

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2024

Data: 3 settembre 2024

***Le misure di contrasto alla povertà tra aspirazioni solidaristiche e inevitabili  
condizionalità. Nota a Corte cost., sentenza n. 54 del 2024\****

*di Lucilla Conte – Ricercatrice in Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi  
del Piemonte Orientale*

TITLE: Measures against poverty between solidarity expectations and inescapable conditionalities  
(Constitutional Court judgement no. 54/2024)

ABSTRACT: Il contributo analizza la sentenza n. 54/2024 della Corte costituzionale in cui viene dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale di disposizioni che sanzionano l'omessa dichiarazione o comunicazione di vincite al gioco da parte di percettori del Reddito di cittadinanza o aspiranti tali. La pronuncia della Corte costituzionale offre alcuni spunti di riflessione sul rapporto tra gioco e lavoro e sul ruolo che l'etica del lavoro svolge in relazione alle condizionalità connesse agli strumenti di inclusione sociale.

The essay analyzes the Constitutional Court judgement no. 54/2024 on constitutional compatibility of the loss of citizenship income for those who are holders of gross gambling winnings. The Constitutional Court's ruling is the occasion for a reflection about conditionality and ethics of work.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

**KEYWORDS:** reddito di cittadinanza; gioco d'azzardo; sanzioni; condizionalità; ludopatia; etica del lavoro; citizenship income; gambling; sanctions; conditionality; ludopathy; ethics of work

**SOMMARIO:** 1. I termini del problema. – 2. Dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di inclusione. – 3. Violazione del principio di tassatività in materia penale? – 4. Le vincite da giochi *online*. – 5. Il principio di eguaglianza sostanziale alla prova della povertà «di fatto inalterata per effetto degli importi giocati infruttuosamente».

## 1. I termini del problema

La definizione, in concreto, degli ostacoli «di fatto» che è compito della Repubblica rimuovere, secondo la celebre formulazione del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, si arricchisce di un elemento ulteriore che emerge in occasione della pronuncia della Corte costituzionale n. 54 del 2024. In essa, infatti, si proclama che «*non è la povertà da ludopatia, ma piuttosto la ludopatia stessa a rappresentare uno di quegli ostacoli di fatto che è compito della Repubblica rimuovere*»<sup>1</sup>.

Povertà e ludopatia<sup>2</sup> rappresentano i termini del problema e, conseguentemente, della questione che il Tribunale ordinario di Foggia solleva nell'ordinanza di rimessione. Il giudice del caso concreto si trova, infatti, a decidere del rinvio a giudizio di un imputato, percettore del Reddito di cittadinanza (RdC), cui sono contestate da un lato l'omessa dichiarazione delle vincite conseguite al gioco nel biennio precedente la presentazione della domanda volta a ottenere il RdC; dall'altro l'omessa comunicazione degli importi delle vincite da gioco online conseguite nel periodo in cui aveva percepito il RdC. Tanto la dichiarazione (*ex ante*) quanto la comunicazione (*ex post*) delle vincite al gioco costituiscono obblighi informativi cui è tenuto il soggetto che aspira ad ottenere (ed in seguito ottiene) il RdC, ai sensi degli artt. 3, comma 11 e 7, comma 1 e 2, del d.l. n. 4 del 2019.

---

<sup>1</sup> Corte cost., n. 54/2024, punto n. 5.5. del Considerato in diritto (corsivi aggiunti).

<sup>2</sup> Sui profili di rilievo sanitario della disciplina del gioco d'azzardo, v. M. PERINI, *Evoluzioni normative e giurisprudenziali in materia di giuoco con vincita di denaro*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), n. 2/2024, p. 606, che opportunamente ricorda (in nota n. 60) come il termine ludopatia (sostituito in seguito da definizioni quali "Gioco d'Azzardo Patologico" o "GAP" per intervento dell'OMS e poi riclassificato tanto dall'OMS quanto dall'American Psychiatric Association nell'ambito del Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, come "Disturbo da Giuoco d'Azzardo" o "DGA") per la prima volta ricorra nell'art. 1, comma 70, l.n. 220/2010, con rinvio ad un decreto interdirigenziale per l'adozione di «linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo».

Il giudice a quo, tuttavia, dubita della legittimità costituzionale di tali disposizioni in riferimento agli articoli 2 e 27 Cost., nonché degli artt. 3, comma 2 e 25 Cost. con riferimento ai principi di eguaglianza sostanziale e di tassatività in materia penale. Soltanto rispetto a quest'ultima coppia di articoli costituzionali il giudice del caso concreto fornisce una illustrazione adeguata, a giudizio della Corte, che pertanto definisce inammissibili, in quanto «del tutto immotivate», le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli articoli 2 e 27 Cost.<sup>3</sup>

La Corte, in maniera condivisibile, pone l'accento sul fatto che il giudice rimettente, pur non formulando «una richiesta puntuale, ambisce a vedere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2 del d.l. n. 4/2019, come convertito, nella parte in cui utilizza l'espressione "informazioni dovute", senza chiarire quali esse siano, e in quella in cui non consente di sanzionare solo le ipotesi in cui le vincite determinino, dedotti gli importi giocati, un reddito in concreto tale da comportare la perdita del beneficio del reddito di cittadinanza»<sup>4</sup>.

