

# ODP intervista il Prof. Claudio Franchini (L'intervento pubblico di contrasto alla povertà, Editoriale Scientifica, 2021)

8 Dicembre 2021

**Claudio Franchini** è professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università Tor Vergata di Roma. È autore di molteplici contributi scientifici, fra cui si segnalano quelli in tema di diritto pubblico dell'economia, diritto amministrativo europeo, organizzazione e funzionamento dell'amministrazione, giustizia amministrativa e diritto sportivo. Ha collaborato con vari Ministri, è stato componente del Comitato nazionale dei garanti della ricerca e ha rivestito numerosi incarichi istituzionali, fra i quali quelli di Preside della Facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze, di Direttore del Dipartimento di diritto pubblico, di Presidente della Conferenza dei direttori di dipartimento e di Prorettore vicario dell'Università di Roma Tor Vergata, nonché di Presidente del Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni.

Il Prof. Claudio Franchini ha recentemente pubblicato una monografia intitolata [L'intervento pubblico di contrasto alla povertà, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021](#). La redazione ha deciso di chiedergli una intervista sul tema in vista del seminario [Dal reddito di cittadinanza \(all'italiana\) al reddito universale di base?](#), dal Comitato di direzione, che si terrà lunedì 20 dicembre 2021, alle ore 15.00.

---

*Prof. Franchini, Lei si è occupato, nel volume di cui discutiamo, dell'intervento pubblico sulla povertà. Si tratta di un tema centrale e di estrema attualità, benché forse non sempre studiato in modo approfondito nella letteratura giuridica. Quali sono le ragioni che l'hanno spinto ad occuparsi di questo tema e qual è il rilievo del fenomeno della povertà?*

L'idea mi è venuta assistendo alla presentazione del rapporto della Caritas sulla povertà a Roma. D'altra parte, è un tema che ci tocca da vicino, perché lo si tocca con mano camminando per strada. Sì, basta camminare per strada. Ma bisogna farlo con un grande attenzione e sensibilità. E osservare bene le persone. Non solo i mendicanti (che tutti noi siamo capaci di vedere, se non altro perché talvolta ci importunano) e i senza tetto (che quasi tutti noi siamo capaci di vedere), ma le persone comuni: guardandole negli occhi, vedendo come vestono, come fanno la spesa, come si comportano e ascoltando quello che dicono.

Infine, ci sono una serie di dati che attestano la rilevanza e la complessità del fenomeno.

Secondo i dati messi a disposizione da Eurostat, nel 2020 il tasso di rischio di povertà si aggirava intorno al 21,9 per cento della popolazione dell'Unione europea<sup>[1]</sup>. Ciò significa che più di 95 milioni di persone era a rischio. È un dato significativo. Dagli anni a ridosso della crisi economica del 2008 fino al 2019 è stata misurata una progressiva decrescita del tasso (nel 2019 si aggirava intorno al 21,1 per cento). Ora, anche tenendo conto delle conseguenze della nuova crisi economica connessa alla diffusione del virus Sars-Cov-2, pare attestarsi una tendenza di segno opposto.

I dati messi a disposizione Istat, poi, ci offrono un quadro più dettagliato. Confrontando i dati del 2019 con quelli del 2020<sup>[2]</sup>, ad esempio, si registra una maggiore incidenza delle famiglie in povertà assoluta nel Mezzogiorno (9,4% nel 2020 e 8,6% 2019), anche se il tasso di crescita più elevato si registra nel Nord dove la povertà familiare sale dal 5,8% al 7,6%. Dai medesimi dati si possono ricavare ulteriori indicazioni, come la maggiore incidenza della povertà su minori e stranieri o il ruolo del titolo di studio come fattore di abbattimento del rischio di povertà.

*Nel suo libro Lei denuncia l'insufficienza dei provvedimenti con cui, specie negli ultimi anni, si è intervenuti sulla povertà. Essi si traducono spesso in mere erogazioni di denaro, senza essere inserite entro un disegno politico a carattere generale. Nel tempo, come si è evoluto l'approccio del legislatore italiano rispetto al contrasto del fenomeno della povertà?*

Dei poveri il legislatore italiano si è occupato sin dall'unificazione del Regno, ma nella prospettiva della carità. Soltanto a partire dagli anni Venti dello scorso secolo, si è passati da un sistema fondato sulla beneficenza a uno fondato sull'assistenza. Con la realizzazione dell'ordinamento costituzionale, poi, viene introdotta una visione globale del problema della povertà, che viene affrontato con i provvedimenti di carattere sia generale, sia specifico. Rientrano tra i primi quelli che incidono, in modo sostanziale ancorché non sempre diretto, sulla condizione di povertà (cioè quelli in materia di sanità, di istruzione, di previdenza e di avviamento al lavoro, nonché di edilizia residenziale pubblica). Sono riconducibili ai secondi quelli che hanno ad oggetto il settore dell'assistenza sociale. Tuttavia, al di là del reddito minimo di inserimento, è solo dal 2015 che sono state introdotte misure particolari, quali il sostegno per l'inclusione attiva (Sia), che si affiancava alla carta acquisti, il reddito di inclusione (Rei), il reddito di cittadinanza (Rdc) e il reddito di emergenza.

