

Le persone anziane tra vulnerabilità, vita attiva e inclusione sociale: quale tutela giuridica?

a cura di

Luisa Casseti, Federico Gustavo Pizzetti, Anna Papa



Giappichelli

**Le persone anziane tra vulnerabilità,
vita attiva e inclusione sociale:
quale tutela giuridica?**

In copertina:

Gian Lorenzo Bernini, *Enea, Anchise e Ascanio* (particolare), 1619, Roma, Galleria Borghese.



ESTRATTO

Le persone anziane tra vulnerabilità, vita attiva e inclusione sociale: quale tutela giuridica?

a cura di

Luisa Casseti, Federico Gustavo Pizzetti, Anna Papa



Giappichelli

© Copyright 2026 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1892-6

ISBN/EAN 979-12-211-6706-1 (ebook-pdf)

ISBN/EAN 979-12-211-6707-8 (ebook-epub)

La pubblicazione del volume è stata finanziata con i fondi del Progetto di ricerca “Elderly People, Vulnerability, Inclusive Society. Ageing and Law (ELVIS)” finanziato dall’Unione Europea - Next Generation EU, PNRR, Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1. - Bando PRIN 2022 (D.D. n. 104 del 02/02/2022) (codice id.: 2022YP7KH5; CUP: J53D23006050006 - G53D23002340006 - I53D23003010006). (Principal Investigator Luisa Cassetti). Sito web: <https://www.elvisproject.it/>



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



A.D. 1988
unipg
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI MILANO



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
PARTHENOPE



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su
carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)



Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Povert  e misure di sostegno al reddito nell'et  anziana

Filippo Scuto*

SOMMARIO: 1. Persone anziane, contrasto alla povert  e sostegno al reddito nel quadro costituzionale. – 2. L'Europa e le direttive contenute nel Pilastro europeo dei diritti sociali. – 3. La "Pensione di cittadinanza" nel quadro del "reddito di cittadinanza". – 4. Dalla "Pensione di cittadinanza" all'"Assegno di inclusione". – 5. Il PNRR, la sua implementazione e i limiti sul piano del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale degli anziani. – 6. Alcune considerazioni conclusive.

ABSTRACT: This study examines policies aimed at combating poverty and providing income support for older persons. Drawing on the relevant constitutional framework, it analyses the role of the European Union, with particular attention to the principles and guidelines set forth in the European Pillar of Social Rights. The paper then explores the measures introduced by the Italian legislature in recent years, ranging from the "Citizenship Pension" to the "Inclusion Allowance". Within this framework, the impact of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP/PNRR) is assessed in light of its implementation. Finally, the study identifies certain limitations of the measures adopted in addressing social exclusion among older people.

1. Persone anziane, contrasto alla povert  e sostegno al reddito nel quadro costituzionale

Il contrasto alla povert  e all'esclusione sociale ¹ rappresentano indubbiamente una delle principali sfide per le istituzioni europee e nazionali. Il susseguirsi di crisi economiche e sociali negli ultimi decenni e il conseguente aumento delle diseguaglianze nello spazio europeo hanno messo a dura prova il tradizionale modello di welfare state affermatosi con le Costituzioni rigide del Secondo dopoguerra. Sotto questo profilo, il contrasto alla povert  rappresenta uno dei nodi centrali nella costruzione di un rinnovato Stato sociale che tenga conto del nuovo contesto in cui sono cambiate sia le condizioni lavorative che, pi  in generale, quelle di vita e, in particolare, per quel che qui interessa, l'aspettativa di vita. Il tema della povert  riguarda, come   ovvio, anche gli strati della popolazione pi  anziana e, sotto questo profilo, la questione si arricchisce di complessit  nel momento in

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Universit  degli Studi di Milano.

¹ In tema di povert  ed esclusione sociale e sul suo inquadramento sul piano costituzionale v. M. RUOTOLO, *La lotta alla povert  come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Diritto pubblico*, fasc. 2, 2011, 391 ss.

cui alla condizione di fragilità², legata all'avanzare dell'età³, si aggiunge l'ulteriore condizione di vulnerabilità causata dalla povertà.

Oramai da diverso tempo, quando si parla di misure di contrasto a povertà ed esclusione sociale si fa riferimento a forme di sostegno al reddito. In questo ambito le denominazioni – reddito di cittadinanza, reddito minimo, reddito di base – e le definizioni sono molte e in alcuni casi sfuggenti. Sintetizzando al massimo i termini di un ampio e approfondito dibattito scientifico e multidisciplinare che è andato sviluppandosi negli ultimi anni⁴, si può affermare che con il termine “reddito di cittadinanza” si fa riferimento a quella che è probabilmente la forma più espansiva e universale del *welfare state*. Il reddito di cittadinanza garantisce una forma di sostegno al reddito universale e incondizionata, a prescindere dalle condizioni economiche individuali e del nucleo familiare di appartenenza, dalla situazione individuale in termini di occupazione lavorativa e dalla disponibilità a cercare un lavoro⁵.

È invece più “contenuta” la misura del reddito minimo che, in un certo senso, si contrappone al reddito di cittadinanza poiché destina le sue risorse solamente alle

² In generale, sui soggetti fragili nel quadro costituzionale ci si limita qui a rinviare a M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1999, 25 ss.; M. LUCIANI, *Le persone vulnerabili e la Costituzione*, 2022, disponibile su www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/roma_2022-persone_vulnerabili_-_massimo_luciani_20220503170920.pdf, e, sul tema della vulnerabilità nelle sue varie forme, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Vulnerabili*, Mimesis, Milano, 2025.

³ Sul punto, si rinvia alle considerazioni di P. BILANCIA, *La tutela della persona anziana nello stato democratico sociale*, in questo Volume.

⁴ Il dibattito scientifico sul tema del sostegno al reddito è stato affrontato da sociologi, politologi, economisti e giuristi. Senza pretesa di completezza si rinvia a G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Giappichelli, Torino, 2011; ID., *Il diritto a un reddito di base*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2017; P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, Università Bocconi, Milano, 2006; ID., *Il reddito di base. Una proposta radicale*, il Mulino, Bologna, 2017; AA.VV., *La democrazia del reddito universale*, Manifestolibri, Roma, 1997; J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 2017 (I ed. 1982, traduzione di A *Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1971; L. FERRAJOLI, *Il futuro dello stato sociale e il reddito minimo garantito*, in AA.VV., *Ai confini dello stato sociale*, Manifestolibri, Roma, 1995; F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004; BIN-ITALIA (a cura di), *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari-Roma, 2012; C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, il Mulino, Bologna, 2016; G. BUSILACCHI, *Welfare e diritto al reddito*, Feltrinelli, Milano, 2013; C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015; C. DEL BÒ, *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Ibis, Como-Pavia, 2004; L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2007, 75 ss.