Sulla base di questa considerazione, la Corte sembra ricondurre a sistema gli articoli del d.l. 4/2019 della cui legittimità il giudice a quo dubita: con riferimento all'art. 7, commi 1 e 2, che individua specifiche sanzioni in caso di indebita percezione del reddito, si pone in fatti il problema della tassatività in materia penale; per quanto riguarda l'art. 3, comma 11, che stabilisce per il beneficiario del Rdc di comunicare tempestivamente (entro 15 giorni) all'ente erogatore ogni variazione patrimoniale che comporti la perdita dei requisiti reddituali e patrimoniali per l'accesso a tale misura di contrasto alla povertà, si pone il tema dell'eguaglianza sostanziale, derivante dal diverso trattamento riservato alla povertà *tout court* e alla povertà eventualmente "attraversata" da sporadiche vincite al gioco. Queste ultime, infatti, costituiscono, ai sensi del T.U. delle imposte sui redditi (d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917), reddito per l'intero ammontare percepito nel periodo di imposta, senza alcuna deduzione.

La questione appare di particolare interesse perché permette alla Corte costituzionale: a) di valutare l'esistenza di uno *ius superveniens* in seguito alla intervenuta abrogazione del d.l. n. 4/2019 ad opera dell'art. 1, comma 318 della legge 20 dicembre 2009, n. 197, nonché della introduzione della nuova misura dell'Assegno di inclusione ai sensi del d.l. n. 48/2023 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro); b) di riflettere sul concetto di vincita al gioco

---

<sup>3</sup> Punto n. 3.2. del Considerato in diritto.

<sup>4</sup> Punto n. 3.3. del Considerato in diritto

anche con riferimento alle nuove tipologie dei giochi a distanza online; c) di ragionare compiutamente sul concetto di povertà di fatto, che alla luce dei requisiti di temporaneità e condizionalità delle misure volte all'inclusione sociale può essere comunque interessata da ipotesi di decadenza dalla percezione del beneficio.

## **2. Dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di inclusione**

Dovendo valutare la legittimità costituzionale delle previsioni (in particolare sanzionatorie) previste dal d.l. n. 4/2019 con riferimento al principio di tassatività in materia penale, la Corte utilmente verifica, in prima battuta, la persistenza di misure analoghe all'interno della nuova normativa. L'intervenuta abrogazione del Reddito di cittadinanza (RdC), infatti, è stata seguita dall'introduzione, con d.l. n. 48 del 2023, dell'Assegno di inclusione (AdI). Quest'ultimo è definito (art. 1) come «misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli», volta a coniugarsi con strumenti di politica attiva del lavoro, quali il Supporto per la formazione e il lavoro di cui all'art. 12, comma 1, attivo dal mese di settembre 2023<sup>5</sup>.

Analizzando il testo del decreto, in particolare art. 8, commi 1 e 2, la Corte rileva come siano strutturate due fattispecie di reato (omessa dichiarazione/omessa comunicazione) identiche a quelle oggetto delle disposizioni censurate (e che trovano applicazione dal 1 gennaio 2024); inoltre, ai sensi dell'art. 13, comma 3, viene prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 7 del d.l. n. 4/2019 oggetto di intervenuta abrogazione e vigenti alla data in cui il beneficio sia stato concesso, per i fatti commessi fino al 31 dicembre 2023.

---

<sup>5</sup> Ai sensi di tale articolo, il Supporto per la formazione e il lavoro costituisce «misura di attivazione al lavoro, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate», cui è accompagnata la corresponsione, limitata nel tempo, di un indennizzo monetario. Per un'analisi critica della nuova misura predisposta in sostituzione del RdC, v. C. TRIPODINA, *Povera Italia. Un'Italia più povera senza reddito minimo garantito*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2023, p. 17, che ne sottolinea il carattere parziale e categoriale, «potendo beneficiarne soltanto i nuclei familiari sprovvist[i] dei mezzi necessari per vivere e ne[i] quali vi siano membri disabili, minori o anziani o in altra condizione di svantaggio certificata» e da ciò desumendo che «l'esistenza libera e dignitosa non è più un diritto di tutti».

Non vengono a determinarsi dunque né effetti *in mitius* né si produce *abolitio criminis*, risultando palese come le condotte individuate continuino ad essere ritenute penalmente rilevanti<sup>6</sup>.

### **3. Violazione del principio di tassatività in materia penale?**

Il giudice a quo ritiene che l'utilizzo, all'interno dell'art. 7, comma 1 e 2, del d.l. n. 4/2019, della locuzione «informazioni dovute», non risulti corrispondente al rispetto dei requisiti di chiarezza e precisione che dovrebbero caratterizzare le disposizioni incriminatrici in ossequio ai principi di legalità e di tassatività in materia penale di cui all'art. 25 Cost.

La Corte cost., in proposito, richiama tuttavia la propria consolidata giurisprudenza per cui non comporta una violazione del principio di tassatività una descrizione complessiva del fatto incriminato che consenta comunque al giudice «di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo»<sup>7</sup>.

Ai fini del rispetto del principio di tassatività è dunque necessario che la disposizione permetta da un lato all'interprete qualificato (il giudice) di identificare la fattispecie anche eventualmente con una serie di complessi rinvii normativi (come si avrà modo di vedere *infra*); dall'altro che il destinatario della fattispecie incriminatrice sia posto dall'ordinamento nelle condizioni di poter

---

<sup>6</sup> A questo proposito le argomentazioni della Corte trovano conforto nella giurisprudenza della Corte di cassazione, in particolare III sez. penale, puntualmente citata con riferimento alle pronunce n. 5163 del 30 novembre-6 febbraio 2023 e n. 7541 del 24 gennaio-21 febbraio 2024, in cui viene sottolineata l'assenza di soluzioni di continuità nella tutela penale all'erogazione del reddito di cittadinanza come confluente nella nuova misura dell'assegno di inclusione, sulla base di un riscontrato «medesimo disvalore penale delle condotte di mendacio e di omessa comunicazione volte all'ottenimento o al mantenimento» di tale beneficio.

<sup>7</sup> Corte cost. n. 25/2019 e, adesivamente, nn. 172/2014; 282/2010; 21/2009; 327/2008; 5/2004, tutte richiamate da Corte cost., n. 141/2019, puntualmente citata nel Considerato in diritto, punto n. 4. Sul punto, si vedano altresì le considerazioni svolte da A. BONOMI, *Il principio di determinatezza delle fattispecie criminose: un parametro costituzionale sempre più "inesistente"*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, p. 154, per cui «Alla conclusione dell'illegittimità costituzionale si può addivenire, in realtà, soltanto a due condizioni: la prima è che tali formule siano contenute nella parte non marginale della disposizione incriminatrice, bensì nella sua parte concettuale (...); la seconda è che quelle formule non siano state "chiarite" dal legislatore nella stessa disposizione incriminatrice o anche, eventualmente, in altra disposizione». Per una ricognizione in termini generali dei principi di tassatività e determinatezza in materia penale, v. F.C. PALAZZO, *Il principio di determinatezza nel diritto penale*, Cedam, Padova, 1979 e G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, I, Giuffrè, Milano, 2001.

comprendere natura e tempistiche delle informazioni da trasmettere ai fini dell'accesso alla misura del Rdc nonché al mantenimento del beneficio in presenza di intervenute variazioni reddituali.

Come rilevato dal giudice costituzionale, «nonostante una complessa serie di rimandi normativi, è comunque possibile individuare con precisione le informazioni dovute»<sup>8</sup>: i requisiti reddituali e patrimoniali richiesti al fine dell'accesso al beneficio sono infatti commisurati al valore dell'ISEE, determinato dall'INPS sulla base di informazioni fornite dal dichiarante (le quali costituiscono la dichiarazione sostitutiva in riferimento al nucleo familiare), nonché di elementi acquisiti dall'Agenzia delle entrate e presenti nei propri archivi amministrativi. In particolare, all'atto della presentazione della DSU, il richiedente la prestazione deve fornire indicazione analitica di una serie di componenti reddituali, tra cui i redditi soggetti a imposta sostitutiva o a ritenuta a titolo di imposta<sup>9</sup>.

Le vincite da gioco, che costituiscono la tipologia particolare di reddito la cui omessa dichiarazione o comunicazione integra ipotesi di decadenza dalla percezione del beneficio del Rdc, ai sensi del T.U. delle imposte sui redditi (art. 67, comma 1, lett. d), si configurano come “redditi diversi” (non costituendo redditi da capitale o conseguiti nell'esercizio di arti e professioni o di imprese commerciali o di società in nome collettivo o in accomandita semplice, o in relazione alla qualità di lavoratore dipendente) rispetto ai quali è prevista la tassazione mediante l'applicazione di una ritenuta a titolo di imposta. In particolare, inoltre, sempre ai sensi dell'art. 69, comma 1, le vincite da gioco costituiscono reddito per l'intero ammontare percepito nel periodo di imposta, senza alcuna deduzione.

Per quanto riguarda la posizione del soggetto interessato a percepire (o a continuare a percepire) il RdC, la Corte sottolinea come il riferimento normativo alle «informazioni dovute» possa essere da quest'ultimo compreso adeguatamente sia in sede di presentazione della domanda (cui deve essere allegato l'ISEE corrente che presuppone la presentazione della DSU) eventualmente avvalendosi del supporto di centri di assistenza fiscale; sia attraverso la compilazione, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del d.l. n. 4/2019, di un apposito modulo per la comunicazione delle variazioni reddituali dei percettori di Rdc, predisposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e recante, tra l'altro, la menzione della voce “vincite”.

---

<sup>8</sup> Corte cost., n. 54/2024, punto n. 4.1.1. del Considerato in diritto.

<sup>9</sup> Art. 10, comma 1 del d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159 (Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)).

#### **4. Le vincite da giochi online**

All'interno dell'ordinanza di rimessione, è specificato che le vincite che verrebbero in considerazione rispetto al caso concreto sono quelle derivate dallo svolgimento di giochi *online*. Il giudice a quo sottolinea come questi ultimi presentino delle caratteristiche del tutto peculiari, essendo ad essi applicabile la normativa in tema di giochi a distanza di cui alla l. n. 88/2009 (Legge comunitaria per il 2008). Per tale tipologia di giochi, infatti, sono previste per il giocatore: la registrazione telematica presso un concessionario dell'agenzia dei monopoli e delle dogane; l'acquisizione di una password; la sottoscrizione di un contratto di gioco di conto di gioco. Con questa particolare tipologia di contratto si determina che vengano registrate tutte le operazioni di gioco, gli importi giocati e vinti, le ricariche e i prelievi<sup>10</sup>.

La possibilità di individuare chiaramente non soltanto gli importi delle vincite, ma anche quelli delle giocate, nella prospettiva del giudice rimettente costituisce un elemento che concorre a rendere possibile, in concreto, la deducibilità delle seconde dalle prime permettendo di ricostruire più accuratamente la situazione reddituale del soggetto interessato a percepire il Rdc.

In sostanza, la piena tracciabilità delle vincite e delle perdite del giocatore costituirebbe un elemento a favore di una valutazione di obsolescenza del t.u, imposte sui redditi, nella parte in cui prevede che premi e vincite costituiscano reddito per l'intero ammontare percepito nel periodo di imposta, senza alcuna deduzione.

#### **5. Il principio di eguaglianza sostanziale alla prova della povertà «di fatto inalterata per effetto degli importi giocati infruttuosamente»**

La seconda questione di legittimità costituzionale prospettata dal rimettente attiene al principio di eguaglianza sostanziale, con riferimento alla situazione della persona che, «pur titolare di una importante vincita lorda, sia in realtà rimasta povera»<sup>11</sup>. Questa situazione, soltanto all'apparenza

---

<sup>10</sup> Art. 24, comma 17, lettere c), e), h), i) e comma 19, lettere c), d), f) della l. n. 88/2009.

<sup>11</sup> Corte cost., n. 54/2023, punto n. 5 del Considerato in diritto.

paradossale, può verificarsi nel caso in cui si valuti tale vincita al netto delle giocate effettuate, rispetto alle quali potrebbe registrarsi un incremento della ricchezza di fatto insussistente.

La Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni del d.l. n.4/2019 in materia di omessa comunicazione o dichiarazione delle vincite da gioco da parte del beneficiario di RdC o aspirante tale, coglie l'occasione per ricostruire compiutamente la *ratio* di tale misura<sup>12</sup>.

Per meglio comprendere il ragionamento della Corte, è possibile individuare una serie di ipotesi. Esse sono riconducibili a: a) titolare di RdC che utilizzi il beneficio economico per giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità; b) titolare di RdC che utilizzi per il gioco risorse differenti da quelle percepite con il RdC; c) richiedente per la prima volta il RdC che non dichiari, tra i requisiti reddituali previsti, pregresse vincite da gioco; d) richiedente per la prima volta il RdC che, pur dedito al gioco, abbia subito soltanto perdite.

Le ipotesi a) e d) possono essere analizzate congiuntamente. La situazione d), vale a dire quella di chi, avendo subito soltanto perdite e dunque non potendo dichiarare (né omettere di dichiarare) alcuna vincita lorda può essere ammesso al beneficio, è analizzata dalla Corte rispondendo alla possibile obiezione relativa al differente trattamento riservato a chi abbia «avuto la “sfortuna” di ottenere anche una consistente vincita»<sup>13</sup>. Tale differenza di trattamento, è tuttavia giustificata dalla Corte sulla base del particolare disvalore che l'ordinamento attribuisce al comportamento di chi abbia dissipato attraverso il gioco la propria disponibilità economica, ritrovandosi “povero” nonostante le vincite. Sembra dunque possibile, alla Corte, isolare due posizioni di povertà: l'una determinata da pregresse perdite (derivanti anche da possibili giocate infruttuose), di cui l'ordinamento si fa carico; l'altra di fatto determinatasi “nonostante” le vincite conseguite e che preclude l'accesso al RdC. Rispetto alla prima posizione, tuttavia, che potrebbe indubbiamente rilevarsi sintomatica di una attitudine al gioco da parte del soggetto divenuto percettore di RdC (o, in seguito, dell'Assegno di inclusione), vengono in considerazione le disposizioni di cui all'art. 5,

---

<sup>12</sup> Sul Reddito di cittadinanza si vedano, in particolare, i contributi nel volume a cura di E. INNOCENTI-E. ROSSI-E. VIVALDI, *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna, 2019, nonché S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.it – n. 401/2019 e, da ultimo, C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, FrancoAngeli, Milano, 2022. Dà conto, a prima lettura, dell'intervenuta abrogazione del RdC in favore della nuova misura denominata Assegno di inclusione C. TRIPODINA, *Povera Italia. Un'Italia più povera senza reddito minimo garantito*, cit., p. 1 e ss.

<sup>13</sup> Corte cost., n. 54/2024, punto n. 5.4. del Considerato in diritto.

comma 6, sesto periodo, del d.l. n. 4/2019 e all'art. 4, comma 9, d.l. n. 48/2023, in base alle quali è fatto divieto di utilizzare il beneficio economico per giochi che prevedano vincite in denaro e altre utilità.

Le ipotesi b) e c) sopra richiamate, invece, attengono alle questioni sollevate dal giudice a quo relativamente alla compatibilità costituzionale delle disposizioni che sanzionano l'inosservanza degli obblighi di comunicazione e di informazione relativamente alla propria situazione reddituale e alle variazioni in cui essa possa incorrere. Anche in questo caso è necessario isolare la posizione di chi sia già titolare di Rdc (ipotesi b) da quella di chi (ipotesi c) richieda per la prima volta il Rdc. Nel primo caso - escluso l'utilizzo del beneficio economico per effettuare le giocate, sanzionato ai sensi del sopra citato art. 5, comma 6, d.l. n. 4/2019 - rilevano le vincite (lorde) in quanto determinano una variazione della situazione reddituale indipendentemente dalle perdite successivamente intervenute. Nel secondo caso, le vincite (lorde) pregresse costituiscono redditi (rispetto ai quali non sono deducibili le perdite intervenute in seguito a successive giocate) oggetto di dichiarazione all'interno della dichiarazione sostitutiva e rilevanti ai fini del calcolo dell'ISEE. In entrambe le ipotesi ci troviamo di fronte a situazioni di povertà *nonostante* le intervenute o pregresse vincite, che tuttavia l'ordinamento ritiene debbano essere considerate un elemento di rilievo ai fini della attribuzione o della conferma del beneficio nei confronti del soggetto interessato.

Se per l'ipotesi *supra* identificata sub a), vale a dire quella del titolare di RdC che utilizzi il beneficio economico per giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità, la Corte agevolmente può sottolineare come si tratti di un comportamento vietato in quanto «travolge le regole fondamentali dell'istituto, alternandone così la natura»<sup>14</sup>, più complessa appare l'argomentazione in riferimento alle ipotesi *sub* b) e c).

Nel caso dell'utilizzo del beneficio economico per giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità, risulta palese come l'ordinamento abbia in qualche misura perso la "scommessa" nei confronti dell'individuo risultante titolare del RdC e volta al sostegno e all'inclusione sociale di quest'ultimo. La contrapposizione rispetto alle finalità dell'istituto è completa, frontale.

Costituisce tuttavia, a giudizio della Corte, un limite all'intervento della solidarietà pubblica anche la posizione di chi si sia trovato, per quanto temporaneamente e limitatamente, in una

---

<sup>14</sup> Corte cost., n. 54/2024, Considerato in diritto, punto n. 5.

situazione di disponibilità economica e l'abbia dissipata giocando, ritornando di fatto in povertà<sup>15</sup>. Da queste considerazioni deriva come la Corte costituzionale non ritenga irragionevole «che il legislatore abbia escluso che sia compito della Repubblica quello di assegnare il Rdc a chi poco prima si [sia] rovinato con il gioco»<sup>16</sup>.

Risulta interessante come, a sostegno della sua argomentazione, la Corte faccia essenzialmente riferimento alla prevenzione della dipendenza da gioco d'azzardo<sup>17</sup>. La declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni invocate dal giudice rimettente, nella prospettiva abbracciata dal giudice costituzionale, si tradurrebbe di fatto in un incentivo al gioco d'azzardo e determinerebbe una traslazione del rischio a carico delle finanze statali. La Corte, da ultimo e a conferma del rilievo assunto nel proprio iter argomentativo dalla prevenzione del gioco d'azzardo patologico, afferma

---

<sup>15</sup> Contraria a questo orientamento appare l'impostazione di chi ritenga di valorizzare il carattere «pluridimensionale» della condizione di povertà «mai comprimibile nella sola esiguità di risorse economiche. Questa il più delle volte non è che l'esito di una mancanza di possibilità: prima, di costruire e formare le proprie competenze; poi, di trasformare le competenze in risultati di vita. Le ragioni che conducono a tali deprivazioni di opportunità sono varie e complesse: di natura sociale, economica, istituzionale; *certo mai riconducibili a una "colpa" individuale*», così C. TRIPODINA, *Povera Italia. Un'Italia più povera senza reddito minimo garantito*, cit., p. 10 (corsivo aggiunto).

<sup>16</sup> Corte cost., n. 54/2024, Considerato in diritto, punto n. 5.4.

<sup>17</sup> In questo senso, si vedano gli ampi rimandi normativi presenti all'interno della pronuncia in commento (tra cui l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) con riferimento alle prestazioni, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia ai sensi dell'art. 5, comma 2, d.l. n. 158/2012, recante «Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute» (conv. in l.n. 189/2012) e il divieto di «qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi e scommesse con vincite in denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e i canali informatici, digitali e telematici, compresi i social media» ai sensi dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 87/2018 («Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese») conv. in l. n. 96/2018. In tema, v. altresì G. MAROTTA, *Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d'azzardo (DGA): analisi della normativa e della giurisprudenza*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2019, pp. 159 e ss.; R. BALDUZZI, *Il (disturbo da) gioco d'azzardo tra politica e magistratura*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2021, in particolare p. 225 e ss. e, da ultimo, M. PERINI, *Evoluzioni normative e giurisprudenziali in materia di giuoco con vincita di denaro*, cit., p. 606, in cui, nell'individuazione di una serie di fasi in cui si articola la giurisprudenza costituzionale, riconosce una quarta ed ultima fase in quella che «si apre intorno alla seconda decade del 2000, quando anche il legislatore nazionale prende atto dei problemi sanitari che la "liberalizzazione" del giuoco d'azzardo pone, nonostante continui a favorirne la diffusione, come importante leva fiscale». In particolare, l'A. pone l'accento su due interventi normativi; in primo luogo, l'art. 1, comma 123, l. n. 197/2022 (legge di bilancio 2023) laddove la finalità del «perseguimento della garanzia del gettito erariale» attraverso una «effettiva e adeguata riorganizzazione del settore delle reti di raccolta dei giochi pubblici» risulta connessa alla «*tutela della salute pubblica*»; dall'altro la l. n. 111/2023 (Delega al Governo per la riforma fiscale) il cui art. 15, rubricato «Principi e criteri direttivi per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici», prevede la delega del Governo «ad attuare (...) il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, fermo restando il modello organizzativo dei giochi pubblici fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, quale garanzia di tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, *del contenimento degli interessi pubblici generali in tema di salute con quelli erariali sul regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi*, nonché della prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose».

che «non è la povertà da ludopatia, ma piuttosto la ludopatia stessa a rappresentare uno di quegli ostacoli di fatto che è compito della repubblica rimuovere»<sup>18</sup>.

Il profilo che viene maggiormente messo in luce appare dunque essenzialmente quello della tutela della salute dei soggetti più fragili<sup>19</sup>, che perseguono l'illusione di un miglioramento sociale attraverso strumenti, quali il gioco d'azzardo, suscettibili di determinare l'insorgenza di patologie quali i disturbi del comportamento «con riflessi, talvolta gravi, sulle capacità intellettive, di lavoro e di relazione di chi ne è affetto, e con ricadute negative altrettanto rilevanti sulle economie personali e familiari»<sup>20</sup>, e dunque di pregiudicare proprio quella maggiore inclusione sociale che la misura del Rdc si propone di determinare.

L'aspetto del gioco d'azzardo patologico è sicuramente quello che risulta di maggiore evidenza trattandosi nel caso concreto di sottoporre al test dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma secondo Cost.<sup>21</sup>, situazioni di povertà indotte dall'aver dissipato le proprie risorse attraverso i giochi - in particolare *online*.

Ci si può tuttavia chiedere se, alla luce di una interpretazione sistematica degli articoli della Costituzione potesse essere proposta una argomentazione differente, volta a valorizzare i rapporti intercorrenti tra gioco, lavoro e disoccupazione involontaria<sup>22</sup>.

In questa prospettiva risultano illuminanti le parole di Felice Battaglia, per cui «si può pensare che il gioco sia l'attività del soggetto, in quanto, non impegnando tutto sé stesso, non valuti questa come espressione della sua individualità profonda ed etica, non prenda come si suol dire sul serio, mentre il lavoro è *l'attitudine che impegna tutto l'essere nostro*, epperò non possiamo non prenderla

<sup>18</sup> Cons. dir., punto n. 5.5.

<sup>19</sup> In questo senso, si vedano le riflessioni di M. FIASCO, *Gioco d'azzardo e salute, tra ricerca scientifica e politiche pubbliche: l'importanza di un efficace dialogo interdisciplinare*, in *Corti supreme e salute*, fasc. n.1/2020, pp. 267 ss. e M. ROSPI, *Il nuovo assetto costituzionale della materia di giochi e scommesse tra competenza dello Stato e competenza delle Regioni e degli altri Enti locali alla luce del principio di proporzionalità*, in *Federalismi.it*, n. 29/2020, p. 177 e ss.

<sup>20</sup> Corte cost. n. 185/2021, come richiamata da Corte cost. n. 54/2024, punto n. 5.4 del Considerato in diritto.

<sup>21</sup> Per una puntuale (sebbene ormai risalente nel tempo) ricognizione delle decisioni costituzionali che fanno leva sul principio di eguaglianza sostanziale, v. M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV. *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Giuffrè, Milano, 1999, p. 30 e ss. e particolarmente p. 35, in cui l'A. sottolinea come, dato il carattere «dirompente» di tale principio, la Corte costituzionale lo utilizzi col «contagocce», «tanto è vero che quando il tribunale costituzionale ha respinto la domanda di tutela che gli era stata posta da determinati interessi deboli, ha dovuto escludere al contempo che nella fattispecie fosse applicabile l'uguaglianza sostanziale» (corsivo aggiunto).

<sup>22</sup> In questa prospettiva, da ultimo, v. A. MICIELI, *Il lavoro come strumento di partecipazione democratica. Fondamenti costituzionali e nuove prospettive a partire dalla rivoluzione digitale*, in C. BUZZACCHI, F. PIZZOLATO (a cura di), *Una Repubblica fondata sul lavoro?* in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, n. 2/2023, p. 55 e ss.

sul serio, espressione della nostra stessa personalità etica. (...) Il lavoro ci interessa profondamente in quanto dal suo esito ci valutiamo e siamo valutati nell'ordine etico della vita»<sup>23</sup>.