*Il reddito di cittadinanza è una misura che ha fatto e fa molto discutere. Nel suo libro Lei evidenzia come la misura abbia dato risultati limitati. Come potrebbero essere assicurati in modo più efficace gli obiettivi previsti?*

Nel gli ultimi anni vi è stata una serie di interventi legislativi che si sono susseguiti in modo alluvionale e non lineare. Il risultato è che i provvedimenti adottati si sono rivelati poco efficaci per la riduzione della povertà e del tutto inadeguati per gestire una situazione che è divenuta emergenziale. Le ragioni sono diverse. Tra le principali se ne possono indicare sette. Primo: si è ragionato esclusivamente nella prospettiva del sostegno individuale, prevedendo forme di reddito minimo garantito senza inserirle in un disegno complessivo di assistenza fondata su misure non economiche. Secondo: nei recenti provvedimenti legislativi che hanno previsto forme di sostegno economico è cambiata la denominazione delle misure adottate, ma non la loro struttura: si è ripetuto lo stesso schema di attuazione, in quanto sono sempre stati previsti sussidi monetari, di certo in un'ottica di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, ma anche in una prospettiva lavoristica, che emerge principalmente dall'organizzazione e dalla strumentazione previste. Terzo: non vi è stata completa coincidenza tra i beneficiari delle misure adottate e le persone in condizione di povertà assoluta, perché non si è considerato che gli uni e le altre fanno parte di due universi solo parzialmente sovrapponibili. Quarto: è mancata del tutto la fase di controllo, con la conseguenza che l'efficacia e l'efficienza delle misure sono state fortemente limitate. Quinto: il modello fondato sulla suddivisione delle attribuzioni tra Stato ed enti locali non ha prodotto risultati soddisfacenti, perché vi sono molti decisori che si devono confrontare nella ricerca di un equilibrio tra l'esigenza di uniformità tutelata dallo Stato e quella di autonomia rivendicata dagli enti territoriali. Sesto: sul piano finanziario, ci si è avvalsi di molti fondi, spesso appositamente istituiti, creando sovrapposizioni e dispersioni. Settimo: si è registrato un difetto di coinvolgimento del terzo settore e dei privati (ancor più grave se si pensa che di recente è stato approvato il codice del terzo settore). In conclusione, occorre adottare politiche sociali che siano dirette a rimuovere le cause della povertà e non solo a sopperire a situazioni contingenti, con provvedimenti temporanei: politiche tali da consentire il passaggio dallo Stato assistenziale allo Stato innovatore, che utilizza la spesa come moltiplicatore di opportunità, grazie a una valutazione integrata dei bisogni e dei benefici, e che interviene così in tutti i settori necessari all'emancipazione delle persone, dall'assistenza sociale alla sanità, dall'istruzione alla previdenza, dall'avviamento al lavoro all'edilizia residenziale pubblica.



*Nel volume Lei richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020, intervenuta sul rapporto tra enti del terzo settore e pubbliche amministrazioni, enfatizzandone la logica collaborativa. Attraverso strumenti collaborativi come la coprogettazione e la coprogrammazione dei servizi sociali, gli enti del terzo settore possono avere un ruolo significativo, in sinergia con le amministrazioni, nel contrasto alla povertà. Secondo Lei, che spazio può esserci per questo modello all'interno di un disegno politico generale di contrasto alla povertà?*

Sino ad oggi, non si è considerato che gli enti del terzo settore e i privati sono centri di osservazione privilegiati, perché sono in grado di valutare e di intercettare le singole necessità del territorio. In una prospettiva di lotta alla povertà, solo attraverso una stretta conoscenza della realtà è possibile individuare i bisogni e facilitare il contatto con i centri comunali dei servizi sociali per l'attivazione delle risorse disponibili. Occorre, dunque, pensare a un nuovo modello di welfare, fondato su un insieme di protezione e di investimenti sociali a finanziamento non pubblico, che deve progressivamente affiancarsi al modello tradizionale di natura pubblica e obbligatoria. E in

proposito non possiamo non riflettere su quanto scrisse Alexis de Tocqueville nel saggio sulla povertà presentato alla Società accademica di Cherbourg nel 1835. Il politologo e storico francese affermò che il problema della povertà non poteva essere risolto solo attraverso l'intervento dello Stato: occorreva, invece, ricorrere anche all'azione e all'aggregazione spontanea degli individui, perché questi ultimi possono perseguire l'interesse generale in modo più efficace e meno invadente di quanto non possano farlo le istituzioni pubbliche. Oggi le parole di Tocqueville, a lungo inascoltate, si rivelano profetiche.