⁵ Per un approfondimento delle questioni definitorie relative a reddito di cittadinanza, reddito minimo e reddito di base, si rinvia, tra i tanti, a S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, cit., 7 ss., 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*, fasc. 1, 2015.

famiglie in condizione di indigenza economica e introduce l'elemento decisivo della condizionalità. L'erogazione del beneficio economico, infatti, è in questo caso legata alla disponibilità da parte del beneficiario a cercare un lavoro e a partecipare ad attività di formazione professionale per potersi inserire o reinserire nel mondo del lavoro. Più in generale, la condizionalità può riguardare anche la disponibilità a partecipare a molteplici attività di reinserimento sociale come il recupero dell'abbandono scolastico, di assistenza sociale come la cura dei minori e degli anziani, e di protezione del patrimonio ambientale e culturale.

L'altro elemento dirimente riguarda le modalità con cui viene utilizzato il criterio della selettività che impone di scegliere la platea dei beneficiari del sostegno al reddito individuando i requisiti per l'accesso.

Questi brevi cenni alla misura del reddito minimo consentono subito di dirimere un complesso nodo costituzionale se si fa riferimento agli anziani come destinatari degli interventi. Viene meno, infatti, l'elemento decisivo della condizionalità che si traduce nella necessità che il beneficiario si renda disponibile nella ricerca di un lavoro e che si rende necessario nel quadro costituzionale italiano chiaramente orientato, sin dall'art. 1 Cost., sulla centralità del lavoro e indirizzato all'obiettivo della piena occupazione⁶. Nel caso delle persone anziane, dunque, non viene in rilievo il complesso intreccio che caratterizza i rapporti tra gli artt. 4, 38, 35 e 36 Cost., e assumono una centralità pressoché assoluta gli altri principi fondamentali che possono essere presi come riferimento per giustificare misure di sostegno al reddito. Ci si riferisce, evidentemente, al principio di eguaglianza sostanziale dell'art. 3, comma 2, Cost., al principio personalista e al principio solidarista dell'art. 2 Cost.

Seguendo questo percorso, è allora possibile prendere come riferimento l'art. 38 Cost. e "utilizzare" la distinzione che esso fornisce tra inabili al lavoro e lavoratori⁷. Per i primi, è previsto un diritto al mantenimento e all'assistenza sociale nel caso in cui siano sprovvisti dei mezzi necessari per vivere. Ai lavoratori, invece, è riconosciuto un diritto ad avere assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita in casi specifici e, tra questi, nel caso di "disoccupazione involontaria". Evidentemente, se si fa riferimento alle persone anziane si supera facilmente la necessità costituzionale di distinguere tra abili e inabili al lavoro ed emerge limpidamente la necessità di

⁶ Sul punto si rinvia, se si vuole, a F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Giappichelli, Torino, 2022, 177 ss.

⁷ Fa riferimento a una sorta di doppia anima dell'art. 38 Cost., a impianto sia solidaristico sia mutualistico, che resta presente – pur con alterne vicende normative e giurisprudenziali – fino ai giorni nostri L. VIOLINI, *Art. 38*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006. Come rileva l'A., delle due partizioni ideali che lo compongono, la prima è dedicata all'enunciazione dei diritti del singolo mentre la seconda delinea l'assetto organizzativo del sistema della sicurezza sociale. E, invero, al comma 1, che sancisce il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale del cittadino inabile al lavoro e indigente, fa seguito, nel comma 2, il diritto alla previdenza, garantito ai "lavoratori" e avente per oggetto non il solo mantenimento, ma "mezzi adeguati alle loro esigenze di vita", secondo un elenco non tassativo di eventi, tutti peraltro riferibili *lato sensu* alla categoria degli "ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana" di cui all'art. 3, comma 2, Cost.

assistenza sociale e supporto per coloro che versano in condizioni di povertà al fine di dare applicazione anche in questo ambito al modello delineato dalla Costituzione negli artt. 2 e 3, comma 2. In altri termini, viene meno l'elemento della condizionalità e rimane quello della selettività che richiede di scegliere la platea degli anziani beneficiari del sostegno al reddito individuando i requisiti per l'accesso sulla base della condizione di bisogno.

Anche in riferimento alle persone anziane, dunque, la questione del reddito minimo potrebbe essere affrontata partendo dalle conclusioni cui giungeva Costantino Mortati nel suo saggio sul lavoro nella Costituzione del 1954: la Costituzione, in armonia con il principio di tutela della libertà e della dignità della persona deve garantire a tutti, con l'esclusione delle persone in grado di lavorare che non sono attive nella ricerca di un'occupazione, il diritto alla protezione sociale in caso di bisogno⁸.

Le misure finalizzate all'introduzione del reddito minimo, tanto più a favore delle persone anziane per le ragioni (anche di ordine costituzionale) che si sono evidenziate, potrebbero quindi essere considerate costituzionalmente opportune e anche necessarie, in particolare nei periodi di crisi economica e di crescente sviluppo delle disuguaglianze che rischiano di ridimensionare pesantemente la portata del principio di eguaglianza sostanziale e del principio solidarista.

2. L'Europa e le direttive contenute nel Pilastro europeo dei diritti sociali

Se le misure di contrasto alla povertà rappresentano una delle nuove (in particolare in Italia, come si vedrà) forme di intervento pubblico necessarie per le politiche di welfare del nuovo millennio, l'intreccio con la complessa costruzione di un'Europa sociale appare ineludibile.

Le misure di lotta alla povertà richiedono l'utilizzo di ingenti risorse pubbliche da parte degli Stati e, anche sotto questo profilo, le politiche di *austerità* perseguite dall'Unione europea sino all'emergenza legata alla pandemia hanno esercitato un impatto negativo sulle possibilità di intervento degli Stati membri.

⁸ In riferimento all'art. 38 Cost. a giudizio di C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, 242 ss. (ora Id. in *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, III, 237 ss.). «l'unica forma di assistenza che nell'ipotesi considerata deve ritenersi dovuta, secondo una interpretazione sistematica della costituzione, è l'offerta al bisognoso abile di un posto di lavoro a lui adatto»; e, in relazione all'art. 38, comma 2, Cost., «il dovere di procurare un posto di lavoro rientra fra le prestazioni incontrovertibili (alla pari di quella rivolta ad imporre l'occupazione degli invalidi, o, nella categoria delle prestazioni a carico del cittadino, l'obbligo del servizio militare), poiché il bene che si vuole assicurare non è solo la sussistenza ma una sussistenza ottenuta con il lavoro produttivo». Per MORTATI, pertanto, «coloro che mancano di mezzi di sussistenza pur essendo abili al lavoro» non possono avanzare «alcuna pretesa di fronte allo Stato». Il riferimento dell'A. è in questo caso diretto alla «categoria degli oziosi, volontariamente ed abitualmente tali», ai quali la Costituzione riserva «una posizione differenziata di minorazione rispetto agli altri cittadini».

