

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

CATERINA DRIGO

**LOTTA ALLA POVERTÀ E ALL'ESCLUSIONE SOCIALE:
UNA QUESTIONE DI DIGNITÀ?
IL PANORAMA EUROPEO**

14 MAGGIO 2020



Caterina Drigo

Lotta alla povertà e all'esclusione sociale: una questione di dignità? Il panorama europeo

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Povertà ed esclusione sociale: una questione di dignità? – 2.1. *La proteiforme dimensione della dignità umana.* – 2.2. *Povertà ed esclusione sociale: percorsi definitivi.* – 2.3. *Esistenza dignitosa e sistemi di welfare.* – 2.4. *Povertà ed esclusione sociale come ostacoli ad una cittadinanza attiva: spunti di riflessione.* – 3. Esistenza dignitosa e contrasto alla povertà: la dimensione europea. – 3.1. *Quadro introduttivo.* – 3.2. *Dimensione sociale dell'Unione Europea nella lotta alla povertà.* – 3.3. *Lotta alla povertà e all'esclusione sociale nel contesto del Consiglio d'Europa.* – 4. Riflessioni conclusive. – 4.1. *... in chiave comparativa.* – 4.2. *... e in chiave valoriale.*

1. Premessa

Una delle sfide maggiori per l'umanità è quella di combattere le situazioni di povertà ed indigenza¹. Viviamo in un'epoca in cui le disegualianze paiono prevalere sui diritti umani fondamentali e anche in contesti come quello europeo e nazionale, tradizionalmente benestanti, sempre maggiori segmenti della popolazione si trovano a fronteggiare situazioni di difficoltà economica che non raramente si traducono in stati di povertà e limitano, quando addirittura non impediscono, il godimento di molti diritti umani fondamentali, incrementando i fenomeni di emarginazione ed esclusione sociale.

Povertà, esclusione sociale, invisibili, ma spesso, barriere culturali, spingono interi settori della popolazione ai margini della società e li pongono in condizioni di enorme difficoltà e non in grado, così, di godere appieno dei diritti umani fondamentali e di partecipare attivamente alla vita politica e sociale di un Paese².

Ciò si riflette pesantemente sulla pienezza del concetto di cittadinanza e finanche sulla democraticità degli ordinamenti europei atteso che uno «Stato democratico deve realizzarsi attorno all'idea di inclusione e favorire l'effettiva partecipazione dei propri cittadini alla vita politica, sociale, economica e culturale»³.

Ma ciò influisce pesantemente anche sui processi di inclusione ed integrazione dei migranti - gli «ultimi arrivati», gli «altri», che molto spesso coincidono con i più poveri⁴ - e impone di riconsiderare le categorie stesse della cittadinanza, declinandola come una cittadinanza sociale, in quei contesti ordinamentali che si definiscono democratici ed improntati al rispetto dell'uguaglianza sostanziale, della dignità umana e della solidarietà⁵.

¹ S. SHETTY, *Millennium Declaration and Development Goals: Opportunities for Human Rights*, in [Sur-Rede Universitária de Direitos Humanos](#), 2/2005, 7 ss.

² Povertà ed esclusione sociale, infatti, non sono solo ricollegabili al godimento dei diritti sociali, economici e culturali, ma anche al godimento dei diritti civili e politici. Diffusamente su questi profili, con particolare riferimento al contesto latino-americano: A.E. DULITZKY, *Pobreza y derechos humanos en el sistema interamericano. Algunas aproximaciones particulares*, in [Revista IIDH](#), 48/2008, 107 ss.; O. PARRA VERA, *Derechos humanos y pobreza en el Sistema Interamericano. El rol del análisis estructural a partir de informes y siete escenarios estratégicos basados en la responsabilidad internacional*, [ivi](#), 56/2012, 273 ss.; J. P. BECA-FREI, *Pobreza: un problema de derechos humanos; Qué hacer cuando la legislación profundiza la pobreza?*, in [Dikaion](#), 1/2018, 101 ss.

³ A. PÉREZ MIRAS, *Exclusión social y declaraciones de derechos estatutarios en España*, in [Italian papers on federalism](#), 2/2018, 1 ss.

⁴ Ad esempio, secondo l'ISTAT in Italia un terzo delle famiglie straniere vive al di sotto della soglia di povertà ([statistica relativa al 2019](#)). Sul punto si vedano anche le considerazioni in [Corte cost., sent. n. 44 del 2020](#).

⁵ Sulla evoluzione della nozione di cittadinanza nelle società ove sono presenti significativi fattori di diversità culturale S. BENHABIB, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2006; A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo millennio*, in [Quaderni costituzionali](#), n. 2/2015, 303 ss.; L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, in Id. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, Giuffrè, Milano, 29 ss. Sul concetto di cittadinanza, v., altresì, G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in

Si può sostenere che la povertà si relazioni, e sia legata, al potere. I poveri rimangono spesso “senza voce” nelle democrazie rappresentative contemporanee: «i ricchi sono potenti, che spesso influenzano le decisioni politiche in proprio favore e sono in grado anche di “gestire” il potere politico»⁶. Si finisce per perdere il senso della *res publica* e di quella cultura, solidarietà e senso di condivisione, che dovrebbero caratterizzarla.

Muovendo da un’analisi empirica del quadro normativo europeo in materia di misure volte a combattere la povertà e l’esclusione sociale, lo scopo del presente lavoro è quello di tratteggiare il ruolo dell’Unione europea nell’implementazione del principio di eguaglianza sostanziale, e finanche di dignità umana. In particolare, è possibile derivare un dovere per le autorità pubbliche nella lotta contro la povertà? Il principio di dignità umana può essere considerato quale base di varie misure per combattere la povertà e può essere concepito in una prospettiva deontica? Queste sono le domande che hanno stimolato la presente riflessione.

2. Povertà ed esclusione sociale: una questione di dignità?

2.1. La proteiforme dimensione della dignità umana

Pare opportuno precisare che ogni studio che coinvolge dignità umana, povertà ed esclusione sociale, impone di procedere preliminarmente alla definizione dei tratti essenziali di tali concetti e all’evidenziazione dei vari aspetti problematici insiti in tale attività.

Come è noto, sia le scienze filosofiche, sia la dottrina giuridica, si sono approcciate allo studio della dignità umana giungendo a considerarla quale elemento fondativo e presupposto dei diritti umani fondamentali. La connessione fra dignità umana e diritti umani fondamentali è ampiamente riconosciuta fra gli studiosi, i quali concepiscono la dignità come preconditione e giustificazione per siffatti diritti. Nelle ricostruzioni teoretiche la dignità umana è stata spesso associata all’endiadi eguaglianza-libertà⁷ e, ai nostri fini, è dall’eguaglianza che pare imprescindibile muovere.

Povertà, dignità, eguaglianza e diritti umani fondamentali sono concetti inscindibilmente interconnessi⁸. Gli Stati hanno il dovere di rimuovere le diseguaglianze che, da un punto di vista

Rivista di Diritto Costituzionale, n. 1/1997, 37 ss.; ID., *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2000, 751 ss.; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Cedam, Padova, 1997 e, più di recente E.V. ZONCA, *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri. Profili comparatistici*, Cedam, Padova, 2016; C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016; A. CALORE, F. MAZZETTI, *I confini mobili della cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2019.

⁶ R. PETRELLA, *El Derecho a soñar. Propuestas para una sociedad más humana*, Fundación Intermón Oxfam, 2006, spec. 61 (trad. nostra).

⁷ In tema di dignità umana la bibliografia è sterminata. Sia qui consentito richiamare, in via preliminare e non esaustiva, M. Krienke (a cura di), *Ripensare il diritto naturale e la dignità umana: tradizione e attualità di due topoi etico-giuridici*, Giappichelli, Torino, 2020; D. Grimm, A. Kemmerer, C. Mollers (a cura di), *Human dignity in context. Exploration of a contested concept*, Nomos, Baden Baden, 2018; S.P. LEHER, *Dignity and human rights*, Routledge, NY - Londra, 2018; A. SANGIOVANNI, *Humanity without dignity*, Harvard University Press, Cambridge Ma. Londra, 2017; A. BARAK *Human dignity. The constitutional value and the constitutional right*. Cambridge University Press, Cambridge, 2015; M. DUWELL, *Human dignity: concepts, discussions, philosophical perspectives*, in M. Düwell-J. Braarvig-R. Brownsword-D.R. Mieth (a cura di), *The Cambridge Handbook of Human Dignity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, 23 ss; C. McCrudden (a cura di), *Understanding human dignity*, OUP, Oxford, 2014; C.C. KWAN-G. BOWPITT, *Human dignity and welfare systems*, The Policy Press, Bristol, 2005.

Nella dottrina italiana, *ex multis*, P. Becchi-K. Mathis (a cura di), *Handbook of human dignity in Europe*, Springer, Cham, 2019; F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino, 2018; C. DRIGO, *La dignità umana*, in L. Mezzetti (a cura di) *Diritti e doveri*, Giappichelli, Torino, 2013, 161 ss.; M. DI CIOMMO, *Dignità umana e stato costituzionale*, Passigli editore, Firenze Antella, 2010; U. VINCENTI, *Diritti e dignità umana*, Laterza, Roma-Bari, 2009. In tema di dignità e povertà *ex multis*, M. RUOTOLO, *Sicurezza, Dignità e lotta alla povertà*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, spec. 205 ss.

⁸ Come costantemente ribadito anche nel contesto delle Nazioni Unite: si v. ad esempio, P. BRAVEMAN-S. GRUSKIN, *Poverty, equity, human rights and health*, in *Bulletin of the World Health Organization* 81/7 2003, 539 ss., 543.

sostanziale, concretamente esistono; hanno il dovere di consentire agli individui di esercitare appieno i diritti umani fondamentali di cui godono e di esprimere la propria personalità. Varie, però, sono le modalità d'azione e i vincoli imposti dalle Costituzioni statali⁹. Similmente, l'Unione Europea costruisce la Carta dei Diritti Fondamentali attorno a tre "pilastri", dignità, uguaglianza e solidarietà, che si saldano in un *unicum* inscindibile che nei Trattati trova significative potenzialità espansive¹⁰.

Stabilire in astratto il dovere di adoperarsi per rimuovere disuguaglianze e povertà come precipitato del riconoscimento giuridico della dignità umana non è, ovviamente, di per sé sufficiente a garantire un'effettiva tutela. Da un lato, sia gli studiosi, sia i giudici, concordano nel ritenere che il nucleo essenziale dei diritti umani, nella loro declinazione "negativa", resista alle limitazioni ed ai *vulnera* in ragione della loro intrinseca connessione con la dignità umana, declinata in termini assiologici; e ciò sebbene l'essenza di alcuni di tali diritti possa finanche esprimere una declinazione culturale suscettibile di resistere ai tentativi di assimilazione e possa richiedere considerazioni *ad hoc* (come nel caso della libertà religiosa).

Sotto diverso profilo, è meno palese la connessione fra diritti sociali fondamentali e il valore/principio¹¹ di dignità umana.

Con riferimento ad almeno due aspetti i diritti sociali paiono contraddire l'universalità della dignità umana: in ragione della relatività del loro contenuto e dei loro profili applicativi¹². Tale relatività implica, in termini concreti, che il mero riconoscimento e garanzia formale dei diritti fondamentali in favore di coloro i quali sono marginalizzati o socialmente esclusi «è semplicemente ed ipocritamente un *flatus vocis*»¹³.

Coloro i quali si trovano in uno stato di bisogno non sono in grado di provvedere a sé stessi e di godere di quella vita dignitosa proclamata nella Dichiarazione Universale¹⁴, in moltissimi documenti internazionali e Costituzioni nazionali.

Coloro i quali si trovano a vivere in un grave stato di povertà patiscono l'esclusione sociale o forme di marginalizzazione più o meno severe e non sono in grado di godere effettivamente di molte libertà e diritti umani fondamentali, soprattutto, ma non esclusivamente, diritti sociali. Ed infatti, già nel 1948, Luigi Einaudi ricordava come anche le libertà civili e politiche «non possano stare da sé, anzi non abbiano vita vera se non siano accompagnate da un'altra libertà, quella economica», la libertà dal bisogno¹⁵.

⁹ Con riferimento alla Costituzione italiana si v. C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in Costituzionalismo.it, 1/2015, 1 ss.; nonché ID., *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa*, Giappichelli, Torino, 2013. L'autrice approfondisce il tema della ricostruzione dei fondamenti costituzionali dello *ius existantiae* nel contesto italiano.

¹⁰ Su cui, *infra*, § 3.

¹¹ In punto di differenziazione fra valori e principi, *ex multis*, L. MEZZETTI, *Teoria costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, spec. parte I.

¹² S. HUSTER, *The Universality of Human Dignity and the Relativity of Social Rights*, in D. Grimm, A. Kemmerer, C. Mollers (a cura di), *Human dignity in context. Exploration of a contested concept*, cit., 415 ss., 416. Sui diritti sociali F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, cit.; L. MEZZETTI, *Los derechos sociales fundamentales*, Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2015.

¹³ F. MODUGNO, *I diritti del consumatore: una nuova "generazione" di diritti?*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, II, 2008, Jovene, Napoli, 1363 ss., 1392.