*Nel suo libro Lei presta attenzione anche alla prospettiva sovranazionale, tenendo conto della necessità di inserire la riflessione relativa all'intervento sulla povertà entro il quadro tracciato dal diritto eurounitario e dal diritto internazionale. Con riguardo al primo, come Lei stesso rileva, emerge uno sbilanciamento a favore delle esigenze di mercato e a scapito dei diritti sociali, anche tenendo conto degli orientamenti della Corte di giustizia. In questa prospettiva, che ruolo possono avere le istituzioni europee per muoversi in modo più marcato nel segno di un'autentica economia sociale di mercato?*

Nei rispetti dell'Unione europea per lungo tempo si è contestata una scarsa attenzione, se non proprio un'indifferenza, nei rispetti dei diritti sociali. E, in effetti il quadro attuale risulta deludente, perché la dimensione sociale dell'integrazione europea stenta ad affermarsi. Da ultimo, il Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017 ha delineato una serie di principi diretti a rafforzare la dimensione sociale dell'Unione europea e concepiti come diritti sociali degli individui nei confronti degli Stati: si tratta complessivamente di venti principi che riassumono l'aspetto sociale dell'*acquis communautaire*. Per quanto, purtroppo, l'affermazione di tali principi non determini effetti sostanziali, si può ritenere che essi possano servire almeno come indirizzo e guida nella ricerca di convergenze per quanto riguarda le condizioni di vita e di lavoro, così da attivare un processo virtuoso a dimostrazione dell'importanza sociale dell'Europa.

*Il PNRR, nella missione 5, affronta il tema dell'inclusione sociale. Qui sono previste misure di diverso tenore che vanno da investimenti sull'housing sociale (M5C2.1), anche attraverso la rigenerazione urbana (M5C2.2), a interventi socio-educativi per combattere la povertà educativa (M5C3). L'approccio seguito nel PNRR, a suo avviso, riesce a intercettare le varie forme di povertà di cui Lei parla nel volume e può rivelarsi sufficientemente incisivo per fronteggiarle?*

La povertà ha un carattere multiforme e pluridimensionale. Per questo, va misurata non solo in termini strettamente economici, ma soprattutto in termini sociali, sanitari, culturali e, in senso più ampio, relazionali e umani. Ogni intervento che incida positivamente su uno di questi aspetti non può che essere bene accetto. Deve essere chiaro, però, che l'azione di contrasto alla povertà non può che essere espressione di una politica pubblica mirata: è una scelta necessaria.

*Come Lei evidenzia nel Suo volume, le politiche di contrasto alla povertà soffrono di un sovraccarico di disorganicità e di parcellizzazione. Ritiene di attribuire una qualche responsabilità all'attuale riparto delle competenze costituzionali?*

Come ho detto, oggi vi sono molti soggetti che decidono in materia. Questa situazione ha comportato che, nella pratica, regioni e comuni hanno esercitato un ampio margine di discrezionalità negli interventi, con conseguente spiccata disomogeneità di regolazione e di gestione, specie per quel che riguarda il contenuto dei piani e il coinvolgimento del terzo settore.

*Il vincolo di bilancio è stato da tempo elevato a valore costituzionale da osservare. Questo nuovo orizzonte giuridico pone nuove sfide ai c.d. diritti di prestazione, che implicano costi anche notevoli a carico dei bilanci pubblici. Qualcuno ha sostenuto che lo scontro tra diritti e compatibilità di bilancio è reale, sicché non può trovare forme armoniche di composizione: in questo scontro qualcuno vincerà e qualcun altro perderà, senza ipotizzare che il risultato finale, per il suo intrinseco equilibrio, soddisfi tutti. In questo scontro, quale ritiene debba essere la sorte da accordare al sistema di contrasto alla povertà?*

La Corte costituzionale, pur avendo riconosciuto che i diritti sociali, così come tutti gli altri, sono condizionabili, ha precisato che essi vanno valutati in modo puntuale. Ma attenzione: la circostanza che i diritti sociali siano

condizionabili non ha impedito alla Corte di specificare che essi sono comunque incompressibili e intangibili. Di conseguenza, ne ha delineato il contenuto minimo, giungendo ad affermare che il legislatore deve prescindere dalla disponibilità delle risorse economiche. Dunque, il legislatore deve assoggettarsi a un “autovincolo”, in quanto l’incompressibilità dei diritti sociali va intesa come limite generale a incidere sul loro nucleo centrale. Ne deriva che la Costituzione impone ai pubblici poteri un “compito promozionale” (uso le parole della Corte), il quale si concretizza in un obbligo, da un lato, di definizione degli interventi da parte del legislatore e, dall’altro, di esercizio della funzione per la pubblica amministrazione in modo da predisporre quella organizzazione e quei servizi idonei a consentire l’emersione dei diritti in un contesto di solidarietà e di uguaglianza.

---

[1] Dati contenuti nel documento di Eurostata denominato “EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) survey”, disponibile all’indirizzo <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/visualisations>.

[2] Dati contenuti nei documenti di Istat denominati “LE STATISTICHE DELL’ISTAT SULLA POVERTÀ | ANNO 2020” e “LE STATISTICHE DELL’ISTAT SULLA POVERTÀ | ANNO 2019” rispettivamente disponibili ai link: [https://www.istat.it/it/files/2021/06/REPORT\\_POVERTA\\_2020.pdf](https://www.istat.it/it/files/2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf) e [https://www.istat.it/it/files/2020/06/REPORT\\_POVERTA\\_2019.pdf](https://www.istat.it/it/files/2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf).