

RIVISTA ITALIANA
PER LE
SCIENZE GIURIDICHE

Fondata da Francesco Schupfer e Guido Fusinato

SOTTO GLI AUSPICI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DELLA SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

DIRETTORE

Mario Caravale

nuova serie

11
2020



JOVENE EDITORE

Il presente fascicolo è pubblicato con contributi del Dipartimento di Scienze Giuridiche e del Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza Università di Roma.

Direttore: Mario Caravale

Direzione e redazione: Sapienza - Università di Roma - Facoltà di Giurisprudenza - Presidenza - Piazzale Aldo Moro 5 - 00185 Roma RM

Comitato direttivo: Oliviero Diliberto - Luisa Avitabile - Valeria De Bonis - Enrico del Prato Nicola Boccella - Enzo Cannizzaro - Mario Caravale - Claudio Consolo - Laura Moscati Cesare Pinelli - Paolo Ridola

Comitato scientifico: Jean-Bernard Auby (Parigi) - Jurgen Basedow (Amburgo) - Luigi Capogrossi Colognesi (Roma) - Erhard Denninger (Francoforte) - Pierre-Marie Dupuy (Parigi) - Yves Gaudemet (Parigi) - David Gerber (Chicago) - Jane C. Ginsburg (New York) Peter Häberle (Bayreuth) - Natalino Irti (Roma) - Erik Jayme (Heidelberg) - Anne Lefebvre Teillard (Parigi) - Guillaume Leyte (Parigi) - Jerome H. Reichman (Durham) Gunther Teubner (Francoforte) - Michel Troper (Parigi) - Hanns Ullrich (Monaco, Baviera)

Redazione: Cesare Pinelli (redattore capo), Nicola Cezzi, Fulvio Costantino

Amministrazione: JOVENE EDITORE - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli NA Italia Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87 - website: www.jovene.it - email: info@jovene.it

Abbonamento: € 35,00

Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore: **a)** con versamento sul c.c. bancario IBAN: IT62G0307502200CC8500241520 o sul c.c.p. 14015804, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento; **b)** a ricezione fattura; **c)** on line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Direttore responsabile: Mario Caravale

ISSN 0390-6760

Registrazione presso il Tribunale di Napoli n. 51 del 18 giugno 2010.

Stampato in Italia Printed in Italy

INDICE

PROLUSIONI

- 3 GLAUCO GIOSTRA
Una voce inascoltata in questo chiassoso presente
- 7 GIOVANNI CONSO
*Dubbi in via di superamento: neutralità della scienza,
neutralità del giurista*

SAGGI

- 19 GUIDO ALPA
*Dalla tutela dell'ambiente al riconoscimento della "natura" come soggetto
di diritto. Una rivisitazione delle categorie del diritto civile?*
- 35 MARIO CARAVALLE
*La legge, le sue modifiche, i suoi rapporti con la consuetudine: brevi note
sul pensiero dei giuristi italiani di diritto patrio (fine sec. XV-metà XVII)*
- 83 MASSIMO DONINI
*Codificazione penale o consolidazioni? Senso e luoghi delle possibili
riforme per il tempo presente*
- 103 MARCO GAMBARDELLA
Il principio di proporzionalità della pena e la Carta dei diritti fondamentali
- 131 CESARE PINELLI
*Nel centenario della pubblicazione di H. Kelsen, "Essenza e valore
della democrazia"*
- 147 ELEONORA RINALDI
*Gli interventi extra ordinem del Governo in tempo di pandemia
come strumento di tutela dell'interesse nazionale e l'incidenza sul rapporto
Stato-Regioni*

INCONTRI DI STUDIO SULLA POVERTÀ

- 189 VINCENZO CERULLI IRELLI - ANNA GIURICKOVIC DATO
La lotta alla povertà come politica pubblica

- 231 SABINO CASSESE
L'azione pubblica per rimediare alla povertà
- 233 DIEGO CORAPI
La "povertà" nell'ordine giuridico del capitalismo
- 245 GIUSEPPE FERRI jr
Il diritto commerciale e la povertà
- 253 YVES GAUDEMET
À propos de la pauvreté dans l'histoire des doctrines économiques. Relire Jean De Sismoni
- 259 JEAN-CHRISTOPHE GALLOUX
La pauvreté et la propriété intellectuelle
- 263 ALAIN GHOZI
La pauvreté
- 265 LAURENT LEVENEUR
La pauvreté et le droit civil
- 273 BERNARDO GIORGIO MATTARELLA
La tutela contro la povertà in Italia
- 283 CESARE PINELLI
I dilemmi della povertà

RICORDI

- 293 ENZO CHELI
Ricordo di Giuseppe Guarino
- 295 GAETANO AZZARITI
Ricordo di Gianni Ferrara
- 301 SALVATORE PRISCO
Ricordo di Gianni Ferrara
- 313 MASSIMO DONINI
Ricordo di Alfonso Maria Stile

RECENSIONI

- 315 J.M. BALKIN, *The Cycles of Constitutional Time*, Oxford University Press, Oxford-New York NY, 2020 (Nicola Giovanni Cezzi)

INCONTRI DI STUDIO SULLA POVERTÀ*

* Interventi all'incontro di studi tra i docenti delle Facoltà di giurisprudenza della Sapienza Università e dell'Université Panthéon-Assas Paris II, tenutosi a Roma, il 31 maggio e 1° giugno 2019.

La tutela contro la povertà in Italia

Bernardo Giorgio Mattarella

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I criteri di definizione della povertà. – 3. Tutela contro la povertà e altre politiche pubbliche. – 4. La prevenzione della povertà. – 5. La cura dei poveri.

1. *Introduzione*

La povertà rileva nel diritto pubblico più che in altri settori del diritto, nei quali essa rileva solo occasionalmente. Il diritto privato normalmente non tratta il povero in modo diverso dagli altri soggetti, ma occasionalmente ciò avviene, per esempio quando si tratta di valutare la responsabilità per l'inadempimento di un'obbligazione. Similmente, nel diritto penale i poveri non hanno normalmente un trattamento diverso dagli altri soggetti, ma la condizione di povertà può occasionalmente rilevare per la valutazione della responsabilità o per l'accesso alla difesa d'ufficio. Nel diritto amministrativo, invece, la condizione di povertà è di per sé rilevante: è una condizione che l'ordinamento tende a rimuovere, affidando a pubbliche amministrazioni compiti a ciò finalizzati.

Inoltre, mentre in altri settori del diritto la povertà che rileva è solo quella individuale, nel diritto amministrativo è rilevante anche la povertà diffusa, quella di intere categorie di cittadini, perché è compito delle pubbliche amministrazioni prevenirla, promuovendo la produzione e la redistribuzione della ricchezza e la riduzione delle diseguaglianze.

Questo scritto esamina la politica di tutela contro la povertà in Italia e discute alcuni problemi inerenti al rilievo della povertà nel diritto amministrativo. In primo luogo, esamina il concetto di povertà e i criteri di individuazione dei poveri (par. 2). In secondo luogo, considera il rapporto tra questa politica e altre politiche, a essa connesse, osservando che solo in tempi recenti la prima ha acquisito autonomia rispetto alle seconde (par. 3). In terzo luogo, considera i due possibili approcci alla tutela contro la povertà, uno preventivo (par. 4) e uno successivo (par. 5), suggerendo che il primo ha dato finora risultati migliori del secondo ma descrivendo le recenti innovazioni legislative, che valorizzano il secondo.

2. *I criteri di definizione della povertà*

La tutela contro la povertà pone innanzitutto un problema di individuazione dei soggetti interessati, cioè dei poveri. Dal punto di vista giuridico la povertà è diversa dal suo contrario, cioè dalla ricchezza: la ricchezza deve essere soltanto misurata, mentre la povertà deve essere misurata e anche accertata. Misurare la ricchezza è necessario, per esempio, a fini fiscali o per valutare la capacità di far fronte ai debiti, ma non esiste la categoria giuridica dei ricchi. Esiste, invece, la categoria dei poveri, ai quali l'ordinamento assicura determinati benefici.

La condizione di povertà deve essere quindi accertata e ciò pone il problema del criterio di individuazione dei poveri. Esistono diversi criteri, che normalmente si basano sulla disponibilità di denaro, anche se l'esclusivo riferimento al denaro è spesso criticato.

Il criterio monetario è una semplificazione, che comunque pone il problema dell'individuazione della soglia di povertà, la quale può essere valutata oggettivamente o soggettivamente. Normalmente si adotta un criterio oggettivo: è una seconda semplificazione, perché la stessa condizione economica può essere accettabile per qualcuno e insostenibile per qualcun altro, in relazione a fattori come le abitudini, l'educazione, i rapporti sociali e la condizione familiare. È comunque una semplificazione che, a sua volta, lascia aperte diverse possibilità, come dimostrato dalla distinzione tra povertà relativa (valutata in rapporto alla ricchezza altrui, e quindi propria della parte meno ricca della popolazione) e povertà assoluta (consistente nell'indisponibilità di determinati beni a cui si ritiene che tutti dovrebbero poter accedere per un'esistenza dignitosa: situazione, come si vede, a sua volta relativa e storicamente variabile in relazione all'individuazione di questi beni).

Come si vede, sia per la povertà relativa, sia per quella assoluta, l'individuazione della soglia di povertà comporta scelte difficili e ampiamente discrezionali: per quella relativa, che in effetti esprime una misurazione della disuguaglianza piuttosto che della povertà, occorre stabilire il rapporto tra la ricchezza media e la soglia di povertà (normalmente, e discrezionalmente, la seconda è individuata nella metà della spesa media per consumi); per quella assoluta, occorre individuare il paniere di beni, in assenza dei quali si individua la condizione di povertà.

Si può aggiungere che l'ordinamento giuridico attribuisce rilevanza anche ad altri concetti, contigui a quello di povertà, come quello di vulnerabilità, che esprime la concreta possibilità di povertà futura e, quindi, riguarda una parte sensibilmente più grande della popolazione.

I criteri e le nozioni elencati servono a individuare, in astratto, la soglia di povertà. Problema diverso è misurare, in concreto, la situazione economica del singolo, per stabilire se egli è al di sotto di quella soglia e, quindi, ha diritto a determinate prestazioni. Anche questo è un compito difficile, che implica l'elaborazione di criteri per stabilire di quali disponibilità tenere conto: il reddito o il patrimonio, la ricchezza personale o quella familiare, la titolarità di benefici già ottenuti, la situazione familiare e così via. Sulla condizione economica del singolo possono incidere anche le prestazioni che esso riceva a causa della sua povertà: ciò può generare effetti perversi, rendendo più conveniente trovarsi un po' al di sotto della soglia di povertà che un po' al di sopra di essa. Servono criteri omogenei o unificati, che tengano conto di tutti i dati rilevanti: uno di questi è l'Indicatore della situazione economica equivalente, spesso utilizzato per individuare gli aventi diritto a determinate prestazioni o esenzioni.

3. *Tutela contro la povertà e altre politiche pubbliche*

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

La politica di lotta alla povertà, dunque, è stata a lungo accessoria ad altre politiche, come quella sanitaria e quella dell'istruzione.

Il legislatore si preoccupava raramente dei poveri in quanto tali, di tutti i poveri; molto più spesso, si preoccupava di singole categorie deboli, la cui debolezza è accentuata dall'eventuale povertà. Ciò era vero prima della Costituzione, quando la legge prevedeva specifiche prestazioni da riservare ai poveri, ed è rimasto vero in epoca costituzionale, dominata da discipline frammentarie. Questo approccio è coerente con la più generale tendenza alla microlegislazione propria del legislatore italiano, che preferisce procedere per specie piuttosto che per generi, per deroghe piuttosto che per regole. Un approccio che ha ovviamente contribuito all'assenza di una vera protezione generale contro la povertà e ha impedito a lungo una considerazione unitaria dei bisogni dei soggetti deboli.

Non si può negare, peraltro, che la povertà assume spesso indubbio rilievo per le politiche indicate, con conseguenti aree di confine e sovrapposizione di funzioni. Per esempio, il cattivo rendimento scolastico dei bambini poveri, determinato dalla malnutrizione, può essere visto come un problema di povertà o come un problema di istruzione. Similmente, le malattie derivanti da carenze igieniche possono essere affrontate nell'ottica della tutela della salute o della lotta alla povertà. È evidente, poi, la connessione tra la politica del lavoro e quella della tutela contro la povertà: come si esprimerà tra breve, la Costituzione punta soprattutto sul primo per sconfiggere la seconda.