¹⁴ Spec. artt. 22, 23, 25.

¹⁵ Ci si riferisce ad un articolo intitolato *Chi vuole la libertà*, comparso sul *Corriere della Sera* il 13 aprile 1948 e ripubblicato nell'opera L. EINAUDI, *Il Buon governo*, Laterza, Bari, 1954, 113, raccolta di scritti a cura di E. Rossi.

Le considerazioni sopra esposte nel testo hanno carattere universale e sono, quindi, applicabili a qualsiasi contesto ordinamentale. Ad esempio, con riferimento all'America latina, ove il problema della povertà è particolarmente sentito, la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* ha espressamente affermato che «*la pobreza constituye una violación de derechos humanos*» (v. il [Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay](#) del 2001). Sul punto, diffusamente, E. FAUR, *La pobreza como problema de derechos humanos. Nuevas orientaciones para históricas privaciones*, in *Revista IIDH*, 47/2008, 165 ss. e A. DULITZKY, *Pobreza y derechos humanos en el sistema interamericano. Algunas aproximaciones particulares*, cit., 107 ss.

Coloro i quali si trovano in uno stato di bisogno non sono in grado di essere realmente parte della comunità sociale nella quale sono inseriti: di conseguenza la loro dignità, giorno per giorno, è costantemente messa in crisi quando non addirittura negata. Pare significativo, a tal proposito, il concetto africano di *Ubuntu*¹⁶ secondo il quale la vera essenza di ogni essere umano si determina anche nel suo essere armoniosamente parte di una comunità e nel suo poter efficacemente interagire con i suoi membri. In tal senso la dignità umana è alimentata dalla pratica dell'*Ubuntu* ed è negativamente condizionata allorché sussistano condizioni, come una severa povertà o l'esclusione sociale, che impediscano un effettivo godimento, partecipazione, interazione, mutuo scambio, con la comunità. Di conseguenza, concepire i diritti umani attraverso il prisma della dignità umana, «come inclusiva del rispetto per l'umanità dell'altro» include necessariamente «la consapevolezza e la comprensione della nostra inevitabile interconnessione come membri di multiple comunità e società»¹⁷.

Tale “dimensione sociale” della dignità umana implica, pertanto, che gli strumenti per combattere la povertà «debbano concernere sia la dimensione fisica di un essere umano, sia la sua possibilità di mantenere relazioni interpersonali e un grado minimo di partecipazione alla vita sociale, culturale e politica»¹⁸.

2.2. Povertà ed esclusione sociale: percorsi definitivi

2.2.1. Alla luce di quanto precede, si può sostenere che esista un dovere dei pubblici poteri di combattere attivamente contro la povertà e l'esclusione sociale, ma per comprendere la sostanza e l'estensione di siffatto dovere è necessario tentare di fornirne le coordinate definitive¹⁹, peraltro con la consapevolezza che «l'oggetto “povertà” disegna [...] i limiti di un campo di trasformazioni, di tensioni, di composizioni variabili»²⁰.

Un elemento accomuna le varie fasi evolutive e possibili definizioni di povertà: è «l'evidenza di una mancanza», l'evidenza «di un deficit nell'accedere a standard di vita dignitosi»²¹. Muovendo da una prospettiva diacronica, richiamando la tradizione Cristiana²² - e finanche quella buddista - si devono considerare poveri coloro i quali non possiedono i beni materiali necessari alla propria sopravvivenza, che non esercitano su di essi «quel potere che si manifesta in un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà o di altro diritto reale»²³. Ma la mera assenza di un *dominium* sui beni essenziali non è di per sé una condizione imprescindibile – ancorché sia una condizione sufficiente - affinché si possa ritenere sussistente la condizione di povertà²⁴.

¹⁶ Sul concetto di *Ubuntu*, recentemente: J. Ogude (a cura di), *Ubuntu and the Reconstitution of Community*, 2019, Indiana University Press, U.S., 2019.

¹⁷ A.E. YAMIN, *Power, Suffering, and the Struggle for Dignity. Human Rights Frameworks for Health and Why They Matter*, University of Pennsylvania Press, U.S., 2015, 31.

¹⁸ In tal senso il Tribunale costituzionale tedesco ([BVerfG, Judgment of the First Senate del 18 luglio 2012 - 1 BvL 10/10, nonché 1 BvL 2/11 del 2012 - specc. §§ 125 - 175](#)).

¹⁹ Si è sostenuto che «è bene, quando si studia una polemica, verificare se i contendenti stanno parlando dello stesso oggetto...»: F. BARONCELLI, *Contro la carità discreta. Misericordia, raziocinio e volontà di non sapere in una polemica cinquecentesca sulla povertà*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1/1985, 3 ss., 9.

²⁰ L. COCCOLI, *Il Governo dei poveri all'inizio dell'età moderna*, Jouvence, Milano, 2017, 73. Un'efficace analisi diacronica delle modificazioni del concetto di povertà dall'età antica fino all'età contemporanea si v. in P. SASSIER, *Du bon usage de pauvres. Histoire d'un thème politique (XVI^e – XX^e siècle)*, Fayard, Parigi, 1990.

²¹ E. FAUR, *La pobreza como problema de derechos humanos. Nuevas orientaciones para históricas privaciones*, cit., 178.

²² G. TARELLO, *Profili giuridici della povertà nel francescanesimo prima di Ockham in Scritti in memoria di Antonio Falchi, Annali della Facoltà dell'Università di Genova*, III, Giuffrè, Milano, 1964, 5 ss.; R. LAMBERTINI, *La povertà pensata. Evoluzione storica della definizione dell'identità minoritica da Bonaventura ad Ockham*, Mucchi, Modena, 2000.

²³ M. RUOTOLO, *Sicurezza, Dignità e lotta alla povertà*, cit., 210.

²⁴ Esistono, infatti, poveri che possiedono terreni, ma non hanno i mezzi economici per sfruttarli e trarne un reddito. Sul punto: M. RUOTOLO, *Sicurezza, Dignità e lotta alla povertà*, cit., 213.

La povertà si è venuta a configurare quale una condizione esistenziale di impotenza: come una «incapacitazione fondamentale»²⁵, legata ad una pluralità di fattori e non semplicemente identificabile con uno stato di estrema indigenza causato dalla totale o semi-totale assenza di siffatto *dominium*.

La Povertà pregiudica le persone ogniqualvolta esplica effetti degradanti, svilenti, ogniqualvolta le riduca alla stregua di oggetti. Povertà, quindi, come «situazione subita o volontaria, permanente o temporanea, di debolezza, di dipendenza e di umiliazione, contraddistinta dalla mancanza, diversa a seconda delle epoche e delle società, degli strumenti di potenza e di considerazione sociale: denaro, influenza, sapienza o qualificazione tecnica, onorabilità di nascita, vigore fisico, capacità intellettuale, libertà e dignità personali»²⁶. La povertà, così, non può definirsi unicamente in riferimento alla distribuzione del reddito, ma va estesa anche al «concetto sociale delle condizioni minimali di esistenza»²⁷. Tali condizioni minimali sono «collegate alla concezione sociale di ciò che è necessario per vivere la propria esistenza», riflettono «il concetto di umanità prevalente in ogni società» nonché «l'idea di una soglia per la cittadinanza economica nella società»²⁸.

La povertà ci mostra, pertanto, due aspetti complementari: da un lato l'insufficienza delle risorse economiche che preclude una vita dignitosa, per sé stessi e per la propria famiglia; dall'altro la difficoltà di partecipare alla vita pubblica, che implica la difficoltà di assicurare alla comunità cui si appartiene il proprio contributo per la realizzazione del bene comune e del progresso della comunità²⁹.

Povertà, quindi, non solo come carenza di beni materiali, ma anche come carenza di beni «umani e sociali», che implica una «mancanza di autonomia della persona e incapacità di esercitare il proprio *status* di cittadino»³⁰. In questo senso «la povertà appare come la negazione della dignità umana laddove questa può dirsi caratterizzata anche dal fatto di poter essere riconosciuti come cittadini» e, di conseguenza, la povertà esprime «la negazione della cittadinanza»³¹.

2.2.2. La dottrina individua diversi livelli di povertà distinguendoli in ragione della loro misurabilità e severità.

Si distingue, così, fra *povertà assoluta* e *relativa*, laddove la prima corrisponde ad un'assoluta impossibilità di ottenere accesso ai beni e a servizi che sono essenziali per la propria sopravvivenza³², mentre la seconda è collegata alla capacità di spesa per consumi, avendo quale termine di paragone gli standard della comunità di riferimento³³. Considerazioni parzialmente diverse vanno svolte in

²⁵ A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000, 92

²⁶ M. MOLLAT, *En guise de préface. Les problèmes de la pauvreté*, in Id. (a cura di), *Études sur l'histoire de la pauvreté*, Vol I, Publications de la Sorbonne, Parigi, 1974, 11 ss., 12.

²⁷ A. MARGALIT, *The Decent Society*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.- Londra, 1998, 229. In relazione a ciò, A. SEN sostiene che la povertà non vada considerata come pure e semplice «scarsità di reddito...» infatti «sull'incapacitazione – e quindi sulla povertà reale – agiscono altri fattori oltre al basso reddito», [*Lo sviluppo è libertà*, cit., 92.].

²⁸ A. MARGALIT, *The Decent Society*, cit., 229. Si v. anche R. SUSÍN BETRÁN [*La regulación de la pobreza: el tratamiento jurídico-político de la pobreza: los ingresos mínimos de inserción*, Logroño, Universidad de La Rioja, Servicio de Publicaciones, 2011, 244], secondo cui la povertà «comprende una carencia de bienes materiales, humanos y sociales que determina la falta de autonomía de la persona y su incapacidad para el ejercicio de su condición de ciudadano». O ancora, J.L. REY PÉREZ, [*El derecho al trabajo, ¿forma de exclusión social? Las rentas mínimas de integración y la propuesta del ingreso básico*, in *ICADE. Revista De La Facultad De Derecho*, 62/2004, 239 ss.] secondo cui «[I]a pobreza ya no es... la simple falta de medios económicos, sino la falta de una serie de valores y posibilidades de los que las personas se ven privados una vez que empiezan el recorrido de la exclusión», 252.

²⁹ Azioni queste di rilievo costituzionale in molti contesti. Con riferimento alla Costituzione italiana, v. artt. 3 e 4.

³⁰ R. SUSÍN BETRÁN, *La regulación de la pobreza...*, cit., 243. Si v., altresì, J.P. BECA-FREI, *Pobreza: un problema de derechos humanos*, cit., 101 ss.

³¹ R. PETRELLA, *Estrategias para acabar con la pobreza*, 2010.

³² D. MENDOLA, *Approcci, metodologie e dati per le analisi di povertà*, in G. Carbonaro (a cura di), *Studi sulla povertà. Problemi di misura e analisi comparative*, Franco Angeli, Milano, 2002, 11 ss.

³³ Su questi temi, diffusamente: M. DALY, *Access to social rights in Europe*, COE Publishing, Strasburgo, 2002; L. DESPOUY, *Final report on human rights and extreme poverty / submitted by the Special Rapporteur*

relazione alla *quasi povertà*. Essa si riferisce a quegli individui o famiglie che hanno spese per i consumi che sono molto vicine alla soglia di povertà, sebbene leggermente superiori ad essa. La nozione di *quasi povertà*, così come quella di *povertà relativa* dipendono strettamente dal contesto in cui una persona vive e cambia anche di molto da Stato a Stato, e finanche all'interno del medesimo ordinamento³⁴.

Va considerata altresì la c.d. *povertà transitoria*, legata alla forte precarizzazione del mondo del lavoro e all'instabilità dei rapporti familiari. Essa impatta significativamente nel contesto europeo atteso che nell'arco di cinque anni circa un terzo della popolazione europea almeno una volta, e per periodi di tempo più o meno lunghi, cade al di sotto della soglia della povertà, secondo dinamiche più o meno gravose a seconda del regime di welfare in essere nei vari Stati³⁵.

Per concepire, e valutare, le possibili politiche per contrastare la povertà, si deve muovere dalla consapevolezza che oggi il concetto (e il problema) della povertà non è un problema di carattere individuale, ma è diventato un problema politico e una questione di inclusione sociale attiva. Le società contemporanee si trovano ad affrontare nuove sfide a causa della significativa esclusione e squalifica di gran parte della popolazione, sia cittadini che migranti, cui viene negato il godimento dei diritti fondamentali e un posto adeguato nella società (vedi, *infra*, par. 2.3.)³⁶.

Pertanto, oggi qualsiasi analisi e dibattito sulla povertà deve tener conto delle questioni relative all'esclusione sociale.

In un'epoca di globalizzazione, data la profonda crisi dei tradizionali modelli economici e politici, possiamo tracciare un legame diretto (e in costante evoluzione) tra la disparità di distribuzione delle risorse (economica, culturale, sociale ...), che compromette le relazioni povere e problematiche, e la dimensione pubblica o coinvolgente gruppi o attori sociali³⁷.

La povertà conduce spesso alla stigmatizzazione sociale, all'emarginazione, esprimendo ciò che è stato definito «il nuovo volto dell'apartheid»³⁸. In questo contesto, emerge drammaticamente la connessione fra povertà, «incapacitazione fondamentale»³⁹ ed esclusione sociale.

