

Ius Constitutionale Europaeum

Direttori scientifici

Marilisa D'Amico
Antonio Pérez Miras
Edoardo C. Raffiotta
Germán M. Teruel Lozano

Comitato scientifico

Francisco Balaguer Callejón, Francesca Biondi
Gregorio Cámara Villar, Ana Carmona Contreras
Antonio D'Aloia, Luis María Díez-Picazo Giménez
Genevra Cerrina Feroni, Tommaso Edoardo Frosini
Felice Giuffrè, Yolanda Gómez Sánchez, Pablo Lucas Murillo de la Cueva
José Antonio Montilla Martos, Andrea Morrone
Ida Nicotra, Vasco Pereira Da Silva
Barbara Randazzo, Giulio Vigevani, Lorenza Violini

Comitato editoriale

Augusto Aguilar Calahorro
Massimiliano Baroni
Benedetta Liberali
Costanza Nardocci
Fernando Pérez Domínguez
Paolo Provenzano
Silvia Romboli

Comitato di valutazione

Miguel Azpitarte Sánchez
Claudio Di Maio
Adoración Galera Victoria
Enrique Guillén López
Maria Pia Iadicicco
Giuseppe Laneve
Baldomero Oliver León
Irene Pellizzone
Mayte Salvador Crespo
Juan Francisco Sánchez Barrilao
Silvia Sassi
Víctor Vázquez Alonso

EUROPA SOCIETÀ APERTA

VOLUME II
DIRITTI, CORTI E PANDEMIA

a cura di

Marilisa D'Amico, Benedetta Liberali, Antonio Pérez Miras
Edoardo C. Raffiotta, Silvia Romboli
Germán M. Teruel Lozano

EDITORIALE SCIENTIFICA

The Constitutional Bases of Europe: “Towards the Citizens of Europe” EUCONS
(621157-EPP-1-2020-1-ES-EPPJMO-PROJECT)

eucons

With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Il sostegno della Commissione europea alla produzione di questa pubblicazione non costituisce un’approvazione del contenuto, che riflette esclusivamente il punto di vista degli autori, e la Commissione non può essere ritenuta responsabile per l’uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica s.r.l.

via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-328-0

INDICE

SEZIONE QUARTA L'EUROPA E LA TUTELA DEI DIRITTI

- L'Europa dei diritti. Qualche riflessione a vent'anni dalla Carta di Nizza* 657
Marilisa D'Amico
- I diritti statutari delle Comunità Autonome nel contesto della tutela multilivello* 673
Antonio Pérez Miras
- Panoramica sui sistemi elettorali europei dalla prospettiva dello Stato di diritto* 689
Adoración Galera Victoria
- Matrimonio y parejas del mismo sexo ante los Tribunales supranacionales del entorno europeo: el largo camino hacia la afirmación del principio de igualdad en el análisis de tres etapas fundamentales* 713
Silvia Romboli
- L'azione europea in materia di disabilità: la tutela antidiscriminatoria della Corte di giustizia e i suoi effetti indiretti e secondari* 737
Fernando Pérez Domínguez
- La dimensione sociale dell'Unione Europea. Il diritto ad un'esistenza dignitosa nelle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale* 775
Caterina Drigo
- Come riparare il danno provocato tramite la reclusione provvisoria di colui che è stato successivamente assolto? Note alla sentenza del tribunale costituzionale 85/2019, del 19 giugno 2019* 825
Enrique Guillén López

<i>La costruzione della cittadinanza europea attraverso il programma erasmus: una questione di sostenibilità</i>	845
Giacomo Palombino	
<i>Taking solidarity seriously: il principio di solidarietà e di reciproca responsabilità come nuovo paradigma costituzionale per la riforma del regolamento di Dublino</i>	871
Francesca Polacchini	
<i>El derecho de acceso a la información pública en cuestiones ambientales. La influencia del convenio de Aarhus en el derecho europeo</i>	891
Belén Burgos Garrido	
<i>¿Es el Estado Laicista una “religión civil”? Un análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo sobre los símbolos religiosos en los espacios públicos y sus efectos sobre la libertad de creencia</i>	937
Lucas Oliveira Vianna – Matheus Thiago Carvalho Mendonça	
<i>Europa hacia la abolición del anonimato en la reproducción humana asistida</i>	949
Esther Alba Ferré	
<i>La trascrizione degli atti di nascita e il divieto di maternità surrogata: un’indagine comparata in tema di diritti fondamentali</i>	965
Marta Giacomini	
<i>Il linguaggio dell’odio antisemita e negazionista tra Italia e Germania: uno sguardo alle “radici” dell’Unione Europea</i>	987
Nannerel Fiano	
<i>Il difficile bilanciamento tra libertà di informazione professionale e tutela della reputazione della persona. L’applicazione della pena detentiva nei confronti dei giornalisti</i>	1009
Andrea Napolitano	
<i>Rappresentanza e mobilità degli elettori: le nuove sfide per il diritto di voto nella società in movimento</i>	1031
Simone Pitto	

SEZIONE QUINTA
L'EUROPA E IL DIALOGO TRA LE CORTI

- La taxonomía iuscomparatista en la era global: clasificaciones contemporáneas de los sistemas jurídicos* 1055
Natalia Del Barrio
- Dialogo orizzontale e verticale tra le Corti: un nuovo ruolo per il rinvio pregiudiziale?* 1069
Valentina Capuozzo
- Il protocollo 16 alla Cedu: il dialogo tra le corti ed i rapporti tra Corte di Strasburgo e Corte di giustizia dell'Unione europea* 1091
Antonella Galletti
- La doppia pregiudizialità in materia di diritti fondamentali: ordine delle questioni, disordine delle idee* 1105
Serenella Migliorino
- Le sorti incerte della non ancora ben definita "regola" pretoria del Giudice delle Leggi in tema di doppia pregiudizialità* 1127
Paolo Gambatesa
- Conflicto de leyes, integración supranacional y democracia mayoritaria: los Tribunales Constitucionales en la encrucijada* 1143
Francisco Ortega Candela

SEZIONE SESTA
L'EUROPA AI TEMPI DEL COVID-19

- La persona e il cittadino nello spazio comune europeo del dopo pandemia* 1161
Ida Angela Nicotra
- I poteri emergenziali del Governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti* 1167
Edoardo C. Raffiotta

<i>Libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto-COVID per attraversare i confini dell'Unione europea?</i>	1195
Tanja Cerruti	
<i>Circolare in tempo di Coronavirus. L'Italia, la Spagna e la prospettiva europea</i>	1224
Diego Baldoni - Samuele Gherardi	
<i>Desinformación en tiempos de COVID: una enfermedad para Europa</i>	1243
Eloísa Pérez Conchillo	
<i>El acceso de los extranjeros al trabajo en España, a la luz del derecho constitucional español y el derecho de la Unión europea en el contexto de la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19</i>	1271
Ana Tomás López	
<i>Le declinazioni della coesione sociale e della responsabilità intergenerazionale nell'ambito del Next Generation EU e degli strumenti nazionali di rilancio. Considerazioni comparatistiche sull'esperienza italiana, spagnola e francese all'interno del contesto europeo</i>	1293
Claudia Marchese	
<i>Intorno al crisis management europeo: riflessioni costituzionali sul futuro dell'Unione a partire della tutela dei diritti sociali</i>	1317
Luca Dell'Atti	
<i>La necessità di un ecosistema "trustworthy" nella lotta europea al covid-19 mediante strumenti di contact tracing</i>	1333
Daniela Messina	
<i>La educación digital: del escepticismo a su efectiva implementación en el contexto español de pandemia</i>	1357
Tamara Álvarez Robles	
<i>App di tracciamento digitale e modelli di gestione del Covid-19: esperienze giuridiche a confronto</i>	1381
Livia Saporito	
<i>Notizie sugli autori</i>	1405

LA DIMENSIONE SOCIALE DELL'UNIONE EUROPEA.
IL DIRITTO AD UN'ESISTENZA DIGNITOSA NELLE POLITICHE
DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E ALL'ESCLUSIONE SOCIALE*

CATERINA DRIGO

SOMMARIO: 1. Dignità umana e disuguaglianze. – 2. Povertà e 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. L'esistenza dignitosa e il contrasto alla povertà: la dimensione sovranazionale. – 3.1. L'esistenza dignitosa nel diritto internazionale. – 3.2. Lotta alla povertà e all'esclusione sociale nel contesto del Consiglio d'Europa. – 3.3. *Segue*: ...e nella giurisprudenza della Corte EDU. – 4. La dimensione sociale dell'Unione Europea nella lotta alla povertà. – 4.1. Dignità umana e solidarietà nella lotta europea alla povertà. – 4.2. *Segue*: il diritto europeo derivato. – 4.3. *Segue*: la Strategia Europa 2020. – 4.4. *Segue*: i più recenti sviluppi. – 4.5. Un parziale bilancio in merito all'impatto delle politiche europee. – 5. Conclusioni necessariamente aperte.

1. Dignità umana e disuguaglianze

Viviamo in un'epoca in cui le disuguaglianze paiono prevalere sui diritti umani fondamentali e anche in contesti come quello europeo o 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. Una delle sfide maggiori che l'umanità si trova oggi ad affrontare, quindi, riguarda il contrasto a situazioni di povertà ed indigenza (SHETTY, 2005, 7 ss.), in larga misura acuite dalla crisi economica conseguente alla recente crisi pandemica da Covid-19.

Povertà, esclusione sociale, invisibili, ma spesso, barriere culturali, spingono interi settori della popolazione ai margini della società e li pongono in

* Aggiornamento e rielaborazione del contributo pubblicato in *Liber amicorum* per Pasquale Costanzo. *Diritto costituzionale in trasformazione*, Vol IV. I diritti fondamentali nel prisma del costituzionalista, 2020, in giurcost.org.

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 Paese¹.

Ciò si riflette pesantemente sulla pienezza del concetto di cittadinanza e finanche sulla democraticità degli ordinamenti europei atteso che, come è stato anche recentemente ricordato, 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» (PÉREZ MIRAS, 2018, 1 ss.; ma anche DOMINELLI, 2020, 17 ss.).

Ma ciò influisce pesantemente anche sui processi di inclusione ed integrazione dei migranti – gli “ultimi arrivati” in un Paese, gli “altri”, che molto spesso coincidono con i più poveri² – e impone di riconsiderare le categorie stesse della cittadinanza, declinandola come una cittadinanza sociale, quantomeno in quei contesti ordinamentali che si definiscono democratici ed improntati al rispetto dell'uguaglianza sostanziale, della dignità umana e della solidarietà³.

Si può sostenere, infatti, 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 politi-

¹ 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: DULITZKY, (2008); PARRA VERA, (2012); BECA-FREI, (2018); DOMINELLI, (2020, 17 ss.).