Del resto, sul piano delle prospettive future, la soluzione per contrastare con più efficacia esclusione sociale e povertà non sembra possa essere fornita dal solo livello di governo statale. Il che rende dunque necessario lo sviluppo di un proficuo connubio tra adeguate politiche nazionali e interventi dell'Unione nell'ambito di un rinnovato *governo* dell'eurozona. Alla luce dei livelli raggiunti dal debito pubblico italiano, infatti, appare complesso per il nostro Paese adottare misure di lotta alla povertà di lungo periodo che siano al tempo stesso efficaci e sostenibili sul piano dei conti pubblici senza il sostegno dell'Unione.

Anche sul piano del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, pertanto, la dimensione sovranazionale è oramai imprescindibile e, sotto questo profilo, il cambio di approccio legato alla filosofia del piano *Next Generation EU* e la rinnovata espansione dell'intervento pubblico europeo e nazionale nell'economia hanno dimostrato che è possibile perseguire un nuovo percorso non basato sull'*austerità* bensì sul contrasto alle disuguaglianze e sulla costruzione di un welfare statale efficacemente supportato a livello europeo ⁹.

Sul piano delle misure di sostegno al reddito delle persone anziane, il fondamento normativo per interventi dell'UE può senz'altro essere rintracciato nella generale previsione contenuta nell'art. 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che riconosce agli anziani un diritto di condurre una vita dignitosa e indipendente e individua l'ulteriore diritto di partecipare alla vita sociale e culturale. Quest'ultimo aspetto, in particolare, rappresenta un prezioso elemento sulle riflessioni che ruotano attorno al reddito minimo. Emerge, infatti, chiaramente, accanto a un'esigenza di sostegno economico, un'altrettanta primaria esigenza di contrastare l'esclusione sociale che si traduce in un "diritto alla socialità" dell'anziano, inteso come diritto a mantenere relazioni sociali e interpersonali. Quest'ultimo elemento dovrebbe essere imprescindibile nelle misure di reddito minimo indirizzate agli anziani e, sul punto, si tornerà a più riprese nel corso di questo lavoro.

In questa chiave interpretativa, il Pilastro europeo dei diritti sociali, la cui proclamazione da parte di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione risale al 2017, fornisce importanti indicazioni.

Nel Pilastro sono presenti numerosi riferimenti a principi e diritti riconducibili all'intreccio di misure riguardanti il contrasto all'esclusione sociale e alla povertà e il sostegno all'occupazione che, peraltro, trovano un fondamento giuridico anche nei Trattati dell'UE ¹⁰. Seguendo un'impostazione che è assimilabile a quella desumibile dal quadro costituzionale in relazione al rapporto tra

⁹ Si rimanda, se si vuole, a F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica*, cit., 33 ss.

¹⁰ Nel modello di economia sociale di mercato delineato dall'art. 3.3 TUE si fa riferimento all'obiettivo della piena occupazione e del progresso sociale. Questi principi vengono richiamati anche in diverse parti del TFUE in relazione alla definizione e attuazione delle politiche dell'Unione e, in particolare, negli artt. 9 e 151 dove si evidenziano con forza gli obiettivi di un elevato e duraturo livello di occupazione nonché la necessità di garantire un'adeguata protezione sociale e di contrastare l'esclusione sociale.

lavoro e reddito minimo cui si è fatto riferimento in precedenza, il Pilastro contiene l'elemento imprescindibile della condizionalità nel legare sostegno al reddito e (re)inserimento lavorativo. È in questo contesto che devono di conseguenza rientrare le forme di sostegno al reddito cui fa esplicito riferimento il Pilastro mediante il richiamo a un *“diritto a un adeguato reddito minimo”* finalizzato a garantire un'esistenza dignitosa in tutte le fasi della vita. Di particolare rilievo, per l'analisi che si sta svolgendo, va considerato il richiamo a un diritto che va garantito in tutte le fasi dell'esistenza. Il che consente al Pilastro, coerentemente con questa impostazione di fondo, di individuare oltre al reddito minimo, un ulteriore diritto (oltre al diritto alla pensione) denominato *“reddito di vecchiaia”*, in base al quale *“ogni persona in età avanzata ha diritto a risorse che garantiscono una vita dignitosa”*.

Con l'esplicito riferimento al *“reddito di vecchiaia”* il Pilastro europeo ha dunque avuto il merito di mettere in evidenza la necessità che Istituzioni europee e Stati membri diano una risposta alle esigenze sottese a *“nuovi”* diritti sociali. Diritti che, in questo caso, si sostanziano nel reddito minimo volto a garantire una vita dignitosa e in uno specifico *“reddito di vecchiaia”* per le persone anziane in condizione di povertà.

Il Pilastro ha indubbiamente testimoniato l'intento di rafforzare la dimensione sociale dell'Europa, pur confermando i limiti che l'Unione ha sino ad oggi incontrato nella sua azione nel campo dei diritti sociali. Si tratta di un insieme di diritti e garanzie che non sono direttamente applicabili poiché l'implementazione del Pilastro è stata affidata alla responsabilità degli Stati membri, e questo rappresenta il principale limite del Pilastro sin dalla sua approvazione nel 2017¹¹.

Anche se l'UE ha indubbiamente compiuto con misure (temporanee) come NGEU e SURE dei passi in avanti mettendo a disposizione risorse finanziarie finalizzate alla tutela dei diritti sociali, allo stato attuale il cantiere dell'Europa sociale è ancora aperto e molti dei diritti individuati dal Pilastro sociale, e tra questi reddito minimo e reddito di vecchiaia, sono affidati *in toto* agli interventi discrezionali degli Stati membri che devono reperire le risorse necessarie per far sì che non rimangano solo sulla carta.

3. La *“Pensione di cittadinanza”* nel quadro del *“reddito di cittadinanza”*

Il reddito minimo, nelle sue diverse forme, rappresenta la principale misura di sostegno al reddito che la quasi totalità dei Paesi dell'Unione europea ha da tempo inserito tra gli interventi nazionali di lotta alla povertà.

¹¹ Sui limiti del Pilastro europeo dei diritti sociali cfr. P. BILANCIA (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2019; S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quad. cost.*, fasc. 4, 2017, 953 ss.

L'Unione si è da tempo attivata in questo ambito, pur limitandosi a un'azione di impulso sugli Stati membri che sono comunque tendenzialmente liberi di scegliere se e come adottare misure di sostegno al reddito. I primi "inviti" dell'Unione a introdurre misure strutturali riconducibili al reddito minimo risalgono al 1992¹² e sono proseguiti mediante l'adozione di Comunicazioni della Commissione e Risoluzioni del Parlamento europeo¹³, sino ad arrivare alle indicazioni contenute nel Pilastro europeo dei diritti sociali cui si è fatto cenno in precedenza.

In Italia, il dibattito pubblico attorno alle misure di sostegno al reddito si è sviluppato soprattutto a partire dalla campagna elettorale per le elezioni politiche del 2013 quando il Movimento 5 Stelle propose l'introduzione di un non meglio specificato reddito di cittadinanza come radicale misura di lotta alla povertà legata anche alla crescente disoccupazione.