Al di là dell'(in)disponibilità economica e dei dati relativi al consumo, il concetto di esclusione sociale coinvolge coloro che sono in stato di abbandono o che sono senz'altro⁴⁰, così come coloro che patiscono «*social deprivation*» e «*incomplete participation*» alle principali istituzioni sociali perché non hanno più accesso a, o sono privi degli, strumenti fondamentali (soprattutto culturali) che consentono l'inclusione in uno specifico contesto sociale⁴¹.

(E/CN.4/Sub.2/1996/13), 1996; D. DIERCKX, *Empowerment of people experiencing extreme poverty*, in AA.VV., *Strengthening social cohesion*, COE publishing, Strasburgo, 2010, 51 ff.; M. RUOTOLO, *Sicurezza, Dignità e lotta alla povertà*, cit., spec. 205 ss.; R. Halvorsen, - B. Hviden (a cura di), *Combating poverty in Europe*, Elgar, Northampton Ma. U.S., 2016; L. COCCOLI, *Il governo dei poveri all'inizio dell'età moderna*, cit., spec. 73 ss.; E. MORLICCHIO, *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna, 2012, spec. 99 ss.

³⁴ Ad esempio, per quel che concerne l'Italia, l'Istat mostra livelli anche molto diversi di incidenza della povertà (relativa e assoluta) a seconda della regione considerata ([dati aggregati](#)).

³⁵ C. RANCI, E. PAVOLINI, *Le politiche di welfare*, il Mulino, Bologna, 2015, 113 ss.; D. FOURAGE-R. LAYTE, *Welfare Regimes and Poverty Dynamics: The Duration and Recurrence of Poverty Spells in Europe*, in *Journal of Social Policy*, 3/2005, 407 ss.

³⁶ Per una panoramica in prospettiva diacronica della dottrina economico-politica sul punto v., *ex multis*, E. SANTORO, *A historical perspective: from social inclusion to excluding democracy*, in AA.VV., *Redefining and combating poverty. Human rights, democracy and common goods in today's Europe*, COE Publishing, Strasburgo, 2012, 21 ss.; L. BONELLI, *Examining the relationship of poverty*, in AA.VV., *Redefining and combating poverty...*, cit., 59 ss.

³⁷ L. BONELLI, *op.ult. cit.*, 59 ss.

³⁸ L. DESPOUY, *Final report on human rights and extreme poverty / submitted by the Special Rapporteur*, cit., 37.

³⁹ A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, cit. 92.

⁴⁰ Sulla situazione dei senz'altro e degli indigent di recente: M. KOLOCEK, *The Human Right to Housing in the Face of Land Policy and Social Citizenship. A Global Discourse Analysis*, Palgrave Mc Millan, Londra, 2017.

⁴¹ AA.VV., *Promoting the policy debate on social exclusion from a comparative perspective*, COE Publishing, Strasburgo, 2001, spec. 14 ss.; M. RUOTOLO, *Sicurezza, Dignità e lotta alla povertà*, cit., spec. 210 ss.; D. BILCHITZ, *Poverty and fundamental rights: the justification and enforcement of socio-economic rights*, OUP, NY-Oxford, 2007; D. ROMAN, *Guaranteeing human rights in situations of poverty* in AA.VV., *Redefining and combating poverty...*, cit., 83 ss.

La marginalizzazione e la povertà sono fenomeni profondamente correlati con la violazione del principio di uguaglianza: «le persone che soffrono di povertà o esclusione sociale hanno maggiori probabilità di essere vittime di discriminazione e le persone che, in un modo o nell'altro, subiscono discriminazione hanno maggiori probabilità di essere socialmente escluse»⁴².

L'esclusione sociale enfatizza l'essenza e la qualità della relazione tra gli individui e la società, esprimendo la loro impossibilità di godere di un'esistenza degna, di godere della vita dignitosa cui danno valore.

Le disposizioni in materia di sicurezza sociale e le politiche sul reddito minimo potrebbero impedire alle persone di cadere nella povertà assoluta o relativa, ma non sono in grado di affrontare il problema dell'indebolimento dei legami sociali associati alla frammentazione identitaria, economica e culturale della società. È sfortunatamente, la discrepanza tendenziale tra i dati ufficiali sulla povertà e le condizioni reali degli Stati è ben nota.

È comune pensare alle persone che vivono in povertà solo in termini di mancanza di disponibilità di risorse economiche, trascurando gli innumerevoli altri tipi di privazione che condizionano negativamente il loro stato precario e ne impediscono il superamento.

Come anticipato, la povertà deve anche essere concepita come connessa all'effettivo accesso a diritti quali il diritto ad un cibo adeguato, il diritto alla salute, ad un alloggio, al lavoro, ad una famiglia, all'istruzione, alla partecipazione alla vita pubblica e all'accesso a risorse tecnologiche adeguate, che sono i primi a essere messi in discussione, quando non apertamente negati⁴³.

Alla luce di quanto precede, la povertà deve essere misurata secondo un caleidoscopio di indicatori che non tengono conto solo degli elementi di deprivazione materiale o delle caratteristiche dell'attività lavorativa eventualmente svolta (ovvero precarietà, irregolarità e sotto-remunerazione del lavoro)⁴⁴. Vanno contemplate tutte quelle condizioni di fragilità ed esclusione sociale che non trovano espressione nelle statistiche della povertà relativa.

Povertà ed esclusione sociale, concepite in questo modo, pongono «problemi di giustizia» e coinvolgono direttamente lo Stato e le istituzioni pubbliche (compresa l'UE) come attori che hanno «il compito, il dovere e il potere di garantire i diritti, di realizzare la giustizia»⁴⁵

In Europa oltre il 21,7% della popolazione dell'UE è a rischio di povertà ed esclusione sociale⁴⁶. Questa percentuale, sebbene sia diminuita sensibilmente dal 2008⁴⁷, è ancora enorme: oltre una persona su cinque nell'UE ha vissuto almeno una delle tre seguenti forme di povertà: povertà

⁴² D. ROMAN, *Guaranteeing human rights in situations of poverty*, cit., 90; J.M. FRESNO, *Addressing the interface between discrimination and poverty*, in [The EU we want: views from those fighting poverty and social exclusion of future development of the EU](#), European Anti-Poverty Network, 2005, 62.

⁴³ L'attuale emergenza epidemiologica da Covid-19 e il conseguente *lockdown* hanno mostrato in tutta la loro drammaticità il divario fra poveri e non poveri: i primi costretti a far fronte alla perdita o alla significativa riduzione del reddito e alla difficoltà di poter accedere ad un cibo o alloggio adeguati o di garantire ai propri figli una istruzione adeguata in ragione della impossibilità di disporre di strumenti tecnologici (tablet e computer) per l'*e-learning* e finanche di connessioni internet adeguate.

⁴⁴ Secondo l'Eurostat nel 2018 ben il 9,4% dei lavoratori era a rischio povertà o povero.

⁴⁵ G. BENVIGNÙ-PASINI- M. BEZZE- T. VECCHIATO, *Diritti, senza doveri e risorse male utilizzate*, in AA.VV., *Caritas Italiana – Fondazione «E. Zancan», Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna, 2011, 16. In relazione al concetto di giustizia e alle sue implicazioni si v. diffusamente: M. NUSSBAUM, *Creating capabilities. The human development approach*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge Ma., 2013; J. WALDRON, [Socioeconomic Rights and Theories of Justice](#), New York University Public Law and Legal Theory Working Papers. Paper 245. Per una prospettiva più generale anche R. DWORKIN, *Giustizia per i ricci*, Feltrinelli, Milano, 2011; J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, ed. 2017.

⁴⁶ Ultimi dati disponibili Eurostat aggiornati al 2018. Presumibilmente, tuttavia, tali dati sono destinati a peggiorare in ragione delle conseguenze economiche dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

⁴⁷ Dal 2008 si è registrato un significativo decremento delle persone povere o a rischio povertà, ma si è ancora lontani dagli obiettivi di cui alla [Strategia Europa 2020](#).

monetaria, grave deprivazione materiale o vive in una famiglia con un'intensità lavorativa molto bassa (vedi, *infra*, § 3). Questa è una questione di giustizia, questa è una questione di dignità⁴⁸.

2.3. Esistenza dignitosa e sistemi di welfare

I poveri, coloro i quali vivono ai margini della società e sono socialmente esclusi sono fra le "vittime" di violazioni di diritti umani basilari, *in primis* il diritto ad un'esistenza dignitosa. La povertà economica, specie se aggravata dalla povertà culturale e dall'assenza di educazione conduce all'*incapacitazione fondamentale*, all'incapacità di rivendicare i propri diritti essenziali⁴⁹.

Ai fini del presente lavoro pare importante sottolineare che la dignità umana, e in particolare il concetto di vita dignitosa, è essenziale per valutare i sistemi e le politiche di welfare adottate a livello europeo, nazionale e locale, per combattere la povertà e l'esclusione sociale. In altre parole, l'azione dei pubblici poteri può, e deve, essere valutata anche in relazione alla misura in cui la dignità dei più poveri, di coloro i quali sono socialmente esclusi, dei vulnerabili, sia efficacemente tutelata. Inoltre, il concetto stesso di dignità, gli elementi assunti a parametro nel qualificare "dignitosa" l'esistenza, possono essere utilizzati quale cornice classificatoria per i sistemi di *welfare*⁵⁰. Sistemi che, quantomeno tradizionalmente, erano valutati e considerati alla luce di alcuni limitati parametri. Come osservato, infatti, negli anni la dottrina ha cercato di superare gli schemi classificatori tradizionali valutando "la bontà" dei sistemi di welfare non solo alla luce di fattori specifici, quali la razza, il genere, l'appartenenza a minoranze etniche o il trovarsi in condizioni di vulnerabilità (es. minori)⁵¹. Sono, quindi, divenuti oggetto di valutazione anche le condizioni psicologiche e sociali dei soggetti coinvolti, il livello delle relazioni interpersonali, il maggior o minor tasso di esclusione sociale o di partecipazione alla vita sociale e pubblica: tutti elementi considerati in connessione con la dignità umana e la pienezza di un'esistenza realmente dignitosa. Ne consegue che «la dignità dei beneficiari del welfare sarà valutata dal punto di vista economico, sociale e psicologico, mentre le prestazioni di

⁴⁸ S.P. LEHER, *Dignity and human rights*, cit., 39. L'autore si rifà al pensiero di Mc Crudden e A. Barak definendo la dignità umana quale «realizzazione di giustizia».

⁴⁹ T. POGGE, *Povertà mondiale e diritti umani*, Laterza, Roma-Bari, 2010; J.P. BECA FREI, *Pobreza: un problema de derechos humanos...*, cit., 101 ss., spec. 112. Ad esempio, la Corte Interamericana dei Diritti Umani ha precisato come «el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él» (caso [Caso de los 'Niños de la Calle' \(Villagrán Morales y otros\) c. Guatemala](#), del 19 novembre 1999, § 144; ma anche [Comunidad Yakye Axa Vs. Paraguay](#) del 17 giugno del 2005). Per una panoramica della giurisprudenza europea sul punto si v. *infra* il § 3. Si v., altresì, AA.VV., *Living in Dignity in the 21st Century: Poverty and inequality in Societies of Human Rights: The Paradox of Democracies*, COE Publishing, Strasburgo, 2013.

⁵⁰ In questa sede non è possibile affrontare nel dettaglio i profili teoretici riguardanti il *welfare state* o lo stato sociale. Basti qui ricordare che per LEOPOLDO ELIA [*Si può rinunciare allo «stato sociale»*, in R. ARTONI–E. BETTINELLI, *Povertà e Stato*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 1987, 107 ss.] la nozione di "stato sociale" «non è univoca e risente delle differenti condizioni storiche», potendosi risalire sino a «Seyès, quando - nel periodo iniziale della Rivoluzione francese - affermava che scopo della *unione sociale* è il *bene comune* e che i benefici della vita associata non consistono solo nella protezione delle libertà individuali, ma anche nell'acquisizione di *altri* vantaggi, inclusi quelli materiali». Peraltro, nel contesto nazionale «la nozione stessa di stato sociale fu contestata» già da GIANNINI, nell'opera *Stato sociale, una nozione inutile* (in *Il Politico*, 1977, 205 ss., e in *Scritti Mortati*, 1977, I). Elia, nel delineare le possibili definizioni di "stato sociale" pone in comparazione il sistema inglese, italiano, tedesco, francese, evidenziando come pur in presenza di diversi assetti costituzionali «la concezione alla base dei documenti costituzionali considerati» sia «comune» (107, 108).

⁵¹ Si v. C. KWAN CHAN - G. BOWPITT, *Human dignity and welfare regimes*, cit., 11. Si v. anche C. RANCI - E. PAVOLINI, *Le politiche di welfare*, cit., spec. 113 ss. P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in M. Campedelli-P. Carrozza-L. Pepino (a cura di), *Diritto di Welfare*, Bologna, il Mulino, 2010, 207 ss.; C. Pierson- F.G. Castles (a cura di), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge, 2013; F.G. Castles-S. Leibfried-J. Lewis-H. Obinger-C.P. Pierson (a cura di) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, OUP, U.S., 2010.

un sistema di welfare saranno valutate in ragione dell'impatto che hanno sugli elementi chiave della dignità umana»⁵².