Particolarmente rilevante, per le politiche di lotta alla povertà, è stata a lungo anche la materia della sanità, che ha a sua volta assorbito e condizionato varie funzioni assistenziali. In una fase iniziale, in realtà, il rapporto era inverso, nel senso che erano le funzioni amministrative di tipo sanitario a essere assorbite da quelle di tipo assistenziale: nella logica ottocentesca, la sanità dava luogo a funzioni amministrative solo per i poveri, ai quali erano essenzialmente destinati gli ospedali, e non per chi poteva permettersi i medici e le cure domestiche. L'assistenza sanitaria, erogata negli ospedali, era dunque solo per i poveri: la salute dei ricchi non era un problema della pubblica amministrazione. Successivamente, peraltro, la sanità si è affrancata dalla beneficenza: è ormai chiaro che la malattia è una debolezza diversa dalla povertà e colpisce anche i non poveri, bisognosi a loro volta di tutela. Sono ora le funzioni amministrative in materia di sanità a esercitare una forza di attrazione nei confronti degli inter-

venti contro la povertà. Esse diventano talmente importanti, in termini di organizzazione amministrativa e di spesa, da assorbire alcune funzioni assistenziali, che a volte vengono svolte nell'ambito del servizio sanitario.

Negli ultimi decenni si è progressivamente affermata la tendenza alla tutela contro la povertà in quanto tale, basata sull'idea dell'affrancamento dal bisogno come contenuto del diritto di cittadinanza o come presupposto per il suo diritto. Questa tendenza è affiorata in diversi atti normativi, i cui risultati sono stati tuttavia limitati, soprattutto a causa della scarsità di risorse impiegate. È ovvio che per rimuovere la povertà serve una quantità di risorse molto maggiore che per beneficiare singole categorie di soggetti poveri, nel quadro di altre politiche.

È solo a partire dal 2017 che sono state adottate misure più significative per la tutela contro la povertà in quanto tale. Le cifre sono eloquenti: fino al 2017 lo Stato italiano, per strumenti di assistenza ai poveri, spendeva 200 milioni di euro all'anno; a partire dal 2017, per il reddito di inclusione sono stati spesi 2 miliardi all'anno; a partire dal 2019, per il reddito di cittadinanza è prevista la spesa di 8 miliardi all'anno. Questi nuovi strumenti saranno descritti nell'ultimo paragrafo.

4. *La prevenzione della povertà*

Una volta che la tutela contro la povertà diventa una politica autonoma, e la povertà in quanto tale è considerata dall'ordinamento una situazione da eliminare, si pone il problema di come perseguire questo obiettivo. Si possono ipotizzare due strategie, non alternative tra loro: aiutare i poveri singolarmente; favorire lo sviluppo economico e la produzione di ricchezza. In altri termini, ci si può preoccupare individualmente dei singoli poveri e si può aggredire la povertà collettiva.

Il secondo approccio potrebbe essere messo in discussione. Si potrebbe dubitare del nesso tra la produzione di ricchezza e la riduzione della povertà: in astratto, l'ulteriore ricchezza prodotta può concentrarsi sui soggetti già agiati, accentuando la disuguaglianza. I dati storici, tuttavia, suggeriscono che vi è sempre uno *spillover effect*: l'effetto crescita prevale sull'effetto disuguaglianza e, quindi,

l'arricchimento generale determina comunque un aumento del benessere, più o meno marcato, per tutti. È vero, quindi, che le politiche di crescita economica sono un modo per combattere la povertà. Ne è prova la storia italiana, che ha visto una notevolissima riduzione della povertà, misurata attraverso diversi indicatori, nei periodi di crescita economica. Parimenti, si registra un aumento o un'invarianza della povertà nei periodi di scarsa crescita: la povertà, per esempio, aumentò nel periodo tra le due guerre, quando la politica autarchica e quella monetaria del fascismo, unitamente ai salvataggi delle imprese e delle banche in crisi, determinarono una stagnazione dell'economia.

L'aumento della ricchezza complessiva, in effetti, determina spesso anche una riduzione delle diseguaglianze, che è un altro obiettivo che può essere perseguito per tutelare dalla povertà. L'aumento della ricchezza e la riduzione delle diseguaglianze procedono normalmente di pari passo: è stato così nel corso di tutta la storia d'Italia, con due importanti eccezioni, quella degli anni Venti e quella degli ultimi venticinque anni (periodi caratterizzati dall'aumento delle disuguaglianze più che del benessere diffuso).

