbligati a ottenere un contratto di lavoro per soggiornare legalmente in Italia e, dall'altro, sono costretti, alla scadenza del rapporto, a lasciare il territorio nazionale per fare ritorno nel proprio Paese d'origine (d.lgs. n. 109/2012). Tale regolamentazione accresce la vulnerabilità del lavoratore straniero, dato che per quest'ultimo il rinnovo del contratto di lavoro costituisce nella maggior parte dei casi l'unica possibilità per ottenere anche il rinnovo del permesso di soggiorno¹⁵. Ne deriva che, laddove il contratto di lavoro non venga rinnovato, il lavoratore migrante sia disposto ad accettare qualsiasi condizione di lavoro pur di continuare a lavorare in Italia e ottenere un compenso idoneo a sostenerlo: ciò accresce il rischio che egli divenga vittima di forme illegali di intermediazione nella gestione della manodopera (c.d. caporalato)¹⁶ e che, più in generale, acquisisca lo *status* di clandestino¹⁷.

¹⁵ Sulle criticità della procedura di accesso al mercato del lavoro degli stranieri, cfr., fra i tanti, W. CHIARAMONTE, *Immigrazione e contratto di lavoro* voce, in *Enc. Dir., I tematici, Contratto di lavoro*, R. DEL PUNTA, R. ROMEI, F. SCARPELLI (diretto da), vol. VI, Milano 2023, 707-725; P. BONETTI, M. D'ONGHIA, P. MOROZZO DELLA ROCCA, M. SAVINO, *Immigrazione e lavoro quali regole?*, Napoli 2022; G. A. RECCHIA, *L'accesso al lavoro dei migranti economici*, in W. CHIARAMONTE, M. D. FERRARA, M. RANIERI, *Migranti e lavoro*, Bologna 2020, 93-110; D. SCHIUMA, *Il Presidio di Cerignola*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto, 2° Rapporto Presidio di Caritas italiana*, Canterano 2018, 143 ss.; M. AMBROSINI, *Perché e come gli immigrati continuano a lavorare in Italia*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2017, 4, 557; V. PINTO, *Migrazioni economiche e rapporti di lavoro. Alcuni spunti di riflessione*, in S. D'ACUNTO, A. DE SIANO, V. NUZZO (a cura di), *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, Napoli 2017, 243-265; M. MC BRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano*, Bari 2017; L. CALAFÀ, *Migrazioni economiche e contratto di lavoro degli stranieri*, Bologna 2013.

¹⁶ La letteratura sul c.d. caporalato è vasta. Tra i tanti, cfr. F. DE MICHIEL, *Tra prevenzione e repressione: il contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato in agricoltura*, in *Variazioni Temi Diritto Lavoro*, 2024, 4, 922-961; C. FALERI, «Non basta la repressione». A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura, in *Lav. dir.*, 2021, 2, 257-278; A. LEOGRANDE, *Uomini e caporali. Viaggio tra gli schiavi nelle campagne del Sud*, Milano 2016; C. DE MARTINO, M. LOZITO, D. SCHIUMA, *Immigrazione e caporalato e lavoro in agricoltura*, in *Lav. dir.*, 2016, 2, 31; D. PERROTTA, *Il caporalato come sistema: un contributo sociologico*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa 2015, 22; D. SCHIUMA, *Il caporalato in agricoltura tra modelli organizzativi e nuovo approccio europeo per la protezione dei lavoratori immigrati*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2015, 1, 87; L. CORAZZA, *Il "nuovo" caporalato e il mercato del lavoro degli immigrati*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2011, 2, 71-81.

¹⁷ R.D. COSTA, *Ancora una riforma sui flussi di ingresso. Prime note sul d. l. 3 ottobre 2025*, n. 146, in *ADiM Blog*, Ottobre 2025, 1 ss.; M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *L'ennesimo decreto-legge sugli ingressi per lavoro: deboli segnali di un cambio di marcia ma ancora lontani da una riforma inclusiva*, in *Dir., Imm. Citt.*, 2025, 1, 1 ss.; M. SAVINO, *Disapplicazione senza freni. La sentenza della Corte di giustizia sui paesi di origine sicuri*, in *ADiM Blog*, Editoriale, Agosto 2025; A. GUARISO, *D.lgs. 20/2023 e d.lgs. 152/2023: una nuova fase degli ingressi per lavoro*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2024, 1, 1 ss.; W. CHIARAMONTE, *Una lettura giuslavoristica del d.l. 20/2023: le inadeguate politiche migratorie del Governo Meloni*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2023, 3, 447 ss.; D. LAFRATTA, *Il decreto flussi tra vecchie ombre e nuove esigenze*, in *Labor*, 2022, 4, 451 ss.; F. MARTELLONI, *I migranti nel mercato del lavoro tra clandestinizzazione e sfruttamento*, in F. CURI, F. MARTELLONI, A. SBRACCIA, E. VALENTINI, *I migranti sui sentieri del diritto. Profili sociocriminologici, giuslavoristici, penali e processualpenalistici*, Torino 2020, 70-86; M. BARBIERI, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010, 1, 88 ss.

Queste circostanze hanno quindi indotto il legislatore nazionale a mobilitarsi al fine di implementare alcune misure finalizzate ad accelerare il rilascio del permesso di soggiorno per i lavoratori stagionali e a rafforzare la tutela delle loro condizioni di vita e di lavoro: a tal fine, il d.lgs. 29 ottobre 2016, n. 203 – in attuazione della Direttiva europea 2014/36/UE del 26 febbraio 2014 – ha introdotto i cc.dd. permessi pluriennali che consentono, ai lavoratori che dimostrino di essere giunti in Italia almeno una volta nei cinque anni precedenti per prestare lavoro stagionale, di tornare a svolgere attività lavorativa presso lo stesso datore di lavoro (art. 5, c. 3-ter, d.lgs. n. 286/1998).

Tali misure, tuttavia, non hanno posto rimedio alla condizione di debolezza del lavoratore migrante stagionale, essendosi esaurite in mere «forme di agevolazione del re-ingresso» sul territorio nazionale¹⁸.

3. Segue. *La frammentazione del sistema di contrattazione collettiva e l'utilizzo indiretto di manodopera*. – Un'altra ragione che spiega la vulnerabilità socioeconomica dei lavoratori agricoli è la peculiare conformazione del sistema di contrattazione collettiva del settore agroalimentare. Quest'ultimo, in particolare, presenta due caratteristiche fondamentali: una reciproca integrazione fra i livelli negoziali e una profonda frammentazione contrattuale.

Per quanto concerne il primo profilo, occorre rammentare come, a partire dal 1977¹⁹, il modello di contrattazione collettiva adottato dal settore agricolo sia retto da due livelli negoziali – il contratto nazionale e il contratto provinciale – che, in base ad un complesso meccanismo di rinvii e deleghe, concorrono a determinare il trattamento economico applicato ai lavoratori della terra²⁰. In tal senso, esemplificativo è l'art. 50 del CCNL agricoli, il quale rinvia al contratto provinciale ai fini della determinazione del salario contrattuale, prevedendo che

¹⁸ V. PAPA, *Il lavoro stagionale dei migranti*, in W. CHIAROMONTE, M. D. FERRARA, M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna 2020, 282.

¹⁹ Risale al 1977, infatti, la stipulazione del primo contratto collettivo nazionale per il settore agricolo, il cui sistema di contrattazione, fino a quel momento, era retto esclusivamente dal contratto provinciale. Sul tema, cfr. B. VENEZIANI, *Struttura ed evoluzione del sistema di contrattazione collettiva in agricoltura*, in B. VENEZIANI (a cura di), *La contrattazione collettiva in Italia 1945/1977*, Bari 1978, 295 ss.; F. GUARRIELLO, *L'evoluzione del sistema contrattuale dal Dopoguerra agli anni Settanta*, in M. GRANDI (a cura di), *Contrattazione collettiva e lavoro agricolo subordinato*, Roma 1990; L. CALAFÀ, *Lavoro prestato in agricoltura: separazioni e omogeneità*, in *Lav. Dir.*, 1996, 3, 553 ss.; G. NATULLO, *L'azione sindacale sul versante della contrattualistica: patti agrari e contrattazione collettiva*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *L'associazionismo contadino nel Sannio dal Dopoguerra ai primi anni '90. Logiche associative, azione collettiva e sviluppo economico*, in *Archivio storico del Sannio*, 1997, 2, 325 ss.

²⁰ Sulla struttura della contrattazione collettiva del lavoro agricolo cfr. C. FALERI, *Le relazioni collettive in agricoltura: nuove traiettorie regolative*, in *Variazioni Temi Diritto Lavoro*, 2025, 3, 558-576; A. MARCIANO, *Relazioni sindacali e previdenza sociale per un sistema agricolo sostenibile*, Napoli 2023; G. URBISAGLIA, *Efficacia della contrattazione collettiva dei lavoratori della terra*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2022, 1, 223 ss.; M. C. ROVATI, *Lo sfruttamento economico alla luce della contrattazione collettiva del settore agricolo*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2022, 2, 9.

quest'ultimo non possa discostarsi dai minimi retributivi fissati dal livello nazionale²¹.

Per quanto concerne il secondo profilo, invece, il sistema di contrattazione del settore agricolo si caratterizza, per un verso, per la proliferazione di numerosi contratti nazionali applicabili alla medesima platea di lavoratori e, per altro verso, per la presenza di una pluralità di contratti provinciali che prevedono per gli operai agricoli una disciplina differenziata a seconda del tipo di attività svolta e dell'ambito territoriale di riferimento. Tale fenomeno, in particolare, è imputabile alla frammentazione del datore di lavoro o, più esattamente, alla tendenza del datore di lavoro di creare nuove associazioni datoriali e nuove aree contrattuali al fine di individuare interlocutori sindacali con cui negoziare condizioni retributive più basse rispetto a quelle previste dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative del settore (c.d. dumping contrattuale)²².

Ebbene, la combinazione fra il meccanismo dei rinvii negoziali e il fenomeno della frammentazione contrattuale ha come effetto principale quello di determinare l'applicazione di discipline contrattuali differenziate fra i lavoratori agricoli e, di conseguenza, di determinare una profonda disomogeneità dei trattamenti economici ad essi applicati²³: ed è proprio in questo contesto che proliferano le principali forme di impiego irregolare e di sfruttamento dei lavoratori agricoli.

Invero, come è stato anticipato, negli ultimi anni molte imprese agricole – al fine di ridurre la pressione competitiva derivante dai mercati internazionali – hanno scelto di esternalizzare o frammentare alcune fasi del processo produttivo, non tanto al fine di accrescere l'efficienza della propria organizzazione, quanto, invece al fine di ridurre il costo del lavoro²⁴. A tal fine, ad esempio, molti

²¹ Sul punto, cfr. S. CECCONI, *Commento Sub Art. 50*, in S. CECCONI (a cura di), *CCNL per gli operai agricoli e florovivaisti. Commento ragionato*, Torino 2025, 128 ss.

²² Tale problematica, con particolare riferimento al settore agricolo, è stata approfondita da diversi Autori. Fra questi, cfr. P. CAMPANELLA, *Filiere fragili, tutela del lavoro e relazioni sindacali nell'agroalimentare*, cit., 337 ss.; S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. Dir.*, 2020, 2, 189 ss.

²³ E ciò accade, come evidenzia A. ABBASCIANO, *Condizioni di lavoro e regolazione del mercato dei prodotti agro-alimentari*, in *Giorn. Dir. lav. Rel. Ind.*, 2025, 185, 113, anche con riferimento a lavoratori con qualifiche equivalenti.

²⁴ Più in generale, si tratta di uno degli effetti collaterali del fenomeno della c.d. frammentazione dell'impresa che a partire dal XX secolo, anche per effetto della globalizzazione e delle innovazioni tecnologiche, ha determinato il passaggio da un modello di produzione "accentrato" (tipico dell'impresa fordista/taylorista) a un modello "reticolare" fondato sull'aggregazione fra unità giuridicamente autonome ma fra loro legate da vincoli societari e/o contrattuali. La letteratura su questo tema è vasta. Cfr. F. CARINCI, *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro: il rapporto individuale*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1985, 26, 203 ss.; P. ICHINO, *La disciplina della segmentazione del processo produttivo e dei suoi effetti sul rapporto di lavoro*, in *Diritto del lavoro e nuove forme di decentramento produttivo. Atti del Convegno Nazionale A.I.D.La.S.S. Trento, 4-5 giugno 1999*, Milano 2000; P. LAMBERTUCCI, *Area contrattuale e autonomia collettiva*, in *Atti del Convegno Nazionale A.I.D.La.S.S. Trento, 4-5 giugno 1999*, cit.; L. CORAZZA, *"Contractual integration" e rapporti di lavoro. Uno studio sulle tecniche di tutela del lavoratore*, Padova 2004; G. ORLANDINI, *Diritto del lavoro e regolazione*

datori di lavoro – come dimostrano alcune recenti vicende giudiziarie²⁵ – hanno fatto ampio ricorso a forme di appalto illecito con l'obiettivo precipuo di evitare il costo connesso al reclutamento diretto di manodopera e l'applicazione delle relative garanzie previste dall'ordinamento.

Una tendenza favorita, peraltro, anche dalla legge e, in particolare, dal d.lgs. n. 276/2003 che, da un lato, ha ridefinito i confini fra appalto lecito e interposizione illecita – prevedendo che l'appalto lecito ricorra solo laddove l'appaltatore dimostri di esercitare un potere direttivo e organizzativo nei confronti dei lavoratori impiegati – e, dall'altro, ha abrogato il principio di parità di trattamento fra i lavoratori impiegati dal committente e quelli impiegati dall'appaltatore.

Tale scenario ha dunque indotto l'autonomia collettiva a implementare alcune importanti misure volte a rafforzare la tutela dei lavoratori coinvolti nell'appalto e a responsabilizzare il committente che decidesse di affidare ad un'azienda la realizzazione di un'opera o di un servizio. In questo senso, particolarmente significativi sono, a titolo esemplificativo, l'art. 30, c. 1 del CCNL Agricoli e l'art. 4-*bis* del CCNL Consorzi agricoli e delle cooperative: l'art. 30, in particolare, impone al committente di accertarsi, in sede di affidamento dell'opera o del servizio, che l'appaltatore possieda i requisiti richiesti dalla normativa in materia di appalto e che, più specificamente, applichi il trattamento economico previsto dal CCNL stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; l'art. 4-*bis*, invece, prevede che l'appaltatore si impegni ad applicare la contrattazione collettiva del proprio settore di competenza o, in ogni caso, quella applicata dal committente.

L'indirizzo seguito della giurisprudenza, peraltro, ha trovato una sponda nella giurisprudenza costituzionale che ha stabilito alcuni importanti criteri di-

delle reti, in F. CAFAGGI (a cura di), *Reti di imprese tra regolazione e norme sociali*, Bologna 2004; A. PERULLI, *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: problemi e prospettive*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2007, 1, 30; V. SPEZIALE, *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, in *Atti del XVI Congresso Nazionale di Diritto del Lavoro. Catania, 21-23 maggio 2009*, Milano 2010, 77 ss.; M. BARBERA, *Trasformazioni della figura del datore di lavoro e flessibilizzazione delle regole del diritto*, in *Atti del XVI Congresso Nazionale di Diritto del Lavoro. Catania, 21-23 maggio 2009*, cit., 35 ss.; U. CARABELLI, *La responsabilità del datore di lavoro nelle organizzazioni di impresa complesse*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2009, 1, 91; T. TREU, *Trasformazioni delle imprese: reti di imprese e regolazione del lavoro*, in *Merc. Conc. Reg.*, 2012, 1, 7-8; L. RATTI, *Il datore di lavoro e le sue trasformazioni: spunti da una comparazione*, in L. NOGLER, L. CORAZZA (a cura di), *Risistemare il diritto del lavoro. Liber amicorum Marcello Pedrazzoli*, Milano 2012; D. GAROFALO, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, in *Atti del Convegno Nazionale A.I.D.La.S.S. Cassino 18-19 maggio 2017*, Milano 2018.

²⁵ Ci si riferisce, in particolare, alle indagini svolte dalla Procura della Repubblica di Milano nei confronti di numerosi imprenditori attivi nei settori della moda, della logistica e del food delivery che realizzavano numerose attività imprenditoriali attraverso la creazione di filiere di appalti e di subappalti nell'ambito delle quali si consumavano gravi forme di sfruttamento lavorativo (bassi salari, violazione della normativa in materia di orario di lavoro, di salute e sicurezza), caporalato e interposizione di manodopera. Per un approfondimento, si rinvia a I. ALVINO, O. RAZZOLINI, *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere. Analisi interdisciplinare a partire dalle indagini della Procura della Repubblica di Milano*, in *Quaderni Fondazione Giacomo Brodolini*, Roma 2026.

retti ad orientare l'attività di determinazione giudiziale della giusta retribuzione applicabile ai lavoratori impiegati tramite contratto di appalto. In questo senso, particolarmente rilevante, con riferimento al settore delle cooperative, è stata la sentenza n. 51/2015 della Corte costituzionale che, nel rigettare la questione di costituzionalità sollevata in riferimento all'art. 7, c. 4, d.l. n. 248/2007 conv. con mod. dalla l. n. 31/2008, ha ravvisato nel trattamento economico sancito dal contratto collettivo comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale lo standard minimo di tutela inderogabile applicabile al lavoratore²⁶.

Ciò ovviamente non implica che il trattamento economico più favorevole per il lavoratore sia in ogni caso quello definito dal contratto collettivo "leader" del settore, tant'è che il giudice può anche discostarsene e determinare la clausola retributiva affidandosi a contratti collettivi che soddisfino altri requisiti (ad es. la diffusione territoriale o la rappresentatività effettiva dei soggetti firmatari)²⁷.

Infine, particolarmente rilevante con riferimento al tema in esame è l'art. 29, c. 1-bis, d.lgs. n. 276/2003, il quale identifica il trattamento economico applicabile ai lavoratori coinvolti in un appalto con quello sancito dai contratti collettivi applicabili nel settore produttivo «strettamente connesso» con l'attività oggetto dell'appalto²⁸.

Ora, questa norma pone una dirimente questione interpretativa in ordine alla definizione dell'ambito di applicazione del contratto collettivo nazionale. Nel nostro ordinamento, infatti, la mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. ha comportato la mancata determinazione della categoria

²⁶ Per un'analisi degli effetti prodotti dalla pronuncia, cfr., tra gli altri, G. ORLANDINI, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *Lav. Dir.*, 2018, 1, 7 ss.; M. DELFINO, *La regolazione del mercato del lavoro tra recenti riforme, principi costituzionali e prassi. Legge e contrattazione collettiva sui minimi salariali nel prisma dei principi costituzionali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2016, 2, 335 ss.; M. BARBIERI, *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al CCNL delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2015, 2, 493 ss.; S. LAFORGIA, *La giusta retribuzione del socio di cooperativa: un'altra occasione per la Corte costituzionale per difendere i diritti dei lavoratori ai tempi della crisi*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2015, 4-5, 934 ss.

²⁷ Tale aspetto è approfondito da A. ABBASCIANO, *Condizioni di lavoro e regolazione del mercato dei prodotti agroalimentari*, cit., 114 e, in giurisprudenza, da Cass. pen. 5 dicembre 2023, n. 2573, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, 2, 478 ss., con nota di M. FERRARESI. Per un commento a quest'ultima pronuncia, cfr. R. RIVERSO, *Orario di lavoro, trattamento retributivo e contributivo per i lavoratori agricoli a tempo determinato. Le sviste della Corte di Cassazione*, in D. GAROFALO, S. CAFFIO (a cura di), *L'effettività delle tutele nel lavoro in agricoltura*, Bergamo 2024, 45 ss.

²⁸ Approfondiscono le questioni giuridiche connesse a tale norma, in particolare, I. ALVINO, *Il livello dei trattamenti negli appalti privati alla luce del nuovo art. 29, co. 1 bis, d.lgs. n. 276/2003*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2025, 1, 44; V. BAVARO, *Frammentazione organizzativa e dumping contrattuale: problemi e soluzioni nella catena degli appalti privati*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2025, 4, 660-672; A. BEL-LAVISTA, *La tutela dei lavoratori negli appalti pubblici e privati*, in M. D'ONGHIA, M. TRIMARCHI, F. DI NOIA (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, Bari 2025; I. SANTORO, *Il trattamento economico-normativo dei lavoratori negli appalti privati: "ritorno...alla legge"?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2024, 1, 281 ss.

contrattuale, ossia del perimetro di riferimento del contratto collettivo²⁹. Ne è conseguita, come anticipato, la proliferazione di una pluralità di contratti collettivi applicabili al medesimo settore produttivo, il che ha indotto l'interprete a selezionare fra i vari contratti collettivi applicabili quello stipulato dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale (c.d. criterio della rappresentatività comparata)³⁰.

Tale criterio, tuttavia, si è rivelato non pienamente soddisfacente proprio a causa della mancata definizione della categoria contrattuale che avrebbe dovuto rappresentare l'area entro la quale effettuare la misurazione e la selezione fra i vari contratti collettivi applicabili.

Tuttavia, una possibile soluzione a tale problematica è fornita dall'art. 11 del Codice Appalti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) per come integrato dall'Allegato I.01 introdotto dal d.lgs. n. 209/2024: tale norma, infatti, introduce una peculiare tecnica di classificazione dei contratti collettivi funzionale all'individuazione della fonte collettiva da prendere a riferimento per la determinazione del trattamento retributivo applicabile ai lavoratori impiegati negli appalti pubblici³¹. La classificazione, più specificamente, si articola in due fasi: in una prima fase, si codifica l'attività oggetto di appalto con i codici ATECO; in una seconda fase, invece, si classificano tutti i contratti collettivi esistenti e depositati al CNEL in 96 sottosettori corrispondenti a 96 categorie contrattuali sulla base delle attività produttive indicate nei propri ambiti di applicazione raggruppando tutti i codici ATECO relativi alle attività di quel sottosettore.

Ebbene, secondo alcuni Autori, tale meccanismo sarebbe esportabile anche nel settore privato e – in combinato disposto con l'art. 2070 c.c. che identifica l'ambito di applicazione del contratto collettivo con l'attività professionale svol-

²⁹ Per una ricostruzione di tali problematiche, cfr. P. A. VARESI, *Pluralismo e rappresentatività sindacale cinquant'anni dopo lo Statuto dei lavoratori*, in A.I.D.La.S.S., *Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro*. Pisa-Lucca, 5-6 maggio 2021, Piacenza 2021, 15 ss.

³⁰ Per un riepilogo del dibattito, si rinvia a F. DI NOIA, *Rappresentatività e contratto collettivo*. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative, Torino 2022.

³¹ Se ne occupano diffusamente, A. BELLAVISTA, *La tutela dei lavoratori negli appalti pubblici e privati*, cit.; F. DI NOIA, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni del modello di tutela*, in *Lav. Prev. Ogg.*, 2023, 9-10, 611 ss.; M. GIACONI, *Il nuovo codice e le tutele sociali dal punto di vista del giuslavorista. Verso un appalto pubblico socialmente sostenibile?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2024, 1, 57 ss.; G. RICCI, *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo) salariali dei lavoratori*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2023, 1, 602 ss.; A. TAMPIERI, *Contratti collettivi e tutele salariali nell'art. 11 del Codice degli appalti pubblici*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2024, 2, 212 ss.; D. GAROFALO, *Appalti pubblici e tutele dei lavoratori*, in *Liber amicorum per Valerio Speciale*, vol. 1, Bari 2025; M. FAIOLI, *Contrattazione collettiva "equivalente". Codice degli appalti, comprensione ermeneutica e scelta di un metodo per comparare le tutele*, in *Federalismi.it*, 21 maggio 2025; M. GUERINI, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del Ccnl applicabile*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2025, 1, 313 ss.; P. PASSALACQUA, *I contratti collettivi negli appalti pubblici dopo il decreto correttivo al Codice*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2025, 2, 179 ss.; G. RICCI, I. SANTORO, *Le tutele equivalenti dei lavoratori dopo il "correttivo appalti": analisi teorica e applicazioni pratiche*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2025, 1, 435 ss.

ta dall'imprenditore³² – consentirebbe di individuare la categoria contrattuale più affine a cui riferire una determinata attività professionale³³.

4. Segue. *Lo squilibrio dei rapporti commerciali all'interno della filiera agroalimentare*. – Un'ulteriore fonte di impoverimento per i lavoratori agricoli è rappresentata dalle dinamiche commerciali che si sviluppano all'interno della filiera agroalimentare.

A tal proposito, occorre innanzitutto rammentare come quest'ultima presenti una peculiare conformazione caratterizzata, da un lato, da una ineguale distribuzione del potere negoziale fra i vari attori commerciali e, dall'altro, da una concentrazione del potere economico in capo ai soggetti che acquistano i prodotti agricoli (industrie di trasformazione, intermediari commerciali, operatori della distribuzione): ne deriva l'impossibilità dei produttori agricoli di incidere sulla formazione del prezzo di vendita dei prodotti agricoli che, al contrario, viene determinato prevalentemente dai soggetti acquirenti³⁴. Ciò induce i produttori agricoli a scaricare la rigidità dei prezzi di vendita sulla forza lavoro evitando di accollarsi il costo connesso al riconoscimento delle tutele lavoristiche previste dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

In altri casi, invece, i soggetti acquirenti dei beni agricoli abusano della

³² L'art. 2070 c.c., in particolare, assolve ancora oggi due funzioni fondamentali: da un lato, quella di individuare il contratto collettivo applicabile in tutti i casi in cui la la legislazione rinvia alla contrattazione collettiva e, dall'altro, quella di consentire al giudice di rinviare al contratto collettivo ai fini della determinazione della giusta retribuzione qualora la clausola retributiva scelta dalle parti sia incompatibile con i principi di proporzionalità e sufficienza ex art. 36 Cost. In giurisprudenza, cfr. Cass. 17 luglio 2024, n. 19759, in *DeJure*; Cass. 18 dicembre 2014, n. 26742, in *DeJure*; Cass. 26 marzo 1997, n. 2665, in *Giur. It.*, 1998, 915, con nota di M. MARAZZA; In dottrina, cfr. G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bologna 2020; M. FERRARESI, *La categoria contrattuale nel diritto del lavoro italiano*, Milano 2020; M. NOVELLA, *Applicazione del contratto collettivo e categoria professionale. Vecchi e nuovi problemi*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, 1, 358.

³³ V. BAVARO, *Frammentazione organizzativa e dumping contrattuale: problemi e soluzioni nella catena degli appalti privati*, cit., 669-670. In giurisprudenza, cfr. la recentissima Trib. Trani 10.03.2026, n. 622, inedita, che, muovendo dall'assunto secondo cui la classificazione del CNEL costituisce «parametro oggettivo e istituzionale di individuazione dei settori economici e dei contratti collettivi di riferimento», ha delimitato il perimetro contrattuale delle attività svolte da un datore di lavoro attivo nel settore dei *call center* e individuato, di conseguenza, il relativo contratto collettivo «leader».

³⁴ V. PINTO, *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, cit., 86-91; P. CAMPANELLA, *Filiere fragili, tutela del lavoro e relazioni sindacali nell'agroalimentare*, cit., 330; I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in *Riv. Dir. Alim.*, 2022, 2, 5-17; L. COSTANTINO, *La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi di tutela tra antichi problemi e nuove crisi*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2020, 4, 783; V. LECCESE, *Lavoro, sfruttamento e tutela nella filiera agroalimentare: un itinerario*, cit., 245; E. RIGHINI, *Le relazioni commerciali nelle filiere agroalimentari*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto*, 2° rapporto Presidio Caritas italiana, Roma 2018, 331-332; L. BUKEVICIUTE, A. DIERX, F. ILZKOVITZ, *The functioning of the food supply chain and its effect on food prices in the European Union*, in *Occasional Paper European Commission Directorate General for Economic and Financial Affairs*, Bruxelles 2009.

propria preminenza economica ponendo in essere vere e proprie pratiche commerciali sleali: non sono rari i casi in cui, ad esempio, le centrali di acquisto imputano in capo ai fornitori un rischio economico non previsto dai contratti di fornitura³⁵. Ed è proprio in questo scenario di squilibrio delle posizioni negoziali degli attori commerciali che si innestano – come è stato rimarcato dal *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato 2020-2022*³⁶ e dalla Direttiva 2019/633/UE³⁷ – le principali forme di sfruttamento e impoverimento dei lavoratori agricoli.

³⁵ Le pratiche commerciali sleali sono da tempo attenzionate sia dalle istituzioni europee sia dalle autorità nazionali che vigilano sul mercato. Per quanto concerne le istituzioni europee, le pratiche commerciali sleali sono state oggetto della Comunicazione della Commissione europea sul “Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa” COM (2009) 591 del 28 ottobre 2009, del “Libro verde sulle pratiche commerciali scorrette nella catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese in Europa” del 2013, degli interventi della Commissione sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese COM (2016) 0032 e della Risoluzione del 7 giugno 2016 del Parlamento Europeo. Con riferimento, invece, alle Autorità che vigilano sul mercato, si rinvia, in particolare, alla “Indagine conoscitiva sulla distribuzione agroalimentare (IC/28)” (Provvedimento 7 giugno 2007, n. 16908). Per un approfondimento sulle pratiche commerciali sleali, cfr. I. CANFORA, V. LECCESE, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2022, 173, 149; S. MASINI, *Dalla repressione dell'abuso di dipendenza economica alla rinegoziazione del contratto della filiera agroalimentare*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, Napoli 2020, 379 ss.; N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Milano 2017; L. COSTANTINO, *La tutela del contraente debole nelle relazioni negoziali lungo la filiera agro-alimentare nelle più recenti esperienze giuridiche europee e statunitensi*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2013, 1, 166 ss.