Nel corso della XVII legislatura, anche il nostro Paese si è mosso, con notevole ritardo nel panorama europeo, nella direzione dell'adozione di interventi di sostegno al reddito finalizzati alla lotta alla povertà. Nel 2017, il Governo Gentiloni e la maggioranza parlamentare che lo sosteneva hanno introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano una forma di reddito minimo, denominato Reddito di Inclusione (ReI)¹⁴.

Sino a quel momento, infatti, solo il legislatore regionale si era attivato in questo campo con un incremento della produzione legislativa regionale in materia evidentemente ricollegabile all'aumento della povertà conseguente alla crisi economica. Si è trattato, nel complesso, di misure assimilabili tra loro poiché hanno riguardato interventi sperimentali che spesso si sono interrotti. Inoltre, aspetto di interesse per l'analisi che si sta svolgendo, si sono caratterizzate come forme di reddito minimo di cui hanno beneficiato soprattutto le persone anziane e hanno, invece, avuto effetti limitati per le persone senza reddito e prive di impiego. Va inoltre segnalato che, in generale, le risorse messe a disposizione sono state piuttosto esigue e che si sono

¹² Mediante la Raccomandazione 92/441 CEE del Consiglio del 24 giugno 1992, in cui si definivano "i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale".

¹³ Ci si limita a ricordare, in questa sede: la Comunicazione della Commissione del 1999 [COM. (98)774 def.] sui regimi nazionali di reddito minimo; la Comunicazione della Commissione del 12 dicembre 2003 – Relazione comune sull'integrazione sociale contenente una sintesi dei risultati dell'esame dei piani d'azione nazionali per l'integrazione sociale (20032005) [COM(2003)773]; la Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sulla promozione dell'inclusione sociale e la lotta contro la povertà, inclusa la povertà infantile, nell'Unione europea (2008/2034); la 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); e, da ultimo, la Risoluzione del Parlamento europeo del 27 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà [2016/2270(INI)].

¹⁴ Mediante la legge di delega n. 33/2017 cui ha fatto seguito il d.lgs. n. 147/2017. Per un approfondimento sul contesto e contenuto del Reddito di inclusione e sul passaggio da questa forma di intervento al reddito di cittadinanza si consenta il rinvio a F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica*, cit., 197 ss.

tradotte, in concreto, in benefici per numeri piuttosto ristretti di persone¹⁵. Di conseguenza, è senz'altro possibile affermare che il legislatore regionale ha anticipato quello statale in relazione alle misure di reddito minimo per gli anziani in un contesto, però, va rilevato, di interventi non strutturali e poco incisivi sul piano degli effettivi benefici per i destinatari.

Il ReI introdotto dal legislatore statale era una misura di contrasto alla povertà a carattere universale finalizzata a introdurre un sostegno al reddito per i nuclei familiari in condizione di bisogno e poggiava sulla classica “doppia condizionalità”, ovvero la valutazione della condizione economica familiare e l'accettazione da parte del beneficiario di partecipare a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa. Questa forma di reddito minimo non contemplava al suo interno una specifica misura di sostegno al reddito per le persone anziane essendo rivolta, nella sua generalità, ai nuclei familiari in condizione di bisogno.

Il ReI ha avuto vita breve poiché all'inizio della XVIII legislatura il M5S si è fatto promotore, durante il primo Governo Conte, di una nuova disciplina legislativa in materia di reddito minimo, entrata in vigore nel 2019, che ha assunto la denominazione di “reddito di cittadinanza”¹⁶.

Non è possibile, in questa sede, analizzare caratteristiche e criticità del “Reddito di cittadinanza” (Rdc) che ha modificato l'impianto legislativo in materia nel 2019¹⁷. Basti qui ricordare che il Rdc si poneva in parziale discontinuità rispetto al ReI, a partire dal condivisibile ampliamento della platea dei beneficiari (dalle settecetomila famiglie a 1,3 milioni di famiglie) e dall'innalzamento del sostegno erogato, portando l'intervento a una spesa complessiva di circa 8 miliardi di euro all'anno. Il beneficio variava in funzione della composizione del nucleo familiare e del reddito già percepito e poteva raggiungere la cifra di 780 euro mensili nel caso di una singola persona. Comparare i benefici massimi mensili previsti dal ReI con quelli del Rdc evidenzia la differenza di approccio dei due interventi dal momento che il ReI erogava per la persona singola un massimo di 188 euro mensili.

¹⁵ Si richiamano, innanzitutto, ad esempio, Friuli Venezia Giulia, legge reg. n. 6/2006; Lazio, legge reg. n. 4/2009; Campania, legge reg. n. 2/2004; Basilicata, legge reg. n. 3/2005; Provincia autonoma di Trento, legge reg. n. 13/2007; e, più di recente, Friuli Venezia Giulia, legge reg. n. 15/2015; Emilia Romagna, legge reg. n. 24/2016; Sardegna, legge reg. n. 18/2016; Valle d'Aosta, legge reg. n. 18/2015; Puglia, legge reg. n. 3/2016 Lazio. Interventi finalizzati al sostegno al reddito sono inoltre stati adottati negli ultimi anni anche in Lombardia, Basilicata e Molise. Per un approfondimento si rinvia a S. TOSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., 112 ss. e a M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, cit., 312 ss.; in particolare sulla legge pugliese, v. E. MONTICELLI, *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2, 2017; A. BONOMI, *Brevi osservazioni sul “Reddito di dignità” introdotto dalla l. r. n. 3/2016 della Regione Puglia: aspetti positivi e punti di criticità sotto il profilo della compatibilità costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 2, 2016.

¹⁶ Ci si riferisce alle disposizioni contenute nel d.l. n. 4/2019 recante “disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni” (c.d. quota 100), convertito in legge n. 26/2019.

¹⁷ Per un approfondimento sul punto, si rinvia, se si vuole, a F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, cit., 142 ss.

Al di là delle differenze di non poco conto tra le due forme di reddito minimo, vi erano degli elementi di continuità, per così dire programmatica, che caratterizzavano sul piano generale questo nuovo intervento pubblico. Entrambe le leggi individuavano, infatti, la finalità dell'intervento nell'obiettivo di contribuire a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e uguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona, nonché di contrastare la povertà e l'esclusione sociale. L'altro elemento di rilievo che caratterizzava in maniera forte, quantomeno nei suoi intenti, la nascita del ReI, prima, e il Rdc, poi, riguarda la sua qualificazione come livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire uniformemente sul territorio nazionale ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost. Il legislatore aveva quindi utilizzato una competenza esclusiva statale finalizzata a garantire un intervento omogeneo su tutto il territorio che evitasse livelli di tutela difformi¹⁸, come era avvenuto sino a quel momento con l'azione limitata soltanto ad alcune leggi regionali di diverso contenuto. Una volta introdotta una misura uniforme a livello nazionale, al legislatore regionale era comunque consentito intervenire in questo ambito innalzando i livelli di tutela.