Come è noto, lo sviluppo del *welfare state* è stato guidato dall'obiettivo di eradicare o ridurre disuguaglianze e povertà⁵³, o almeno alcune delle loro caratteristiche umilianti. E povertà ed esclusione sociale sono umilianti: «corrodono la dignità umana» attraverso «esposizione, mancanza di riparo ... vulnerabilità e impotenza; abbandono al fallimento», in una parola, conducono all'«*humiliation*»⁵⁴.

Sono stati proposti diversi modelli di *welfare* e le principali critiche cui sono stati esposti dipendono dal fatto che le misure adottate dagli Stati sono spesso suscettibili di compromettere l'autonomia dei bisognosi: troppe volte non incoraggiati a superare la propria condizione di difficoltà e bisogno e trasformati in soggetti dipendenti passivamente dall'assistenza pubblica⁵⁵.

La sfida dei moderni *welfare state* è quella di affrontare la povertà e l'esclusione sociale nel quadro di un vero e proprio *social state of law*, nel quadro di quei valori fondamentali come uguaglianza, solidarietà e dignità che rappresentano i pilastri della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e delle Costituzioni dei suoi Stati membri. Gli individui, siano essi cittadini o migranti, potranno esercitare liberamente le loro libertà e diritti o partecipare attivamente e pienamente alla società solo in un contesto ordinamentale basato sulla reale uguaglianza nella distribuzione delle risorse, *in primis* economiche, e uguaglianza di opportunità⁵⁶.

2.4. Povertà ed esclusione sociale come ostacoli ad una cittadinanza attiva: spunti di riflessione.

Come anticipato in premesse, i concetti di povertà, eguaglianza e diritti umani sono interconnessi e la povertà va considerata una «violazione dei diritti umani»⁵⁷ nella misura in cui essa, soprattutto se estrema, influenza negativamente lo sviluppo umano e la «pienezza dei diritti umani»⁵⁸. In questo contesto è importante cogliere i due aspetti complementari della povertà: da un lato l'insufficienza delle risorse economiche, che ostacola il godimento di una esistenza dignitosa, e dall'altro la correlativa difficoltà di partecipare attivamente alla vita pubblica, contribuendo al bene comune della comunità di appartenenza⁵⁹.

Sebbene la povertà sembri essere collegata maggiormente ai diritti sociali, economici, e finanche culturali, anche il godimento dei diritti civili e politici dipende dalla possibilità di godimento dei primi.

Il forte legame fra inclusione sociale ed eliminazione della povertà va concepito in chiave finalistica, come espressione di un'efficace cittadinanza attiva e contributo al circuito democratico⁶⁰.

⁵² C. KWAN CHAN, G. BOWPITT, *op. ult. cit.*, 10 (traduzione nostra).

⁵³ P. SAUNDERS, *Inequality and poverty*, in F.G. Castles et al., (a cura di) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, cit., 527 ss.

⁵⁴ A. MARGALIT, *The Decent Society*, cit., 227. Si v., altresì, P. SAUNDERS, *Inequality and poverty*, cit., 527 ss.

⁵⁵ A. MARGALIT, *The Decent Society*, cit., 237.

⁵⁶ Come recentemente sostenuto, è necessario riconfigurare l'*human right theory* poiché è lampante come i diritti umani, i diritti degli "ultimi", siano stati di fatto «unambitious in theory and ineffectual in practice in the face of market fundamentalism's success». S. MOYN, *Not Enough: Human rights in an unequal world*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 2018, 216.

⁵⁷ E. FAUR, *La pobreza como problema de derechos humanos...*, cit., 165. Su punto in modo molto chiaro anche la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, 2001.

⁵⁸ A. DULITZKY, *Pobreza y derechos humanos en el sistema interamericano...*, cit., 107.

⁵⁹ G. BENVIGNÙ PASINI-M. BEZZE-T. VECCHIATO, *Diritti, senza doveri e risorse male utilizzate*, cit., 15.

⁶⁰ T.H. MARSHALL, *Citizenship and social class*, in T.H. Marshall-T. Bottomore, *Citizenship and social class*, Pluto Press, Londra, 1992, 3 ss.; S. HUSTER, *The Universality of Human Dignity and the Relativity of Social Rights*, in D. Grimm-A. Kemmerer-C. Mollers (a cura di), *Human dignity in context. Exploration of a contested concept*, cit., 415 ss., 419; J.D. STEPHENS, *The social rights of citizenship*, in F.G. Castles et al. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, cit., 511 ss.; F. IPPOLITO, *Cittadinanza e cittadinanze. Tra inclusione ed esclusione*, in M. Campedelli-P. Carrozza-L. Pepino (a cura di), *Diritto di Welfare*, cit., 71 ss.

Uno Stato democratico si realizza anche attorno all'idea di inclusione e attuazione di un'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita politica, sociale, economica e culturale⁶¹.

Le molteplici definizioni di povertà hanno tutte in comune l'evidenza di una mancanza, di un *deficit* per accedere a standard di vita dignitosi: esprimono tutte la negazione della dignità umana, la quale include anche il poter «essere riconosciuti come cittadini». Ne consegue che uno stato di indigenza o povertà possono essere considerati una vera e propria «negazione della cittadinanza»⁶².

La povertà va, quindi, necessariamente intesa in senso ampio⁶³ e il suo superamento è il «prerequisito per l'effettivo esercizio dei diritti di una cittadinanza democratica»⁶⁴. Infatti, si può raggiungere «un'eguale condizione di libertà solo a patto di accedere (e godere di) un insieme di diritti e facoltà giuridiche che sono fondamentali per condurre vite degne ed autonome ...» e «nelle società democratiche, la titolarità e il godimento di questi diritti e facoltà costituiscono aspetti cruciali del significato della cittadinanza». Diventa, quindi, essenziale riuscire ad individuare quale sia «l'equilibrato margine di divergenza democratica accettabile nell'interpretazione e nell'implementazione dei diritti socio economici»⁶⁵, quale sia il punto di bilanciamento accettabile.

Come osservato, essere cittadini significa «essere liberi di fare le proprie scelte: non tanto essere «liberi di fare ciò che piace ma, soprattutto, essere liberi di esercitare i propri diritti e responsabilità»⁶⁶, avere il controllo la propria esistenza e del proprio futuro. Le situazioni di povertà, la mancanza di un reddito dignitoso, rendono necessaria una dolorosa scelta fra bisogni fondamentali, che mostrano una urgente e drammatica priorità (cibo sano, alloggio, spese scolastiche, spese sanitarie, ecc., e diritti fondamentali di partecipazione, percepiti come meno «prioritari».

Per i poveri e i socialmente esclusi le possibilità di scelta sono considerevolmente ridotte rispetto a chi non patisce tali condizioni: residua spazio solo per scelte forzate. La povertà non è quindi solo «un fattore costitutivo della violazione dei diritti sociali», ma compromette la «cittadinanza sociale»⁶⁷.

La crisi economica che ha colpito, e continua a colpire, l'Europa (peggiorata dalla drammatica crisi sanitaria di questi mesi), unitamente ai flussi migratori incrementatesi negli ultimi anni, che hanno determinato l'ingresso di molte persone lasciate poi ai margini della società, nonché «la diffusione delle norme cosmopolite e le trasformazioni della sovranità»⁶⁸, ci costringono a indagare su nuovi paradigmi teorici di cittadinanza e godimento dei diritti sociali nel «*confuse horizon*» europeo⁶⁹.

3. Esistenza dignitosa e contrasto alla povertà: la dimensione sovranazionale

3.1. Quadro introduttivo

La narrativa del XX secolo sui diritti umani ha mostrato il superamento della tradizionale bipartizione tra libertà negative e libertà positive, evidenziando i bisogni sociali e psicologici delle persone e l'indivisibilità e l'interdipendenza dei diritti umani. In questo contesto, appare cruciale il ruolo della dignità umana, da concepire come fattore unificante in un quadro in cui «i diritti civili e

⁶¹ A. PÉREZ MIRAS, *Exclusión social y declaraciones de derechos estatutarios en España*, cit., 1 ss.

⁶² R. PETRELLA, [Estrategias para acabar con la pobreza](#), 2010.

⁶³ E come inclusiva della «mancanza di beni materiali, umani e sociali che determina la mancanza di autonomia della persona e la sua incapacità di esercitare la sua condizione di cittadino». R. SUSÍN BETRÁN, *La regulación de la pobreza...*, cit., 244 ss.; A. PÉREZ MIRAS, *Exclusión social y declaraciones de derechos estatutarios en España*, cit., 1 ss.

⁶⁴ S. BENHABIB, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, cit., 88.

⁶⁵ S. BENHABIB, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, cit., 89.

⁶⁶ D. ROMAN, *Guaranteeing human rights in situations of poverty*, cit., 98.

⁶⁷ M. DALY, *Access to social rights in Europe*, cit., 17.

⁶⁸ S. BENHABIB, *Dignity in adversity. Human rights in troubled times*, Polity books, U.S.–U.K, 2011, 96.

⁶⁹ S. BENHABIB, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, cit., 122; W. KYMLICKA – W. NORMAN, *Citizenship in diverse societies*, OUP, Oxford, 2000; F. IPPOLITO, *Cittadinanza e cittadinanze*, cit., 71 ss.

politici proteggono l'autonomia dell'individuo dall'azione arbitraria delle autorità» mentre «i diritti economici, sociali e culturali proteggono siffatta autonomia dall'insicurezza sociale»⁷⁰.

Come è noto, il diritto internazionale mostra sensibilità, sia per il valore/principio di dignità umana assiologicamente inteso⁷¹, sia per alcune sue declinazioni concrete quali il diritto da un'esistenza dignitosa o il diritto a godere di un'abitazione dignitosa⁷². Oltre alla Dichiarazione Universale, numerose convenzioni o trattati internazionali di rilevanza regionale ripropongono la stessa protezione, sebbene non sempre in base a coordinate esplicite⁷³.

La definizione di precarietà (assenza di *basic security*) promossa dalle Nazioni Unite è particolarmente significativa: «[la] mancanza di *basic security* connota l'assenza di uno o più fattori che consentono agli individui e alle famiglie di assumersi le responsabilità di base e di godere dei diritti fondamentali. La situazione può diventare diffusa e provocare conseguenze più gravi e permanenti. La mancanza di sicurezza di base porta alla povertà cronica quando colpisce contemporaneamente diversi aspetti della vita delle persone, quando è prolungata e quando compromette gravemente le possibilità delle persone di riconquistare i propri diritti e di riassumere le proprie responsabilità nel prossimo futuro»⁷⁴.

La sottolineata connessione tra povertà e violazione dei diritti umani comporta che, sia il campo d'azione delle autorità istituzionali, sia la responsabilità dell'intera società, vadano individuate non più, o comunque non solamente, nell'ambito di una sfera etica ed economica, quanto, piuttosto, nella dimensione giuridica, implicando l'adozione di misure normative concrete per contrastare la povertà.

Ciò è ben noto a livello internazionale, ove si sottolinea che «le politiche anti-povertà hanno maggiori probabilità di essere efficaci, sostenibili, inclusive, eque e significative per coloro che vivono in condizioni di povertà, se basate sui diritti umani internazionali. Affinché ciò avvenga, i diritti umani devono essere presi in considerazione in tutti i possibili canali decisionali»⁷⁵. Pertanto, appare chiaro che la lotta alla povertà non è solo una questione sociale, economica e politica, ma è prima di tutto una questione giuridica. Una questione relativa ai diritti umani in ragione della loro indivisibilità e interdipendenza.

3.2. Dimensione sociale dell'Unione Europea nella lotta alla povertà

3.2.1. Se consideriamo nello specifico il panorama europeo e, in particolare, l'Unione europea, significative, ancorché relativamente recenti, sono le previsioni normative sia a tutela della dignità umana, sia a tutela del principio solidaristico. Vanno ascritte a tale quadro le previsioni di diritto

⁷⁰ D. ROMAN, *Guaranteeing human rights in situations of poverty*, cit., 84; P. MEYER-BISH, *Méthodologie pour une présentation systémique des droits humains*, in E. Birbosia-L. Hennebel (a cura di), *Classer les droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2004, 47 ss., 48.

⁷¹ Emblematica, a tal proposito, è la formulazione della Dichiarazione Universale dei diritti umani: «[t]utti gli esseri umani nascono liberi ed uguali in dignità e diritti», Art. 1.

⁷² Es., art. 25 della Dichiarazione Universale

⁷³ Con riferimento allo *ius existantiae* in rapporto alle situazioni di povertà, molti strumenti internazionali proibiscono ogni forma di discriminazione basata sulle "condizioni economiche/status" o sulle "condizioni sociali". Si possono citare l'Art. 26 del Patto internazionale sui diritti Civili e Politici, l'Art. 2, co.2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, l'art. 1 della Convenzione Americana sui diritti umani; l'art. 1, co. 1, della Convenzione ILO concernente Convenzione sulla discriminazione (impiego e professione); la Convenzione Unesco contro la Discriminazione nell'istruzione; l'art. 14 della CEDU, l'art. 1 del Protocollo 12 alla CEDU, l'art 30 della Carta sociale europea. Quest'ultima disposizione, in particolare, statuisce il diritto ad essere protetti da povertà e esclusione sociale.