L'obiettivo di ridurre le diseguaglianze, peraltro, può autonomamente essere perseguito attraverso un'azione redistributiva da parte delle pubbliche amministrazioni: in termini di redistribuzione del reddito, operata attraverso gli strumenti fiscali; o in termini di riequilibrio territoriale, perseguito attraverso le politiche di coesione, oggi in buona parte definite al livello europeo. Questo obiettivo ha anche una dimensione diacronica, nel senso che esso può essere declinato come limitazione degli squilibri intertemporali o intergenerazionali: per esempio, negli anni Settanta e Ottanta del ventesimo secolo si ebbero una grande riduzione della povertà, ma anche una grande espansione del debito pubblico, di cui oggi paghiamo le conseguenze.

Individuati gli obiettivi, si deve osservare che il loro perseguimento è estremamente complesso. Declinarli in fini più specifici, trovare le ricette giuste per favorire la crescita economica, implica valutazioni controverse e decisioni tutt'altro che scontate. Mentre aiutare gli individui in condizione di povertà o di vulnerabilità può essere relativamente facile, ottenere la crescita economica è difficile e richiede spesso il compimento di scelte tra teorie e tra interessi.

Come si è già osservato, l'approccio preventivo è molto forte nella Costituzione italiana, dove il diritto all'assistenza è disciplinato nel contesto della tutela dei lavoratori ed è espressamente riconosciuto solo al cittadino inabile al lavoro. Nella logica della Costituzione, la povertà è un'ipotesi marginale, rispetto all'auspicata situazione di piena occupazione: se fosse mantenuta la promessa costituzionale di piena occupazione, implicita nell'affermazione del diritto al lavoro, il problema della povertà sarebbe sostanzialmente risolto e il bisogno di prestazioni assistenziali potrebbe effettivamente porsi solo per gli inabili al lavoro.

La realtà è ben diversa da quella alla quale la Costituzione aspira. La disoccupazione involontaria è una situazione tutt'altro che marginale, ma contro di essa manca una protezione complessiva: la promessa non mantenuta si è trasformata in un'illusione o in una giustificazione per l'assenza di una rete di protezione. Il collegamento tra lavoro e povertà rimane, ma gioca essenzialmente a favore di chi perde il lavoro (con istituti come la cassa integrazione guadagni), mentre rimane sostanzialmente privo di protezione chi il lavoro non lo ha ancora.

Nel complesso, nella storia d'Italia ha funzionato meglio l'approccio preventivo, consistente nel favorire lo sviluppo economico e la riduzione delle diseguaglianze: i periodi storici in cui si è molto ridotto il numero dei poveri, e la povertà estrema è stata quasi eliminata, sono stati periodi di crescita economica. La cura della povertà attraverso il soccorso ai poveri, invece, non è mai stata altrettanto efficace, anche per via della già rilevata scarsità di risorse.

5. *La cura dei poveri*

Come già accennato, solo negli ultimi anni le risorse destinate alla cura dei poveri, principalmente attraverso trasferimenti economici, sono sensibilmente aumentate.

Non è che in precedenza lo Stato italiano spendesse poco a favore dei poveri. La spesa pubblica per le politiche sociali è sempre stata in linea con quella degli altri Stati membri dell'Unione europea. Esso ha sempre speso, però, in modo spesso disordinato e squilibrato, selezionando male i beneficiari delle prestazioni, senza preoccuparsi della coerenza del sistema e senza indirizzare le risorse prin-

cialmente all'obiettivo fondamentale di alleviare la povertà. La spesa sociale continua a essere alquanto squilibrata (soprattutto a vantaggio dei pensionati) e spesso non è andata dove ce ne era maggiore bisogno, come dimostrato dal fatto che i trasferimenti legati a prestazioni come la social card e il bonus famiglie erano andati in quota non trascurabile a famiglie non povere o addirittura ricche.

