

Working Paper

**ADAPT**  
www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

# I diritti sociali nella bufera della pandemia

**Domenico Garofalo**

*Professore ordinario di diritto del lavoro*

**Working Paper n. 5/2023**

## ABSTRACT

Con il contributo l'Autore si ripropone di verificare se le discontinuità relative ai diritti sociali e, in particolare, al sistema di sicurezza sociale occorsi in occasione dell'emergenza pandemica e oggetto di attenzione nell'ambito del PNRR siano di tale portata da imprimere un mutamento di paradigma rispetto al modello di sicurezza previsto dall'ordinamento, muovendolo dall'area dei sistemi di sicurezza sociale lavoristico-previdenziale a vocazione universale verso quella dei sistemi universali a vocazione lavoristico-previdenziale. Definite sinteticamente le principali caratteristiche e criticità del sistema di sicurezza sociale italiano con riferimento alla tradizionale concezione binaria (previdenza/assistenza), all'adeguatezza delle prestazioni, alla titolarità dei diritti sociali, alla condizionalità e alla sussidiarietà orizzontale, l'Autore approfondisce i contenuti e le dinamiche di sistema dei principali interventi normativi attuati nel quadro del PNRR. Oggetto di specifica attenzione sono: la tutela della salute, la materia previdenziale, la disciplina per l'inclusione e per la parità dei disabili, gli strumenti di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito, l'assegno unico universale.

## I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- Nonostante il modello italiano di sicurezza sociale risenta del marchio di origine, cioè di una tutela previdenziale limitata ai lavoratori subordinati, strutturata su base assicurativa, la Costituzione ha impresso una torsione universalistica che ha trovato espressione in una molteplicità di interventi.
- Il distinguo previdenza/assistenza per come configurato a livello costituzionale (commi 1 e 2 dell'art. 38), non è più in grado di rappresentare la complessità dei sistemi di protezione sociale, in quanto si assiste ad una ibridazione dei due modelli tradizionali, lavoristico-previdenziale e universalistico, così producendosi dei modelli misti;
- La “questione sociale” emersa nella fase pandemica ha dato vita ad una serie di interventi a livello europeo e interno volti a rispondere in termini strutturali agli effetti asimmetrici che tale evento ha prodotto sui diritti sociali.
- L'analisi dei diversi interventi, attuati o in itinere, consente di valutare quali siano gli effetti di tale impulso rispetto al sistema di sicurezza sociale in termini di rafforzamento dei diritti sociali e di loro universalizzazione.

## IL MESSAGGIO

Se la matrice comunitaria delle risorse alla base degli ultimi interventi in materia di diritti sociali non consente di parlare di un vero e proprio rafforzamento del sistema italiano di sicurezza sociale – dovendo a questo fine attendersi il ritorno alla gestione tramite risorse interne - l'analisi dei diversi interventi normativi attuati nell'ambito del PNRR permette di rilevare una accentuazione della sua vocazione universalistica, pur senza perdere quella lavoristico previdenziale che caratterizza le sue origini

# Indice

1. Introduzione.....	4
<b>Parte prima: il sistema di sicurezza sociale pre-pandemia.....</b>	<b>5</b>
2. Delimitazione del campo di indagine – I diritti sociali nella Carta costituzionale....	5
3. I diritti sociali nelle fonti sovranazionali.....	6
4. Il modello italiano di sicurezza sociale .....	6
5. L’attualità della concezione binaria del nostro sistema di sicurezza sociale.....	7
6. Adeguatezza delle prestazioni e spesa previdenziale .....	10
7. La titolarità dei diritti sociali in capo a stranieri extra UE nella giurisprudenza costituzionale.....	13
8. Le misure di welfare tra diritti e doveri (la condizionalità).....	14
9. Sicurezza sociale e sussidiarietà orizzontale .....	16
<b>Parte seconda: il sistema di sicurezza sociale post pandemia.....</b>	<b>17</b>
10. PNRR e la politica sociale italiana .....	17
11. Segue: Il diritto alla salute.....	22
12. <i>Segue</i> : previdenza v. assistenza: l’incognita della riforma pensionistica per liberare risorse da destinare ad altra spesa sociale .....	28
13. Il sostegno alla fragilità sociale ed economica .....	30
14. La riforma della l. quadro n. 104/1992.....	32
15. Il contrasto della povertà .....	35
16. La riforma dei trattamenti di sostegno al reddito .....	44
17. L’assegno unico universale .....	50
18. Conclusioni.....	51

## 1. Introduzione

La riflessione sui diritti sociali e sulle tutele ad essi accordati dall'ordinamento è ampia (oserei dire sterminata), pur se è caratterizzata da una **marcata continuità** pur a fronte dell'incessante evolversi della normativa, accompagnata dal contributo della Corte costituzionale, chiamata sistematicamente in causa per verificare l'adeguatezza delle scelte operate dal legislatore alla luce del bilanciamento tra tutela del bisogno e vincoli di bilancio.

Un forte elemento di discontinuità si coglie, viceversa, nella **elaborazione c.d. pandemica**, che si è sviluppata all'indomani della dichiarazione ufficiale che in Italia si era diffuso il Coronavirus (marzo 2020) e che si è occupata della legislazione emergenziale, soprattutto di matrice governativa, che è stata adottata per fronteggiare la pandemia e i bisogni che essa ha fatto esplodere.

Il titolo del contributo potrebbe indurre a pensare *prima facie* ad una riflessione calata nell'oggi; viceversa, nella prospettiva se non della fine della pandemia da Coronavirus quantomeno della sua endemizzazione, occorre proiettarsi oltre la stessa per verificare se i diritti sociali, restringendo l'angolo di visuale a quelli di sicurezza sociale (artt. 32, 35 e 38 Cost.), vengano fuori rafforzati, indeboliti o invariati nella loro consistenza, tenendo ben distinti gli interventi strutturali, proiettati al dopo pandemia e alla realizzazione del PNRR, da quelli contingenti o transitori, tipico prodotto normativo pandemico, pur se è ricorrente la domanda di quanto di esso sopravviverà, considerato che l'interpretazione e l'applicazione della normativa di sicurezza sociale deve tener conto del sistema complessivo nel quale la singola norma si colloca, onde renderla coerente con i principi costituzionali e di matrice europea (interpretazione «costituzionalmente, ma anche comunitariamente orientata»).

Dal Coronavirus abbiamo ereditato l'emersione di nuovi o la slatentizzazione di vecchi bisogni, potendosi parlare di una nuova “questione sociale”, che va affrontata con una impostazione e con una strumentazione diverse, o se si preferisce rivisitate, e che richiede anche un ripensamento dei diritti “tradizionali” e, se necessario ed inevitabile, un ridimensionamento di alcuni di essi. Tale operazione di sistematizzazione serve per verificare se è in atto un mutamento di paradigma – mutuando l'ormai nota espressione che ha connotato il dibattito lavoristico dell'ultimo lustro – con uno spostamento del sistema di sicurezza nostrano dall'area dei sistemi di sicurezza sociale lavoristico-previdenziale a vocazione universale verso quella dei sistemi universali a vocazione lavoristico-previdenziale: si tratterebbe di una mutazione genetica del nostro sistema, con una tutela assistenziale accordata a tutti i cittadini a prescindere dal loro status di lavoratori, sia pure con un'accentuazione a favore di questi ultimi.

Le parole chiave di siffatta riflessione sono, nell'ordine, universalizzazione delle tutele, adeguatezza delle prestazioni, semplificazione della disciplina e delle procedure, condizionalità *versus* bisogno effettivo, accessibilità. Ad esse può aggiungersi quella di “esternalizzazione”, che provocatoriamente preferisco a quella più ortodossa di “complementarietà” o di “concorso pubblico-privato”.

Appare utile in questa breve introduzione fissare subito il quadro normativo di riferimento, chiarendo subito che il filo conduttore è rappresentato dal PNRR, varato nel settembre 2021, del quale rappresentano momento attuativo i provvedimenti adottati a cavallo di fine 2021/inizio 2022 in tema di: riforma degli ammortizzatori sociali; revisione del reddito di cittadinanza; mini revisione delle pensioni; assegno unico universale; tutela della genitorialità; riordino del servizio sanitario nazionale; riforma

della l. quadro n. 104/1992; incentivo al welfare aziendale (specie in ambito assistenziale).

## **Parte prima: il sistema di sicurezza sociale pre-pandemia**

### **2. Delimitazione del campo di indagine – I diritti sociali nella Carta costituzionale**

I diritti sociali, come categoria del diritto costituzionale, rappresentano una nozione problematica, sottoposta ad una tensione tra tendenze di tipo negativo o riduttivo (che li collocano sul piano della legislazione sociale e del diritto amministrativo, quindi ad un livello inferiore o di secondo piano) e tendenze di segno opposto che ne riconoscono la rilevanza sul piano costituzionale, ricondotta al contenuto assiologico dell'ordinamento statale.

In entrambi i casi i diritti sociali non vengono ricondotti nell'ambito dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, insuscettibili di condizionamenti, soprattutto di tipo finanziario.

Tale configurazione, però, non deve indurre a pensare che la nostra Costituzione non protegga i diritti sociali visto che contiene norme che individuano beni essenziali per l'esistenza dell'individuo e li assume come oggetto di una tutela specifica (che implica un qualche comportamento dovuto per la soddisfazione degli stessi, considerati essenziali per i cittadini e per chi viva nel nostro paese e socialmente protetti) <sup>(1)</sup>.

Ipotizzando un catalogo dei diritti sociali in base al bene protetto, si parla di diritto sociale: al lavoro (art. 4); alla famiglia (art. 31); alla salute (art. 32); all'istruzione (art. 34); alla formazione professionale (art. 35); all'assistenza e alla previdenza sociale (art. 38).

Sulla base di questa impostazione le norme sui diritti sociali appena richiamate sono norme di principio, che individuano finalità pubbliche relativamente a determinati beni, sono cioè norme di diritto oggettivo di rango costituzionale, *lex* dal punto di vista della Costituzione, ma sono anche *iura*, dal momento che i beni tutelati corrispondono e sono riferibili ad interessi primari degli individui <sup>(2)</sup>.

La relazione indaga il diritto sociale all'assistenza e alla previdenza, pur con qualche necessitata incursione negli altri.

---

<sup>(1)</sup> Il riconoscimento del ruolo centrale e primario della struttura pubblica per l'assolvimento del compito della protezione sociale è (ri)emerso prepotentemente nella fase pandemica, sulla spinta di una sensibilità orientata a favore di un sistema di welfare a struttura pubblica (M. CINELLI, «*Il welfare al tempo della pandemia*» «*Note a margine, pensando al «dopo»*», in *RDSS*, 2020, n. 2, p. 301 ss., spec. pp. 304 e 309).

<sup>(2)</sup> Nella vasta bibliografia sui diritti sociali piace citare il sempre attuale contributo di B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, 2001, spec. pp. 1-3.

### 3. I diritti sociali nelle fonti sovranazionali

Così individuato il campo di indagine, a livello sovranazionale rilevano fondamentalmente due riferimenti normativi.

In primo luogo, l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali, proclamata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che sancisce in materia di sicurezza e assistenza sociale il diritto di ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione, alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali. Inoltre, riconosce il diritto all'assistenza sociale e abitativa, volta a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti.

In secondo luogo, il Titolo X del Trattato sull'Unione europea, dedicato alla *Politica sociale*, che all'art. 151 enuncia, tra gli altri, il principio della "protezione sociale adeguata", sia pure salvaguardando la competitività dell'economia dell'Unione; di seguito, all'art. 153 annuncia che l'Unione per conseguire gli obiettivi previsti all'art. 151 sostiene e completa l'azione degli Stati membri in materia, tra le altre, di sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori, adottando, mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente, a) tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno stato membro; b) non compromettendo la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale; c) non incidendo sensibilmente sull'equilibrio finanziario degli stessi. Sulle fonti sovranazionali si ritornerà nuovamente nel paragrafo dedicato al contributo della Corte costituzionale nel dialogo con le Corti europee.

### 4. Il modello italiano di sicurezza sociale

Ad una riflessione sui diritti sociali oggi non può non premettersi una breve sintesi dell'ampio e fecondo dibattito sul tema, sviluppatosi in un periodo di crisi economica e finanziaria, a ridosso dello scoppio della pandemia.

Una parte significativa di tale dibattito è stata pubblicata, sotto l'esperta regia di Maurizio Cinelli, a cavallo del 2019-2021 nelle pagine della rivista *Diritto della sicurezza sociale*, pur se tale dibattito *ratione temporis* non ha tenuto (o meglio potuto tenere) conto delle ricadute della pandemia sui diritti sociali e sul nostro sistema di sicurezza sociale<sup>(3)</sup>.

Il confronto si è svolto su un terreno per definizione conteso, divenuto ancor più tale durante la crisi<sup>(4)</sup>, che ha messo a nudo le luci (poche) e le ombre (molte) che si addensano sui diritti sociali, delle quali occorre tener conto nella valutazione dell'imponente riforma in atto, figlia del PNRR, come a dire che occorre ragionare sul «sistema previdenziale tra crisi e sviluppo», riprendendo l'omonimo titolo di un corso di alta formazione organizzato nel 2018 a Lucca dalla Fondazione Pera.

Il modello italiano di sicurezza sociale risente del marchio di origine, cioè di una tutela previdenziale limitata ai lavoratori subordinati, strutturata su base assicurativa, con l'apporto finanziario delle categorie interessate, quindi con un assetto su base professionale, caratterizzato da più regimi differenziati; ma l'evoluzione del sistema di

---

<sup>(3)</sup> Una efficace sintesi della normativa di sicurezza sociale "Covid-19" è in A. SGROI, *Il sistema di sicurezza sociale e l'epidemia da Covid-19*, [aggiornato al 28 ottobre 2020], in *Conversazioni sul lavoro a distanza* promosse e coordinate da Vincenzo Antonio Poso.

<sup>(4)</sup> S. SCIARRA, *Prove di solidarietà in alcune sentenze della Corte costituzionale*, in *RDSS*, 2019, n. 2, p. 261 ss., spec. p. 265.

sicurezza sociale costituzionalizzato mostra una torsione tendenzialmente universalistica, in quanto la Costituzione considera la tutela previdenziale espressione di una solidarietà estesa a tutti i cittadini. Quindi la garanzia costituzionale ha avuto attuazione con la progressiva estensione del sistema di tutele a categorie escluse, potendosi citare a tale riguardo la pensione sociale (ora assegno sociale), la tutela degli invalidi civili, il servizio sanitario nazionale, gli assegni di maternità e per i nuclei familiari numerosi, il Sistema integrato di interventi e servizi sociali (l. n. 328/2000). All'universalità si è poi affiancato il principio di non territorialità delle tutele.

## **5. L'attualità della concezione binaria del nostro sistema di sicurezza sociale**

La distinzione operata dall'art. 38 Cost. tra assistenza (comma 1) e previdenza (comma 2), da sempre al centro del dibattito tra i previdenzialisti, riguarda solo il diverso ambito della tutela e l'intensità della stessa, ma non anche il suo fondamento, ancorato all'intervento pubblico per liberare i cittadini, lavoratori e non, dal bisogno, ma secondo alcuni anche in funzione dell'inclusione sociale<sup>(5)</sup>, che costituisce la caratteristica dello stato sociale<sup>(6)</sup>.

Ciò premesso, il modello ibrido che connota il nostro sistema di sicurezza sociale è sempre immanente ed emerge proprio a proposito del fondamento della tutela, cioè lo stato di bisogno che nella tutela previdenziale è presunto, mentre in quella assistenziale è accertato. A quest'ultimo riguardo va ricordato che sin dagli anni 60 viene data rilevanza a situazioni di bisogno effettivo, cioè accertato: la prestazione non viene erogata o viene sospesa o decurtata quando concorra con altre prestazioni sociali o con un particolare livello di reddito, computandosi anche quello familiare (bisogno effettivo e socialmente rilevante)<sup>(7)</sup>.

Sulla evoluzione del nostro sistema di sicurezza sociale ha inciso la giurisprudenza costituzionale che nel tempo ha mostrato atteggiamenti di *self restraint*, e in alcuni casi di veri e propri *revirements*<sup>(8)</sup>, affermando che l'art. 38 Cost. impone un vincolo di risultato e non di mezzi, per cui l'entità delle prestazioni è rimessa alla discrezionalità del legislatore, dovendosi individuare cosa si debba intendere per "mantenimento assistenziale" e per "adeguatezza previdenziale"; per altro verso occorre individuare il nucleo essenziale di tali diritti che deve essere sempre garantito, anche in ambito assistenziale<sup>(9)</sup>, e la cui soddisfazione prescinde dalla discrezionalità, dalla gradualità e anche dal contemperamento con le esigenze di bilancio. Invero, si registrano nelle ultime pronunce della Corte costituzionale ("giurisprudenza della crisi") "prove di solidarietà", pur incontrando la Corte, per bocca di una sua autorevole esponente, alcuni limiti così

---

<sup>(5)</sup> R. CASILLO, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, in *DLM*, 2018, p. 491; poco convinto di questa nuova prospettiva E. ALES, *Quale welfare ai tempi della pandemia?* in *RDSS*, 2020, n. 2, p. 429 ss.

<sup>(6)</sup> M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2014.

<sup>(7)</sup> M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 2018.

<sup>(8)</sup> È il giudizio alquanto caustico, ma in ultima analisi assolutamente realistico, di O. BONARDI, *Separate in casa? La distinzione tra previdenza e assistenza oggi*, in *RDSS*, 2021, p. 693 ss., spec. pp. 694-695. L'A. a sostegno di tale giudizio cita tra gli altri l'uso disinvolto del principio di gradualità, il contemperamento dei diritti fondamentali di sicurezza sociale con le esigenze di bilancio, la riduzione di alcuni privilegi in funzione dell'armonizzazione dei sistemi previdenziali.

<sup>(9)</sup> Vedi C. cost. n. 152/2020 sull'inadeguatezza della pensione di inabilità.

sintetizzabili: 1) il ripristino delle situazioni lese non è sempre un'operazione facile, poiché può comportare costi elevati e, quel che più conta, può invadere la sfera di discrezionalità del legislatore; 2) va tenuto sempre presente il difficile dosaggio tra "politica e giurisdizione", dovendo parlare «alla sfera politica con il linguaggio dei giudici» specie sul terreno dei diritti sociali; 3) occorre adottare nei giudizi sull'eguaglianza i criteri della ragionevolezza e della proporzionalità, proprio in ambito previdenziale <sup>(10)</sup>.

Il dibattito sulla distinzione tra previdenza e assistenza registra negli ultimi tempi un rinnovato interesse a fronte di un restringimento di alcune tutele dei lavoratori (pensioni e ammortizzatori sociali), invocandosi una maggiore chiarezza in merito al finanziamento e alla composizione della spesa previdenziale, anche ai fini di una più corretta valutazione da parte UE del nostro sistema <sup>(11)</sup>. Secondo l'VIII Rapporto *Sul bilancio del sistema previdenziale italiano*, elaborato dal Centro studi e ricerche itinerari previdenziali per l'anno 2019, pesa sul nostro sistema, rendendolo insostenibile, il costo dell'assistenza sociale, pur se di tale rapporto destano perplessità il metodo dell'analisi ed alcune affermazioni, quale quella che addossa la colpa dello stato di bisogno agli stessi bisognosi <sup>(12)</sup>.

Invero il distinguo previdenza/assistenza per come configurato a livello costituzionale (commi 1 e 2 dell' art. 38), non è più in grado di rappresentare la complessità dei sistemi di protezione sociale, in quanto si assiste ad una ibridazione dei due modelli tradizionali, lavoristico-previdenziale e universalistico, così producendosi dei modelli misti; a tale evoluzione contribuisce anche il concorso dell'intervento privato a fianco di quello pubblico, configurandosi un sistema a tre livelli (o se si preferisce cerchi concentrici), di cui il primo è quello del trattamento universalistico di base, il secondo è il sistema previdenziale per i lavoratori, e il terzo è quello attuato dal welfare privato (*infra*).

Molto interessante è la riflessione di Olivia Bonardi che vede i due sistemi come comunicanti tra di loro, per cui l'adeguatezza delle prestazioni è influenzata dalla qualità e quantità dei servizi erogati ai cittadini <sup>(13)</sup>, escludendosi pertanto la legittimità di trattamenti differenziati su base territoriale, in quanto nelle zone più arretrate del paese il minor costo della vita è bilanciato da servizi qualitativamente e quantitativamente minori (se non proprio inesistenti). A ciò si aggiunga il reiterato intervento finanziario pubblico anche per le prestazioni previdenziali. Sul versante assistenziale, negare l'assegno sociale a chi è privo del permesso di lungo periodo, e quindi non partecipa al progresso della società, significa ascrivere al primo comma e non al secondo il riconoscimento alla solidarietà collettiva di coloro che hanno concorso a detto progresso <sup>(14)</sup>.

Per contrastare la deriva assistenzialistica della previdenza il legislatore ha adottato interventi di recupero del modello assicurativo sia in campo pensionistico, già con la l. n. 335/1995, sia per gli ammortizzatori sociali, con la l. n. 92/2012 e il d.lgs. n. 22/2015.

Il risultato finale di queste spinte e contropunte è un sistema che richiede una decisa correzione di rotta, che pur mantenendo il distinguo sul piano quantitativo superiori, in

---

<sup>(10)</sup> S. SCIARRA, *Prove di solidarietà in alcune sentenze della Corte costituzionale*, cit., pp. 264-266.

<sup>(11)</sup> A tale fine il d.P.C.M. 10 aprile 2018 ha istituito una commissione per studiare la classificazione delle prestazioni ai fini della comparazione a livello europeo ed internazionale della spesa pubblica per finalità previdenziali ed assistenziali.

<sup>(12)</sup> La notazione critica, ancora una volta, è di O. BONARDI, *Separate in casa? La distinzione tra previdenza e assistenza oggi*, cit., spec. p. 698.

<sup>(13)</sup> O. BONARDI, *Separate in casa? La distinzione tra previdenza e assistenza oggi*, cit., p. 701.

<sup>(14)</sup> È la critica rivolta a C. cost. n. 50/2019 da O. BONARDI, *Separate in casa? La distinzione tra previdenza e assistenza oggi*, cit., p. 703.

funzione della liberazione dal bisogno, la differenziazione delle forme di finanziamento e dei meccanismi di tutela <sup>(15)</sup>.

Un ulteriore tassello del dibattito al quale si accennava prima, è rappresentato dalla constatazione di un mutamento “fisiognomico” dei diritti sociali, con un andamento lento e strisciante, a volte scarsamente percepibile, frutto di fattori interni al sistema ma anche a quello europeo.

Il mutamento è riconducibile ai fenomeni della “derogabilità” e della “condizionalità”.

Partendo dal primo, la più recente legislazione in materia mostra l’abbandono dell’inderogabilità, che connota lo statuto dei diritti previdenziali, in favore di discipline derogatorie (si pensi alle varie opzioni per prestazioni pensionistiche anticipate) <sup>(16)</sup>.

L’altro fattore di mutamento è la condizionalità intesa come condizionamento derivante dall’appartenenza all’UE (patto di stabilità e crescita), in forza del quale il legislatore nostrano fissa *a priori* il numero massimo di prestazioni erogabili (si pensi al noto fenomeno degli esodati post-riforma Fornero), con intuibili effetti sul principio di solidarietà, sulla vocazione universalistica della previdenza ed infine sull’essenza stessa dei diritti sociali, provocandone l’affievolimento <sup>(17)</sup>.

Passando al piano microeconomico della condizionalità, il condizionamento determina il subordinare la concreta attribuzione delle prestazioni alla prova dei mezzi (assenza di un reddito sufficiente), ma anche ad uno specifico comportamento positivo (*infra*) <sup>(18)</sup>.

“Derogabilità” e “condizionalità” finiscono, quindi, per incidere sull’essenza dei diritti sociali, facendo assumere loro una fisionomia mutevole e precaria. I condizionamenti UE e la conciliazione del welfare con la finanza pubblica richiedono più che tagli, razionalizzazione delle risorse pena, in difetto, la «possibilità di un assetto regressivo rispetto a quei canoni regolativi, compenetrati dai valori costituzionali che hanno finora rappresentato, nel settore, elemento di coesione e forza» <sup>(19)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> O. BONARDI, *Separate in casa? La distinzione tra previdenza e assistenza oggi*, cit., pp. 707-716, la quale passa in rassegna critica la tesi del collegamento in ambito previdenziale tra gli artt. 36 e 38 Cost.; il ritorno alla previdenza endocategoriale; il concetto di equità attuariale e lo spettro del conflitto intergenerazionale.

<sup>(16)</sup> Causticamente M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su “relatività” e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *RDSS*, 2020, p. 1 ss., spec. p. 5, secondo cui «la materia previdenziale per più versi (e in certi settori in particolare) si presenta oggi, da tale punto di vista, come una sorte di supermarket, nel quale il singolo (individualmente, ma, se del caso, anche organizzato collettivamente) non fa troppa fatica a trovare spazi per scegliere il “prodotto” per lui più conveniente».

<sup>(17)</sup> Secondo D. MESITI, *La garanzia costituzionale dei diritti assistenziali e previdenziali insopprimibili*, in *RDSS*, 2021, p. 325 ss. spec. p. 326, se i diritti sociali previdenziali costituiscono diritti fondamentali dell’uomo allora essi sono inviolabili e costituzionalmente garantiti ai sensi dell’artt. 2 Cost, come tali non assoggettabili a condizionamenti di tipo finanziario.

<sup>(18)</sup> Le considerazioni sono ancora di M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su “relatività” e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, cit., pp. 8-9; ma sul punto vedi anche dello stesso autore, *Gli incerti scenari dell’odierna previdenza*, in *RDSS*, 2021, n. 3, il quale si chiede se universalismo, equità, solidarietà e adeguatezza siano ancora i cardini del sistema di protezione sociale.

<sup>(19)</sup> È la conclusione di M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su “relatività” e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, cit., p. 25; adesivamente E. GRANAGLIA, *Previdenza e assistenza Due mondi così diversi?* in *RDSS*, 2021, p. 723 ss. spec. p. 745.

## 6. Adeguatezza delle prestazioni e spesa previdenziale

Se la garanzia costituzionale viene riempita di contenuti attraverso la prestazione adeguata che assicuri ai lavoratori i mezzi adeguati per vivere, questo principio va armonizzato con il contesto attuale che non riconosce il ruolo del lavoro svolto in ambito familiare; non considera l'attività svolta volontariamente in favore della collettività senza alcuna copertura previdenziale o con tutele decisamente ridotte (*infra*); non garantisce alcuna copertura se non quella anti infortunistica nei rapporti a contenuto formativo o per il servizio civile universale; infine non risulta adeguato alla ingente massa di lavoratori precari e saltuari, che non possono maturare i requisiti contributivi per accedere alle tutele previdenziali. Si tratta di “nuovi rischi”, che palesano la profonda crisi del sistema assicurativo, inidoneo a realizzare i fini previdenziali al cui raggiungimento non può che tendere un sistema incentrato sulla tassazione <sup>(20)</sup>.

Incentrare il sistema della sicurezza sociale sulla tassazione è ormai convinzione che si va consolidando, specie alla luce degli studi sulle dinamiche e sulla composizione della spesa previdenziale italiana. Il tema può essere qui affrontato attingendo ad uno studio di taglio politico-economico di Franzini, tutt'ora valido anche se antecedente alla pandemia e che assume i valori della spesa per il 2017.

Franzini parte dall'analisi della composizione della spesa per il welfare in Italia, in rapporto alla media UE e ai Paesi a legislazione avanzata in materia (Francia, Germania, Spagna) registrando il dato che l'Italia spende troppo per gli anziani e poco per i giovani, in ragione della più elevata spesa per prestazioni monetarie (IVS in particolare) e della minore spesa per servizi (sanità e assistenza nello specifico).

Tuttavia, questi dati vanno letti anche alla luce dei metodi di contabilizzazione della spesa che, in Italia, specie per quanto concerne quella previdenziale, presenta due diversità rispetto ai sistemi adottati in altri Stati membri UE: in primo luogo la spesa previdenziale comprende anche quella assistenziale, benché essa faccia carico alla GIAS; in secondo luogo i trasferimenti monetari vengono considerati al lordo delle imposte, mentre in altri paesi la voce spesa previdenziale viene contabilizzata al netto delle imposte dirette (metodo, il secondo, più attendibile poiché il prelievo fiscale sulle pensioni ne riduce l'impatto sulla finanza pubblica). Eliminando queste due voci dalla spesa previdenziale per le pensioni, emerge che in Italia i trasferimenti per IVS permettono comunque di conservare un saldo positivo rispetto alle entrate contributive necessarie per finanziarla.

Tali constatazioni permettono di rimettere in discussione la questione della disuguaglianza tra generazioni che non può essere affrontata limitandosi al confronto tra reddito degli anziani e reddito dei giovani, per una serie di ragioni: i redditi degli anziani, attraverso trasferimenti intra-familiari, potrebbero consentire ai giovani di migliorare il proprio tenore di vita; ancora, il confronto andrebbe effettuato non tra giovani e anziani ma tra interi cicli di vita (i giovani di oggi e i giovani di ieri, nella stessa fase del loro percorso vitale), emergendo così che i redditi da lavoro, nella fase iniziale della carriera, della generazione dei giovani di oggi sono significativamente inferiori per via delle attuali dinamiche del mercato del lavoro; e, d'altro canto, vi sono anche giovani che percepiscono redditi da patrimonio i quali probabilmente non stanno peggio dei loro

---

<sup>(20)</sup> Perspicuamente R. PESSI, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione*, RDSS, 2019, p. 37 s. spec. p. 50, parla di un vuoto normativo, mancando tutt'ora, una previsione costituzionale che sia rivolta ad assicurare aiuto a quanti pur dotati di piena capacità lavorativa, si trovino in situazione di bisogno per mancanza di occupazione.

omologhi della generazione precedente. Per tali ragioni risulta arbitraria una aggregazione basata esclusivamente sull'età.

Il finanziamento della spesa previdenziale, in Italia, proviene per metà dal prelievo contributivo (dati 2016). Tuttavia, da un confronto con i dati di altri paesi, si evince che nel nostro, l'incidenza della contribuzione è molto più alta della spesa finanziata a carico della fiscalità generale (mia considerazione: **anche se occorrerebbe rivalutare questi dati alla luce della spesa per il finanziamento del Rdc**). La contribuzione grava per circa il 64% sul datore di lavoro. In generale, si registra (a partire dal 1995) una progressiva riduzione dell'importanza della contribuzione quale fonte di finanziamento della spesa per il welfare (mia considerazione: **qui non è chiaro se il termine si riferisca alle prestazioni previdenziali per IVS, DS, ecc., o comprenda anche le prestazioni di servizi**), per via di scelte dirette a ridurre il cuneo fiscale (ad esempio con gli esoneri contributivi previsti dal cosiddetto *Jobs Act*) e della «generale tendenza a ridursi della quota di reddito nazionale che va al lavoro». In buona sostanza, secondo Franzini, la distribuzione del PIL tra capitale e lavoro e anche all'interno della quota destinata al lavoro, mutata nel corso degli ultimi tre decenni incide sulle prospettive di sostenibilità di sistemi welfare che garantiscano prestazioni «adeguate». In particolare, i sistemi di welfare di molti paesi europei sono costruiti sul presupposto che al lavoro vada una quota rilevante del reddito prodotto. Se questo non avviene, sorgono difficoltà e per porvi rimedio occorre pensare a riforme non marginali delle loro caratteristiche.

A ciò si aggiunge il rilevante ruolo dell'evasione fiscale: la crescita della spesa per il welfare – mirato a creare un sistema universalistico – non è stata accompagnata da un eguale incremento delle entrate fiscali. A questo proposito è stato affermato che l'azione a sostegno di un welfare universalistico è stata «distributiva, più che redistributiva, perché si è erogato senza prelevare in eguale misura» (Spaventa, 1985).

Altre questioni che possono incidere sulla sostenibilità di lungo periodo di un sistema di welfare universalistico sono innanzitutto l'incremento della speranza di vita che incide non solo e non tanto sulla spesa pensionistica (che dovrebbe essere sostenibile per effetto delle riforme degli ultimi anni), quanto per l'aumento del fabbisogno di assistenza (anche sanitaria) in risposta a una maggiore diffusione nella popolazione invecchiata di condizioni di non autosufficienza.

La seconda questione deriva dalla combinazione tra il metodo contributivo (ormai generalizzato) e la discontinuità e la frammentazione delle carriere lavorative, circostanza che rende inadeguate risposte basate sulle forme pensionistiche integrative, come auspicato da alcuni. Più convincente appare la proposta di introdurre una pensione contributiva di garanzia ovvero quella di riconfigurare il sistema pensionistico pubblico basandolo su due componenti o «pilastri», entrambi a carattere obbligatorio: una pensione di base finanziata dalla fiscalità generale, su base universalistica e destinata a garantire a tutti i cittadini anziani prestazioni minime adeguate alle loro esigenze di vita; una seconda quantificata in base al metodo di calcolo contributivo, volta a garantire le prestazioni aggiuntive, ossia quelle correlate ai contributi versati dai singoli beneficiari nel corso della loro vita attiva.

Il terzo fattore riguarda la potenziale diffusione di condizioni di sottoccupazione tecnologica, dovuta al possibile (ma non è dato sapere in quale misura poiché la questione viene paventata in termini di rischio) effetto di sostituzione tra fattore lavoro e fattore capitale (nuove macchine automatizzate).

A fronte di questo quadro, Franzini, pur non dubitando della necessità di perseguire risparmi di spesa per rendere più efficiente il sistema economico e del welfare, ritiene al

contempo che le politiche mirate a un simile obiettivo, da sole non sia sufficienti per una serie di ragioni: la prima concerne la dimensione delle “aree” nelle quali conseguirli e, dunque, dell’entità dei risparmi che ne deriverebbero; la seconda ragione è che una volta conseguiti quei risparmi sono destinati a esaurirsi per via della crescita del fabbisogno di spesa per rispondere ai crescenti bisogni sociali dovuti all’invecchiamento e alla povertà (*supra*). Tagliando la spesa, si porrebbero al decisore politico due soluzioni: lasciare privi di protezione alcuni rischi sociali o affidarne il soddisfacimento ai privati.

Vanno nella direzione della prima questione le discussioni sulla responsabilità individuale, un tema certamente delicato ma troppo spesso affrontato con poco accettabile approssimazione. Mentre, in relazione alla seconda questione, è rilevante, ad esempio, l’affermarsi e il diffondersi del welfare occupazionale (*rectius*, aziendale), la cui valutazione non può prescindere dall’esame di alcuni cruciali dettagli, tra i quali sono molto importanti quelli che ne definiscono il carattere integrativo o sostitutivo del welfare pubblico e quelli che riguardano il rischio di segmentazione nell’offerta di servizi del welfare con ampliamento delle disuguaglianze se non nei redditi almeno nei tenori di vita dei lavoratori. In generale, il modo in cui questi dettagli vengono definiti solleva molti dubbi sulla possibilità di affidare alle politiche di taglio o di risparmio di spesa una efficace azione di contrasto del malessere sociale.

Da qui la proposta di Franzini di aumentare le entrate fiscali non attraverso lo strumento delle privatizzazioni, bensì mediante il contrasto all’evasione fiscale e la riforma fiscale. A parte una serie di considerazioni su come costruire efficaci misure per arginare l’evasione, il vero nodo è quello della riforma fiscale: questa dovrebbe perseguire l’obiettivo di incidere sulla distribuzione della ricchezza prodotta ripartendola diversamente tra capitale e lavoro, attraverso meccanismi di finanziamento del welfare che assumano come base non solo il reddito da lavoro bensì il complessivo “valore aggiunto”. Agendo sulla distribuzione del reddito complessivo (attribuendone una quota parte maggiore al lavoro) mediante politiche c.d. pre-distributive, nel lungo periodo si ottiene l’effetto di ridurre la domanda di assistenza sociale e, dunque, la spesa pubblica a essa destinata.

È questa l’essenza di quel ruolo “**anticipatorio e non risarcitorio**” del welfare, vale a dire l’idea di un welfare con funzione di prevenzione e non terapeutica, che Franzini propone come prospettiva per gli sviluppi futuri del sistema di protezione sociale <sup>(21)</sup>.

Un contributo alla discussione su adeguatezza delle prestazioni (specie pensionistiche) e sostenibilità della spesa previdenziale proviene da chi, come Mattia Persiani, sostiene che occorre mettere in discussione il dogma dei diritti acquisiti.

In sintesi, premesso che, sulla base dei principi più volte affermati dalla Corte costituzionale, le riduzioni dei trattamenti pensionistici non possono oltrepassare il limite costituito dall’apprestamento dei mezzi adeguati alle esigenze di vita anche a fronte di esigenze di finanza pubblica, Persiani ritiene che il continuo operare sulle pensioni future al fine di garantire la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, sia contrario ai principi della Costituzione, perché con il sistema a ripartizione, le generazioni ora in età lavorativa, con la contribuzione da esse versata, finanziano le pensioni correnti. In buona sostanza, l’A. ritiene irrazionale che la conservazione del sistema passi da provvedimenti

---

<sup>(21)</sup> M. FRANZINI, *La difficile conciliazione tra finanza pubblica e welfare state*, in *RDSS*, 2019, n. 4. Leggi anche le considerazioni svolte nel 2021 in piena pandemia a margine del contributo da P. SANDULLI, *Rileggendo “La difficile conciliazione tra finanza pubblica e welfare state” di Maurizio Franzini*, in *RDSS*, 2021, p. 119 ss.

di ulteriore riduzione della futura tutela pensionistica pubblica, lasciando esenti i trattamenti in atto.

Persiani mette così in discussione anche il principio della intangibilità dei diritti acquisiti, seppure costituiscano diritti soggettivi perfetti, ritenendo irragionevole una simile opzione ove per la loro conservazione si debba ricorrere alla solidarietà pubblica nonché a quella intergenerazionale. A tal proposito soccorrono alcune sentenze (datate) della Consulta, nelle quali si legittimano modifiche sfavorevoli della disciplina di “rapporti di durata” (quale è quello giuridico previdenziale) e finanche la soppressione retroattiva di una prestazione già conseguita, purché vi sia un’adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e ciò non si ponga in contrasto con altri valori e interessi parimenti costituzionalmente protetti.

Sulla base di tali rilievi Persiani sostiene che eventuali interventi correttivi mirati a garantire la sostenibilità delle prestazioni previdenziali dovrebbero agire sui trattamenti in atto, specie se di importo elevato, limando la parte del trattamento che soddisfa l’interesse privato a mantenere il tenore di vita raggiunto durante lo svolgimento dell’attività lavorativa.

Ciò permetterebbe, lasciando intatti i futuri trattamenti, di garantire a chi attualmente lavora (e finanzia le prestazioni in corso) un trattamento non eccessivamente sproporzionato (in senso più sfavorevole) rispetto a quello goduto da chi ha già conseguito il diritto a pensione. In buona sostanza ne uscirebbe assicurata l’uguaglianza intergenerazionale e la solidarietà generazionale (conseguenza del sistema di finanziamento a ripartizione) «acquisirebbe il valore della reciprocità» <sup>(22)</sup>.

## **7. La titolarità dei diritti sociali in capo a stranieri extra UE nella giurisprudenza costituzionale**

Per la sua estrema attualità appare utile un *focus* sul “tormentato” tema della titolarità dei diritti sociali in capo ai cittadini di Paesi terzi.

La Corte costituzionale agli inizi del 2022 è stata chiamata a pronunciarsi su tre importanti questioni.

Utilizzando le parole espresse dalla Consulta nella **sentenza n. 54/2022**, «la discrezionalità che compete al legislatore nel definire le condizioni di accesso alle misure di assistenza sociale non esime» la Corte «dal compito di vagliare la conformità a Costituzione delle scelte di volta in volta compiute» e, specie in un quadro che vede interagire molteplici fonti, è affidato alla Corte «il compito di assicurare una tutela sistemica, e non frazionata, dei diritti presidiati dalla Costituzione, anche in sinergia con la Carta di Nizza, e di valutare il bilanciamento attuato dal legislatore, in una prospettiva di massima espansione delle garanzie».

Le diverse pronunce che si sono susseguite nel tempo evidenziano la rilevanza delle questioni poste e il difficile bilanciamento tra: 1) la limitatezza delle risorse disponibili e quindi la sostenibilità economica delle misure adottate; 2) gli obiettivi sottesi alle

---

<sup>(22)</sup> M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, Relazione AIDLASS 2013, in *DLRI*, 2013, p. 641 ss.; posizione ribadita dall’A., *Ancora un tentativo non riuscito di individuare il principio costituzionale di sistema in materia previdenziale*, in *DLRI*, 2018, p. 169 ss., nel quale critica C. cost. n. 250/2017 che ha superato i dubbi di costituzionalità avanzati sul d. l. n. 65/2015 con motivazioni “contingenti”, perdendo l’occasione di fornire le attese indicazioni in ordine alla funzione del nostro sistema previdenziale, cioè quale debba essere il “principio di sistema” al quale dovrebbe essere ispirato.

politiche sociali intraprese e quindi la *ratio* delle misure adottate; 3) l'estensione soggettiva dei diritti sociali e quindi il campo di applicazione soggettivo delle misure. Tali problematiche inevitabilmente intersecano il tema della possibilità di operare distinzioni per l'accesso ai diritti sociali tra i cittadini degli Stati membri dell'UE e i cittadini di Paesi Terzi e, quindi, il profilo dell'estensione del principio di parità di trattamento.

**Il vaglio di costituzionalità deve necessariamente essere effettuato in un'ottica multilivello**, quindi analizzando sia le norme di diritto nazionale sia quelle del diritto dell'UE e, a volte, financo del diritto internazionale (es. art. 14 della CEDU del 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con l. n. 848/1955).

Orbene, nell'attuale quadro normativo multilivello, le **eccezioni** al principio di parità di trattamento nell'accesso ai diritti sociali tra cittadini dei Paesi dell'UE e cittadini extra UE sono ammesse da parte degli Stati membri solo se:

- a) deve essere escluso il ricorso allo strumento dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea per l'univoco contenuto della disciplina nazionale e non sussiste la violazione dell'obbligo della parità di trattamento imposto da norme dell'ordinamento UE contenute in un precetto chiaro, preciso e incondizionato, poiché in tal caso vige il principio di primato del diritto dell'Unione europea che comporta la diretta applicazione delle norme dell'Unione e la disapplicazione delle norme nazionali contrastanti (v. spec. C. cost. n. 67/2022);
- b) sono invocabili le deroghe alla parità di trattamento previste espressamente nelle direttive o nei regolamenti UE applicabili (es. dir. 2003/109/CE, dir. 2011/98/UE, reg. n. 883/2004) ma ciò si verifica a condizione che: 1) le deroghe previste nel diritto derivato dell'UE (reg. e dir.) vanno interpretate restrittivamente; 2) le stesse sono invocabili solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione della direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersene in sede di recepimento (v. da ultimo C. cost. n. 67/2022);
- c) non potendosi applicare le ipotesi *sub a)* o *b)*, si ravvisa una loro ragionevole correlazione con la finalità che permea le prestazioni in oggetto, non essendo ammissibili elementi di distinzione arbitrari nel tessuto normativo;
- d) trovando applicazione l'ipotesi *sub c)*, non si tratti del soddisfacimento di un bisogno primario collegato all'esercizio di un diritto inviolabile della persona.

Ove non ricorra alcuna di queste quattro ipotesi – conclude la Corte costituzionale – l'illegittima restrizione dei benefici contrasta con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al diritto europeo secondario e all'art. 34 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE (Carta di Nizza), e con gli artt. 2, 3, 31, 32, 34, 38 Cost.

## **8. Le misure di welfare tra diritti e doveri (la condizionalità)**

La legislazione degli ultimi anni in materia di sostegno al reddito (legislazione emergenziale a parte) si connota per il progressivo ampliamento del cono d'ombra della c.d. "condizionalità", vale a dire di quell'insieme di meccanismi attraverso cui si impone ai percettori di provvidenze pubbliche il dovere (onere) di attivarsi per reperire un'occupazione. Mettendo da parte in questa sede le critiche di chi contesta la legittimità

dei meccanismi di condizionalità <sup>(23)</sup>, va evidenziato che, ormai presente da decenni nell'ordinamento a carico di percettori di prestazioni di disoccupazione (derivante sia da cessazione involontaria del rapporto di lavoro, sia da sospensione con intervento della CIG), oggi la "condizionalità" interessa anche i beneficiari di misure assistenziali mirate al contrasto della povertà e da ultimo, i destinatari del Rdc.

Gli obblighi di "attivazione" si sostanziano nel dovere del beneficiario delle prestazioni di sostegno al reddito di partecipare alle attività di ricerca attiva del lavoro, incluse quelle mirate al rafforzamento delle competenze, secondo il percorso definito in un "patto" che il soggetto sottoscrive con i servizi competenti: i centri per l'impiego, per quanto concerne il Patto di servizio personalizzato (PSP) per i percettori di NASpI <sup>(24)</sup>, DIS-COLL <sup>(25)</sup> e CIG <sup>(26)</sup> e il Patto per il Lavoro <sup>(27)</sup> (PpL) per i percettori di Rdc; i servizi comunali competenti per il contrasto della povertà, per il Patto per l'inclusione sociale <sup>(28)</sup> (PIS) che sottoscrivono i percettori di Rdc la cui condizione di bisogno risulti «complessa e multidimensionale».

D'altra parte, la generalizzazione dei comportamenti "proattivi" da parte di chi cerca lavoro, includendovi anche soggetti in condizioni di fragilità "sociale", in fondo appare coerente con l'inclusione oramai risalente nel tempo nel novero dei soggetti obbligati, anche dei disabili, ai fini della fruizione dei servizi di collocamento mirato attraverso cui l'accesso all'occupazione avviene attraverso canali "preferenziali".

L'inadempimento agli impegni assunti nel patto è sanzionato secondo un sistema graduale in ragione della gravità del comportamento del soggetto, variando dalla decurtazione della prestazione, sino alla decadenza prevista in caso di reiterati inadempimenti (anche alla mera convocazione del centro per l'impiego), ovvero di rifiuto di una congrua offerta di lavoro <sup>(29)</sup>, o di reiterata mancata partecipazione alle iniziative formative e/o di orientamento individuate nel piano, senza giustificato motivo.

Peraltro, i beneficiari di ammortizzatori sociali e/o di Rdc possono essere chiamati rispettivamente a svolgere attività di pubblica utilità <sup>(30)</sup> (APU) ovvero a partecipare ai progetti di utilità per la collettività (PUC) <sup>(31)</sup>, prevedendosi per i secondi l'espressa manifestazione della disponibilità al coinvolgimento in tali iniziative nel PpL e nel PIS. Sicché, se per un verso è innegabile che l'intervento attraverso l'erogazione di servizi e di prestazioni di sostegno al reddito costituisce la risposta della pubblica amministrazione ai bisogni dei cittadini in attuazione del principio di solidarietà che pervade l'intera Costituzione, per l'altro verso, gravano sul relativo destinatario doveri di partecipazione (co)attiva mirata a eliminare le cause di quella povertà che lo legittima a beneficiare di quelle stesse misure.

---

<sup>(23)</sup> Decisa è la posizione critica di M. CINELLI, «*Il welfare al tempo della pandemia*». *Note a margine, pensando al «dopo»*, cit., p. 308, che auspica la stabilizzazione dell'attenuazione del vincolo della condizionalità rispetto al Rdc, adottato in periodo di pandemia.

<sup>(24)</sup> Art. 7, d.lgs. n. 22/2015, e art. 21, d.lgs. n. 150/2015.

<sup>(25)</sup> Art. 15, comma 10, d.lgs. n. 22/2015, e art. 21, d.lgs. n. 150/2015.

<sup>(26)</sup> Per i percettori di integrazione salariale, solo in presenza delle condizioni previste dall'art. 22, comma 1, d.lgs. n. 150/2015.

<sup>(27)</sup> Art. 4, comma 7, d.l. n. 4/2019, conv. in l. n. 26/2019.

<sup>(28)</sup> Art. 4, comma 12, d.l. n. 4/2019, conv. in l. n. 26/2019.

<sup>(29)</sup> Definita dal d.m. 10 aprile 2018, n. 42, in attuazione dell'art. 25, d.lgs. n. 150/2015 e per il Rdc dall'art. 4, comma 9, d.l. n. 4/2019.

<sup>(30)</sup> Art. 26, d.lgs. n. 150/2015.

<sup>(31)</sup> Art. 4, comma 15, d.l. n. 4/2019.

La condizionalità pone un problema di definizione del modello di rapporto tra la pubblica amministrazione e il cittadino beneficiario di misure di sostegno al reddito, considerato che il termine “condizionalità” è idoneo a descrivere solo parzialmente la struttura di questo rapporto. In effetti, per coglierne a pieno la complessità, è necessario osservare le posizioni delle “parti” chiamate in causa, profilo che fuoriesce dalla presente trattazione<sup>(32)</sup>.

## 9. Sicurezza sociale e sussidiarietà orizzontale

La recente riforma degli ammortizzatori sociali (su cui v. *infra*), sia pure con un’impostazione che non è generalizzabile, segna una tappa fondamentale del lento ma progressivo emergere di un sistema di sicurezza sociale non basato sull’intervento pubblico bensì affidato all’iniziativa privata: si tratta del c.d. **welfare mix** attraverso il quale si tende ad assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale o ad assicurare copertura ove non c’è, pure se si corre il rischio, da taluni paventato, dell’affievolimento o della precarizzazione dei diritti previdenziali<sup>(33)</sup>, specie ove la volontarietà dell’iniziativa ha lasciato il posto all’obbligatorietà dell’iniziativa (v. in modo particolare l’integrazione bilaterale del reddito).

Superando quest’ultima, legittima e per nulla infondata, preoccupazione, va detto che anche in questo campo si riproduce **l’endiadi previdenza versus assistenza** potendosi configurare **due diversi sistemi di tutela** a seconda che essa riguardi i cittadini a prescindere dal loro status occupazionale ovvero i lavoratori.

**Al primo sistema, cioè quello che prescinde dallo status di lavoratore**, sono riconducibili le azioni poste in essere dal Terzo settore sul cui ruolo, prepotentemente emerso nel periodo pandemico, v’è la significativa presa di posizione di Maurizio Cinelli, che dopo aver riaffermato la centralità del “pubblico” nell’assolvimento dei compiti di garanzia dei diritti sociali, invita a non sottovalutare il ruolo dell’iniziativa privata ove efficacemente svolto in via concorrente, espressione di solidarietà sociale<sup>(34)</sup>.

La vocazione solidaristica che pervade il nostro sistema di welfare evoca in modo quasi naturale una serie di “concetti-fenomeni” quali volontariato, onlus, promozione sociale, terzo settore, cooperative sociali, impresa sociale<sup>(35)</sup>, nonché la famiglia, come dimostra la monetizzazione diretta o indiretta dei servizi che dovrebbero essere erogati dallo Stato e che vengono rimessi al nucleo familiare.

Sul ruolo del terzo settore hanno inciso due recenti riforme varate – non si sa quanto casualmente – entrambe nel 2016; si allude da un lato alla riforma del codice degli appalti pubblici, dall’altro a quella proprio del terzo settore.

---

<sup>(32)</sup> Per un’ampia trattazione del tema si rinvia a M.T. CAPUTI JAMBRENGHI, *Quale sistema di welfare di fronte alle nuove fragilità*, in *Diritto amministrativo*, 2021, n. 4, pp. 839-884.

<sup>(33)</sup> M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit.

<sup>(34)</sup> M. CINELLI, *Il welfare al tempo della pandemia. Note a margine, pensando al dopo*, cit., p. 310, che richiama a supporto alcune disposizioni contenute nei d.l. n. 18 e n. 34. Invero l’apprezzamento dell’A. verso questa forma di sussidiarietà non gli impedisce di sollevare perplessità sulle modalità con cui ha trovato attuazione in periodo pandemico, in quanto non è stato il pubblico a supportare l’iniziativa del privato ma il contrario, giungendo ad ipotizzare una “sussidiarietà inversa”! (p. 311).

<sup>(35)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Il lavoro nel terzo settore*, in *MGL*, 2018, p. 91 ss.

Tralasciando la prima riforma, che fuoriesce dal perimetro della nostra riflessione, la seconda ha riguardato direttamente il terzo settore e più in generale le varie realtà che operano nel sociale, comprese le imprese, dando vita al c.d. *Social Act* <sup>(36)</sup>.

Si tratta di un riordino della normativa in materia, in aderenza alle linee guida adottate nel 2014.

L'attenzione del legislatore consegue alla presa d'atto che il terzo settore costituisce ormai la seconda gamba della nuova *Welfare Society* <sup>(37)</sup>, sopperendo ai bisogni inevasi da parte del soggetto pubblico. A tale importante ruolo si aggiunge quello della valorizzazione del potenziale occupazionale, essendo in grado di generare nuove opportunità di lavoro e di crescita professionale dei soggetti più fragili nel mercato del lavoro, oltre che di sostegno alle categorie dei soggetti svantaggiati. In ogni caso, il terzo settore genera coesione e responsabilità sociale.

Tra le criticità affrontate dalla riforma v'è stata quella dell'*actio finium regundorum* tra volontariato e cooperazione sociale; tra associazionismo di promozione sociale, da una parte e impresa sociale dall'altra, onde stanare ogni forma di abuso.

Il riferimento a quest'ultima (I.S.) consente di aprire una finestra sul ruolo che oggi giocano nel sistema di welfare l'impresa e la contrattazione collettiva, che hanno dato vita al c.d. *welfare negoziale* o come definito da alcuni, "secondo welfare", invero trascurando il ruolo del terzo settore al quale competerebbe tale etichetta, optandosi quindi per la diversa espressione di "terzo welfare", in ragione delle nuove linee di *policy* economica e di welfare, finalizzate al superamento del dualismo tra Stato e mercato <sup>(38)</sup>.

Al secondo sistema, indirizzato ai lavoratori (ma anche ai loro congiunti), sono riconducibili gli strumenti della previdenza complementare, delle integrazioni del reddito a carico dei fondi bilaterali e del welfare aziendale, tutti caratterizzati dal finanziamento privato da parte dei soggetti coinvolti e dal collegamento delle prestazioni erogate all'entità del finanziamento. Si rinvia alla seconda parte della relazione l'approfondimento su tali strumenti.

## **Parte seconda: il sistema di sicurezza sociale post pandemia**

### **10. PNRR e la politica sociale italiana**

Le metafore utilizzate a livello mediatico e scientifico per descrivere l'impatto del COVID sull'umanità hanno mutuato spesso scenari e linguaggi bellici, come

---

<sup>(36)</sup> Il riferimento è alla l. delega n. 106/2016 e ai 4 decreti attuativi n. 40, 111, 112 e 117 del 2017, su cui v. D. GAROFALO, *Il lavoro nel terzo settore*, cit.

<sup>(37)</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 2000, n. 1, p. 99 ss.

<sup>(38)</sup> V., da ultimo, M. TIRABOSCHI, *Il welfare aziendale ed occupazionale in Italia: una prospettiva di relazioni industriali*, in *DRI*, 2020, n. 1, p. 86 ss.; ma ancor prima v. L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, cit.

correttamente evidenziato all’inizio della stagione pandemica <sup>(39)</sup>, con bollettini serali quotidiani in stile “Radio Londra” <sup>(40)</sup>, proseguiti per quasi due anni.

A ben guardare, anche l’allegoria utilizzata nel titolo del seminario non è nuova, essendo già stata utilizzata per descrivere le condizioni della giustizia penale durante la c.d. fase 1 <sup>(41)</sup>.

La pervasività degli effetti pandemici trova un minimo comune denominatore nella necessità di mettere in campo eccezionali strumenti multilivello, in grado di produrre effetti sistemici e trasversali, secondo una logica moltiplicativa e non meramente additiva per esigenze di coesione (sociale ed economica), elemento che taglia orizzontalmente ogni Piano Nazionale <sup>(42)</sup>.

Questo è il *fil rouge* rinvenibile nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approntato dal Governo Draghi a fine aprile 2021 <sup>(43)</sup> (in sostituzione di quello predisposto dal Governo Conte II) <sup>(44)</sup>, e nelle riforme ad esso collegate e finora varate, si pensi *in primis* alla l. n. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022), alla l. n. 227/2021 (legge delega sulla disabilità), al d.lgs. n. 230/2021 (assegno unico universale), ed ai d.l. n. 146/2021 e n. 152/2021 (mercato del lavoro, formazione e istruzione).

Com’è noto, sulla redazione del PNRR italiano si è arenato il Governo Conte II, avvicendato dall’esecutivo Draghi, con una evidente riduzione del ruolo parlamentare in entrambi i casi, vista la degradazione del Senato e della Camera ad una funzione meramente notarile <sup>(45)</sup>, scientemente perseguita nel primo caso e necessitata a causa dei tempi concessi dall’UE nel secondo, al fine di consentire al nostro Paese di collocarsi sulla scia del contrasto pandemico di matrice eurounitaria, che ha quale vigoroso propulsore economico il *Next Generation EU* (NGEU) <sup>(46)</sup>, destinato alla realizzazione di investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale; migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori; conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

---

<sup>(39)</sup> D. CASSANDRO, *Siamo in guerra! Il coronavirus e le sue metafore*, in *internazionale.it*, 22 marzo 2020.

<sup>(40)</sup> P. CECCATELLI, *Veronesi: “Sogno una Radio Londra del Coronavirus”*, in *lanazione.it*, 17 marzo 2020.

<sup>(41)</sup> E. AMODIO, E.M. CATALAN, *La resa della giustizia penale di fronte alla bufera del contagio*, in *sistemapenale.it*, 20 maggio 2020.

<sup>(42)</sup> Si veda G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *costituzionalismo.it*, 2021, p. 113 ss., spec. p. 130.

<sup>(43)</sup> Su cui v. G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., spec. p. 135 ss., che evidenzia la difficoltà del Governo Draghi a smarcarsi dai contenuti della bozza di PNRR “Conte” per ragioni di tempo, essendo stato imposto ai Paesi membri di consegnare il Piano entro specifici termini, che non sarebbero stati rispettati senza l’utilizzazione di una base documentale già esistente.

<sup>(44)</sup> Per una valutazione fortemente negativa del PNRR “Conte” v. ancora G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., spec. p. 132 ss.

<sup>(45)</sup> In tal senso G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., spec. p. 129.

<sup>(46)</sup> L’Italia risulta essere il Paese destinatario del maggior investimento di risorse, in valore assoluto, operato grazie ai due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (c.d. RRF) e il Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d’europa (c.c. REACT-EU). Il fondo REACT-EU destina risorse aggiuntive per la politica di coesione 2014-2020 indirizzate ai Paesi più colpiti dalla pandemia e assegna al nostro Paese la quota più alta (13,5 miliardi su 47,5 miliardi complessivi) di cui quasi 8 miliardi e mezzo sono rivolti al Mezzogiorno. La nuova programmazione valorizza innovazione e green, introduce un nuovo capitolo per affrontare i cronici problemi idrici, irrobustisce i sostegni alle PMI meridionali e investe risorse sulla ricerca, l’istruzione, il lavoro. In coerenza con le indicazioni europee, sono previste esclusivamente misure effettivamente realizzabili entro la scadenza del 2023, gestite a livello nazionale attraverso lo strumento dei PON.

La struttura del NGEU e quella del PNRR, per quanto appaiano semanticamente diverse, non lo sono dal punto di vista sostanziale, rinvenendosi una certa correlazione, per quanto non perfettamente simmetrica, tra pilastri (NGEU) e missioni (PNRR), attesa la valenza trasversale tanto dei primi, quanto dei secondi <sup>(47)</sup>, riconducibili alle raccomandazioni della Commissione Europea del 2019 e del 2020, ed evocativi di buona parte del contenuto di Agenda 2030 <sup>(48)</sup>, a loro volta rinvenibili nella Strategia annuale per la crescita sostenibile per il 2021 <sup>(49)</sup>.

L'effetto *spillover* che si auspica derivi da NGEU e di conseguenza dal PNRR <sup>(50)</sup> non è quindi limitato ad un solo profilo funzionale (economico, sociale, ambientale o culturale), ma è generalizzato e si auspica sistemico <sup>(51)</sup>, sebbene la Commissione UE abbia in un certo qual modo indicato la strada da seguire e gli obiettivi da raggiungere in termini di politica sociale, improntando il NGEU ad una sorta di solidarietà "spintanea", atteso che «La solidarietà, sinonimo di coesione come ora spieghiamo, non è lasciata alla buona volontà o alla fantasia interpretativa dei singoli Stati, ma è stata già scritta dalla mano dell'Unione, che nel *Recovery* la ha disegnata nei suoi elementi strutturali: disparità di genere, disuguaglianze tra uomini e donne; disparità generazionali, disuguaglianze tra adulti e giovani, e disparità territoriali, disuguaglianze tra il Nord e il Sud di ciascuno Stato» <sup>(52)</sup>: in sostanza, l'UE ha "blindato" il *quid* dell'intervento (cioè quali campi siano meritevoli di intervento), lasciando i Paesi liberi nel *quomodo* (il tipo di strumenti da utilizzare per raggiungere i livelli di coesione auspicati), fermi restando alcuni vincoli di impiego (il *quantum* inderogabile che ogni Pilastro/Missione deve ricevere), con verificabilità preventiva dell'*an* dell'intervento (il vaglio del Piano Nazionale richiesto dalla Commissione per liquidare le varie *tranches*).

Il *Recovery Plan*, quindi, ha una connotazione solidaristico-perequativa, che sembra invertire i termini del rapporto tra mercato e giustizia sociale, smarcando quest'ultima da una sorta di ancillarità, di sudditanza, rispetto al primo, tanto da richiedere «a chi è più fortunato di accettare una disparità di trattamento: ricevere meno di quanto sarà dato a chi è in condizione di svantaggio per equiordinarli nella partecipazione al processo politico» <sup>(53)</sup>, secondo una impostazione ideologica che evoca un paradigma solidaristico marcatamente assistenziale, piuttosto che una logica corrispettivo-previdenziale <sup>(54)</sup>.

---

<sup>(47)</sup> Sul punto sia consento il rinvio a D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, 2022, n. 1.

<sup>(48)</sup> Su cui v. D. GAROFALO, *Diritto del lavoro e sostenibilità*, in *DML*, 2021, p. 35 ss.

<sup>(49)</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, 17 settembre 2020, COM (2020) 575 final.

<sup>(50)</sup> Cfr. R. CERRA, F. CRESPI (a cura di), *Next Generation Italia Execution*, CED, 2021, spec. p. 60.

<sup>(51)</sup> Esemplicativamente, una massiccia digitalizzazione, con innovazione di processi, prodotti e servizi, non può essere realizzata senza investimenti sulle competenze dei cittadini, ovvero l'adozione di tecnologie digitali nel sistema produttivo e nei servizi pubblici. Ciò può promuovere gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, migliorare la competitività italiana ed europea, favorire l'emersione di strategie di diversificazione della produzione e migliorare l'adattabilità ai cambiamenti dei mercati: in sostanza, potenzialmente, più occupazione e più occupabilità! Analogo ragionamento può farsi per la transizione ecologica, che può costituire un fattore strategico di aumento della competitività italiana, con l'avvio di attività imprenditoriali nuove e ad alto valore aggiunto, favorendo la creazione di occupazione stabile.

<sup>(52)</sup> V. G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., spec. p. 130.

<sup>(53)</sup> G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., spec. p. 130.

<sup>(54)</sup> Sull'evoluzione storica del sistema previdenziale nel senso anzidetto e cioè da mutualistico – assicurativo in solidaristico – assistenziale, non tanto in ragione della formulazione di cui all'art. 38 Cost.,

Il PNRR, per quanto non espliciti il tema dei diritti sociali, li affronta in linea con il *Recovery Plan*, richiamando a più riprese il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (da ora PEDS) «in relazione alle sue dimensioni di pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; accesso all'assistenza sanitaria; protezione e inclusione sociale. I piani devono promuovere un cambiamento nelle politiche del lavoro, anche al fine di facilitare e accelerare cambiamenti strutturali quali le transizioni verdi e digitali». Il legame tra PNRR e PEDS emerge in modo agevole accostando i due documenti. Infatti, nel primo si rinvencono strumenti utili a promuovere l'occupazione (si pensi al massiccio investimento del PNRR in relazione alle politiche attive), il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

In altra occasione si è già evidenziata la connessione dei pilastri che vanno dal terzo al sesto per la realizzazione di un mercato del lavoro moderno e inclusivo, con particolare attenzione al terzo (Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva), specie per quanto concerne le pari opportunità, l'accesso al mercato del lavoro, eque condizioni di lavoro, l'accesso all'assistenza sanitaria, le politiche di protezione e inclusione sociale.

**Emerge in modo chiaro l'intento del PNRR di compensare gli effetti asimmetrici della "bufera" pandemica sui diritti sociali** <sup>(55)</sup>. Infatti, premesso un progressivo e tendenziale arretramento della linea difensiva originariamente eretta a loro tutela dal legislatore nel corso della storia repubblicana, soprattutto per motivi riconducibili all'ontologico costo dei diritti sociali, in quanto diritti prestazionali, e alle ben note esigenze di pareggio di bilancio <sup>(56)</sup>, recentemente elevato a principio costituzionale, risultano essere state sicuramente più penalizzate in questi ultimi due anni le categorie fragili e/o svantaggiate <sup>(57)</sup>, già compromesse nelle proprie *capabilities* da altre difficoltà (condizioni abitative, disagio psichico, dipendenze, inserimento nei circuiti dell'esecuzione penale...), ed in relazione alle quali il COVID-19 «ha funzionato, da un lato, come “marker rivelatore di fragilità”, dall'altro, come “attivatore di rimedi”» <sup>(58)</sup>.

---

quanto per effetto degli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., v. M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, cit., spec. § 12 e 13.

<sup>(55)</sup> V. A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *costituzionalismi.it*, 2021, n. 1, spec. p. 66 ss.

<sup>(56)</sup> Su cui v. D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi* (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa), in *GCost.*, 2012, p. 3859 ss., spec. § 3.

<sup>(57)</sup> Su cui v. *amplius* M.T. CAPUTI JAMBRENGHI, *Quale sistema di welfare di fronte alle nuove fragilità*, cit.

<sup>(58)</sup> V. M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova dell'emergenza epidemiologica*, in V. FILÌ (a cura di), *Covid-19 e rapporto di lavoro*, vol. I, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, 2020, p. 167 ss., spec. § p. 195. V. anche A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Diritto amministrativo*, 2021, n. 2, p. 439 ss., spec. 2.1, che si sofferma su alcuni rimedi, espressione di forme di sussidiarietà orizzontale quali «micro esperimenti di economia sociale, (di) forme di assistenza alle categorie più fragili attivate su base volontaristica e locale, (di) inedite iniziative culturali di quartiere o condominio, registrando il successo delle pratiche di micro rigenerazione dal basso. Tant'è che, superata la fase più immediata dell'emergenza, molte amministrazioni comunali hanno proseguito (e intensificato) la valorizzazione di quelle forme di solidarietà che per la Corte costituzionale» (cfr. C. cost. 26 giugno 2020, n. 131).

«devono essere ricomprese «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente». L'impegno dei “cittadini attivi” e la dimensione della sussidiarietà orizzontale non possono però, di per sé

Orbene, “il” rimedio per eccellenza è proprio il PNRR, non potendo ipotizzarsi una prosecuzione *sine die* degli strumenti di matrice assistenziale messi in campo in quest’ultimo biennio.

L’analisi del documento governativo ci restituisce un *feedback* che *prima facie* può sembrare puramente assistenziale, specie in relazione alla “pioggia” di risorse che sono state concesse all’Italia per rimettersi in carreggiata, con «un’inversione a U della politica economica di Bruxelles, in origine rigorista, ripiegata su se stessa per la preoccupazione di contenere la spesa pubblica, attenta a tenere ben stretti nelle sue mani i cordoni della borsa»<sup>(59)</sup>, ma un esame più attento e l’auspicato effetto *spillover* arricchiscono il profilo funzionale in termini incentivanti (si pensi al contenuto dei pilastri 1 e 2).

La combinazione assistenziale-incentivante colora la politica sociale italiana in modo originale, discostandosi dai paradigmi del passato di *austerity*<sup>(60)</sup>, ovvero di assistenzialismo puro, oppure di incentivazione a pioggia, in violazione dei principi comunitari, caratterizzandosi per una logica corrispettiva non dissimile da quella che contraddistingue gli stati di avanzamento dei lavori (c.d. SAL), per cui l’erogazione delle *tranches* del NGEU è condizionata alla costante verifica dello stato di attuazione del PNRR da parte della Commissione<sup>(61)</sup>, potendosi qualificare l’azione dell’UE come “keynesismo emergenziale”<sup>(62)</sup>.

Indubbiamente, l’impianto istituzionale interno sembra uscirne compromesso, come se il singolo Paese membro veda forzatamente sottratte quote di sovranità da parte dell’UE, in nome di una sussidiarietà verticale orientata (anche) alle politiche sociali che non ha precedenti nella storia unionale. A ben guardare, però, il corrispettivo offerto ai Paesi UE

---

solì, essere sufficienti a supplire l’assenza di forme efficaci di welfare urbano, per due ragioni essenzialmente: quelle esperienze di prossimità rischiano di essere banalizzate qualora finiscano per svolgere un ruolo di mera supplenza operativa, tradendo l’idea del rapporto collaborativo fra pubblica amministrazione e privati da cui sono state ispirate e al quale la Corte ha riconosciuto piena dignità costituzionale; avanti all’ulteriore contrazione delle risorse generata dall’emergenza sanitaria, la rigenerazione dal basso rischia inoltre di tradursi in quel fenomeno di “mobilitazione individualistica”, per cui ciascun gruppo locale collabora con un proprio sforzo all’ottenimento di un obiettivo di interesse individuale, locale, egoistico, trasformandola in un’esperienza escludente e che crea comunità distanti dai principi di inclusività da cui sono state generate».

<sup>(59)</sup> Cfr. G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., spec. p. 116.