² Ad esempio, secondo l'ISTAT «la cittadinanza ha un ruolo importante nel determinare la condizione socioeconomica della famiglia: è in condizione di povertà assoluta il 6,3% delle famiglie con minori composte solamente da italiani ... e il 31,2% delle famiglie con minori composte solo da stranieri» (dati relativi al 2019, pubblicati il 16.06.2020, in https://www.istat.it/it/files/2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf) e nel 2020, «l'incidenza di povertà assoluta passa dal 4,9% al 6,0% tra le famiglie composte solamente da italiani, dal 22,0% al 25,7% tra quelle con stranieri, che conoscono una diffusione del fenomeno molto più rilevante e tornano ai livelli del 2018» (comunicato ISTAT del 4.03.2021, in https://www.istat.it/it/files/2021/03/STAT_TODAY_stime-preliminari-2020-pov-assoluta_spese.pdf).

Sul punto si vedano anche le considerazioni in Corte cost., sentt. nn. 44 e 146 del 2020 o n. 7 del 2021.

³ Sulla evoluzione della nozione di cittadinanza nelle società ove sono presenti significativi fattori di diversità culturale BENHABIB, (2006); MORRONE, (2015); RONCHETTI, (2012). Sul concetto di cittadinanza si v., altresì, RESCIGNO, (1997); ID., (2000); GROSSO, (1997) e, più di recente ZONCA, (2016); PANZERA, RAUTI, SALAZAR, SPADARO, (2016); CALORE, MAZZETTI, (2019).

co»⁴. Si finisce per perdere il senso della *res publica* e di quella cultura, solidarietà e senso di condivisione, che dovrebbero caratterizzarla⁵.

Muovendo da un'analisi empirica del quadro normativo europeo in materia di misure volte a contrastare povertà ed 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, ci si interroga se sia possibile derivare un dovere per le autorità pubbliche nella lotta contro la povertà. Il principio di dignità umana può, quindi, essere considerato quale base di varie misure per combattere la povertà e può essere concepito in una prospettiva deontica? Questi sono i quesiti che stimolano la presente riflessione.

2. Povertà e 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 precondizione e giustificazione per siffatti diritti. Nelle ricostruzioni teoretiche la dignità umana è stata spesso associata all'endiadi eguaglianza-libertà⁶ e, ai nostri fini, è dall'eguaglianza che pare imprescindibile muovere.

⁴ PETRELLA (2006, 61); sul rapporto fra eguaglianza e potere nelle società socialdemocratiche PIKETTY, (2020, 561 ss.).

⁵ Già CICERONE individuava la *Res Publica* /*res populi* quale «*coetus multitudinis iuris consensus et utilitatis communione sociatus*» (25, 39), regolata con armonia per «*gradus dignitatis*» (27, 43).

⁶ In tema di dignità umana la bibliografia è sterminata. Sia qui consentito richiamare, in via preliminare e non esaustiva, KRIENKE, (2020); GRIMM, KEMMERER, MOLLERS, (2018); LEHER, (2018); SANGIOVANNI, (2017); BARAK, (2015); DÜWELL, (2014); MCCRUDDEN, (2014); KWAN, BOWPITT, (2005). Nella dottrina italiana, ex multis, BECCHI, MATHIS, (2019); POLITI, (2018); DRIGO, (2013); DI CIOMMO, (2010); VINCENTI, (2009). In tema di dignità e povertà ex multis, RUOTOLO, (2012).

Povert , dignit , eguaglianza e diritti umani fondamentali sono concetti inscindibilmente interconnessi⁷. Gli Stati hanno il dovere di rimuovere le diseguaglianze che, da un punto di vista 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 personalit . Varie, per , sono le modalit  d'azione e i vincoli imposti dalle Costituzioni statali⁸. Similmente, l'Unione Europea costruisce la *Carta dei Diritti Fondamentali* attorno a tre "pilastri" – dignit , uguaglianza e solidariet  – che si saldano in un *unicum* inscindibile che nei Trattati trova significative potenzialit  espansive⁹.

Stabilire in astratto il dovere di adoperarsi per rimuovere diseguaglianze e povert  come precipitato del riconoscimento giuridico della dignit  umana non  , ovviamente, di per s  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 dignit  umana, declinata in termini assiologici; e ci  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 libert  di coscienza o della libert  religiosa).

Sotto diverso profilo,   meno palese la connessione fra diritti sociali fondamentali e il valore/principio¹⁰ di dignit  umana.

Con riferimento ad almeno due aspetti i diritti sociali paiono contraddire l'universalit  della dignit  umana: in ragione della relativit  del loro contenuto e dei loro profili applicativi¹¹. Tale relativit  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 «  semplicemente ed ipocritamente un *flatus vocis*» (MODUGNO, 2008, 1392).

Coloro i quali si trovano in uno stato di bisogno non sono in grado di

⁷ Come costantemente ribadito anche nel contesto delle Nazioni Unite: si v. ad esempio, BRAVEMAN, GRUSKIN, (2003).

⁸ Con riferimento alla Costituzione italiana si v. TRIPODINA, (2015 e 2013). L'autrice approfondisce il tema della ricostruzione dei fondamenti costituzionali dello *ius existentie* nel contesto italiano.

⁹ su cui, *infra*, § 4.

¹⁰ In relazione alla differenziazione fra valori e principi, *ex multis*, MEZZETTI, (2015A, spec. parte I).

¹¹ Sul punto si v., *ex multis*, HUSTER, (2018, 416). Sui diritti sociali: POLITI, (2018); MEZZETTI, (2015B).

provvedere a sé stessi e di godere di quella vita dignitosa proclamata nella Dichiarazione Universale¹², 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 bisogno¹³.

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*¹⁴ secondo il quale la vera essenza di ogni essere umano si determina anche nel suo essere armoniosamente parte di una comunità e nel poter attivamente e efficacemente interagire con i suoi membri. In tal senso la dignità umana è alimentata dalla pratica dell'*Ubuntu* ed è negativamente condizionata allorché sussistono condizioni, come una severa povertà o l'esclusione sociale, che impediscono 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» (YAMIN, 2015, 31).

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 in-

¹² Spec. artt. 22, 23, 25.

¹³ Ci si riferisce ad un articolo intitolato Chi vuole la libertà, comparso sul Corriere della sera il 13 aprile 1948 e ripubblicato nel 1954 (raccolta di scritti a cura di E. Rossi), p. 113.

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». Si v. il Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay del 2001, in <http://www.cidh.org/countryrep/paraguay01sp/indice.htm>. Sul punto, diffusamente, FAUR, (2008, 165 ss.) e DULITZKY, (2008, 107 ss.).

¹⁴ Sul concetto di Ubuntu, recentemente: OGUDE, (2019).

terpersonali e un grado minimo di partecipazione alla vita sociale, culturale e politica»¹⁵.

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 definitorie¹⁶, peraltro con la consapevolezza che «l'oggetto "povertà" disegna [...] i limiti di un campo di trasformazioni, di tensioni, di composizioni variabili» (COCCOLI, 2017, 73)¹⁷.

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» (FAUR, 2008, 178). Muovendo da una prospettiva diacronica, richiamando la tradizione Cristiana¹⁸ – 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» (RUOTOLO, 2012, 210).

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 povertà (RUOTOLO, 2012, 213)¹⁹. Molti studi hanno collegato la condizione di povertà a l'assenza di redditi o alla presenza di redditi estremamente bassi (*ex multis*, TOWNSEND, 1979 – WORLD BANK 1980, 2021) in connessione ad una pluralità di fattori che hanno condotto alla configurazione della povertà in chiave multidimensionale e alla distinzione fra povertà assoluta e relativa (su cui *infra* – TOWNSEND, 1979; ID., 1987, ID., 1993). La povertà si è venuta a confi-

¹⁵ In tal senso il Tribunale costituzionale Tedesco (BVerfG, Judgment of the First Senate del 18 luglio 2012 - 1BvL10/10, nonché 1BvL2/11 del 2012 – spec. §§ 125-175) in https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2012/07/1s20120718_1bvl001010en.html.

¹⁶ Si è sostenuto che «è bene, quando si studia una polemica, verificare se i contendenti stanno parlando dello stesso oggetto...»: BARONCELLI, (1985, 9).

¹⁷ Un'efficace analisi diacronica delle modificazioni del concetto di povertà dall'età antica fino all'età contemporanea si v. in SASSIER, (1990).

¹⁸ Sul punto, per approfondimenti: TARELLO, (1964, 5 ss.); LAMBERTINI, (2000).

¹⁹ Esistono, infatti, poveri che possiedono terreni, ma non hanno i mezzi economici per sfruttarli e trarne un reddito.

gurare quale una condizione esistenziale di impotenza: come una «incapacitazione fondamentale» (SEN, 2000, 92), 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» (MOLLAT, 1974, 12). 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» (MARGALIT, 1998, 229)²⁰. 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» (MARGALIT, 1998, 229)²¹.

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 comunità²².

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» (SUSÍN BETRÁN, 2011, 243)²³. In questo senso, sebbene la dottrina non sia concorde

²⁰ In relazione a ciò, SEN, (2000, 92) sostiene che la povertà non va considerata come pure e semplice «scarsità di reddito...» poichè «sull'incapacitazione – e quindi sulla povertà reale – agiscono altri fattori oltre al basso reddito».

²¹ Si v. anche SUSÍN BETRÁN, (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, REY PÉREZ, (2004, 252) secondo cui «[l]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», p. 252.

²² Azioni queste di rilievo costituzionale in molti contesti. Con riferimento alla Costituzione italiana si v. artt. 3 e 4.

²³ Si v., altresì, J.P. BECA-FREI, (2018).

nell'addivenire ad una definizione univoca di povertà (v. FAHMY, SUTTON, PEMBERTON 2015, 591 ss.; DOMINELLI 2020, 22) «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» (PETRELLA, 2010, 1 ss.; NEUHÄUSER, 2020, 369 ss.).

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 sopravvivenza, mentre la seconda è collegata alla capacità di spesa per consumi, avendo quale termine di paragone gli standard della comunità di riferimento²⁴. Considerazioni parzialmente diverse vanno svolte in 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, cambia anche di molto da Stato a Stato, e finanche all'interno del medesimo ordinamento²⁵.

Può essere 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 Stati (RANCI, PAVOLINI, 2015, 113 ss.; FOURAGE, LAYTE, 2005, 407 ss.).

Parte della dottrina si riferisce, inoltre, al concetto di *povertà esistenziale*, qualificata come «*emotionality of life*» che considera le esperienze di «*marginalized and disenfranchised groups*» secondo una narrativa che tenga conto del loro senso di disperazione e impotenza. Trascendendo il mero dato eco-

²⁴ Su questi temi, diffusamente: TOWNSEND, (1979); ID., (1987), ID., (1993); DALY, (2002); MENDOLA, (2002, 11 ss.); DESPOUY, (1996); DIERCKX, (2010); MORLICCHIO, (2012, spec. 99 ss.); RUOTOLO, (2012, spec. 205 ss.); HALVORSEN, HVIDEN, (2016); COCCOLI, (2017, spec. 73 ss.); DOMINELLI (2020, 20-22).