³⁶ Il Piano, in particolare, costituisce la base su cui si innesta la strategia nazionale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato ed è il risultato dell'interazione tra diversi attori istituzionali coinvolti a livello centrale e decentrato e del confronto con i rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro e delle associazioni del Terzo Settore. Esso, in particolare, sottolinea che «la dispersione di valore che avviene lungo la filiera agroalimentare, a causa della frammentazione degli operatori, dell'organizzazione logistica e del funzionamento dell'industria di trasformazione che incide sul prezzo dei prodotti agricoli riconosciuti ai produttori (su 100 euro destinati dal consumatore all'acquisto di prodotti alimentari, il margine in capo all'imprenditore agricolo è inferiore ai due euro) può spingere alla soddisfazione di tutta o parte della domanda di lavoro agricolo attraverso il ricorso al lavoro non dignitoso» (pag. 5). Per un approfondimento, cfr., per tutti, I. CANFORA, V. LECCESE, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*, cit.

³⁷ La Direttiva, in particolare, emanata dal Parlamento Europeo il 17 aprile 2019, evidenzia come «nella filiera agricola e alimentare sono comuni squilibri considerevoli nel potere contrattuale tra fornitori e acquirenti di prodotti agricoli e alimentari. È probabile che tali squilibri nel potere contrattuale comportino pratiche commerciali sleali nel momento in cui partner commerciali più grandi e potenti cerchino di imporre determinate pratiche o accordi contrattuali a proprio vantaggio relativamente a un'operazione di vendita [...] (considerando 1). Ne deriva un «impatto negativo sul tenore di vita della comunità agricola [...] sia diretto, in quanto riguarda i produttori agricoli e le loro organizzazioni in qualità di fornitori, che indiretto, poiché le conseguenze delle pratiche commerciali sleali che avvengono nella filiera agricola e alimentare si ripercuotono «a cascata» con effetti negativi sui produttori primari in tale filiera» (considerando 7). Sulla portata della Direttiva, cfr., fra gli altri, S. PAGLIANTINI, *Dal B2C al B2B: una prima lettura della dir. (UE) 2019/633 tra diritto vigente e in fieri*, in *Nuove Leggi Civili Commerciali*, 2020, 220 ss.; L. RUSSO, *La direttiva 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in *Nuove Leggi Civili*

Diversi sono stati i tentativi sia del legislatore nazionale sia del legislatore europeo di regolare i rapporti commerciali fra i vari attori che agiscono all'interno della filiera. Per quanto concerne le misure nazionali, particolarmente promettenti si sono rivelate, ad esempio, le cc.dd. intese di filiera (art. 9, d.lgs. n. 102/2005): esse, in particolare, mirano a orientare le condotte degli operatori commerciali e a improntare i loro rapporti all'insegna di una maggiore collaborazione³⁸, in modo tale da accrescere la legalità dei rapporti di lavoro³⁹.

L'efficacia di tali accordi risulta tuttavia limitata da alcune criticità: le intese, infatti, oltre a non essere particolarmente diffuse a livello nazionale, non presuppongono una partecipazione incisiva delle organizzazioni sindacali ai tavoli di filiera, laddove svolgono una funzione meramente consultiva⁴⁰.

Le intese in esame, inoltre, in molti casi vengono scalzate dagli accordi quadro in deroga (art. 45, l. n. 203/1982) che, non venendo stipulati dalle rappresentanze sindacali dei lavoratori ma solo dalle imprese dei vari segmenti della filiera (quello produttivo, trasformativo, ecc.), risultano finalizzati per lo più a garantire la qualità del prodotto agricolo commercializzato e non anche a tutelare le condizioni di impiego degli operai agricoli⁴¹.

La principale criticità delle suddette intese, tuttavia, è rappresentata dal mancato raccordo con la contrattazione collettiva⁴². La filiera agroalimentare, infatti, risulta scissa in due diversi sottosistemi normativi che non interagiscono tra di loro: da un lato, vi sono le intese di filiere e gli accordi in deroga la cui disciplina è limitata a singoli comparti o segmenti produttivi e, dall'altra, vi è la contrattazione collettiva che, come anticipato, raggruppa più comparti in un singolo settore merceologico e si articola in due livelli negoziali (nazionale e provin-

Commerciali, 2019, 1420 ss.; P. DE CASTRO, *La direttiva UE contro le pratiche commerciali sleali nel settore agroalimentare. Cosa cambia per le imprese e i consumatori italiani*, Parlamento Europeo, Bruxelles 2019; A. IANNARELLI, *La direttiva sulle pratiche commerciali sleali: un'occasione persa per la tutela dei produttori agricoli?*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2019, 163, 439 ss.

³⁸ L'importanza di una collaborazione fra tutti gli operatori agricoli, peraltro, è stata rimarcata anche dal Comitato economico e sociale europeo in materia di pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare che, nell'ambito del Parere espresso nel dicembre 2021, denominato *Verso una filiera alimentare equa* (2021/C517/05), ha riconosciuto come essenziale «la cooperazione tra gli operatori della filiera alimentare», al fine di garantire «un'equa ripartizione tra gli operatori» ed «evitare [così] la denigrazione».

³⁹ R. PETTINELLI, *Filiera agroalimentare, caporalato e pratiche commerciali sleali*, in *Lav. Dir.*, 2022, 1, 191; I. CANFORA, V. LECCESE, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*, in *Dir. Agr.*, 2021, 1, 70; I. SENATORI, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2019, 164, 618.

⁴⁰ C. FALERI, *Le relazioni collettive in agricoltura: nuove traiettorie regolative*, cit., 569.

⁴¹ A. IANNARELLI, *La direttiva sulle pratiche commerciali: un'occasione persa per la tutela dei produttori agricoli?*, cit., 439.

⁴² I. SENATORI, *Tutela dei lavoratori e strumenti di governo contrattuale della filiera agroalimentare*, cit., 982 ss.

ziale): ciò comporta una diversificazione dei trattamenti normativi e retributivi fra i lavoratori agricoli a seconda dei territori in cui essi operano.

Tale criticità, nondimeno, potrebbe essere sanata – come evidenzia una parte della dottrina giuslavorista – mediante un maggiore coinvolgimento sia delle rappresentanze professionali⁴³ sia di quelle sindacali⁴⁴: le prime, infatti, partecipano alla stipulazione delle intese e degli accordi quadro e potrebbero garantire – in applicazione dell'art. 6, c. 1, d.lgs. n. 128/2021 – una presunzione di conformità ai principi di buona fede e correttezza degli accordi fra i vari attori commerciali; le seconde, invece, potrebbero implementare – parimenti a quanto previsto da alcune declaratorie contrattuali⁴⁵ – forme di integrazione o coordinamento tra i vari sottosistemi normativi.

Venendo invece alle misure introdotte dal legislatore europeo, particolarmente rilevante risulta il meccanismo della condizionalità sociale che – introdotto nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC) 2023-2027⁴⁶ e del Regolamento europeo 2021/2115⁴⁷ – prevede una decurtazione dei finanziamenti

⁴³ Sul punto, cfr. G. CENTAMORE, D. DAZZI, *Tendenze delle relazioni industriali nel settore suinicolo: il caso italiano in un quadro europeo*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2020, 165, 69-70.

⁴⁴ C. INVERSI, *Un lavoro di qualità per filiere agricole sostenibili: strumenti contrattuali e di autoregolazione*, in O. BONARDI, L. CALAFÀ, S. ELSÉN, R. SALOMONE (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato*, Bologna 2023, 210; A. MARCIANO, *Relazioni sindacali e previdenza sociale per un sistema agricolo sostenibile*, Napoli 2023; C. FALERI, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Torino 2020; I. SENATORI, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, cit., 593 ss.; P. CAMPANELLA, V. PAPA, D. SCHIUMA, *Il ruolo delle relazioni sindacali nelle filiere agroalimentari italiane*, in P. CAMPANELLA (a cura di), M. DE MARCO (coordinato da), *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Roma 2018, 363 ss.

⁴⁵ Ci si riferisce, in particolare, all'Accordo Interprofessionale del Tabacco 2018-2020, sottoscritto dalle associazioni dei produttori e trasformatori con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali. Sul punto, cfr. I. SENATORI, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, cit., 621.

⁴⁶ La PAC nasce nel 1962 come politica comune dei Paesi europei al fine di mantenere i prezzi degli alimenti accessibili e di favorire un tenore di vita equo agli agricoltori. Essa oggi trova il proprio fondamento giuridico nel Titolo III del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (artt. da 38 a 44) che autorizza l'Unione Europea a definire e attuare una politica comune dell'agricoltura al fine di garantire un impiego migliore dei fattori di produzione (in particolare della manodopera) e di assicurare così un miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura. L'attuale regolazione è contenuta nella PAC 2023-2027, entrata in vigore il 1° gennaio 2023, la quale trova attuazione nei singoli ordinamenti europei per effetto di Piani strategici nazionali approvati dalla Commissione europea. Per un approfondimento sull'evoluzione della PAC e sugli obiettivi da essa perseguiti, cfr. I. BRESCIANI, *I riflessi della Politica Agricola comune nel diritto del lavoro*, in *Variazioni Temi Diritto Lavoro*, 2025, 3, 577-596; A. IANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2020, 1, 23; J. A. McMAHON, M. CARDWELL, *Research Handbook on EU Agricultural Law*, Cheltenham-Northampton 2016; D. GADBIN, *L'«OCM unique»: le déclin de la régulation publique des marchés*, in *Revue de droit rural*, 2014, 423, 17 ss.; D. MORO, P. SCKOKAI, *The impact of decoupled payments on farm choices: conceptual and methodological challenges*, in *Food Policy*, 2013, 41, 28-38; S. TANGERMANN, *Direct Payments in the Cap post 2013*, in *International agricultural policy*, 1, 21-32; J. C. BUREAU, L. P. MAHÉ, *Cap payments after 2013 and rural public goods*, in *Questione Agraria*, 2009, 4, 29-55; V. ZAHMT, *Public money for public goods: winners and losers Cap reform*, in *Working Paper n. 08, European Centre for International Political Economy*, Bruxelles 2009.

⁴⁷ Il Regolamento UE 2021/2115 (recante norme sul sostegno ai piani strategici nazionali della

spettanti alle aziende agricole operanti nel territorio dell'Unione Europea lad-dove esse violino la normativa europea in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (Dir. 89/391/CEE; Dir. 2009/104/CE) e di prevedibilità minima e trasparenza del lavoro (Dir. 2019/1152/UE)⁴⁸.

Tale meccanismo, in particolare, mira a realizzare due obiettivi: da un lato, incentivare la diffusione di un lavoro dignitoso all'interno della filiera⁴⁹ e, dall'altro, condizionare i calcoli di convenienza degli attori commerciali, in modo tale che l'effettività delle tutele lavoristiche diventi una variabile indipendente dal mercato⁵⁰: ciò consente, di conseguenza, di valorizzare gli attori economici più virtuosi e, contestualmente, di penalizzare quelli che cercano di guadagnare margini di competitività abbassando illegittimamente il costo del lavoro.

Anche il meccanismo in esame, tuttavia, appare perfettibile: come è stato evidenziato in dottrina, si potrebbe pensare di rafforzare la tutela dei lavoratori

PAC) costituisce, unitamente al Regolamento UE 2021/2016 (in tema di finanziamento, gestione e monitoraggio della PAC) e al Regolamento UE 2021/2117, uno dei Regolamenti che compongono l'attuale PAC 2023-2027. Esso, nello specifico, all'art. 14 impone agli Stati membri di prevedere, nei propri piani strategici della PAC e al più tardi a decorrere dal 1° gennaio 2025, una sanzione amministrativa, efficace e proporzionata, per gli agricoltori e gli altri beneficiari che ricevono pagamenti diretti, previa consultazione delle parti sociali nazionali, nel caso in cui non rispettino i requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego applicabili o gli obblighi del datore di lavoro derivanti dagli atti giuridici previsti dall'Allegato IV al Regolamento.

⁴⁸ Per un approfondimento sulla tecnica della condizionalità sociale, cfr. F. MARTELLONI, *I benefici condizionati come tecniche promozionali nel Green New Deal*, in *Lav. Dir.*, 2022, 2, 297; C. VALENTI, *Riflessioni in tema di sostenibilità sociale nel diritto del lavoro tra tecniche di tutela e prove di regulatory compliance*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2024, 3, 469 ss.; C. FALERI, *Transizione ecologica e sostenibilità sociale per un'Agricoltura 4.0*, in *Lav. Dir.*, 2022, 2, 452; I. CANFORA, V. LECCESE, *La condizionalità sociale nella nuova PAC (nel quadro dello sviluppo dell'agricoltura)*, in *Biblioteca "20 maggio"*, 2022, 2, 79 ss.; L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino 2019; A. TOPO, *Obbligo di lavoro e libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere "sociale"*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, Trieste 2016; M. D'ONGHIA, *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, Bergamo 2016, 389; L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2013, 139, 489; S. MARCHAL, I. MARX, N. VAN MECHELEN, *Minimum Income Protection in the Austerity Tide*, in *Iza Journal of European Labour Studies*, 2016, 5, 1, 1; J. HUNT, *Making the CAP Fit: responding to the Exploitation of Migrant Agricultural Workers in the EU*, in *Int. Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2014, 30, 2, 146 ss.; N. PACI, *La condizionalità*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino 2013.

⁴⁹ La nozione di lavoro dignitoso è stata declinata dalla Dichiarazione adottata a New York dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2018 *United Nations declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas* (UNDROP) come diritto umano fondamentale diretto a ottenere la garanzia di un nucleo di diritti indisponibili (occupazione decorosa, non pericolosa, remunerata in modo da garantire un tenore di vita dignitoso, non forzososa). Per un approfondimento, cfr. O. DESSI, *Il diritto al lavoro dignitoso dei contadini e dei lavoratori impiegati nelle aree rurali*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2024, 1, 139 ss.; M. BIASI, *Il decent work tra politica e sistema*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2022, 1, 2 ss.; L. CALAFÀ, *La dignità e il lavoro ai «margini»*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2022, 1, 2 ss.

⁵⁰ I. CANFORA, V. LECCESE, *Nuove dinamiche della filiera agroalimentare, tra strumenti correttivi del mercato e condizionalità sociale*, cit., 868; L. PAOLONI, *La filiera agroalimentare "etica" e la tutela del lavoro*, in *Dir. Agr.*, 2020, 3, 635 ss.

impiegati all'interno della filiera estendendo il campo di applicazione della condizionalità sociale anche a tutte le altre tutele previste dalla legge e dalla contrattazione collettiva⁵¹. Il mancato richiamo alle tutele previste dalla contrattazione collettive, infatti, mina l'efficacia della condizionalità sociale, rendendola potenzialmente inidonea a garantire ai lavoratori agricoli tutele adeguate in numerose materie quali l'orario di lavoro, il livello delle retribuzioni, i contratti flessibili, il lavoro irregolare.

5. *Le criticità applicative dell'art. 603-bis c.p.* – Le considerazioni sopra sviluppate hanno dunque consentito di mettere in evidenza come la diffusione e la persistenza dei fenomeni della povertà e dello sfruttamento del lavoro nel settore agroalimentare siano imputabili prevalentemente alla presenza di fattori strutturali del mercato del lavoro agricolo che incentivano il datore di lavoro a rendersi refrattario rispetto all'applicazione delle principali tutele lavoristiche.

Ora, tale problematica è stata tendenzialmente affrontata dal legislatore mediante il ricorso alla repressione penale delle condotte di sfruttamento, per mezzo dell'art. 603-bis c.p. in materia di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

A tal proposito, occorre innanzitutto rammentare come ad una disciplina organica in materia di sfruttamento del lavoro si pervenga solo nel 2011 allorché il legislatore – a fronte di un apparato sanzionatorio inefficace e al delinearsi di un ruolo di preminenza della criminalità organizzata nell'alimentare l'afflusso di immigrati irregolari sul territorio nazionale⁵² – introduce nel nostro ordinamento l'art. 603-bis c.p. a mezzo del quale veniva punito chiunque avesse svolto «un'attività organizzata di intermediazione, reclutandone manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori».

L'art. 603-bis c.p., dunque, nella sua versione originaria puniva esclusivamente il soggetto che avesse svolto irregolarmente l'attività di intermediazione, prevedendo una responsabilità per il datore di lavoro solo laddove quest'ultimo avesse concorso nella consumazione del reato: vi era dunque un'ingiustificata area di impunità per l'utente finale della manodopera e destinatario della maggior parte del profitto illecito⁵³. Ciò indusse pertanto il legislatore – sulla scorta dei rilievi critici mossi dalla dottrina giuslavoristica⁵⁴ – a modificare nel 2016

⁵¹ I. BRESCIANI, *I riflessi della Politica Agricola comune nel diritto del lavoro*, cit., 585.

⁵² D. GAROFALO, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2018, 2, 263.

⁵³ S. M. CORSO, *Nuove forme di "caporalato" e pluralità di risposte (inappaganti)*, cit., 915.

⁵⁴ L. CALAFÀ, *Lo sfruttamento lavorativo oltre le migrazioni: percorsi di ricerca*, in D. GOTTARDI (a cura di), *Legal frame work*, Torino 2016, 155; P. CURZIO, *Sfruttamento del lavoro e repressione pe-*

l'art. 603-*bis* c.p. (l. 29 ottobre 2016, n. 199), prevedendo una equiparazione sul piano sanzionatorio dell'attività di intermediazione illecita del c.d. "caporale" e dello sfruttamento del lavoro, riconosciuto come condotta tipica del datore di lavoro⁵⁵.

Per l'effetto, l'art. 603-*bis* c.p. nella sua versione attuale punisce chiunque recluti lavoratori mediante attività di intermediazione illecita e la impieghi in condizioni di sfruttamento approfittando del loro stato di bisogno. Tale norma, in particolare, definisce lo sfruttamento ricorrendo ad alcuni indici che individuano alcune delle condizioni lavorative potenzialmente più pericolose per l'incolumità dei lavoratori. Più precisamente, la norma incriminatrice è integrata laddove vi sia una reiterata violazione della normativa in materia di orario di lavoro, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro o vi sia una reiterata corresponsione di retribuzioni difformi rispetto a quelle previste dalla contrattazione collettiva.

Ebbene, la norma in esame – nonostante abbia prodotto risultati significativi sul piano giudiziario⁵⁶ – pone numerosi dubbi interpretativi in ordine alla sua reale effettività, sia in generale, sia con specifico riferimento al lavoro agricolo.

A livello più generale, il problema attiene innanzitutto alla natura esemplificativa o tassativa degli indici di sfruttamento. A tal proposito, si concorda con quella parte della dottrina penalistica che aderisce alla prima opzione, ritenendo che gli indici in discorso indichino le situazioni più frequenti nelle quali si verificano casi di sfruttamento del lavoro⁵⁷.

nale. Alla ricerca di un delicato equilibrio ermeneutico, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma 2017, 127; N. NUZZO, *L'utilizzazione di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilità, rischi e rimedi sanzionatori*, in W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2018, 357, 25; C. RONCO, *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: problematiche applicative e prospettive di riforma*, in *Lav. giur.*, 2016, 7, 6; E. SANTORO, C. STOPPANI, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo: i primi dati dell'applicazione della legge 199/2016*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2019, 2, 267.

⁵⁵ Per un'analisi dell'art. 603-*bis* c.p. nella versione conseguente alla riforma, cfr. M. FERRARESI, S. SEMINARA, *Caporalato e sfruttamento del lavoro. Un'indagine di diritto penale, processuale e del lavoro*, Modena 2022; B. GIORDANO, *Il contrasto al lavoro irregolare e allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge 29 ottobre 2016, n. 199*, in INAIL, *Agricoltura: salute e sicurezza sul lavoro a 100 anni dall'introduzione della tutela assicurativa*, 2017, 55; F. GORI, *La nuova legge sul grave sfruttamento lavorativo nell'ambito della normativa di contrasto al lavoro sommerso*, in ADAPT Working Paper, 2017, 2, 26; F. STOLFA, *La legge sul "caporalato" (l. n. 199/2016): una svolta "etica" nel diritto del lavoro italiano? Una prima lettura*, in *Dir. sic. lav.*, 2017, 1, 86.

⁵⁶ Sulle conseguenze sul piano processuale connesse all'applicazione della disciplina in esame, cfr. S. M. CORSO, *Nuove forme di "caporalato" e pluralità di risposte (inappaganti)*, cit., 918 ss.

⁵⁷ A. DI MARTINO, *Tipicità di contesto a proposito dei c.d. indici di sfruttamento nell'art. 603-*bis**, in *Arch. Pen.*, 3, 1 ss. Una posizione, peraltro, a cui aderisce anche la giurisprudenza che, in una recente pronuncia, ha definito lo sfruttamento del lavoro come un «depauperamento del rapporto fra la forza impiegata dal lavoratore e le condizioni di lavoro assicurate dal datore di lavoro, che oltrepassano in modo sistematico e reiterato i limiti che l'ordinamento pone a garanzia della prestazione lavorativa o pongono in essere situazioni tali per cui la dignità del lavoratore viene degradata proprio dalla situazione lavorativa alla quale viene assoggettato, vuoi per lo spregio dello stato psicofisico che l'applicazione della normativa sulla sua incolumità sul luogo di lavoro gli assicurerebbe, vuoi perché per avvalersi della sua prestazione egli venga costretto ad adattarsi ad una situazione alloggiativa umiliante i bisogni dell'essere umano» (Cass. pen., 16.05.2022, n. 19143, *DeJure*). Per una lettura

Tale tecnica legislativa, tuttavia, pur nominando lo sfruttamento, non specifica in che cosa esso si sostanzi: ciò è imputabile, secondo molti Autori, ad una precisa scelta del legislatore che – ritenendo ormai lo sfruttamento lavorativo una componente fisiologica delle attuali dinamiche economiche di stampo neoliberale e capitaliste – si astiene dal fornire una definizione precisa di tale fenomeno⁵⁸. Il che non fa altro che aumentare la discrezionalità del giudice in sede di accertamento della condotta di sfruttamento e, di conseguenza, limitare l'effettività della norma in esame.

Con specifico riferimento al lavoro agricolo, invece, l'art. 603-*bis* c.p. oltre a non chiarire in cosa si sostanzi la palese difformità rispetto ai contratti collettivi⁵⁹, – nella parte in cui punisce «la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale [...]» – pone una dirimente questione interpretativa in ordine al requisito della «reiterazione»⁶⁰: tale concetto, infatti, risulta estremamente ambiguo e, soprattutto, difficilmente declinabile nel settore agricolo, laddove lo svolgimento della prestazione lavorativa può esaurirsi, come ampiamente illustrato, anche nell'arco di poche settimane o giorni: ne deriva il rischio concreto che numerose fattispecie di sfruttamento possano sfuggire dal campo di applicazione della norma in esame.

6. *Alcune proposte per attenuare la vulnerabilità socioeconomica dei lavoratori agricoli.* – Le criticità della disciplina sanzionatoria *ex* art. 603-*bis* c.p. sopra descritte dimostrano dunque come i fenomeni dello sfruttamento del lavoro e della povertà dei lavoratori agricoli non possano essere affrontati esclusivamente mediante il ricorso alla repressione penale. Lo sfruttamento del lavoro, infatti – in quanto fenomeno multidimensionale⁶¹ – richiede di affiancare all'opzione

critica della giurisprudenza sull'art. 603-*bis* c.p., cfr. A. DONINI, *Riflessioni giuslavoristiche sul reato di sfruttamento del lavoro nel diritto vivente*, in C. FALERI, F. MARTELLONI, M. RANIERI (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*, Napoli 2025.

⁵⁸ A. WEATHERBURN, *Labour Exploitation in Human Trafficking Law*, Cambridge 2021; E. RIGO, *Introduzione. Lo sfruttamento come modo di produzione*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa 2015; S. MARKS, *Exploitation as an International Legal Concept*, in S. MARKS (a cura di), *International Law on the Left. Re-examining Marxist Legacies*, Cambridge 2008.

⁵⁹ R. DI MEO, *Gli indici di sfruttamento lavorativo nell'art. 603-*bis* c.p.: una lettura lavoristica*, in *Variazioni Temi Diritto Lavoro*, 2019, 1, 282.

⁶⁰ V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2018, 158, 299.

⁶¹ Per un approfondimento, cfr. M. D'ONGHIA, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento lavorativo*, in C. FALERI, F. MARTELLONI, M. RANIERI (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*, Napoli 2025, 71 ss.; S. BORRELLI, L. CALAFÀ, M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, M. RANIERI, *L'altro art. 18. Riflessioni giuslavoristiche sullo sfruttamento del lavoro. Introduzione*, in *Lav. Dir.*, 2021, 2, 187-191; L. CALAFÀ, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *Lav. Dir.*, 2021, 2, 193 ss.

prettamente repressiva, l'implementazione di una strategia idonea a rimuovere quei fattori strutturali del settore agricolo che contribuiscono alla diffusione dei fenomeni dello sfruttamento e della povertà nel settore agricolo⁶². Muovendo da tale prospettiva, appare pertanto urgente, a parere di chi scrive, l'implementazione di tre misure fondamentali.

Un primo intervento dovrà riguardare innanzitutto il mercato del lavoro agricolo, ossia il "luogo" in cui si consumano le principali forme di sfruttamento dei lavoratori della terra. In tale ambito, in particolare, appare necessario garantire alle imprese agricole un reclutamento rapido della manodopera, tenuto conto della stagionalità della produzione agroalimentare e della difficoltà di programmare le assunzioni. Per tale ragione, particolarmente utile sarebbe, ad esempio, il rafforzamento organizzativo e tecnologico dei centri per l'impiego⁶³: dal punto di vista organizzativo, ad esempio, si potrebbe ipotizzare di costituire sportelli temporanei presso i centri di accoglienza dei migranti allestiti dalla Croce Rossa italiana; dal punto di vista tecnologico, invece, l'obiettivo dovrebbe essere quello di rafforzare il collegamento telematico fra domanda e offerte di lavoro.

Ora, su quest'ultimo fronte, qualche iniziativa in realtà è stata già avviata, ma si è rivelata inefficace: si pensi, a titolo esemplificativo, all'applicazione telematica *restoincampo* che – nata con l'obiettivo di semplificare l'interazione fra produttori e lavoratori agricoli ai fini dell'instaurazione dei rapporti di lavoro – nei primi sei mesi di operatività, ha registrato soltanto 800 offerte di lavoro a fronte di circa 6 mila operazioni di scaricamento registrate⁶⁴. Ciò dimostra dunque come tali interventi non siano sufficienti a prevenire lo sfruttamento del lavoro nel settore agricolo.

Del resto, in un assetto giuridico fondato sulla libertà del datore di lavoro di scegliere chi assumere e di farlo senza che sia giuridicamente necessaria l'intermediazione di un pubblico ufficio, è sempre possibile che la domanda di lavoro venga influenzata dai cc.dd. caporali. Per tale ragione, risulta altresì necessario depotenziare l'attività di influenza esercitata da questi ultimi in ordine alle scelte assunzionali compiute dai produttori agricoli: i caporali, infatti, per

⁶² V. PINTO, *Mercato del lavoro agricolo e sfruttamento lavorativo*, in V. LECCESE, V. PINTO (a cura di), *Le conquiste legislative degli anni '70 e il ruolo del movimento sindacale in Puglia*, Bari 2022, 197 ss.

⁶³ Per un approfondimento relativo alle principali problematiche della disciplina in materia di servizi per l'impiego, cfr. E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari 2016; L. VALENTE, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro. Il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d.lgs. 14 settembre 2015*, n. 150, Milano 2016; R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino 2017, 127 ss.; A. SARTORI, *Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015*, n. 150, in F. SCARPELLI, R. DEL PUNTA (a cura di), *Codice commentato lavoro*, Milano 2020, 3028, ss; V. FILÌ, *L'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego nel d.lgs. n. 150/2015 alla luce della riforma costituzionale del 2016*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 3, 513 ss.

⁶⁴ V. PINTO, *Mercato del lavoro agricolo e sfruttamento lavorativo*, cit., 215.

un verso, garantiscono il trasporto della manodopera dal luogo di residenza al luogo di lavoro e, per altro verso, consentono agli stessi lavoratori di alleviare il loro stato di bisogno (ad esempio, procurando un alloggio ai lavoratori senza tetto)⁶⁵. Sotto tale profilo, pertanto, utile sarebbe, da un lato, l'implementazione di misure volte a promuovere un'adeguata politica abitativa, almeno finché i salari di piazza non siano idonei a consentire ai lavoratori di procurarsi un'abitazione autonomamente; dall'altro, invece, si potrebbe pensare di sollecitare le Regioni ad incentivare, nei limiti consentiti dalla disciplina eurounitaria, quelle imprese che intendano noleggiare o acquistare mezzi per il trasporto dei lavoratori.