<sup>(60)</sup> Sugli effetti della sospensione dell’austerità unionale v. A. BARBA, M. PIVETTI, *Il “Piano di ripresa” tra interessi collettivi e interessi privati*, in *costituzionalismo.it*, 2021, n. 1, p. 16 ss., spec. p. 22, secondo i quali «con la momentanea sospensione dell’austerità e dei vincoli agli aiuti di Stato si è passati da una fase in cui per i capitalisti era possibile effettuare “assalti alla diligenza” del bilancio pubblico in “conto corrente” in forme tutto sommato contenute, ad una di assalto istituzionalizzato in “conto capitale” disciplinata e approvata dall’Unione europea».

<sup>(61)</sup> Cfr. G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., spec. p. 156, secondo la quale «Il *Recovery* europeo e quelli nazionali hanno impiegato la coppia condizionalità-solidarietà secondo l’ordine che segue: la condizionalità è al servizio della coesione dei territori, non l’inverso. Quindi, il valore perdente, l’autonomia decisionale dei singoli Stati, è stato il prezzo pagato dalla sovranità nazionale per livellare le iniziali differenze tra i popoli. Il *Recovery* ha aggiunto un altro frammento al mosaico che compone l’intima natura dell’Europa: questa da arcigna custode dei mercati e severa ragioniera di una spesa pubblica incontrollata si fa promotrice di politiche comuni di espansione e di crescita per colmare le asimmetrie sociali e conseguire così il fine ultimo dell’uguaglianza sostanziale tra i cittadini europei».

<sup>(62)</sup> Cfr. A. BARBA, M. PIVETTI, *Il “Piano di ripresa” tra interessi collettivi e interessi privati*, in *costituzionalismo.it*, 2021, n. 1, p. 16 ss., spec. p. 20.

dalla Commissione è ghiotto: realizzare una solidarietà intergenerazionale <sup>(63)</sup> che vada oltre i solidi assetti macroeconomici, secondo la logica del «diritto nel futuro» cara a Mattia Persiani <sup>(64)</sup>.

Ciò, però, non è esente da costi e da sforzi, assistendosi ad uno *stress test* istituzionale costante che riguarda tutte le missioni, ivi comprese quelle direttamente riconducibili alla politica sociale ai tempi del Covid-19 e post-pandemica (o endemica), e cioè la quarta (istruzione e ricerca), quinta (inclusione e coesione) e sesta (salute).

Come si diceva in premessa, il restringimento dell'angolo di visuale ai capisaldi costituzionali della sicurezza sociale non consente di svolgere una analisi critica della politica sociale del PNRR *tout court*, ma impone l'adozione di un *focus* su alcuni specifici profili e cioè salute (art. 32 Cost.) e previdenza/assistenza sociale (art. 38 Cost.), rinviando altrove per una riflessione più approfondita del rapporto tra PNRR e tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni (art. 35 Cost.) <sup>(65)</sup>, concedendoci al massimo alcune occasionali incursioni tematiche rispetto ad alcuni profili tangenti.

## 11. Segue: Il diritto alla salute

In tempi non sospetti, il Consiglio UE si soffermava sulla situazione del sistema sanitario italiano, definendola «complessivamente buona, nonostante una spesa al di sotto della media UE», stigmatizzando però, disparità territoriali tuttora eclatanti (si pensi al caso “Calabria”), con ripercussioni su accesso, equità ed efficienza, migliorabili attraverso una gestione amministrativa più efficiente ed un monitoraggio dell'erogazione di livelli *standard* di servizio <sup>(66)</sup>.

Il sistema sanitario nazionale ha rischiato di essere travolto dalla bufera pandemica, sotto il peso di una immane pressione psicologica, sociale, operativa e finanziaria, emergendo debolezze strutturali e ataviche criticità, frutto degli effetti di una discutibile riduzione progressiva della spesa sanitaria, attestatisi al di sotto della media UE. La resilienza del SSN, caratterizzato da servizi universali altamente specializzati e di buona qualità, comunque in grado di erogare un'assistenza accessibile, è stata resa possibile grazie soprattutto ad una mobilitazione straordinaria di risorse umane in grado di compensare limiti infrastrutturali, deficienze organizzative e oggettive carenze, riconducibili anche ad una frammentazione nella *governance* del sistema sanitario e nel coordinamento tra autorità centrali e regionali <sup>(67)</sup>.

---

<sup>(63)</sup> In argomento v. G. FRANSONI, *Stato di diritto, diritti sociali, libertà economica e principio di capacità contributiva (anche alla luce del vincolo del pareggio di bilancio)*, in *Rivista di diritto tributario*, 2013, n. 11, p. 1049 ss., spec. § 4.1.

<sup>(64)</sup> M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, cit., spec. § 4.

<sup>(65)</sup> Sul punto sia consentito il rinvio a D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, cit.

<sup>(66)</sup> V. la raccomandazione del Consiglio UE sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia, Bruxelles, 5 giugno 2019, COM (2019) 512 final.

<sup>(67)</sup> Tra le misure di sostegno al SSN una menzione merita la misura premiale (una detrazione d'imposta sul reddito, fino all'importo di euro 30.000,00) prevista dall'art. 66, d.l. n. 18/2020, per sollecitare i privati ad effettuare erogazioni liberali a favore dello Stato e degli enti locali, che M. CINELLI ha etichettato come forma di “sussidiarietà inversa”, non priva di rilevanza sistematica tutta da indagare (*Il welfare al tempo della pandemia Note a margine, pensando al «dopo»*, cit., spec. p. 311).

La valutazione tutto sommato positiva del nostro SSN da parte dell'UE è accompagnata da una raccomandazione che si sposa perfettamente con lo stato dell'arte e cioè dare priorità all'elaborazione di politiche volte a rimuovere gli impedimenti alla formazione, all'assunzione e al mantenimento in servizio del personale sanitario, tutti argomenti profondamente interconnessi con lo snodo nevralgico delle politiche sociali e dei diritti prestazionali: la sostenibilità economica del sistema ed il costo dei diritti, profilo che attraversa in modo tangente tutta la politica sociale e non solo il diritto alla salute, si pensi al diritto al lavoro (prestazioni e servizi di politica attiva), al diritto all'istruzione (si pensi alla complessa questione del sostegno scolastico), dalle politiche di riduzione del *gender gap* (si pensi all'impatto economico degli accomodamenti ragionevoli sulla pubblica amministrazione quale datore di lavoro o committente).

La pandemia ha confermato il valore universale della salute <sup>(68)</sup>, la sua natura di bene pubblico e di diritto fondamentale e la rilevanza macro-economica dei servizi sanitari pubblici, rinvenendo nel PNRR alcune possibili soluzioni alle criticità del SSN innanzi tratteggiate, con un approccio sinergico alle missioni del Piano, basti pensare al legame tra prestazioni sanitarie, telemedicina e competenze digitali, orientando il tutto ai bisogni di cura dei pazienti in ogni area del Paese.

Orbene, in un incontro di studi destinato a chi esercita quotidianamente il magistero giurisdizionale non sfuggiranno le ricadute pratiche della eventuale crisi tra il bisogno di cura dell'utenza e l'eventuale sua lesione, riconducibile alla mancata erogazione di prestazioni LEA, con intuibili ricadute non solo umane, ma anche risarcitorie, oltre che di individuazione di responsabilità personali. Il PNRR non rappresenta un prodotto giuridico (immediatamente) fruibile in ambiente giurisdizionale, ma costituisce la *road map* di orientamento dell'azione legislativa per il raggiungimento degli obiettivi tracciati a livello unionale (NGEU, CSR...) e ripresi nel Piano medesimo, con l'effetto di dover necessariamente agganciare la valutazione sui diritti sociali al correlato precipitato normativo, secondo una lettura di quest'ultimo orientata non solo ai principi costituzionali, ma anche a quelli comunitari, nonostante l'assenza di riferimenti espressi sia alla Costituzione, sia al Trattato <sup>(69)</sup>.

La missione "Salute" del PNRR si articola in due componenti e cioè: 1) reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale; 2) innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale.

Con riferimento alla prima componente, gli interventi di riferimento intendono rafforzare le prestazioni erogate sul territorio, in una logica di prossimità delle cure (e contenimento della spesa pubblica), con il potenziamento e la creazione di strutture e presidi territoriali

---

<sup>(68)</sup> P. FRATI, P. MANCARELLA, F. VIZZINO, R. LA RUSSA, V. FINESCHI, *Profili di responsabilità medica nell'emergenza covid-19: è già tempo per una rivisitazione della legge n. 24/2017*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2020, p. 1714 ss.

<sup>(69)</sup> Il deficit costituzionale del PNRR è un profilo stigmatizzato dalla dottrina già con riferimento alla bozza originaria del PNRR, come evidenzia A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *costituzionalismi.it*, 2021, n. 1, spec. p. 74.

[le c.d. Case di Comunità (C.d.C.) <sup>(70)</sup> e gli Ospedali di Comunità (O.d.C.) <sup>(71)</sup>], il rafforzamento dell'assistenza domiciliare, lo sviluppo della telemedicina <sup>(72)</sup> e una più efficace integrazione con tutti i servizi sociosanitari.

La *ratio* delle C.d.C. è quella di addivenire ad una riduzione del sovraffollamento del pronto soccorso, riducendo i codici bianchi e verdi, sebbene le stime del PNRR sembrano sopravvalutare l'impatto di queste istituzioni venturose sulla criticità in parola, a loro volta condizionate da variabili indipendenti, si pensi all'allarmismo sociale ai tempi del COVID-19 ed alla carenza di posti letto che innesca una perversa selezione dei pazienti da ospedalizzare <sup>(73)</sup>. A ben guardare, però, l'entusiasmo del PNRR per le C.d.C. sarebbe

---

<sup>(70)</sup> Con la Casa della Comunità si intende potenziare e riorganizzare i servizi offerti sul territorio migliorandone la qualità, specie con riferimento ai malati cronici. Si tratta di una struttura fisica in cui opererà un *gruppo multidisciplinare* di medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, medici specialistici, infermieri di comunità (introdotti dal d.l. n. 34/2020), altri professionisti della salute e potrà ospitare anche assistenti sociali. La presenza degli assistenti sociali nelle Case della Comunità rafforzerà il ruolo dei servizi sociali territoriali, nonché una loro maggiore integrazione con la componente sanitaria assistenziale. La Casa della Comunità è finalizzata a costituire il punto di riferimento continuativo per la popolazione, anche attraverso un'infrastruttura informatica, un punto prelievi, la strumentazione polispecialistica, e ha il fine di garantire la promozione, la prevenzione della salute e la presa in carico della comunità di riferimento. Tra i servizi inclusi è previsto, in particolare, il punto unico di accesso (PUA) per le valutazioni multidimensionali (servizi sociosanitari) e servizi dedicati alla tutela della donna, del bambino e dei nuclei familiari secondo un approccio di medicina di genere. Potranno inoltre essere ospitati servizi sociali e assistenziali rivolti prioritariamente alle persone anziane e fragili, variamente organizzati a seconda delle caratteristiche della comunità specifica. L'investimento prevede l'attivazione di 1.288 Case della Comunità entro la metà del 2026, che potranno utilizzare sia strutture già esistenti sia nuove. Il costo complessivo dell'investimento è stimato in 2,00 miliardi di euro. Entro il primo trimestre del 2022 è prevista la definizione di uno strumento di programmazione negoziata che vedrà il Ministero della Salute, anche attraverso i suoi Enti vigilati come autorità responsabile per l'implementazione e il coinvolgimento delle amministrazioni regionali e di tutti gli altri enti interessati.

<sup>(71)</sup> L'obiettivo è quello di potenziare l'offerta dell'assistenza intermedia al livello territoriale attraverso una struttura sanitaria della rete territoriale a ricovero breve e destinata a pazienti che necessitano di interventi sanitari a media/bassa intensità clinica e per degenze di breve durata. Tale struttura, di norma dotata di 20 posti letto (fino ad un massimo di 40 posti letto) e a gestione prevalentemente infermieristica, contribuisce ad una maggiore appropriatezza delle cure determinando una riduzione di accessi impropri ai servizi sanitari come, ad esempio, quelli al pronto soccorso o ad altre strutture di ricovero ospedaliero o il ricorso ad altre prestazioni specialistiche. L'Ospedale di Comunità potrà anche facilitare la transizione dei pazienti dalle strutture ospedaliere per acuti al proprio domicilio, consentendo alle famiglie di avere il tempo necessario per adeguare l'ambiente domestico e renderlo più adatto alle esigenze di cura dei pazienti. L'investimento si concretizzerà nella realizzazione di 381 Ospedali di Comunità. Anche in questo caso l'implementazione dell'intervento beneficerà di strumenti di coordinamento tra i livelli istituzionali coinvolti. Il costo complessivo stimato dell'investimento è di 1,00 miliardo, e l'orizzonte per il completamento della sua realizzazione è la metà del 2026.

<sup>(72)</sup> Su cui v. F. PESARESI, *Le cure domiciliari e la telemedicina del PNRR*, in *welforum.it*, 7 giugno 2021, nonché *amplius* E. PEROBELLI, A. ROTOLO, R. TARRICONE, V.D. TOZZI., *Telemedicina e PNRR*, in *welforum.it*, 17 giugno 2021.

<sup>(73)</sup> Sul punto v. G. BELLERI, *Analisi critica di alcuni obiettivi del PNRR per la medicina territoriale*, in *welforum.it*, 23 novembre 2021, secondo il quale «Il punto di riferimento per valutare le potenzialità delle future CdC resta l'esperienza decennale della Case della salute emiliano romagnole che vantano la più fitta e diversificata rete territoriale secondo il modello *hub&spoke*. A questo proposito sono stati pubblicati nel 2020 i dati di una ricerca sull'impatto della Case emiliane, che ha documentato una riduzione significativa degli accessi al PS (-16,1%), più consistente tra i pazienti assistiti da MMG che svolgono la loro attività parzialmente o completamente all'interno della struttura (-25,7%) mentre l'effetto è stato minore sui ricoveri per diabete, scompenso cardiaco, BPCO, polmonite batterica (-2,4%). Sulla base di questi dati, che riguardano un'area di consolidata tradizione dell'assistenza primaria associata ad investimenti decennali, è possibile ipotizzare a regime una riduzione media del 20% degli accessi impropri, vale a dire poco più di 1/3 di quanto previsto dal PNRR. Le norme attuative del PNRR sia a livello nazionale (la definizione degli

ben riposto se il relativo piano di investimento non fosse stato depresso dal drenaggio di importanti risorse verso l'assistenza domiciliare, riducendo così la funzione di volano del nuovo sistema sanitario delle Case di Comunità <sup>(74)</sup>.

Quanto all'assistenza domiciliare, essa vorrebbe coniugare il progressivo invecchiamento della popolazione con la necessità di evitare l'istituzionalizzazione di soggetti cronici, favorendo l'accudimento socio-sanitario in ambiente domestico ed elevando la casa come primo luogo di cura e *setting* privilegiato dell'assistenza territoriale <sup>(75)</sup>, per situazioni in cui è la funzione di *care-giving* (badanza o familiari) a fare la parte del leone con necessità assistenziali pressochè ininterrotte ed a ridotto impatto in termini di telemedicina, rispetto alle quali si condividono le preoccupazioni di chi stigmatizza la mancanza di riferimenti alla socio assistenzialità <sup>(76)</sup>, essenziale per i cronici e per sostenere le famiglie (programma per la non autosufficienza), non potendo la telemedicina supplire ai bisogni relazionali e di supporto <sup>(77)</sup>, come ampiamente emerso durante la fase 1 della pandemia, specie per i disabili psichici <sup>(78)</sup>.

Il bisogno di cura di questa fascia di soggetti, sovente scaricato sulle famiglie, rischia di innescare una vera e propria "bomba sociale" dopo la scadenza del funzionamento del PNRR, creandosi un bisogno (quello di assistenza di cronici e terminali in contesti familiari spesso economicamente disastrosi) che dovrebbe essere sovvenuto da un sistema di assistenza socio-sanitaria, il cui futuro funzionamento è condizionato dalla realizzazione nel 2027 di cospicui risparmi di spesa collegati alla riorganizzazione strutturale del SSN (C.d.C., O.d.C.) <sup>(79)</sup>: un azzardo più che una scommessa!

In entrambi i casi la variabile delle (carenti) risorse umane (sanitarie) da destinare alle C.d.C. e all'assistenza domiciliare appare oggettivamente strategica, aggiungendosi anche quella relativa ad una distribuzione delle strutture che potrebbe tradire la logica della prossimità, per questioni orografiche o di infrastrutture legate ai trasporti, penalizzando in questo modo la riuscita del progetto di partenza e ancora una volta ledendo *ab imis* il diritto fondamentale alla salute, replicandosi errori già visti in altri contesti (si pensi alle differenti possibilità di risposta ad una congrua offerta lavorativa in Calabria, rispetto alla Lombardia).

Quanto alla seconda componente, si intende effettuare un investimento in termini tecnologici, con l'auspicio di positive ricadute sui LEAS [Livelli Essenziali di Assistenza Sanitaria], rinnovando/ammodernando le infrastrutture esistenti e completando il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE). Rilevanti risorse sono destinate anche alla ricerca scientifica e a favorire il trasferimento tecnologico, oltre che a rafforzare le competenze

---

standard strutturali, organizzativi e tecnologici e per la medicina convenzionata) che regionale (gli accorsi regionali per l'assistenza primaria) dovranno prevedere adeguati incentivi per la partecipazione dei medici alle C.d.C., condizione per una consistente riduzione degli accessi impropri in P.S.».

<sup>(74)</sup> In tal senso G. BELLERI, *Analisi critica di alcuni obiettivi del PNRR per la medicina territoriale*, cit., che richiama le *best practices* romagnole.

<sup>(75)</sup> Per una descrizione sintetica ma efficace dell'assistenza domiciliare v. G. BELLERI, *Analisi critica di alcuni obiettivi del PNRR per la medicina territoriale*, cit.

<sup>(76)</sup> V. F. PESARESI, *Le cure domiciliari e la telemedicina del PNRR*, in *welforum.it*, 7 giugno 2021.

<sup>(77)</sup> Così G. BELLERI, *Analisi critica di alcuni obiettivi del PNRR per la medicina territoriale*, in *welforum.it*, 23 novembre 2021.

<sup>(78)</sup> Cfr. V. LAMONACA, *L'estensione della durata dei permessi retribuiti ex art. 33, l. n. 104/1992 e gli altri istituti di supporto dell'assistenza ai disabili in condizione di gravità*, in V. FILÌ (a cura di), *Covid-19 e rapporto di lavoro*, cit.

<sup>(79)</sup> Per una descrizione sintetica ma efficace dell'assistenza domiciliare v. G. BELLERI, *Analisi critica di alcuni obiettivi del PNRR per la medicina territoriale*, in *welforum.it*, 23 novembre 2021.

e il capitale umano del SSN anche mediante il potenziamento della formazione del personale

In sostanza, si palesa una riforma del SSN al cui fondo si scorge una **nuova sanità**, sostenuta da un assetto istituzionale e organizzativo (potenzialmente) più performante rispetto al passato, in grado di assicurare standard qualitativi di cura (quindi prestazioni) adeguati, secondo una logica testualmente definita di «welfare comunitario», da intendersi nella logica unionale di ravvicinamento delle prestazioni sanitarie erogate all'interno dei Paesi membri, e quindi di circolazione osmotica dei relativi fattori.

Invero, il PNRR ha propositi ancora più ambiziosi, collocandosi nel solco della prospettiva OMS con l'applicazione della sorveglianza sanitaria a tutti i settori con approccio «*One-Health*», correlando il concetto di “salute umana” a quella degli animali, dei vegetali e dell'ambiente in senso lato, riconducibile ai «Principi di Manhattan», adottati nel 2004 dalla conferenza *One World, One Health* <sup>(80)</sup>, da attuare entro la metà del 2022 a seguito della presentazione di un disegno di legge alle Camere, di un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico <sup>(81)</sup>.

La lettura del documento governativo restituisce in modo chiaro, e forse per la prima volta, una *vision* precisa e tangibile del diritto alla salute del futuro, prefiggendosi lo scopo di garantire alle persone, indipendentemente dalla regione di residenza, dalla fase acuta alla fase riabilitativa e di mantenimento, un'assistenza continua e diversificata sulla base dello stato di salute.

Il Piano eleva la “casa come primo luogo di cura”, seguendo un percorso progressivo ed orientato ad una sussidiarietà organizzativa che progredisce verso le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità, sebbene con un orizzonte applicativo spostato al 2027, visto che «fino al 2026 verranno realizzate le strutture delle Case della Comunità, ma queste non verranno attivate prima del 2027 perché non si è data copertura agli oneri del personale necessario» <sup>(82)</sup> e criticità non dissimile riguarda anche gli Ospedali di Comunità <sup>(83)</sup>.

*De iure condito*, siamo ancora lontani dalla concreta realizzazione del PNRR, tra i cui obiettivi v'è quello del potenziamento dei servizi assistenziali territoriali, consentendo un'effettiva esigibilità dei LEA da parte di tutti gli assistiti. All'assertività del documento su alcune criticità oramai croniche del nostro sistema sanitario, su tutte quella relativa alle interminabili liste d'attesa per alcune prestazioni diagnostiche (es. 10 mesi per una RMN con contrasto) o specialistiche (più di sessanta giorni per una visita fisiatrica), fa da eco l'azione legislativa di riferimento, tesa a rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali, con l'obiettivo di recuperare le liste d'attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza da Covid-19, attingendo anche per l'anno 2022 alle energie fresche dei medici specializzandi <sup>(84)</sup>, a meccanismi di stabilizzazione di personale a termine del

---

<sup>(80)</sup> In [http://www.oneworldonehealth.org/sept2004/owoh\\_sept04.html](http://www.oneworldonehealth.org/sept2004/owoh_sept04.html).

<sup>(81)</sup> Allo stato attuale consta in tal senso solo un d.d.l. comunicato alla Presidenza del Senato il 25 luglio 2020, recante *Disposizioni per la valorizzazione e il rafforzamento del sistema di prevenzione, programmazione e controllo nella sanità pubblica veterinaria, con particolare riferimento alla sicurezza alimentare*.

<sup>(82)</sup> F. PESARESI, *Le case della comunità: cosa prevede il PNRR*, in *welforum.it*, 25 maggio 2021.

<sup>(83)</sup> F. PESARESI, *Gli Ospedali di comunità nel PNRR*, in *welforum.it*, 24 giugno 2021.

<sup>(84)</sup> Art. 1, comma 268, lett. a, l. n. 234/2021.

ruolo sanitario e socio-sanitario <sup>(85)</sup>, alla reinternalizzazione di servizi appaltati <sup>(86)</sup> e ad assunzioni in deroga <sup>(87)</sup>.

La necessità di recuperare personale sanitario per far fronte all'emergenza pandemica, com'è noto, ha costretto il Governo a mettere in campo tutte le forze disponibili, schierando anche il personale della sanità militare e dei ruoli tecnici delle Forze di polizia per gestire la fase più acuta.

Il massiccio spiegamento di forze e di risorse economiche sul fronte emergenziale Covid-19 ha sguarnito altri settori sanitari delicati, si pensi alla sanità penitenziaria <sup>(88)</sup>, essendo economicamente più attraente la prospettiva di svolgere l'attività infermieristica o medica negli *hub* vaccinali <sup>(89)</sup>, piuttosto che accettare un incarico in un contesto a elevato rischio sanitario e di sicurezza personale, vista anche l'*escalation* di eventi critici che riguardano i penitenziari italiani <sup>(90)</sup>. In questo caso, l'effetto è quello di una immediata lesione del diritto fondamentale alla salute delle persone detenute, giustiziabile attraverso lo specifico strumento del c.d. reclamo giurisdizionale di cui all'art. 35-*bis*, l. n. 354/1975. Analoga problematica è rilevabile nel servizio emergenza-urgenza (il c.d. 118), alle cui deficienze organiche la l. n. 234/2021 cerca di rimediare attraverso l'apertura alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato anche al personale in servizio presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118, che alla data di entrata in vigore della presente legge ha maturato un'anzianità lavorativa di almeno trentasei mesi, privo del possesso del diploma attestante la formazione specifica in medicina generale <sup>(91)</sup>, sebbene in subordine rispetto al personale medico iscritto in graduatoria regionale e in possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale <sup>(92)</sup>.

Se questa dovesse essere la prospettiva dell'immediato futuro, non è escluso che la partita dei diritti sociali si giocherà in ambiente giurisdizionale, con richieste risarcitorie connesse alla mancata erogazione di prestazioni LEA, riconducibili alla lesione del diritto fondamentale alla salute di cui all'art. 32 Cost., come ben evidenziava quella dottrina che giustamente evocava la granitica giurisprudenza di legittimità ed il ruolo di custode dei principi fondamentali assegnato alla Corte costituzionale <sup>(93)</sup>.

---

<sup>(85)</sup> Art. 1, comma 268, lett. b, l. n. 234/2021

<sup>(86)</sup> Art. 1, comma 268, lett. c, l. n. 234/2021.

<sup>(87)</sup> Art. 1, comma 274 ss., lett. c, l. n. 234/2021.

<sup>(88)</sup> Solo a titolo esemplificativo, si riporta il caso del carcere di Massa, ma la situazione è sostanzialmente generalizzabile, da una consultazione del web (<https://iltirreno.geolocal.it/massa/cronaca/2021/12/13/news/dimissioni-pensionamenti-e-bandi-a-vuoto-e-il-carcere-cosi-si-ritrova-senza-medici-1.41024956>).

<sup>(89)</sup> Della competizione in parola dà conto un articolo pubblicato su *Il Messaggero* del 9 giugno 2021, reperibile al seguente link [https://www.anaao.it/public/aaa\\_3673275\\_messaggero\\_anaao\\_palermo.pdf](https://www.anaao.it/public/aaa_3673275_messaggero_anaao_palermo.pdf).

<sup>(90)</sup> L'ultimo specifico in ordine di tempo riguarda l'aggressione a personale medico ed infermieristico avvenuta presso la Casa Circondariale di Cassino il 13 febbraio 2022 (<https://www.ciociariaoggi.it/news/cronaca/214140/aggressioni-in-carcere-medici-ed-infermieri-a-rischio-serve-pia-sicurezza>).

<sup>(91)</sup> Art. 1, comma 272, l. n. 234/2021.

<sup>(92)</sup> Art. 1, comma 273, l. n. 234/2021.

<sup>(93)</sup> Cfr. M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, cit., spec. § 31, che richiama *in primis* il costante orientamento della giurisprudenza di legittimità in tema di tutela della salute (da Cass. n. 570/1960 fino a Cass. n. 17541/2011), secondo il quale gli assistiti hanno, in ogni caso, diritto ad un'assistenza adeguata ed efficace, per cui il diritto alla salute è lesa ogni qual volta non siano erogate tutte le prestazioni sanitarie necessarie a garantirne la realizzazione. Di conseguenza, «da un lato, le prestazioni sanitarie non si prestano ad una riduzione quantitativa, ma possono essere ridotte soltanto per effetto dell'esclusione di alcune di esse», per cui «una volta dovesse essere sollevata questione di legittimità costituzionale di un

Ovviamente, gli “arbitri” non potranno non fare i conti proprio con la “VAR” della giurisprudenza costituzionale in tema di bilanciamento tra il diritto alla salute e gli altri diritti o principi <sup>(94)</sup>, su tutti quello in tema di pareggio di bilancio di cui all’art. 81 Cost., caratterizzata da un mutamento di indirizzo che vede il Giudice delle Leggi più incline a tutelare il primo, rispetto al secondo, evocando un approccio già rinvenibile in materia di diritto all’integrazione scolastica per gli studenti disabili <sup>(95)</sup> ed in controtendenza rispetto all’orientamento dei giudici di Palazzo della Consulta che avallava la riduzione di tutele (previdenziali) in atto per far fronte «all’insorgenza di notevoli difficoltà finanziarie che avrebbero potuto riflettersi sulla capacità stessa di effettuare in futuro le prestazioni pensionistiche a tutti gli aventi diritto», dando «sicurezza ai pensionati attuali e futuri sulla tenuta finanziaria del sistema stesso» <sup>(96)</sup>.

La difesa ai massimi livelli giurisdizionali dei valori meta positivi istituzionalizzati nei diritti fondamentali dell’uomo ed elevati dalle Costituzioni a criteri di legittimazione del diritto positivo <sup>(97)</sup> potrebbe così realizzarsi sin dalle Corti di merito, senza inflazionare la Corte costituzionale con sistematiche questioni di legittimità, ma facendo tesoro del principio di diritto secondo cui «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» <sup>(98)</sup>.

Così facendo, l’interpretazione assume quella connotazione di «operazione intellettuale (che) si risolve non in un atto di volontà, ma in una semplice cognizione del diritto vigente», volendo mutuare sul punto le parole di Santi Romano <sup>(99)</sup>.

## **12. Segue: previdenza v. assistenza: l’incognita della riforma pensionistica per liberare risorse da destinare ad altra spesa sociale**

Il secondo *focus* è quello relativo all’art. 38 Cost., e quindi il complesso rapporto tra previdenza sociale ed assistenza all’ombra del PNRR. Orbene, come evidenziava Persiani nella relazione all’Aidclass del 2013, nella ampia nozione di *Welfare State* non può non ricomprendersi tanto la previdenza, quanto l’assistenza sociale, specie dopo la l. n. 328/2000, nonostante l’atavica crisi che caratterizza quest’ultima, poggiata com’è sulla capacità dello Stato di drenare risorse importanti per finalità spiccatamente solidaristiche <sup>(100)</sup>.

Qualche anno dopo la relazione di Persiani, la CSR 1 della raccomandazione del 2019 ha raccomandato all’Italia la piena attuazione delle passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia sulla spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita. In sintesi, si fornisce

---

provvedimento riduttivo delle prestazioni destinate a realizzare la tutela della salute, perché ritenute in violazione dell’art. 32 Cost., i giudici costituzionali quasi sicuramente terrebbero conto dell’orientamento dei giudici di legittimità ora riferito, anche perché lo considererebbero, come in altre occasioni hanno fatto, “diritto vivente”».

<sup>(94)</sup> Su cui v. *amplius* F. GRANDI, *L’art. 32 nella pandemia: sbilanciamento di un diritto o “recrudescenza” di un dovere?* in *costituzionalismo.it*, 2021, p. 82 ss., *passim*.

<sup>(95)</sup> V. C. cost. n. 80/2010.

<sup>(96)</sup> C. cost. n. 99/1995 e n. 390/1995.

<sup>(97)</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, 1988, spec. p. 26.

<sup>(98)</sup> V. C. cost. n. 275/2016; *adde* C. cost. n. 62/2020 e n. 70/2020.

<sup>(99)</sup> S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico, voce Interpretazione evolutiva*, Giuffrè, 1947, spec. p. 119.

<sup>(100)</sup> M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, cit., spec. § 2.

un'indicazione precisa al Governo italiano per dare una risposta efficace e concreta al bisogno di protezione sociale.

A ben guardare, se in quel frangente (ante Covid-19) l'obiettivo era la riduzione della povertà con l'introduzione di uno strumento di protezione latamente universale, poi concretizzatosi nel Reddito di Cittadinanza, l'evento pandemico ha reso ancor più impellente l'esigenza di una **torsione universale del sistema di sicurezza sociale**.

Anticipando una prima conclusione, si può affermare che il Covid-19 ha enfatizzato la tendenza espansiva dell'assistenza sociale che lentamente ed inesorabilmente si "sta mangiando" la previdenza sociale.

Si tratta di una tendenza strisciante che parte da lontano, addirittura dalla incapacità del legislatore di staccare la spina agli ammortizzatori sociali in deroga, risorti più forti di prima ai tempi del Covid-19 <sup>(101)</sup>, diventando il modello di riferimento dei trattamenti di sostegno al reddito durante la pandemia, con una conferma proveniente proprio dallo *stakeholder* comunitario, visto che la Raccomandazione del Consiglio UE per il 2020 all'Italia suggerisce il rafforzamento degli ammortizzatori «per garantire redditi sostitutivi adeguati, indipendentemente dallo *status* occupazionale dei lavoratori, in particolare di coloro che si trovano di fronte a carenze nell'accesso alla protezione sociale» <sup>(102)</sup>.

Il tema della riforma delle pensioni, da sempre al centro dell'agenda politica italiana, ma accantonato nel biennio pandemico, ha trovato nuovamente posto sul "taccuino" del Presidente del Consiglio risultando subito politicamente "indigesto" <sup>(103)</sup>.

Con riferimento all'importante tema pensionistico, rispetto agli *input* forniti dalla Comunicazione del 2019, il *Recovery Plan* e lo stesso PNRR non forniscono indicazioni ulteriori, suscitando perplessità; infatti, più che un obiettivo, sembra essere una litania.

Il dubbio è che per drenare risorse dal sistema pensionistico verso l'«altra spesa sociale» (senza nemmeno spiegare di cosa si tratti) il legislatore possa giungere a tagliare le pensioni attualmente erogate, non potendo ulteriormente incidere su quelle da erogare in ragione dell'esistenza, come limite alla discrezionalità del legislatore, di una nozione minimale di tutela costituita dalla «*garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona*» <sup>(104)</sup>, non consentendo così un'ulteriore riduzione dei trattamenti pensionistici, comunque determinata, in quanto finirebbe per non garantire più i «*mezzi adeguati alle esigenze di vita*» e quindi contrastare con l'art. 38, comma 2, Cost. <sup>(105)</sup>.

A questo punto, non potrebbe escludersi che pur di raggiungere l'obiettivo indicato dall'UE («creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita»), il legislatore faccia propria la tesi avanzata da Mattia Persiani, operando la riduzione dei trattamenti pensionistici in corso di erogazione, almeno quando sono di importo elevato (c.d. bilanciamento di solidarietà e reciprocità) <sup>(106)</sup>, sebbene tale

---

<sup>(101)</sup> D. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un'analisi in deroga*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, cit., p. 148 ss.

<sup>(102)</sup> V. la raccomandazione del Consiglio UE sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, 20 maggio 2020, COM(2019) 512 final.

<sup>(103)</sup> Cfr. M. MOBILI, M. ROGARI, *Dalle pensioni al PNRR: le riforme da attuare nei prossimi 11 mesi*, <https://www.ilsole24ore.com/art/stretta-bonus-bollette-pensioni-dossier-tavolo-governo-AEwMB9AB>

<sup>(104)</sup> C. cost. n. 30/2004.

<sup>(105)</sup> M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, cit., spec. § 31.

<sup>(106)</sup> M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, cit., spec. § 31.

soluzione sembra collocarsi oltre l'indicazione unionale («piena attuazione delle passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia»). Invero, si stenta ad individuare altra soluzione, visti gli effetti concreti sugli importi delle pensioni prodotti dalle varie riforme succedutesi dal 1995 ad oggi, collocati spesso ben al di sotto della soglia di povertà, nonostante l'apporto contributivo, salvo a non voler mutuare il modello svedese di collocamento in quiescenza, che ha ristretto il *range* anagrafico di accesso alla pensione in un arco di età decisamente limitato (65-68 anni) a dispetto del più ampio e variegato spettro presente in Italia, con intuibili risparmi ed una oggettiva equità di accesso.

La progressiva depressione degli importi delle pensioni, determinata dall'abbandono del calcolo retributivo in favore di quello contributivo, dalla ineluttabile riduzione/azzeramento del tasso di capitalizzazione delle prestazioni <sup>(107)</sup>, dalla giungla dei coefficienti di trasformazione (vero e proprio ago della bilancia dell'equilibrio delle gestioni previdenziali) <sup>(108)</sup> contribuisce ad alimentare **l'idea, già innanzi tratteggiata, di una *debacle* della previdenza sul campo di battaglia della sicurezza sociale a causa di una irresistibile avanzata dall'assistenza sociale, o meglio di quella che a livello unionale è stata indicata più volte come equità e coesione sociale.**

Il PNRR a favore di quest'ultimo obiettivo intende destinare importanti risorse alle infrastrutture sociali funzionali alla realizzazione di politiche a sostegno delle famiglie, dei minori, delle persone con gravi disabilità e degli anziani non autosufficienti, così da favorire la socializzazione, sostenere percorsi di vita indipendente, anche con la ristrutturazione di alloggi che sfruttino le tecnologie innovative per superare le barriere fisiche, sensoriali e cognitive che sono di impedimento allo svolgimento autonomo degli atti della vita quotidiana, valorizzando in modo evidente il c.d. lavoro di cura, settore ad altissima intensità lavorativa umana.

Il PNRR, quindi, sembra volgere il proprio sguardo agli "ultimi", cioè a quelle fasce di popolazione in condizione di marginalità sociale, caratterizzate da difficoltà basiche, come quella relativa al reperimento di un alloggio dignitoso, tanto da prevedere (dopo anni di rivendicazioni in tal senso) interventi di potenziamento dell'edilizia pubblica residenziale, di *housing* temporaneo <sup>(109)</sup> e di *housing* sociale, destinato ad offrire alloggi a canone ridotto, ad esempio, a studenti o famiglie monoreddito.

### 13. Il sostegno alla fragilità sociale ed economica

Come già accennato innanzi, non è questa la sede per soffermarsi sugli interventi orientati alla coesione sociale sotto il profilo del miglioramento del *matching* del mercato del lavoro (si pensi al potenziamento dei Centri per l'impiego, al Piano Nazionale Nuove Competente, ovvero alla Garanzia Occupabilità dei Lavoratori...) ma, alla luce della

---

<sup>(107)</sup> Per una consultazione empirica ed efficace del dato si rinvia alla tabella reperibile al seguente link <https://www.pensioniooggi.it/dizionario/coefficienti-di-capitalizzazione>.

<sup>(108)</sup> In argomento v. S. GRONCHI, «Pensioni, la riforma parta dai coefficienti di trasformazione», in *Il Sole 24 Ore*, 28 settembre 2021.

<sup>(109)</sup> Il PNRR prevede che i Comuni, singoli o in associazione, mettano a disposizione appartamenti per singoli, piccoli gruppi o famiglie fino a 24 mesi e attivino progetti personalizzati per singola persona/famiglia al fine di attuare programmi di sviluppo della crescita personale e aiutarli a raggiungere un maggiore grado di autonomia. Quanto alle c.d. "Stazioni di posta", si fa riferimento a centri che offriranno, oltre a un'accoglienza notturna limitata, ulteriori servizi quali servizi sanitari, ristorazione, orientamento al lavoro, distribuzione di beni alimentari.

qualificazione giuridica assistenziale riconosciuta all'istituto, non ci si potrà esimere dal soffermarsi sul Reddito di Cittadinanza, evidenziando alcune novità riconducibili ai più recenti interventi normativi (su tutti la l. n. 234/2021 e di seguito la l. n. 197/2022, su cui v. *infra*).

La missione 5 del PNRR mira a lenire le situazioni di fragilità sociale ed economica, sostenendo famiglie e genitorialità, allo scopo non dichiarato di incidere sul c.d. inverno demografico che da tempo ha investito il nostro Paese.

La trasversalità degli interventi si percepisce soprattutto esaminando le linee di intervento della missione 5, si pensi alle modalità adottate per supportare disabili, anziani e non autosufficienti, con un rilevante investimento infrastrutturale, finalizzato alla prevenzione dell'istituzionalizzazione attraverso soluzioni alloggiative e dotazioni strumentali innovative che permettano di conseguire e mantenere la massima autonomia, realizzare al contempo risparmi di spesa sulle linee contabili di riferimento, assicurando standard di vita dignitosi.

Si scorge, così, un parallelismo rispetto alla Missione 6 dedicata alla salute, elevando anche in questo caso la domiciliarità a modello di intervento socioassistenziale-sanitario, basti pensare alla progressiva recessione del modello delle RSSA verso i c.d. gruppi appartamento.

Alcuni primi interventi in attuazione della Missione 5 si possono scorgere già nella l. n. 234/2021, si pensi alle disposizioni inerenti la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (c.d. LEPS), costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. e in coerenza con i principi e i criteri indicati agli artt. 1 e 2, l. n. 328/2000, con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità <sup>(110)</sup>.

La necessaria territorialità dei LEPS ha indotto il legislatore a prevederne la realizzazione negli ambiti territoriali sociali (c.d. ATS), di cui all'art. 8, comma 3, l. n. 328/2000, quale sede elettiva per la programmazione, coordinamento, realizzazione e gestione degli interventi, dei servizi e delle attività utili al raggiungimento degli stessi LEPS <sup>(111)</sup>, evocando il consueto ed ineludibile contributo della Conferenza unificata per la definizione delle linee guida attuative degli interventi in parola e per l'adozione di atti di programmazione integrata, garantendo l'omogeneità del modello organizzativo degli ATS e la ripartizione delle risorse assegnate dallo Stato per il finanziamento dei LEPS <sup>(112)</sup>.

Il provvedimento si colloca nel solco del PNRR, prevedendo che gli ATS erogino i servizi di assistenza domiciliare sociale e assistenza sociale integrata con i servizi sanitari

---

<sup>(110)</sup> V. l'art. 1, comma 159, l. n. 234/2021.

<sup>(111)</sup> V. l'art. 1, comma 160, l. n. 234/2021.

<sup>(112)</sup> V. l'art. 1, comma 161, l. n. 234/2021.

(<sup>113</sup>), di sollievo per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie (<sup>114</sup>), nonché di supporto per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie (<sup>115</sup>), tutti finalizzati a promuovere la continuità e la qualità di vita a domicilio e nel contesto sociale di appartenenza di alcune categorie ad elevata fragilità.

Senza dilungarci oltremodo sul prodotto normativo di riferimento e per addivenire ad una sua valutazione, appare utile mutuare il metodo di analisi suggerito dal compianto Luciano Ventura, che invitava ad esaminare i provvedimenti (nel caso specifico da lui preso in considerazione in tema di occupazione e di sostegno al reddito), partendo dall'ultima disposizione, per prassi destinata alla copertura finanziaria, perché è quella che consente di apprezzarne la reale portata, applicandolo anche ai provvedimenti inerenti la sicurezza sociale in generale.

Il risultato dell'operazione ermeneutica non è entusiasmante, condividendo i dubbi espressi da chi ritiene insufficienti le risorse individuate per consentire al sistema di assistenza, innanzi brevemente tratteggiato, di autosostenersi dopo il 2026 (<sup>116</sup>), anche alla luce del progressivo e costante invecchiamento della popolazione, specie se si considera che le future economie sono affidate alla anzidetta riforma delle pensioni.

#### **14. La riforma della l. quadro n. 104/1992**

Un altro importante capitolo della partita assistenziale è quello riconducibile alla l. n. 227/2021, recante delega al Governo in tema di disabilità. Si tratta di un provvedimento molto atteso che dovrebbe contribuire a mettere ordine in una "materia" estremamente complessa e caratterizzata da una notevole frammentazione di competenze e da un interesse diffuso dal punto di vista sociale. Ovviamente, la natura di legge delega consente al massimo di scorgere le finalità dell'intervento complessivo e gli strumenti che in linea di massima comporranno il futuro quadro normativo.

---

(<sup>113</sup>) Ai sensi dell'art. 1, comma 162, lett. a, l. n. 234/2021, trattasi del servizio rivolto a persone anziane non autosufficienti o a persone anziane con ridotta autonomia o a rischio di emarginazione, che richiedono supporto nello svolgimento delle attività fondamentali della vita quotidiana caratterizzato dalla prevalenza degli interventi di cura della persona e di sostegno psico-socioeducativo anche ad integrazione di interventi di natura sociosanitaria. Inoltre, si fa riferimento a soluzioni abitative, anche in coerenza con la programmazione degli interventi del PNRR, mediante ricorso a nuove forme di coabitazione solidale delle persone anziane, rafforzamento degli interventi delle reti di prossimità intergenerazionale e tra persone anziane, adattamenti dell'abitazione alle esigenze della persona con soluzioni domotiche e tecnologiche che favoriscono la continuità delle relazioni personali e sociali a domicilio, compresi i servizi di telesoccorso e tele assistenza.

(<sup>114</sup>) L'art. 1, comma 162, lett. b, l. n. 234/2021, fa riferimento al pronto intervento per le emergenze temporanee, diurne e notturne, gestito da personale qualificato; al servizio di sostituzione temporanea degli assistenti familiari in occasione di ferie, malattia e maternità; all'attivazione e l'organizzazione mirata dell'aiuto alle famiglie valorizzando la collaborazione volontaria delle risorse informali di prossimità e quella degli enti del Terzo settore anche mediante gli strumenti di programmazione e progettazione partecipata secondo quanto previsto dal codice del Terzo settore, nonché sulla base delle esperienze di prevenzione, di solidarietà intergenerazionale e di volontariato locali.

(<sup>115</sup>) L'art. 1, comma 162, lett. c, l. n. 234/2021, indica la messa a disposizione di strumenti qualificati per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro degli assistenti familiari, in collaborazione con i Centri per l'impiego del territorio, e l'assistenza gestionale, legale e amministrativa alle famiglie per l'espletamento di adempimenti.

(<sup>116</sup>) Per una critica che involge anche la funzionalità del profilo finanziario v. L. CASANO, *Legge di bilancio e non autosufficienza: spunti per una riflessione sulla costruzione di un mercato del lavoro di cura*, in *Boll. ADAPT*, 10 gennaio 2022, n. 1, che ritiene insufficienti le risorse messe a disposizione.

Evitando, per evidente economia di spazio, una trattazione analitica del provvedimento, ci si soffermerà su alcuni profili di potenziale interesse giurisprudenziale.

*In primis*, si prevede l'introduzione nella l. n. 104/1992 della definizione di «accomodamento ragionevole», prevedendo adeguati strumenti di tutela coerenti con le disposizioni della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (cfr. CGUE 11 aprile 2013, C-335/11 e C-337/1124), ed in accordo con l'art. 2, comma 4, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, approvata in nome della Comunità europea con la decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009, nonché con l'art. 5, della direttiva 2000/78 CE, gli accomodamenti (o soluzioni) ragionevoli indicano le misure adottate per garantire il rispetto del principio della parità di trattamento dei disabili, prevedendo che il datore di lavoro adotti «i provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato. Tale soluzione non è sproporzionata allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili».

Si assiste così all'estensione di un istituto tipicamente lavoristico, funzionale all'integrazione lavorativa dei disabili, per realizzarne quella sociale *tout court*, a condizione di comprendere chi dovrà sobbarcarsi i costi degli accomodamenti medesimi. Infatti, l'accomodamento ragionevole evoca l'eliminazione di barriere fisiche di diversa natura, ovvero l'adattamento degli ambienti, così da consentire ai soggetti disabili di accedere, di svolgere la propria prestazione lavorativa in condizioni di uguaglianza con altri lavoratori, includendo, ad esempio, l'adattamento dei locali (si pensi alla predisposizione di porte con apertura tale da consentire una agevole manovra della carrozzella), delle attrezzature (si pensi agli strumenti tecnici utilizzati dai centralinisti ipovedenti) e dei ritmi di lavoro (ad esempio, nel caso di disabili psichici è possibile che l'attività sia intervallata da momenti di pausa più ampi), la ripartizione dei compiti (ad esempio distribuendo quelli incompatibili con la condizione di disabilità a lavoratori in grado di compierli), e comprendendo generalmente ogni altra modifica identificata mediante l'analisi delle singole situazioni concrete, con riguardo ai diversi aspetti dell'occupazione e delle condizioni di lavoro.