²⁵ 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 (Report statistiche pubblicate nel giugno 2020 e relative all'anno 2019, in https://www.istat.it/it/files/2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf).

nomico, la *povertà esistenziale* valorizza il principio di dignità umana e viene identificata «*by incorporating an analysis of domestic and public relational spaces in shaping identity, belonging, connectedness, relationships, diversity, emotionality, governance structures, certainty in an uncertain world, environmental justice and global interdependency*» (DOMINELLI, 2020, 27).

Per concepire, e valutare, le possibili politiche per contrastare la povertà, si deve muovere dalla consapevolezza che oggi la 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 molte persone, sia cittadini, sia migranti, cui viene negato il godimento dei diritti fondamentali e un posto adeguato nella società (vedi, *infra*, par. 2.3.)²⁶. Pertanto, oggi qualsiasi analisi e dibattito sulla povertà deve tener conto delle questioni relative all'esclusione sociale e non può limitarsi a contemplare definizioni di povertà ancorate al mero dato economico (DOMINELLI, 2020, 26; ID., 2012).

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 sociali (BONELLI 2012, 59 ss.; PIKETTY, 2020, 561 ss.). La povertà conduce spesso alla stigmatizzazione sociale, all'emarginazione, esprimendo ciò che è stato definito «il nuovo volto dell'apartheid» (DESPOUY, 1996, 37). In questo contesto, emerge drammaticamente la connessione fra povertà, «incapacitazione fondamentale» (SEN, 2000, 92) 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'atetto²⁷, 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 sociale²⁸.

La marginalizzazione e la povertà sono fenomeni profondamente correlati

²⁶ Per una panoramica in prospettiva diacronica della dottrina economico-politica sul punto si v., ex multis: SANTORO, (2012, 21 ss.); BONELLI, (2012, 59 ss.).

²⁷ Sulla situazione dei senz'atetto e degli indigenti di recente: KOLOCEK, (2017) o EVANGELISTA, (2020, 313 ss.)

²⁸ Ex multis, AAVV. (2001, spec. pp. 14 ss.); RUOTOLO, (2012, spec. 210 ss.); BILCHITZ, (2007); ROMAN, (2012, 83 ss.).

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» (ROMAN, 2012, 90, ma anche FRESNO, 2005, 62, in relazione ai migranti, SEDMAK, 2020, 229 ss.).

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. E sfortunatamente, la tendenziale discrepanza 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 negati²⁹.

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)³⁰. 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

²⁹ 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 per l'e-learning e finanche di connessioni internet adeguate; i secondi molto meno danneggiati e, in taluni casi, addirittura arricchiti.

³⁰ Secondo l'Eurostat quasi il 10% dei lavoratori è a rischio povertà o povero e tale dato appare in peggioramento a causa della crisi economica conseguente alla pandemia da Covid-19 <https://www.eurofound.europa.eu/it/topic/working-poor>.

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» (BENVEGNÙ-PASINI, BEZZE, VECCHIATO, 2011, 16; ma si v. anche: SWEIGER, 2020, 383 ss.)³¹.

In Europa oltre il 21,1% della popolazione dell'UE è a rischio di povertà ed esclusione sociale³². Questa percentuale, sebbene sia diminuita sensibilmente dal 2008³³, è ancora enorme: oltre una persona su cinque nell'UE ha vissuto almeno una delle tre seguenti forme di povertà: povertà 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 dignità (LEHER, 2018, 39³⁴; NEUHÄUSER, 2020, 363 ss.; SCHWEIGER, 2020, 383 ss.).

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 essenziali (POGGE, 2010, BECA FREI, 2018, 112)³⁵.

³¹ In relazione al concetto di giustizia e alle sue implicazioni, si v. diffusamente: NUSBAUM, (2013); WALDRON, (2010). Per una prospettiva più generale anche DWORKIN, (2011); RAWLS, (2017); Per considerazioni inerenti giustizia e povertà: SCHWEIGER, (2020, 383 ss.).

³² Dati Eurostat aggiornati al 2019 (pubblicati a ottobre 2020 - <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20201016-2>). Presumibilmente, tuttavia, tali dati sono destinati a peggiorare in ragione delle conseguenze economiche dell'emergenza epidemiologica da Codiv-19. A tal proposito, con riferimento all'Italia, le stime dell'Istat relative al 2020 indicano in rilevante crescita sia i valori di incidenza della povertà assoluta sia degli individui, sia delle famiglie (<https://www.istat.it/it/archivio/254440>).

³³ 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. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Europe_2020_indicators_-_poverty_and_social_exclusion.

Si v. di recente, Eurostat: At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex - EU-SILC and ECHP surveys [ilc_li02] - Last update: 02-06-2021 (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li02).

³⁴ L'autore si rifà al pensiero di Mc Crudden e A. Barak definendo la dignità umana quale «realizzazione di giustizia».

³⁵ Ad esempio, la Corte Interamericana dei Diritti Umani ha precisato come «el derecho

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 tassonomica per i sistemi di *welfare*³⁶. Sistemi che, quantomeno tradizionalmente, erano classificati alla luce di alcuni limitati parametri. Come osservato, infatti, negli anni la dottrina ha cercato di superare i tradizionali schemi tassonomici, 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) (KWAN CHAN, BOWPITT, 2005, 11)³⁷. Sono, quindi, divenuti oggetto di indagine 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

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", 19 novembre 1999, § 144, in http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_63_esp.pdf; ma anche Comunidad Yakye Axa c. Paraguay", 17 giugno del 2005, in http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf). Per una panoramica della giurisprudenza europea sul punto si v. infra il § 3. Si v., altresì, AAVV. (2013).

³⁶ In questa sede non è possibile affrontare nel dettaglio i profili teorici riguardanti il welfare state o lo stato sociale. Basti qui ricordare che per ELIA (1987, pp. 107 ss.) la nozione di "stato sociale" «non è univoca e risente delle differenti condizioni storiche», potendosi risalire sino a «Sieyes, 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, (1977, pp. 205 ss.). 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» (pp. 107, 108).

³⁷ Si v. anche RANCI, PAVOLINI, (2015, spec. 113 ss.); CARROZZA, (2010, 207 ss.); PIERSON, CASTLE (a cura di), (2013); CASTLES ET AL., (2010).

conseguenze che «la dignità dei beneficiari del welfare» è «valutata dal punto di vista economico, sociale e psicologico, mentre le prestazioni di un sistema di welfare saranno valutate in ragione dell'impatto che hanno sugli elementi chiave della dignità umana» (KWAN CHAN, BOWPITT, 2005, 10).

Come è noto, lo sviluppo del *welfare state* è stato guidato dall'obiettivo di eradicare o ridurre disuguaglianze e povertà (SAUNDERS, 2010, 527 ss.), 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*» (MARGALIT, 1998, 227; si v. altresì: SAUNDERS, 2010, 527 ss.).

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 pubblica (MARGALIT, 1998, 237).

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 di uguaglianza, solidarietà e dignità che rappresentano i pilastri della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* e delle Costituzioni degli Stati membri dell'UE. 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 fondato sulla reale uguaglianza nella distribuzione delle risorse, *in primis* economiche, e sull'uguaglianza di opportunità³⁸.

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» (FAUR, 2008, 165)³⁹ nella misura in cui essa, soprattutto se

³⁸ 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»: MOYN, (2018, 216).

³⁹ 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, in <http://www.cidh.org/countryrep/paraguay01sp/indice.htm>.

estrema, influenza negativamente lo sviluppo umano e la «pienezza dei diritti umani» (DULITZKY, 2008, 107). 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 appartenenza (BENVEGNÙ - PASINI, BEZZE, VECCHIATO, 2011, 15; DOMINELLI, 2020, 17 ss.).

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 democratico (MARSHALL, 1992, 3 ss.; HUSTER, 2018, 419; DOMINELLI, 2014, 13 ss.; STEPHENS, 2010, 511 ss.; IPPOLITO, 2010, 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 culturale (PÉREZ MIRAS, 2018, 1 ss.).

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» (PETRELLA, 2010, 1 ss.).

La povertà va, quindi, necessariamente intesa in senso ampio⁴⁰ e il suo superamento è il «prerequisito per l'effettivo esercizio dei diritti di una cittadinanza democratica» (BENHABIB, 2006, 88). 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» (BENHABIB, 2006, 89), quale sia il punto di bilanciamento accettabile.

Come osservato, essere cittadini significa «essere liberi di fare le proprie

⁴⁰ 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». SUSÍN BETRÁN, (2011, 244); PÉREZ MIRAS, (2018, 1 ss.).

scelte: non tanto essere «liberi di fare ciò che piace ma, soprattutto, essere liberi di esercitare i propri diritti e responsabilità» (ROMAN, 2012, 98), 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» (DALY, 2002, 17).

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» (BENHABIB, 2011, 96), ci costringono a indagare su nuovi paradigmi teorici di cittadinanza e godimento dei diritti sociali nel «*confuse horizon*» europeo (BENHABIB, 2006, 122; ma anche IPPOLITO, 2010, 17 ss.; KYMLICKA, NORMAN, 2000).

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

3.1. Esistenza dignitosa nel diritto internazionale

La narrativa del 20° 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 politici proteggono l'autonomia dell'individuo dall'azione arbitraria delle autorità» mentre «i diritti economici, sociali e culturali proteggono siffatta autonomia dall'insicurezza sociale» (ROMAN, 2012, 84; ma anche MEYER-BISH, 2004, 48).

Come è noto, il diritto internazionale mostra sensibilità, sia per il valo-

re/principio di dignità umana assiologicamente inteso⁴¹, sia per alcune sue declinazioni concrete, quali il diritto ad un'esistenza dignitosa o il diritto ad un'abitazione dignitosa⁴². Oltre alla Dichiarazione Universale, numerose convenzioni o trattati internazionali di rilevanza regionale ripropongono la medesima protezione, sebbene non sempre in base a coordinate esplicite⁴³.

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» (così riportato in DESPOUY, 1996, 63)⁴⁴.

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.

⁴¹ 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.

⁴² Es. art. 25 della Dichiarazione Universale.

⁴³ 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, a mero titolo esemplificativo, 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 sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni; 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.

Inoltre, il Comitato chiamato a verificare l'applicazione della *Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne*, con la *General recommendation n. 19* del 1992 ha sottolineato il ruolo della povertà e della disoccupazione nell'incrementare il fenomeno dello sfruttamento sessuale, del traffico di esseri umani, e della violenza sulle donne, oltre che dell'emarginazione ed esclusione sociale (pt. 13-15).

⁴⁴ 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.

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»⁴⁵. 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. 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 assolutamente significativo, sebbene non se ne faccia alcuna espressa menzione nel testo CEDU (*ex multis*, DRIGO, 2013, 171 ss.). E la stessa CEDU sembra permeabile anche alla dimensione sociale, che viene ad intersecare la sfera protetta dalla Convenzione 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»⁴⁶, nonostante la Corte EDU abbia in più occasioni sottolineato come la CEDU non contempli il «diritto a non essere poveri»⁴⁷.