Per mitigare la vulnerabilità socioeconomica dei lavoratori agricoli fondamentale sarà poi necessario predisporre misure orientate a contrastare le politiche del sotto salario. A tal proposito, se l'introduzione di una legge che fissi un trattamento economico non inferiore ai minimi previsti dalla contrattazione nazionale appare allo stato utopistica⁶⁶, vi è comunque margine per sviluppare ulteriori iniziative. Si potrebbe, ad esempio, implementare meccanismi in grado di estendere la responsabilità per il pagamento dei salari contrattuali in capo ad altri attori della filiera agroalimentare ed eliminare quei fattori che acuiscono la vulnerabilità dei lavoratori stranieri (si pensi al reato di ingresso e soggiorno irregolare sul territorio dello Stato ex art. 10-*bis*, d.lgs. n. 286/1998).

Una seconda tipologia di misure, invece, dovrà essere finalizzata a rafforzare il sistema ispettivo e di vigilanza⁶⁷. Quest'ultimo, infatti – oltre ad essere fondato prevalentemente sulle denunce dei lavoratori sfruttati che in molti casi, tuttavia, vi rinunciano per timore di ritorsioni – prevede che le ispezioni siano effettuate soltanto “a vista”, ossia per zone e non anche per singoli imprenditori. E quand'anche intercettino singoli imprenditori, esse possono essere pianificate solo per brevi periodi, ossia a seguito della comunicazione obbligatoria di inizio rapporto e sempre che in queste ultime venga riportato il luogo di esecuzione dell'attività lavorativa e non soltanto la provincia.

⁶⁵ Sul punto cfr. E. PUGLIESE, *Lavoro agricolo immigrato e violazione dei diritti in Calabria*, in E. PUGLIESE (a cura di), *Lavoro agricolo immigrato e violazione dei diritti in Calabria*, in *Immigrazione e diritti violati. I lavoratori immigrati nell'agricoltura del Mezzogiorno*, Roma 2013, 145; L. PISACANE, *Immigrazione e mercato del lavoro agricolo*, in *Osservatorio Placido Rizzotto* (a cura di), *Agromafie e caporalato. Terzo rapporto*, Roma 2016, 44-45.

⁶⁶ Sul punto, però, significativa è stata la recente introduzione della L. 26 settembre 2025, n. 144 a mezzo della quale il legislatore rafforza la tutela salariale senza introdurre un salario minimo legale, ancorando le retribuzioni al «trattamento economico complessivo minimo» dei CCNL maggiormente applicati ed estendendone la componente economica ai lavoratori non coperti e agli appalti di servizi.

⁶⁷ Sulle caratteristiche e le criticità dei servizi ispettivi in relazione al lavoro sommerso, cfr. A. BELLAVISTA, A. GARILLI, *Politiche pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2012, 1, 275; M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Torino 2017; M. NOVELLA, *Il modello italiano dell'ispezione sul lavoro: deterrence, compliance o altro?*, in D. GOTTARDI (a cura di), *Legal frame work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Torino 2016, 259; L. ZACCARELLI, *L'efficacia delle ispezioni in materia di lavoro*, in *Variazioni Temi Diritto Lavoro*, 2018, 2, 493.

Ciò spiega perché sarebbe necessario rafforzare i sistemi di vigilanza, da un lato, dotando l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) di adeguati mezzi tecnologici per intercettare i fenomeni di lavoro irregolare e rafforzando la collaborazione di quest'ultimo con le Forze dell'Ordine (Carabinieri, Guardia di Finanza, ecc.) e, dall'altro, sfruttando l'interconnessione fra le banche dati mediante la sperimentazione e l'impiego di algoritmi in grado di elaborare informazioni funzionali ai controlli.

Un'ultima tipologia di interventi, invece, si propone di risolvere le disfunzioni connesse ad un modello produttivo – quale quello del settore agricolo – fondato sulla competitività di costo e di avviare, conseguentemente, processi di produzione del valore trainati dalla capacità di innovazione⁶⁸.

Ora, tale obiettivo è stato tendenzialmente perseguito dal legislatore con iniziative finalizzate a rafforzare la reputazione commerciale delle aziende agricole e a indirizzare, di conseguenza, le abitudini di spesa dei consumatori. È il caso, ad esempio, della Rete del Lavoro Agricolo di Qualità (art. 6, l. 24 giugno 2014, n. 91), ossia un registro istituito presso l'INPS a cui possono aderire le imprese agricole ex art. 2135 c.c. che rispettino tre requisiti di onorabilità: non aver riportato condanne penali per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale e di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro; non essere state destinatarie, negli ultimi tre anni, di sanzioni amministrative definitive in materia di lavoro e legislazione sociale; essere in regola con il versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

L'iscrizione alla Rete, pertanto, consentirebbe alle imprese di ottenere una sorta di "marchio di qualità" in ordine all'eticità della domanda dei prodotti agricoli, ai metodi produttivi e alle condizioni di lavoro in modo tale da orientare le scelte commerciali dei consumatori. Tale iniziativa, tuttavia, non ha riscosso particolare successo nel mondo imprenditoriale⁶⁹ e, soprattutto, non appare di per sé sufficiente a prevenire fenomeni di portata più ampia come lo sfruttamento del lavoro. Peraltro, la Rete presenta una significativa criticità laddove consente alle imprese che vi aderiscono di essere esonerate da qualsiasi ispezione (salvo quelle richieste dal lavoratore, dalle organizzazioni sindacali e dalle autorità amministrative) (art. 6, c. 6, l. n. 41/2014): ne deriva, dunque, il rischio che le imprese agricole procedano all'iscrizione, non tanto per certificare l'eticità della propria attività, quanto, invece per eludere le ispezioni. E ciò è ancora più significativo se si pensa che l'iscrizione alla Rete

⁶⁸ T. TREU, *Conclusioni*, in V. FERRANTE (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza: una sfida per il mercato del lavoro*, Milano 2017, 231.

⁶⁹ Su circa 168 mila imprese agricole presenti in Italia (cfr. *Osservatorio sul mondo agricolo in Italia*, 2024, al seguente link <https://www.inps.it/it/inps-comunica/notizie/dettaglio-news-page.news.2025.11.osservatorio-sul-mondo-agricolo-i-dati-del-2024.html>) vi hanno aderito soltanto in 10.689 (cfr. Dati INPS a questo link <https://sbare.google/9aRbrYkYJCOeZD8Tc>).

costituisce una delle condizioni richieste dalle normative regionali per ottenere sostegni economici⁷⁰.

Maggiormente promettenti appaiono, al contrario, quelle proposte che mirano a rafforzare la posizione delle imprese sul mercato a prescindere dai costi diretti e indiretti dalle stesse sostenuti per impiegare regolarmente i lavoratori. Il riferimento in particolare è al meccanismo dei cc.dd. indici di congruità⁷¹. Quest'ultimo, più precisamente, muove dall'assunto in base al quale per produrre un certo quantitativo di prodotto occorra un certo numero di lavoratori e lavoratrici e, calcolati standard di impiego del personale a tutte le condizioni stabilite dalla legge e dai contratti collettivi, qualora il datore di lavoro immetta sul mercato un prodotto "incongruo", ossia superiore a quello ricavabile dal lavoro di cui si dichiara l'impiego, vi sarà lavoro non dichiarato. Tale meccanismo, pertanto, consentirebbe di escludere dal riconoscimento dei benefici quelle imprese che hanno impiegato un numero di lavoratori "incongruo" rispetto a tali standard e che, dunque, hanno probabilmente guadagnato margini di competitività violando la normativa lavoristica e previdenziale.

Ora, un modello analogo è da tempo utilizzato nel settore edile al fine di contrastare la diffusione del lavoro irregolare: in questo settore, infatti, la legge autorizza la conclusione di contratti di appalto e il pagamento del relativo corrispettivo all'appaltatore a condizione che quest'ultimo dimostri il regolare adempimento degli obblighi contributivi e previdenziali e impieghi un numero di lavoratori congruo rispetto a specifiche stime (concordate a livello collettivo fra le organizzazioni dei datori edili con le organizzazioni sindacali dei lavoratori edili, Feneal UIL, Filca CISL e Fillea CGIL) relative all'incidenza minima del costo del lavoro sul valore complessivo dell'opera (il c.d. indice minimo di congruità).

Ebbene, a fronte del successo riscosso nel settore edilizio⁷², si potrebbe ipotizzare – in coerenza con alcuni modelli già elaborati a livello regionale rimasti per la maggior parte purtroppo inattuati⁷³ – di esportare il meccanismo degli in-

⁷⁰ Sul punto, cfr. C. DE MARTINO, M. LOZITO, D. SCHIUMA, *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in *Lav. Dir.*, 2016, 2, 319.

⁷¹ Per un approfondimento, cfr., da ultimo, V. PINTO, *Le verifiche induttive degli occupati in agricoltura*, in *Var. Temi Diritto Lavoro*, 2025, 3, 628-649.

⁷² Invero, in base ad uno studio della Cgil (raggiungibile al seguente link <https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/edilizia-con-la-congruita-meno-lavoro-nero-piu-occupazione-e-salari-q9begryqy>) che incrocia dati INPS, ISTAT e dell'Osservatorio Statistico della Commissione Nazionale paritetica per le Casse Edili, offrendo un'analisi sull'andamento dell'edilizia tra il 2019 e il 2024, si evince che tra il 2019 e il 2023, gli operai edili sono aumentati del 33%, passando da 745.483 a 990.731. Inoltre, nel 2022, con l'entrata a regime della congruità, è cresciuto anche il numero di giornate retribuite per operaio (+4,7%), con picchi del +12,9% nelle Isole e del +9,6% al Sud. Anche i salari sono aumentati: dai 14.621 euro del 2021 a 16.932 euro annui per gli operai edili del Sud. Parallelamente, i conti nazionali Istat indicano un calo del lavoro irregolare in edilizia: dal 17,4% nel 2019 al 13,8% nel 2022. Dati recenti del 2024 confermano il trend positivo con un aumento degli operai tracciati dalle Casse Edili del 4% rispetto al 2023 e una massa salari che supera i livelli del 2008, raggiungendo i 10 miliardi di euro.

⁷³ Il modello di riferimento, in questo senso, è quello elaborato dalla Regione Puglia con l. 26

dici di congruità anche nel settore agricolo al fine di contrastare anche in questo settore la diffusione del lavoro irregolare e mitigare, di conseguenza, la vulnerabilità socio economica dei lavoratori agricoli.

ottobre 2006, n. 28 che, da un lato, ha definito gli indici di congruità come indicatori del «rapporto tra la quantità e qualità dei beni e dei servizi offerti dai datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, e la quantità delle ore lavorate» (art. 2, c. 3) e, dall'altro, ha subordinato alla «dimostrazione del rispetto degli indici di congruità [...] l'accesso a qualunque beneficio economico e normativo, [...] la partecipazione a bandi e/o gare d'appalto» e «il godimento di erogazioni da parte della Regione Puglia, a qualunque titolo, anche in forma indiretta, di fondi comunitari, nazionali e regionali» (art. 1, c. 8). Per un approfondimento di questo modello, cfr. V. PINTO, *Indici di congruità e contrasto al lavoro irregolare in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, 3, 1, 372 ss. e, da ultimo, C. GESMUNDO, *I meccanismi di condizionalità per il contrasto al lavoro nero. Spunti dalla legge Regione Puglia n. 28 del 2006. Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2024, 6, www.rivistadga.it.

*Governo del territorio e “giustizia climatica”: Strumenti amministrativi di contrasto alla cooling poverty**

Armando Lorusso

SOMMARIO: – 1. Premesse sulla *cooling poverty*. – 2. Governo del territorio e “giustizia” climatica nello spazio urbano. – 3. Di talune esperienze regionali: il piano di adattamento ai cambiamenti climatici di Bologna e di Roma Capitale. – 4. Il rilievo della *cooling poverty* nelle strategie pubbliche d’oltreconfine tra soluzioni tecnologiche e misure di governo del territorio. – 5. Giustizia sociale e giustizia climatica: considerazioni di sintesi.

1. *Premesse sulla cooling poverty*. – Il fenomeno della povertà è da tempo oggetto di studio da parte della dottrina amministrativistica¹, ove si è condivisibilmente osservato come esso abbia assunto, in epoca recente, «un carattere multiforme e pluridimensionale, che va al di là delle rigide definizioni statistiche»². Da ultimo, gli effetti dell’emergenza climatica³ hanno ampliato ulteriormente il

* Si è scelto di privilegiare lo sviluppo delle questioni più specifiche attinenti al tema oggetto di analisi, sacrificando taluni riferimenti, dottrinari e giurisprudenziali, attinenti ai temi più classici del diritto amministrativo, che pure vengono lambiti.

¹ Sul tema generale cfr. A.M. SANDULLI, *Stato di diritto e Stato sociale*, in *Nord e Sud*, 1963, 2 ss. Per le radici storiche nell’ordinamento giuridico della Francia pre e post-rivoluzionaria cfr. A. ANGIULI, *Assistenza pubblica e sussidi*, in AA.VV., *Studi per il bicentenario della Rivoluzione francese. Gli Stati generali in Francia. L’iniziativa legislativa*, vol. II, Roma 1989, 501 ss. La centralità dell’azione pubblica in funzione proattiva è alla base dello studio di C. FRANCHINI, *L’intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli 2021, 38 ss. Si vedano, inoltre, E. BALOCCHI, *La qualificazione di povertà nel diritto amministrativo*, Milano 1967; F. MANGANARO, *Combattere povertà ed esclusione sociale: ruolo e responsabilità delle amministrazioni e delle comunità locali e subnazionali*, in *Dir. econ.*, 2003, 273 ss.; V. CERULLI IRELLI, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Dem. dir.*, 2005, 63 ss.; M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un’esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 391 ss.; B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 359 ss.; ID., *La tutela contro la povertà in Italia*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2020, 283 ss.; S. CASSESE, *L’azione pubblica per remediare alla povertà*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2020, 233 ss.

² C. FRANCHINI, *L’intervento pubblico di contrasto alla povertà*, cit., 48.

³ Cfr. M.A. SANDULLI, *Introduzione al fascicolo n. 4*, in *Dir. soc.*, 2022, 583 ss., la quale osserva che «le conseguenze dei cambiamenti climatici hanno imposto l’intensificazione di azioni eurounitarie a tutela del clima e dell’ambiente: dall’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile all’Accordo di Parigi, al *Green Deal*, al programma di ricerca e innovazione *Horizon Europe* e al *Next Generation EU*, l’intento è quello di fronteggiare il cambiamento climatico attraverso l’accelerazione della transi-

perimetro del disagio sociale⁴, introducendo nuove manifestazioni di ingiustizia distributiva strettamente correlate ai cambiamenti climatici⁵.

Tra queste, emerge con particolare rilevanza la c.d. *cooling poverty* (o povertà di raffrescamento), quale condizione in cui la popolazione è esposta – in via immediata a causa di infrastrutture inadeguate, ma anche per ragioni più profonde, come si vedrà a breve – agli effetti dannosi dell'incremento delle temperature che si registra a livello globale.

Così intesa, la *cooling poverty* si differenzia dalla c.d. “povertà energetica”⁶: la prima, infatti, dipende non solo da fattori economici legati alle risorse naturali del territorio e ai costi delle materie prime, ma anche dalla carenza di un sistema di “infrastrutture”, materiali e immateriali⁷, idoneo ad offrire adeguata protezione a specifiche categorie sociali dinanzi agli effetti del cambiamento climatico.

La povertà di raffrescamento, dunque, presenta almeno due caratteri peculiari.

Anzitutto, si configura quale fenomeno *multidimensionale* in virtù dell'inte-

zione energetica». In generale sul rapporto tra “emergenze” e funzioni amministrative cfr. A. POLICE, *L'emergenza come figura sintomatica di sviamento dalla funzione pubblica*, in V. FANTI (a cura di), *Giornate di studio in onore di Enrico Follieri*, in *Dir. e proc. amm. – Quaderni*, 2019, 611 ss.

⁴ Sul tema rifletteva già B. COMMONER, *La povertà del potere. Crisi ambientale, crisi energetica, crisi economica: tre aspetti di un'unica crisi*, Milano 1976, 288. Più di recente cfr. C. IAIONE, E. DE NICTOLIS, *Le comunità energetiche tra democrazia e energetica e comunanza d'interessi*, in questa rivista, 2022, 590 ss. In tal senso si veda altresì il regolamento n. 2021/1119/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che – nell'ambito delle riforme per l'attuazione del *Green Deal* europeo – istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica in virtù della scarsa capacità di *enforcement* dell'Accordo di Parigi e che modifica il regolamento n. 401/2009/Ue e il regolamento n. 2018/1999/Ue (normativa europea sul clima).

⁵ Cfr. M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE online*, 2020, 1345 ss.; A. GIORDANO, *“Climate change” e strumenti di tutela. Verso la “public interest litigation”?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2020, 763 ss.; M. MAGRI, *Il 2021 è stato l'anno della “giustizia climatica”?*, in *Ambienteditto.it*, 2021, 320 ss.; A. LO GIUDICE, *Antropocene e giustizia climatica. L'importanza di un'etica della responsabilità*, in *Teoria e critica della regolazione sociale*, 2020, 109 ss.; F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi.it*, n. 10/2021, 269 ss.; M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Riv. giur. ambiente*, 2021, 53 ss.

⁶ In generale sul tema, nell'ambito di un'ormai vasta dottrina, cfr. L. AMMANNATI, *Governing the Energy market between universal access to Energy and sustainable development*, in *Federalismi.it*, n. 14/2016, 1 ss.; M. MANDELLI, *La povertà energetica in Italia: una sfida eco-sociale*, in *Il Mulino*, 2019, 747 ss.; A. SANDULLI, *La crisi energetica tra coordinamento europeo e interesse nazionale*, in *Munus*, 2022, v ss.; E. VIVARDI, *Le misure di contrasto alla povertà energetica alla luce dell'approccio socio-cognitivo*, in *Dirittifondamentali.it*, 2023, 555 ss.

Per taluni dati statistici sulle condizioni di povertà energetica nell'esperienza domestica – che, come noto, affligge quasi il 9% dell'intera popolazione italiana – si veda il Rapporto annuale sulla povertà energetica 2023 dell'Osservatorio italiano povertà energetica, nonché, in dottrina, il recente volume di C. ALEMANNI, N. PAGNONCELLI, C. POZZI, P. VALBONESI, *Povertà energetica e accesso equo all'energia: una riflessione sulla società contemporanea*, Roma 2025.

⁷ Con riferimento alla prima categoria si pensi, in via esemplificativa, agli edifici dotati di adeguato isolamento termico, sistemi di condizionamento e ventilazione, reti elettriche efficienti, spazi verdi urbani e altre strutture di protezione climatica. Per infrastrutture immateriali, invece, si fa riferimento ai programmi di informazione e sensibilizzazione, ai servizi di assistenza sociale, ai sistemi di allerta precoce e accesso all'informazione sulle ondate di calore.

razione di variabili ambientali, sociali ed economiche, che incidono sull'accesso a beni essenziali e a servizi ecosistemici⁸ fondamentali per il benessere collettivo (regolazione termica naturale, qualità dell'aria, gestione delle acque, ecc.).

Sotto altro profilo, la povertà di raffrescamento non ha un rilievo meramente individuale, ma affligge gruppi di persone anche in ragione del luogo ove le stesse vivono, lavorano e svolgono le attività quotidiane.

La materia, rispetto al parametro giuridico, presenta tuttavia una certa dose di fluidità, intesa come scarsità di base sistematica e difficoltà di riconoscimento in ordine a scelte politiche caratterizzate da discrezionalità tecnica in un settore nuovo, di espansione della doverosità dell'azione pubblica che dovrebbe essere definita, senza ulteriori attese, nelle radici culturali e nei suoi aspetti operativi.

In particolare, volendo circoscrivere l'indagine dal punto di vista giuridico, è opportuno interrogarsi sul possibile ruolo dei pubblici poteri nel contrasto a questa nuova forma di povertà che interseca interessi fondamentali, quali la salute, la protezione dell'ambiente, la regolamentazione dell'uso delle risorse naturali non rinnovabili⁹.

Ma è in particolare sul rapporto tra funzioni ascrivibili al governo del territorio e strumenti di contrasto alla povertà di raffrescamento che si intende in questa sede svolgere alcune riflessioni.

2. *Governo del territorio e "giustizia climatica" nello spazio urbano.* – Occorre evidenziare, anzitutto, che nell'ambito della pianificazione urbanistica le problematiche connesse alla *questione climatica* sono molto spesso trascurate¹⁰. Gli strumenti urbanistici tradizionali, incentrati prevalentemente sulla regolazione degli usi del territorio e, dunque, su discipline e modalità dell'attività edilizia¹¹, manifestano – almeno ad un primo impatto – limiti evidenti nell'attitudine a fronteggiare le sfide poste dal cambiamento climatico e le correlate conseguenze, consistenti sempre più spesso nella crescita di esigenze e bisogni diffusi nella società, ma inascoltati.

⁸ Sulla declinazione costituzionale dei c.d. servizi ecosistemici e sulla qualificazione degli stessi quali strumenti per la tutela delle libertà fondamentali cfr. M. CARRER, *I servizi ecosistemici. Note per una critica costituzionale*, in *Quaderni amm.*, 2020, 128 ss.

⁹ Sul tema cfr. G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli 2022, 203 ss.

¹⁰ Lo rileva G. TORELLI, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, in *Federalismi.it*, n. 2/2020, 196 ss., 199, il quale evidenzia che, sebbene la definizione delle misure di adattamento ai cambiamenti climatici – destinate a rafforzare la capacità e la resilienza delle società di affrontarne gli impatti, riducendo la vulnerabilità dei centri urbani – sia evincibile già nel protocollo di Kyoto del 1997 e, ancor più, nell'Accordo di Parigi del 2015, l'approccio effettivo delle politiche pubbliche si è tradotto in misure ineffettive e più che altro esortative.

¹¹ Cfr. M.A. SANDULLI, *Edilizia voce*, in *Enc. dir., I tematici, Funzioni amministrative*, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), vol. III, Milano 2022, 415 ss.

Eppure, nella prospettiva tendenzialmente *olistica*¹² che da tempo caratterizza l'esercizio della potestà pianificatoria del territorio, la considerazione dei profili climatici – nella loro stretta interrelazione con le tematiche ambientali¹³ – appare non più trascurabile¹⁴. Ciò, non soltanto in ragione del rilievo assunto dalla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema a seguito della riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione, ma anche in virtù di taluni indirizzi strategici affermatasi nell'ordinamento europeo.

In proposito, nella strategia dell'Ue sull'adattamento ai cambiamenti climatici del 2021¹⁵, l'obiettivo di coniugare le istanze di sviluppo territoriale con gli imperativi di sostenibilità ambientale e di giustizia climatica e distributiva¹⁶ è declinato anche in una sorta di pianificazione territoriale *climaticamente orientata*.

Gli strumenti riconducibili a tale modello di pianificazione – come pure si legge nel piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNAC)¹⁷ – si caratterizzano per il superamento di processi decisionali che trascurano i rischi connessi ai cambiamenti climatici (c.d. *climate-blinded*)¹⁸ e per l'integrazione sistematica delle questioni climatiche nelle scelte sugli usi ammessi del territorio.

¹² In questo senso cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino 2007, 66 ss.

¹³ In tale prospettiva cfr. P. STELLA RICHTER, *La flessibilità del diritto urbanistico*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 204.

¹⁴ Cfr. B. BOSCHETTI, *Oltre l'art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in *DPCE online*, 2022, 1153 ss.

¹⁵ Cfr. comunicazione della Commissione europea del 24 febbraio 2021 «Forging a climate-resilient Europe – the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change».

¹⁶ In dottrina cfr. l'analisi di F. DONATI, *Il Green Deal e la governance europea dell'energia e del clima*, in *Riv. reg. mercati*, 2024, 13 ss.

¹⁷ Il piano è stato elaborato al fine di dare attuazione alla strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (SNAC) di cui al D.D. 16 giugno 2015, n. 86 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Cfr. § 1.5.2. del PNAC, ove si rileva che a livello locale sussistono già «diversi strumenti che possono dare un apporto al percorso di adattamento dei cambiamenti climatici, alcuni di carattere volontario come i Piani di adattamento comunali, i Piani di adattamento e mitigazione comunali, i Piani o le Strategie di sostenibilità e resilienza climatica, i programmi di Agenda urbana, i Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima (PAESC-SECAP) adottati nel quadro del nuovo Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia, le Agende Metropolitane per lo Sviluppo Sostenibile del 2016. A questi si aggiungono strumenti declinabili in chiave “adattativa” derivanti da specifiche competenze di governo del territorio e pianificazione di attività a scala locale, come ad esempio i Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS) di ambito comunale e di area vasta, i Piani del verde urbano, i Piani di emergenza comunale, i Regolamenti edilizi «*climate proof*», i Piani Urbanistici Generali, i Piani strategici e i Piani territoriali metropolitani».

¹⁸ Tale locuzione fa riferimento alle c.d. *climate blinded decisions* – che trovano espresso riconoscimento nella Strategia europea di adattamento ai cambiamenti climatici del 2021 – e cioè ai processi decisionali che, anche nell'ambito della pianificazione territoriale e degli investimenti infrastrutturali, trascurano di considerare i rischi connessi al cambiamento climatico e le proiezioni del medesimo processo sullo sviluppo urbano. Anche la Commissione europea, nel definire gli orientamenti tecnici per infrastrutture a prova di clima nel periodo 2021-2027 (n. 2021/C 373/01) ha enfatizzato l'opportunità di superare i processi decisionali *climate blinded* quale prerequisito per il perseguimento degli obiettivi di resilienza a lungo termine delle infrastrutture e degli insediamenti urbani.

Siffatta diversa impostazione esige, tuttavia, una rinnovata considerazione anzitutto dello “spazio urbano”, non più inteso soltanto come mero contenitore di funzioni, ma quale ecosistema complesso il cui funzionamento dipende anche dalla *qualità* delle relazioni tra componenti naturali e antropiche.

Del resto, l’attenzione (per vero non nuova) verso la tematica della vivibilità urbana pare giustificata dalle implicanze negative – di ordine ambientale, sociale ed economico – rivenienti dai processi di trasformazione della *città* che hanno caratterizzato la disciplina urbanistica per gran parte del XX secolo.

Come si è rilevato talora in dottrina¹⁹, infatti, le misure di astrazione dai processi di urbanizzazione, unitamente alle diffuse condizioni di degrado fisico e sociale²⁰, hanno sovente ingenerato fenomeni di marginalizzazione urbana. Al contrario, la vivibilità dello spazio urbano sembra discendere proprio dalla diversa impostazione della sua “offerta” e dalla qualità del complesso di spazi pubblici, quale “infrastruttura” idonea a fungere da connettore tra il tessuto urbano e le diversificate esigenze di carattere sociale ed economico²¹.

Così, il mutamento in senso (per così dire) *ecosistemico* della progettazione urbana e del disciplinato assetto dei suoli, ancora in corso, sembra imporre il superamento della tradizionale concezione della città quale mero supporto fisico delle attività antropiche, per approdare a una visione sistemica e relazionale ascrivibile alle più moderne tecniche giuridiche della c.d. rigenerazione urbana²². In tale prospettiva, la città viene riconosciuta come un ecosistema complesso²³, caratterizzato da flussi di materia ed energia, interazioni tra componenti biotiche e abiotiche, nonché da peculiari forme di resilienza e vulnerabilità rispetto alle perturbazioni esogene, tra cui quelle derivanti dai cambiamenti climatici.

Siffatta rilettura concettuale trova il proprio fondamento teorico nei più recenti sviluppi della c.d. *urban political ecology*, ove si è progressivamente messo in evidenza come le dinamiche socio-ecologiche nelle aree urbanizzate non possano essere analizzate esclusivamente attraverso modelli deterministici o riduzionistici, ma richiedano – al contrario – un approccio integrato, idoneo a valorizzare le interdipendenze tra processi naturali, infrastrutture tecnologiche e scelte politico-amministrative.

¹⁹ Cfr., in particolare, A. DE CAPUA, L. ERRANTE, *Interpretare lo spazio pubblico come medium dell'abitare urbano*, in *Agathón*, 2019, 148 ss.

²⁰ P. BONORA, *Fermiamo il consumo di suolo. Il territorio tra speculazione, incuria e degrado*, Bologna 2015, 32.

²¹ Sul tema cfr. già S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, Bologna 2010, 5; nonché, G. COMAZZETTO, *La città nel processo di integrazione europea*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3/2021, 478 ss.

²² Cfr. J.B. AUBY, *Per lo studio del diritto delle città*, in G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI (a cura di), *Il diritto che cambia. Liber amicorum Mario Pilade Chiti*, Napoli 2016, 205 ss.; ID., *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, 14 ss.; G. GUZZARDO, *Riuso dell'abitato e incentivi edificatori*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, Milano 2018, 473 ss.; G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, n. 24/2020, 1 ss.

²³ Cfr. C. LAURI, *L'ordinamento giuridico della smart city*, Napoli 2023, 51.

Sul piano delle funzioni amministrative in materia di pianificazione e sviluppo del territorio e dello spazio urbano v'è da evidenziare che numerose sono le strategie (possibili) volte a fronteggiare le crescenti sfide poste dall'emergenza climatica e dalle conseguenti forme di povertà diffusa.