In dottrina, proprio a partire da questo passo di F. Battaglia, è stato precisato come la differenza tra gioco e lavoro risieda nella «valutazione soggettiva delle implicazioni etiche delle azioni»<sup>24</sup>. E, dunque, è possibile ricavare una definizione di lavoro (ed in particolare, del lavoro così come definito dalla Costituzione agli articoli 1, 3 comma 2 e 4 comma 2) come «lavoro politico», il quale consiste nella «capacità critica di riflettere sulla dimensione etica del proprio agire»<sup>25</sup>, partecipando solidaristicamente alla realizzazione di finalità generali.

L'analisi della dicotomia gioco-lavoro, appare ancora più fruttuosa se rapportata alla situazione di disoccupazione involontaria e fragilità economica che caratterizza i titolari del beneficio del RdC.

La posizione di questi ultimi si colloca tra questi due poli: optando (totalmente o prevalentemente) per il versante del gioco e a discapito del lavoro, il soggetto beneficiario del RdC dimostra innanzitutto di non avere aderito al progetto di sostegno e maggiore inclusione che l'ordinamento ha predisposto.

Rispetto a questo profilo, in dottrina è stato sottolineato come misure quali il reddito di cittadinanza, ancorché universali, possano caratterizzarsi per elementi di condizionalità. Se il primo requisito attiene a criteri oggettivi (reddituale, patrimoniale) che legittimano l'accesso al beneficio, il secondo riguarda l'attitudine del soggetto che lo percepisce a interpretare correttamente la *ratio* dell'istituto (sostegno economico, inclusione sociale, inserimento nel mondo del lavoro)<sup>26</sup>.

La previsione di sanzioni per omessa dichiarazione o comunicazione di vincite al gioco, di cui si discute nel caso in esame, risponde senz'altro a esigenze di tutela e prevenzione dalla dipendenza dal gioco d'azzardo, come diffusamente precisato dalla Corte costituzionale, ma ancor prima appare funzionale a evitare «deviazioni» - anche da parte del soggetto percettore di RdC e dunque non lavoratore (o non ancora lavoratore, perché temporaneamente non inserito nel mercato del lavoro) - dalla tensione ideale cui corrisponde il concetto di lavoro politico accolto in Costituzione e che si

---

<sup>23</sup> F. BATTAGLIA, *Filosofia del lavoro*, Bologna, Zuffi, 1951, p. 176.

<sup>24</sup> M. CAVINO, *Il lavoro politico come fondamento della Repubblica*, in M. CAVINO, I. MASSA PINTO (a cura di), *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 14.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 16. In senso opposto a questa prospettiva, v. V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existentiae e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, pp. 115 e ss.

<sup>26</sup> C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa, Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 226 e ss.

traduce nel contribuito, a vario titolo, al conseguimento del progresso materiale e spirituale della società<sup>27</sup>.

In questa prospettiva, anche l'aspirazione ad una esistenza libera e dignitosa ricava pienezza di significato: essa, infatti, non rappresenta unicamente la conseguenza della liberazione dal bisogno materiale, ma costituisce soprattutto il risultato di una valorizzazione dell'etica del lavoro come il mezzo principale per la liberazione da tale situazione di bisogno<sup>28</sup>.

Come è stato sottolineato, infatti, «eguaglianza e diseguaglianza non si riferiscono solamente alla disponibilità di beni materiali: gli individui devono avere la capacità di usarli in modo efficace»<sup>29</sup>. Il concetto di lavoro accolto nella Costituzione, inteso nella sua accezione estensiva di lavoro politico, costituisce pertanto una solida chiave di lettura anche delle disposizioni in materia di RdC e, successivamente, di Assegno di Inclusione<sup>30</sup>.

Le ipotesi sanzionatorie e di decadenza dal (o i requisiti reddituali che ostano all'accesso al) beneficio corrispondono senz'altro, come si è evidenziato nel caso concreto, anche ad obiettivi di contenimento e contrasto del gioco d'azzardo patologico<sup>31</sup>. Essi pertanto giustificano il differente

---

<sup>27</sup> A questo proposito, non appare del tutto condivisibile la ricostruzione di chi, di fronte alle trasformazioni della produzione industriale e del mercato del lavoro, ritenga conseguentemente «tradita» la promessa di una esistenza libera e dignitosa attraverso il lavoro (C. TRIPODINA, *Povera Italia. Un'Italia più povera senza reddito minimo garantito*, cit., p. 5 e ss.). La dottrina che ha concentrato l'attenzione sul contenuto costituzionale del dovere di lavorare, ha infatti posto in luce come «la mancata capacità da parte della Repubblica di rendere effettivo il diritto al lavoro» non liberi il cittadino dal dovere di lavorare (risultando ipotizzabile lo svolgimento del lavoro di necessità in luogo dell'impossibilità di svolgere il lavoro di propria scelta), che «trova il suo fondamento generale nel dovere di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione che impone a tutti i cittadini una condotta non parassitaria nei confronti della collettività», M. CAVINO, *Il lavoro politico come fondamento della Repubblica*, cit., p. 38 e ss.