⁴⁵ 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, in <https://digitallibrary.un.org/record/452397>

⁴⁶ Corte EDU James et al. c. Regno Unito, 21 febbraio 1986, § 47; Berger-Krall et al. c. Slovenia, 26 giugno 2014.

⁴⁷ Si è precisato, infatti che «beyond the inevitable impact on traditional economic and social rights and notwithstanding the fact that the Convention does not enshrine any “right not to be poor”, severe economic crisis risks engendering situations of extreme poverty which may in themselves give rise to breaches of the political and civil rights set out in the Convention, notably those relating to human dignity and physical integrity, as well as respect for the home and private and family life. At the same time poverty may limit the ability of those affected to avail themselves of other Convention rights. Moreover, economic crisis exposes vulnerable people and minorities to special hardship. However, it is not only those falling within a narrow definition of extreme poverty who are affected as States take measures to combat problems of recession and debt», in *Implementing the European Convention on Human Rights in times of economic crisis*, Seminar Background Paper, 25 gennaio 2013, p. 1, in https://www.echr.coe.int/documents/seminar_background_paper_2013_eng.pdf. Si v. anche CEDS, *Geno-Dei e Adedy* c. Grecia, decisione nel merito 23 maggio 2012.

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 dei 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 tale contesto, «la dignità umana è il valore fondamentale e il nucleo fondativo del diritto europeo positivo in materia di diritti umani»⁴⁸ e vivere in una situazione di povertà ed esclusione sociale viola apertamente la dignità umana⁴⁹. Così, di recente, si è evidenziata l'incompatibilità con i principi di «giustizia sociale» di remunerazioni «inadeguate», che creano «*poverty traps*» vulneranti non solo la sfera degli individui, ma anche delle loro famiglie e dell'intera comunità, rappresentando «un ostacolo ad una piena partecipazione alla vita della società» e integrando un «*marker* per l'esclusione sociale»⁵⁰.

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»⁵¹ o ancora, quando viene in rilievo il diritto alla salute e all'assistenza medica⁵², il diritto

⁴⁸ CEDS, International Federation of Human Rights League (FIDH) c. Francia, decisione nel merito 8 settembre 2004, §§ 27, 31.

⁴⁹ 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 countries). Poverty means deprivation due to a lack of resources (Conclusions 2005, Statement of Interpretation on Article 30, all countries)».

⁵⁰ CEDS, University Women of Europe (UWE) c. Belgio, decisione nel merito del 6 dicembre 2019, pubblica nel giugno 2020, § 105.

⁵¹ 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.

⁵² CEDS, International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) c. Francia, decisione nel merito dell'8 settembre 2004, §32; DCI c. Belgio, cit., §102 e 122.

a ricevere prestazioni di natura socio-assistenziale⁵³ o ad avere la disponibilità di un alloggio adeguato⁵⁴.

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 Europea⁵⁵, 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 dignitosi⁵⁶.

Anche di recente il Comitato ha ricordato come il Consiglio d'Europa ritenga che povertà, disuguaglianze ed esclusione sociale siano ostacoli rilevanti all'effettivo godimento dei diritti dei fanciulli e nel quadro della *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016-2021)*⁵⁷ «[l]a povertà infantile e l'esclusione sociale possono essere affrontate nel modo più efficace attraverso sistemi di protezione dell'infanzia che integrino attentamente misure preventive, sostegno familiare, educazione e cura della prima infanzia, servizi sociali, politiche educative e abitative. Gli Stati membri saranno pertanto incoraggiati a seguire e attuare le Raccomandazioni del Comitato dei ministri sui servizi sociali a misura di bambino, sull'assistenza sanitaria a misura di bambino, sull'accesso ai diritti sociali dei giovani dei quartieri svantaggiati e la Raccomandazione del Congresso dei Autorità regionali per il reinserimento sociale dei minori che vivono e/o lavorano in strada. Possono anche prendere in considerazione la Raccomandazione della Commissione Europea

⁵³ CEDS DCI c. Belgio, cit., §§ 85-86.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Corte di Giustizia, sentt. Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers c. Saciri et al. C-79/13, 27 febbraio 2014, § 3; Cimade e GISTI c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outremer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, C-179/11, sentenza 27 settembre 2012, § 56.

⁵⁶ CEDS European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA) c. Paesi Bassi, cit., § 184.

⁵⁷ Testo in <https://edoc.coe.int/en/children-s-rights/7207-council-of-europe-strategy-for-the-rights-of-the-child-2016-2021.html>

“*Investire nei bambini: rompere il ciclo dello svantaggio*” e il suo lavoro sui meccanismi integrati di protezione dell’infanzia»⁵⁸.

Pare opportuno ricordare, comunque, che il Comitato non opera come una 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.⁵⁹.

3.3. *Segue: ...e nella giurisprudenza della Corte EDU*

Spostando l’analisi sul versante della giurisprudenza della Corte EDU, si rileva la consapevolezza dei giudici di Strasburgo in relazione alla connessione fra dignità umana e lotta alla povertà: lotta «diventata una questione fondamentale di sviluppo»⁶⁰, sebbene la Corte EDU precisi come «la Convenzione non garantisce, in quanto tale, i diritti socio-economici, compreso il diritto a un’abitazione gratuita, il diritto al lavoro, il diritto all’assistenza medica gratuita o il diritto di richiedere assistenza finanziaria da parte di uno Stato per mantenere un certo livello di vita»⁶¹. Tuttavia, i giudici di Strasburgo procedono ad apprestare tutela indiretta ad alcuni aspetti connessi a diritti socio-economici e, quindi, a contrastare le conseguenze della povertà, specie se raggiungono una certa soglia di gravità e giungono ad integrare una violazione della dignità umana.

Concretamente, la Corte EDU cerca di tradurre il nucleo essenziale di diritti socio-economici connessi al godimento di una vita dignitosa (che consenta accesso a cibo adeguato, acqua pulita, abitazione dignitosa, servizi sanitari di base, etc...) e all’assistenza sociale integrandoli nella sfera dei diritti civili e politici espressamente previsti. In questa cornice si riesce ad apprestare in via pretoria tutela, ancorché spesso limitata, nei confronti delle situazioni di estrema povertà.

⁵⁸ CEDS Central Union for Child Welfare (CUCW) c. Finlandia, decisione nel merito 11 settembre 2009, pubblicata il 4 febbraio 2020, § 24.

⁵⁹ Es. Corte cost., sentt. nn. 120/2018 e 194/2018 o si v. le considerazioni di Corte cost. sentt. n. 254/2020. Sul punto, ex multis, di recente anche MOLA, (2019, 1 ss.).

⁶⁰ 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».

⁶¹ Corte EDU, Pančenko c. Lettonia, 28 ottobre 1999.

I giudici di Strasburgo dimostrano che garantire la libertà dalla povertà e garantire l'accesso alle componenti fondamentali di un tenore di vita dignitoso sono essenziali per la realizzazione dei diritti politici e civili, senza provvedere, però a fornire chiari strumenti ermeneutici utili a definire le questioni inerenti alla possibilità, alle condizioni, alla portata, alle modalità di diretto *enforcement* dei diritti socio economici nell'alveo della giurisdizione della Corte.

Inoltre, se da un lato concepire la CEDU quale "*living instrument*" ha il merito di valorizzare l'interdipendenza e indivisibilità dei diritti umani fondamentali (civili, politici e sociali), sotto diverso profilo è oggetto di critiche, sia perché i giudici sono talvolta accusati di operare una vera e propria «*judicial legislation*» (HARRIS ET AL, 2009, 9), sia perché si osserva la forte resistenza degli Stati che possono lamentare una lesione della loro sfera di sovranità in materia di gestione delle politiche socio-economiche e contestare l'individuazione di obblighi positivi non negoziati in sede di stipula della Convenzione.

Va comunque ricordato come, ai sensi dell'art. 53 della CEDU le disposizioni convenzionali non possono essere interpretate nel senso di «limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi» nazionali degli Stati membri o «in base a ogni altro accordo» internazionale di cui siano parti e, come è noto, quasi tutti gli Stati aderenti alla CEDU hanno ratificato importanti strumenti normativi di diritto internazionale concernenti diritti socio-economici. In considerazione di ciò, gli Stati aderenti alla CEDU (o comunque la maggior parte di essi), si è vincolata al riconoscimento e al rispetto dei diritti sociali fondamentali, integrandoli nei rispettivi ordinamenti, di tal che la Corte europea non violerebbe la sovranità nazionale intervenendo in materia al fine di garantire la libertà dalla povertà e un livello adeguato di esistenza.

Infine, non si può non concordare con quella dottrina che considera molto (forse troppo) cauto l'atteggiamento dei giudici di Strasburgo in relazione alla tutela contro forme di povertà più o meno severe (LAVRYSEN, 2015, 325; PALMER, 2009, 399; PRIBYTKOVA, 2020, 335 ss.) ancorando la condanna degli Stati per non aver assicurato il diritto ad un'esistenza dignitosa solo nel caso in cui sia riscontrata la violazione di un diritto civile o politico riconosciuto, e non procedendo a fornire una chiara o coerente indicazione in merito alla dimensione sociale della CEDU.

Al di là di tali profili problematici e ancora in parte irrisolti, dalla giurisprudenza dei giudici di Strasburgo si possono derivare alcune considerazioni fondamentali.

La Corte EDU appresta tutela contro gli effetti della povertà in termini di violazione di diritti umani fondamentali ricorrendo sia a disposizioni di carattere sostanziale, sia a disposizioni di carattere procedurale, sia alle norme antidiscriminazione della CEDU.

La dimensione socio-economica connessa alla lotta contro la povertà e alla necessità di apprestare standard di vita dignitosi e adeguati si può valorizzare ricorrendo a norme di carattere procedurale quali gli artt. 6 o 13, mentre in relazione ai profili antidiscriminatori vanno menzionati gli artt. 14 e 1 del protocollo n. 12⁶². In relazione ai diritti di carattere sostanziale, le disposizioni che tramite l'individuazione di precisi obblighi positivi in capo agli Stati hanno consentito di apprestare tutela contro forme di povertà severe sono gli artt. 2⁶³, 3⁶⁴; 8⁶⁵; e 1 del primo protocollo addizionale⁶⁶.

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 come «una situazione di seria deprivazione», un rilevante *vulnus* ai bisogni essenziali, nell'indifferenza delle autorità pubbliche, sia «incompatibile con la dignità umana»⁶⁷.

⁶² Per una panoramica della giurisprudenza più significativa si v. PRIBYTKOVA, 2020, spec. 339 ss.

⁶³ Corte EDU, Nencheva et al c. Bulgaria, 18 giugno 2013, § 26 ss.; Mehmet Şentürk and Bekir Şentürk c. Turchia, 9 aprile 2013, § 79 ss.; ma contra Nitercky c. Polonia, 21 marzo 2002, poiché la normativa interna non garantiva certi standard di assistenza sociale.)