Nelle intenzioni del legislatore, queste forme di reddito minimo potevano dunque essere considerate come uno dei nuovi ambiti di intervento dello Stato sociale italiano in via di trasformazione. Si trattava di una misura che veniva saldamente ancorata all'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale e che appariva in questo senso dotata di una sua coerenza complessiva rispetto all'impianto costituzionale, nel suo configurarsi come un "nuovo" ma al contempo "classico" intervento sociale finalizzato all'attuazione dell'art. 3, comma 2, Cost.

Un elemento di particolare interesse in relazione all'introduzione del Rdc riguarda l'esplicita previsione di un reddito minimo indirizzato alle persone anziane. Se, come si è visto, il ReI non aveva inserito un esplicito richiamo al sostegno al reddito per le persone anziane, con il Rdc si è invece proceduto in questa direzione attraverso un'importante modifica dell'impianto legislativo che, peraltro, rendeva

¹⁸ Come noto, in base all'art. 117, comma 4, Cost., la materia dei servizi sociali è rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni. Di conseguenza, l'introduzione del ReI come «livello essenziale delle prestazioni» ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost., ambito di competenza esclusiva statale, rende costituzionalmente legittimo l'intervento statale che non può essere considerato come eccessivamente limitativo delle competenze regionali nell'ambito dei servizi sociali. Va peraltro ricordato che la Corte costituzionale nella sent. n. 10/2010 (sulla c.d. "carta acquisti") ha legittimato interventi del legislatore statale finalizzati a garantire, tanto più in un contesto di crisi economica, la «protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana» e come tali, legittimati a limitare l'autonomia legislativa regionale per assicurare un livello uniforme del godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione. Impostazione peraltro confermata nella sent. n. 275/2016. Si veda, sul punto, A. RUGGERI, *"Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010. In generale, sulle possibili criticità di interventi legislativi sul reddito minimo alla luce del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, v. C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., 210 ss.; P. BOZZAO, *I primi passi del Jobs acts*, in *Federalismi.it*, 7, 2015, 4.

maggiormente conforme la disciplina italiana del reddito minimo con le indicazioni contenute nel Pilastro europeo dei diritti sociali relativamente alla necessità di prevedere un “reddito di vecchiaia”. L’art. 1, d.l. n. 4/2019 introduceva, per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni, la “Pensione di cittadinanza” quale misura di contrasto alla povertà delle persone anziane. I requisiti per l’accesso e le regole di definizione del beneficio economico coincidevano con quelle del Rdc. Replicando il meccanismo del Rdc, anche la pensione di cittadinanza variava in funzione della composizione del nucleo familiare e del reddito già percepito e poteva raggiungere la cifra di 780 euro mensili. Nel caso in cui si possedesse già un’entrata mensile, inferiore alla cifra indicata, la pensione di cittadinanza veniva erogata come integrazione, fino alla soglia massima di 7.560 euro all’anno.

Sul piano dei meccanismi di tutele e protezione sociale, dunque, con il Rdc si erano compiuti dei passi in avanti attraverso l’introduzione di misure strutturali di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale orientate al perseguimento degli obiettivi sottesi all’art. 3, comma 2, Cost. La scelta di prevedere una specifica forma di protezione per le persone anziane, poi, coglieva nel segno laddove rispondeva all’esigenza individuata dal Pilastro sociale europeo di un “adeguato reddito minimo” finalizzato a garantire un’esistenza dignitosa in tutte le fasi della vita, esigenza che si traduce, nel Pilastro, nell’individuazione di un “reddito di vecchiaia”. Peraltro, una distinzione tra reddito minimo e reddito di vecchiaia appare condivisibile e opportuna anche alla luce del quadro costituzionale prima richiamato. Se, infatti, il reddito minimo indirizzato agli “abili” al lavoro in cerca di occupazione di cui all’art. 38 Cost. appare strettamente legato alla disponibilità dei beneficiari nella ricerca di un lavoro, nel reddito di vecchiaia viene meno quell’elemento decisivo della condizionalità e risalta in maniera ancora più evidente la necessità di tutela e protezione di un soggetto alla cui vulnerabilità oggettiva dovuta alla sua condizione di persona anziana si aggiunge la situazione di bisogno dovuta alla povertà.

Si trattava, però, di un approdo tutt’altro che definitivo per le misure di sostegno al reddito e per il reddito minimo in Italia. Nel corso della XIX legislatura, infatti, il Governo Meloni e la sua maggioranza parlamentare hanno avviato un superamento del reddito di cittadinanza culminato con l’adozione di una nuova disciplina legislativa contenuta nel c.d. “Decreto lavoro” del 2023¹⁹. I continui interventi in materia che si sono succeduti negli ultimi anni testimoniano, da un lato, le non poche difficoltà a rendere tale misura strutturale nel nostro Paese e, dall’altro, le divergenze tra le forze politiche, spesso di non di poco rilievo, in relazione alle modalità con cui realizzare questi interventi.

¹⁹ Si fa riferimento al d.l. n. 48/2023, convertito in legge, con modifiche, dalla legge n. 25 del 3 luglio 2023.

4. Dalla “Pensione di cittadinanza” all’“Assegno di inclusione”

Come si è anticipato, Reddito di cittadinanza e Pensione di cittadinanza hanno avuto vita breve e sono stati sostituiti dal nuovo intervento normativo in materia di reddito minimo portato avanti dal Governo Meloni e dalla sua maggioranza parlamentare. La nuova disciplina normativa contenuta nel “Decreto lavoro” ed entrata a pieno regime a partire dal 2024, si pone in parziale discontinuità rispetto all’impianto precedente sia sul piano generale che su quello, più specifico, delle misure di sostegno al reddito per le persone anziane.

Un primo elemento di rilievo riguarda il fatto che, nel confermare l’adozione di una misura di reddito minimo finalizzata al contrasto alla povertà e all’esclusione sociale, è stata tuttavia eliminata la sua qualificazione come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente sul territorio nazionale precedentemente prevista dal legislatore. Il che, inevitabilmente, tende a declassare la misura dall’ambito LEP che fa riferimento a prestazioni relative a diritti civili e sociali, ridimensionandone la portata nella direzione di una nuova tipologia di reddito minimo che viene, dunque, inquadrata in un ambito non LEP, al di fuori della sfera dei diritti sociali. Si tratta di un elemento di non poco conto che tende a rendere forse meno strutturale la misura e a non inquadrarla a tutti gli effetti nell’ambito degli interventi sociali di welfare del nuovo millennio, obiettivo che pareva, invece, sotteso agli interventi precedentemente adottati dal legislatore a partire dal 2017.