<sup>28</sup> Riflette sull'intima connessione, nel testo della Costituzione, tra i concetti di pari dignità sociale e piena realizzazione della persona umana M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà. Dal "diritto alla sicurezza" alla "sicurezza dei diritti"*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 203. Sulla sovrapposizione tra esistenza libera e dignitosa e minimo vitale nella giurisprudenza della Corte costituzionale, v. da ultimo C. BERGONZINI, *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'esistenza libera e dignitosa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2023, p. 70, nonché, in termini più generali, F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>29</sup> A. GIDDENS, *Cogliere l'occasione. Le sfide di un mondo che cambia*, Carocci, Roma, 2000, p. 93. L'A. in questo passaggio richiama adesivamente la teoria della "capacitazione sociale" sviluppata da A. SEN, *Inequality Reexamined*, Clarendon Press, Oxford, 1992 (tr. italiana, *Ineguaglianza. Un riesame critico*, il Mulino, Bologna, 1993).

<sup>30</sup> In dottrina è stato tuttavia sottolineata la necessità di distinguere all'interno del RdC finalità distinte, che lo identificano ora come misura di politica attiva del lavoro, ora come misura di contrasto alla povertà, V. CASAMASSIMA, *Reddito "di cittadinanza" e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti interventi normativi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, p. 426 e ss.

<sup>31</sup> Il riconosciuto profilo patologico della dipendenza da gioco d'azzardo esclude nella normativa posta all'esame della Corte qualsivoglia afflato paternalistico, peraltro, come ben ricordato da G. GEMMA, *Paternalismo, antipaternalismo, Costituzione*, in *Diritto e Società*, n. 4/2016, del tutto incompatibile con il valore riconosciuto all'autodeterminazione individuale all'interno della nostra Carta costituzionale. Il paternalismo, come rilevato dall'A., si compone di due elementi costitutivi: «l'esercizio di potere di un soggetto nei confronti di un altro e la finalità,

trattamento di situazioni di povertà che nascono da presupposti differenti. Tuttavia, come si è avuto modo di vedere, la questione proposta in termini di contrasto con il principio di eguaglianza sostanziale, avrebbe potuto essere affrontata dalla Corte con un richiamo non soltanto alla produzione normativa e ai conseguenti orientamenti giurisprudenziali in materia di ludopatia<sup>32</sup>, quanto piuttosto al principio lavorista che innerva la Costituzione. Il rinvio a tale principio (e in particolare al concetto di lavoro in Costituzione come “lavoro politico”), infatti, legittima l’esclusione da interventi positivi e di riequilibrio posti in essere dalla Repubblica<sup>33</sup> di chi incorra in una situazione di povertà in quanto consapevolmente si sia sottratto al progetto costituzionale del conseguimento di una esistenza libera e dignitosa attraverso, innanzitutto, il lavoro<sup>34</sup>.

---

perseguita dal primo, di evitare che il secondo ponga in essere azioni od omissioni che comportino un suo danno (di natura fisica od altro) o un aumento del rischio di danno»; «assunto che sono ritenute lecite (anche nella prospettiva antipaternalistica) azioni che appaiono in funzione della tutela della libertà di scelta futura del soggetto passivo è necessario individuare quale sia l’oggetto di questa libertà di scelta da tutelare e quale consistenza abbia la interferenza dell’impedimento», *ivi*, p. 630 e 637.

<sup>32</sup> Su questo profilo, v. E. ALBANESI, *La disciplina dei giochi ed il contrasto alla ludopatia*, in P. COSTANZO (a cura di), *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, Genova University Press, p. 375 e ss.

<sup>33</sup> Come rilevato da M. LOSANA, *La perdurante ambiguità dei diritti sociali europei*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, p. 109, «Dietro l’idea dei diritti sociali riconosciuti dalle Costituzioni del secondo dopoguerra c’è qualcosa di più profondo: l’idea che i diritti sociali vadano tutelati in quanto tali, per il pregio del vincolo solidaristico che generano tra i membri di una determinata comunità politica». Tale considerazione non appare tuttavia in contrasto con l’esclusione dalla possibilità di percepire il beneficio del RdC o dell’Assegno di inclusione di chi non abbia tenuto in debito conto l’esistenza di tale vincolo solidaristico. Si tratta, infatti, di un elemento di condizionalità volto ad escludere torsioni indebite nei meccanismi che presidiano la solidarietà pubblica, come puntualmente rilevato dalla Corte costituzionale anche nella pronuncia in commento (Considerato in diritto, punto n. 5).

<sup>34</sup> La normativa in materia di Assegno di Inclusione appare a questo proposito significativa, nella misura in cui prevede la sottoscrizione del patto per l’inclusione anche da parte degli appartenenti al nucleo familiare con disabilità, età pari o superiore a sessant’anni o inseriti nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere, nei cui confronti potrà essere previsto l’impegno alla partecipazione -a titolo gratuito - a «progetti utili alla collettività, a titolarità dei comuni o di altre amministrazioni pubbliche a tale fine convenzionate con i comuni, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il comune di residenza, compatibilmente con le altre attività del beneficiario» (art. 5-bis d.l. n. 48/2023).