⁶⁴ Corte EDU V.M. et al c. Belgio, 7 luglio 2015, §§ 159-162; M.S.S. c. Belgio e Grecia [GC], cit., § 253; Budina v. Russia, 18 giugno 2009. Si richiede, comunque, il raggiungimento di una certa soglia di gravità nelle sofferenze e deprivazioni subite.

⁶⁵ Specialmente connettendo il diritto al godimento della vita privata e familiare alla tutela della salute e degli housing rights: es., in relazione a soggetti affetti patologie o disabilità: cfr. Corte EDU, Marzari c. Italia, 4 maggio 1999, con Pentiacova et al c. Moldavia, 4 gennaio 2005.

Si v. anche Passannante c. Italia, 1 luglio 1998 (dec. sull'ammissibilità), che precisa come la garanzia di un adeguato livello di vita si rinverga nell'applicazione dell'art. 8 CEDU e possa condurre all'individuazione di obblighi positivi. Tuttavia, questi ultimi hanno carattere condizionale, dovendosi ravvisare un rilevante livello di severità che abbia un serio impatto sulla salute di un paziente.

⁶⁶ In relazione a tale disposizione la protezione da forme severe di povertà è «un obiettivo secondario» (LAVRYSEN, 2015, 313; ma si v. anche LEIJTEN, 2013, 309 ss.) «since it focus is not on applicants needs but on their possession». Si cfr., ad esempio, Corte EDU, Burdov c. Russia (2), 15 gennaio 2009; Olaru et al c. Repubblica di Moldavia, 28 luglio 2009; Kalinkin et al c. Russia, 17 aprile 2012.

⁶⁷ 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; Tarakhel c. Svizzera, 4 novembre 2014, §§ 252-253.

In generale, secondo la Corte la povertà influisce negativamente sulla dimensione relazionale e sociale degli individui poiché, «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» incrementando «il rischio di stigmatizzazione e discriminazione» che è sia aggravato, sia aggravante, per le persone in una situazione precaria. L'accesso a determinati servizi di base, la 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»⁶⁸.

La Corte EDU, quindi, pur non procedendo a definire il concetto di povertà, preferendo riferirsi a quello di vulnerabilità (ed estrema vulnerabilità), con la sua giurisprudenza 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 materiale⁶⁹, individuata sotto il profilo quantitativo, secondo le nozioni e le statistiche nazionali⁷⁰. In relazione a tali profili le decisioni della Corte EDU sono spesso in linea con quelle della Corte di giustizia dell'Unione europea⁷¹.

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 Stati⁷², specialmente al-

⁶⁸ Corte EDU, *Garib c. Paesi Bassi*, cit., § 26.

⁶⁹ Con riferimento ai cittadini, Corte EDU, *Garib c. Paesi Bassi*, cit.; con riferimento ai richiedenti asilo, ad es.: Corte EDU, *M.S.S. c. Belgio e Grecia [GC]*, cit.. V.M. et al c. Belgio, cit. Per approfondimenti, sul punto, anche PRIBYTKOVA, (2020, 335 ss.); PALMER, (2009), BREMS, (2007), DE SHUTTER, (2002).

⁷⁰ Corte EDU, *Hutten-Czapska c. Polonia*, del 19 giugno 2006, §§ 17 e 176.

⁷¹ 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*, 2005.

⁷² Corte EDU *Koufaki and Adedy c. Grecia*, 7 maggio 2013, ma cfr., parzialm. contra, *N.K.M. c. Ungheria*, 14 maggio 2013.

lorché vengono in rilievo prestazioni di natura sociale quali il diritto ad un alloggio⁷³.

In taluni casi, tuttavia, la Corte circoscrive il margine di apprezzamento statale⁷⁴ ed è propensa anche ad individuare obblighi positivi particolarmente pregnanti qualora i ricorrenti facciano parte di categorie particolarmente vulnerabili (come i richiedenti asilo o i minori)⁷⁵ o siano membri di minoranze soggette a odiose discriminazioni (come i rom)⁷⁶, pur precisando che questi obblighi non possano mai concretarsi in un peso eccessivo o sproporzionato gravante sugli stati o sugli individui.

4. La dimensione sociale dell'Unione Europea nella lotta alla povertà

4.1. Dignità umana e solidarietà nella lotta europea alla povertà

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

⁷³ Corte EDU: Hudorovič et al c. Slovenia, 10 marzo 2020; Chapman c. Regno Unito, 18 gennaio 2001, § 99; *James et al c. Regno Unito*, 21 Febbraio 1986; *Mellacher et al c. Austria*, 19 Dicembre 1989. Sul punto, di recente, la Corte di giustizia dell'UE, Land Oberösterreich (Aide au logement), C- 94/20, 10 giugno 2021. Con questa decisione i giudici di Lussemburgo hanno rilevato come «[d]alle indicazioni fornite dal giudice del rinvio risulta che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 59 delle sue conclusioni, l'indennità di alloggio contribuisce a garantire a tali persone un'esistenza dignitosa, consentendo loro di alloggiare adeguatamente, senza impegnare nella casa una parte eccessiva dei loro redditi a scapito, eventualmente, del soddisfacimento di altre necessità elementari. Essa sembra quindi costituire una prestazione che contribuisce a lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, destinata a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, come previsto dall'articolo 34, paragrafo 3, della Carta. Se così fosse, la sua concessione ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo è, di conseguenza, necessaria anche per realizzare l'obiettivo di integrazione perseguito dalla direttiva 2003/109. Pertanto, l'indennità di alloggio sembra essere tale da costituire una «prestazione essenziale», ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, di tale direttiva» (§ 42).

⁷⁴ Si v. le argomentazioni rese nel caso Connors c. Regno Unito, 27 maggio 2004, § 82.

⁷⁵ 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).

⁷⁶ Corte EDU: Hudorovič et al c. Slovenia, cit. § 139; *X and Y c. Paesi Bassi*, 26 marzo 1985, § 23.

solidaristico. Vanno ascritte a tale quadro previsioni di diritto europeo primario⁷⁷ e derivato, nonché quelle politiche e prassi riconducibili all'area del *soft law*, tese a eradicare povertà e 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 che esprime 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»⁷⁸. 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» (MATTONE, 2013, 208 ss.; ma anche REICHLIN, 2013, 215 ss.), 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 tutelarla (per un commento: ALPA, 2017, 6 ss.; DE SIMONE, 2017, 28 ss.)⁷⁹.

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 co-

⁷⁷ 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'Unione Europea, o l'art. 3 del TUE, ma anche gli artt. 4, § 2, lett. b); 5, § 2; 9; 10; 19; 45-48; 145-150 e 151-161 del TFUE.

⁷⁸ Come è specificato nel preambolo della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea. 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. GRASSO, (2017, 58 ss.) e bibliografia ivi indicata; NIELSEN, SZYSZCZAK, (1993); CIANCIO, (2018, 1 ss.).

⁷⁹ 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.

munitario 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» (per un commento: ORLANDINI, CHIAROMONTE, 2017, 643 ss.). Tale ultima disposizione sottolinea l'esistenza del diritto a una rete di protezione di base⁸⁰, da attivarsi se il sistema di sicurezza sociale previsto dai commi precedenti fallisce.

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 stretta interpretare il diritto interno (ZILLER, 2017, 1042 ss.)⁸¹.

⁸⁰ 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 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).

⁸¹ 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.

4.2. *Segue: il diritto europeo derivato*

Muovendo la lente di indagine verso il TfUE, in primo luogo si riscontra una sorta di parallelismo fra politiche sociali ed occupazionali e 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. *b*), 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 succitate⁸². Ciononostante, sin dagli anni Ottanta del secolo

⁸² Di recente SOMMA, (2019, 433 ss., ma cfr. con DI FEDERICO, (2020, 107 ss.) e v. anche

scorso, la narrativa politica europea sulle misure a contrasto della povertà dimostrava una certa sensibilità per il tema della povertà e dell'esclusione sociale⁸³, sebbene esso abbia acquisito una maggior rilevanza solo in tempi più recenti, sull'onda della crisi economica della seconda metà degli anni Duemila⁸⁴ allorché molti Stati hanno introdotto profonde revisioni dei loro sistemi di *welfare*, optando per tagli drastici ai finanziamenti pubblici e privatizzando interi settori dell'assistenza.

4.3. *Segue: la Strategia Europa 2020*

Nonostante le difficoltà di ordine politico, normativo e istituzionale, nel contesto della Strategia Europa 2020⁸⁵ le istituzioni europee, ed in particola-

SCHÜTZE, (2018, spec 798 ss.). In merito alla protezione dalla povertà in UE, di recente anche PAPANASTASIOU, (2020, 252).

⁸³ 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 Consiglio, relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale, 92/442/CEE, del 27 luglio 1992.

⁸⁴ 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; più di recente si v. il 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.

⁸⁵ 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 AAVV, (2013, 1 ss.) e il Factsheet del Parlamento Europeo: Politica sociale e dell'occupazione: principi generali, ottobre 2018, in <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/52/politica-sociale-e-dell-occupazione-principi-generalis>.

re la Commissione, hanno posto il contrasto alla povertà al centro dell'agenzia economica, sociale e per l'occupazione⁸⁶.

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 membri⁸⁷.

L'Unione contrasta la povertà e l'esclusione sociale nell'ambito della realizzazione della politica sociale principalmente attraverso "*capacitating policies*" (nel campo della formazione, ricollocazione, educazione, etc. ...) attraverso il ricorso a diversi strumenti: a) implementando la cooperazione non legislativa – metodo di coordinamento aperto⁸⁸; b) intervenendo con misure a contrasto della discriminazione⁸⁹; c) apprestando specifiche tutele giuridiche alle po-

⁸⁶ 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). Più di recente si v. anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, COM(2021) 102 final, del 4 marzo 2021. In dottrina si vedano, GAISBAUER (2020, 298- 299); SABATO et al., (2018., 14 ss.); URQUIJO (2017, 49 ss.); FERRARA, JESSOULA, (2016, 62 ss.); PEÑA-CASAS, (2012, 159 ss.); O'CONNOR (2015, 169 ss.),

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, pp. 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».

⁸⁸ 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: LAROCQUE, NOËL, (2014, 333 ss.); URQUIJO (2017).

⁸⁹ 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 o l'orientamento sessuale» e di adotta-

tenziali vittime; d) ponendo in essere misure di incentivazione destinate a specifici gruppi o categorie (art. 19 TfUE)⁹⁰; 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 aggiunga 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)⁹¹, 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 sociale⁹².

re 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).

⁹⁰ 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).

⁹¹ 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.

⁹² Fondo istituito con il Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento e del Consiglio.

Per approfondimenti sul funzionamento del FEAD si v il dossier della Commissione aggiornato, però, solo ad aprile 2019: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637919/EPRS_BRI\(2019\)637919_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637919/EPRS_BRI(2019)637919_EN.pdf). Per le recentissime modifiche al FEAD si v. infra, § 3.2.4 e note 103, 104; di recente, anche GAISBAUER (2020, 305 ss.)

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*⁹³ 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 sociali⁹⁴.