⁷⁴ Così riportata in L. DESPOUY, *Final report on human rights and extreme poverty / submitted by the Special Rapporteur*, cit., 63. Ma si veda anche *UN Human rights council - Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty*, 2010, A/65/259.

⁷⁵ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, [Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights](#): statement adopted on 4 May 2001, E/C.12/2001/10, § 13.

europeo primario⁷⁶ e derivato, nonché quelle politiche e prassi riconducibili all'area del *soft law*, tese a eradicare la povertà e l'esclusione sociale garantendo un'esistenza dignitosa. Come anticipato, infatti, evidenti sono le connessioni fra dignità umana (declinata quale esistenza dignitosa) e affrancamento dalla c.d. servitù del bisogno, la libertà dalla povertà.

La lotta alla povertà e all'esclusione sociale si iscrive nel quadro di promozione della giustizia sociale e dei diritti fondamentali che caratterizzano l'azione dell'Unione Europea, fondata, appunto, sui «valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà»⁷⁷. Tuttavia, come da più parti riscontrato, «il tema del rapporto fra diritti fondamentali e politiche sociali nelle azioni di lotta alla povertà investe... un versante particolarmente sensibile» essendo ancora in parte «controverso quale sia lo spazio della dimensione sociale dell'Unione europea»⁷⁸, quantomeno sotto il profilo della sua rilevanza ed impatto concreto.

L'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea qualifica la dignità umana come inviolabile e sancisce il dovere di rispettarla e tutelarla⁷⁹.

Ai sensi dell'art. 34, parr. 2 e 3, della Carta, inoltre, «[o]gni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali» e questo «[a]l fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà». L'Unione, pertanto, «riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali»⁸⁰. Tale ultima disposizione sottolinea l'esistenza del diritto a una rete di protezione di base⁸¹, da attivarsi se il sistema di sicurezza sociale previsto dai commi precedenti fallisce.

⁷⁶ Invero, sono limitate le competenze dell'Unione in materia di politiche sociali e di politiche occupazionali. Si vedano le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, o l'art. 3 TUE, ma anche gli artt. 4, § 2, lett. b); 5, § 2; 9; 10; 19; 45-48; 145-150 e 151-161 del TfUE.

⁷⁷ Come è specificato nel preambolo della Carta dei Diritti fondamentali dell'UE. Va precisato, tuttavia, come la dottrina rilevi la sostanziale scarsa attenzione dell'Unione per la dimensione dei diritti e prestazioni di natura sociale. Si vedano, ad es. G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in M. D'Amico – F. Biondi (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Franco Angeli, Milano, 2017, 58 ss., e bibliografia ivi indicata; R. NIELSEN – R. SZYSZCZAK, *The Social Dimension of the European Community*, Handelshøjskolen Forlag, Copenhagen, 1993; A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in Federalismi.it, 4/2018, 1 ss.

⁷⁸ S. MATTONE, *Diritti fondamentali e politiche sociali nell'anno europeo di lotta alla povertà*, in S. Civitarese Matteucci-F. Guarriello-P. PUOTI (a cura di), *Diritti Fondamentali e politiche dell'Unione europea dopo Lisbona*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2013, 208 ss., 208. Si v. anche P. REICHLIN, *La sfida al modello sociale europeo*, in S. Civitarese Matteucci-F. Guarriello-P. Puoti (a cura di), *op. ult. cit.*, 215 ss.

⁷⁹ Per un commento: G. ALPA, *La costruzione giuridica della dignità umana*, 6 ss. e G. DE SIMONE, *Dignità e diritti sociali*, 28 ss., entrambi in R. Mastroianni-P. Pollicino-S. Allegrezza-F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2017.

La Corte di Giustizia, con riferimento alla garanzia di standard minimi di esistenza ha rilevato come «l'economia generale e la finalità della direttiva 2003/9 nonché il rispetto dei diritti fondamentali – e segnatamente delle prescrizioni dell'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a norma del quale la dignità umana deve essere rispettata e tutelata – ostano a che un richiedente asilo venga privato – anche solo per un periodo temporaneo dopo la presentazione di una domanda di asilo, della protezione conferita dalle norme minime dettate dalla citata direttiva», in *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers v. Saciri et al.*, C-79/13 del 27 febbraio 2014, §35. Ma si v. anche sentenza del 27 settembre 2012, *Cimade e GISTI*, C-179/11.

⁸⁰ Art. 34 cit. Per un commento: G. ORLANDINI - W. CHIAROMONTE, *Art. 34*, in R. Mastroianni et al. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., 643 ss.

⁸¹ Sul punto si v. la Decisione della Corte di Giustizia *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e al.*, C-571/10 del 24 aprile 2012: «allorché stabiliscono le misure di previdenza sociale, di assistenza sociale e di protezione sociale definite dalla loro legislazione nazionale e soggiacenti al principio della parità di trattamento sancito all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, gli Stati membri devono rispettare i diritti ed osservare i principi previsti dalla Carta, segnatamente quelli enunciati all'articolo 34 di quest'ultima. Ai sensi del paragrafo 3 di tale articolo 34, al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione – e dunque gli Stati membri quando attuano il diritto di quest'ultima – riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le

In ogni caso, resta in parte controversa la portata degli effetti giuridici che derivano direttamente dall'articolo 34 della Carta. La dottrina rileva la necessità dell'implementazione statale riscontrando come, in sua assenza, sarebbero difficili da configurare veri e propri obblighi normativi diretti per gli Stati, salva la possibilità utilizzare la Carta quale parametro alla cui stregua interpretare il diritto interno⁸².

3.2.2. Muovendo la lente di indagine verso il TfUE, in primo luogo si riscontra una sorta di parallelismo fra politiche sociali ed occupazionali e le politiche economiche: in entrambi i casi, la competenza a definire tali politiche è dell'Unione, mentre gli Stati sono chiamati a coordinare le corrispondenti politiche interne secondo le modalità previste dal TfUE (art. 2, par. 3 TfUE).

L'Unione europea ha competenza concorrente in materia di politica sociale (ancorché limitatamente agli aspetti definiti nel TfUE) e di coesione economica, sociale e territoriale (art. 4, par. 2, TfUE), inoltre, l'art 5 TfUE impone che siano adottate «misure per assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri» e stabilisce che possano essere intraprese «iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali...» di questi.

A ciò si aggiunga che il corretto funzionamento del mercato interno presuppone l'armonizzazione dei sistemi sociali (art. 151, par. 3, TfUE), il raggiungimento di un livello occupazionale elevato e la lotta contro l'emarginazione. Obiettivi che si possono conseguire solamente se si opera in adeguata sinergia e coordinamento con gli Stati, in considerazione del loro significativo impatto sui bilanci e sull'organizzazione nazionale (art. 153, par. 1, TfUE).

Pare opportuno ricordare, infine, che nel TfUE la sicurezza sociale e la protezione sociale sono ambiti materiali che conformemente al principio di sussidiarietà, possono essere armonizzati anche con lo strumento normativo della direttiva, previa deliberazione unanime del Consiglio (articolo 21, par. 3, TfUE). Di conseguenza, in ragione della complessità della procedura prevista, alcune misure per combattere la povertà e l'esclusione sociale (come ad esempio un reddito minimo o un reddito di emergenza) trovano, o potrebbero trovare, una diversa base giuridica nella competenza di cui all'art. art. 153, par. 1., lett. h), TfUE, “integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro”. Integrazione che si potrebbe abbinare alle lett. c) o j) del medesimo articolo: rispettivamente rivolte alla “sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori” e alla “lotta contro l'esclusione sociale”, la cui implementazione segue la normale procedura di regolamentazione.

Per introdurre norme di contrasto alla povertà incisive quali, ad esempio, il reddito minimo garantito, l'Unione non è ricorsa agli strumenti indicati dalle normative succitate⁸³. Ciononostante, sin dagli anni Ottanta del secolo scorso, la narrativa politica europea sulle misure a contrasto della povertà dimostrava una certa sensibilità per il tema della povertà e dell'esclusione sociale⁸⁴, sebbene

modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali) (§ 80). Pertanto, «l'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 deve essere interpretato nel senso che consente agli Stati membri di limitare la parità di trattamento della quale beneficiano i titolari dello status conferito dalla direttiva medesima, ad eccezione delle prestazioni di assistenza sociale o di protezione sociale concesse dalle autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale o locale, che contribuiscono a permettere all'individuo di soddisfare le sue necessità elementari, come il vitto, l'alloggio e la salute» (§ 91).

⁸² J. ZILLER, *Art. 51*, in R. Mastroianni et al. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., 1042 ss. Pare opportuno rilevare come la portata della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* sia significativamente più innovativa rispetto ai contenuti della *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, e della *Carta sociale europea*. Nella prima, all'art. 10, si declinava il diritto alla protezione sociale in prospettiva lavoristica, nella seconda, quantunque il «diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale» (art. 30) non fosse circoscritto all'ambito lavoristico, tuttavia, non si fornivano parametri utili a definire nel *quantum* gli eventuali protettivi, né vi era una connessione diretta con la necessità di garantire un'esistenza dignitosa.

⁸³ Di recente A. SOMMA, *Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime delle condizionalità*, in *DPCE* 2/2019, 433 ss., spec. 442.

⁸⁴ Possono essere ricordate la *Risoluzione concernente la lotta contro la povertà nella comunità europea* del 16 settembre 1988, A2-171/88; il *Parere del Comitato economico e sociale in merito alla povertà* del 12 luglio 1989, 89/C221/02; la *Raccomandazione del Consiglio del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale*, 92/441/CEE. Ma si v. anche la *Raccomandazione del*

esso abbia acquisito una maggior rilevanza solo in tempi più recenti, sull'onda della crisi economica della seconda metà degli anni Duemila⁸⁵.

3.2.3. Nonostante le difficoltà di ordine politico, normativo e istituzionale, nel contesto della Strategia Europa 2020⁸⁶ le istituzioni europee, ed in particolare la Commissione, hanno posto il contrasto alla povertà al centro dell'agenzia economica, sociale e per l'occupazione⁸⁷.

Questa strategia ha sostituito la precedente *Lisbon strategy* con un obiettivo quantitativo meno ambizioso ma, quantomeno in teoria, più realistico. L'obiettivo è quello di ridurre di circa 20 milioni il numero delle persone definibili povere, operando al fine di contrastare l'esclusione sociale e promuovendo l'adozione di strategie sinergiche e complementari per tutti gli Stati membri⁸⁸.

L'Unione contrasta la povertà e l'esclusione sociale nell'ambito della realizzazione della politica sociale attraverso il ricorso a diversi strumenti: a) implementando la cooperazione non legislativa – metodo di coordinamento aperto⁸⁹; b) intervenendo con misure a contrasto della discriminazione⁹⁰;

Consiglio, relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale, 92/442/CEE, del 27 luglio 1992.

⁸⁵ *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI)) (2012/C 70 E/02) - Il ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e nella promozione di una società inclusiva in Europa - P7_TA(2010)0375; Parere del Comitato economico e sociale europeo «Per una direttiva quadro europea in materia di reddito minimo» (2019/C 190/01) pubblicato in GUUE il 5 giugno 2019.*

⁸⁶ Nel giugno del 2010 è stata approvata la Strategia Europa 2020 che ha lo scopo di far sì che, dopo la grave crisi economico-finanziaria degli anni duemila, la ripresa economica dell'UE si realizzi e si accompagni a riforme strutturali in grado di ridefinire le fondamenta europee per la crescita e la creazione di occupazione entro il 2020. Essa mette l'accento su una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva come mezzo per superare le carenze strutturali dell'economia europea, migliorarne la competitività e la produttività e favorire l'affermarsi di un'economia di mercato sociale sostenibile (v. *Comunicazione della Commissione Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 def. del 3 marzo 2010). La Strategia si sviluppa attraverso il perseguimento del raggiungimento di una serie di obiettivi in materia di occupazione, ricerca e sviluppo, cambiamenti climatici ed energia, istruzione e lotta alla povertà e all'esclusione sociale. I progressi di tali iniziative sono monitorati nell'ambito del ciclo annuale della *governance* economica dell'UE: il semestre europeo. Sul punto si v. anche AA.VV., *Poverty Prospects in Europe: Assessing Progress towards the Europe 2020 Poverty and Social Exclusion Targets in New European Union Member States* – 2013, e il *Factsheet* del Parlamento Europeo: *Politica sociale e dell'occupazione: principi generali*, ottobre 2018.

⁸⁷ 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*, COM(2010) 758 def., del 16 dicembre 2010; nonché *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Lottare contro la povertà»* (parere esplorativo) (2016/C 133/03). Si v., altresì, S. SABATO et al., *Europe 2020 and the fight against poverty: from target to governance*, in M. JESSOULA-I. Madama (a cura di), *Fighting poverty and social inclusion in the EU*, Routledge, London & NY, 2018., 14 ss.; M. FERRARA – M. JESSOULA, *Poverty and social inclusion as emerging policy arenas in the EU*, in R. Halvorsen-B. Hvinden (a cura di) *Combating poverty in Europe*, Elgar, Northampton. Ma. U.S., 2016, 62 ss.; R. PEÑA-CASAS, *Europe 2020 and Fight against poverty and social exclusion: fooled into Marriage?*, in D. Natali-B. Vanhercke (a cura di), *Social development in European Union 2011*, OSE, ETUI, Bruxelles, 2012, 159 ss.