L'accomodamento ragionevole, come evidenziato in dottrina, può anche consistere in una soluzione organizzativa, si pensi allo *smart working* <sup>(117)</sup>.

Nel caso delle pubbliche amministrazioni, gli accomodamenti ragionevoli non dovrebbero determinare nuovi oneri per la finanza pubblica e dovrebbero essere adottati nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, di fatto comprimendo le possibilità di contemperamento tra il diritto al lavoro dei disabili e l'organizzazione lavorativa delle p.a. Invero, su quest'ultimo punto si segnala la posizione di chi ritiene che nella P.A., a differenza del privato <sup>(118)</sup>, il vincolo a non introdurre «nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (art. 3, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 216/2003) soccomba rispetto

---

<sup>(117)</sup> A. ZILLI, *Il lavoro agile per Covid-19 come "accomodamento ragionevole" tra tutela della salute, diritto al lavoro e libertà di organizzazione dell'impresa*, in *Labor*, 2020, p. 533 ss.

<sup>(118)</sup> Cfr. Cass. 19 dicembre 2019, n. 34132, secondo cui l'obbligo di adottare tali accomodamenti ragionevoli, finalizzati a garantire la parità di trattamento a tutti i lavoratori impiegati nell'impresa, trova un limite nella necessità che essi non incidano negativamente sulle condizioni di lavoro dei colleghi dell'invalide e non comportino un onere economico eccessivo e sproporzionato per l'impresa.

al preminente diritto (e dovere) del disabile al lavoro, consentendo ai diritti delle persone con disabilità di trovare attuazione anche nel pubblico impiego, con conseguenti vantaggi per l'intera collettività <sup>(119)</sup>.

Le ricadute della generalizzazione degli accomodamenti ragionevoli sono innumerevoli e tali di conseguenza potranno essere quelle giurisprudenziali, specie se si considera la presenza di un chiaro riferimento ad essi *sub* art. 5, comma 3, della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ivi prevedendosi che «Al fine di promuovere l'uguaglianza ed eliminare le discriminazioni, gli Stati Parti adottano tutti i provvedimenti appropriati, per garantire che siano forniti accomodamenti ragionevoli». Orbene, potrebbe essere sicuramente riconducibile ad accomodamento ragionevole quello previsto a carico dell'istituzione scolastica di garantire ad una minore sorda la presenza di un insegnante di sostegno specializzata in lingua dei segni (LIS), in modo che il sostegno sia commisurato alla particolare disabilità accertata in capo all'alunna, realizzando in tal modo il soddisfacimento dei diritti all'istruzione, educazione, integrazione scolastica. In senso analogo, altro accomodamento ragionevole potrebbe essere rappresentato dal diritto alla didattica a distanza per quegli studenti affetti da una condizione di disabilità e residenti in comuni montani o difficilmente raggiungibili dal servizio di trasporto dedicato, prevedendo che sia il docente di sostegno ad essere presente al domicilio e non il contrario.

Ancora, si potrebbe pensare alle condizioni di integrazione degli studenti affetti da autismo ed alla necessità di avere un reale supporto scolastico, magari affiancato da figure specializzate che vadano oltre il semplice sostegno.

Insomma, gli esempi potrebbero moltiplicarsi e con essi anche i casi sottoponibili all'attenzione della magistratura, sebbene si dovranno attendere i decreti delegati per una verifica ulteriore.

Altro elemento che si vuole segnalare in relazione alla l. n. 227/2021 attiene alla semplificazione degli aspetti procedurali e organizzativi in modo da assicurare tempestività, efficienza, trasparenza e tutela della persona con disabilità, razionalizzazione e unificazione in un'unica procedura del processo valutativo di base *ex lege* n. 104/1992, degli accertamenti afferenti all'invalidità civile (l. n. 118/1971), alla cecità civile (l. n. 382/1970 e l. n. 138/2001), alla sordità civile (l. n. 381/1970), alla sordocecità (l. n. 107/2010), delle valutazioni propedeutiche all'individuazione degli alunni con disabilità (art. 1, comma 181, lett. c), n. 5), l. n. 107/2015), all'accertamento della disabilità ai fini dell'inclusione lavorativa (l. n. 68/1999), e alla concessione di assistenza protesica, sanitaria e riabilitativa, delle valutazioni utili alla definizione del concetto di non autosufficienza e delle valutazioni relative al possesso dei requisiti necessari per l'accesso ad agevolazioni fiscali, tributarie e relative alla mobilità, nonché di ogni altro accertamento dell'invalidità previsto dalla normativa vigente, confermando e garantendo la specificità e l'autonoma rilevanza di ciascuna forma di disabilità.

La razionalizzazione innanzi tratteggiata potrebbe condurre ad una semplificazione della selva normativa in cui tuttora si avventura l'utenza e la magistratura del lavoro in

---

<sup>(119)</sup> In dottrina v. M. DE FALCO, *Disabilità e lavoro non subordinato: una questione di accessibilità*, in *LDE*, 2021, n. 3, p. 533 ss. In giurisprudenza, v. Trib. Trani 19 gennaio 2022 (est. Labella, inedita), che sembra far propria la tesi in parola, condannando l'amministrazione penitenziaria per condotta discriminatoria posta in essere ai danni di una lavoratrice autonoma disabile, a seguito della risoluzione della convenzione siglata tra quest'ultima e una struttura penitenziaria ai sensi dell'art. 80, comma 4, l. n. 354/1975, oltre che dalla sottoposizione di una bozza di nuova convenzione contenente clausole ritenute discriminatorie e quindi nulle.

occasione del contenzioso relativo all'erogazione delle prestazioni assistenziali ai disabili.

## 15. Il contrasto della povertà

Una riflessione ad hoc non può non essere dedicata ad uno strumento in questi ultimi tre anni ha fatto molto discutere, specie a livello di scarto tra risultati conseguiti e risorse pubbliche investite [dai “Navigator” pagati senza fare assolutamente nulla, alla percezione illecita e truffaldina del sussidio], e cioè il Reddito di cittadinanza (in breve R.d.C.), la cui disciplina a distanza di soli tre anni dalla sua emanazione è stata oggetto di sensibile revisione ad opera della l. n. 234/2021 <sup>(120)</sup> prima e della l. n. 197/2022 dopo (su cui v. *infra*).

A ben guardare, il primo provvedimento non ha inciso in modo sostanziale sulla struttura dell'istituto e non ne ha alterato la qualificazione giuridica, caratterizzandosi il Rdc per uno spiccato ibridismo giuridico <sup>(121)</sup>, in continuità con il Reddito di Inclusione introdotto dal d.lgs. n. 147/2017, e rappresenta uno strumento di sostegno al reddito erogato in favore di chi versa in condizione di bisogno, riconducibile all'art. 34 della Carta di Nizza, agli artt. 30 e 31 della Carta Sociale Europea, al Pilastro Europeo dei diritti sociali ed al Report ILO del febbraio 2018. Inoltre, indubbia è la copertura costituzionale dell'istituto, rinvenibile nei principi basilari di eguaglianza sostanziale, *sub* art. 3 Cost., del diritto – dovere al lavoro, di cui all'art. 4 Cost. <sup>(122)</sup>, calato nella cornice dell'art. 2 Cost. <sup>(123)</sup>, e strumentale ad assicurare il mantenimento e l'assistenza sociale dei poveri, degli indigenti e dei disoccupati, di cui all'art. 38 Cost. <sup>(124)</sup>, a meno che non si voglia condividere la tesi di chi riconduce il Rdc all'unità sistemica dell'inclusione sociale, quale conseguenza esclusiva del fattore lavoro <sup>(125)</sup>.

L'ibridismo giuridico del Rdc trova indiretta conferma nel dialogo tra giurisprudenza di merito e legislatore in ordine alla questione relativa alla pignorabilità della provvidenza, risolta *prima facie* favorevolmente dal Tribunale di Trani <sup>(126)</sup> e definitivamente negata

---

<sup>(120)</sup> V. art. 1, commi da 73 a 85, l. n. 234/2021, su cui v. S. SPATTINI, *Legge di bilancio 2022: un quadro ragionato dei correttivi al Reddito di Cittadinanza*, Working Paper ADAPT, 2022, n. 1.

<sup>(121)</sup> M. FORLIVESI, *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un'interazione possibile?*, in *RDSS*, 2018, n. 4, p. 721 ss., spec. p. 727; adde G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”, 2019, n. 389, spec. p. 23.

<sup>(122)</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”, 2019, n. 401, spec. pp. 5-9, che esamina i fondamenti politico-costituzionali del Rdc, alla luce del principio lavorista di cui all'art. 4 Cost., ma anche dell'art. 38 Cost., strabicamente guardando anche alle fonti europee. Sullo sbilanciamento della disciplina della misura verso la componente del dovere di lavoro, rispetto al diritto al lavoro, v. G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi*, cit., spec. p. 19.

<sup>(123)</sup> R. CASILLO, *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, cit., p. 501 ss.

<sup>(124)</sup> Riconduce il Rdc all'assistenza sociale e quindi all'art. 38, comma 1, Cost., P. SANDULLI, *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticità e problemi di finanziamento*, in *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di Roberto Pessi*, Cacucci, 2021, tomo III, p. 2283 ss.

<sup>(125)</sup> R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. n. 4/2019: precedenti, luci e ombre*, in *RDSS*, 2019, p. 557 ss., spec. p. 562.

<sup>(126)</sup> Trib. Trani 30 gennaio 2020, in <https://www.laleggepertutti/wp-content/uploads/2021/04/Sentenza-Tribunale-Trani-pignorabilità-reddito-di-cittadinanza.pdf>.

proprio dall'art. 1, comma 74, lett. b), l. n. 234/2021, avendolo espressamente qualificato come sussidio di sostentamento a persone comprese nell'elenco dei poveri <sup>(127)</sup>, ai sensi dell'art. 545 del c.p.c., con conseguente impignorabilità. A ben guardare, le modifiche introdotte nella disciplina del Rdc sono orientate essenzialmente al rafforzamento dei profili antielusivi, sia in chiave preventiva, sia repressiva, nonché a stimolare la proattività dei percettori del Rdc, con un irrigidimento dei profili di condizionalità.

Quanto al profilo dei controlli e con riferimento ai requisiti patrimoniali, si è posto il problema della verifica della detenzioni di beni all'estero, risolto prevedendo l'affidamento all'Inps di un piano di verifica annuale dei requisiti patrimoniali dichiarati nella DSU, anche ai fini della verifica dei requisiti per il Rdc, da definire con la collaborazione del Ministero del lavoro e dell'Agenzia delle entrate e col supporto del Corpo della Guardia di finanza (già molto attiva nelle attività di verifica del Rdc) e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, prevedendosi anche lo scambio di dati con le competenti autorità dello Stato estero, sulla base di accordi bilaterali <sup>(128)</sup>.

In funzione anti fraudolenta va letta anche la previsione di cui all'art. 1, comma 74, lett. b), n. 2), l. n. 234/2021, che obbliga il beneficiario di Rdc a comunicare l'avvio di una attività d'impresa o di lavoro autonomo non più entro trenta giorni dall'inizio dell'attività, ma il giorno antecedente all'inizio, secondo un *cliché* normativo già rinvenibile in tema di comunicazione obbligatoria dei rapporti di lavoro autonomo occasionale, *ex art.* 13, d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modificazioni in l. 17 dicembre 2021, n. 215 <sup>(129)</sup>. Analoga funzione ha la disposizione che impone ai comuni lo svolgimento di controlli a campione, all'atto della presentazione dell'istanza, verifiche sostanziali e controlli anagrafici sulla composizione del nucleo familiare dichiarato nella domanda per l'accesso al Rdc e sull'effettivo possesso dei requisiti nonché, successivamente all'erogazione del beneficio, sulla permanenza degli stessi <sup>(130)</sup>.

La legge di bilancio per il 2021 raccoglie molti dei suggerimenti contenuti nella Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, cui si rinvia per approfondimenti, intervenendo sulla condizionalità, nonostante ne sia stato certificato il suo sostanziale fallimento, come si evince dal numero risibile di decadenze <sup>(131)</sup>.

Le modifiche rendono più incisivo il rapporto tra CPI e utente, prevedendosi che la ricerca attiva del lavoro sia verificata in presenza con frequenza almeno mensile <sup>(132)</sup>, con decadenza dal beneficio in caso di mancata presentazione senza comprovato giustificato motivo <sup>(133)</sup>. Analoga cadenza in termini di frequenza in presenza viene prevista, come *aliquid novi*, all'interno del Patto per l'inclusione sociale presso i servizi di contrasto alla povertà, al fine della verifica dei risultati raggiunti e del rispetto degli impegni assunti nell'ambito del progetto personalizzato, sanzionando la mancata presentazione senza comprovato giustificato motivo con la decadenza dal beneficio <sup>(134)</sup>.

---

<sup>(127)</sup> Sull'elenco dei poveri, vero e proprio residuo giuridico nel corpo del testo codicistico, risalente all'Italia prerепubblicana, si consiglia la lettura di M. MAFAI, *Vergogna e carità Quando in Italia c' erano i poveri*, in *Repubblica*, 22 giugno 2008.

<sup>(128)</sup> V. l'art. 1, comma 74, lett. a), l. n. 234/2021.

<sup>(129)</sup> In tema v. nota Min. lav. 11 gennaio 2022, n. 29, che fornisce le prime indicazioni in materia.

<sup>(130)</sup> V. l'art. 1, comma 74, lett. d), n. 3), l. n. 234/2021.

<sup>(131)</sup> V. Relazione del comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza, spec. 61.

<sup>(132)</sup> Art. 1, comma 74, lett. c), n. 4.3, l. n. 234/2021.

<sup>(133)</sup> Ma sulla abbondanza di giustificazioni idonee a scansare la decadenza si rinvia al contenuto dell'accordo in Conferenza unificata 1° agosto 2019.

<sup>(134)</sup> Art. 1, comma 74, lett. c), n. 5, l. n. 234/2021.

Si interviene anche sul numero di offerte congrue rifiutabili prima che scatti la decadenza, riducendole da tre a due, e sui criteri di congruità dell'offerta, con una loro semplificazione. Infatti, si prevede che l'offerta sia congrua se collocata entro ottanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario, o comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, nel caso di prima offerta; nel caso di seconda offerta, invece, è congrua l'offerta ovunque collocata nel territorio nazionale <sup>(135)</sup>. La semplificazione è migliorativa nel caso di prima offerta, ma indubbiamente peggiorativa nel caso della seconda offerta, che corrisponde alla previgente terza offerta, essendo stata eliminata l'offerta congrua entro i 250 km, passandosi dal meccanismo *three strikes out* a *two strikes out*, volendo utilizzare la metafora sportiva del baseball per l'eliminazione del giocatore.

Si differenzia, invece, il caso di offerta lavorativa a tempo determinato o a tempo parziale, con le caratteristiche di cui all'art. 25, d.lgs. n. 150/2015, ritenendola congrua a prescindere e sempre quando il luogo di lavoro non dista più di ottanta chilometri dalla residenza del beneficiario o è comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, in caso sia di prima sia di seconda offerta <sup>(136)</sup>.

A ben guardare il sacrificio incontrato dal beneficiario nell'accettazione di un'offerta di lavoro reperita in territorio diverso da quello di residenza non viene compensato, provocando disincentivi alla stessa mobilità <sup>(137)</sup>, aggravati dall'eventuale ricorso al patto di prova nel contratto di lavoro, il cui pur legittimo esercizio da parte del datore in danno del lavoratore potrebbe vanificare gli eventuali sforzi di quest'ultimo funzionali a realizzare la proattività sottesa alla misura del Rdc <sup>(138)</sup>.

Si vuol sostanzialmente dire che si scarica sul beneficiario il costo della mobilità per motivi di lavoro a breve e medio raggio, nonché l'inefficienza dei servizi per l'impiego <sup>(139)</sup>, senza prevedere misure compensative, quali ad esempio il diritto alla mobilità a titolo gratuito (una sorta di *green card* sui mezzi pubblici) per un breve periodo, per consentire al percettore anche di acclimatarsi nel nuovo posto di lavoro, e quindi stimolarlo a non mollare.

Peraltro, le particolari condizioni logistiche ed orografiche del nostro territorio penalizzano maggiormente alcune zone e alcuni cittadini piuttosto che altri, basti pensare alla difficoltà che un abitante, ad esempio, di Vibo Valentia può avere per spostarsi verso Catanzaro, diversamente da quanto può accadere in Piemonte o Lombardia.

Ulteriore rischio connesso alla valorizzazione di una C.O.L. immediatamente di livello nazionale potrebbe essere quello di alimentare la sottrazione al Meridione e alle zone rurali di capitale sociale rappresentato dalle risorse umane in questione <sup>(140)</sup>, eradicandole

---

<sup>(135)</sup> Art. 1, comma 74, lett. c, n. 4.2, l. n. 234/2021.

<sup>(136)</sup> Art. 1, comma 74, lett. c, n. 4.3, l. n. 234/2021.

<sup>(137)</sup> Così A. ZANARDI, *Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul d.d.l. n. 1637*, cit., spec. pp. 24-25.

<sup>(138)</sup> Sul punto v. M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *L'avvio del reddito di cittadinanza. Gli interventi in materia di pensione: non solo «quota 100». La previdenza nel nuovo codice della crisi e dell'insolvenza*, cit., spec. p. 111.

<sup>(139)</sup> Ed infatti, S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., p. 19, stigmatizza «la condizionalità incorporata nel criterio di congruità [...] sbilanciata su un versante più sanzionatorio che effettivamente promozionale».

<sup>(140)</sup> Così G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, cit., spec. p. 28, che si sofferma sugli effetti prodotti dalla nuova ondata migratoria Sud – Nord degli ultimi anni.

dal territorio di appartenenza, mentre nella l. n. 145/2018 si prevedono incentivi all'imprenditorialità agricola che vanno esattamente nella direzione opposta.

Invero, solo il tempo potrà dire se l'ennesimo intervento sulla condizionalità sarà premiante dal punto di vista occupazionale, ovvero se la conclamata scarsa efficienza dei servizi per l'impiego depotenzierà di fatto i rischi innanzi illustrati, mancando occasioni di lavoro eccessivamente distanti dalla residenza del disoccupato per una "cattiva comunicazione" di sistema e così bilanciando la squilibrata combinazione tra requisito retributivo e geografico nella individuazione della C.O.L. <sup>(141)</sup>.

Restando in tema di congrua offerta di lavoro, la l. n. 234/2021 arricchisce l'art. 25, d.lgs. n. 150/2015, nella parte in cui già prevedeva per i beneficiari di Reddito di cittadinanza che l'offerta dovesse essere superiore di almeno il 10 per cento rispetto al beneficio mensile massimo fruibile da un solo individuo, inclusivo della componente ad integrazione del reddito dei nuclei residenti in abitazione in locazione, aggiungendo altresì il suo riproporzionamento in base all'orario di lavoro previsto nel contratto individuale di lavoro, in modo tale da differenziare la posizione del beneficiario *full-time* da quello *part-time*. Inoltre, per i beneficiari di Reddito di cittadinanza, l'offerta congrua non può che essere quella relativa a retribuzione non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi di cui all'art. 51 d.lgs. n. 81/2015; rapporto di lavoro a tempo pieno o con un orario di lavoro non inferiore al 60 per cento dell'orario a tempo pieno previsto nei medesimi contratti collettivi; rapporto di lavoro a tempo indeterminato, oppure determinato o di somministrazione di durata non inferiore a tre mesi <sup>(142)</sup>.

Connessa alla condizionalità è la previsione del c.d. *decalage* per il Rdc <sup>(143)</sup>, che si sostanzia nella riduzione del beneficio per una somma pari a 5 euro per ciascun mese a partire dal mese successivo a quello in cui si è eventualmente rifiutata un'offerta di lavoro congrua e solo nei casi in cui il beneficio economico mensile non risulti inferiore a 300 euro, moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza, e ferma restando la decadenza dalla prestazione in caso di mancata accettazione delle due offerte congrue.

Il *decalage* non opera per i nuclei familiari composti esclusivamente da componenti non tenuti agli obblighi connessi alla fruizione del Rdc, nonché per quelli tra i cui componenti sia presente almeno un soggetto minore di tre anni di età, ovvero una persona con disabilità grave o non autosufficiente, come definiti ai fini dell'ISEE.

Il *decalage* è altresì sospeso dal mese successivo a quello in cui almeno un componente del nucleo familiare abbia avviato attività da lavoro dipendente o autonomo da almeno un mese continuativo.

Non si possono che esprimere perplessità sulla riduzione del beneficio non dissimili da quelle che varrebbero per l'istituto del *decalage* in generale, scaricando sul percettore le inefficienze del sistema di *matching* occupazionale e contaminando la natura sostanzialmente assistenziale del beneficio con una deviazione tipica di fattispecie afferenti al mondo previdenziale.

---

<sup>(141)</sup> Sul punto v. M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *L'avvio del reddito di cittadinanza. Gli interventi in materia di pensione: non solo «quota 100»*. *La previdenza nel nuovo codice della crisi e dell'insolvenza*, cit., spec. p. 111.

<sup>(142)</sup> Art. 1, comma 81, l. n. 234/2021.

<sup>(143)</sup> Art. 1, comma 76-79, l. n. 234/2021.

Una disposizione dal significato poco comprensibile, introdotta dalla legge di bilancio per il 2022, è quella che obbliga i comuni ad impiegare nell'ambito dei progetti utili alla collettività almeno un terzo dei percettori di Rdc residenti <sup>(144)</sup>.

Come si ricorderà, il beneficiario di Rdc è tenuto ad offrire nell'ambito dei due possibili Patti (per il lavoro vs. per l'inclusione sociale) la propria disponibilità per la partecipazione a progetti a titolarità dei comuni (non escludendosi il coinvolgimento di terzi convenzionati) <sup>(145)</sup>, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attività del beneficiario (ad esempio la consultazione quotidiana delle opportunità lavorative, ovvero il rispetto dell'agenda settimanale) e comunque non inferiore al numero di otto ore settimanali, aumentabili fino ad un numero massimo di sedici ore complessive settimanali con il consenso di entrambe le parti, codificando tal modo due limiti, uno minimo obbligatorio ed uno massimo facoltativo, nella discrezionalità dell'utente.

La partecipazione ai progetti è facoltativa per le persone non tenute agli obblighi connessi al Rdc. In una prima formulazione, l'art. 4, comma 15, affidava ai comuni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 4/2019, la predisposizione delle procedure amministrative utili per l'istituzione dei progetti di pubblica utilità, comunicando le informazioni sui progetti ad una apposita sezione della piattaforma dedicata al programma del Rdc del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In occasione della conversione in legge del d.l. n. 4/2019, più saggiamente, è stato previsto che le forme e le caratteristiche, nonché le modalità di attuazione dei progetti siano definite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 4/2019, quindi entro fine settembre 2019 <sup>(146)</sup>.