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»⁹⁵;

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»⁹⁶;

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 adeguato⁹⁷.

In relazione a tali profili le istituzioni europee si sono sostanzialmente li-

⁹³ Del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, (2017/C 428/09), reperibile in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017C1213\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017C1213(01)&from=IT)

⁹⁴ 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.

⁹⁵ Tali prestazioni non devono costituire un disincentivo a un rapido ritorno all'occupazione. V. art. 13 della Proclamazione cit.

⁹⁶ Art. 14 della Proclamazione cit.

⁹⁷ Art. 15 della Proclamazione cit.

mitate 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»⁹⁸.

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»⁹⁹.

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

⁹⁸ § 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)). Si v. anche infra, § 4.4.

⁹⁹ Art. 19 della Proclamazione cit.

sociale, dando variamente espressione anche al principio di sussidiarietà, declinato in senso tanto verticale, quanto orizzontale.

4.4. *Segue: i più recenti sviluppi*

A fine maggio 2018, la Commissione ha presentato una proposta di Regolamento volta ad integrare il FEAD ed altri programmi (FSE+ 2021-2027)¹⁰⁰ anche se l'attuale crisi economica, emersa a seguito dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione della pandemia di Covid-19, 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'occupazione¹⁰¹.

L'impatto dell'emergenza epidemiologica da Covid-9 sulle economie degli Stati europei e sui livelli occupazionali ha spinto la Commissione a proporre una ulteriore proposta di modifica del FEAD¹⁰² e il 24 aprile 2020 è stato pubblicato in GUUE il Regolamento (UE) 2020/559 che modifica il precedente Regolamento (UE) n. 223/2014¹⁰³. L'intenzione è quella di ren-

¹⁰⁰ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/IT/COM-2018-375-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>, 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.

¹⁰¹ Proposta di Decisione del Consiglio relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione del 26 febbraio 2020. (COM(2020) 70).

¹⁰² 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).

¹⁰³ 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0559&from=EN>.

dere 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)¹⁰⁴.

Più di recente, nel febbraio 2021, si è modificato il Regolamento FEAD al fine di consentire un rafforzamento del Fondo con i trasferimenti finanziari da REACT-EU in risposta alla crisi conseguente alla pandemia¹⁰⁵.

Sul versante del sostegno al reddito, specialmente in relazione alla condizione dei c.d. *working poors*, è stata presentata ad ottobre 2020 la proposta di adozione di una Direttiva sul reddito minimo¹⁰⁶ volta a contribuire all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.

Con tale proposta si mira sostanzialmente a garantire che i lavoratori nell'Unione possano godere salari minimi che siano adeguati e che consentano loro una vita dignitosa ovunque lavorino¹⁰⁷.

A marzo 2021, la Commissione ha inviato una *Comunicazione* al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni intitolata *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*¹⁰⁸ con la quale, consapevole che se già prima della pandemia oltre 91 milioni di persone erano a rischio povertà, e consapevole del fatto che i tassi di disoccupazione e il livello delle diseguaglianze sarebbe aumentato come effetto della pandemia, si è sottolineata la necessità di concentrare gli sforzi strategici «sulla creazione di posti di lavoro di qualità, sul miglioramento delle competenze e la riqualificazione professionale e sulla riduzione della povertà e dell'esclusione» proponendo 3 obiettivi principali da raggiungere en-

¹⁰⁴ Per una panoramica si v. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200323STO75625/coronavirus-aiuti-dal-fondo-di-solidarieta-per-i-paesi-dell-ue>.

¹⁰⁵ Regolamento (UE) n. 223/2014, testo consolidato in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0223-20210217>.

¹⁰⁶ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, of 28 October 2020, COM(2020) 682 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0682>.

¹⁰⁷ Per un commento, di recente, DI FEDERICO, 2020, 107 ss. Si v. anche il Dossier della Camera dei Deputati n. 43° del 27 novembre 2020, Proposta di direttiva relativa ai salari minimi adeguati nell'Ue, in <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/ES043.Pdf> e il Commission Staff Working Document – Impact Assessment – Accompanying the document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, del 28 ottobre 2020, SWD(2020) 245 final.

¹⁰⁸ COM(2021) 102 final, del 4 marzo 2021, in https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF.

tro il 2030 «nei settori dell'occupazione, delle competenze e della protezione sociale in linea con lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite»¹⁰⁹.

Pur essendo troppo presto per valutare in reale impatto delle azioni intraprese, ciò che appare significativo e meritevole è l'interesse e l'attenzione delle istituzioni europee verso la protezione sociale e, quindi, verso la lotta all'esclusione sociale e agli effetti distonici della povertà sulla società europea.

4.5. Un parziale bilancio in merito all'impatto delle politiche europee

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" (CLEGG, 2016, 77 ss.), in concreto, come anticipato *supra*, gli Stati membri dell'Unione non sembrano in egual misura sensibili alle politiche europee di contrasto alla povertà.

Nonostante le nuove azioni poste recentemente in campo dalla Commissione europea (v. *supra*), ancora larghissimo 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 locali¹¹⁰. 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 corrispondenti (ZIMMERMANN, PETZOLD, (2018, 94), 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 2009¹¹¹).

¹⁰⁹ COM(2021) 102 final, cit., p. 4. Gli obiettivi delle Nazioni Unite cui si fa riferimento sono indicati nel documento Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development del 21 ottobre 2015, A/RES/70/1.

¹¹⁰ Con riferimento alla in-work poverty, si v. la recente pubblicazione: PEÑA-CASAS ET AL, (2019, 1 ss.).

¹¹¹ 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

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 ultimo profilo l’insieme delle misure approvate a livello europeo nell’ultimo decennio ha condizionato, e condiziona ancora, le modalità di azione degli Stati membri¹¹².

Soprattutto per il periodo post-pandemia, appare fondamentale rafforzare, ove possibile, sia le sinergie fra dimensione europea e nazionali, sia 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 c.d. migranti irregolari).

A questo proposito, il ricorso al principio di solidarietà assume un ruolo centrale¹¹³, evocando una *«normative conception of social justice which implies that nobody should be left behind»* (GAISBAUER, 2020, 289). Appare pertanto 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 sociale¹¹⁴.

2011 del servizio Studi del Senato, La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all’indebitamento, in http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2011/Dossier_287.pdf.

¹¹² 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 SOMMA, (2019, 433 ss.) Si v. altresì, JESSOULA, MADAMA (a cura di), (2018); HALVORSEN, HVIDEN (a cura di), (2016); FERRERA, (2005); JOHANSSON, PANICAN (a cura di), (2016); 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, in <http://documents.worldbank.org>.

¹¹³ La connessione fra lotta alla povertà e l’«European Social Model» quale espressione del principio di solidarietà evocante «social cohesion and social protection» è ben espressa da STREEK, (1999). Sul punto anche GAISBAUER (2020, 289).

¹¹⁴ 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: HOLMES, SUNSTEIN, (1999, 94).

5. Conclusioni (aperte)

5.1. 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 finanziario (*ex multis*: RUOTOLO, 2012, 228 ss.; MORLICCHIO, 2012, GAISBAUER, 2020, 289 ss.).

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.

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'incremento del fenomeno migratorio ha posto nuove sfide anche al mantenimento dei livelli di assistenza garantiti da 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 Europa (ARRIBA, MORENO, 2005, 141 ss.; JOHANSSON, PANICAN, 2016; CASTLES et al, 2010). 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.

5.2. 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 come oltre il 21,1% della popolazione europea sia a rischio di povertà ed esclusione sociale (corrispondente a oltre 91 milioni di persone)¹¹⁵. 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

¹¹⁵ Dati Eurostat aggiornati al 2019 (pubblicati a ottobre 2020 - <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20201016-2>). Presumibilmente, tuttavia, tali dati sono destinati a peggiorare in ragione delle conseguenze economiche dell'emergenza epidemiologica da Codiv-19. A tal proposito, con riferimento all'Italia, le stime dell'Istat relative al 2020 indicano in rilevante crescita sia i valori di incidenza della povertà assoluta sia degli individui, sia delle famiglie (<https://www.istat.it/it/archivio/254440>).

e incapaci di accedere al sistema bancario dei prestiti, di godere di 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 collochino l'essere umano e la sua dignità al centro.

L'Unione europea ed i suoi Stati membri 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.

L'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.

5.3. 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 sociali¹¹⁶.

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 europea.

¹¹⁶ Su quest'ultimo aspetto, ex multis: KING, (2012).

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, inclusione e cittadinanza attiva.

Ciò appare particolarmente vero in tempi recenti, allorché assistiamo a sintomi preoccupanti provenienti da molti Paesi europei. Ad esempio, nel 2019 la Corte costituzionale ungherese ha modificato alcuni dei suoi precedenti, affermando la non illegittimità costituzionale di una legge che criminalizza i senzatetto (CHRONOWSKI, HALMAI, 2019, 1 ss.)¹¹⁷. 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» (BERG-SCHLOSSER, 2012, 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 discriminazione (DIERCKX, 2010, 51 ss.; DOMINELLI, 2020, 17 ss.). 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» (BAY, 1970, 327 ss.).

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.

¹¹⁷ 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».

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.

Riferimenti bibliografici

- AAVV. (2001). *Promoting the policy debate on social exclusion from a comparative perspective*, Strasburgo: COE Publishing
- AAVV. (2013). *Living in Dignity in the 21st Century: Poverty and inequality in Societies of Human Rights: The Paradox of Democracies*, Strasburgo: COE Publishing
- AAVV. (2013). *Poverty Prospects in Europe: Assessing Progress towards the Europe 2020 Poverty and Social Exclusion Targets in New European Union Member States*, in <http://documents.worldbank.org>
- ALPA, G. (2017). «La costruzione giuridica della dignità umana», in R. MASTROIANNI, P. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano: Giuffrè, pp. 6 ss.
- ARRIBA, A., MORENO, L. (2005). «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*, NY: Routledge, pp. 141 ss.
- BARAK, A. (2015). *Human dignity. The constitutional value and the constitutional right*, Cambridge: Cambridge University Press
- BARONCELLI, F. (1985). «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*, n. 1, pp. 3 ss.
- BAY, C. (1970). «Behavioral research and the theory of democracy», in H.S. KARIEL (a cura di), *Frontiers of democratic theory*, NY: Random House, pp. 327 ss.
- BECA-FREI, J.P. (2018). «Pobreza: un problema de derechos humanos. ¿Qué hacer cuando la legislación profundiza la pobreza?», *Dikaion*, n. 1, pp. 101 ss.
- BECCHI, P., MATHIS, K. (a cura di). (2019). *Handbook of human dignity in Europe*, Cham: Springer
- BENHABIB, S. (2006). *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Milano: Raffaello Cortina Editore
- BENHABIB, S. (2011). *Dignity in adversity. Human rights in troubled times*, U.S. – U.K.: Polity books
- BENVEGNÙ - PASINI, G., BEZZE, M., VECCHIATO T. (2011). «Diritti, senza doveri e