A tale riguardo, va anche evidenziato che con questa scelta ci si allontana dalle indicazioni del Pilastro europeo dei diritti sociali: se, infatti, l’inquadramento della misura di reddito minimo all’interno dei LEP finiva per qualificarla, sostanzialmente, come “nuovo” diritto sociale, la modifica legislativa del 2023 va, di fatto, in controtendenza rispetto all’inquadramento del reddito minimo e del “reddito di pensione”, come diritto sociale operato dal Pilastro.

Per quel che concerne il sostegno al reddito delle persone anziane, il nuovo intervento legislativo si pone in controtendenza rispetto al Rdc del 2019. Non è, infatti, prevista una specifica misura come la “Pensione di cittadinanza” e il sostegno per le persone anziane rientra nella nuova tipologia generale di sostegno al reddito introdotta nel 2024.

Si tratta, nello specifico, dell’“Assegno di inclusione” (AdI), definito dalla nuova normativa come la “misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all’esclusione sociale delle fasce deboli”²⁰, destinato in maniera continuativa (sino a quando permanga la necessità di un sostegno) a specifici nuclei familiari e, in particolare, alle famiglie con minori, persone con disabilità e persone con almeno 60 anni di età. Le persone anziane, dunque, rientrano in questa nuova forma di reddito minimo in cui le politiche contro la povertà non appaiono più rivolte alla totalità delle persone e delle famiglie in condizione di bisogno, bensì a *target* specifici

²⁰ Art. 1, d.l. n. 48/2023, convertito in legge, con modifiche, dalla legge n. 25 del 3 luglio 2023.

di determinati nuclei familiari ai quali spetta l'AdI, *target* tra cui rientrano, appunto, anche le persone con almeno 60 anni di età²¹. Basti pensare, a tale riguardo, che le famiglie bisognose al cui interno non siano presenti disabili, *over* 60, minorenni o persone inserite in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari, non possono richiedere l'AdI e possono accedere esclusivamente a una misura temporanea finalizzata all'attivazione lavorativa. Si tratta del "Supporto per la formazione e il lavoro" che si traduce in un sostegno economico di 500 euro mensili erogato al massimo per due anni e condizionato alla partecipazione alle attività finalizzate all'inserimento lavorativo²².

In relazione al beneficio economico, va rilevato che la nuova normativa prevede un aumento del sostegno per i nuclei familiari sia al crescere dell'età che all'aumentare del numero di persone anziane presenti all'interno di ciascun nucleo. Infatti, per i nuclei familiari che soddisfano i requisiti richiesti²³, l'AdI prevede un sostegno economico il cui importo è composto da un'integrazione del reddito familiare fino a 6.500 euro annui moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza (di cui all'art. 2, comma 4, d.l. n. 48/2023) che è pari a 1 per il nucleo familiare e che è incrementato di 0,40 per ciascun altro componente con almeno 60 anni di età. In questa generale tipologia rientrano, come detto, i nuclei familiari al cui interno siano presenti persone che abbiano compiuto i 60 anni d'età. Inoltre, il legislatore ha rivolto un'attenzione particolare alle persone anziane innalzando l'importo del beneficio economico fino a 8.190 euro annui – anch'esso moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza – se il nucleo familiare è composto interamente da persone che abbiano superato i 67 anni²⁴.

²¹ Sulle criticità derivanti dal fatto che la nuova misura non appare più diretta a contrastare la povertà della totalità delle persone in condizione di bisogno bensì a *target* specifici di determinati nuclei familiari, si rinvia, se si vuole a F. SCUTO, *Reddito minimo e politiche attive del lavoro: un nodo costituzionale tra incerte riforme nazionali, PNRR e pilastro europeo dei diritti sociali*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 1659 ss.

²² Art. 12, d.l. n. 48/2023.

²³ I requisiti economici sono i seguenti:

- un valore ISEE non superiore a 10140 euro;
- un valore del reddito familiare inferiore alla soglia di 6500 euro l'anno moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza di cui al comma 4 dell'art. 2 del d.l. n. 48 del 2023;
- un valore del patrimonio immobiliare, come definito ai fini dell'ISEE, diverso dalla casa di abitazione di valore ai fini dell'imposta municipale propria (IMU) non superiore a euro 150.000, non superiore ad euro 30.000;
- un valore del patrimonio mobiliare, come definito ai fini dell'ISEE, non superiore a una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino a un massimo di euro 10.000, incrementato di ulteriori euro 1.000 per ogni minorenne successivo al secondo; i predetti massimali sono ulteriormente incrementati di euro 5.000 per ogni componente in condizione di disabilità e di euro 7.500 per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, come definite ai fini dell'ISEE, presente nel nucleo.

²⁴ A questa ipotesi il legislatore ha aggiunto il caso in cui il nucleo familiare sia composto da *over* 67 e da altri familiari in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza.

A tale importo, può inoltre essere aggiunto un contributo per l'affitto dell'immobile dove risiede il nucleo per un importo pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto in locazione, fino ad un massimo di euro 3.640 annui, ovvero 1.950 euro annui se il nucleo familiare è composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni.

Proponendo, dunque, una simulazione che si basi sull'ipotesi di un nucleo familiare composto da due persone anziane, se si tratta di *over 60*, l'importo mensile può arrivare a 758 euro. Nel caso di una coppia di *over 67*, l'importo mensile sale a 955 euro. A queste somme, come rilevato, vanno aggiunti i contributi nel caso in cui il nucleo familiare risieda in un immobile in affitto.

In continuità con quanto previsto in precedenza dal legislatore, il contributo economico è erogato mediante uno strumento di pagamento elettronico ricaricabile denominato "carta d'inclusione" (o carta AdI) che consente l'acquisto di beni di consumo e servizi (ad eccezione di quelli elencati dal legislatore come, ad esempio, prodotti alcolici o acquisto di sigarette) e un prelievo mensile entro il limite di 100 euro, moltiplicato per la scala di equivalenza AdI.

L'impianto introdotto, da ultimo, dal legislatore si mostra coerente rispetto alla consueta distinzione già richiamata che va operata tra coloro che possono svolgere attività lavorative e coloro che, per raggiunti limiti di età, non possono più agevolmente essere reintrodotti nel mercato del lavoro. Pertanto, il sostegno economico è slegato dall'elemento della condizionalità relativo al necessario impegno per il reinserimento lavorativo per coloro che abbiano compiuto i 60 anni che, comunque, possono richiedere l'adesione volontaria a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo o all'inclusione sociale²⁵.