Quello delle attività di pubblica utilità è diventato oramai una sorta di "mantra" nella legislazione degli ultimi anni, correndo l'obbligo di differenziarlo dall'istituto dei Lavori socialmente utili, atteso che il Progetto di utilità collettiva (c.d. PUC) <sup>(147)</sup> sembra fattispecie decisamente più contigua al lavoro di pubblica utilità, già sanzione penale irrogata dal giudice di pace ai sensi dell'art. 54, d.lgs. n. 274/2000, ed ora misura di carattere trattamentale prevista dall'art. 20-ter dell'ordinamento penitenziario in favore dell'utenza detenuta e internata <sup>(148)</sup>.

---

<sup>(144)</sup> Art. 1, comma 74, lett. c, n. 6, l. n. 234/2021.

<sup>(145)</sup> A tal proposito v. l'art. 2, comma 2, lett. b, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, nonché l'allegato 1, punto II.

<sup>(146)</sup> Il termine, ovviamente ordinatorio, non è stato rispettato, visto che il decreto reca la data del 22 ottobre 2019, n. 149.

<sup>(147)</sup> L'art. 1, comma 1, lett. b, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, indica le attività di pubblica utilità di cui all'art. 4, comma 15, d.l. n. 4/2019, con l'acronimo PUC e cioè Progetti a titolarità dei Comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, cui il beneficiario del Rdc è tenuto ad offrire la propria disponibilità. Per una critica (esagerata) all'istituto, sospettato addirittura di porsi in contrasto con le disposizioni internazionali in tema di lavoro forzato, v. E.M. HOHNERLEIN, *Uno sguardo dalla luna sul reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019)*, in *RDSS*, 2019, p. 609 ss., spec. p. 616.

<sup>(148)</sup> Su cui v. da ultimo V. LAMONACA, *Art. 20-ter*, in S. CONSOLO (a cura di), *Codice penitenziario commentato*, Laurus Robuffo, 2019, p. 162 ss.; ID., *Criticità e prospettive delle attività gratuite e volontarie svolte da detenuti e internati. Dal progetto Riordino archivi del Tribunale di Trani a Mi riscatto per Roma*, Working Paper ADAPT, 2018, n. 9; ID., *L'attività volontaria e gratuita dei detenuti e degli internati: tra lavoro di pubblica utilità e mediazione penale*, in *Annali – 2013 – anno I*, in [www.annalidipartimentojonico.org](http://www.annalidipartimentojonico.org), 31 dicembre 2013.

Le attività svolte nell'ambito dei PUC non solo non sono assimilabili a lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo, ma l'utilizzo dei beneficiari di Rdc non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro<sup>(149)</sup>, previsione questa che potrebbe non far venir meno l'aspirazione del beneficiario a vedersi stabilizzato nei ruoli della pubblica amministrazione, sulla scorta di quanto avvenuto con il fenomeno dei LSU.

Inoltre, premessa la differenza qualificatoria delle due ipotesi di attività di pubblica utilità, dal punto di vista della regolamentazione molti possono sembrare i punti di contatto, specie con la disciplina penale. Infatti, l'obbligatorietà caratterizza sia la sanzione penale che la partecipazione ai progetti da parte dei percettori di Rdc (facoltativa per chi non è destinatario di obblighi)<sup>(150)</sup>; inoltre, la durata della partecipazione ai progetti è simile. A voler essere più precisi essa è più gravosa per il Rdc (otto ore a settimana, elevabili fino ad un massimo di sedici previo accordo tra le parti)<sup>(151)</sup> rispetto alla sanzione penale (sei ore a settimana, elevabili a richiesta del condannato, col vantaggio di accelerare il fine pena); infine, ai beneficiari del Rdc impegnati nei PUC si applicano gli obblighi in materia di salute e sicurezza previsti in relazione ai soggetti di cui all'art. 3, comma 12-*bis*, del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, nonché le previsioni di cui al d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124.

Diversamente da quanto avviene per la sanzione penale, che territorializza a livello provinciale l'esecuzione delle attività, per le attività di pubblica utilità cui è tenuto il beneficiario del Rdc l'ambito di azione è comunale<sup>(152)</sup>.

Significativa è l'attenzione manifestata dal Ministero del lavoro in ordine alle coperture assicurative sia relativamente agli oneri antinfortunistici, sia per responsabilità civile dei soggetti impegnati nei PUC. Infatti, all'assenza di cenni nella normativa di rango primario ha fatto da eco una dettagliata disciplina nel d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, prevedendosi a carico dei comuni l'attivazione in favore dei soggetti coinvolti nei progetti di idonee coperture assicurative presso l'Inail contro infortuni e malattie professionali connesse allo svolgimento delle attività previste dal PUC<sup>(153)</sup>, nonché per la responsabilità civile verso terzi<sup>(154)</sup>. Sostanzialmente, la disciplina dei PUC appare più completa di quella delle APU penitenziarie, avendo integralmente fiscalizzato i costi assicurativi, così da favorire il decollo di queste iniziative<sup>(155)</sup>.

L'art. 3, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, ha dettato, poi, una articolata modalità attuativa dei PUC, prevedendo che il catalogo dei progetti attivati, per ambito di attività e numero di posti disponibili, sia comunicato dal comune nell'apposita sezione della Piattaforma GEPI per essere reso disponibile ai responsabili della valutazione multidimensionale finalizzata alla definizione del Patto per l'inclusione sociale.

Le informazioni sui PUC sono altresì messe a disposizione dei centri per l'impiego, mediante apposite procedure di interoperabilità tra le Piattaforme GEPI e quella per il

---

<sup>(149)</sup> V. l'art. 2, comma 4, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149.

<sup>(150)</sup> V. l'art. 2, comma 1, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, che comunque prevede una certa flessibilità nella gestione dell'impegno assunto dal percettore di Rdc.

<sup>(151)</sup> V. l'art. 2, comma 3, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149.

<sup>(152)</sup> V. l'art. 2, comma 1, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149.

<sup>(153)</sup> V. l'art. 2, comma 3, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, che ai fini Inail prevede la fissazione, con successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, su proposta dell'Istituto, un premio speciale unitario, ex art. d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124.

<sup>(154)</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 4, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, agli oneri per le coperture assicurative si provvede a valere sulle risorse del Fondo povertà e del PON inclusione, secondo le indicazioni fornite nei relativi atti di riparto o di gestione.

<sup>(155)</sup> V. l'art. 5, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149.

Patto per il lavoro, che le utilizzano nell'ambito della definizione del Patto per il lavoro<sup>(156)</sup>.

I possibili abbinamenti tra i posti disponibili nei PUC e i beneficiari del Rdc, individuati nell'ambito dei Patti per l'inclusione sociale e dei Patti per il lavoro secondo le modalità previste dall'allegato 1, al d.m. n. 149/2019, sono comunicati dai responsabili dei servizi competenti dei comuni e dei centri per l'impiego nelle Piattaforme di riferimento.

Nel caso in cui il numero di PUC attivati da parte del comune sia inferiore a quello di tutti i componenti tenuti gli obblighi appartenenti ai nuclei familiari beneficiari del Rdc residenti nel territorio di competenza, si osservano criteri di priorità predeterminati.

Interessante è, altresì, la disciplina amministrativa dei PUC, il cui obiettivo è quello di conferire affidabilità e verificabilità alle informazioni relative al progetto.

Ai sensi dell'art. 3, comma 5, d.m. n. 149/2019, ed a seguito di esigenze sopravvenute, ovvero di criticità evidenziate nello svolgimento del progetto, anche al fine di migliorare l'abbinamento, è facoltà del soggetto attuatore richiedere la sostituzione del beneficiario obbligato, non prevedendosi a tal riguardo alcuna sanzione a carico del percettore di Rdc ove le "criticità" non siano altro che condotte distoniche rispetto agli obiettivi progettuali e la sostituzione altro non sia che un sostanziale "licenziamento".

L'esecuzione di attività di pubblica utilità o di altre attività che arricchiscono la professionalità del beneficiario di Rdc merita di essere valorizzata formalmente e sostanzialmente. In linea con questa riflessione ed in occasione della conversione in legge del provvedimento, è stato previsto che i centri per l'impiego, le agenzie per il lavoro e gli enti di formazione registrino nelle piattaforme digitali dedicate al Rdc, le competenze acquisite dal beneficiario in ambito formale, non formale e informale, *ex d.m. lav. 30 giugno 2015* <sup>(157)</sup>.

A ben guardare la sostanziale obbligatorietà dell'impiego di una parte dei percettori di Rdc nei PUC potrebbe spingere i comuni a "fare di più", ma l'assenza di qualsivoglia sanzione a carico di questi ultimi non induce a fare pronostici positivi sulla buona riuscita dell'operazione e sulla reale utilità della disposizione.

Un cenno merita il rapporto tra la revoca del beneficio e la condanna penale per alcuni specifici delitti, il cui elenco è stato arricchito in modo cospicuo dall'art. 1, comma 74, lett. f), l. n. 234/2021 <sup>(158)</sup>. Si tratta di un meccanismo non dissimile da quello previsto dall'art. 4-*bis*, l. n. 354/1975, per la fruizione delle misure alternative da parte di chi abbia commesso o sia imputato per determinati reati con una parziale sovrapposizione di

---

<sup>(156)</sup> Ai sensi dell'art. 3, d.m. 22 ottobre 2019, n. 149, il coordinamento tra i centri per l'impiego e i servizi competenti dei comuni è facilitato, nelle modalità di cui all'allegato 1, dalla interoperabilità delle citate Piattaforme, che costituiscono il Sistema informativo del Reddito di cittadinanza. Inoltre, le modalità attuative dell'apposita sezione dedicata alla gestione dei PUC nella Piattaforma GEPI e le procedure di colloquio con la piattaforma per i Patti per il lavoro sono disciplinate secondo le indicazioni del presente decreto mediante integrazione del d.m. 2 settembre 2019, n. 108.

<sup>(157)</sup> Art. 4, comma 15-*bis*, d.l. n. 4/2019.

<sup>(158)</sup> Prima della novella i reati che determinavano la revoca del beneficio erano quelli previsti e puniti dagli artt. 270-*bis*, 280, 289-*bis*, 416-*bis*, 416-*ter*, 422 e 640-*bis*, c.p., nonché quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-*bis* (c.d. delitti-mezzo), ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo (c.d. delitti-fine), cui si aggiungono ora i delitti di cui agli artt. 600, 600-*bis*, 601, 602, 624-*bis*, 628, 629, 630, 644, 648, 648-*bis* e 648-*ter* c.p., nonché *sub* art. 3, l. n. 75/1958, oltre ai delitti aggravati ai sensi dell'art. 416-*bis*.1, c.p., ed i reati di cui all'art. 73, commi 1, 1-*bis*, 2, 3 e 4, nonché comma 5 nei casi di recidiva, del Testo unico stupefacenti (d.P.R. n. 309/1990), oltre all'art. 74 del medesimo provvedimento, e in tutte le ipotesi aggravate di cui all'art. 80, e per i reati di cui all'art. 12, comma 1, quando ricorra l'aggravante di cui al comma 3-*ter*, e comma 3, del Testo unico di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

quell'elenco a quello attualmente previsto dall'art. 7, comma 3, d.l. n. 4/2019. A margine della disposizione prevista dall'ordinamento penitenziario si suole parlare di ostatività, concetto che potrebbe essere esportato anche con riferimento al Rdc, unitamente ad alcune riflessioni svolte in relazione al diritto penitenziario.

Ad esempio, la novella del 2021, arricchendo l'elenco di delitti, pone un problema di diritto intertemporale e ritenendo che la qualificazione della disposizione non possa che essere sostanziale, incidendo sul diritto alla (erogazione della) prestazione, non potrà che avere efficacia irretroattiva, quanto ai delitti inseriti *ex novo*. Peraltro, non si comprende come mai nell'elenco aggiornato dalla legge di bilancio non figurino i reati contro la pubblica amministrazione, inseriti invece dalla "spazza corrotti" nell'art. 4-bis, l. n. 354/1975.

Ad ogni modo, appare chiara la funzione della disposizione, che risponde alla richiesta dell'opinione pubblica di inibire l'erogazione della prestazione in favore di soggetti che si suppone abbiano tratto il proprio sostentamento da attività illecite, venendo meno quelle esigenze solidaristiche sottese all'art. 2 Cost.: in sintesi le condanne in parola sarebbero ostative rispetto al Rdc.

Nella medesima direzione, poi, si colloca il comma 75 dell'art. 1 della legge di bilancio che riempie un vuoto normativo, vale a dire quello relativo all'assenza di procedure comunicative tra Inps, Ministero del lavoro e Ministero della giustizia per lo scambio integrale dei dati utili a verificare i soggetti che risultino già condannati con sentenza passata in giudicato da meno di dieci anni per i reati di cui all'art. 7, comma 3, d.l. n. 4/2019, per consentire all'Inps di disporre la revoca del Rdc eventualmente percepito ovvero di non riconoscere il beneficio.

Giova evidenziare, poi, la singolare presenza della disposizione di rifinanziamento della misura in testa all'elenco presente nella legge di bilancio per il 2022<sup>(159)</sup>, i cui contenuti confermano la volontà di stabilizzare il Rdc, nonostante le critiche formulate al suo indirizzo essenzialmente per motivi di carattere politico.

Anche la l. n. 197/2022 (Finanziaria per il 2023) è nuovamente intervenuta sulla disciplina del Rdc in attesa della sua sostituzione con la M.I.A.

Le novità possono così sintetizzarsi.

1) La durata massima viene ridotta da 18 a 7 mesi; non si applica a PdC, nuclei familiari con disabili, minori e soggetti con almeno 60 anni (art. 1, commi 313-314, l. n. 197/2022);  
2) quanto alla modalità di erogazione, la componente economica del Rdc legata alla integrazione per il pagamento di canoni di locazione sarà erogata direttamente al locatore secondo modalità da definirsi con decreto del Ministero del lavoro sentito il Garante privacy;

3) numerose le novità che riguardano la condizionalità:

a) i soggetti tenuti agli obblighi di attivazione ai sensi dell'art. 4, d.l. n. 4/2019 devono essere inseriti per un periodo di 6 mesi in un corso di formazione o di riqualificazione professionale. In caso di mancata frequenza è prevista la decadenza dal diritto alla prestazione. Le regioni devono trasmettere all'Anpal l'elenco dei nominativi dei soggetti inadempienti agli obblighi di frequenza (art. 1, comma 315, l. n. 197/2022);

---

<sup>(159)</sup> L'art. 1, comma 73, l. n. 234/2021, incrementa l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 12, comma 1, d.l. n. 4/2019, di 1.065,3 milioni di euro per l'anno 2022, 1.064,9 milioni di euro per l'anno 2023, 1.064,4 milioni di euro per l'anno 2024, 1.063,5 milioni di euro per l'anno 2025, 1.062,8 milioni di euro per l'anno 2026, 1.062,3 milioni di euro per l'anno 2027, 1.061,5 milioni di euro per l'anno 2028 e 1.061,7 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2029.

b) per i beneficiari di Rdc di età compresa tra 18 e 29 anni che non abbiano adempiuto all'obbligo di istruzione, l'erogazione del Rdc è subordinata anche all'iscrizione e alla frequenza di percorsi di istruzione degli adulti di primo livello (art. 1, comma 316, l. n. 197/2022). La norma non è molto chiara in quanto l'*incipit* della disposizione prevede che il predetto obbligo si applichi «*Fermo restando quanto previsto dai commi 313, 314, 315*»: sembrerebbe trattarsi di un obbligo di portata generale che non esclude neanche i nuclei beneficiari fatti salvi dalla riduzione della durata massima (comma 314 che, peraltro, li esclude dalla sola applicazione del comma 313, confermando l'interpretazione prospettata). Inoltre, l'obbligo di iscrizione a corsi di istruzione per adulti sembra "aggiuntivo" rispetto a quello di iscrizione ai percorsi formativi per un periodo di 6 mesi (v. *supra*, sub a)) in ragione dell'impiego della congiunzione "anche": ergo se hai tra i 18 e i 29 anni e non hai assolto l'obbligo di istruzione, per permettere al nucleo familiare di cui fai parte di godere del Rdc, devi frequentare corsi di formazione per 6 mesi e, contemporaneamente le scuole serale per adulti, anche se nel nucleo vi sono soggetti disabili, minori o sessantenni. Non è espressamente prevista la decadenza dal beneficio in caso di mancata iscrizione diversamente da quanto stabilito per la mancata frequenza dei corsi di formazione sub lett. a): ci si limita a subordinare l'erogazione all'iscrizione. Si prevede la stipula di un protocollo tra Ministero del lavoro e Ministero dell'istruzione e del merito per individuare azioni di incentivo alla iscrizione a corsi tenuti dai centri di istruzione per gli adulti;

c) con la modifica dell'art. 7, comma 5, lett. a), d.l. n. 4/2019 si sancisce la decadenza dal diritto al Rdc in caso di rifiuto della prima offerta di lavoro. Non si fa riferimento alla congruità, ma la norma richiama l'art. 4, comma 1, n. 5), d.l. n. 4/2019 (peraltro inopportuno non modificato) che invece fa riferimento sì a due possibili rifiuti ma sempre di offerte di lavoro "congrue". Ragionevolezza induce a ritenere che la congruità non sia scomparsa al di là della pessima tecnica normativa;

d) è previsto ora l'obbligo dei comuni di impiegare tutti i beneficiari di Rdc nei PUC (non più solo un terzo);

4) viene introdotto un incentivo per il percettore ad accettare lavori stagionali o intermittenti prevedendosi la neutralità ai fini della determinazione dell'ammontare del Rdc nei limiti di 3.000 euro annui lordi con obbligo di comunicare all'Inps solo i redditi eccedenti tale soglia (con l'aggiunta di un periodo finale all'art. 3, comma 8, d.l. n. 4/2019). Peraltro, si ha motivo di ritenere che per la parte eccedente i 3000 euro trovi applicazione la regola generale in virtù della quale il maggior reddito derivante dalla variazione della condizione occupazionale concorre nella misura dell'80% alla rimodulazione del beneficio;

5) per altro verso è previsto l'incentivo dello sgravio contributivo del 100% in caso di assunzione di percettori di Rdc a tempo indeterminato ovvero di trasformazione da tempo determinato a tempo indeterminato, nel periodo 1/1/2023 – 31/12/2023; l'agevolazione è alternativa a quella ex art. 8, d.l. n. 4/2019 (art. 1, commi 294-295, l. n. 197/2022);

6) infine, è disposta l'abrogazione degli artt. 1-13, d.l. n. 4/2019 a decorrere dal 1° gennaio 2024 con trasferimento delle risorse ex art. 12, d.l. n. 4/2019, a un fondo denominato Fondo per il sostegno alla povertà e l'inclusione attiva (art. 1, comma 321, l. n. 197/2022), i cui stanziamenti sono inferiori a quelli attualmente previsti per Rdc e PdC di «soli 720 milioni di euro all'anno» e ammontano a poco più di 7 miliardi euro/anno per i medesimi esercizi di bilancio. L'impressione che si ricava dalle modifiche testé illustrate è che il Governo in carica aveva già previsto di modificare la denominazione della prestazione, ridimensionarla per gli "occupabili", ma non certo di eliminarla.

## 16. La riforma dei trattamenti di sostegno al reddito

La revisione degli strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto e alla sua cessazione, a distanza di appena sei anni da quella realizzata nel 2015, è collocata dal PNRR tra le «altre riforme di accompagnamento al piano», confusa tra una miriade di interventi diversi per forma e contenuto, come se non meritasse il giusto risalto una volta rinchiuso in un cassetto il progetto Catalfo, probabilmente più per motivi di cassa che non per non dividerne l'impostazione<sup>(160)</sup>.

Le parole chiave del PNRR sono **semplificazione e universalizzazione**, mirando a definire un sistema di ammortizzatori sociali più equo, sostenibile e capace di far fronte alle trasformazioni, nonché alle instabilità del mercato del lavoro supportando le transizioni occupazionali e attenuando l'impatto sociale delle crisi.

È quasi scontato dire che il rinnovato sistema di ammortizzatori sociali, quale misura di protezione nel e di sviluppo del mercato del lavoro, non può operare senza la valorizzazione ed il rafforzamento dell'integrazione con le politiche attive, il cui potenziamento e razionalizzazione costituisce un passaggio fondamentale, in particolare alla luce degli attesi mutamenti strutturali (con imprese e settori destinati ad essere ridimensionati ed altri che, al contrario, tenderanno a crescere e ad esprimere una crescente domanda di lavoro) e dei cambiamenti nella domanda di competenze che le imprese esprimeranno nei prossimi anni.

Nello specifico, emerge la necessità di rafforzare la complementarità tra la riforma e il potenziamento delle politiche attive, da un lato, e l'attivazione di significative azioni di politica industriale verticale e selettiva basate su investimenti pubblici, dall'altro.

Seguendo le raccomandazioni della Commissione Europea, la riforma degli ammortizzatori sociali introdotta dal Governo punta ad allargare la platea delle aziende e dei lavoratori ammessi ai trattamenti di Cassa integrazione guadagni, in modo da costruire una rete di protezione più estesa, inclusiva e resistente alle crisi congiunturali, in coerenza con il dichiarato obiettivo della universalizzazione della tutela del reddito per la mancanza di lavoro, parziale o totale che sia, in tal modo strutturalizzando il fenomeno dell'allargamento della platea dei datori di lavoro e dei lavoratori ammissibili all'intervento affermatosi durante la pandemia, pur se affidato prevalentemente alla Cassa in deroga o ad una causale ad hoc della CIGO<sup>(161)</sup>.

Quanto ai lavoratori subordinati, l'obiettivo è mettere a sistema l'ampliamento del campo di applicazione delle prestazioni in costanza di rapporto, garantendo a tutti i lavoratori specifici trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale, differenziando durata ed estensione delle misure di sostegno al reddito sulla base delle soglie dimensionali dell'impresa e tenendo conto delle caratteristiche settoriali, con un rafforzamento della rete di sicurezza sociale contro la disoccupazione e inoccupazione, implementando le protezioni dei lavoratori discontinui e precari, col risultato di realizzare un "universalismo differenziato".

---

<sup>(160)</sup> Sul punto v. S. RENGA, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *RDSS*, 2021, p. 271 ss. ma anche la sua ampia relazione al XX Congresso Nazionale dell'AIDLASS, svoltosi a Taranto nelle giornate del 28-30 ottobre 2021, dal titolo *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, in corso di pubblicazione negli atti del Congresso, nonché in versione ridotta in *RGL*, 2022.

<sup>(161)</sup> M. CINELLI, «*Il welfare al tempo della pandemia*» *Note a margine, pensando al «dopo»*, in *RDSS*, 2020, n. 2, p. 301 ss., spec. pp. 306-307.

Per quanto riguarda i lavoratori autonomi l'obiettivo è quello di elaborare un sistema di tutele dedicate, idoneo a rispondere alle esigenze di protezione emergenti dalle specifiche caratteristiche professionali. Il sostegno al reddito verrà accompagnato da un forte ed efficace legame con le politiche attive e di formazione al fine di massimizzare l'occupabilità dei lavoratori e la loro rapida ricollocazione nel mercato del lavoro.

L'approccio alla revisione (espressione che si preferisce a quella di riforma) degli ammortizzatori sociali realizzata con la l. n. 234/2021 non può prescindere dai criteri guida, enunciati nel PNRR, testé richiamati, della semplificazione e della universalizzazione, al fine di definire un sistema di ammortizzatori sociali più equo, sostenibile e capace di far fronte alle trasformazioni, nonché alle instabilità del mercato del lavoro supportando le transizioni occupazionali e attenuando l'impatto sociale delle crisi. Si tratta, sostanzialmente, di verificare se tali obiettivi sono stati centrati sul piano normativo ma, soprattutto, se saranno realizzabili all'atto pratico, considerata l'infausta fine delle precedenti riforme, buone sulla carta ma naufragate in poco tempo a fronte le ricorrenti crisi che si sono abbattute sul nostro sistema produttivo e quindi sul mercato del lavoro.