- risorse male utilizzate», in AAVV., *Caritas Italiana – Fondazione «E. Zancan», Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Bologna: il Mulino, p. 16 ss.
- BERG-SCHLOSSER, D. (2012). «Poverty and Democracy – Chances and conflicts», in AAVV., *Redefining and combating poverty. Human rights, democracy, and common goods in today's Europe*, Strasburgo: COE Publishing, pp. 217 ss.
- BILCHITZ, D. (2007). *Poverty and fundamental rights: the justification and enforcement of socio-economic rights*, NY-Oxford: OUP
- BONELLI, L. (2012). «Examining the relationship of poverty», in AAVV., *Redefining and combating poverty. Human rights, democracy, and common goods in today's Europe*, Strasburgo: COE Publishing, pp. 59 ss.
- BRAVEMAN, P., GRUSKIN, S. (2003). «Poverty, equity, human rights and health», *Bulletin of the World Health Organization*, n. 81/7, pp. 539 ss.
- BREMS, E. (2007). «Indirect Protection of Social Rights by the European Court of human Rights», in D. BARAK-EREZ, A. GROSS (a cura di), *Exploring Social Rights Between Theory and Practice*, Oxford: Hart Publishing, pp. 135 ss.
- CALORE, A., MAZZETTI, F. (a cura di). (2019). *I confini mobili della cittadinanza*, Torino: Giappichelli
- CARROZZA, P. (2010). «Riforme istituzionali e sistemi di welfare», in M. CAMPEDELLI, P. CARROZZA, L. PEPINO (a cura di), *Diritto di Welfare*, il Mulino: Bologna, pp. 207 ss.
- CASTLES, F.G., LEIBFRIED, S., LEWIS, J. OBINGER, H., PIERSON, C.P. (a cura di). (2010). *The Oxford Handbook of the Welfare State*, U.S.: OUP
- CHRONOWSKI, N., HALMAI, G. (2019). *Human Dignity for Good Hungarians Only: The Constitutional Court's Decision on the Criminalization of Homelessness*, in *VerfBlog*, 2019/6/11, <https://verfassungsblog.de/human-dignity-for-good-hungarians-only/>.
- CIANCIO, A. (2018). «Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali», *Federalismi.it*, n. 4, pp. 1 ss.
- CICERONE, M.T. (ed. 2008). *De Res Publica – La Repubblica*, traduzione a cura di Nenci F., Milano: BUR
- CLEGG, D. (2016). «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*, Londra: Palgrave Macmillan, pp. 77 ss.
- COCCOLI, L. (2017). *Il Governo dei poveri all'inizio dell'età moderna*, Milano: Jouvence
- DALY, M. (a cura di). (2002). *Access to social rights in Europe*, Strasburgo: COE Publishing
- DE SHUTTER, O. (2002). «The Protection of Social Rights by the European Court of

- Human Rights», in P. VAN DER AUWERAERT, T. DE PELSMAEKER, J. ARKIN, AND J. VANDE LANOTTE (a cura di), *Economic, Social and Cultural Rights: An Appraisal of Current International and European Developments*, Antwerp: Maklu, pp. 2017 ss.
- DE SIMONE, G. (2017). «Dignità e diritti sociali», in R. MASTROIANNI, P. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano: Giuffrè, pp. 28 ss.
- DESPOUY, L. (1996). *Final report on human rights and extreme poverty / submitted by the Special Rapporteur*. (E/CN.4/Sub.2/1996/13), <https://digitallibrary.un.org/record/236619>
- DI CIOMMO, M. (2010). *Dignità umana e stato costituzionale*, Firenze Antella: Passigli editore
- DI FEDERICO, G. (2020). «The Minimum Wages Directive Proposal and the External Limits of Art. 153 TFEU», *Italian Labour Law e-Journal*, 2, vol. 13, pp. 107 ss.
- DIERCKX, D. (2010). «Empowerment of people experiencing extreme poverty», in AAVV, *Strengthening social cohesion*, Strasburgo: COE Publishing, pp. 51 ss.
- DOMINELLI, L. (2012). *Green Social Work*, Cambridge: Politi Press.
- DOMINELLI, L. (2014). «Problematizing concepts of Citizenship and Citizenship Practices», in L. DOMINELLI, M. MOOSA-MITHA (a cura di), *Reconfiguring Citizenship*, Aldershot: Ashgate, pp. 13 ss.
- DOMINELLI, L. (2020). «Reconceptualizing poverty in Europe: exclusion, marginality and absolute poverty reframed through participatory relational space», in H.P. GAISBAUER, G. SCHWEIGER, C. SEDMAK, *Absolute poverty in Europe*, Bristol: Policy Press, pp. 17 ss.
- DRIGO, C. (2013). «La dignità umana», in L. MEZZETTI (a cura di) *Diritti e doveri*, Torino: Giappichelli, pp. 161 ss.
- DULITZKY, A.E. (2008). «Pobreza y derechos humanos en el sistema interamericano. Algunas aproximaciones particulares», *Revista IIDH*, n. 48, pp. 107 ss.
- DÜWELL, M. (2014). «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: Cambridge University Press, pp. 23 ss.
- DWORKIN, R. (2011). *Giustizia per i ricci*, Milano: Feltrinelli
- EINAUDI, L. (1954). *Il Buon governo*, Bari: Laterza, raccolta di scritti a cura di E. Rossi.
- ELIA, L. (1987). «Si può rinunciare allo «stato sociale»», in R. ARTONI – E. BETTINELLI (a cura di) *Povertà e Stato*, Roma: Fondazione Adriano Olivetti, pp. 107 ss.
- EVANGELISTA, G.F. (2020). «Penalising homelessness in Europe», in H.P. GAISBAUER, G. SCHWEIGER, C. SEDMAK, *Absolute poverty in Europe*, Bristol: Policy Press, pp. 313 ss.

- FAHMY, E., SUTTON, E., PEMBERTON, S. (2015). «Are We All Agreed? Consensual Methods and the “Necessity of Life” in the UK Today», *Journal of Social Policy*, 44 (3), pp. 591 ss.
- FAUR, E. (2008). «La pobreza como problema de derechos humanos. Nuevas orientaciones para históricas privaciones», *Revista IIDH*, n. 47, pp. 165 ss.
- FERRARA, M., JESSOULA, M. (2016). «Poverty and social inclusion as emerging policy arenas in the EU», in R. Halvorsen-B. Hvinden (a cura di), *Combating poverty in Europe*, Northampton Ma.: Elgar, pp. 62 ss.
- FERRERA, M. (2005). *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, NY: Routledge
- FOURAGE, D., LAYTE, R. (2005). «Welfare Regimes and Poverty Dynamics: The Duration and Recurrence of Poverty Spells in Europe», *Journal of Social Policy*, n. 3, pp. 407 ss.
- FRESNO, J.M. (2006). «Addressing the interface between discrimination and poverty», *The EU we want: views from those fighting poverty and social exclusion of future development of the EU*, European Anti-Poverty Network (https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2006/02/theeuwe%20want_en.pdf)
- GAISBAUER, H.P. (2020). «Absolute poverty and the EU Social Policy Agenda», in H.P. GAISBAUER, G. SCHWEIGER, C. SEDMAK, *Absolute poverty in Europe*, Bristol: Policy Press, pp. 289 ss.
- GAISBAUER, H.P., SCHWEIGER, G., SEDMAK, C. (2020). *Absolute poverty in Europe*, Bristol: Policy Press
- GIANNINI, M.S. (1977). «Stato sociale, una nozione inutile», *Il Politico*, vol. 42, n. 2, pp. 205 ss.
- GRASSO, G. (2017). «I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale», in M. D’AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano: Franco Angeli, pp. 58 ss.
- GRIMM, D., KEMMERER, A., MOLLERS, C. (a cura di). (2018). *Human dignity in context. Exploration of a contested concept*, Baden Baden: Nomos.
- GROSSO, E. (1997). *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova: Cedam
- HALVORSEN, R., HVIDEN, B. (a cura di). (2016). *Combating poverty in Europe*, Northampton Ma.: Elgar
- HARRIS, D., O’BOYLE, M., WARBRICK, C. (2009). *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press
- HOLMES, S., SUNSTEIN, C.R. (1999). *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*, NY-London: W.W. Norton & co.
- HUSTER, S. (2018). «The Universality of Human Dignity and the Relativity of Social Rights», in GRIMM, D., KEMMERER, A., MOLLERS, C. (a cura di), *Human dignity in context. Exploration of a contested concept*, Baden Baden: Nomos, pp. 415 ss.

- IPPOLITO, F. (2010). «Cittadinanza e cittadinanze. Tra inclusione ed esclusione», in M. CAMPEDELLI, P. CARROZZA, L. PEPINO (a cura di), *Diritto di Welfare*, il Mulino: Bologna, pp. 71 ss.
- JESSOULA, M., MADAMA, I. (a cura di). (2018). *Fighting poverty and social exclusion in the EU*, London & NY: Routledge
- JOHANSSON, H., PANICAN, A. (a cura di). (2016). *Combating Poverty in Local Welfare Systems. Active Inclusion Strategies in European Cities*, Londra: Palgrave Macmillan
- KING, J. (2012). *Judging social rights*, U.K.: Cambridge University Press
- KOLOCEK, M. (2017). *The Human Right to Housing in the Face of Land Policy and Social Citizenship. A Global Discourse Analysis*, Londra: Palgrave Mc Millan
- KRIENKE, M. (a cura di). (2020). *Ripensare il diritto naturale e la dignità umana: tradizione e attualità di due topoi etico-giuridici*, Torino: Giappichelli
- KWAN, C.C., BOWPITT, G. (a cura di). (2005). *Human dignity and welfare systems*, Bristol: The Policy Press
- KYMLICKA, W., NORMAN, W. (a cura di). (2000). *Citizenship in diverse societies*, Oxford: OUP
- LAMBERTINI, R. (2000). *La povertà pensata. Evoluzione storica della definizione dell'identità minoritica da Bonaventura ad Ockam*, Modena: Mucchi
- LAROCQUE, F., NOËL, A. (2014). «The politics of poverty in the European Union: How States respond in the open method of coordination on social inclusion», *Policy & politics*, n. 42 (3), pp. 333 ss.
- LAVRYSSEN, L. (2015). «Poverty and Human Rights: A European Perspective», in E. BREMS, ET AL (a cura di), *Human rights and Developments: Legal perspectives from and for Ethiopia*, Leiden, Boston: Martinus Nijhoff, pp. 303 ss.
- LEHER, S.P. (2018). *Dignity and human rights*, NY – Londra: Routledge
- LEIJTEN, I. (2013). «From Stec to Valkov: Possession and Margins in the Social Security Case Law of the European Court of Human Rights», *Human Rights Law Review*, 13(2), pp. 309 ss.
- MARGALIT, A. (1998). *The Decent Society*, Cambridge, Ma. - Londra: Harvard University Press
- MARSHALL, T.H. (1992). «Citizenship and social class», in T.H. MARSHALL-T. BOTTOMORE (a cura di), *Citizenship and social class*, Londra: Pluto Press, pp. 3 ss.
- MATTONE, S. (2013). «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*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore, pp. 208 ss.
- MCCRUDDEN, C. (ed.). (2014). *Understanding human dignity*, Oxford: OUP