Talune soluzioni potrebbero essere tratte da strumenti giuridici già in uso nel nostro ordinamento. Ad esempio, ripristinare e valorizzare l'*effettiva* destinazione a verde urbano²⁴ delle aree previste nello strumento di pianificazione generale del territorio, limitando il fenomeno surrogatorio – ormai largamente diffuso – della monetizzazione delle opere di urbanizzazione di natura infrastrutturale in ragione di una rinnovata attenzione ad interventi aventi ad oggetto la mitigazione strutturale del riscaldamento atmosferico. Per altra via, si potrebbe attribuire natura prescrittiva, nei procedimenti attuativi delle previsioni urbanistiche, al principio del minor consumo di suolo, anch'esso inteso nella sua effettività²⁵.

Così, la realizzazione di nuovi spazi verdi urbani potrebbe rappresentare un'azione determinante nel contrasto alla povertà climatica e di raffrescamento.

Le infrastrutture verdi, infatti, sono idonee a ridurre sul territorio gli effetti dell'innalzamento delle temperature e possono inoltre svolgere – ancorché in via indiretta – una rilevante funzione redistributiva della ricchezza, in piena coerenza con il principio di uguaglianza sostanziale, permettendo l'accesso *universale* a fonti naturali di raffrescamento²⁶. Basti pensare che, per ottenere il calo di 1°C delle temperature urbane è sufficiente una copertura arborea di almeno il 16% dell'area di riferimento²⁷.

Sono questi, essenzialmente, gli elementi istruttori che dovrebbero presiedere l'esercizio della discrezionalità tecnica dei soggetti pianificatori del territorio.

²⁴ Cfr. S. AMOROSINO, *Recupero delle aree urbane dismesse e strumenti amministrativi di intervento*, in P. STELLA RICHTER, R. FERRARA, C.E. GALLO, C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, Napoli 2008, 14 ss.; nonché, M. BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, in *Ambienteditratto.it*, 2021, 534 ss.

²⁵ Su cui, nell'ampia letteratura, cfr. almeno G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, 1261 ss.; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, 592 ss.; P. OTRANTO, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *Giustamm.it*, 2015, 1 ss.; P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 227 ss.; G. GUZZARDO, *La regolazione multilivello del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2018, 119 ss.; A. CALEGARI, *Le leggi regionali sul consumo di suolo*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di quarta generazione*, Milano 2019, 187 ss.

²⁶ Su questi temi cfr., diffusamente, E. PICOZZA, A. POLICE, G.A. PRIMERANO, R. ROTA, A. SPENA, *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali. Economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica*, Torino 2019.

²⁷ In base ai dati forniti dall'Agenzia europea dell'ambiente nel 2024 (cfr. visualizzatore *Urban green spaces* consultabile sul sito istituzionale dell'Autorità) nel nostro Paese solo il 22% del territorio urbano è destinato ad aree verdi, e quindi a spazi di raffrescamento naturale, rispetto al 66% (in media) che si registra, ad esempio, nel territorio tedesco, o al 74% della capitale norvegese. Questa significativa differenza lascia emergere, dunque, le implicanze negative di scelte pianificatorie *climate-blind*, con evidenti ricadute negative in termini di giustizia sociale.

Ma fra gli strumenti idonei a contrastare la povertà di raffrescamento si possono annoverare anche soluzioni tecnologiche che consentono la regolazione bioclimatica (specie con riguardo all’edilizia residenziale pubblica²⁸); la predisposizione di reti idriche urbane fruibili per finalità di raffrescamento collettivo; l’implementazione di sistemi di schermatura solare negli spazi pubblici e di fontane ornamentali nelle piazze, nonché, l’incentivazione ad utilizzare zampilli d’acqua a circuito chiuso come fonti di mitigazione della percezione delle temperature eccessivamente elevata, anche nei cortili interni di edifici residenziali privati inserendoli nella categoria delle opere di urbanizzazione *lato sensu* intese.

3. *Di talune esperienze regionali: il piano di adattamento ai cambiamenti climatici di Bologna e di Roma Capitale.* – È utile, a questo punto, richiamare talune esperienze pianificatorie che si sono definite, ancor di recente, a livello regionale.

Viene in rilievo, anzitutto, il piano di adattamento ai cambiamenti climatici adottato dal Comune di Bologna già nel 2015²⁹, integrato dal successivo piano d’azione per l’energia e il clima del 2020, ove si delineano strategie orientate alla diminuzione della vulnerabilità della popolazione esposta a forme di *cooling poverty*. Nel piano si evidenzia che tali strategie debbano essere adeguatamente integrate con gli strumenti urbanistici e con i regolamenti edilizi. Infatti, la valutazione del c.d. profilo climatico locale – quale strumento tecnico-conoscitivo in grado di analizzare la variabilità climatica su scala europea, nazionale e regionale e volto a definire “scenari climatici” futuri sulla scorta di proiezioni scientifiche validate – ha trovato spazio nel piano urbanistico generale adottato nel 2018³⁰.

La innovativa integrazione rappresenta, invero, un elemento di significativo rilievo, in quanto conferisce alle strategie di adattamento climatico la forza giuridica propria dello strumento urbanistico generale, scongiurando il rischio che esse si riducano, in concreto, a mere enunciazioni programmatiche prive di efficacia vincolante. Così, il piano urbanistico generale del Comune di Bologna contiene specifiche disposizioni relative alla valutazione dei rischi climatici – quale componente (ormai) indefettibile delle procedure di valutazione di impatto am-

²⁸ Sul tema dell’efficientamento energetico anche nell’edilizia residenziale pubblica cfr. G. MASTRODONATO, *Creatività, informalità e partecipazione per la rinascita culturale delle città alla luce del modello delle città creative Unesco*, in G. CORSO, F.G. SCOCA, A. RUGGIERI, G. VERDE (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, vol. III, Napoli 2022, 2269 ss., spec. 2292-2293.

²⁹ Il piano di adattamento locale al cambiamento climatico – elaborato nell’ambito del progetto *Bologna Local Urban Environment Adaptation Plan for a Resilient City*, finanziato dal programma Ue LIFE+ – è stato avviato il 1° ottobre 2012 e si è concluso il 30 ottobre 2015.

³⁰ L’analisi ha identificato tre criticità climatiche principali che interessano il territorio comunale: i) siccità e carenza idrica; ii) ondate di calore in area urbana; iii) eventi estremi di pioggia con conseguente rischio idrogeologico. Si è osservato, in proposito, che le aree a più alta fragilità climatica sono sia quelle di tipo produttivo-terziario, sia di tipo residenziale (centro storico), dotate com’è noto di un’esigua dotazione di infrastrutture verdi.

bientale³¹ – cui risulta esposta la *città*; nonché, alle strategie volte a supportare la resilienza del territorio e la mitigazione delle c.d. emissioni climalteranti.

Anche le singole strategie operative meritano qualche, pur brevissima, riflessione.

Per quel che più attiene alla presente analisi, con riguardo agli strumenti giuridici di contrasto alle ondate di calore, il piano fa ricorso specifico alla strategia del “greening” urbano. Si prevede, infatti, l’implementazione della dotazione di verde al fine di migliorare le zone di c.d. ombreggiamento ed evapotraspirazione, con particolare riferimento ai contesti urbani che presentano le criticità più elevate per frequenza delle ondate di calore o per concentrazione della popolazione a rischio. La creazione di parchi periurbani – e cioè di zone verdi a ridosso di quartieri caratterizzati da edificazione intensiva e densamente abitati – costituisce una misura prioritaria per ridurre l’erosione del suolo urbano, migliorare la ventilazione e, conseguentemente, mitigare l’esposizione al “caldo estremo” soprattutto delle fasce di popolazione che, anche per ragioni strettamente economiche, non sono in grado di accedere a fonti di raffrescamento artificiale, peraltro *ex se* non privo di problematicità poiché, a sua volta, fonte di emissione di Co2.

In questa prospettiva deve essere valutata anche la più recente strategia pubblica di adattamento climatico (c.d. piano clima) di Roma Capitale³².

La pianificazione, muovendo dal riconoscimento della concreta modificazione – qualitativa e quantitativa – delle condizioni dell’abitare urbano³³, si articola specificamente in venticinque misure di adattamento climatico. Tra queste assumono rilievo quelle finalizzate al contenimento degli effetti dell’isola di calore urbana e alla mitigazione delle vulnerabilità sociali acuite dal cambiamento climatico, accelerando così l’attuazione di interventi di de-impermeabilizzazione, “forestazione urbana” – che si leggono anche nelle linee di intervento del PNRR e del successivo piano di forestazione urbana ed extraurbana³⁴ – e di

³¹ Sul tema sia consentito il rinvio a A. LORUSSO, *The metamorphosis of EIA: from traditional administrative procedures to climate litigation challenges*, in *Corporate Governance*, 2025, 361 ss.

³² Il piano clima di Roma Capitale è stato adottato con delibera dell’assemblea capitolina n. 24682 del 14 gennaio 2025.

³³ Nell’esempio del territorio di Roma Capitale, l’analisi dei dati meteorologici relativi al periodo 1971-2021 ha evidenziato un incremento costante delle temperature medie a partire dal 1970, con particolare riferimento all’intensificazione del fenomeno dell’isola di calore urbana in specifiche aree del territorio comunale. Tale fenomeno – di c.d. *Urban Heat Island* – si manifesta prevalentemente per mezzo di un differenziale termico che può raggiungere i 5° tra le zone densamente edificate e impermeabilizzate e le aree verdi periurbane, determinando conseguenze significative sulla salute pubblica, sulla qualità della vita dei cittadini e sull’equilibrio ecosistemico urbano.

³⁴ Il riferimento è alla Missione 2 “Transizione ecologica e rivoluzione verde” (componente 4 “Tutela del territorio e della risorsa idrica” – linea di intervento 3 “Salvaguardare la qualità dell’aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine”) e, in particolare, all’investimento 3.1 in materia di “Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano” ove si prevede che componente significativa della strategia forestale e del verde urbano nazionale ed europea è rappresentata dalla forestazione in ambito urbano, periurbano ed extraurbano, con

creazione di rifugi climatici urbani³⁵.

Nel piano, del resto, si evidenzia espressamente che le ondate di calore producono effetti differenziati sulla popolazione, colpendo in misura maggiore i soggetti più vulnerabili (anziani, coloro che abitano in edifici privi di adeguato isolamento termico, ecc.). Ciò implica, dunque, l'esigenza di definire interventi normativi e amministrativi diversificati – anche sul versante della pianificazione urbanistica – volti ad elidere le diverse forme di iniquità ambientale e sociale.

Dal punto di vista giuridico, il piano per il clima prevede – proprio in materia di povertà climatica – l'adozione di linee guida per gli interventi che interessano lo spazio urbano e gli edifici pubblici³⁶, con particolare riferimento alle strutture scolastiche. Nelle linee guida si indicano, ad esempio, le tipologie di materiali da impiegare e le soluzioni c.d. *nature-based*, da valutare anche attraverso il ricorso a programmi di simulazione delle temperature ante e post-intervento.

particolare attenzione alle vaste aree metropolitane. Si evidenzia, infatti, che – nell'ambito della strategia nazionale ed europea in materia forestale e di biodiversità, oltre alle c.d. *nature based solutions* (infrastrutture e corridoi verdi, tetti e pareti verdi, fitodepurazioni, alberature, parchi e orti urbani, canali e fossi inerbati di drenaggio), la rilevanza delle foreste urbane è riconosciuta come essenziale al fine di consentire alle città di rafforzare la resilienza e l'adattamento ai cambiamenti climatici, migliorare la qualità dell'aria e contrastare le ondate di calore e le alluvioni. In siffatto contesto, la linea di investimento 3.1. della Missione 2 del PNRR individua quale obiettivo primario del processo di (ri) forestazione urbana la realizzazione di boschi urbani, periurbani ed extraurbani attraverso la messa a dimora di 6,6 milioni di alberi nelle aree vaste delle quattordici Città metropolitane esposte ai problemi di inquinamento atmosferico, all'impatto dei cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità. L'investimento, inoltre, ha previsto la predisposizione, in una prospettiva di razionalizzazione e coordinamento delle strategie in materia, del piano di forestazione urbana ed extraurbana approvato con decreto del Ministro della transizione ecologica n. 439 del 30 novembre 2021.

³⁵ Il verde urbano assume, in armonia con gli obiettivi del PNRR, una funzione centrale quale strumento di contrasto sia all'isola di calore, sia a forme di povertà derivanti dall'impossibilità di accedere a fonti di raffrescamento artificiale. Si prevede, infatti, l'approvazione di un “piano della rete ecologica e della biodiversità” della Città metropolitana, quale documento di indirizzo per gli interventi di forestazione e di messa a dimora di alberature stradali, con priorità assegnata alle aree più vulnerabili alle ondate di calore e al rafforzamento delle connessioni ecologiche. La rete ecologica di Roma Capitale, già inserita con valore prescrittivo nelle NTA del PRG (art. 72) viene riconosciuta quale infrastruttura verde strategica per l'implementazione delle misure di adattamento basate sulla “natura”. Tale sistema è articolato in componenti primarie, corrispondenti agli ecosistemi a maggiore naturalità e comprendenti le aree naturali protette e i parchi agricoli, e in componenti di connessione ecologica, deputate a garantire la continuità funzionale tra i diversi *habitat*. L'approccio adottato dal piano si incentra sul riconoscimento dell'efficacia del verde urbano nel determinare un vero e proprio *cooling effect*, ossia la capacità di raffrescamento della temperatura superficiale locale che si estende fino a 160 metri per le foreste periurbane, fino a 100 metri per le foreste urbane e fino a 30 metri per le alberature stradali. Tali evidenze scientifiche vengono tradotte in prescrizioni amministrative attraverso l'introduzione di parametri di densità arborea e arbustiva, di coefficienti di permeabilità del suolo e di tutela delle aree a più elevato valore ecosistemico. La strategia prevede inoltre la creazione di “isole di naturalità” – già sperimentate in taluni Paesi europei – definite come piccoli nuclei arborei da realizzare in slarghi urbani o in aree degradate, con funzione di *pocket-park* destinati a fornire ombreggiamento e raffrescamento nelle aree maggiormente esposte all'effetto “isola di calore”.

³⁶ G. TORELLI, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, cit., 204.

L'introduzione di meccanismi di valutazione climatica, quali elementi cogenti della progettazione degli spazi urbani e della relativa disciplina giuridica, costituisce una significativa innovazione nell'ambito della pianificazione e dell'attività di regolazione degli interventi edilizi³⁷, rispetto alla staticità che sovente connota le tecniche di governo del territorio; così ancorando le scelte urbanistiche e la correlata disciplina normativa ad elementi di fatto e a valutazioni fondate su dati oggettivamente rilevati o rilevabili, epperò sindacabili in sede giurisdizionale alla stregua dei criteri ed entro i limiti in cui può esercitarsi il controllo del giudice amministrativo.

4. *Il rilievo della cooling poverty nelle strategie pubbliche d'oltreconfine tra soluzioni tecnologiche e misure di governo del territorio.* – L'estrema novità ed attualità del tema induce ad ampliare l'analisi anche ad esperienze maturate oltreconfine.

Ad esempio, con il programma *refugis climàtics* di Barcellona si è dato avvio ad una radicale trasformazione degli spazi pubblici esistenti in c.d. "rifugi climatici"³⁸. Si tratta di luoghi pubblici dotati di strumenti di raffrescamento volti a coniugare obiettivi di adattamento climatico a finalità di inclusione e giustizia sociale e climatica³⁹. Tale programma, inserito nel piano *Barcelona for the Climate* e nel più ampio quadro della pianificazione urbanistica territoriale, rappresenta

³⁷ Il documento strategico, infatti, prevede la revisione del regolamento edilizio comunale al fine di rafforzare la tutela della permeabilità dei suoli e le connessioni della rete ecologica introducendo disposizioni che favoriscano l'adozione di *nature-based solutions*, la gestione idrica sostenibile, la realizzazione di tetti verdi e l'installazione di schermature solari. Tali prescrizioni regolamentari si fondano sul riconoscimento del ruolo multifunzionale degli ecosistemi urbani e sulla valorizzazione dei servizi ecosistemici quali strumenti di adattamento climatico.

³⁸ Il programma, avviato nel 2020 con 70 spazi iniziali a seguito all'ondata di calore del 2019 è stato progressivamente ampliato fino a raggiungere circa 400 spazi nel 2025, con l'obiettivo di garantire a ciascun residente l'accesso a un rifugio climatico entro dieci minuti di percorrenza pedonale dalla propria abitazione. La tipologia degli spazi individuati è eterogenea e comprende: spazi verdi (giardini, parchi e boschi urbani); luoghi di balneazione (piscine, centri acquatici e aree di balneazione all'aperto); luoghi dotati di sistemi di nebulizzazione e giochi d'acqua; edifici pubblici naturalmente freschi (chiese e musei); edifici pubblici raffrescati artificialmente (biblioteche, centri civici, centri sportivi e uffici comunali). A partire dal 2025, la rete si è ulteriormente ampliata includendo anche esercizi commerciali che aderiscono volontariamente al programma, configurando una rete di c.d. "microshelter". Particolare rilevanza assume il programma *Refugis climàtics a les escoles*, realizzato tra il 2019 e il 2022, che ha trasformato gli spazi scolastici in rifugi climatici accessibili alla comunità, realizzando interventi di de-impermeabilizzazione del suolo, incremento della vegetazione, installazione di sistemi di ombreggiamento e di mitigazione del calore.

³⁹ Ma anche nella nostra realtà ordinamentale sono ravvisabili servizi di analoga natura svolti, ad esempio, dai centri commerciali di grande o media distribuzione. La frequenza estiva degli spazi freschi e comuni nei *megastore* anche in Italia è garantita da strumenti di socializzazione climaticamente validi per trascorrere un po' di tempo in gruppi. Questa funzione era stata antiveduta, in una prospettiva "allargata" dei beni pubblici e di quelli aperti alla fruizione pubblica, nella riflessione di V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in *Dir. amm.*, 2007, 165 ss., spec. 193-195.

espressione dell'innesto delle strategie di mitigazione climatica negli strumenti di governo del territorio⁴⁰.

La rete di raffrescamento idrico urbano di Parigi (*Fraîcheur de Paris*)⁴¹ costituisce una delle più estese infrastrutture pubbliche di teleraffrescamento idrico. Si tratta di un sistema sostenibile per il raffreddamento urbano volto a contrastare il cambiamento climatico e ad ottemperare agli obblighi di risparmio energetico, di decarbonizzazione, ecc.⁴². La rete *Fraîcheur de Paris*, infatti, si inserisce in un più ampio processo volto a ricalibrare l'uso del territorio in chiave climaticamente orientata, che ha trovato più compiuta definizione nella strategia sull'adattamento al cambiamento climatico del 2015⁴³ e, successivamente, nel piano clima di Parigi del 2018⁴⁴.

Sul versante delle infrastrutture verdi urbane si può richiamare il recente progetto di riconversione del *parvis de l'Hôtel de Ville* di Parigi in una vera e propria foresta urbana⁴⁵, nella prospettiva di garantire, soprattutto alle fasce più vulnerabili della popolazione, il *diritto* al raffrescamento naturale, così da contrastare la povertà energetica correlata ai costi della climatizzazione artificiale. Si tratta di un'esperienza coerente con quella tendenza – che dovrebbe trovare spazio nella pianificazione del territorio come anche auspicato dalla programmazione della ripresa economica – a configurare le infrastrutture verdi quali beni pubblici funzionali all'adattamento climatico e all'equità sociale nell'accesso alle risorse offerte dallo spazio urbano.

⁴⁰ Come evidenziato dalla European Environment Agency nel caso di studio "Enhancing social justice in actions to adapt to climate change in the city of Barcelona", il calcolo effettuato dall'Ammministrazione comunale mostra che l'estensione del programma *superblock* nel distretto dell'Eixample (II distretto di Barcellona) consentirebbe di incrementare la copertura d'ombra dal 60% all'80% della superficie urbana, e dal 25% al 70% nelle piazze e nelle intersezioni, con l'aumento della riflettività mediante la sostituzione dell'asfalto con materiali c.d. *solar reflectance index* superiore al 70%.

⁴¹ La rete di teleraffreddamento, invero, assume la denominazione della società (*Fraîcheur de Paris* appunto) che gestisce la rete pubblica dal 1990.

⁴² Il sistema infrastrutturale, infatti, consente di ridurre del 50% il consumo energetico, del 65% l'uso di acqua potabile, dell'80% quello di sostanze chimiche e ancora del 50% le emissioni di CO₂. Ma soprattutto, a differenza degli strumenti di raffrescamento artificiale, non surriscalda l'aria esterna, non produce rumore di fondo e non rilascia gas refrigeranti (responsabili del c.d. effetto serra).

⁴³ Cfr. *Stratégie d'adaptation de la ville de Paris*, consultabile all'indirizzo www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr/agir/espace-documentaire/strategie-dadaptation-la-ville-paris.

⁴⁴ Cfr. Piano clima aria energia territoriale (PCAET) di Parigi, adottato nel 2018, ai sensi dell'art. L.229-26 del Code de l'environnement (introdotto dalla *Loi de transition énergétique pour la croissance verte* del 17 agosto 2015).

⁴⁵ L'opera complessiva, inaugurata nel giugno 2025, è giuridicamente qualificata come opera di interesse pubblico nell'ambito della richiamata strategia di adattamento climatico e costituisce la terza foresta urbana realizzata a Parigi dopo quelle di *Place de Catalogne* e del *Bois de Charonne*. Il progetto – disciplinato mediante deliberazioni del *Conseil de Paris* e integrato nel *Plan Local d'Urbanisme* – ha previsto la piantumazione di circa 150 alberi su una superficie complessiva che include 1.000 metri quadrati di messa a dimora in piena terra e 1.800 metri quadrati di spazi densamente alberati, con l'obiettivo di ridurre la temperatura della piazza di circa 4 gradi durante i periodi di forte caldo.

5. *Giustizia sociale e giustizia climatica: considerazioni di sintesi.* – La pur breve analisi condotta ha forse consentito di scorgere che, a fronte di nuove forme di povertà e di ingiustizia sociale legate ai cambiamenti climatici, si registrano, in Europa e altrove, rilevanti tentativi volti a tradurre gli obiettivi di ordine generale declinati dalle politiche europee e nazionali, in iniziative concrete. Del resto, il fenomeno della povertà assume un duplice rilievo giuridico, in quanto costituisce, per un verso, una situazione di disagio da eliminare, per l'altro, una condizione di disegualianza sociale da attenuare o compensare proprio in ossequio agli artt. 2 e 3 Cost.⁴⁶.

La realtà giuridica rivela, invero, come le politiche pubbliche tradizionali abbiano affrontato le povertà “disperse” sul territorio non già in modo strutturale, ma privilegiando misure amministrative di tipo economico, senza risultati apprezzabili sul piano dell'inclusione e dell'adattamento del sistema giuridico alle molteplici esigenze di carattere sociale⁴⁷. Tuttavia, le trasformazioni e le evoluzioni più attuali della povertà consentono di percepirne il carattere multiforme, quale condizione non solo di disagio, ma anche di privazione o di grave menomazione di diritti fondamentali.

La rilevanza delle molteplici problematiche che ruotano attorno al fenomeno del cambiamento climatico sollecita anche la riflessione giuridica nel senso di individuare nuovi spazi per la definizione di politiche pubbliche e di correlate funzioni amministrative volte a contrastare inedite manifestazioni della povertà, tra le quali rientra la *cooling poverty*. Le ricadute che tale prospettiva determina sull'esercizio delle funzioni amministrative, specie in materia di governo del territorio, paiono innegabili ove si consideri il rilievo assunto – a livello europeo e internazionale – dagli strumenti giuridici volti a tutelare diritti fondamentali, anche nell'interesse delle future generazioni, compromessi dall'aumento esponenziale delle temperature per effetto della progressiva desertificazione delle città (si pensi, ancora, alla quasi totale “estinzione” dei c.d. “orti periurbani”).

Costante è pure l'evoluzione dell'ordinamento verso nuovi diritti, anche per effetto del decisivo contributo delle Corti sovranazionali. Ancor di recente⁴⁸, ad esempio, la Corte europea dei diritti dell'uomo⁴⁹ ha individuato nell'art. 8 della CEDU il fondamento del diritto a vedersi protetti dalle condizioni avverse del cambiamento climatico. E così, anche la Corte interamericana dei diritti dell'Uomo ha enucleato un vero e proprio diritto al clima stabile come derivazione del diritto ad un ambiente sano⁵⁰.

⁴⁶ B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, cit., 361.

⁴⁷ C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, cit., 166.

⁴⁸ Cfr., più di recente, Corte EDU, sez. II, 28 ottobre 2025, *Greenpeace Nordic and others v. Norway*.

⁴⁹ Cfr. Corte EDU, Grande Camera, 9 aprile 2024, *Verein Klimasenioreninnen Schweiz and others v. Switzerland*.

⁵⁰ Cfr. *Advisory Opinion* OC-32-2025.

Sicché, nel complesso rapporto tra *la persona e il suo spazio*, il diritto è chiamato ad offrire soluzioni che contribuiscano ad indirizzare il cambiamento degli agglomerati urbani, spesso amplificatori delle disuguaglianze, verso modelli di promozione di una giustizia sociale che oggi è anche giustizia climatica. E ciò anche attraverso forme nuove di pianificazione (strategica) dei centri abitati che si volgono, anche con l'ineluttabile contributo degli operatori del settore, a *policy* di rigenerazione urbana con le quali superare disuguaglianze e fenomeni di disagio sociale⁵¹ e “climatico”, anche laddove si tratti di riabilitare il patrimonio edilizio⁵² in mano pubblica.

⁵¹ Cfr. A. ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI, *A proposito di gradualismo e superamento delle dicotomie: una metafora e un binomio da invertire*, in *Dir. econ.*, 2019, 13 ss.

⁵² Cfr. G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, cit., 223 ss.

ATTUALITÀ

“Povertà territoriale” e politiche di coesione: la Strategia nazionale per le aree interne “oltre la sperimentazione”

Francesca Tesi

SOMMARIO: 1. Introduzione. “Povertà territoriale”: dall’insufficienza di reddito alla “condizione di esclusione geograficamente determinata”. – 2. La Strategia nazionale per le aree interne: oggetto e struttura. – 3. Il rinnovato approccio integrato nel contesto europeo: coesione, più sociale e inclusiva. – 4. Il “consolidamento della sperimentazione” nella nuova Strategia. – 5. La ricentralizzazione della *governance* multilivello e partecipata e l’associazionismo intercomunale quale presidio politico-istituzionale e tecnico-amministrativo. – 6. Il Piano strategico nazionale delle aree interne e la “povertà dietro l’angolo”. – 7. Considerazioni conclusive. Alle radici della povertà tra marginalità e sviluppo.

1. *Introduzione. “Povertà territoriale”: dall’insufficienza di reddito alla “condizione di esclusione geograficamente determinata”.* – La “povertà” è tradizionalmente riconducibile alla mancanza di reddito sufficiente a soddisfare i bisogni primari dell’individuo o del nucleo familiare, secondo una concezione “monodimensionale” in cui la “soglia economica” costituisce l’unico criterio rilevante. Se nella percezione comune è “povero” colui che “non guadagna abbastanza”, questo modello economico-reddituale è storicamente radicato nelle stesse politiche pubbliche e nell’elaborazione statistica che ne sta alla base¹.

L’approccio dell’Istituto Nazionale di Statistica (Istat) è stato a lungo limitato alla sola “povertà relativa”, definita in funzione della distribuzione dei redditi (per cui una famiglia è considerata povera se ha una spesa media mensile per consumi inferiore alla soglia media pro capite nazionale), alla quale si è affiancata a partire dalla seconda metà degli anni Novanta la “povertà assoluta”, cal-

¹ In proposito, si veda lo studio contenuto in A. BRANDOLINI, C. SARACENO, *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Bologna 2007, 9 ss., i quali nella parte introduttiva evidenziano che, al contrario, «in quanto fenomeni multidimensionali, povertà e disuguaglianza richiedono progressive approssimazioni e finestre di osservazione plurime per essere adeguatamente comprese. Ciò significa che a livello di analisi non ci si può accontentare di individuare criteri di misurazione semplici e univoci che possano servire a livello amministrativo per le politiche» e che «proprio la consapevolezza della complessità e multidimensionalità dei fenomeni può aiutare a individuare e motivare politiche di contrasto alla povertà che non si esauriscano nel pur necessario sostegno al reddito» (19).

colata sulla base della spesa necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi «considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile»². È recentissimo il calcolo dei dati sulla distribuzione congiunta di reddito, consumo e ricchezza (*Income, Consumption and Wealth* – ICW) delle famiglie, riferiti alla “povertà multidimensionale” e qualificati come “sperimentali”³.

Questo rinnovato approccio si inserisce nel contesto europeo che ha aggiornato il sistema statistico Eu-Silc (*Statistics on Income and Living Conditions*), riferendosi ad una nozione ampia di povertà intesa come «fenomeno dalle molteplici sfaccettature che riguarda non solo le condizioni materiali di vita, quali il livello di reddito, i consumi, la ricchezza e l’indebitamento, ma anche la salute, l’istruzione e l’accessibilità e l’uso dei servizi» (cons. 7, Regolamento (UE) 2019/1700 del 10 ottobre 2019)⁴.