Tralasciando in questa sede gli aspetti e le criticità della nuova misura di sostegno al reddito sul piano del supporto e del sostegno per le persone occupabili in cerca di lavoro e concentrandosi sul sostegno per le persone anziane, si può tracciare un primo bilancio rispetto alle precedenti esperienze di reddito minimo previste dal legislatore. Gli aspetti negativi sono riconducibili, *in primis*, alla scelta di estromettere la misura di reddito minimo dall'ambito LEP, escludendola, quindi, dall'alveo dei "nuovi" diritti sociali rispetto ai quali vanno garantiti livelli essenziali di prestazioni in tutto il territorio. Come si è detto, inoltre, appariva più coerente e rispondente alle indicazioni provenienti dal livello di governo europeo la scelta compiuta dal legislatore nel 2019 di individuare uno specifico strumento *ad hoc* di sostegno al reddito per le persone anziane, denominato pensione di cittadinanza. Il nuovo impianto, infatti, non prevede più un vero "reddito di vecchiaia" ma il sostegno economico è previsto, in generale, per tipologie di nuclei familiari all'interno delle quali rientrano le famiglie con persone che abbiano compiuto i 60 anni di età. Il che, comunque, non ha impedito nella riforma del reddito minimo italiano di prevedere forme di sostegno al reddito anche rivolte alle persone anziane in stato di bisogno. Peraltro, va rilevato che il legislatore ha opportunamente

²⁵ Sulla base di quanto previsto dall'art. 6, comma 5, d.l. n. 48/2023.

innalzato il sostegno economico a favore dei nuclei familiari composti da *over 67* cercando di fornire un'adeguata risposta alle esigenze sottese a quella doppia fragilità cui si è fatto più volte riferimento. Appare, a tale riguardo, indubbiamente condivisibile la scelta di elevare i livelli di tutela per le fasce di età che più si avvicinano a quella che può essere considerata l'età anziana.

Si tratta di misure necessarie e opportune a favore degli anziani che, però, nell'ambito di un corretto equilibrio e rapporto tra generazioni, dovrebbero essere parte di un sostegno al reddito forse più inclusivo e meno penalizzante nei confronti dei nuclei familiari in condizione di povertà che non abbiano al loro interno figli minorenni, disabili o anziani che la riforma ha escluso dall'accesso all'AdI.

5. Il PNRR, la sua implementazione e i limiti sul piano del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale degli anziani

Come si è rilevato, il cambio di approccio legato alla filosofia del piano *Next Generation EU* e la rinnovata espansione dell'intervento pubblico europeo e nazionale nell'economia hanno avviato un percorso temporaneo non basato sull'*austerità* bensì sul contrasto alle diseguaglianze e sulla costruzione di un welfare statale efficacemente supportato a livello europeo che si è tradotto nei piani nazionali di ripresa concretizzatosi, in Italia, con l'adozione del PNRR ²⁶.

Il PNRR ha previsto diverse misure per le persone anziane non autosufficienti relative al rafforzamento dei servizi sociali territoriali nell'ottica della prevenzione e del mantenimento, per quanto possibile, di una dimensione autonoma (Missione 5), nonché attraverso il potenziamento dell'assistenza sanitaria radicata sul territorio (Missione 6). Di rilievo risulta, nel Piano, l'obiettivo generale di "Rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali come strumento di resilienza, mirando alla definizione di modelli personalizzati per la cura delle famiglie, delle persone di minore età, degli adolescenti e degli anziani, così come delle persone con disabilità".

Nella Missione 5, 500 milioni di euro sono stati stanziati per il sostegno alle persone fragili e anziane per rafforzare i servizi sociali territoriali e "di prossimità". Di questi, 300 milioni riguardavano la riconversione delle RSA e delle case di riposo per gli anziani in gruppi di appartamenti autonomi. L'obiettivo era dunque quello di favorire, per quanto possibile, l'autonomia e l'indipendenza delle persone anziane, in un contesto nel quale veniva garantita un'esplicita presa in carico da parte dei servizi sociali. Questi interventi sono stati affiancati da una riforma tesa a introdurre un sistema organico di misure in favore degli anziani non autosufficienti, finalizzato all'individuazione di livelli essenziali delle prestazioni. Come rileva il Piano, l'obiettivo di questi interventi è quello di prevenire l'esclusione sociale

²⁶ Si rinvia, sul punto a P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, il Mulino, Bologna, 2024.

intervenendo sui principali fattori di rischio individuale e collettivo, intercettando e supportando situazioni di fragilità sociale ed economica.

Già dalle linee generali del PNRR era possibile, dunque, intravedere potenzialità e limiti del Piano in questo ambito.

Va rilevato, innanzitutto, che non sono state previste misure per finanziare il sostegno al reddito degli anziani in stato di povertà e ciò è del resto in linea con la natura stessa del PNRR che è misura temporanea che, come tale, non poteva farsi carico in via continuativa dei costi per il sostegno al reddito. Pertanto, sul piano del sostegno finanziario per supportare le misure di reddito minimo non è stato previsto, né poteva esserlo, un intervento da parte di NGEU.

Quel che invece è presente nel PNRR è un approccio che, nelle sue linee generali, è stato condivisibilmente indirizzato a contrastare l'esclusione sociale – altra faccia, come si è detto, della povertà – attraverso il tentativo di un rafforzamento dei servizi sociali territoriali. Il che, però, sembra essersi tradotto in linee e obiettivi forse eccessivamente generali che non hanno imposto al legislatore veri e propri interventi, con relativo sostegno finanziario, atti a contrastare l'esclusione sociale delle persone anziane bisognose e, quindi, a favorirne l'azione di inserimento sociale attraverso specifici *input* e obiettivi da fornire ai servizi sociali. L'unico aspetto in cui il PNRR è entrato nel dettaglio e ha previsto misure specifiche è quello riconducibile al rafforzamento dell'assistenza sanitaria territoriale (anche) per le persone anziane. Questione, quest'ultima, certamente di rilievo ma che non può soddisfare, da sola, l'esigenza appena espressa di interventi direttamente orientati a contrastare l'esclusione sociale.

Se queste erano le premesse desumibili dal PNRR con i limiti intrinseci che si sono richiamati, non stupisce che gli interventi legislativi di questi anni non abbiano affrontato con particolare attenzione e con appositi finanziamenti la questione dell'esclusione sociale degli anziani in condizione di povertà. Quel “diritto alla socialità” dell'anziano che si è in già richiamato in precedenza, insomma, non pare aver trovato un'adeguata traduzione in interventi mirati e di supporto.

Nella legge n. 33/2023 contenente deleghe al Governo “in materia di politiche in favore delle persone anziane” si richiamano condivisibili principi per la tutela della dignità e la promozione delle condizioni di vita, di cura e assistenza delle persone anziane in attuazione della missione 5 del PNRR (art. 2, comma 1). Tra i principi generali contenuti nella delega, risaltano, in particolare, i seguenti:

- “promozione di ogni intervento idoneo a contrastare i fenomeni della solitudine sociale e della deprivazione relazionale delle persone anziane, indipendentemente dal luogo ove si trovino a vivere, mediante la previsione di apposite attività di ascolto e di supporto psicologico e alla socializzazione, anche con il coinvolgimento attivo delle formazioni sociali, del volontariato, del servizio civile universale e degli enti del Terzo settore” (art. 2, comma 2, lett. c));
- “promozione della valutazione multidimensionale bio-psico-sociale delle capacità e dei bisogni di natura sociale, sanitaria e sociosanitaria ai fini dell'accesso

a un continuum di servizi per le persone anziane fragili e per le persone anziane non autosufficienti, centrato sulle necessità della persona e del suo contesto familiare e sulla effettiva presa in carico del paziente anziano (art. 2, comma 2, lett. e)).