- MENDOLA, D. (2002). «Approcci, metodologie e dati per le analisi di povertà», in G. CARBONARO (a cura di), *Studi sulla povertà. Problemi di misura e analisi comparative*, Milano: Franco Angeli, pp. 11 ss.
- MEYER-BISH, P. (2004). «Méthodologie pour une présentation systématique des droits humains», in E. BIRBOSIA-L. HENNEBEL (a cura di), *Classer les droits de l'homme*, Bruxelles: Bruylant, pp. 47 ss.
- MEZZETTI, L. (2015A). *Teoria costituzionale*, Torino: Giappichelli
- MEZZETTI, L. (2015B). *Los derechos sociales fundamentales*, Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica
- MODUGNO, F. (2008). «I diritti del consumatore: una nuova “generazione” di diritti?», in AAVV. *Scritti in onore di Michele Scudiero*, II, Napoli: Jovene, pp. 1363 ss.
- MOLA, L. (2019). *Oltre la CEDU: la rilevanza della Carta sociale europea e delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali nella recente giurisprudenza costituzionale*, <http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2019/05/Mola-L.pdf>, pp. 1 ss.
- MOLLAT, M. (1974). «En guise de préface. Les problèmes de la pauvreté», in ID. (a cura di), *Etudes sur l'histoire de la pauvreté*, Vol I, Parigi: Publications de la Sorbonne, pp. 11 ss.
- MORLICCHIO, E. (2012). *Sociologia della povertà*, Bologna: il Mulino
- MORRONE, A. (2015). «Le forme della cittadinanza nel Terzo millennio», *Quaderni costituzionali*, n. 2, pp. 303 ss.
- MOYN, S. (2018). *Not Enough: Human rights in an unequal world*, Cambridge, Ma.: Harvard University Press
- NEUHÄUSER, C. (2020), «Dignity, self-respect and real poverty in Europe», in H.P. GAISBAUER, G. SCHWEIGER, C. SEDMAK, *Absolute poverty in Europe*, Bristol: Policy Press, pp. 363 ss
- NIELSEN, R., SZYSZCZAK, R. (1993). *The Social Dimension of the European Community*, Copenhagen: Handelshøjskolens Forlag
- NUSSBAUM, M. (2013). *Creating capabilities. The human development approach*, Cambridge Ma.: Belknap Press of Harvard University Press
- O'CONNOR, A. (2015). «Poverty Knowledge and the History of Poverty Research», in D. BRADY, L.M. BURTON (a cura di), *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*, Oxford: Oxford University Press, pp. 169 ss.
- OGUDE, J. (a cura di). (2019). *Ubuntu and the Reconstitution of Community*, U.S.: Indiana University Press
- ORLANDINI, G., CHIAROMONTE, W. (2017). «Art. 34», in R. MASTROIANNI, P. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano: Giuffrè, pp. 643 ss.

- PALMER, E. (2009). «Protecting Socio-Economic Rights Through the European Convention on Human Rights: Trends and Developments in the European Court of Human Rights», *Erasmus Law Review*, 2 (4), pp. 397 ss.
- PANZERA, C., RAUTI, A., SALAZAR, C., SPADARO, A. (a cura di). (2016). *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli: Editoriale scientifica
- PAPANASTASIOU, S. (2020). «Absolute poverty and social protection in the EU: a cross-national comparison», in H.P. GAISBAUER, G. SCHWEIGER, C. SEDMAK, *Absolute poverty in Europe*, Bristol: Policy Press, pp. 249 ss.
- PARRA VERA, O. (2012), «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», *Revista IIDH*, n. 56, pp. 273 ss.
- PEÑA-CASAS, R. (2012). «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*, Bruxelles: OSE -ETUI, pp. 159 ss.
- PEÑA-CASAS, R., GHAILANI, D., SPASOVA, S., VANHERCKE, B. (2019). *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, Commissione Europea - European Social Policy Network (ESPN), in <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=it&furtherPubs=yes>.
- PÉREZ MIRAS, A. (2018). «Exclusión social y declaraciones de derechos estatutarios en España», *Italian papers on federalism*, n. 2, pp. 1 ss.
- PETRELLA, R. (2006), *El Derecho a soñar. Propuestas para una sociedad más humana*, Fundación Intermón Oxfam
- PETRELLA, R. (2010). *Estrategias para acabar con la pobreza*, 2010, in http://www.fdadomin.org/media/20100322163911_RiccardoPetrella.pdf.
- PIERSON, C., CASTLE, F.G. (a cura di). (2013). *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press
- PIKETTY, T. (2020). *Capitale e ideologia*, Milano: La nave di Teseo.
- POGGE, T. (2010). *Povert  mondiale e diritti umani*, Roma-Bari: Laterza
- POLITI, F. (2018). *Diritti sociali e dignit  umana nella Costituzione repubblicana*, Torino: Giappichelli
- PRIBYTKOVA, E. (2020). «Protection from poverty in the European Court of Human Rights», in H.P. GAISBAUER, G. SCHWEIGER, C. SEDMAK, *Absolute poverty in Europe*, Bristol: Policy Press, pp. 335 ss.
- RANCI, C., PAVOLINI, E. (2015). *Le politiche di welfare*, Bologna: il Mulino
- RAWLS, J. (ed. 2017). *Una teoria della giustizia*, Milano: Feltrinelli
- REICHLIN, P. (2013). «La sfida al modello sociale europeo», S. CIVITARESE MATTEUCCI, F. GUARRIELLO, P. PUOTI (a cura di), *Diritti Fondamentali e politiche dell'Unione europea dopo Lisbona*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore, pp. 215 ss.
- RESCIGNO, G.U. (1997), «Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa», *Rivista di Diritto Costituzionale*, n. 1, pp. 37 ss.

- RESCIGNO, G.U. (2000), «Note sulla cittadinanza», *Diritto pubblico*, n. 3, pp. 751 ss.
- REY PÉREZ, J.L. (2004). «El derecho al trabajo, ¿forma de exclusión social? Las rentas mínimas de integración y la propuesta del ingreso básico», *ICADE. Revista De La Facultad De Derecho*, n. 62/ pp. 239 ss.
- ROMAN, D. (2012). «Guaranteeing human rights in situations of poverty», in AAVV., *Redefining and combating poverty. Human rights, democracy and common goods in today's Europe*, Strasburgo: COE Publishing, pp. 83 ss.
- RONCHETTI, L. (2012), «I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni», in ID. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, Milano: Giuffrè, pp. 29 ss.
- RUOTOLO, M. (2012). *Sicurezza, Dignità e lotta alla povertà*, Napoli: Editoriale scientifica
- SABATO, S. et al. (2018). «Europe 2020 and the fight against poverty: from target to governance», in M. JESSOULA, I. MADAMA (a cura di), *Fighting poverty and social exclusion in the EU*, London & NY: Routledge, pp. 14 ss.
- SANGIOVANNI, A. (2017). *Humanity without dignity*, Cambridge Ma. - Londra: Harvard University Press
- SANTORO, E. (2012). «A historical perspective: from social inclusion to excluding democracy», in AAVV., *Redefining and combating poverty. Human rights, democracy and common goods in today's Europe*, Strasburgo: COE Publishing, pp. 21 ss.
- SASSIER, P. (1990). *Du bon usage de pauvres. Histoire d'un thème politique (XVI^e – XX^e siècle)*, Parigi: Fayard
- SAUNDERS, P. (2010). «Inequality and poverty», in F.G. CASTLES ET AL., (a cura di) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, U.S.: OUP, pp. 527 ss.
- SCHÜTZE, R. (2018). *European Union Law*, Cambridge: Cambridge University Press
- SCHWEIGER, G. (2020), «Justice and absolute poverty», in H.P. GAISBAUER, G. SCHWEIGER, C. SEDMAK, *Absolute poverty in Europe*, Bristol: Policy Press, pp. 383 ss.
- SEDMAK, C. (2020). «High accompaniment needs: absolute poverty and vulnerable migrants», in H.P. GAISBAUER, G. SCHWEIGER, C. SEDMAK, *Absolute poverty in Europe*, Bristol: Policy Press, pp. 229 ss.
- SEN, A. (2000). *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano: Mondadori
- SHETTY, S. (2005), «Millennium Declaration and Development Goals: Opportunities for Human Rights», *International Journal on Human Rights*, n. 2, pp. 7 ss. Testo in http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452005000100001&script=sci_arttext&tlng=es.
- SOMMA, A. (2019). «Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime delle condizionalità», *DPCE*, n. 2, pp. 433 ss.
- STEPHENS, J.D. (2010). «The social rights of citizenship», in in F.G. CASTLES ET AL., (a cura di) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, U.S.: OUP, pp. 511 ss.

- STREEK, W. (1999). *Competitive Solidarity: Rethinking the 'European Social Model'*, MPIfG Working Paper, No. 99/8, Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne, in <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp99-8/wp99-8.html>
- SUSÍN BETRÁN, R. (2011). *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
- TARELLO, G. (1964). «Profili giuridici della povertà nel francescanesimo prima di Ockham» in *Scritti in memoria di Antonio Falchi, Annali della Facoltà dell'Università di Genova*, III, Milano: Giuffrè, pp. 5 ss.
- TOWNSEND, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth: Penguin
- TOWNSEND, P. (1987). «Deprivation», *Journal of Social Policy*, 16 (2), 125 ss.
- TOWNSEND, P. (1993). «Theoretical Disputes About Poverty», in P. TOWNSEND (a cura di), *The International Analysis of Poverty*, Hemel Hempstead: Harvester Wheaysheaf, pp. 113 ss.
- TRIPODINA, C. (2013). *Il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa*, Torino: Giappichelli
- TRIPODINA, C. (2015). «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», *Costituzionalismo.it*, n. 1, pp. 1 ss.
- URQUIJO, L.G. (2017). «The Europeanisation of Policy to Address Poverty under New Economic Governance: The Contribution of the European Semester», *Journal of Poverty and Social Justice*, 25, pp. 49 ss.
- VINCENTI, U. (2009). *Diritti e dignità umana*, Roma-Bari: Laterza
- WALDRON, J., (2010). *Socioeconomic Rights and Theories of Justice*, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers. Paper 245. http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/245 2010.
- YAMIN, A.E. (2015). *Power, Suffering, and the Struggle for Dignity. Human Rights Frameworks for Health and Why They Matter*, U.S.: University of Pennsylvania Press
- ZILLER, J. (2017). «Art. 51», in R. MASTROIANNI, P. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano: Giuffrè, pp. 1042 ss.
- ZIMMERMANN, K., PETZOLD, N. (2018). «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*, London & NY: Routledge, pp. 78 ss.

ZONCA, E.V. (2016), *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri. Profili comparatistici*, Padova: Cedam