Per completezza di indagine, va segnalato che l'articolato della l. n. 234 è stato oggetto già di alcune modifiche, alcune meramente terminologiche, ad opera del d.l. n. 4/2022; inoltre, la nuova disciplina si applicherà agli interventi di integrazione richiesti dal 1° gennaio 2022 restando applicabile a quelli richiesti sino al 31.12.2021 quella vecchia, che non viene quindi abrogata.

Per rispondere all'interrogativo è imprescindibile, nei limiti qui consentiti, individuare le linee portanti della revisione, estraendole dall'indistinto dei 67 commi ad essa dedicati dall'articolo unico della l. n. 234/2021 (commi 191-257), potendosi individuare sei tipologie di modifiche ai provvedimenti del 2015, d.lgs. n. 22 e n. 148.

### **Prima tipologia – Modifiche del campo di applicazione a *latere praestatoris***

Il campo di applicazione della CIG viene ampliato attraverso un doppio intervento; da un lato viene abbattuto il requisito dell'anzianità minima di effettivo lavoro portata da 90 a 30 giorni; dall'altro lato vengono meno le esclusioni con l'unica eccezione dei dirigenti tutt'ora esclusi, salvo che i fondi bilaterali di sostegno al reddito non ne prevedano l'inclusione; ne consegue che può chiedersi l'intervento CIG per i lavoratori a domicilio e per tutti gli apprendisti, senza più la limitazione all'apprendistato professionalizzante.

Ancora, la CISOA viene estesa ai lavoratori del settore della pesca. In tema di Naspi la stessa viene estesa agli O.T.I delle cooperative e loro consorzi di cui alla l. n. 240/1984, e viene eliminato il requisito di accesso delle 30 giornate di effettivo lavoro nei 12 mesi che precedono l'inizio della disoccupazione<sup>(162)</sup>.

### **Seconda tipologia – Modifiche del campo di applicazione a *latere datoris* con ridefinizione del ruolo dei tre strumenti di integrazione del reddito**

La parola chiave in funzione dell'universalizzazione delle tutele è la generalizzazione del campo d'intervento della CIGS (con l'integrale eliminazioni delle differenziazioni di settore e di numero dei dipendenti ora generalizzato a +15) e dei fondi di solidarietà (accessibili anche dai datori con un solo dipendente part time), con la prima chiamata a fungere da supporto ai fondi, in qualche modo e con gli opportuni distinguo prendendo il posto della CIGD.

---

<sup>(162)</sup> V. i commi 191, 192, 193, 217, 218, 221.

Confermandosi l'applicabilità della CIGS nel settore del trasporto aereo e per i partiti politici a prescindere dal numero dei dipendenti, dal 1° gennaio 2022 la CIGS è utilizzabile dai «datori di lavoro **non coperti dai fondi** di cui agli articoli 26, 27 e 40», a condizione che nel semestre precedente la data di presentazione della domanda abbiano occupato mediamente più di 15 dipendenti.

L'esatta portata di tale previsione è racchiusa nell'espressione «*non coperti dai fondi*» e nel richiamo dei fondi di solidarietà bilaterali (art. 26), alternativi (art. 27) e territoriale intersettoriale delle Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 40), ma non anche del Fondo di integrazione salariale (art. 29), nel quale rientrano i datori di lavoro che non aderiscono ai tre fondi prima citati ovvero non abbiamo un fondo di settore al quale aderire.

Da tale nuovo assetto discende la “residualità” dell'intervento CIGS, accessibile solo ove non intervengano i fondi bilaterali.

Del pari, attraverso la modifica degli artt. 26, 27 e 40 viene generalizzato l'obbligo di iscrizione ai fondi bilaterali e, in mancanza di istituzione (*supra*), l'attrazione nel FIS di tutti i datori di lavoro a condizione che impieghino almeno un dipendente, anche part time. A quest'ultimo riguardo va segnalato che ove non costituito il fondo o non adeguati quelli esistenti alle nuove soglie numeriche, i datori di lavoro dal 1° gennaio 2023 confluiscono automaticamente nel FIS, in tal modo intravedendosi una mora della durata di un anno, ma l'Inps, sulla base di “uno specifico avviso ministeriale” sostiene che già dal 1° gennaio 2022 questi datori di lavoro rientrano nella disciplina del FIS, e quindi soggiacciono ai relativi obblighi contributivi (*infra*)<sup>(163)</sup>.

Si completa in tal modo il progressivo ampliamento del campo di intervento dei fondi bilaterali, iniziato nel 2012 con la legge Fornero, con la classica riforma “a rate”, ben nota all'ordinamento lavoristico. Sul ruolo del bilateralismo si tornerà in conclusione.

La doppia modifica ridefinisce in modo sensibile il ruolo dei tre strumenti di intervento a sostegno del reddito dei lavoratori sospesi, che assume una configurazione concentrica, in cui il cerchio stretto è occupato dalla CIGO, non toccata dalla revisione, quello centrale dai fondi e quello esterno dalla CIGS, con scomparsa, questa volta definitiva, della CIGD, salvo una sua sopravvivenza in ambito esclusivamente regionale, venendo dirottate le risorse statali verso il FIS, ora solo per il biennio 2022-2023, ma, come sempre accade per le misure temporanee in materia di cassa integrazione guadagni, suscettibile di strutturalizzazione.

### **Terza tipologia – Modifiche delle prestazioni**

In tema di prestazioni, la l. n. 234 ha modificato da un lato i meccanismi di quantificazione, dall'altro lato la tipologia di prestazione.

Sul primo versante, è stato eliminato il doppio massimale di CIG, generalizzando quello più alto, in tal modo riproducendo la penalizzazione delle retribuzioni più alte eliminata nel 1994.

Per quanto riguarda la Naspi, per un verso è stato eliminato il requisito dei 30 giorni di effettivo lavoro nei 12 mesi precedenti l'evento, per altro verso è stato spalmato il tanto criticato meccanismo del *décalage* (riduzione mensile del 3 per cento del trattamento) che scivola al sesto mese e all'ottavo per gli ultracinquantacinquenni alla data di presentazione della domanda.

---

<sup>(163)</sup> V. circ. Min. lav. n. 1 del 3 gennaio 2022 e Inps n. 18 del 1° febbraio 2022, punto 5.1.

La modifica più che rispondere alle critiche di sistema opposte al meccanismo, ritenuto incoerente rispetto al crescere della situazione di bisogno col passare dei mesi di disoccupazione, tende ad eliminare “l’obbrobrio” di una NASPI di importo inferiore negli ultimi mesi (dei 24) al mitico reddito di cittadinanza.

#### **Quarta tipologia – Modifiche del finanziamento tramite contribuzione**

Le novità in tema di contribuzione possono essere sistematizzate utilizzando due diversi criteri; il primo è quello della temporaneità o della strutturalità dell’intervento; il secondo afferisce al regime contributivo, e cioè se *standard* o “premiata”, ma poiché i due criteri si intersecano non è possibile in questa sede utilizzarli separatamente.

Partendo dal regime standard, va richiamata la norma che sembra generalizzare per tutti i datori di lavoro che occupano mediamente nel semestre più di 15 dipendenti il contributo ordinario dello 0,90 per cento della retribuzione imponibile, di cui lo 0,30 per cento a carico del lavoratore. Invero giova segnalare che la norma che disciplina detto obbligo, introdotta dalla l. n. 234 (art. 23, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 148/2015), riconduce l’insorgenza dell’obbligo letteralmente alla “presentazione della domanda”, da un lato facendo intendere che sin quando non v’è presentazione della domanda non v’è obbligo, e dall’altro lato che il contributo obbligatorio venga equiparato a quello addizionale, questo sì collegato alla presentazione della domanda, il che stravolge i fondamentali in materia di contribuzione CIG, operando il principio che l’assicurazione, e il connesso obbligo, preesiste all’evento. Ma a ben guardare il vero problema non è quest’ultimo, visto che la normativa emergenziale da Covid-19 ci ha per così dire abituati ad un obbligo contributivo agganciato non all’accessibilità bensì all’accesso agli ammortizzatori covid-19; il vero problema è, viceversa, l’estensione temporale dell’obbligo contributivo, e cioè se è circoscritto all’accesso ovvero gli sopravvive, come se fatto il primo accesso il datore entra definitivamente nel campo di intervento della CIGS, con i connessi obblighi contributivi.

Superando l’interpretazione letterale della norma, l’Inps ha già ricondotto l’obbligo al “rientrare” nel campo di applicazione della CIGS <sup>(164)</sup>; inoltre milita in questa direzione quanto previsto nel comma 220 dell’art. 1, l. n. 234, che per il 2022 e per i datori di lavoro che occupano mediamente più di 15 dipendenti l’aliquota contributiva è ridotta dello 0,630%. Potrebbe, conseguentemente, sostenersi che l’obbligo di versare il contributo obbligatorio insorga nel momento in cui il datore di lavoro abbia superato la soglia dei 15 dipendenti nel semestre precedente. L’uso del condizionale non è sintomo di scarso coraggio ma di una scelta interpretativa non ancora maturata, anche se allo stato si opta per la soluzione intermedia: nessun obbligo contributivo fino al primo accesso; sopravvivenza dell’obbligo dopo il primo accesso, un po’ sulla falsariga di quanto venne previsto al varo della l. n. 68 sul collocamento dei disabili per i datori con organico 15-35 dipendenti che avevano l’obbligo – prima inesistente – di assumere il disabile non appena effettuata una nuova assunzione, differimento ora venuto meno per l’abrogazione della norma che lo prevedeva.

Con riferimento al FIS è previsto un contributo dello 0,50 per cento e dello 0,80 per cento a seconda che il datore di lavoro abbia occupato come media semestrale fino a cinque o più di cinque dipendenti, riproponendosi anche in questo caso il riferimento testuale «al semestre precedente la data di presentazione della domanda», rinviandosi a quanto appena detto per il contributo obbligatorio CIGS. Detta aliquota si incrementa, poi, del 4 per

---

<sup>(164)</sup> V. msg. Inps n. 637 del 9 febbraio 2022.

cento della retribuzione persa nel caso di utilizzo dell'assegno di integrazione salariale. Entrambe le norme citate decorrono dal 1° gennaio 2022.

Ma la vera novità della revisione riguarda l'abbattimento delle aliquote contributive, in alcuni casi temporanea onde ridurre il costo contributivo, in altri strutturale con finalità premiale. In quest'ultimo caso ha trovato finalmente ascolto *vox clamantis in deserto* chi suggeriva di premiare chi non fa uso ricorrente, e quindi abuso, dell'ammortizzatore; nello specifico si dispone che a partire dal 1° gennaio 2025 a favore dei datori di lavoro che non abbiano fruito di trattamenti di integrazione salariale per almeno 24 mesi la contribuzione addizionale è ridotta al 6 per cento (in luogo del 9 per cento) e al 9 per cento (in luogo del 12 per cento) rispettivamente per le prime 52 settimane di intervento e per le seconde 52 settimane. Sempre a decorrere dal 1° gennaio 2025 è previsto l'abbattimento del 40 per cento del contributo addizionale dovuto al FIS per i datori di lavoro che nel semestre che precede la presentazione della domanda abbiano occupato mediamente fino a 5 dipendenti a condizione che non abbiano fruito di A.I.S. per almeno 24 mesi.

Limitate al 2022 e senza alcuna finalità premiale sono, invece, le riduzioni dell'aliquota contributiva al FIS (dello 0,350, 0,250, 0,110 e 0,560 per cento a seconda del numero dei dipendenti e del settore di appartenenza) e quella dovuta per la CIGS (dello 0,630 per cento) dai datori di lavoro che occupano mediamente più di 15 dipendenti nel semestre antecedente la presentazione della domanda.

Completano il pacchetto di norme in tema di contribuzione il finanziamento statale al FIS per gli anni 2022 e 2023 per garantire l'A.I.S. e la ricomprensione nella regolarità contributiva ai fini del rilascio del DURC della contribuzione ai fondi di solidarietà bilaterale e al FIS <sup>(165)</sup>.

Dell'osservatorio permanente per l'eventuale revisione delle aliquote contributive si è detto al punto che precede.

### **Quinta tipologia – Rafforzamento degli strumenti di gestione delle eccedenze**

Se pure a discapito della preannunciata semplificazione, con la l. n. 234 si registra un rafforzamento degli strumenti di gestione delle eccedenze di personale, pur se non può farsi a meno di stigmatizzare la farraginosità dell'intervento, denso di ripetizioni e sovrapposizioni, “gioia” per gli studiosi, ma “dolore” per i fruitori finali. L'intervento in materia è di due tipi, modificativo di strumenti già esistenti ovvero istitutivo di nuovi.

**Confermato** ma modificato è il contratto di solidarietà difensivo *ex art. 21, comma 5, d.lgs. n. 148/2015*, con un esplicito rinvio quanto alla tipologia di accordo sindacale all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015 e una rideterminazione delle misure della riduzione oraria media e complessiva per singolo lavoratore (*supra*).

**Modificata**, ma sarebbe più opportuno dire **aggiornata**, è la causale di intervento CIGS per riorganizzazione, *ex art. 21, comma 1, lett. a)*, ora estesa anche ai processi di transizione occupazionale finalizzati anche alla riqualificazione professionale e al potenziamento delle competenze.

**Nuovo strumento** è l'Accordo di transizione occupazionale (in breve A.T.O.), disciplinato dall'art. 22-*ter* inserito nel d.lgs. n. 148/2015, che accorda una proroga della CIGS, sempre per massimo 12 mesi, nei casi di crisi o di riorganizzazione.

**Nessuna modifica** risulta apportata all'**Accordo di ricollocazione**, disciplinato dall'art. 24-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, attraverso cui è possibile concordare nell'ambito della

---

<sup>(165)</sup> V. i commi 195, 201, 207, 214, 219, 220, 255, 257.

consultazione sindacale *ex art.* 24, d.lgs. n. 148/2015, un piano di ricollocazione dei lavoratori sospesi con ricorso alla CIGS per riorganizzazione o crisi, ai quali non è possibile garantire il rientro al termine dell'intervento. In estrema sintesi il piano prevede l'anticipazione in favore di questi lavoratori dell'assegnazione di ricollocazione (AdR), prima riservato ai percettori di NASPI e nel periodo pandemico solo ai percettori di Rdc. "Brilla" nella disciplina dell'istituto, palesandone l'alto grado di ineffettività, il non obbligo per chi ne usufruisce di accettare anche le congrue offerte di lavoro!

**Qualche modifica** è stata apportata al "**Contratto di espansione**", introdotto nel 2019 in sostituzione del contratto di solidarietà espansiva, con l'integrale riscrittura dell'art. 41, d. lgs. n. 148/2015. Le novità sono da un lato l'allungamento dell'utilizzabilità dello strumento al 2023, e dall'altro lato l'abbassamento a 50 dipendenti della soglia di utilizzo.

**Di nuovo conio** sono, poi, le **misure "anti-delocalizzazioni"**. Ad esse soggiacciono le grandi imprese (con almeno 250 dipendenti) non insolventi, che intendono licenziare almeno 50 dipendenti in conseguenza di «chiusura di una sede, di uno stabilimento, di una filiale, o di un ufficio o reparto autonomo situato nel territorio nazionale, con cessazione definitiva della relativa attività».

Da ultimo vanno menzionati gli **incentivi alla costituzione di cooperative** per salvaguardare i livelli occupazionali nonché il massiccio impulso dato alle attività formative per l'incremento delle competenze dei lavoratori collocati in CIGS, anche in funzione del mantenimento dei livelli occupazionali, tramite i fondi interprofessionali, la cui disciplina soggiace all'ennesimo rimaneggiamento <sup>(166)</sup>.

### **Sesta tipologia – Coordinamento con la politica attiva del lavoro**

Per il necessario raccordo degli interventi di integrazione salariale con la politica attiva del lavoro la l. n. 234/2021 opera su due fronti. Da un lato, introduce o rafforza le misure di accompagnamento per la ricollocazione dei lavoratori beneficiari delle integrazioni all'interno degli strumenti di gestione delle eccedenze, di cui si è detto al punto che precede; dall'altro lato, ha eliminato la disorganicità che caratterizzava la disciplina in tema di condizionalità introdotta nel 2015, collocata in parte nel d.lgs. n. 148/2015 e in parte nel d.lgs. n. 150/2015.

Rispondendo ora al quesito posto all'inizio di questa breve disamina della l. n. 234/2021 credo si possa sostenere che la stessa porti a compimento l'operazione iniziata dieci anni fa con la legge Fornero del 2012 <sup>(167)</sup>, di "scaricare" sul sistema privato dei fondi, ormai esteso a tutti i datori di lavoro (anche con un solo dipendente), l'universalizzazione della tutela del reddito per la mancanza di lavoro, con tutto ciò che ne consegue sia in termini di costo per aziende e lavoratori, sia in termini di configurazione giuridica della bilateralità in materia che tutto è meno che volontaria. Quanto all'obiettivo della semplificazione, la gestione delle eccedenze si muove oggi all'interno di un arcipelago che pochi potranno frequentare.

---

<sup>(166)</sup> V. i commi 129, 199, 200, 215, 216, 224-237, 241-242, 243-247, 248-254.

<sup>(167)</sup> L'obbligo di iscrizione ai fondi bilaterali e, in mancanza, al FIS è stato introdotto nel 2012 (l. n. 92) per i datori con più di 15 dipendenti, soglia poi abbassata a più di 5 nel 2015 (d.lgs. n. 148), ed infine a un solo dipendente nel 2021 (l. n. 234).

## 17. L'assegno unico universale

Con la L. 1° aprile 2021, n. 46, il Parlamento ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'“assegno unico e universale” quale «beneficio economico attribuito progressivamente a tutti i nuclei familiari con figli a carico nell'ambito delle risorse disponibili» fondato «sul principio universalistico» con lo scopo di «favorire la natalità, di sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile».

La legge delega è stata attuata con il d.lgs. 29 dicembre 2021, n. 230, che, a decorrere dal 1° marzo 2022, ha istituito l'assegno unico e universale per i figli a carico, contemporaneamente abrogando tutte le altre misure previdenziali e assistenziali esistenti dirette al sostegno della famiglia e della natalità, a partire dall'assegno per il nucleo familiare e dalle diverse tipologie di “bonus bebè”<sup>(168)</sup>.

Si tratta di una prestazione assistenziale potenzialmente diretta a tutti i nuclei familiari, prescindendosi dall'esistenza di un rapporto di lavoro in capo al beneficiario.

L'espressa vocazione all'universalità, sin dalla denominazione, fa comprendere immediatamente l'ambizione che ha animato il legislatore, cioè quello di istituire uno strumento di sicurezza sociale destinato alla maggior parte delle famiglie con figli residenti nel territorio italiano, seppur modulato in relazione a parametri riconducibili sia al “legame” con l'Italia dell'istante sia alla condizione economica del nucleo, secondo criteri di progressività tanto verso il basso quanto verso l'alto (l'assegno diminuisce all'aumentare del reddito del nucleo familiare e si incrementa nel caso di un numero di figli maggiore di due ovvero di figli con disabilità).

In ossequio alla sua vocazione universalistica, la misura è diretta a tutti coloro che esercitano la responsabilità genitoriale a prescindere dalla condizione lavorativa, ma è stata declinata in modo tale da essere, comunque, selettiva, essendo richiesti **requisiti specifici** che devono essere posseduti al momento di presentazione della domanda e mantenuti per tutta la durata del beneficio. Il decreto prevede che il beneficiario debba essere in possesso di determinati requisiti al momento della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio. Tali requisiti riguardano la cittadinanza, la residenza e il soggiorno.

Il beneficio economico viene attribuito su base mensile, a partire dal mese di marzo di ciascun anno e fino al mese di febbraio dell'anno successivo.

L'importo varia in ragione di alcuni fattori: a) l'età del figlio, quindi minorenni o maggiorenne minore di 21 anni; b) se il figlio è disabile, entrando in gioco anche l'età e la tipologia di disabilità; c) se l'ISEE del nucleo familiare si colloca entro i 15 mila euro oppure entro i 20, 25, 30, 35 mila o supera i 40 mila euro; d) la presenza di tre, quattro o più figli; e) se entrambi i genitori lavorano; f) se la madre è minore di 21 anni.

L'assegno unico universale viene considerato compatibile con la fruizione di eventuali altre misure a favore dei figli a carico erogate dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli Enti locali, e anche con il reddito di cittadinanza.

L'assegno unico gode, inoltre, della c.d. neutralità fiscale; quindi, l'assegno non concorre alla formazione del reddito complessivo di cui all'art. 8 TUIR<sup>(169)</sup>.

---

<sup>(168)</sup> Cfr. V. FILÌ, *Assegno unico universale e inverno demografico tra ideale e reale*, in *LG*, 2022, p. 221 ss.

<sup>(169)</sup> Art. 8, d.lgs. n. 230/2021.

Tra le importanti abrogazioni che concorrono al finanziamento della misura, con decorrenza 1° marzo 2022, vi è quella relativa all'istituto dell'assegno per il nucleo familiare <sup>(170)</sup>.

## 18. Conclusioni

All'esito della disamina sin qui condotta sui diritti sociali in ambito previdenziale è quasi scontato attendersi una risposta all'interrogativo posto in premessa, e cioè se i diritti sociali, collocati nella sfera della sicurezza sociale (artt. 32-35-38 Cost.), vengano fuori dalla "bufera" della pandemia rafforzati, indeboliti o invariati nella loro consistenza.

In piena pandemia ho parlato di una "questione sociale", indotta dall'affiorare di nuovi bisogni e di nuovi bisognosi (si pensi all'area del lavoro autonomo sul quale la pandemia si è abbattuta come uno tsunami, con lavoratori, anche liberi professionisti transitati nell'area della povertà), ai quali non è consentito negare le tutele proclamate nella Carta fondamentale. Ma, detto ciò, non mi sento di parlare di un rafforzamento delle stesse per la semplice, quanto scontata ragione, che tutto ciò che lo Stato sta introducendo si regge sulle risorse comunitarie veicolate tramite il PNRR. Occorrerà verificare cosa accadrà quando esaurito il filone aureo unionale si dovrà impostare la politica sociale nostrana sulle risorse interne, pur se mi sento di affermare che il nostro sistema ha accentuato la sua vocazione universalistica, pur senza perdere quella lavoristico previdenziale che caratterizza le sue origini.

Un'ultima notazione riguarda le possibili ricadute di tale politica sociale in ambito applicativo. La risposta sta tutta nel quotidiano approccio alle tematiche affrontate da parte del giudice del lavoro e delle assicurazioni sociali, che molto spesso sconta le scelte del legislatore non sempre aderenti alla soddisfazione degli interessi sottesi ai diritti sociali, soprattutto in ambito previdenziale-assistenziale, ed in ogni caso affidate a norme sovente lacunose. Da ciò discende l'esigenza di individuare parametri o criteri interpretativi che senza scavalcare o andare oltre la legge ne consentano un'applicazione conforme ai principi costituzionali (interpretazione costituzionalmente orientata) ovvero a quelli unionali (era più bello comunitari!), non trascurando mai l'interesse collettivo, concorrente se non proprio prevalente con quello individuale che approda nelle aule di giustizia.

---

<sup>(170)</sup> Art. 2, d.l. n. 69/1988, conv. in l. n. 153/1988. Per tutti cfr. A. DE FELICE, *Assegni familiari (voce)*, in *Enc. dir.*, Annali, 2014, p. 104 ss. e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.