Negli anni antecedenti al 2017 erano state introdotte varie misure a beneficio dei poveri: il reddito minimo di inserimento, i livelli essenziali delle prestazioni, il reddito di ultima istanza, la social card. Si trattò di timidi tentativi di assicurare un reddito minimo a tutti, che comunque avevano attenuato per molte persone la povertà.

Un cambio di passo si è avuto nel 2017 con l'introduzione del reddito di inclusione. Si trattava di una misura rivolta ai nuclei familiari, composta da un sussidio economico e da un pacchetto di servizi, erogata a fronte dell'impegno dei beneficiari a seguire un progetto personalizzato, definito su misura per la singola famiglia. I beneficiari erano individuati sulla base di requisiti economico-patrimoniali (indicatore della situazione economica equivalente non superiore a 3.000 euro, patrimonio non superiore a 20.000 euro, esclusa la casa di abitazione) e familiari (presenza nel nucleo familiare di un minore, di un disabile, di una donna incinta o di un disoccupato di età superiore a 55 anni), ma era stata prevista un'estensione della relativa platea. Il principale limite della misura era dato dall'esiguità delle risorse inizialmente stanziare, delle quali peraltro si ipotizzava un progressivo incremento.

Nel 2019 il reddito di inclusione è stato sostituito dal reddito di cittadinanza, misura costruita in modo molto più semplice e con ben maggiore dotazione finanziaria. I requisiti sono solo economico-patrimoniali: indicatore della situazione economica equivalente non superiore a 9.360 euro, reddito familiare non superiore allo stesso importo, patrimonio immobiliare non superiore a 30.000 euro (esclusa la prima casa), patrimonio finanziario non superiore a 6.000 euro. Si tratta solo di un sussidio, erogato in modo quasi automatico sulla base di questi presupposti: il suo ammontare è, per un individuo che vive da solo, di 780 euro al mese. Il reddito di cittadinanza viene erogato attraverso una sorta di carta di credito, che viene caricata mensilmente: essa consente di pagare solo determinate spese (escluse quelle di lusso) e di prelevare una quantità limitata di contanti.

Inizialmente il reddito di cittadinanza era concepito come un sostegno per i poveri in quanto tali. Poi, nel corso del processo di approvazione delle relative previsioni legislative, si è aggiunta l'idea dell'inserimento nel mondo del lavoro (tanto che esso è stato a volte definito reddito di inserimento). Sulla base di questa idea, il sussidio è erogato per una durata limitata (al massimo diciotto mesi) a fronte dell'impegno ad accettare, a determinate condizioni, le offerte di lavoro proposte sulla base di un sistema di collocamento introdotto contestualmente.

La disciplina del reddito di inserimento è stata elaborata molto rapidamente, perché vi era l'esigenza politica di introdurla velocemente. Per questa ragione, essa non è stata preceduta da un'adeguata analisi dei costi e dei benefici, né vi è stato il tempo di definire con precisione i requisiti e le modalità di erogazione, né di costruire il sistema per individuare i posti di lavoro da proporre ai beneficiari. Ne sono derivate una serie di imperfezioni: disuguaglianze, soprattutto a danno delle famiglie più numerose; rischi di percezione indebita del sussidio; possibilità che esso alimenti il lavoro nero, perché il lavoro e il reddito regolare impediscono la percezione del sussidio; difficoltà di funzionamento del sistema di collocamento; rischio che i disoccupati non cerchino un'occupazione, soprattutto se precaria, per mantenere il reddito di cittadinanza.

Alcuni di questi problemi sollevano questioni generali, relative alle misure volte alla cura dei poveri. Queste misure, se non adeguatamente congegnate e in assenza di controlli efficienti, possono generare disuguaglianze e incentivi perversi. Se, per esempio, diversi benefici sono erogati a coloro che abbiano un reddito inferiore a una certa soglia, chi si trovi poco al di sotto di quella soglia potrà avere benefici tali da fargli scavalcare, in termini di disponibilità di ricchezza, chi si trovi poco al di sopra della stessa soglia. Ciò può comportare non solo effetti ingiusti, ma anche incentivi negativi: lavorare può essere poco conveniente, se il reddito supplementare ottenuto fa perdere benefici maggiori o paragonabili. All'esigenza di curare i poveri si aggiunge quindi, inevitabilmente, un ulteriore compito dell'amministrazione, quello di controllare l'effetto redistributivo delle prestazioni erogate.