⁸⁸ 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*, COM(2010) 758 def., del 16 dicembre 2010, 4-5. Secondo tale documento «[n]el 2008, oltre 80 milioni di persone nell'UE, vale a dire più dell'intera popolazione dello Stato membro più grande o il 16,5% della popolazione dell'Unione, vivevano al di sotto della soglia di povertà. Più della metà di queste sono donne e 20 milioni sono bambini. Naturalmente la situazione è peggiorata in seguito alla crisi economica. I soggetti più vulnerabili delle nostre società hanno risentito in maggior misura delle conseguenze della crisi».

⁸⁹ *Open Method of Coordination (OMC)*. Si veda, in particolare, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 2 luglio 2008, intitolata *Un rinnovato impegno a favore dell'Europa sociale: rafforzamento del metodo di coordinamento aperto per la protezione sociale e l'integrazione sociale* [COM(2008) 418def. - Non pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*]. Si v. altresì: F. LAROCQUE-A. NOËL, *The politics of poverty in the European Union: How States Respond in the open method of coordination on social inclusion*, in *Policy & politics*, 42 (3) 2014, 333 ss.

⁹⁰ Si v. l'art. 19 del TfUE che ha conferito al Consiglio la facoltà di «prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età

c) apprestando specifiche tutele giuridiche alle potenziali vittime; d) ponendo in essere misure di incentivazione destinate a specifici gruppi o categorie (art. 19 TfUE)⁹¹; e) adoperandosi, in generale, al fine di agevolare il rilancio della crescita economica e, in parallelo, implementando il livello occupazionale, sia sotto il profilo qualitativo, sia sotto il profilo quantitativo.

A ciò si aggiunge che, soprattutto per quel che riguarda le misure da porre in essere all'interno degli Stati membri, un ruolo assai significativo è svolto dall'*European Social Fund* (FSE)⁹², tale fondo consente di attingere a finanziamenti dell'Unione europea al fine di cofinanziare azioni volte a combattere la discriminazione e a fornire aiuti concreti alle categorie che hanno maggior difficoltà ad accedere al mercato del lavoro.

Sin dal 2014, poi, quale reazione al riscontrato incremento dei livelli di povertà, è stato istituito uno specifico *Fondo di aiuti europei agli indigenti* (FEAD), avente il compito di sostenere le iniziative degli Stati membri volte a offrire assistenza materiale agli indigenti (fornendo cibo e assistenza materiale di base), unitamente a misure di inclusione sociale⁹³.

Alcuni anni dopo, nel 2017, allo scopo di implementare i livelli di equità e propensione alla sfera sociale dell'Unione, è stata presentata la *Proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali*⁹⁴ che si incentra sulla promozione di tre canali di intervento volti a favorire: a) parità di opportunità e accesso al mercato del lavoro, b) condizioni di lavoro eque e c) protezione e inclusione sociali⁹⁵.

In relazione a tale ultimo profilo, si prevedono una serie di diritti di cui i soggetti "deboli" o in stato di povertà devono godere:

- 1) assistenza all'infanzia e sostegno ai minori al fine di promuovere le pari opportunità;
- 2) adeguata protezione sociale per tutti i lavoratori, a prescindere dalla tipologia di contratto;
- 3) adeguate misure di sostegno nel caso di disoccupazione. Sostegno che implica l'attivazione «da parte dei servizi pubblici per l'impiego» di strumenti che consentano di «(ri)entrare nel mercato del lavoro» mediante l'erogazione di «adeguate prestazioni di disoccupazione di durata ragionevole»⁹⁶;

o l'orientamento sessuale» e di adottare anche «misure di incentivazione», (§ 2). Sono state, quindi, adottate una serie di direttive che hanno consentito di rafforzare notevolmente la tutela giuridica contro le discriminazioni in essere negli stati dell'Unione: possono essere richiamate la direttiva sull'uguaglianza razziale (2000/43/CE); la direttiva sulla parità in materia di occupazione (2000/78/CE); la direttiva sulla parità di trattamento (2006/54/CE); la direttiva relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio (2019/1158 UE).

⁹¹ Ad esempio: i disabili (v. la strategia europea sulla disabilità 2010-2020 (COM(2010)0636) partendo dal piano d'azione a favore delle persone disabili 2004-2010) o le donne, specialmente nell'ambito della promozione della parità di genere (v. l'impegno strategico per la parità di genere 2016-2019, che integra e completa precedenti azioni della Commissione europea sul punto); o ancora, i giovani in cerca di occupazione (v. misure proposte dalla Commissione nel 2012 per favorire l'occupazione giovanile o alla Raccomandazione del Consiglio del 2016 sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro, o, ancora, la creazione del Corpo europeo di solidarietà al fine di creare nuove opportunità per i giovani).

⁹² Ai sensi del Regolamento (UE) n. 1304/2013, l'FSE ha l'obiettivo di incrementare i livelli occupazionali, rafforzare l'inclusione sociale, contrastare la povertà, promuovere istruzione e livelli educativi, promuovere l'implementazione delle competenze e la formazione permanente ed elaborare politiche di inclusione attiva, globali e sostenibili.

⁹³ Fondo istituito con il Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento e del Consiglio.

Per approfondimenti sul funzionamento del FEAD, v. il [dossier della Commissione](#) aggiornato, però, solo ad aprile 2019. Per le recentissime modifiche al FEAD si v. *infra*, § 3.2.4 e note 103, 104.

⁹⁴ [Del Parlamento, del Consiglio e della Commissione \(2017/C 428/09\)](#).

⁹⁵ A seguito della proclamazione del *Pilastro europeo dei diritti sociali*, la Commissione ha proposto una direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea. Tale direttiva è stata pubblicata nella GUUE nel 2019: Direttiva (UE) 2019/1152. Inoltre, nel novembre 2019, il Consiglio ha approvato la *Raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi*. Tale documento aspira a colmare (almeno parzialmente) i divari nella copertura formale, garantendo che i lavoratori subordinati e autonomi in condizioni simili possano aderire a sistemi di sicurezza sociale corrispondenti.

⁹⁶ Tali prestazioni non devono costituire un disincentivo a un rapido ritorno all'occupazione. V. art. 13 della *Proclamazione cit.*

4) previsione di un reddito minimo in favore di «chiunque non disponga di risorse sufficienti» al fine di garantire «una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi». Per coloro i quali possono lavorare, però, «il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro»⁹⁷;

5) previsione del diritto ad avere «risorse che garantiscano una vita dignitosa» o comunque di godere di una pensione che sia commisurata ai contributi versati garantendo comunque un reddito adeguato⁹⁸.

In relazione a tali profili le istituzioni europee si sono sostanzialmente limitate a «invitare tutti gli Stati membri a introdurre adeguati regimi di reddito minimo, accompagnati da misure di sostegno al lavoro per coloro che possono lavorare e programmi di istruzione e formazione adattati alla situazione personale e familiare del beneficiario, al fine di sostenere le famiglie con un reddito inadeguato e consentire loro di avere un tenore di vita dignitoso» e, in parallelo, hanno fatto appello agli Stati membri affinché garantiscano «la piena partecipazione di tutte le parti interessate, in particolare le parti sociali e le organizzazioni della società civile, alla definizione, all'attuazione e al monitoraggio delle politiche e dei programmi di reddito minimo»⁹⁹.

Sono, inoltre, previsti: il diritto ad accedere tempestivamente ad un'assistenza sanitaria di qualità e a costi accessibili; il diritto a misure di sostegno al reddito che garantiscano una vita dignitosa per i soggetti affetti da disabilità; il diritto a servizi di assistenza a lungo termine di buon livello qualitativo e a costi accessibili; nonché diritti specifici per coloro i quali siano privi di alloggio o in stato di vulnerabilità. In particolare: «a) le persone in stato di bisogno hanno accesso ad alloggi sociali o all'assistenza abitativa di qualità; b) le persone vulnerabili hanno diritto a un'assistenza e a una protezione adeguate contro le espropriazioni forzate; c) ai senzatetto sono forniti alloggi e servizi adeguati al fine di promuoverne l'inclusione sociale»¹⁰⁰.

Infine, non solo è sancito il diritto ad accedere a servizi essenziali di qualità (quali l'accesso all'acqua, ai servizi igienico-sanitari, all'energia, ai trasporti, ai servizi finanziari e alle comunicazioni digitali), ma devono essere previste specifiche misure di sostegno per coloro i quali versano in stato di bisogno (art. 20).

Nonostante sia certamente lodevole lo sforzo delle istituzioni europee, appare ancora molto ampio il divario fra la dimensione formale e quella sostanziale. Il documento da ultimo citato, infatti, non esplica valore normativo vincolante e, inoltre, aspira a dare tutela a situazioni giuridiche o interessi che necessitano non solo dell'intervento degli Stati membri dell'UE, ma anche, dei loro enti territoriali. Enti che, soprattutto ove siano titolari di competenze legislative autonome, sia che siano enti territoriali appartenenti a stati federali (come Germania, Austria o Belgio), sia che esprimano diversi contesti di valorizzazione delle autonomie (come Spagna o Italia), esercitano molte competenze inerenti alle politiche sociali, all'assistenza e all'inclusione sociale, dando variamente espressione anche al principio di sussidiarietà, declinato in senso tanto verticale, quanto orizzontale.

3.2.4. Più di recente, a fine maggio 2018, la Commissione ha presentato una proposta di Regolamento volta ad integrare il FEAD ed altri programmi (FSE+ 2021-2027)¹⁰¹ anche se l'attuale crisi economica, emersa a seguito dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione della pandemia

⁹⁷ Art. 14 della *Proclamazione* cit.

⁹⁸ Art. 15 della *Proclamazione* cit.

⁹⁹ § 61 della *Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà* (2016/2270(INI)).

¹⁰⁰ Art. 19 della *Proclamazione* cit.

¹⁰¹ [Proposta di regolamento](#) del Parlamento e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti. Preme ricordare come per il periodo 2014-2020 il contributo dell'Unione al Fondo è stato di oltre 3,8 miliardi di Euro. Anche gli Stati membri dell'Unione cofinanziano il fondo garantendo la copertura di almeno il 15% dei costi dei propri programmi.

di Sars-CoV2, sta obbligando le istituzioni europee e gli Stati a riconsiderare i propri interventi anche in ragione dell'alto numero di nuovi disoccupati e di persone in stato di bisogno. Peraltro, sin dal proprio insediamento, la nuova Presidentessa della Commissione Europea aveva espresso l'intenzione della Commissione di implementare e sviluppare il pilastro europeo dei diritti sociali e aveva presentato una proposta di decisione del Consiglio relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione¹⁰².

L'impatto dell'emergenza epidemiologica da Codiv19 sulle economie degli Stati europei e sui livelli occupazionali ha spinto la Commissione a proporre una ulteriore proposta di modifica del FEAD¹⁰³ e il 24 aprile 2020 è stato pubblicato in GUUE il Regolamento (UE) 2020/559 che modifica il precedente Regolamento (UE) n. 223/2014¹⁰⁴. L'intenzione è quella di rendere operative una serie di misure di carattere eccezionale e particolarmente flessibili al fine di proteggere le categorie più vulnerabili e soddisfare i loro bisogni immediati (es. sotto forma di aiuti alimentari, fornitura di dispositivi di protezione o sostegno a categorie in difficoltà)¹⁰⁵.

3.2.5. Preme precisare che, nonostante le politiche europee attivate in materia e l'azione di coordinamento svolta dalle istituzioni europee negli anni (soprattutto successivamente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona) mostrino come sia in atto una tendenziale armonizzazione, una promozione di politiche integrate anti-povertà, articolate a partire dalla nozione di "inclusione attiva"¹⁰⁶, in concreto, come poc'anzi anticipato, gli Stati membri dell'Unione non sembrano in egual misura sensibili alle politiche europee di contrasto alla povertà.

Largo margine è lasciato agli Stati e, laddove questi siano dotati di enti territoriali dotati di potestà legislative autonome competenti in materia, anche all'intervento di questi ultimi e finanche degli enti locali¹⁰⁷. Paradigmatico è il caso tedesco. La Germania mostra un singolare paradosso: nonostante la sua forte influenza in Europa, specialmente nella politica economica europea e nei processi decisionali, essa pare poco sensibile alle politiche sociali europee, non in grado di dare impulso a politiche interne corrispondenti¹⁰⁸, preferendo perseguire azioni proprie che vedono intersecarsi variamente competenze federali, competenze dei Länder e competenze locali (specialmente dopo le riforme costituzionali del 2006 e del 2009¹⁰⁹).

Articolati sono, quindi, i contesti politici o le sensibilità nazionali, di tal ché sono molteplici gli approcci alle "politiche anti povertà", in larga misura dipendenti anche dal livello di autonomia finanziaria di cui godono gli enti competenti e dalla disponibilità delle risorse. Con riferimento a tale

¹⁰²Proposta di Decisione del Consiglio relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione del 26 febbraio 2020. (COM(2020) 70)

¹⁰³ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'introduzione di misure specifiche volte ad affrontare la crisi dovuta alla Covid-19, Bruxelles, 2.4.2020 COM(2020) 141 final 2020/0058 (COD).