Il passaggio da una valutazione quantitativa della “povertà”, legata essenzialmente alla capacità di spesa, ad una estesa ai differenti fattori (accesso ai servizi, partecipazione sociale, abitabilità dei luoghi), che incidono tanto sulla “capacità di scelta” dell’individuo quanto sulla sua “qualità della vita”, segna un profondo mutamento di prospettiva che, in un’ottica integrata, tiene insieme l’insufficienza del reddito con le carenze relative alle diverse e interconnesse dimensioni personali, sociali, esistenziali. La “povertà” «non è quindi solo questione delle dimensioni del proprio portafoglio», ma espressione di una “condizione di esclusione” complessa che investe la persona nella sua interezza⁵.

Questa direzione sposta oggi l’attenzione sulle *cause* che determinano e qua-

² ISTAT, *Glossario statistico*, in *Istat.it*. Secondo l’ultima rilevazione riferita al 2023, si trovano in condizione di povertà assoluta poco più di 2,2 milioni di famiglie, pari all’8,4% del totale delle famiglie residenti, un dato stabile rispetto al 2022. Anche il numero di individui in povertà assoluta resta invariato, con quasi 5,7 milioni di persone, pari al 9,7% della popolazione residente. L’incidenza della povertà relativa familiare si attesta al 10,6%, in linea con l’anno precedente, coinvolgendo oltre 2,8 milioni di famiglie al di sotto della soglia. In lieve aumento, invece, l’incidenza della povertà relativa individuale, che passa dal 14,0% del 2022 al 14,5% nel 2023, interessando quasi 8,5 milioni di individui.

³ I dati riferiti all’anno 2020, che saranno pubblicati come statistiche sperimentali, sono stati presentati nel Convegno “La povertà multidimensionale. I dati sulla distribuzione congiunta di reddito, consumo e ricchezza delle famiglie” promosso da Istat e Banca d’Italia e svoltosi presso l’Aula Magna dell’Istat a Roma il 16 aprile 2025.

⁴ Il sistema era stato introdotto dal Regolamento (CE) 2003/1177 del 16 giugno 2003. La mole di dati raccolta attraverso il sistema Eu-Silc consente di calcolare l’AROE (*At Risk Of Poverty or social Exclusion*), un indicatore sintetico impiegato a livello europeo per misurare la quota di popolazione che è a rischio povertà o esclusione sociale.

⁵ G. THERBORN, *The Killing Fields of Inequality*, Cambridge 2013, 1. In proposito, il richiamo è alla letteratura economica e sociologica: cfr. A. SEN, *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Bologna 2000 (orig. 1973), 63 ss.; Id., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c’è crescita senza democrazia*, Milano 2001 (orig. *Development as Freedom*, New York 1999); M.C. NUSSBAUM, *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, Bologna 2012 e I. ROBEYENS, *The Capability Approach: A Theoretical Survey*, in *Journal of Human Development*, (6) 2005, 99 ss. Sul carattere multidimensionale della povertà, tra i molti, cfr. B. NOLAN, C.T. WHELAN, *On the Multidimensionality of Poverty and Social Exclusion*, in S.P. JENKINS, J. MICKLEWRIGHT, *Inequality and Poverty Re-examined*, Oxford 2007, 146 ss.

lificano la “povertà” e conduce ad indagarne *forme* nuove. Se l’accesso a servizi (sanità, istruzione, trasporti), opportunità (lavorative, formative, culturali) e relazioni (professionali, sociali, comunitarie) assume la portata di “condizione abilitante” alla “vita” la domanda che si pone riguarda la loro distribuzione sul territorio.

La concentrazione delle attività produttive nelle aree dotate di una fitta rete infrastrutturale rappresenta una costante dello sviluppo economico e ha prodotto nel tempo la “marginalizzazione” di intere porzioni del Paese prive o carenti di “reti”, con conseguenti processi di perdita progressiva di attrattività economica e di spopolamento⁶. In queste zone i servizi sono carenti o assenti, le opportunità tanto lavorative quanto formative e culturali scarseggiano e le relazioni tendono a diradarsi in un circolo vizioso che crea vere e proprie “sacche di declino”⁷ dove manca non solo il denaro, ma la stessa possibilità di scegliere: mancano le opportunità; di muoversi, curarsi, imparare, lavorare, partecipare⁸.

La “povertà” così intesa assume una connotazione “geograficamente determinata”: le diseguglianze territoriali relative all’“accesso effettivo”, innanzitutto a servizi essenziali di “qualità sufficiente”, rientrano tra le “cause profonde” della povertà e costituiscono ostacoli socio-economici al pieno sviluppo della persona umana, sia come singolo che nelle formazioni sociali⁹.

⁶ Il profilo è centrale ed esprime l’idea per cui la marginalizzazione dei territori «non è un risultato inevitabile ma costituisce l’esito di un progressivo abbandono che affonda le proprie origini nella trasformazione industriale che, nel corso del Novecento, ha veicolato l’Italia dall’agricoltura all’industria, e che si è nutrito, negli ultimi decenni, di precise scelte compiute dalla politica dei territori» (L. CORAZZA, *Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2025, 12). In questo senso, cfr. anche S. LUCATELLI, *La Snai nel contesto delle politiche di sviluppo e coesione*, in S. LUCATELLI, D. LUISI, F. TANTILLO (a cura di), *L’Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Roma 2022, 37 ss.

⁷ In questi ambiti territoriali si produce una «vera e propria trappola della marginalità», ossia un «meccanismo auto-rinforzante in cui la scarsità di servizi e opportunità induce l’abbandono del territorio da parte della popolazione attiva e giovane, riducendo la domanda e la sostenibilità economica degli stessi servizi e giustificando così un’ulteriore contrazione degli investimenti pubblici, secondo una dinamica circolare che determina un progressivo isolamento socio-economico del territorio, che limita le possibilità di sviluppo locale e alimenta nuove diseguglianze» (R. NISTICÒ, *L’Italia da riabitare, oltre la trappola della marginalità*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 2019, 777).

⁸ In questo senso, lo «spazio» esercita una «forza cogente» in relazione alla «valutazione di opportunità e successi individuali» (A. SEN, *Capability and Well-Being*, saggio presentato alla conferenza “*The Quality of Life*”, World Institute of Development Economics Research, WIDER, Helsinki, Finland, luglio 1988, pubblicato in M. NUSSBAUM, A. SEN (a cura di), *Quality of Life*, Oxford 1991, ora in A. SEN, *Il tenore di vita*, Venezia 1993, 132).

⁹ Le «molteplici dimensioni» della povertà sono caratterizzate da «grandezze assai differenziate territorialmente»: così D. CERSOSIMO et al., *Povertà e luoghi marginalizzati nell’estremo italiano*, in *Politiche sociali*, 2025, 60, il cui saggio analizza in una prospettiva sia macro che micro-economica l’incidenza della popolazione a rischio di povertà-esclusione sociale nelle aree interne della Calabria, riservando particolare attenzione alla carenza dei servizi sanitari ed educativi, la cui “desertificazione” è considerata tra le principali cause della più generale condizione di povertà. È, infatti, evidente che «l’inadeguata disponibilità di servizi essenziali penalizza particolarmente le famiglie con livello di reddito insufficienti per ricorrere a prestazioni alternative per cui l’inesistenza di servizi di base è essa stessa una causa di esclusione sociale e di povertà» (D. CERSOSIMO, R. NISTICÒ, *Un Paese disuguale: il*

Le connesse questioni di solidarietà e di eguaglianza sostanziale (artt. 2 e 3, co. 2, Cost.) nella prospettiva della coesione economica, sociale e territoriale (art. 119, co. 5, Cost.) impongono politiche pubbliche adeguate dirette a «trasformare una situazione di effettiva disparità di condizioni in una connotata da una sostanziale parità di opportunità» (Corte cost., 26 marzo 1993, n. 109)¹⁰. Esse richiedono un fondamento concettuale forte e inducono a definire la nozione di “povertà territoriale” quale espressione sintetica di una condizione complessa e contraddittoria. *Complessa* perché attiene a quella molteplicità di concause legate al “territorio” in cui la persona vive che, in un intreccio di implicazioni, generano una condizione di “marginalità” e concorrono a produrre (il rischio di) “povertà”. *Contraddittoria* perché quegli stessi territori storicamente ai margini delle direttrici dello sviluppo sono spesso ricchi di risorse (ambientali, paesaggistiche, culturali) non valorizzate.

Tutto ciò pone nuovi interrogativi: *quali* politiche sono previste per questi territori? *Come* contribuiscono alla lotta al (rischio di) povertà anche come esclusione sociale? *Chi* sono i soggetti istituzionali di queste politiche?

In quest’ottica, il contributo propone la “povertà territoriale” quale concetto da identificare, evidenziare e sviluppare e analizza i caratteri, i contenuti e le potenzialità evolutive della Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) quale approdo più recente e rilevante delle politiche pubbliche nazionali destinate ai territori alla “periferia”, inserito nella più generale politica di coesione di matrice europea, verificando la maggiore integrazione dell’obiettivo strategico di *policy* 4 (OP4) “Un’Europa più sociale ed inclusiva” (Reg. (UE) 2021/1060 del 24 giugno 2021) ed evidenziandone i punti di forza e i punti di debolezza. Se la forza della Strategia è sintetizzabile nei concetti di “unitarietà” e “innovatività” di un modello di sviluppo territoriale integrato e *place-based*, le criticità riguardano tanto la nozione “omogeneizzante” di “area interna” quanto lo stesso paradigma presupposto, incentrato sulla “concorrenzialità progettuale” tra “sistemi inter-

divario civile in Italia, in *Stato e Mercato*, 2013, 2969. Per una panoramica dell’attuale ‘geografia delle disuguaglianze’, si vedano gli studi della sezione monografica *La geografia della stratificazione sociale in Italia* della *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2024, con il contributo introduttivo di M. AVOLA, R. IMPICCIATORE, N. PANICHELLA, *La geografia della stratificazione sociale in Italia. Introduzione*, 535 ss.

¹⁰ Sul tema povertà e Costituzione, cfr. M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un’esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 391 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2019, 7 ss.; R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Napoli 2020, 32 ss.; V. CASAMASSIMA, *Diritto ad una vita libera e dignitosa e contrasto alla povertà. Basi costituzionali e recenti sviluppi normativi nell’ordinamento italiano*, in *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 2021, 628 ss. Per una efficace panoramica dei settori dell’intervento pubblico di carattere generale di contrasto alla povertà, cfr. C. FRANCHINI, *L’intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli 2021, 96 ss., il quale si pone in una prospettiva simile a quella adottata in questo scritto, osservando, in particolare, che i provvedimenti di natura generale sono «necessari per creare le condizioni per (e non a garantire a prescindere) l’inclusione sociale» (96).

comunali”, che sembra in ultimo creare “nuovi esclusi” e suggerire il recupero del valore della “cooperazione”.

2. *La Strategia nazionale per le aree interne: oggetto e struttura.* – La Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) (art. 1, co. 13 ss., legge 27 dicembre 2013, n. 147) è la più significativa tra le politiche pubbliche nazionali destinate a «quei territori che per ragioni geografiche o territoriali si sono dovuti confrontare con il tema della marginalità territoriale»¹¹ ed è configurata come una politica nazionale strategica *ad hoc*, promotrice di un progetto programmatico innovativo a matrice orizzontale. Essa è parte della politica di coesione socio-territoriale definita in ambito europeo (art. 174 TFUE), in quanto linea strategica di intervento dei Fondi strutturali e di investimento europei (c.d. “Fondi SIE”), e assume la natura di “intervento speciale” destinato a determinati ambiti territoriali, ai quali sono attribuite “risorse aggiuntive” (art. 119, co. 5, Cost.)¹². L’impianto strategico della SNAI è preordinato, da un lato, al miglioramento sia quantitativo che qualitativo dei servizi pubblici e delle infrastrutture allo scopo di restituire effettività ai diritti di cittadinanza e, dall’altro, alla promozione di progetti di sviluppo locale capaci di conciliare crescita economica e qualità della vita con la valorizzazione del relativo patrimonio territoriale, con l’obiettivo ultimo di contrastare le disuguaglianze territoriali e permettere ai cittadini di compiere scelte libere e consapevoli a parità di condizioni¹³.

La Strategia ha ad oggetto i “territori svantaggiati” che la stessa riconduce nell’ambito della nozione unitaria di “aree interne”, trasversale rispetto alla tradizionale contrapposizione tra Nord e Sud e antitetica rispetto ai “poli di sviluppo” ed espressione di un modello non più astratto, bensì costruito su parametri precisi che si sostanziano nella concretezza dei singoli territori¹⁴: queste aree

¹¹ DPC, *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013*, 2013, 19. In proposito, si è parlato di “vendetta dei territori che non contano”: l’espressione è di A. RODRIGUEZ-POSE, *The Revenge of the Places That Don’t Matter (and What To Do about It)*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2018, 189 ss.

¹² La Strategia nazionale per le aree interne è affiancata da altre “strategie territoriali” come, ad esempio, le Zone Economiche Speciali (ZES) (oggi Zona Economica Speciale per il Mezzogiorno – ZES UNICA) e le Zone Logistiche Semplificate (ZLS), ma ha assunto centralità in quel panorama, connotandosi per i caratteri di organicità e innovatività, oltre ad essere destinataria di importanti finanziamenti. In argomento, cfr. MEF, *Documento di Economia e Finanza 2022. Allegato Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*. L. 196/2009, art. 10, integrata dal D. Lgs. 88/2011, art. 7, 2022, 70 ss.

¹³ Cfr. F. BARCA, *Disuguaglianze territoriali e bisogno sociale. La sfida delle “aree interne”. (Testo della lezione per la decima “Lettura annuale Ermanno Gorrieri” Modena 27 maggio 2015)*, Modena 2016, 32 s. e IFEL, FORMEZ PA, *L’associazionismo intercomunale nelle aree interne*, Roma 2019, 9.

¹⁴ La nozione elaborata dalla Strategia è stata qualificata come «altamente innovativa», proprio «perché rompe le più classiche contrapposizioni delle politiche territoriali: città-campagna, Nord-Sud, pianura-montagna, rurale-industriale», tale per cui dette aree sono «molto diverse tra loro e non

sono, infatti, definite come zone significativamente distanti dai “centri di offerta dei servizi essenziali” (innanzitutto sanità, istruzione e trasporti)¹⁵. Sebbene profondamente eterogenee, in esito ai vari e differenziati sistemi naturali e ai peculiari e secolari processi di (de-)antropizzazione, queste aree sono accomunate dai fenomeni di calo demografico, invecchiamento della popolazione, diminuzione dell’occupazione e sottoutilizzo del potenziale territoriale, con il conseguente e progressivo ridimensionamento dell’offerta locale di servizi pubblici, la cui carenza pregiudica l’esercizio dei diritti di cittadinanza.

L’ulteriore elemento connotante è rappresentato dalla debolezza istituzionale, dovuta a una storica frammentazione in una molteplicità di suddivisioni amministrative che se, per un verso, consente la conservazione di forme di rappresentanza delle singole comunità, per l’altro, costituisce un ulteriore fattore di criticità ostacolando la possibilità di svolgere un ruolo effettivo nella definizione delle politiche pubbliche¹⁶.

Senza dimenticare che quegli stessi ambiti sono caratterizzati altresì da un elemento di forza, rappresentato dalla disponibilità della parte prevalente delle risorse tanto ambientali e paesaggistiche, quanto culturali, economiche e sociali: un patrimonio composito e stratificato che rappresenta un autentico e ricco “capitale territoriale” profondamente radicato nei luoghi e nelle comunità che li abitano. È questo “capitale territoriale” ad essere immediatamente considerato dalla Strategia quale motore di sviluppo (sostenibile) capace di innescare processi di crescita economica, secondo una prospettiva innovativa che intende riscattare quei territori dalla retorica della marginalità, qualificandoli quali spazi strategici per il complessivo sviluppo coeso del Paese¹⁷.

sono concentrate in nessuno di questi poli contrapposti; sono invece presenti ovunque sul territorio italiano, anche in quelle macro-aree considerate tradizionalmente più sviluppate», contribuendo a ridefinire «il rapporto centro-periferia in un modo nuovo» (S. Buseti, A. Ciccarelli, N. Pace, *Introduzione*, in Id., *Aree interne Assetti istituzionali Valutazioni Prospettive di sviluppo*, Napoli 2021, 9 s.).

¹⁵ I “centri di offerta dei servizi” sono quei Comuni o aggregati di Comuni che presentano tutta l’offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA (Dipartimento di Emergenza Urgenza e Accettazione) di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver e sono distinti rispettivamente in “poli di attrazione urbani” e “poli di attrazione intercomunali”. Tutti gli altri Comuni sono classificati in forza della distanza dai suddetti “centri” o “poli” e sono ricompresi in “aree di cintura” (che distano meno di 20 minuti dal polo), “aree intermedie” (tra i 20 e i 40 minuti), “aree periferiche” (tra i 40 e i 75 minuti) e “aree ultra-periferiche” (più di 75 minuti). Le “aree interne” corrispondono ai Comuni afferenti alle ultime tre categorie e rappresentano la maggioranza del territorio italiano, presentando una importante presenza antropica, comprendendo in particolare più del 60% della superficie territoriale del Paese, il 53% dei Comuni italiani e il 23% della popolazione (cfr. DPC, *Strategia*, cit., 24 ss.; *Accordo di Partenariato 2014-2020*, sez. 1A, 133 ss.; DPS, *Le Aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, 2014, 1 ss.).

¹⁶ La maggioranza dei Comuni ricompresi nelle aree interne sono Comuni di piccole dimensioni: in particolare, nelle aree periferiche costituiscono fino all’86% del totale (cfr. DPC, *Strategia*, cit., 34).

¹⁷ Il concetto di “capitale territoriale” è stato elaborato dall’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e si fonda sulle specificità che connotano un determinato territorio: cfr. OECD, *OECD Territorial Outlook*, Parigi 2001, 13 ss. Più in generale sulla “forza” delle aree

L'individuazione delle “aree interne”, comprensiva di una porzione del Paese tutt'altro che secondaria, è il risultato di un processo di classificazione di tutto il territorio nazionale, in cui tali aree sono riconosciute per esclusione, cioè in opposizione a quegli ambiti che sono stati identificati come poli trainanti dello sviluppo economico e sociale. Questo approccio “per sottrazione” si fonda su un criterio fondamentale, costituito dalla distanza dai servizi essenziali, intesa non solo in termini geografici o infrastrutturali, ma anche come lontananza dalle principali direttrici di sviluppo e dalle funzioni strategiche tipiche delle aree urbane consolidate. Pertanto, la “distanza” non rappresenta esclusivamente un indicatore oggettivo o misurabile, ma assume anche un valore simbolico e sociale, perché riflette la disparità di accesso a servizi fondamentali che dovrebbe essere garantito in condizioni di eguaglianza sostanziale a tutta la popolazione e, in questo senso, implica una scelta discrezionale, perché rappresenta un fattore di disuguaglianza territoriale e richiede interventi pubblici mirati.

La stessa Strategia, peraltro, specifica che la “mappatura” deve essere intesa come un quadro di riferimento, e non come una “zonizzazione”, e che, in ogni caso, essa è suscettibile di aggiustamenti sia per le novità che possono intervenire nel tempo in ordine alla disponibilità territoriale dei servizi essenziali, sia con riferimento alle eventuali e più specifiche mappature definite a livello regionale e «rimodulate sulla base di variabili ulteriori, comunque in linea con i principi definitori condivisi, che possono considerare altri indicatori di natura simile, ma più appropriati alle condizioni territoriali specifiche, ovvero presentare *sub ordinamenti* ulteriori delle aree in considerazione» come, ad esempio, «indicatori di fragilità socio-economica»¹⁸.

Deve essere, tuttavia, evidenziato che, al di là della “mappatura”, soltanto una piccola parte delle “aree interne” è concretamente destinataria dei finanziamenti della SNAI, secondo un approccio che ne qualifica la natura “sperimentale”: si tratta delle c.d. “aree-progetto”¹⁹, la cui selezione ha costituito la prima fase di attuazione della Strategia, seguita poi dalla elaborazione delle relative “Strategie d'Area”²⁰ e dalla sottoscrizione degli “Accordi di Programma Qua-

interne, cfr. G. VIESTI, *Il rilancio delle aree interne italiane*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2016, 567 ss., il quale evidenzia che «la diversità delle tante Italie è da sempre il primo motore del suo sviluppo. La compresenza di culture e tradizioni, mestieri e capacità, la ricchezza della sua biodiversità sono le radici profonde del ruolo conquistato, non senza fatica, dall'Italia sullo scenario economico mondiale. Nei beni e servizi che siamo in grado di produrre e offrire, tanto alla domanda internazionale quanto a quella interna, si rispecchiano le nostre identità plurali. L'agroalimentare, i beni per la persona e per la casa, gli apparecchi meccanici in grado di soddisfare esigenze differenziate, l'accoglienza turistica, si alimentano di saperi profondi, a base territoriale. Forse in nessun paese come in Italia, diversificazione e riconoscibilità dell'offerta – pur in presenza di uno sforzo di ricerca e innovazione troppo contenuto – sono gli elementi che garantiscono il successo» (569).

¹⁸ *Accordo di Partenariato 2014-2020-Italia*, sez. 1A, 135.

¹⁹ Cfr. DPC, *Strategia*, cit., 55.

²⁰ La seconda fase di realizzazione della SNAI ha coinciso con la definizione, da parte di ciascuna “area-progetto”, di una propria “Strategia d'Area”, la cui elaborazione si è sviluppata in tre

dro”²¹. La “selettività” della SNAI contribuisce a connotarla in maniera innovativa rispetto al passato e presuppone la *scelta* dei territori cui attribuire le risorse in ragione dei “progetti strategici di sviluppo” presentati.

La Strategia, sotto il profilo funzionale, è articolata in due classi di azioni strettamente connesse tra loro: la prima si compone delle politiche settoriali ordinarie per l’adeguamento della qualità e quantità dell’offerta dei servizi essenziali, la seconda è costituita dai “progetti di sviluppo locale”²².

L’elemento distintivo di questo modello risiede nell’affermazione e nella concreta attuazione di una connessione strutturale tra il rafforzamento dei servizi essenziali (istruzione, sanità, mobilità), finalizzato a garantire la piena effettività dei diritti di cittadinanza, e le prospettive di sviluppo locale, dirette a garantire la rivitalizzazione economica degli ambiti territoriali rimasti estranei allo sviluppo. Si tratta di una relazione di reciproca funzionalità, per cui il territorio deve essere preventivamente attrezzato sul piano infrastrutturale e istituzionale, così da poter accogliere interventi di crescita che siano in grado, nel tempo, di autonomizzarsi e generare effetti duraturi. Detta interrelazione incide in modo determinante sia sulla descritta definizione concettuale delle ‘aree interne’, che

passaggi successivi, via via più articolati, contraddistinti da processi di co-progettazione condivisa e aperta alla partecipazione di attori pubblici e privati. Questa strategia non si limita a proporre una semplice elencazione di interventi o iniziative con cui i Comuni coinvolti si suddividono i fondi intercettati né si riduce a un documento di accompagnamento generale. Il suo elemento distintivo, rispetto agli strumenti strategici tradizionali, risiede nella sua struttura: un impianto logico, coerente e integrato, capace di connettere in modo organico gli obiettivi da raggiungere, le azioni previste per conseguirli, i fattori scatenanti del cambiamento e le motivazioni alla base di una cooperazione stabile e duratura tra gli enti locali interessati. Si tratta, allo stesso tempo, del documento conclusivo, destinato a riassumere e rendere accessibili a tutti i soggetti interessati gli obiettivi attesi e le azioni necessarie per raggiungerli, garantendo così trasparenza e la possibilità di monitorare e verificare i risultati, offrendo in questo modo uno strumento chiaro per comprendere, seguire e valutare l’andamento della Strategia (cfr. CTAI, *Linee guida per costruire una Strategia di area-progetto*, novembre 2014, 3).

²¹ La terza fase attuativa della SNAI è stata rappresentata dalla sottoscrizione dell’Accordo di Programma Quadro (APQ) che costituisce uno strumento di “programmazione negoziata” che attua la cooperazione interistituzionale, semplificando le procedure necessarie alla realizzazione degli interventi. L’APQ è preordinato a coordinare le azioni dei vari livelli di *governance* coinvolti, definendo impegni chiari e condivisi per accelerare l’elaborazione di «un piano pluriennale di interventi sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti» (art. 2, co. 203, lett. c, legge 23 dicembre 1996, n. 662 e art. 1, co. 15, legge n. 147/2013). In particolare, deve specificare con precisione quali interventi verranno realizzati nell’“area-progetto”, chi ne sarà responsabile, quali fondi nazionali ed europei saranno impiegati, i tempi di esecuzione previsti, gli obiettivi da raggiungere con relativi indicatori di monitoraggio, oltre a prevedere eventuali sanzioni in caso di mancato rispetto delle scadenze, nonché ad allegare la “Strategia d’Area” (delibera CIPE 28 gennaio 2015, n. 9).

²² La Strategia si compone di tre “blocchi” di intervento: i primi due corrispondono alla *duplica* classe di *azioni pubbliche* finanziate a carico della Strategia, mentre il terzo blocco è costituito dalle eventuali ulteriori “misure nazionali” (di tipo fiscale, assicurativo o di altra natura) che possono essere realizzate quali “strumenti operativi complementari” della stessa Strategia (*Accordo Partenariato 2014-2020*, sez. 3 e 4, 712).

sull’elaborazione di politiche pubbliche mirate, capaci di gestirne in maniera integrata le criticità strutturali e le risorse latenti²³.

Alla base vi è la consapevolezza che la carenza di servizi fondamentali costituisce un ostacolo oggettivo ai processi di ripopolamento, insediamento stabile e alla generazione di opportunità socio-economiche. Tali servizi, infatti, rappresentano una infrastruttura materiale e immateriale indispensabile per permettere agli individui di immaginare e realizzare progetti di vita “appaganti” all’interno del proprio contesto territoriale e si configurano, dunque, come presupposto necessario di qualsiasi strategia di rilancio socio-economico, la cui realizzazione richiede un coinvolgimento diretto e responsabile dei soggetti pubblici, chiamati ad assumere un ruolo proattivo nella costruzione di condizioni di pari accesso e cittadinanza territoriale²⁴.

Tutto questo contribuisce a specificare l’approccio integrato e *place-based* allo sviluppo territoriale quale metodo caratterizzante la Strategia. Per un verso, l’adeguamento dell’offerta di servizi, anche quando non espressamente prevista dalla programmazione europea, *si intreccia* con la progettazione e l’attuazione di iniziative di sviluppo locale che, pur nella diversità delle loro forme, operano in sinergia verso un obiettivo comune: la rigenerazione economica e sociale dei territori e la conseguente inversione delle dinamiche demografiche negative²⁵.

Per l’altro, la definizione dei “progetti di sviluppo locale” è basata sulla cooperazione e il dialogo continuo con gli attori territoriali, perché solo le comunità locali appaiono idonee a «declinare e trasformare in progetto la varietà e la complessità della società locale e del capitale territoriale» che le caratterizzano «facendo leva sui soggetti innovatori»²⁶: in questo modo, i singoli progetti sono elaborati in relazione ai bisogni specifici e alle potenzialità proprie del “luogo”²⁷.

²³ In questo stesso senso, cfr. F. BARBERA, *Il terzo stato dei territori: riflessioni a margine di un progetto di policy*, in B. MELONI (a cura di), *Aree interne e progetti d’area*, Torino 2015, 36 ss., il quale parla dell’esistenza di una «sinergia inscindibile tra sviluppo e servizi».

²⁴ La Strategia si pone nella direzione secondo cui le misure e gli interventi di riequilibrio territoriale non devono più essere basati «solo sulla dimensione economica del progresso», ma devono «attivare virtuose complementarità tra il benessere civile e la crescita produttiva anche nelle politiche finalizzate alla riduzione dei divari interni» (D. CERSOSIMO, R. NISTICÒ, *Un Paese disuguale*, cit., 295).

²⁵ La promozione di uno sviluppo economico sostenibile, volto a valorizzare il capitale territoriale e migliorare la qualità della vita, è così fondato dalla Strategia su due forme di sviluppo complementari che devono coesistere e operare in maniera sinergica: da un lato, si privilegia uno “sviluppo intensivo”, che mira ad aumentare il benessere e l’inclusione sociale sfruttando le risorse produttive esistenti e, dall’altro, si sostiene uno “sviluppo estensivo”, volto a incrementare la domanda di lavoro e a valorizzare in modo integrato le molteplici risorse del territorio (quali il capitale umano, sociale, culturale, istituzionale e infrastrutturale). In questo senso, la progettazione, l’implementazione e gli effetti di tali politiche devono essere valutati anche in relazione alle ricadute che possono avere a livello nazionale, verificandone l’impatto positivo più ampio, oltre a quello locale (cfr. DPC, *Strategia*, cit., 6).

²⁶ DPC, *Strategia*, cit., 18.