La nota critica risiede nel fatto che già nell'enunciazione di tali importanti e condivisibili principi che porrebbero le basi per contrastare il fenomeno dell'esclusione sociale delle persone anziane in condizione di povertà, la legge delega evidenzia come si debba trattare di interventi a costo zero, poiché rientranti "nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e delle facoltà assunzionali degli enti" (art. 2, comma 2, lett. e)). Come è evidente, però, con interventi a costo zero è piuttosto difficile ipotizzare che gli enti locali e i servizi sociali e assistenziali siano nelle condizioni di reperire le risorse necessarie per contrastare l'esclusione sociale degli anziani. Peraltro, questa impostazione tende anche a porsi in potenziale conflitto con l'impianto del PNRR che, invece, come si è evidenziato, aveva previsto una voce di spesa di 500 milioni. Tuttavia, va rilevato che il Piano è stato eccessivamente vago sul punto poiché non era rivolto, nello specifico, al contrasto all'esclusione sociale degli anziani più deboli ma, in generale, al rafforzamento dei servizi sociali per persone fragili e anziani.

La legge ha, inoltre, previsto l'adozione, con cadenza triennale, del «Piano nazionale per l'invecchiamento attivo, l'inclusione sociale e la prevenzione delle fragilità nella popolazione anziana» e del «Piano nazionale per l'assistenza e la cura della fragilità e della non autosufficienza nella popolazione anziana», sulla base dei quali devono essere adottati i corrispondenti piani regionali e locali.

Anche analizzando il d.lgs. n. 29/2024 con cui si è data attuazione alla delega, si confermano le perplessità nei confronti della legge delega per quanto riguarda la previsione di misure specifiche a sostegno delle persone anziane in condizione di povertà. Viene, infatti, affrontato sul piano generale il tema del contrasto all'esclusione sociale dell'anziano attraverso misure anche interessanti come la promozione dell'attività fisica, l'incentivazione della relazione con animali da affezione, il turismo lento (artt. 11-14) che paiono, però, indirizzate alle persone anziane benestanti o comunque non rientranti tra coloro che si trovano in condizione di povertà. Risulta piuttosto evidente, sotto questo profilo, l'assenza di misure specificamente rivolte al contrasto all'esclusione sociale e all'isolamento delle persone anziane in condizione di povertà.

Il tema dell'esclusione sociale che rappresenta, in molti casi, un ulteriore elemento di criticità che va a sommarsi alla condizione di povertà, dunque, non è stato affrontato con decisione e attenzione da parte del legislatore e, pertanto, questo nodo problematico rimane a oggi irrisolto tanto nell'ambito delle misure relative al sostegno al reddito il cui ultimo approdo è rappresentato dall'AdI, quanto in relazione agli interventi adottati per dare applicazione al PNRR.

6. Alcune considerazioni conclusive

Sintetizzando al massimo, è possibile inquadrare due elementi fondamentali nell'ambito delle misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale; elementi che sono sostanzialmente validi per tutte le fasce d'età. Il primo è rappresentato dalle misure di sostegno al reddito e quindi dal supporto economico a favore delle persone in condizione di bisogno. A questo intervento deve, poi, aggiungersi un pacchetto di misure volte a favorire il reinserimento sociale di queste persone poiché, in molti casi, la condizione di povertà si accompagna all'esclusione sociale. Emerge, quindi, quel che può essere definito come una sorta di "diritto alla socialità", un diritto a non essere lasciati soli che tende a configurarsi come una sorta di nuovo diritto sociale nel contesto delle misure necessarie per un welfare rinnovato, uno Stato sociale per il nuovo millennio. Questo secondo elemento appare, peraltro, particolarmente significativo se l'attenzione si rivolge alle persone anziane in condizione di povertà poiché il rischio di esclusione sociale risulta in queste circostanze ancora più concreto.

In questo contesto, la domanda che appare opportuno porsi è relativa all'effettivo impatto delle misure adottate in questi ultimi anni in Italia dopo che il legislatore ha introdotto il reddito minimo e alla luce dell'implementazione del PNRR.

Indubbiamente, il sostegno economico rappresenta un elemento di rilievo primario e, da questo punto di vista, va senz'altro valutato positivamente l'intervento, invero tardivo, del legislatore che ha introdotto anche in Italia delle forme di reddito minimo. In questo ambito, però, come si è rilevato, non mancano comunque le criticità di una normativa che si è contraddistinta sino ad oggi per la sua scarsa stabilità e che, specie dopo l'ultimo intervento legislativo, non si configura come nuova misura di welfare strutturale, a discapito di quanto previsto e richiesto dal Pilastro europeo dei diritti sociali.

Il legislatore ha dunque colmato, anche a favore delle persone anziane, quel vuoto legislativo che era presente nel nostro ordinamento in relazione alle misure di sostegno al reddito. Rimane, però, sostanzialmente senza risposta l'altra grande questione che è quella relativa all'esclusione sociale. L'impressione è che il legislatore si sia sostanzialmente limitato al sostegno economico (per le persone anziane e per le persone in età lavorativa) senza concentrarsi a fondo sul tema del reinserimento sociale delle persone in condizione di povertà e, nello specifico, per quel che qui interessa, delle persone anziane, che si trovano ovviamente in una condizione di maggiore vulnerabilità. Un intervento più ambizioso dovrebbe, dunque, necessariamente farsi carico dell'altra faccia della medaglia quando si fa riferimento a condizioni di povertà poiché, allo stato attuale, quel diritto alla socialità cui si è fatto riferimento non appare sufficientemente affrontato dalle misure cui si è fatto riferimento.

Emerge, quindi, una speculare debolezza degli interventi di sostegno al reddito sin qui adattati, tanto in relazione alla capacità di favorire il reinserimento lavorativo e sociale delle persone in età lavorativa, quanto al contrasto all'esclusione

sociale delle persone anziane. E questo appare, ad oggi, come uno degli elementi di maggiore criticità per il reddito minimo italiano rispetto al quale, come si è visto, neppure gli interventi adottati nell'ambito del PNRR sono stati in grado di fornire una risposta. Si tratta di una questione aperta che dovrà essere affrontata nei prossimi anni con nuovi interventi orientati a una valutazione multidimensionale della condizione della persona anziana (e non) in condizioni di fragilità che vadano oltre il solo sostegno economico.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2026
nella LegoDigit s.r.l. – Via Galileo Galilei, 15/1
38015 Lavis (TN)