¹⁰⁴ [Regolamento \(UE\) 2020/559](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'introduzione di misure specifiche volte ad affrontare l'epidemia di COVID-19.

¹⁰⁵ V. una [panoramica](#).

¹⁰⁶ D. CLEGG, *Combating Poverty through "Active Inclusion"? The European and National Context*, in H. Johansson-A. Panican (a cura di), *Combating Poverty in Local Welfare Systems. Active Inclusion Strategies in European Cities*, Palgrave Macmillan, Londra, 2016, 77 ss.

¹⁰⁷ Con riferimento alla *in-work poverty*, si v la recente pubblicazione: R. PEÑA-CASAS-D. GHAILANI-S. SPASOVA-B. VANHERCKE, [In-work poverty in Europe. A study of national policies](#), Commissione Europea - European Social Policy Network (ESPN), 2019.

¹⁰⁸ K. ZIMMERMANN-N. PETZOLD, *The German way: reaffirming sovereignty, while accommodating the EU anti-poverty strategy*, in M. Jessoula-I. Madama (a cura di), *Fighting poverty and social exclusion in the EU*, cit., 78 ss., 94.

¹⁰⁹ Si fa riferimento alla *Föderalismusreform* e alla *Föderalismusreform II* con le quali sono state modificate numerose norme del *Grundgesetz* inerenti, soprattutto, il ruolo e le funzioni del Bundesrat, il riparto delle competenze legislative fra la Federazione e i Länder nonché i rapporti finanziari e di bilancio. Per una panoramica delle misure adottate: Dossier 287 del 2011 del servizio Studi del Senato, [La riforma costituzionale tedesca del 2009 \(Föderalismusreform II\) e il freno all'indebitamento](#).

ultimo profilo l'insieme delle misure approvate a livello europeo nell'ultimo decennio ha condizionato, e condiziona ancora, le modalità di azione degli Stati membri¹¹⁰.

È fondamentale rafforzare, ove possibile, gli sforzi di tutti gli attori statali coinvolti nell'individuazione di bilanciamento ragionevole e proporzionato tra equilibrio economico e finanziario e diritti sociali fondamentali (da riconoscere sia ai cittadini che agli stranieri residenti legalmente in un determinato territorio e, in una certa misura e con riferimento al loro nucleo essenziale, anche ai migranti irregolari).

A questo proposito, il ricorso al principio di solidarietà assume un ruolo centrale. Da un diverso punto di vista, tuttavia, è opportuno concepire un nuovo modello di protezione della dimensione sociale, dei diritti sociali, inscritto in un processo (costituzionale e pluridimensionale) di costituzionalizzazione dell'UE che sostenga sia il ruolo della dignità umana nella determinazione del nucleo immateriale dei diritti, sia una concezione dei diritti sociali che non risponda a una visione meramente egualitaria, ma tenga conto delle specificità di ciascuna situazione al fine di non aggravare (se non risolvere) i problemi relativi alla sostenibilità dei modelli di Stato sociale¹¹¹.

3.3. Lotta alla povertà e all'esclusione sociale nel contesto del Consiglio d'Europa

Considerando il contesto del Consiglio d'Europa, la dignità umana esprime un ruolo significativo, sebbene non se ne faccia alcuna espressa menzione nella CEDU¹¹².

E la stessa CEDU sembra permeabile anche alla dimensione sociale grazie alla giurisprudenza evolutiva della Corte Europea secondo la quale «[e]liminare quelle che sono giudicate essere ingiustizie sociali è un esempio delle funzioni di un ordinamento democratico»¹¹³.

Sul versante della Carta sociale europea, si stabilisce che ogni persona ha il diritto «alla protezione dalla povertà e dall'emarginazione sociale» (art. 30) e vengono protetti numerosi diritti sociali inscindibilmente connessi con la dignità umana e il diritto ad un'esistenza dignitosa (come il diritto all'abitazione).

Nell'interpretare la Carta sociale europea il Comitato europeo per i diritti sociali ha affermato come questa sia «uno strumento per i diritti umani a integrazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ... uno strumento vivente dedicato a determinati valori che l'hanno ispirata: dignità, autonomia, uguaglianza e solidarietà». In questo contesto, «la dignità umana è il valore fondamentale e il nucleo fondativo del diritto europeo positivo in materia di diritti umani»¹¹⁴ e vivere in una situazione di povertà ed esclusione sociale viola apertamente la dignità umana¹¹⁵.

¹¹⁰ Per una panoramica delle misure in essere in molti stati membri dell'UE, ancorché con maggior riferimento alle misure di sostegno al reddito si v. la sezione monografica di DPCE a cura di A. Somma, *Contrasto della povertà e politiche attive del lavoro: il mito del reddito di cittadinanza e la realtà delle condizionalità*, in DPCE, 2/2019, 433 ss.. Si v. altresì, M. Jessoula-I. Madama (a cura di), *Fighting poverty and social exclusion in the EU*, cit.; R. Halvorsen-B. Hviden (a cura di), *Combating poverty in Europe*, cit.; M. FERRERA, *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Routledge, NY, 2005; H. Johansson-A. Panican (a cura di), *Combating Poverty in Local Welfare Systems. Active Inclusion Strategies in European Cities*, cit., Dossier World Bank. [Poverty Prospects in Europe: Assessing Progress towards the Europe 2020 Poverty and Social Exclusion Targets in New European Union Member States](#), 2013.

¹¹¹ Pare appropriato citare Holmes, «taking rights seriously means taking scarcity seriously», al fine di ricordare che in questo campo è la politica, più che un giudice, a dover decidere l'allocazione delle (scarse) risorse economiche: S. HOLMES-C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*, W.W. Norton & co, NY-London, 1999, 94.

¹¹² Sia qui consentito rinviare a C. DRIGO, *La dignità umana*, cit. spec. 171 ss.

¹¹³ Corte EDU *James et al. c. Regno Unito*, 21 Febbraio 1986, § 47; *Berger-Krall et al. c. Slovenia*, 26 Giugno 2014.

¹¹⁴ CEDS, *International Federation of Human Rights League (FIDH) c. Francia*, decisione nel merito 8 Settembre 2004, §§ 27, 31.

¹¹⁵ CEDS *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) c. Paesi Bassi*, decisione nel merito 10 Novembre 2014, § 219; *International Movement ATD Fourth World c. Francia*, decisione nel merito 5 Dicembre 2007, § 163: «[t]he Committee considers that the fact of living in a situation of poverty and social exclusion violates the dignity of human beings (Conclusions 2003, Statement of Interpretation on Article 30, all

Il campo di protezione offerto dalla Carta sociale europea può essere esteso anche ai migranti in situazione irregolare, quantomeno allorché viene in rilievo un grave *vulnus* ai loro diritti umani fondamentali, quali, ad esempio, il loro «diritto alla vita o all'integrità fisica o alla dignità umana»¹¹⁶ o ancora, quando viene in rilievo il diritto alla salute e all'assistenza medica¹¹⁷, il diritto a ricevere prestazioni di natura socio-assistenziale¹¹⁸ o ad avere la disponibilità di un alloggio adeguato¹¹⁹. La tutela offerta si fa tanto più forte quanto più sono vulnerabili coloro i quali si trovano a vivere in situazioni di grave povertà ed indigenza. Nel caso dei minori, l'esistenza di una situazione di «estrema impotenza» ed indigenza è considerata apertamente «contraria al rispetto della dignità umana». Il Comitato, richiamando anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹²⁰, ribadisce, a tal proposito, come gli Stati siano obbligati a fornire l'assistenza di base ed un alloggio a chiunque sia soggetto alla loro giurisdizione: il rispetto dei diritti fondamentali e la protezione della dignità umana richiedono di garantire standard di vita dignitosi¹²¹.

Pare opportuno precisare, comunque, che il Comitato non opera come una vera e propria corte sovranazionale, le sue decisioni non sono assimilabili, in termini di impatto, a quelle della Corte EDU anche se, almeno per quel che concerne il nostro Paese, possono integrare il parametro nei giudizi di costituzionalità in virtù del disposto di cui all'art. 117, co. 1, Cost.¹²².

Spostando l'analisi sul versante della giurisprudenza della Corte EDU, si rileva la consapevolezza dei giudici di Strasburgo per la connessione fra dignità umana e lotta alla povertà: lotta «diventata una questione fondamentale di sviluppo»¹²³.

Secondo la Corte la povertà, «al di là della sua dimensione personale» e degli «effetti drammatici che comporta per la vita quotidiana e il futuro degli interessati ... modifica ulteriormente, nel modo più negativo possibile, il loro rapporto con gli altri e con la società». La povertà incrementa «il rischio di stigmatizzazione e discriminazione». Andando oltre la dimensione personale e gli effetti drammatici che comporta per la vita quotidiana e il futuro degli interessati, la povertà modifica ulteriormente, nel modo più negativo possibile, il rapporto degli individui con gli altri e con la società. Il rischio di stigmatizzazione e discriminazione è, sia aggravato, sia aggravante, per le persone in una situazione precaria. L'accesso a determinati servizi di base, come la loro piena e completa integrazione nel tessuto sociale, possono essere «messi a repentaglio dalla loro situazione sociale ed economica, a causa del perpetuarsi di stereotipi negativi e pregiudizi»¹²⁴.

countries). Poverty means deprivation due to a lack of resources (Conclusions 2005, Statement of Interpretation on Article 30, all countries)».

¹¹⁶ CEDS, *Defence for Children International (DCI) c. Belgio*, decisione nel merito 22 ottobre 2012, § 28; ma anche *International Movement ATD Fourth World c. Francia*, cit., §§ 57, 163.

¹¹⁷ CEDS, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) c. Francia*, decisione nel merito del 8 Settembre 2004, §32; *DCI c. Belgio*, cit., §102 e 122.

¹¹⁸ CEDS *DCI c. Belgio*, cit., §§ 85-86.

¹¹⁹ CEDS *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) c. Paesi Bassi*, cit., § 59. *Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi*, decisione nel merito del 20 ottobre 2009, §§47-48, 66; *DCI c. Belgio*, cit., §136.

Va precisato, comunque, che pur essendo censurate le espropriazioni forzate, non si giunge, in parallelo, a configurare il dovere degli Stati di provvedere ad alloggi alternativi di carattere permanente.

¹²⁰ Corte di Giustizia, sentt. *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers c. Saciri et al.* C-79/13, del 27 febbraio 2014, § 3; *Cimade e GISTI c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, C-179/11, sentenza del 27 settembre 2012, § 56.

¹²¹ CEDS *European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA) c. Paesi Bassi*, cit., § 184.

¹²² Es. Corte cost., sentt. nn. 120/2018 e 194/2018. Sul punto, *ex multis*, di recente L. MOLA, [Oltre la CEDU: la rilevanza della Carta sociale europea e delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali nella recente giurisprudenza costituzionale](#), 2019, 1 ss.

¹²³ Corte EDU, *Garib c. Paesi Bassi*, 6 Novembre 2017, §§ 25,26]. Ed in effetti, «[l]o sviluppo economico e l'aumento della ricchezza hanno paradossalmente portato l'attenzione sui più svantaggiati, che sono stati esclusi da questo fenomeno. La notevole discrepanza nel tenore di vita, a volte all'interno di una medesima società, ha sostenuto l'emergere di una forte consapevolezza a livello internazionale».

¹²⁴ Corte EDU, *Garib c. Paesi Bassi*, cit., § 26.

La Corte EDU, quindi, cerca di fornire una protezione concreta soprattutto quando rileva violazioni della dignità umana nell'esposizione delle persone, siano esse cittadini o appartenenti a minoranze (come i rom o i richiedenti asilo), a una situazione di estrema povertà materiale. In relazione a tali profili le decisioni della Corte EDU sono spesso in linea con quelle della Corte di giustizia dell'Unione europea¹²⁵.

Tuttavia, con riferimento all'impatto che la carenza di risorse economiche di uno Stato può esplicare su alcuni diritti di natura sociale e, più in generale, nel bilanciamento fra diritti umani vulnerati dalla povertà e disponibilità finanziarie, la Corte EDU a tratti mostra una giurisprudenza oscillante. In relazione agli effetti negativi della crisi economica e al loro impatto, la Corte, negli ultimi dieci anni ha mostrato una giurisprudenza tesa a riconoscere un rilevante margine di apprezzamento per gli Stati¹²⁶, specialmente allorché vengono in rilievo prestazioni di natura sociale, come il diritto ad un alloggio¹²⁷. In taluni casi, tuttavia, la Corte circoscrive il margine di apprezzamento statale ed è propensa anche ad individuare obblighi positivi qualora i ricorrenti facciano parte di categorie particolarmente vulnerabili (come i minori)¹²⁸ o siano membri di minoranze soggette a odiose discriminazioni (come i rom)¹²⁹. Inoltre, in relazione a diritti assoluti, quali l'art. 3, la Corte EDU è costante nel ribadire che la carenza di risorse economiche statali non può giustificare una violazione della Convenzione, riscontrando che «una situazione di seria deprivazione», un rilevante *vulnus* ai bisogni essenziali, nell'indifferenza delle autorità pubbliche, «è incompatibile con la dignità umana»¹³⁰.