²⁷ In proposito, cfr. A. ANGELINI, A. BRUNO, *Place-based. Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, Milano 2016; F. BARCA, P. MCCANN, A. RODRIGUEZ-POSE, *The Case for Regional Development Intervention. Place-Based vs Place-Neutral Approaches*, in *Journal of Regional Science*, 2012,

Nel suo complesso la Strategia, dunque, non si limita a *colmare* i divari socio-economico-territoriali, ma mira a *valorizzare* le opportunità endogene, rafforzando la capacità dei territori di esprimere il proprio potenziale, innescando meccanismi positivi di crescita in grado di riprodursi ed è in questo senso che lo sviluppo delle aree interne trascende la dimensione locale per diventare parte integrante di una strategia nazionale di “riequilibrio territoriale”.

3. *Il rinnovato approccio integrato nel contesto europeo: coesione, più sociale e inclusiva.* – L’obiettivo della coesione è stato ridefinito nell’ambito della politica di coesione europea nel contesto del più generale processo di rafforzamento della dimensione sociale europea (COM(2017) 250 final – Pilastro europeo dei diritti sociali). La definizione di risultati sociali e occupazionali si è, invero, necessariamente riverberato sulle altre politiche unionali, poiché l’obiettivo ultimo della garanzia di una “vita dignitosa” presuppone un “approccio integrato” che coinvolga l’insieme delle politiche e degli strumenti dell’Unione, secondo l’idea per cui la “giustizia sociale” non è un segmento separato dell’azione pubblica, bensì criterio orizzontale che deve orientare l’intero impianto della *governance* europea (COM(2021) 102 final – Piano d’azione sul pilastro europeo dei diritti sociali).

Senza indugiare in valutazioni sovrastimate sulla reale portata innovativa del Pilastro e del relativo Piano nell’ambito dell’ordinamento europeo²⁸, in questa

134 ss.; F. BARCA, *Place-based Policy and Politics*, in *Renewal*, 2019, 84 ss.; E. VITALE BROVARONE, G. COTELLA, *La strategia nazionale per le aree interne: una svolta place-based per le politiche regionali in Italia*, Milano 2020.

²⁸ Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il relativo Piano sembrerebbero aver in parte attenuato la tradizionale indifferenza dell’ordinamento comunitario per il profilo sociale (cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *La costituzione europea (Atti del XIV Convegno annuale, Perugia, 7-8-9 ottobre 1999)*, Padova 2000, 529). Il tema è ampiamente dibattuto e l’economia di questo scritto non ne consente una esaustiva ricostruzione: *ex multis*, cfr. C. BUCCHERI, *La formulazione del pilastro europeo: quali effetti sui diritti sociali?*, in *Revista Internacional de la Protección Social*, 2018, 215 ss.; P. VESAN, F. CORTI, *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e la “strategia sociale” di Juncker: un’agenda per la ricerca*, in *Politiche sociali*, 2018, 125 ss.; S. GIUBBONI, *L’insopprimibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del diritto*, 2018, 557 ss.; A-O. COZZI, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 2018, 516 ss.; M. FERRERA, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in *Quad. cost.*, 2018, 567 ss., secondo il quale il Pilastro sociale europeo rappresenta «un importante e prezioso passo in avanti, anche sotto il profilo simbolico, ma non è ancora abbastanza. Abbiamo bisogno di un contenitore più ampio, che sicuramente comprenda il PEDS, ma non si esaurisca in esso. Capace di fare da dirimpettaio e controparte rispetto all’UEM» (570); G. GOTTI, *L’implementazione partecipata del pilastro europeo dei diritti sociali: “nuovo inizio” e vecchi problemi*, in *Rivista AIC*, 2021, 166 ss.; M. NATILI, A. KYRIAZI, S. RONCHI, *Oltre l’austerità? La politica sociale europea dopo la Grande Recessione*, in *Stato e mercato*, 2025, 127 ss., i quali evidenziano come «piuttosto che rispecchiare un ripensamento radicale del modello sociale europeo, la “svolta sociale” dell’UE sembra essere stata guidata principalmente dalla necessità di preservare la coesione politica e stabilizzare le istituzioni europee a fronte di crisi sempre più frequenti e che minacciavano (e tutt’ora minacciano) di mettere in discussione l’esistenza stessa dell’Unione» (128).

sede si intende evidenziare le potenzialità del prospettato approccio “olistico” nell’ottica della definizione dei contenuti delle politiche pubbliche destinate ad affrontare la “povertà territoriale”.

La prospettiva “olistica” ha connotato la politica di coesione e la nuova regolazione dei c.d. “Fondi SIE” per il periodo di programmazione 2021-2027 (Regolamento (UE) 2021/1060 del 24 giugno 2021): da un lato, è individuato l’obiettivo strategico di *policy* “un’Europa più sociale e inclusiva attraverso l’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali” (OP4) (art. 5, par. 1, lett. *d*), il cui settore di intervento comprende misure ad ampio raggio che attengono all’inclusione sociale e all’integrazione riferita anche alle persone a rischio povertà o esclusione e comprendono quelle dirette a migliorare l’accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili, rafforzare l’offerta di servizi di assistenza alle famiglie e sul territorio favorire l’accessibilità, l’efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari. Ma che si estendono a molte altre aree, quali istruzione e formazione, occupazione, mercato del lavoro e pari opportunità, inclusione sociale e integrazione, salute e assistenza sanitaria, abitazione e accoglienza (Allegato I). Dall’altro, è configurato l’obiettivo di “un’Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali” (OP5) (art. 5, par. 1, lett. *e*) tra le cui misure rientrano le iniziative di sviluppo territoriale, compresa l’elaborazione di strategie territoriali, nonché quelle dirette alla protezione, allo sviluppo e alla promozione del turismo, del patrimonio culturale e di quello naturale (Allegato I)²⁹.

Questa impostazione ha ricadute dirette sui contenuti dell’accordo di partenariato, il quale deve contemplare *tutti* gli obiettivi strategici e “tener presente”, oltre alle pertinenti raccomandazioni specifiche per Paese e al Piano nazionale integrato per l’energia e il clima, il Pilastro europeo dei diritti sociali assieme, eventualmente, alle specifiche sfide regionali (art. 11, Reg. UE 2021/1060). Questo elemento è valorizzato, perché le modalità del conseguimento dei diritti sociali sono “tenute conto” in maniera particolare dalla Commissione europea nella valutazione dell’accordo di partenariato ai fini della sua approvazione (art. 12)³⁰. Analogamente, i singoli programmi di attuazione devono stabilire una

²⁹ Gli altri obiettivi sono costituiti da “un’Europa più competitiva e intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente e della connettività regionale alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC)”; “un’Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio ma in transizione verso un’economia a zero emissioni nette di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un’energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell’economia circolare, dell’adattamento ai cambiamenti climatici e della loro mitigazione, della gestione e prevenzione dei rischi nonché della mobilità urbana sostenibile” e “un’Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità” (art. 5, par. 1, lett. *a-c*, Reg. UE 2021/1060).

³⁰ È peraltro previsto un momento intermedio di controllo concorrente Stato membro-Commissione in cui lo Stato membro svolge un “riesame intermedio” di ciascun programma sostenuto dai fondi «tenendo presente», tra gli altri, proprio i «progressi compiuti nell’attuazione dei principi

strategia che indichi il contributo del programma agli obiettivi strategici e la comunicazione dei risultati, comprensiva di una sintesi delle principali sfide che attengono altresì ai principi del Pilastro europeo dei servizi sociali (art. 22, par. 3, lett. *a-iv*). Anche in questo caso, la valutazione dei programmi per l'approvazione da parte della Commissione «tiene conto in particolare», tra l'altro, dei principi del Pilastro europeo dei diritti sociali e «del modo in cui vi si è dato seguito» (art. 23)³¹.

Il carattere integrato dell'approccio si estende a ricomprendere gli obiettivi della “transizione ecologica” (*Green New Deal* europeo)³², con l'istituzione di uno specifico fondo, il Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund* – JTF), preordinato a «consentire alle regioni e alle persone di affrontare gli effetti sociali, occupazionali, economici e ambientali della transizione» (art. 5, par. 1, co. 2), e la loro considerazione nella normativa e nei contenuti dell'accordo di partenariato (artt. 11 ss.). Questo aspetto è significativo, perché impone il perseguimento di una transizione che sia “giusta” ed esprime un'opzione paradigmatica rappresentata dalla necessità di ancorare i processi di transizione ecologica ad un principio di giustizia sociale e territoriale, sul presupposto della *non neutralità* delle politiche ambientali che, al contrario, impattano profondamente su modelli produttivi, mercati del lavoro, condizioni di vita delle popolazioni, ampliando o riducendo le disuguaglianze esistenti. In questo senso, il perseguimento degli ambiziosi obiettivi climatici – pur imprescindibile dinanzi alla crisi ambientale globale – non può avvenire a discapito dei diritti fondamentali delle persone e delle comunità. La transizione ecologica cioè non deve “lasciare indietro” nessuno e nessun territorio. Ed è in quest'ottica che deve essere “governata”. In assenza di adeguate politiche pubbliche, infatti, i costi della transizione finiscono per gravare in misura sproporzionata sulle fasce sociali già vulnerabili, alimentando nuove forme di povertà e marginalità sociale, soprattutto in quelle aree periferiche, rurali-montane o de-industrializzate che rischiano di rimanere nuovamente escluse dalle direttrici dello sviluppo.

La prospettiva sembrerebbe chiara: le politiche di coesione assumono un ruolo centrale, perché preordinate a porre rimedio *a monte* alla “segregazione

del pilastro europeo dei diritti sociali» e ne invia i risultati alla Commissione, eventualmente apportando modifiche al programma. La Commissione approva il programma revisionato ovvero in assenza di revisioni adotta una decisione in cui conferma l'assegnazione definitiva dell'importo di flessibilità *ex art.* 86, par. 1, co. 2, o chiede allo Stato membro di adottare un programma modificato entro due mesi (art. 18, Reg. UE 2021/1060).

³¹ Coerentemente con l'impostazione descritta, la valutazione finale retrospettiva su efficacia ed efficienza, rilevanza e coerenza, nonché valore aggiunto dell'Unione, che la Commissione è chiamata a svolgere per ciascun fondo entro il 31 dicembre 2031, si concentrerà «in particolare sull'impatto sociale, economico e territoriale di tali fondi in relazione agli obiettivi strategici» (art. 45, Reg. UE 2021/1060).

³² Il riferimento è agli obiettivi 2030 dell'Unione per l'energia e il clima e un'economia dell'Unione climaticamente neutra entro il 2050, sulla base dell'accordo di Parigi.

spaziale”, incidendo sulle condizioni “territoriali” in grado di determinare situazioni di “povertà” anche nella forma dell’esclusione sociale, tenendo conto delle specifiche sfide poste dalla transizione ecologica.

In questo quadro, si colloca l’Accordo di partenariato 2021-2027 Italia-UE la cui strategia mira al conseguimento congiunto degli obiettivi fissati per una società giusta e inclusiva (*Social Pillar* europeo) e per un’economia climaticamente neutra (*Green Deal* europeo), riservando un’attenzione privilegiata ai territori e ai contesti più fragili sotto il profilo socio-economico-territoriale. L’Accordo riconosce come le politiche di coesione contribuiscano al perseguimento degli ambiziosi risultati attesi dal Piano d’azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali entro il 2030, nelle tre macro-aree dell’occupazione, delle competenze e della protezione sociale, sul presupposto dei profondi divari interni al Paese emersi dai risultati degli indicatori del *Social Scoreboard* anche in punto di contrasto all’esclusione sociale e alla povertà. Essa concorre in maniera rilevante al miglioramento dell’accesso a servizi generali di qualità, con lo scopo di conseguire gli standard di servizio in maniera omogenea sull’intero territorio nazionale, anche attraverso le politiche di inclusione e protezione sociale, che comprendono specifici interventi di contrasto alla povertà estrema e alla marginalizzazione, di istruzione e formazione, nonché di promozione di cultura e turismo³³.

4. Il “consolidamento della sperimentazione” nella nuova Strategia. – La valutazione sostanzialmente positiva dei risultati ottenuti per quei determinati ambiti interessati dalla SNAI 2014-2020, da un lato, e il persistente spopolamento delle aree marginali, dall’altro, hanno condotto alla riproposizione della Strategia per il nuovo periodo di programmazione 2021-2027³⁴.

L’Accordo di partenariato definisce la nuova SNAI quale strategia territoriale locale (ST) diretta alla promozione di uno sviluppo sostenibile e inclusivo delle aree interne (artt. 28 ss., Reg. (UE) 2021/1060), come tale preordinata in via immediata al raggiungimento dell’OP5. A ciò si aggiunge il conseguimento dell’OP4 del quale emerge una maggiore integrazione fin dalla elencazione degli obiettivi prioritari della Strategia, che accanto al miglioramento dei servizi “tradizionali” (istruzione, salute e mobilità) affianca le misure dirette alla loca-

³³ Cfr. *Accordo di partenariato 2021-2027*, 9 s. e 27 ss.

³⁴ Su questi aspetti, cfr. *Accordo di partenariato 2021-2027*, 62; NUVAP, *Relazione annuale*, 2021, 63 e *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne al CIPESS*, 2020, 49 s. Questo processo è stato aggravato dalla vicenda pandemica, le cui conseguenze economico-sociali hanno richiesto il rafforzamento della SNAI per gli anni 2020-2021 (art. 28, d.l. 14 agosto 2020, n. 104, conv. con modif. da legge 13 ottobre 2020, n. 126), che si è affiancato all’incremento del Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali dei Comuni delle aree interne per gli anni 2020-2021-2022 allo scopo di «far fronte alle maggiori necessità di sostegno del settore artigianale e commerciale conseguenti al manifestarsi dell’epidemia da Covid-19» (art. 1, co. 65-*quinquies*, legge 27 dicembre 2017, n. 205, introdotto da art. 243, co. 1, d.l. 19 maggio 2020, n. 34).

lizzazione produttiva e alla creazione di lavoro. Il nodo occupazionale rappresenta certamente la leva principale per l'effettiva resilienza territoriale delle aree interne e per scongiurare i rischi di povertà, emarginazione ed esclusione, ma l'approccio si distingue per integrare politiche attive di inclusione sociale dirette ad affrontare le vulnerabilità strutturali che connotano le aree interne: il rafforzamento dei servizi sociali di prossimità, la promozione della partecipazione attiva dei cittadini alla vita della comunità, la tutela e l'inclusione dei soggetti fragili e le politiche abitative, cui si aggiungono lo sviluppo di competenze, l'approccio all'innovazione sociale e la difesa e la promozione della legalità nei contesti più degradati³⁵. In questo senso, la nuova Strategia non si limita alla dimensione infrastrutturale o economica dello sviluppo, ma abbraccia un rinnovato paradigma olistico e integrato, in cui coesione sociale e inclusione assumono un ruolo centrale.

La valorizzazione di questo aspetto di carattere sistematico peraltro non esclude le ragioni che stanno alla base della conferma della Strategia quale politica adeguata a conseguire la coesione socio-territoriale delle aree marginali del Paese. Nel contesto del processo di concertazione, per un verso, è stata riconosciuta la "prospettiva di lungo termine delle strategie locali della SNAI" e la conseguente necessità di garantire la "prosecuzione degli interventi già avviati". Allo stesso tempo, è stata evidenziata la possibilità di estendere l'azione a nuove aree, cercando un equilibrio tra il rafforzamento delle attività esistenti e l'avvio di nuove iniziative. La nuova fase della SNAI si pone in continuità con la precedente esperienza pilota, rappresentandone al contempo un potenziamento strutturale, proseguendone le politiche, e un superamento in chiave evolutiva: essa ambisce, infatti, a trasformarsi in una politica pubblica stabile, sistemica e dedicata alle aree interne³⁶. Tale transizione è sintetizzabile nella formula "consolidamento della sperimentazione" in grado di esprimere la tensione tra l'originaria natura innovativa e sperimentale della Strategia e la sua progressiva istituzionalizzazione, rivelandone il carattere apparentemente contraddittorio.

In questa prospettiva, la "mappatura" del territorio nazionale è stata aggiornata attraverso l'impiego di più recenti dati disponibili e l'adozione di metodi di calcolo delle distanze più evoluti e accurati. È rimasta, viceversa, invariata la definizione di "area interna" che continua a ruotare attorno al criterio della distanza dai centri che offrono servizi essenziali. In proposito, la Strategia non segna alcuna discontinuità rispetto al modello precedente: l'impostazione permane anche a fronte delle numerose sollecitazioni a includere ulteriori fattori – come quelli climatici, biografici, fisiografici e idrogeologici – che contribuirebbero a delineare in modo più articolato e realistico le peculiarità dei diversi territori. La

³⁵ Cfr. *Accordo di partenariato 2021-2027*, 34 ss.

³⁶ In questo senso, cfr. *Accordo di partenariato 2021-2027*, 33 s. e DPC, NUVAP, *Criteri per la Selezione delle Aree interne 2021-2027*, gennaio 2022, 1.

possibilità di adattare la mappatura alle specificità locali resta comunque affidata alle singole Regioni (o Province autonome), cui spetta il compito di introdurre eventuali criteri integrativi³⁷.

L'Accordo di Partenariato, nel riaffermare l'esigenza di una continuità strategica della SNAI, non prevede automaticamente il rifinanziamento delle aree già coinvolte nella precedente programmazione: tale scelta è rimessa alla valutazione discrezionale, ma motivata, di ciascuna Regione (o Provincia autonoma). Quest'ultima è chiamata a esprimersi sulla base degli strumenti di monitoraggio e dell'analisi dello stato di attuazione delle singole Strategie d'Area, verificando se esse abbiano non solo effettivamente raggiunto gli obiettivi previsti, ma altresì attivato processi di sviluppo endogeno contribuendo a invertire le tendenze negative in atto, oppure se tali territori necessitino di ulteriori interventi di sostegno.

Questo processo valutativo ha condotto a esiti differenti: talora l'efficacia delle Strategie già implementate ha generato dinamiche virtuose che si sono dimostrate capaci di produrre effetti durevoli in termini di crescita socio-economica, rendendo così non necessario un nuovo finanziamento per le stesse aree nel nuovo ciclo; ciò ha consentito di ampliare il raggio d'azione della SNAI, includendo nuovi territori e contribuendo, seppure parzialmente, a mitigare le criticità legate alla sua selettività, che incide sui principi di equità territoriale. Talaltra si è reso opportuno un rinnovato sostegno anche per aree già interessate dalla prima fase della Strategia, eventualmente attraverso una ri-perimetrazione dei confini territoriali coinvolti, al fine di individuare una dimensione più adeguata a supportare efficacemente i progetti di sviluppo: è, infatti, prevista la possibilità per le Regioni di presentare una richiesta motivata di ridefinizione del perimetro delle aree, la cui approvazione compete al Comitato tecnico aree interne (CTAI). In ogni caso, l'aggiornamento delle Strategie d'Area già operative deve avvenire valorizzando il capitale progettuale accumulato nella fase precedente³⁸.

In questo quadro, gli elementi fondanti della Strategia 2014-2020 sul piano funzionale vengono sostanzialmente riproposti e consolidati nel nuovo ciclo: la

³⁷ Si vedano i rilievi di R. MOSCARELLI, A. FERA, *La Strategia Nazionale Aree Interne 10 anni dopo: una proposta di analisi comparativa tra le programmazioni 2014-2020 e 2021-2027*, in *Scienze Regionali*, 2024, 101 ss., i quali riassumono gli aspetti critici della classificazione SNAI emersi nel tempo: la valutazione meramente quantitativa, e non anche qualitativa, della presenza di servizi nei territori; la circostanza per cui la qualificazione di un'area come “polo” non esclude l'emersione di segnali di fragilità, quali il calo demografico o l'invecchiamento della popolazione, e i limiti della stessa definizione dei “servizi essenziali” legata alla impossibilità di individuare una «lista univoca di bisogni essenziali» (104 s.). Su quest'ultimo profilo, cfr. MC. NUSSBAUM, *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Cambridge 2011.

³⁸ Cfr. DPC, NUVAP, *Criteri*, cit., 8 ss., *Accordo di partenariato 2021-2027*, 62 e CTAI, seduta del 9 febbraio 2022, 6. Alla luce di tale impostazione, la SNAI 2021-2027 ha portato all'individuazione di 56 nuove aree interne, alla ri-perimetrazione di 37 aree già precedentemente incluse e alla conferma di 30 aree senza alcuna variazione di perimetro, oltre al “progetto isole Minori”, rafforzando la sua connotazione di politica pubblica strutturale per lo sviluppo dei territori marginali.

Strategia continua a ruotare attorno a un doppio asse, i cui interventi prioritari sono oggi specificati in uno strumento programmatico *ad hoc*, il Piano strategico nazionale delle aree interne (PSNAI): i servizi essenziali, da un lato, e i progetti di sviluppo locale, dall'altro.

Il primo asse conferma l'impegno per il rafforzamento dei servizi essenziali, ritenuti prerequisiti fondamentali per garantire condizioni minime di cittadinanza e per contrastare i fenomeni di spopolamento e marginalizzazione. In proposito, si registra un'attenzione crescente alla connettività digitale, quale leva infrastrutturale imprescindibile per ridurre i divari territoriali: la digitalizzazione non è più solo un supporto trasversale, ma assume una valenza strategica autonoma, in quanto condizione abilitante per l'accesso a servizi da remoto (es. telemedicina, didattica a distanza, *smart working*) e per l'inclusione territoriale nei processi di innovazione. Tale evoluzione riflette una più ampia consapevolezza del ruolo della tecnologia nella ridefinizione delle soglie di accessibilità e partecipazione, in linea con gli obiettivi della transizione digitale promossi a livello europeo.

Il secondo asse rinnova la centralità della promozione di interventi integrati per lo sviluppo economico locale attraverso azioni mirate alla localizzazione produttiva, sostenendo filiere esistenti o promuovendo nuove traiettorie imprenditoriali in settori strategici (es. agricoltura sostenibile, turismo esperienziale, manifattura di qualità, economia circolare). La prospettiva resta quella del sostegno di percorsi di sviluppo territoriale endogeno, basati sulla valorizzazione delle risorse locali e sull'attivazione di circuiti economici resilienti, con una crescente integrazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale, inserita nel più ampio contesto segnato dalle politiche europee del *Green New Deal* e dalla spinta verso una transizione ecologica giusta e inclusiva, che valorizzi il capitale naturale dei territori e ne garantisca la resilienza di lungo periodo. L'obiettivo di fondo rimane quello della generazione di nuova occupazione in grado di attrarre e trattenere capitale umano, in particolare giovanile, invertendo le tendenze alla fuga dei talenti e alla desertificazione demografica.

Questo impianto conferma l'intendimento di proseguire lungo un percorso già avviato, rafforzando al contempo una visione territoriale dello sviluppo *place-based* basata sull'integrazione tra coesione sociale, accessibilità ai servizi e valorizzazione delle risorse locali nel contesto di una rinnovata attenzione alla dimensione sociale che fonda l'idea della declinazione della questione delle "aree interne" in termini di "povertà territoriale".

La prospettiva del "consolidamento della sperimentazione" segna, allo stesso tempo, anche la presenza di alcuni elementi di novità che contribuiscono a connotare la nuova Strategia "oltre" i confini della precedente, ponendo nuove questioni rilevanti, a partire da quelle relative al profilo istituzionale.

5. *La ricentralizzazione della governance multilivello e partecipata e l'associazionismo intercomunale quale presidio politico-istituzionale e tecnico-amministrativo.* – L'efficacia della Strategia e dei relativi interventi è fortemente legata, oltre che al loro contenuto, alla *governance* complessiva. Il piano istituzionale proprio per i caratteri dell'intervento non è indifferente, ma al contrario incide in maniera significativa sull'efficacia. La Strategia 2014-2020 ha adottato un modello di *governance* multilivello e partecipato, contrapposto alla tradizionale impostazione gerarchico-verticale del *government* e fondato sull'interazione “reticolare” tra i livelli istituzionali (centrali, regionali, locali) con una centralità del dialogo collaborativo e del protagonismo dei territori, sotto la regia dello Stato quale soggetto di mediazione, coordinamento e indirizzo a garanzia dell'unitarietà degli obiettivi³⁹.

In questo impianto, la *governance* nazionale ha visto al centro il Ministero per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, supportato dal Dipartimento per le politiche di coesione (DPC), al cui interno opera il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) e l'Ufficio di programmazione operativa. La responsabilità del coordinamento della SNAI era attribuita all'Agenzia per la coesione territoriale, ente dotato di autonomia organizzativa e contabile, vigilato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 10, d.l. 31 agosto 2013, n. 101, conv. con modif. da legge 30 ottobre 2013, n. 125)⁴⁰. A complemento, era stata istituita una Cabina di regia per la programmazione del Fondo sviluppo e coesione, quale sede di confronto tra amministrazioni statali e regionali con funzioni di raccordo politico e strategico (artt. 1, co. 703, lett c, legge n. 190/2014 e d.P.C.M. 25 febbraio 2016).

La selezione delle aree-progetto e la definizione delle Strategie d'Area erano affidate al Comitato tecnico aree interne (CTAI), organismo tecnico nazionale, coordinato dal DPC e composto dall'Agenzia per la coesione territoriale, dai Ministeri e dai Dipartimenti competenti, nonché dai rappresentanti di ANCI-IFEL, INEA, ISFOL, UPI e dalla Regione interessata (delibera CIPE 28 gennaio 2015, n. 9). La valutazione dei risultati spettava al CIPE (poi CIPRESS), cui l'Agenzia, d'intesa con il DPC, riferiva annualmente (art. 1, co. 17, legge n. 147/2013 e delibera CIPE 28 gennaio 2015, n. 9).

³⁹ Cfr. *Accordo Partenariato 2014-2020*, sez. 3 e 4, 712; F. BARCA, P. CASAVOLA, S. LUCATELLI (a cura di), *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Materiali UVAL, n. 31, 2014, 52.

⁴⁰ Il modello è stato criticato in dottrina: l'Agenzia per la coesione territoriale appariva una «figura soggettiva d'ispirazione neo-centralista, egemonizzata dalla Presidenza del Consiglio riguardo ad aspetti nevralgici quali la definizione dello Statuto, la nomina del Direttore generale e l'esercizio di poteri d'indirizzo e di vigilanza», peraltro non inserita in «alcuna strutturazione federativa “a rete” di relazioni tra l'agenzia nazionale e le agenzie e strutture tecniche omologhe esistenti a livello regionale e locale, dal che il coordinamento risult[erebbe] ulteriormente indebolito» (G. DE GIORGI CEZZI, P.G. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in Id. (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di) *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi.*, vol. II, Firenze 2016, 17 ss).

In questo quadro, le Regioni (o Province autonome) rivestivano una posizione centrale perché, per un verso, competenti in relazione agli interventi necessari per l'adeguamento dei servizi essenziali in materia di salute e di trasporto locale e, per l'altro, responsabili, in ragione della vicinanza ai territori, delle procedure di selezione delle aree-progetto e della formulazione delle relative proposte al Ministero, oltre che della scelta dei "progetti di sviluppo locale" proposti dalle amministrazioni comunali, attraverso i Programmi Operativi Regionali (POR) e i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), curando altresì la definizione degli Accordi di Programma Quadro (APQ) e il relativo monitoraggio⁴¹. A livello locale il protagonismo era affidato ai Comuni non singolarmente ma aggregati in "sistemi intercomunali permanenti", configurati come "partner privilegiati" nella definizione delle strategie e nella realizzazione dei progetti⁴².

Il ciclo di programmazione 2021-2027 ha modificato significativamente la *governance* (delibera CIPESS 2 agosto 2022, n. 41, come aggiornata dal PSNAI). A livello centrale, l'Agenzia per la coesione territoriale è stata soppressa, con trasferimento delle funzioni al ridenominato Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud (art. 50, co. 1, d.l. 14 febbraio 2023, n. 13, conv. con modif. da legge 21 aprile 2023, n. 41, e d.P.C.M. 10 novembre 2023). È stata inoltre istituita una Cabina di regia per lo sviluppo delle aree interne, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, quale sede collegiale di governo della SNAI, con funzioni di indirizzo strategico e coordinamento, di approvazione delle strategie territoriali e monitoraggio sull'attuazione degli interventi, nonché di coordinamento del corretto, efficace ed efficiente utilizzo delle risorse disponibili (art. 7, d.l. 19 settembre 2023, n. 124, conv. con modif. da legge 13 novembre 2023, n. 162)⁴³.

Resta la centralità delle Regioni (o Province autonome), ma è istituita presso ciascuna di esse l'Autorità responsabile per le aree interne (ARAI) quale sede stabile di coordinamento e supporto, coadiuvata da un Comitato di *governance* unico per le aree interne come luogo di confronto e scambio (delibera CIPESS 2 agosto 2022, n. 41).

Questa riforma ha prodotto una significativa ricentralizzazione della Strategia. Se da un lato essa consente un'integrazione più coerente tra strumenti e

⁴¹ Cfr. Dpc, *Strategia*, cit., 56 s., e *Accordo Partenariato 2014-2020*, sez. 3 e 4, 717 s. Le amministrazioni centrali, da un lato, definivano e realizzavano, d'intesa con le Regioni, gli interventi per l'adeguamento dei servizi attinenti all'istruzione rientranti nella propria competenza e assicuravano l'intesa con i competenti organi statali sugli interventi di adeguamento dei servizi riguardanti salute e trasporto locale e, dall'altro, negoziavano e concordavano le "aree-progetto" con le Regioni stesse. Quest'ultima competenza spettava al CTAI, mentre quella relativa ai servizi ai relativi organi statali competenti.