4. Riflessioni conclusive.

4.1. ... in chiave comparativa.

L'analisi del quadro normativo sopra indicato, così come gli studi degli economisti e dei sociologi, mostrano come nella lotta alla povertà non siano sufficienti strumenti di carattere meramente economico e finanziario¹³¹.

Variegate sono le possibili situazioni o condizioni di povertà, articolate sono le dinamiche di possibile esclusione sociale che influiscono sull'esistenza dignitosa di coloro i quali versano in stato di bisogno, necessariamente diversificato deve essere il complesso degli strumenti cui gli Stati, e laddove competenti, i loro enti territoriali, possono far ricorso al fine di realizzare quell'uguaglianza, solidarietà e dignità, pilastri della nostra Carta costituzionale, dell'Unione europea e di gran parte delle Costituzioni dei suoi Stati membri.

¹²⁵ Con riferimento ai cittadini, Corte EDU, *Garib c. Paesi Bassi*, cit.; con riferimento ai richiedenti asilo: Corte EDU, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], del 21 gennaio 2011. Negli stessi termini Corte di Giustizia, *Abubacarr Jawo v. Bundesrepublik Deutschland*, C-163/17, del 2019; *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie – Y.Z. and Others/e.a.*, C-557/17, del 2019 sul sistema Dublino III. Con riferimento agli appartenenti alla minoranza Rom, Corte EDU: *Moldovan et al. v. Romania*, del 2005.

¹²⁶ Corte EDU *Koufaki and Adedy c. Grecia*, 7 maggio 2013, ma cfr., parzialm. *contra*, *N.K.M. c. Ungheria*, 14 Maggio 2013.

¹²⁷ Corte EDU: *Hudorovič et al. c. Slovenia*, 10 marzo 2020; *James et al. c. Regno Unito*, 21 Febbraio 1986; *Mellacher et al. c. Austria*, 19 Dicembre 1989.

¹²⁸ Così, ad esempio, nel caso *Nencheva et al. c. Bulgaria*, 18 giugno 2013, i Giudici di Strasburgo riscontrarono una violazione del diritto alla vita «in a situation of economic crisis where 15 disabled children and young adults placed in care had died, during the winter of 1996-1997, for lack of food, heating and basic care» (§ 117).

¹²⁹ Corte EDU: *Hudorovič et al. c. Slovenia*, cit. § 139; *X and Y c. Paesi Bassi*, 26 Marzo 1985, § 23.

¹³⁰ Quindi, ad esempio, valutando le condizioni detentive, la Corte EDU ha tenuto in considerazione anche le difficili condizioni socio-economiche degli Stati coinvolti (*M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], cit., § 253; *Budina v. Russia*, 18 Giugno 2009).

¹³¹ M. RUOTOLO, *Sicurezza, Dignità e lotta alla povertà*, cit., 228 ss.; E. MORLICCHIO, *Sociologia della povertà*, cit.

L'analisi del contesto europeo mostra chiaramente come la questione del welfare e dell'insieme di quei servizi di natura assistenziale, di sostegno al reddito e, più in generale, di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, sia declinabile secondo un panorama di geometria altamente variabile.

Se si procede ad una comparazione fra i vari Stati membri dell'Unione europea, o ad un confronto fra le situazioni in essere nei loro enti territoriali, ove presenti, si riscontrano differenze anche sostanziali. Se, tradizionalmente, i Paesi scandinavi mostrano una maggiore propensione all'attuazione dei sistemi di welfare e all'adozione di meccanismi per sostenere il reddito e combattere la povertà rispetto ai paesi dell'Europa meridionale, l'aumento della migrazione ha posto nuove sfide anche al mantenimento di tali ordinamenti "virtuosi".

Molte delle differenze riscontrabili - in termini di attenzione verso la lotta alla povertà e all'esclusione sociale - sono addebitabili alla "salute finanziaria" dei Paesi europei (e dei loro enti territoriali) e alla necessità o meno che vengano adottati piani per ridurre la spesa pubblica al fine di essere in grado di soddisfare le richieste provenienti dall'Unione europea.

I problemi che molti Paesi dell'Europa continentale e dell'Europa settentrionale stanno affrontando, sebbene significativi, sono tuttavia distanti da quelli che hanno affrontato, e in gran parte continuano ad affrontare, alcuni Stati dell'Europa meridionale, come la Grecia, la Spagna, il Portogallo e l'Italia. Tali ordinamenti presentano un background storico, un sistema di valori e caratteristiche istituzionali non così distanti, e questi elementi hanno contribuito alla definizione di un sistema di welfare distinto sia dal modello anglosassone, sia dal modello continentale, sia da quello del Nord Europa¹³². Inoltre, in tali Paesi, sebbene in misura diversa, le politiche europee volte ad incidere sulla spesa pubblica hanno avuto un impatto maggiore, determinando, come conseguenza logica, una riduzione della spesa per prestazioni sociali e assistenziali e il correlativo emergere di situazioni di difficoltà dovute alla crisi economica e all'aumento della disoccupazione, della precarietà, dei tassi di disuguaglianza socio-economica presenti

Peraltro, l'attuale crisi sanitaria ed economica che sta interessando l'Europa sta incidendo con maggior severità proprio in molti di quei Paesi già interessati da una grave crisi economico-finanziaria negli anni scorsi e, allo stato attuale si prefigura all'orizzonte un ulteriore inasprimento delle situazioni critiche.

4.2. ... e in chiave valoriale.

Volendo tentare di effettuare una valutazione parziale dell'"efficienza" degli strumenti europei per combattere la povertà, non si può non esprimere una certa frustrazione.

Rispetto al passato la Strategia Europa 2020 mostra una maggiore sensibilità delle istituzioni europee alla dimensione sociale, tuttavia, gli strumenti utilizzati a livello europeo per combattere la povertà e l'esclusione sociale non paiono così efficaci. E questo, sia perché gli obiettivi da raggiungere sembrano, in effetti, irraggiungibili, sia per la forza non vincolante di molti degli strumenti e delle politiche messe in atto, sia perché le politiche interne rimangono centrali, cruciali, e spesso insoddisfacenti.

Una [recente analisi di Eurostat](#) mostra che nel 2018 quasi 110 milioni di persone erano a rischio di povertà ed esclusione sociale, equivalenti a quasi il 22% della popolazione europea. Sebbene questo valore rappresenti una riduzione considerevole rispetto al picco di oltre 123 milioni di persone del 2012, è ancora lontano dall'obiettivo della Strategia Europa 2020.

Nel contesto di una crisi economica ormai diventata sistemica e non più ciclica, di profondi cambiamenti nel mercato del lavoro che spesso portano alla proliferazione di lavoratori precari e mal pagati (spesso per questo poveri e incapaci di accedere al sistema bancario dei prestiti, di godere di

¹³² A. ARRIBA-L. MORENO, *Spain – poverty, social exclusion and “safety nets”*, in M. Ferrera (a cura di), *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, cit., 141 ss.; H. Johansson-A. Panican (a cura di), *Combating Poverty in Local Welfare Systems...*, cit.; F.G. Castles et al. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, cit.

alloggi adeguati e dignitosi o di avere pieno accesso all'assistenza sanitaria), di un fenomeno migratorio che ci colpisce quotidianamente con le sue drammatiche conseguenze, le sfide poste dalla lotta alla povertà impongono di adottare una prospettiva poliedrica, ricorrendo ad un sistema integrato di strumenti che collocano l'essere umano e la sua dignità al centro.

L'Unione europea e gli Stati europei dovrebbero intervenire coinvolgendo tutti i livelli di governo, in modo complessivo, al fine di massimizzare il valore delle sinergie e dei circuiti virtuosi di inclusione sociale: ad esempio, incoraggiando l'accesso a un lavoro di qualità, alla formazione professionale, all'istruzione, a cure di qualità a prezzi accessibili, ad alloggi dignitosi, a canali di finanziamento "etici", al micro-credito da garantire a progetti che consentano l'acquisizione di autonomia per le persone escluse dai canali tradizionali.

La semplice elargizione di somme di denaro, declinata come misura dalla natura meramente assistenzialistica, lungi dall'eradicare i fenomeni di esclusione e sfruttamento, o dallo stimolare l'imprenditorialità e la micro-imprenditorialità, potrebbe anche avere una serie di effetti negativi che le istituzioni europee e gli Stati devono necessariamente tenere in considerazione.

Rispondendo ai quesiti posti al primo paragrafo del presente lavoro: il quadro normativo analizzato mostra chiaramente che il rispetto della protezione della dignità umana implica che ci sono diritti umani fondamentali che non dovrebbero essere influenzati negativamente dalla povertà e dall'esclusione sociale, a prescindere dalle problematiche inerenti alla giustiziabilità dei diritti sociali¹³³.

La dignità umana può e deve essere concepita in una prospettiva deontica che comporta la necessità di intervento e il dovere per le autorità pubbliche, sia sovranazionali che nazionali, di combattere la povertà. Al contempo, non si può non essere consapevoli dell'esistenza di un divario significativo tra il dato normativo formale e quello sostanziale.

La crisi economica che ha colpito per anni l'Europa (e che in questa fase storica si è prepotentemente riaffacciata come portato della drammatica crisi sanitaria), unitamente alla strumentalizzazione del fenomeno migratorio, sono diventate una costante nel dibattito politico in molti Stati europei, alimentando il populismo e il sovranismo che minano la stabilità e la coesione europee.

In tale contesto, la lotta alla povertà e all'esclusione sociale potrebbe rappresentare uno strumento di coesione e un tassello fondamentale per preservare le condizioni essenziali per garantire la qualità della democrazia europea, in un'ottica di reale sussidiarietà e inclusione della cittadinanza attiva.

Ciò appare particolarmente vero in tempi recenti, allorché assistiamo a sintomi preoccupanti provenienti da molti Paesi europei. Recentemente, ad esempio, la Corte costituzionale ungherese ha modificato alcuni dei suoi precedenti, affermando la non illegittimità costituzionale di una legge che criminalizza i senzatetto¹³⁴.

Tale decisione pare apportare un *vulnus* molto serio al valore della dignità umana e la stigmatizzazione di coloro che sono diversi, i poveri, coloro che sono socialmente emarginati, appare il tradimento dei principi sanciti sia a livello internazionale, sia a livello europeo.

Possiamo tracciare una connessione diretta tra povertà e democrazia, sebbene la loro relazione possa essere conflittuale.

La presenza di un alto livello di sviluppo è considerata un «requisito per la transizione e la sostenibilità delle democrazie contemporanee»¹³⁵.

¹³³ Ex multis: J. KING, *Judging social rights*, Cambridge University Press, U.K., 2012.

¹³⁴ N. CHRONOWSKI-G. HALMAI, *Human Dignity for Good Hungarians Only: The Constitutional Court's Decision on the Criminalization of Homelessness*, in [VerfassungsBlog](#), 2019/6/11. Secondo gli Autori: «[t]he Constitutional Court declares that the criminalization and imprisonment of homeless people is not unconstitutional. According to the majority people living in need or at streets shall not be protected by the right to human dignity nor do they share the value of equal dignity».

¹³⁵ D. BERG-SCHLOSSER, *Poverty and Democracy – Chances and conflicts*, in .C., *Redefining and combating poverty...* cit., 217 ss.

Tra i vari modelli e processi di democratizzazione e democrazia, un *fil rouge* può essere individuato nella sotto rappresentanza e nell'esclusione di quei gruppi di persone socialmente deboli, spinti ai margini della società. La dimensione relazionale della povertà, in particolare la povertà estrema, apre a questioni di uguaglianza e discriminazione¹³⁶. Come ben espresso «il test cruciale per giudicare una democrazia o qualsiasi altro sistema di governo è la misura in cui i suoi processi decisionali favoriscono la protezione e l'espansione dei diritti umani, o l'espansione della libertà di quelle fasce di popolazione che in un determinato momento storico, pur formalmente liberi, fanno esperienza di “catene” rappresentate da un impoverimento economico o culturale, da una discriminazione politica o dalla mancanza di uguaglianza di fronte alla legge»¹³⁷.

Istanze, narrative e politiche populiste, sovraniste ed “escludenti”, tendono ad agire contro i gruppi minoritari, i poveri e colori i quali sono “diversi”, non in linea con una presunta “corretta identità”: e ciò pone in pericolo la tenuta e la qualità della democrazia.

In questo contesto preoccupante, l'*empowerment* di coloro i quali sono sempre stati lasciati ai margini, l'implementazione di canali pluralistici, la riconfigurazione della cittadinanza secondo direttrici maggiormente inclusive e sostanziali potrebbe rappresentare una difesa efficace per la democrazia. Il rispetto dei diritti umani fondamentali, inscritto in un sistema di stato di diritto, è l'essenza stessa della democrazia.

¹³⁶ D. DIERCKX, *Empowerment of people experiencing extreme poverty*, cit., 51 ss.

¹³⁷ C. BAY, *Behavioral research and the theory of democracy*, in H.S. Kariel (a cura di), *Frontiers of democratic theory*, Random House, NY, 1970, 327 ss.