⁴² *Accordo Partenariato 2014-2020*, sez. 3 e 4, 718.

⁴³ La Cabina di regia è presieduta dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR ed è composta, oltre che dai Ministri competenti, dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dal Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e dal Presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani.

risorse, superando le discontinuità storiche delle politiche per le aree marginali, dall'altro rischia di compromettere la natura *bottom-up* della Strategia, esponendola a derive di politicizzazione delle scelte allocative e ad una verticalizzazione dei processi decisionali, in contrasto con la vocazione originaria di sviluppo *place-based*.

Il nodo strutturale della Strategia – confermato nella nuova fase – è rappresentato dalla gestione associata da parte dei Comuni di almeno due funzioni o servizi essenziali (unioni o convenzioni), nella prospettiva della costruzione di un “sistema intercomunale permanente”, quale vera e propria condizione *ex ante* per l'accesso ai finanziamenti⁴⁴. L'associazionismo intercomunale è individuato come lo strumento privilegiato per far fronte alla “debolezza istituzionale” delle aree interne, con profili di discontinuità rispetto al passato: il requisito associativo, oltre a rispondere ad esigenze di efficienza amministrativa e sostenibilità progettuale, viene elevato a “presidio politico-istituzionale” funzionale allo sviluppo⁴⁵.

Ne consegue l'esigenza di stabilità dell'aggregazione, contrapposto al carattere temporaneo che ha storicamente segnato l'esperienza dell'associazionismo municipale a partire dalla fine degli anni Novanta. L'obiettivo è quello della «gestione ordinaria»⁴⁶ di funzioni fondamentali e servizi locali di competenza dei Comuni verso una istituzionalizzazione progressiva dell'intercomunaltà, quale architrave dell'assetto istituzionale delle aree interne non meramente tecnica, ma politicamente significativa nella costruzione dell'autonomia locale di gestione di un determinato territorio.

Certamente la Strategia prevede un requisito e configura un modello, ma pone questioni in ordine all'adeguatezza del livello istituzionale individuato nella “sommatoria” di funzioni e/o servizi dei Comuni.

Le forme associative si fondano su aggregazioni tra Comuni in funzione delle “aree-progetto”, delineate su base socio-economica e non politico-amministrativa. Questo genera una frammentazione del territorio interno in collaborazioni

⁴⁴ Cfr. *Accordo Partenariato 2014-2020*, sez. 3 e 4, 717.

⁴⁵ Cfr. *Piano strategico nazionale delle aree interne*, luglio 2025, in part. 85 s. Il presupposto è una concezione dei processi di sviluppo territoriale e delle relative progettualità che prescinde dai tradizionali confini politico-amministrativi, ancorandosi ad “aree-progetto” delineate secondo criteri alternativi rispetto a quelli propri della rappresentanza democratica locale: le “Strategie d'Area”, infatti, si fondano su direttrici di intervento volte a generare economie di scala e di scopo, in stretta sinergia con la gestione associata di funzioni e servizi pubblici. In questo senso, la Strategia opera una sorta di “spinta gentile” verso un modello flessibile di cooperazione idoneo ad innescare processi di crescita.

⁴⁶ *Relazione*, cit., 2015, 24, IFEL, FORMEZ PA, *L'associazionismo intercomunale*, cit., 23, e *Evoluzione del requisito associativo nella Strategia Nazionale per le Aree Interne. Linee Guida 2021-2027*. (Allegato 4, PSNAI), marzo 2025, 7. In proposito, l'esperienza pregressa ha evidenziato come la brevità delle convenzioni abbiano spesso ostacolato l'attuazione delle Strategie, per cui le Linee guida del PSNAI 2021-2027 hanno rafforzato l'obbligo di stabilità (minimo cinque anni), sottolineando la necessità di relazioni collaborative solide e visioni comuni orientate allo sviluppo.

disomogenee, prive di legittimazione democratica e potenzialmente escludenti, perché le aree incapaci di costituirsi in forma associata rimangono escluse dai benefici della SNAI, con il rischio di ulteriore marginalizzazione di porzioni già fragili del Paese.

Ciò solleva l'interrogativo se il livello comunale, ancorché associato, sia effettivamente idoneo a farsi carico delle funzioni di governo territoriale richieste dalla Strategia o se non debba essere rivalutato il ruolo della Provincia. Mutati i tempi di elevata instabilità e incertezza istituzionale rispetto agli assetti del governo locale in cui la prima Strategia è stata delineata⁴⁷, l'attuale rinnovata riflessione sull'ente provinciale rivela l'equivoco concettuale della corrispondenza tra la sommatoria di dimensioni comunali, che restano tali, e la dimensione di 'area vasta': innanzitutto, «per una ragione di tipo organizzativo» per cui «appare illusorio pensare che la sommatoria di enti di dimensione minima ne produca, mettendo in comune una serie di funzioni, uno in grado di esercitare adeguatamente un bagaglio funzionale "ultra-comunale"»⁴⁸. La Provincia, al contrario, rappresenta il livello intermedio adeguato a esercitare funzioni di scala sovracomunale, dotata di capacità di pianificazione territoriale e visione integrata necessarie per il governo dell'"area vasta non-metropolitana" marginale. Certo, riformata rispetto al suo attuale depotenziamento normativo segnato dalla mancata legittimazione diretta e dalla contrazione delle funzioni⁴⁹.

⁴⁷ La Strategia si è intrecciata con il processo di revisione costituzionale in corso in quel momento, che prospettava la soppressione della Provincia tra il novero degli enti costitutivi della Repubblica (sconfessata dal *referendum* del 6 dicembre 2016), e ha anticipato l'adozione della c.d. "legge Delrio" (legge 7 aprile 2014, n. 56), che ha profondamente riformulato l'organizzazione delle autonomie locali. In tale quadro evolutivo e privo di riferimenti stabili, risulta evidente come la Strategia non sia stata in condizione di proporre un modello istituzionale alternativo, finendo per ripiegare su schemi già consolidati, in particolare su quello dell'associazionismo intercomunale, quale forma prevalente di cooperazione tra enti locali, pur innovato nella sua funzionalizzazione ai processi di sviluppo e alle relative progettualità. Su questi aspetti, *ex plurimis*, cfr. L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Santarcangelo di Romagna 2014; F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio")*, Milano 2015; W. GASPARRI (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo dell'area vasta*, Torino 2020.

⁴⁸ E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Ist. fed.*, 2020, 335, il quale lucidamente evidenzia come «sommare due, tre, quattro Comuni "polvere", privi di una struttura organizzativa e di una dotazione strumentale e finanziaria non significa generare economie di scala in grado di assicurare una più robusta capacità di risposta ai bisogni della cittadinanza, specie quando il territorio governato ne risulta parimenti ampliato e molto esteso».

⁴⁹ Su questi aspetti, cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione*, in *Le Regioni*, 2018, 877 ss.; S. AGOSTA, *Il "risveglio" (dopo una lunga "anestesia") delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta*, in *Le Regioni*, 2018, 413 ss.; M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Federalismi.it*, 2019, 26 ss.; E. CARLONI, *La provincia necessaria. Riforma crisi e prospettive degli "enti intermedi"*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile. Studi in onore di Fabio Alberto Reversi Monaco*, vol. III (*Problemi e prospettive*), Bologna 2020, 19 ss.; C.

L’approccio della SNAI, dunque, lascia irrisolta la questione relativa alla configurazione dell’assetto istituzionale più idoneo a regolare in modo stabile e coerente questi spazi di *governance* funzionale, ancora privi di un riconoscimento formale e organico all’interno dell’ordinamento. Il passaggio da “chi fa” a “che cosa fa” interroga il contenuto del nuovo ciclo di programmazione che per questo aspetto presenta significativi profili di rinnovamento nella indagata prospettiva della “povertà territoriale”.

6. *Il Piano strategico nazionale delle aree interne e la “povertà dietro l’angolo”*. – Nell’ambito della lotta alla povertà territoriale, in un contesto multilivello e partecipato, la valutazione dei risultati e dei processi legati all’attuazione della prima Strategia ha evidenziato la necessità di dotarsi di strumenti di programmazione in grado di garantirne una coerenza complessiva. A questo scopo, è stato più di recente introdotto il Piano strategico nazionale delle aree interne (PSNAI), quale specifico documento programmatico per l’attuazione della SNAI (art. 7, co. 3, d.l. 19 settembre 2023, n. 124, conv. da legge 13 novembre 2023, n. 162).

Il Piano individua gli ambiti di intervento e le priorità strategiche, con particolare riguardo ai settori dell’istruzione, della mobilità (compresi il trasporto pubblico locale e le infrastrutture per la mobilità) e dei servizi socio-sanitari, tenendo conto delle previsioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e delle risorse europee destinate alle politiche di coesione ed è diretto a conferire “unitarietà” e “coerenza politica” alla Strategia nazionale e a garantire la “massima sinergia” tra le risorse nazionali ed europee destinate ai territori interni, in raccordo con le normative e le programmazioni di settore di ciascun Dicastero⁵⁰. Esso è stato adottato dalla Cabina di regia, in esito alla consultazione pubblica del luglio 2024 che ha contribuito ad una sua definizione condivisa⁵¹, e le sue modalità operative sono definite con delibera del CIPESS, adottata su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, sentita la Cabina di regia (art. 7, co. 3)⁵².

NAPOLI, “Nessuno si salva da solo”. Prospettive de iure condendo in materia di Province tra atavica diffidenza del legislatore e consolidate chiusure del giudice costituzionale, in *Le Regioni*, 2023, 1273 ss.

⁵⁰ Piano strategico nazionale delle aree interne, 16.

⁵¹ I risultati del questionario sottoposto ai Comuni ricompresi nelle aree interne perimetrate sulla piattaforma digitale ParteciPA hanno ricondotto le principali criticità che ostacolano l’attuazione delle Strategie d’Area alla complessità dell’assetto istituzionale, alla limitata disponibilità di risorse umane e finanziarie a livello territoriale, all’assenza di una visione strategica condivisa e alle difficoltà nel superamento delle resistenze al cambiamento, rispetto alle quali sono state proposte il potenziamento della capacità amministrativa, il rafforzamento della cooperazione e del coordinamento interistituzionale, nonché l’attivazione di iniziative volte a promuovere la partecipazione delle comunità locali, accompagnate da interventi mirati alla formazione, alla comunicazione istituzionale, al monitoraggio e alla valutazione delle azioni intraprese (cfr. *Piano strategico nazionale delle aree interne*, 23).

⁵² Il CIPESS ha deliberato sulla definizione delle modalità operative del PSNAI durante la seduta del 25 luglio 2025.

L'elaborazione di un Piano specificamente indirizzato alle aree interne è significativa, poiché rappresenta non solo un segnale concreto della volontà (politica) di rilanciare un'azione nazionale organica a favore dei territori periferici, ma è anche l'espressione di una consapevolezza ormai consolidata: affrontare la crescente marginalizzazione delle aree interne non può più ridursi alla semplice erogazione di fondi. Serve piuttosto una visione integrata e multisettoriale, capace di mettere in sinergia politiche pubbliche, interventi territoriali e strategie di sviluppo. Ciò richiede il coordinamento efficace tra piani, programmi e progetti che coinvolgano in modo trasversale l'accesso ai servizi essenziali, il sostegno all'economia locale, il rafforzamento delle infrastrutture materiali e digitali, nonché la valorizzazione del capitale umano e sociale. In particolare, il Piano delinea "la visione strategica 2021-2027 per le aree interne" prevedendo una panoramica delle possibili azioni relative tanto allo sviluppo economico quanto ai servizi essenziali, individuate nelle "Linee Guida" dei Ministeri competenti e preordinate al miglioramento e potenziamento degli attuali servizi territoriali, con l'obiettivo di ridurre il divario rispetto alle altre realtà territoriali nazionali.

In questo quadro, il Piano comprende due studi i cui contenuti, tuttavia, hanno «valore meramente informativo, volto a favorire il più ampio dibattito sulla materia, ma non rilevano ai fini della strategia»⁵³. Mentre il primo (Allegato 1) riguarda l'analisi della demografia delle aree interne e l'individuazione delle condizioni per un'inversione di tendenza⁵⁴, il secondo (Allegato 2) adotta un approccio trasversale che, impiegando indicatori non soltanto demografici, ma anche di natura economica e sociale, ha condotto ad elaborare una classificazione delle aree interne articolata in quattro macro-tipologie (*cluster*) omogenee contraddistinte da caratteristiche territoriali e socio-economiche comuni, ordinate secondo un crescendo di "marginalità"⁵⁵. In prima battuta, sono individuati

⁵³ Ivi, 39.

⁵⁴ Cfr. CNEL, *Demografia delle aree interne e condizioni per un'inversione di tendenza (Contributo CNEL coordinato da Alessandro Rosina)*, Roma settembre 2024.

⁵⁵ Cfr. CENSIS, *Supporto operativo alla strategia delle aree interne. Individuazione e analisi di gruppi omogenei di territori e di politiche per il territorio per una "meta lettura" della SNAI*, Roma, ottobre 2024. L'attenzione è stata concentrata, in particolar modo, oltre che sull'evoluzione della struttura demografica e la composizione della popolazione, valutata attraverso indicatori quali il rapporto di dipendenza, l'invecchiamento della popolazione, i tassi di natalità, le variazioni demografiche e la presenza di cittadini stranieri, sull'analisi del contesto economico e occupazionale, prendendo in esame il livello di benessere economico, i tassi di occupazione e disoccupazione, le differenze nei redditi medi imponibili e la densità imprenditoriale, misurata dal numero di imprese attive in rapporto alla popolazione residente. A questo si è affiancata la considerazione della dotazione infrastrutturale e della qualità dei servizi pubblici, con particolare riferimento alla copertura delle reti di telecomunicazione, alla presenza di infrastrutture logistiche, alla disponibilità di farmacie e all'accessibilità ai principali servizi essenziali. Sono stati poi presi in esame due ulteriori ambiti: l'offerta nel campo dell'istruzione e del welfare, attraverso dati relativi alla percentuale di laureati, alla fruizione dei servizi per l'infanzia e alla distribuzione delle strutture scolastiche per fasce d'età, e l'ambito sanitario e la qualità della vita, tramite indicatori come il numero di posti letto disponibili per degenze ordinarie e per acuti, rapportati alla popolazione. Infine, si è tenuto conto del peso del turismo e del settore

quei territori, situati prevalentemente nel Nord del Paese, che, pur affrontando criticità legate allo spopolamento e a vincoli strutturali, conservano condizioni relativamente favorevoli rispetto alla qualità dei servizi pubblici e alla solidità del tessuto economico. Queste realtà si configurano come *presidi di resilienza*, in grado di opporsi, almeno parzialmente, ai processi di declino e marginalizzazione (1° gruppo: *"benessere relativo al rischio"*). Un secondo gruppo comprende aree, anch'esse prevalentemente settentrionali e centrali, in cui la presenza significativa di popolazioni straniere ha contribuito, in parte, a riequilibrare la dinamica demografica. Sebbene possa essere riscontrato detto effetto compensativo, queste zone evidenziano comunque segnali di indebolimento del sistema economico locale, soprattutto nei settori tradizionalmente diffusi come il commercio e la microimprenditorialità (2° gruppo: *"stranieri come attore efficace di compensazione"*). Diversamente, un terzo gruppo, localizzato in larga misura nel Mezzogiorno, risulta segnato da una decisa accelerazione dei processi di declino demografico, a fronte di un'inadeguata risposta in termini di adattamento delle infrastrutture e dei servizi. Il progressivo invecchiamento della popolazione, unito alla scarsa capacità attrattiva di questi territori, alimenta dinamiche di marginalizzazione difficilmente reversibili (3° gruppo: *"spopolamento più veloce dell'adattamento infrastrutturale"*). Infine, un quarto insieme di territori, anch'esso concentrato soprattutto nel Sud, si trova a dover fronteggiare situazioni socio-economiche particolarmente critiche, connotate da bassi livelli di immigrazione, debolezza del tessuto produttivo, alta dipendenza strutturale e povertà diffusa. In questi contesti, una certa vitalità è riscontrabile quasi esclusivamente nel settore commerciale, ma nel complesso il quadro rimane fragile, esponendo tali aree a un rischio crescente di vulnerabilità (4° gruppo: *"povertà dietro l'angolo"*).

Questa quadripartizione ha rappresentato il punto di partenza per un'analisi approfondita delle politiche attuate e della distribuzione delle risorse nei diversi contesti territoriali, al fine di comprendere meglio la portata, la coerenza e l'efficacia degli interventi pubblici: l'analisi comparativa delle spese pubbliche allocate ai diversi *cluster* ha messo in evidenza una distribuzione tendenzialmente uniforme delle risorse, concentrata soprattutto verso la valorizzazione turistica e culturale. Tale omogeneità suggerisce un impianto di intervento poco differenziato, spesso scollegato dalle effettive fragilità locali. Ne consegue una ridotta efficacia delle politiche di sviluppo, che rischiano di non incidere realmente sulle cause del disagio territoriale e di consolidare condizioni di svantaggio preesistenti⁵⁶.

L'approccio adottato nella descritta articolazione delle aree interne, orientato al superamento della frammentazione delle iniziative locali e alla valorizza-

commerciale, valutando la presenza di attività nel commercio al dettaglio e all'ingrosso e la capacità ricettiva espressa in termini di posti letto disponibili nelle strutture turistiche.

⁵⁶ Ivi, 34 ss.

zione delle specificità territoriali, si dimostra allora funzionale non solo per la verifica della coerenza tra interventi e contesto, ma anche per la costruzione di una solida base conoscitiva su cui fondare la pianificazione futura, consentendo di affinare le politiche pubbliche, orientandole in maniera più mirata e calibrata rispetto ai fabbisogni reali delle comunità locali. La classificazione proposta, invero, distingue *tra* le aree interne della SNAI e consente di individuare le specifiche criticità di ciascun gruppo, mitigando uno dei principali limiti della Strategia: il carattere ampio della definizione di “area interna” che se, da un lato, identifica i “territori marginalizzati” dal resto del Paese, dall’altro sottace le molteplici e profonde differenze demografiche, economico-sociali e strutturali tra territori. La differenziazione territoriale riemerge nella ripartizione tipologica illustrata, la quale conferma ed esplicita, anche a livello terminologico, la relazione diretta tra carenza di servizi e opportunità socio-economiche (“marginalità”) e rischio di “povertà”: è questo il presupposto concettuale che sta alla base del raggruppamento e che emerge con tutta chiarezza nel quarto *cluster*, caratterizzato da una condizione di “povertà diffusa”. Essa, dunque, contribuisce a definire il concetto di “povertà territoriale” e a collocarlo al centro delle discussioni in tema di tenuta sociale e rigenerazione dei territori più fragili.

Sebbene i risultati della *cluster analysis* non rientrino nel PSNAI e siano privi di qualsiasi rilevanza giuridica, rappresentano un approdo importante tanto sotto il profilo della conoscenza quanto sotto quello dei possibili sviluppi futuri: questo studio offre, infatti, quella che esso stesso definisce una “meta lettura” della SNAI, suggerendo una prospettiva che muove da quella Strategia, ma la supera con l’obiettivo di offrire strumenti per affrontarne i punti di debolezza. Ciascun gruppo è connotato da proprie vulnerabilità, riassumibili nelle carenze infrastrutturali per il primo, nella debolezza imprenditoriale per il secondo, nel rapido spopolamento per il terzo e nella povertà diffusa per il quarto, e «solo attraverso un adattamento dei finanziamenti alle condizioni reali di ciascun territorio sarà possibile migliorare l’efficacia degli interventi, rispondere ai bisogni dei cittadini e promuovere uno sviluppo sostenibile per tutte le aree interne del Paese»⁵⁷. In questa prospettiva, la sfida che si pone è quella di adottare un’impostazione maggiormente flessibile e personalizzata, capace di adattarsi alle specificità di ciascun contesto, al fine di costruire politiche più efficaci e coerenti con la complessità dei territori interni.

7. *Considerazioni conclusive. Alle radici della povertà tra marginalità e sviluppo.* – L’approdo della riflessione è rappresentato dall’esistenza di una relazione diretta tra “marginalità” e “povertà”, per cui superare la prima significa ridurre (il rischio della) seconda.

⁵⁷ Ivi, 34.

Il superamento di una lettura strettamente economica della “povertà” richiede di considerare la stessa “qualità della vita” e le condizioni tanto individuali quanto sociali che contribuiscono a connotarla e che, da sempre, appaiono collegate con il “territorio”. La “dimensione territoriale” riveste assoluta centralità e supera il tradizionale divario Nord-Sud, lasciando emergere una profonda differenziazione che contrappone le aree interne al resto del Paese, ma che tende a distinguere tra le stesse. La povertà assume la portata di un «fenomeno nazionale» che non è «circoscrivibile unicamente o prevalentemente al Mezzogiorno e alle sue caratteristiche economiche, sociali, culturali»⁵⁸, ma che non è riconducibile neppure alla nozione di “area interna” che finisce per riproporre ancora una volta una contrapposizione duale che rischia di non cogliere le specificità dei diversi territori⁵⁹.

Questa articolata geografia è però tenuta assieme da un connotato comune: la “marginalità”, quale condizione che nell’approccio della SNAI è collegata innanzitutto alla desertificazione dei servizi di mobilità e di quelli sanitari ed educativi e che si estende oltre la posizione meramente spaziale di lontananza fisica da un centro geografico o urbano, configurandosi piuttosto come una manifestazione complessa di esclusione da reti socio-economiche e politiche. I “margin”i, in questa prospettiva, non sono più solo luoghi fisici, ma anche posizioni relazionali: sono quei contesti, geografici, economico-sociali o istituzionali, dove individui e comunità sono strutturalmente esclusi dalla partecipazione ai processi di sviluppo, innovazione e decisione⁶⁰.

È in questa carenza di connessioni significative con opportunità, risorse, partecipazione che si genera e si riproduce la “povertà” intesa nella sua multidimensionalità come “condizione di esclusione”. L’affermazione per cui “la povertà nasce ai margin”i fonda quel concetto di “povertà territoriale” che, in una logica sistemica, esprime l’idea per cui il “riequilibrio territoriale”, perseguito attraverso le politiche di coesione, è funzionale alla “prevenzione” della povertà, perché mitiga le condizioni che “a monte” nei contesti territoriali marginalizzati generano il relativo rischio. La “povertà territoriale” richiede, di conseguenza, la necessaria integrazione delle politiche di coesione con quelle sociali, convergenti

⁵⁸ C. SARACENO, D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *La povertà in Italia*, Bologna 2022, 197, i quali evidenziano, in particolare, come la crisi pandemica abbia influito su questo aspetto. In questo senso, la povertà in Italia «ha rotto» i confini geografici tradizionali, interessando il Paese in maniera «più trasversale» (C. GORI, *Verso un nuovo modello italiano di povertà?*, in *La rivista delle politiche sociali*, 2017, 196 s.).

⁵⁹ Questa dualità territoriale peraltro appare connotata “in negativo”: la SNAI, invero, «disegna a tutti gli effetti un’Italia nell’Italia, identificata per ciò che non ha e per ciò che non è. Area interna non ha servizi, quindi non è centro» (P. PILERI, R. MOSCARELLI, *Quell’area interna chiamata Italia*, in *Urban Tracks*, 2018, 16 s.).

⁶⁰ In questo senso, cfr. B.B. BOCK, *Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation; A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection*, in *Sociologia Ruralis*, 2016, 552, che parla di mancanza di “connettività” e di “lontananza relazionale”, quali condizioni collegate anche ma non solo alla posizione geografica.

verso l'obiettivo comune dell'eguaglianza sostanziale tra i cittadini che abitano nei diversi territori del Paese, e consente di superare la tradizionale frammentazione e settorialità degli interventi, incidendo sulle condizioni strutturali di (rischio di) povertà, secondo una logica di "pre-distribuzione"⁶¹.

È questa la direzione in cui appare necessario declinare le diverse politiche destinate ai "territori marginalizzati" e, innanzitutto, la Strategia nazionale per le aree interne. La SNAI ha senza dubbio avuto il merito di aver riportato al centro del dibattito pubblico i territori marginalizzati del Paese, ma soprattutto ha superato la tradizionale impostazione assistenzialistica. Le risorse sono destinate alla realizzazione di progetti d'area diretti ad innescare meccanismi virtuosi di crescita, la quale, pur generando nuove diseguaglianze (da rimuovere), è in grado essa stessa con la sua forza di contrastare la povertà⁶².

Questa impostazione lascia intravedere un profilo innovativo: la Strategia, nel porre al centro la logica del progetto d'area, fa emergere un modello cooperativo di sviluppo che mette in discussione la stessa idea di "competizione tra enti". Le aree interne, invece di essere concepite come soggetti che competono per l'accesso alle risorse, sono chiamate a costruire reti di alleanze istituzionali e territoriali, basate su partenariati orizzontali e verticali tra Comuni, comunità locali, soggetti privati, terzo settore e amministrazioni regionali e nazionali. Si tratta di un modello che valorizza la cooperazione intercomunale come condizione necessaria per la sostenibilità dei servizi e per la rigenerazione socio-economica, riconoscendo che nei territori marginali la competizione non produce sviluppo, ma frammentazione e isolamento. In questa direzione, la SNAI si configura non come una politica "per" le aree interne, ma "con" le aree interne, restituendo centralità ai processi collaborativi e partecipativi, in linea con una visione policentrica dello sviluppo territoriale. La logica cooperativa che ne deriva appare in questo senso potenzialmente capace di riorientare le modalità stesse di programmazione delle politiche pubbliche, nella direzione di una *governance* collaborativa, fondata sulla condivisione delle responsabilità e sulla co-produzione delle soluzioni.

È proprio nei singoli progetti d'area che può essere concretizzata la prospettiva integrata prospettata, attenuando a livello di progettazione locale le ri-

⁶¹ In proposito, cfr. N. AMENDOLA, F. SALSANO, G. VECCHI, *Povertà*, in G. VECCHI (a cura di), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, Bologna 2011, 302 ss.; Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, 2015. Sulle politiche 'pre-distributive', cfr. M. FRANZINI, *Redistribuzione non basta. Politiche pre-distributive per una società più giusta e meno diseguale*, in *Social Cohesion Papers. Quaderni della coesione sociale*, 2022, 3 ss., il quale definisce politiche "pre-distributive" «tutte quelle che risultano idonee a contenere la disuguaglianza nei redditi di mercato e a renderle più accettabili» (12).

⁶² D'altra parte, «migliorare le condizioni di vita delle famiglie richiede, prima di tutto, ripristinare la crescita» (A. BRANDOLINI, R. GAMBACORTA, A. ROSOLIA, *Inequality Amid Stagnation: Italy over the Last Quarter of Century*, in B. NOLAN (a cura di), *Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries. Shared Challenges and Contrasting Fortunes*, Oxford 2018, 217).

cordate criticità della Strategia, attraverso la definizione di progetti adeguati alle specificità dei singoli territori. La più recente ricentralizzazione delle politiche di coesione potenzialmente in grado di garantire unitarietà e coordinamento nazionale, non deve invero tradursi nella uniformazione del modello: diversamente, è funzionale a definire il ruolo del soggetto pubblico nazionale nella garanzia della “unitarietà”, fermo restando l’approccio multilivello e *place-based*, per cui rimangono centrali le comunità locali⁶³.

Tuttavia, la SNAI conserva un limite intrinseco: la parzialità dell’intervento. La destinazione di risorse a un numero, seppur ampliato, comunque circoscritto di aree, peraltro fondato su meccanismi concorrenziali tra territori, comunità, istituzioni, rischia di alimentare a sua volta diseguaglianze territoriali generando “nuovi esclusi” rappresentati da quegli ambiti territoriali che non ricevono finanziamenti e che restano fuori dal perimetro operativo della Strategia.

La sfida della “povertà territoriale” riguarda, invece, l’intero Paese e presuppone politiche nazionali estese e inclusive, capaci di evitare il rischio di creare pochi centri “riattivati” che rimangano episodi isolati privi di effetti sistematici in termini di “riequilibrio territoriale” e di prevenzione della “povertà”.

Tanto più nel momento attuale che conosce una crisi strutturale del modello di sviluppo costruito su consumi di massa, urbanizzazione accelerata, industrializzazione concentrata e vive un momento di – affermata – transizione ambientale e digitale. È in discussione cioè quello stesso modello che ha contribuito a polarizzare l’economia in ambiti privilegiati (grandi città, pianure industriali, zone costiere sviluppate) e a generare profonde diseguaglianze sociali ed economiche tra territori e, al contempo, ha pregiudicato l’ambiente. La transizione ecologica e digitale non può essere considerata un ambito settoriale, ma un vero e proprio campo di redistribuzione dei benefici e degli oneri della trasformazione, in cui la sostenibilità ambientale e quella sociale devono essere strettamente collegate. Solo un approccio integrato può evitare che le politiche verdi e le innovazioni tecnologiche diventino nuove forme di esclusione, alimentando fenomeni di concentrazione dei vantaggi della transizione nei territori già forti e nei ceti più avvantaggiati (*green gentrification*). Al contrario, la transizione deve essere intesa come opportunità per ridurre le disuguaglianze, promuovendo l’accesso equo alle risorse energetiche, ai servizi digitali, alle competenze e alle infrastrutture, costruendo così una sostenibilità realmente inclusiva.

In tale quadro, come è stato osservato, oggi «tornare a occuparsi dello scheletro della penisola non ha più soltanto un significato di resistenza, ma apre la prospettiva di una rinascita, con la possibilità di sperimentare in queste aree soluzioni paradigmatiche anche per il ri-orientamento dei modelli economici

⁶³ Cfr. M. MODICA, G. URSO, A. FAGGIAN, *Do Inner Areas Matter? Conceptualization, Trends and Strategies for their Future Development Path*, in *Scienze Regionali*, 2021, 237 ss., la cui analisi evidenzia «la grande eterogeneità delle aree interne anche al loro interno, rafforza le argomentazioni a favore di politiche *place-sensitive*. Non solo in termini di equità, ma anche di efficienza» (258).

e dell'organizzazione sociale e territoriale a livello più generale»⁶⁴. L'attitudine ambivalente delle aree interne le rende un banco di prova per la costruzione di modelli di sviluppo alternativi, perché se, per un verso, rischiano di essere attratte dalla polarizzazione tra "perdenti" e "vincitori" della transizione ecologica e digitale, per l'altro rivelano una propensione alla resilienza, a coniugare conservazione dell'ambiente naturale e attività produttive, saperi locali e reti globali, tradizione e innovazione, nonché a valorizzare risorse, comunità, istituzioni locali, nella prospettiva di una «durevole ed equa prosperità, che non è più possibile senza un nuovo patto con la natura, senza mutare il nostro rapporto con le risorse e con tutti i nostri simili, senza cambiare i mezzi e i fini del produrre e del consumare»⁶⁵. In questo senso, i territori "ai margini" finiscono per configurarsi come laboratori di nuove forme di sviluppo sostenibile e inclusivo: non più "residui" della modernità, bensì protagonisti attivi dei processi contemporanei.

La "povertà territoriale" allora non si limita a registrare la condizione di esclusione legata alla marginalità, ma si propone come una chiave di lettura sistemica della violazione strutturale dell'eguaglianza sostanziale, della solidarietà, della coesione e della sostenibilità ambientale e rivela così la sua portata: essa non è neutra, ma sistematizza i principi costituzionali in un concetto unitario che, nel riflettere il disegno costituzionale, ne orienta l'attuazione concreta, fungendo da fondamento teorico e operativo per le politiche che la Repubblica è chiamata a destinare ai territori marginali.

Con una conseguenza ultima: assumere il contrasto alla "povertà territoriale" come orizzonte prioritario delle politiche pubbliche non risponde solo ad un'urgenza sociale o economica, ma rappresenta una vera e propria necessità costituzionale.

⁶⁴ A. BALANTE, M. GIAGNACOVO, R. PAZZAGLI, *Il quadro iniziale*, in L. MASTRONARDI, L. ROMAGNOLI (a cura di), *Metodologie, percorsi operativi e strumenti per lo sviluppo delle cooperative di comunità nelle aree interne italiane*, Firenze 2020, 19.

⁶⁵ P. BEVILACQUA, *Miseria dello sviluppo*, Bari 2008, 104, che rinviene nell'economia dello sviluppo e nella sua ideologia «un'economia delle miseria, costretta a generare miseria, reale e artificiale, per sopravvivere».

ABSTRACT

Maria Alessandra Sandulli, *Le dimensioni della povertà: presentazione del seminario*

Il contributo introduce il dibattito sul fenomeno della povertà nella sua crescente rilevanza e complessità, evidenziandone la natura strutturale e multidimensionale. I dati statistici sull'argomento, a livello nazionale ed europeo, restituiscono un quadro complesso, che coinvolge non solo la dimensione economica, ma anche ambiti educativi, sanitari, abitativi, occupazionali e relazionali, confermando la necessità di assumere una prospettiva plurale nella declinazione del tema "delle povertà". Quanto alla riflessione giuridica, pur fondata su un solido ancoraggio costituzionale, risulta meritevole di ulteriori approfondimenti. Il contributo conclude auspicando un rinnovato impegno della dottrina giuspubblicistica nel delineare risposte coerenti con i principi costituzionali di dignità, solidarietà ed eguaglianza sostanziale.

The Dimensions of Poverty: Introducing the Seminar

This contribution introduces the debate on poverty, highlighting its growing relevance and complexity, and emphasizing its structural and multidimensional nature. Statistical data at both national and European levels depict a complex picture that extends beyond the economic sphere to include educational, health, housing, employment, and relational dimensions, thereby confirming the need to adopt a plural perspective in addressing the issue of "poverties". From a legal standpoint, while the analysis is grounded in a solid constitutional framework, it nonetheless calls for further in-depth examination. The paper concludes by advocating a renewed commitment within public law scholarship to develop responses consistent with the constitutional principles of dignity, solidarity, and substantive equality.

Marco Ruotolo, *Le povertà. Dal potere ai bisogni dei fragili*

L'Autore si sofferma sul concetto di povertà e sui fondamenti costituzionali del dovere dei pubblici poteri di intervenire per contrastarla. L'attenzione alle povertà e alle diseguaglianze è esito di una convergenza culturale e politica re-

alizzata in Assemblea costituente, che merita di trovare nuova linfa in concrete azioni di redistribuzione della ricchezza e di equa divisione dei sacrifici, le quali mirino ad assicurare l'eguaglianza delle situazioni, nonostante la diversità delle fortune.

Poverty: From Power to the Needs of the Vulnerable

The Author focuses on the concept of poverty and the constitutional foundations of the duty of public authorities to intervene to combat it. The focus on poverty and inequality is the result of a cultural and political convergence achieved in the Constituent Assembly, which deserves to be given new life through concrete actions aimed at redistributing wealth and equitably sharing sacrifices, with a view to ensuring equality of opportunity despite differences in fortune.

Elena Granaglia, *Le politiche contro la povertà e l'Europa*

Nell'Unione europea il contrasto della povertà è oggi responsabilità principalmente dei paesi membri. Ciò nondimeno, l'Unione europea potrebbe e dovrebbe giocare un ruolo importante, considerando l'ampiezza della povertà ancora presente nei nostri paesi e le potenzialità di una *governance* multilivello. La direzione auspicabile è quella di una trasformazione dell'Unione in una Unione sociale volta a sostenere i livelli nazionali e sub-nazionali nel perseguimento degli obiettivi sociali condivisi. L'articolo delinea le implicazioni concrete che conseguirebbero per l'azione dell'Unione, richiamando in conclusione alcune distinzioni rispetto alla strategia contro la povertà in via di elaborazione da parte della Commissione.

Anti-Poverty Policies and Europe

In the European Union, combating poverty is today primarily the responsibility of the member states. Nevertheless, the European Union could and should play an important role, given the extent of poverty still present in our countries and the potential of multilevel governance. The desirable direction is that of transforming the Union into a Social Union aimed at supporting national and sub-national levels in the pursuit of shared social objectives. The article outlines the concrete implications this would have for the Union's action, and concludes by highlighting some distinctions with respect to the anti-poverty strategy currently being developed by the Commission.

Bernardo Giorgio Mattarella, *Povertà e politiche pubbliche*

Nel diritto pubblico, a differenza che in altri settori del diritto, la condizio-

ne di povertà ha un autonomo rilievo giuridico, come condizione che l'ordinamento tende a rimuovere attraverso l'azione di pubbliche amministrazioni. Ci si può chiedere, però, se quella relativa al controllo della povertà sia una politica autonoma o una politica ancillare o complementare rispetto ad altre politiche, come l'ordine pubblico e la sanità. Ci si può chiedere anche se sia una politica di carattere preventivo o curativo, cioè se l'obiettivo sia di prevenire la povertà o di assistere il povero. Il presente scritto esamina questi due problemi, per poi concentrare l'attenzione sugli attori e sugli strumenti della lotta alla povertà.

Poverty and Public Policies

In public law, unlike in other areas of law, the condition of poverty has independent legal significance as a condition that the legal system seeks to eliminate through the actions of public administrations. One might wonder, however, whether poverty control is an independent policy or a policy that is ancillary or complementary to other policies, such as public order and public health. One might also ask whether it is a preventive or curative policy, that is, whether the goal is to prevent poverty or to assist the poor. This paper examines these two issues, before focusing on the actors and tools involved in the fight against poverty.

Luca Antonini, *Povertà e salute*

Il saggio descrive la genesi del sistema universalistico italiano, il suo sviluppo storico e le fragilità attuali. Analizza poi l'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale e infine il rischio di una “tempesta perfetta” se il modello non viene adeguato alle nuove situazioni.

Poverty and Health

The essay describes the origins of Italy's universal healthcare system, its historical development and its current vulnerabilities. It then analyses the evolution of the Constitutional Court's case law and, finally, the risk of a 'perfect storm' should the model fail to adapt to new circumstances.

Luisa Corazza, *Lavoro e povertà: la normalizzazione di un ossimoro*

Il lavoro povero è il segno del progressivo tradimento del progetto costituzionale, che, attraverso una sintesi tra il principio di retribuzione sufficiente e l'operare della contrattazione collettive, affidava al lavoro il compito di garantire un'esistenza libera e dignitosa. La povertà lavorativa è, in realtà, un fenomeno multifattoriale: da un lato, essa è il prodotto della crisi della contrattazione collettiva, indebolita da ritardi nei rinnovi, proliferazione di contratti e *dumping*

salariale; dall'altro lato, la povertà nel lavoro deriva da precarietà, part-time involontario, false partite IVA, divari territoriali, di genere, età e origine dei lavoratori. L'articolo mostra, infine, i limiti di una prospettiva che si affida alla fissazione di un salario minimo legale se questa non viene accompagnata dal rafforzamento della rappresentanza sindacale e delle tutele collettive, per concludere che il tema deve essere necessariamente collocato in una visione complessiva, che tenga conto dei rischi di una possibile "normalizzazione" del connubio tra lavoro e povertà.

Work and Poverty: The Normalization of an Oxymoron

In-work poverty is a sign of the gradual betrayal of the constitutional project, which – through a synthesis of the principle of adequate remuneration and the workings of collective bargaining – entrusted labour with the task of ensuring a free and dignified existence. In reality, in-work poverty is a multifactorial phenomenon: on the one hand, it is the result of the crisis in collective bargaining, weakened by delays in renewals, the proliferation of contracts, and wage dumping; on the other hand, in-work poverty stems from precarious employment, involuntary part-time work, bogus self-employment, and disparities based on region, gender, age, and workers' origins. Finally, the article highlights the limitations of an approach that relies solely on setting a statutory minimum wage if this is not accompanied by the strengthening of union representation and collective protections, concluding that the issue must necessarily be situated within a comprehensive framework that takes into account the risks of a possible "normalization" of the link between work and poverty.

Federica Cornacchia, *Diritto alla dignità: frammenti di un mosaico costituzionale*

Il contributo esamina il rapporto tra povertà, dignità e Costituzione, evidenziando come la Carta fondamentale, pur senza menzionare espressamente la povertà, delinea un sistema di principi volto a contrastarla. Il diritto alla dignità è ricostruito quale presupposto dell'effettività delle libertà fondamentali, così da mettere in luce i limiti di letture meramente economiche del fenomeno. Alla luce dell'art. 3, comma 2, Cost., la povertà emerge come condizione multidimensionale di vulnerabilità e disuguaglianza sostanziale, che investe la responsabilità dei pubblici poteri. In tale prospettiva sono esaminati il ruolo del lavoro e delle principali misure di contrasto, con particolare attenzione al Reddito di cittadinanza. Ne emerge una rilettura della dignità come principio strutturale dell'ordine costituzionale e parametro di legittimazione dell'assetto democratico.

Right to Dignity: Fragments of a Constitutional Mosaic

The article examines the relationship between poverty, dignity, and the Ital-

ian Constitution, contending that, although poverty is not expressly mentioned in the constitutional text, its framework embeds a coherent set of principles aimed at addressing it. The right to dignity is conceptualized as a foundational precondition for the effective exercise of fundamental freedoms, thereby revealing the limitations of strictly economic approaches to the issue. Drawing on Article 3(2) of the Italian Constitution, poverty is interpreted as a multidimensional condition of deprivation and social exclusion that requires coordinated public action. The analysis further considers the role of labour and contemporary anti-poverty measures, with particular attention to the *Reddito di cittadinanza*. Dignity ultimately emerges as a structuring principle of the constitutional order and a benchmark of democratic legitimacy, insofar as freedom is effective only where all individuals are guaranteed a free and dignified existence.

Chiara Cerbone, *La povertà alimentare in Europa e in Italia: dall'assistenzialismo alla previsione di politiche strutturali di garanzia del diritto al cibo*

Il contributo esamina la povertà alimentare come questione di diritto pubblico, all'intersezione tra diritti sociali, dignità della persona ed eguaglianza sostanziale. Dopo aver inquadrato il concetto nella prospettiva internazionale ed europea e richiamato l'evoluzione della *governance* UE in materia, analizza criticamente la risposta dell'ordinamento italiano. L'analisi evidenzia come la normativa e le politiche pubbliche italiane – principalmente orientate alla redistribuzione delle eccedenze e al coinvolgimento del Terzo settore – assumano un profilo prevalentemente indiretto e assistenzialistico. Tale impostazione, che lega l'accesso al cibo alla disponibilità di *surplus*, è problematizzata sul piano dell'effettività del diritto a “non soffrire la fame”. Nelle brevi note conclusive si propone dunque un ripensamento della normativa e delle politiche pubbliche di riferimento al fine di garantire una tutela sistemica del diritto al cibo.

Food Poverty in Europe and Italy: From Welfare Measures to Structural Policies Guaranteeing the Right to Food

The paper examines food poverty as a matter of public law, situated at the intersection of social rights, human dignity, and substantive equality. After framing the concept from an international and European perspective and outlining the evolution of EU governance in this field, it critically analyses the response of the Italian legal system. The analysis highlights how Italian legislation and public policies – primarily focused on the redistribution of food surpluses and the involvement of the Third Sector – assume a predominantly indirect and welfare-oriented profile. This approach, which ties access to food to the availability of surplus, is problematised in terms of the effectiveness of the right to food. In the concluding remarks, the paper proposes a reconsideration of the relevant legal framework and public policies to ensure a systemic protection of the right to food.

Viviana Di Capua, *L'energia negata: povertà energetica e strumenti di tutela*

Il contributo analizza la povertà energetica come problema giuridico di accesso ai servizi energetici essenziali, muovendo dall'inquadramento dell'energia quale servizio di interesse economico generale nel diritto dell'Unione europea. In questa prospettiva, da mera condizione di disagio economico essa diventa un indice di criticità nell'effettività degli obblighi di servizio pubblico, quando la regolazione non riesce a garantire livelli di fruizione compatibili con una vita dignitosa. Dopo aver affrontato i problemi di definizione e misurazione, il saggio esamina le comunità energetiche come strumento giuridico di contrasto alla povertà energetica in ambito nazionale, valorizzando il ruolo delle amministrazioni locali nella costruzione di modelli solidali e inclusivi. La comparazione con Spagna e Belgio consente di evidenziare come l'effettività della funzione sociale delle comunità energetiche dipenda spesso dalla presenza di obblighi o incentivi pubblici specifici.

Denied Access to Energy: Energy Poverty and Legal Protection Tools

The paper analyses energy poverty as a legal issue concerning access to essential energy services, starting from the classification of energy as a service of general economic interest under European Union law. From this perspective, what is usually considered a mere condition of economic hardship becomes an indicator of shortcomings in the effectiveness of public service obligations, whenever regulation fails to ensure access levels compatible with a dignified life.

After addressing the challenges of definition and measurement, the paper examines energy communities as a legal tool to combat energy poverty at the national level, emphasizing the role of local authorities in developing inclusive and solidarity-based models. A comparison with Spain and Belgium highlights how the effectiveness of the social function of energy communities often depends on the existence of specific public obligations or incentives.

Valeria Mastroiacovo, *Il tributo quale dovere inderogabile di solidarietà sociale per l'attuazione dei diritti*

Il tributo quale dovere inderogabile di solidarietà sociale per l'attuazione dei diritti. Lo scritto propone una prospettiva evolutiva in cui il diritto tributario assume un ruolo privilegiato nel superamento delle povertà non solo mediante i regimi agevolativi, ma anche attraverso la funzione sua propria di reperimento di entrate affinché i diritti tutelati in Costituzione possano divenire effettivi e si possa attuare la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale. Un'attuazione da perseguire attraverso un'equa distribuzione tra i consociati del concorso (*sub specie* di tributi) alle pubbliche spese, quale declinazione del dovere inderogabile di solidarietà sociale.

Taxation as a Binding Duty of Social Solidarity for the Implementation of Rights

The paper proposes an evolutionary perspective in which tax law plays a privileged role in overcoming poverty, not only through tax relief schemes, but also through its function of generating public revenue. This allows the rights protected by the Constitution to become effective and enables the removal of economic and social obstacles. This should be achieved through the equitable distribution of public expenditure (sub specie of taxes) among members of society, as an expression of the binding duty of social solidarity.

Alessandra Mattosco, *Le politiche abitative: strumenti di inclusione sociale e contrasto alle povertà*

Le politiche abitative rappresentano uno strumento di contrasto alle povertà e uno strumento di sviluppo e inclusione sociale. Rappresentano un interessante punto di analisi, perché il concetto di alloggio è abilitatore di una pluralità di servizi. Nel tentare di adeguare la risposta alle dimensioni del problema, il primo passo è misurare la povertà abitativa, pur nella consapevolezza della sua difficoltà, e trovare una risposta alla domanda: chi è povero? Emerge quindi la preferibilità per un indice di vulnerabilità, che sostituisca il mero criterio del reddito, integrando gli aspetti economici con quelli sociali, relazionali e qualitativi. Il contributo mira poi a comprendere attraverso quali strumenti sia possibile passare da politiche per la casa a politiche per l'abitare, analizzando le dimensioni della loro pianificazione e le esigenze di riorganizzazione delle competenze per la gestione dei servizi abitativi.

Housing Policies: Tools for Social Inclusion and Combating Poverty

Housing policies are a tool for combating poverty and promoting development and social inclusion. They represent an interesting point of analysis, because the concept of housing unit enables a variety of services. In attempting to tailor the response to the scale of the problem, the first step is to measure housing poverty, while acknowledging the difficulty of doing so, and to find an answer to the question: who is poor? This highlights the preference for a vulnerability index, which replaces the mere criterion of income, integrating economic aspects with social, relational and qualitative ones. The contribution then aims to understand through which tools it is possible to move from “*politiche per la casa*” to “*politiche per l'abitare*”, analysing the dimensions of their planning and the need to reorganise the competences required for the management of housing services.

Marco Chiaramonte, *Povertà e sfruttamento del lavoro nel settore agricolo*

Negli ultimi decenni la forte pressione competitiva dei mercati e l'aumento dei prezzi dei fattori produttivi determinato dalla frammentazione della filiera agroalimentare hanno indotto molte imprese agricole a fare ampio ricorso a forme di interposizione illecita o comunque di reclutamento irregolare di manodopera. Ne   derivato l'impiego sempre pi  frequente in questo settore di lavoratori particolarmente vulnerabili, estremamente poveri e privi di adeguate tutele.

In questo quadro, il presente contributo – dopo aver approfondito le cause che contribuiscono alla diffusione e alla persistenza dei fenomeni della povert  e dello sfruttamento del lavoro nel settore agroalimentare – si propone di riflettere su una possibile strategia di contrasto ai fenomeni in esame in grado di attenuare la vulnerabilit  economica dei lavoratori dei campi e di garantire loro l'applicazione delle tutele lavoristiche.

Poverty and Labour Exploitation in the Agricultural Sector

In recent decades, intense market competition and rising input costs resulting from the fragmentation of the agri-food supply chain have led many agricultural businesses to make extensive use of illegal intermediaries or, in any case, to recruit labour in an irregular manner. This has resulted in the increasingly frequent employment in this sector of particularly vulnerable workers, who are extremely poor and lack adequate protection.

Against this backdrop, this paper – having examined the causes contributing to the spread and persistence of poverty and labour exploitation in the agri-food sector – aims to reflect on a possible strategy to combat these phenomena, capable of mitigating the economic vulnerability of farm workers and ensuring that labour protections are applied to them.

Armando Lorusso, *Governo del territorio e “giustizia climatica”: strumenti amministrativi di contrasto alla cooling poverty*

Il susseguirsi di molteplici crisi di portata globale (economiche, sanitarie, ambientali, climatiche) induce a riflettere su forme nuove e talora inconsuete di povert . Tra queste, emerge con particolare rilevanza la c.d. *cooling poverty* (o povert  di raffrescamento) quale condizione in cui organizzazioni, famiglie e individui sono esposti, a causa di infrastrutture inadeguate, agli effetti dannosi dell'incremento delle temperature che si registra a livello globale. Il fenomeno sollecita anche la riflessione giuridica verso la definizione di modelli e tecniche di esercizio delle funzioni amministrative in distinti ambiti, tra cui il governo del territorio sul quale le presenti riflessioni si appuntano, preordinate a tutelare taluni diritti fondamentali e le correlate forme di giustizia sociale (e climatica).

Territory Governance and “Climate Justice”: Administrative Tools to Combat Cooling Poverty

The multiple global crises (economic, health, environmental, climatic) lead to reflect on new and sometimes unusual forms of poverty. Among these, *cooling poverty* stands out as a condition in which organizations, families and individuals are exposed, due to inadequate infrastructure, to the harmful effects of rising global temperatures. This phenomenon also prompts juridical reflection on the definition of models and techniques for exercising administrative functions in different areas, including the territory governance on which these reflections focus, aimed at protecting certain fundamental rights and related forms of social (and climate) justice.

Francesca Tesi, *“Povertà territoriale” e politiche di coesione: la Strategia nazionale per le aree interne “oltre la sperimentazione”*

Il contributo propone la nozione di “povertà territoriale”, quale sintesi delle forme di esclusione multidimensionale connesse alla distribuzione diseguale di servizi, opportunità e relazioni nei diversi contesti territoriali, ed esamina la Strategia nazionale per le aree interne (SNAI), principale politica pubblica nazionale rivolta ai territori marginalizzati, collocandola nel quadro della politica di coesione europea e del rafforzamento della dimensione sociale dell’Unione. Sono ricostruiti struttura e *governance* della Strategia, con particolare attenzione alla sua evoluzione nel ciclo di programmazione 2021-2027 e all’introduzione del Piano strategico nazionale delle aree interne (PSNAI). L’indagine evidenzia potenzialità e criticità dell’approccio *place-based* e della selettività degli interventi, mostrando come il riequilibrio territoriale costituisca un importante strumento di prevenzione della povertà e di attuazione del principio costituzionale di eguaglianza sostanziale.

“Territorial Poverty” and Cohesion Policies: The National Strategy for Inner Areas “Beyond Experimentation”

The article proposes the notion of “territorial poverty” as a synthesis of multidimensional forms of exclusion linked to the unequal distribution of services, opportunities and social relations across different territorial contexts. It examines the National Strategy for Inner Areas (SNAI), the main Italian public policy addressing marginalized territories, situating it within the framework of European cohesion policy and the strengthening of the social dimension of the European Union. The analysis reconstructs the structure and governance of the Strategy, with particular attention to its evolution in the 2021-2027 programming cycle and to the introduction of the National Strategic Plan for Inner Areas (PSNAI). The study highlights both potential and limitations of place-based approach and selectivity of interventions, showing how territorial rebalancing represents an important instrument for preventing poverty and implementing the constitutional principle of substantive equality.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

MARIA ALESSANDRA SANDULLI, Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi Roma Tre e Giudice della Corte costituzionale

MARCO RUOTOLO, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi Roma Tre

ELENA GRANAGLIA, Professoressa Emerita di Scienza delle Finanze, Università degli Studi Roma Tre

BERNARDO GIORGIO MATTARELLA, Professore ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, LUISS Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli

LUCA ANTONINI, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Padova e Vice Presidente della Corte costituzionale

LUISA CORAZZA, Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi del Molise

FEDERICA CORNACCHIA, Studentessa del corso di laurea in Giurisprudenza, Università degli Studi Roma Tre

CHIARA CERBONE, Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Siena e UNED di Madrid

VIVIANA DI CAPUA, Ricercatrice di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Napoli Federico II

VALERIA MASTROIACOVO, Professoressa ordinaria di Diritto tributario, Università degli Studi di Foggia

ALESSANDRA MATTOSCO, Borsista di ricerca di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Siena

MARCO CHIARAMONTE, Dottore di ricerca di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

ARMANDO LORUSSO, Assegnista di ricerca di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

FRANCESCA TESI, Borsista di ricerca di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Firenze

La Rivista «Diritto e Società» - fondata da Giovanni Cassandro, Vezio Crisafulli e Aldo M. Sandulli – giunge alla terza serie, curata dalla Editoriale Scientifica di Napoli, dopo essere stata edita da Sansone e da Cedam.

«Diritto e Società» è dotata di un Codice etico e di un Regolamento, pubblicati sul sito *web* della Rivista all'indirizzo: www.rivistadirittoesocieta.it

Estratto dal Regolamento della Rivista

ARTICOLO 2

(Tipologia dei contributi)

1. I contributi sono proposti per la pubblicazione dai componenti del Comitato di Direzione e del Comitato Scientifico. Il proponente ne accerta previamente la scientificità e la pertinenza con l'area tematica della Rivista.
2. «Diritto e Società» non accetta contributi già pubblicati su altre Riviste, anche telematiche. Gli Autori, sottoponendo il contributo a «Diritto e Società», si impegnano a non proporlo o pubblicarlo su altre Riviste, anche telematiche.
3. Possono essere proposti per la pubblicazione, sulla quale decide il Direttore responsabile, anche sentito il Comitato di Direzione, contributi in corso di stampa in volumi collettanei.
4. I contributi inviati alla Rivista dall'Autore di sua iniziativa sono vagliati dal Direttore responsabile, il quale può anche sottoporli a uno o più componenti del Comitato di Direzione.
5. Tutti i contributi, tranne le *Recensioni*, sono sottoposti al procedimento di revisione di cui all'art. 3. Il Direttore responsabile, anche sentito il Comitato di Direzione, può eccezionalmente decidere di non sottoporre a revisione un contributo; della circostanza è dato conto nella prima nota a piè di pagina.

ARTICOLO 3

(Procedimento di revisione)

1. I contributi proposti per la pubblicazione sulla Rivista sono sottoposti a un procedimento di revisione tra pari, almeno a singolo cieco (*single blind*).
2. Essi, dopo essere stati resi eventualmente anonimi, sono inviati dal Direttore responsabile a due *referees* scelti tra professori di università italiane sia in servizio che in pensione, tra docenti stranieri con qualifica equivalente e tra altri studiosi di indiscusso prestigio e rilevante produzione scientifica. I *referees* sono selezionati in ragione della loro autorevolezza e competenza specifica richiesta. L'elenco dei valutatori impegnati nell'ultimo triennio è annualmente pubblicato assieme all'ultimo fascicolo della Rivista.
3. Il *referee* valuta l'ampiezza e l'originalità della trattazione, la chiarezza dell'analisi critica, la familiarità con la letteratura, anche straniera, più rilevante sul tema, la correttezza dell'uso delle fonti e del metodo. A tal fine, a ciascun *referee* è inviata, assieme al contributo, una Scheda per la valutazione.

4. Il *referee* esprime la propria valutazione inviando la Scheda compilata all'indirizzo *e-mail* del Comitato di Direzione, entro il termine indicato dal Direttore responsabile.
5. Nel caso di dichiarata indisponibilità del *referee* o di mancato rispetto del termine per la revisione, il Direttore responsabile provvede a sostituire il *referee*.
6. Il *referee* può ritenere il contributo pubblicabile, non pubblicabile, pubblicabile con modifiche, pubblicabile con suggerimenti. Le modifiche o i suggerimenti sono inviati dal Direttore responsabile all'Autore, il quale resta libero di seguire o meno i suggerimenti.
7. Nel caso uno solo dei due *referees* ritenga il contributo non pubblicabile, la decisione sulla pubblicazione è presa dal Direttore responsabile, anche sentito uno o più componenti del Comitato di Direzione.
8. Il Direttore responsabile custodisce, in formato elettronico, copia di tutte le Schede di valutazione e delle *e-mail* con cui sono state ricevute.

Il Comitato di Direzione e il Comitato di Redazione hanno sede in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 349.

L'indirizzo *e-mail* del Comitato di Direzione è: dirittoesocieta@gmail.com.

L'indirizzo *e-mail* del Comitato di Redazione è: dirittoesocieta.red@gmail.com.

Il sito *web* della Rivista è: www.rivistadirittoesocieta.it

Tipografia

Grafica elettronica srl

80128 Napoli Via Bernardo Cavallino, 35

Direttore responsabile

Marco Ruotolo

Abbonamenti

A Editoriale Scientifica srl devono essere indirizzate le richieste di abbonamento, le rimesse in denaro, le comunicazioni per cambiamento di indirizzo e i reclami per mancato ricevimento dei fascicoli.

e-mail: editoriale.abbonamenti@gmail.com

80138 Napoli via San Biagio dei Librai, 39 tel. 0815800459

www.editorialescientifica.it

Abbonamento: Italia euro 140,00, estero euro 320,00

Registrazione

Tribunale di Roma n. 165 del 24 maggio 2012

Finito di stampare nel mese di maggio 2026
da *Grafica Elettronica* – Napoli