

PARTE I  
**DOTTRINA**



*Rosa Casillo, Fabio Ravelli, Alessandra Sartori (\*)*

### INTRODUZIONE

1. — Il reddito di cittadinanza (di seguito, Rdc) disciplinato dal d.l. n. 4/2019, assieme al reddito di inclusione (Rei) che ha sostituito, costituisce senza dubbio il tentativo più ambizioso compiuto dal legislatore nazionale per contrastare il fenomeno della povertà, che negli ultimi anni ha assunto, e non solo in Italia, una dimensione preoccupante.

I contributi raccolti in questo Tema hanno lo scopo di tracciare un bilancio della prima fase applicativa del Rdc, cercando di mettere in luce non solo i punti critici evidenziati dall'esperienza, ma anche le prospettive evolutive dell'istituto.

L'approccio prescelto è stato non tanto quello, squisitamente teorico, che si interroga sull'*an* di una misura generale contro la povertà e della sua riconducibilità all'uno o all'altro modello, trattandosi di un profilo di analisi già ampiamente affrontato dagli studiosi della materia. Piuttosto, si è privilegiato un punto di vista che, partendo dall'analisi empirica dei risultati conseguiti dal Rdc (peraltro non sempre in linea con gli obiettivi dichiarati), ne mettesse in luce i punti deboli, riconducibili sia a difetti intrinseci della misura che a una limitata capacità istituzionale degli attori chiamati ad applicarla, provando al contempo a indicare possibili modifiche migliorative volte a superare le difficoltà sin qui sperimentate. Di conseguenza, la riflessione, anche quando ha investito aspetti di natura sistematica, ha preso le mosse dalla concreta attuazione dell'istituto.

A considerazioni di carattere sistematico sono dedicati i primi due contributi.

Un'ampia ricostruzione degli interventi anche recentissimi dell'Ue in tema di povertà e di inclusione sociale fa da sfondo all'approfondimento che Anna Alaimo dedica alla reticenza dell'Ue verso l'adozione di una di-

---

(\*) Rispettivamente, professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università di Napoli «Federico II», ricercatore di Diritto del lavoro presso l'Università di Brescia, professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università di Milano.

rettiva sul reddito minimo. Le cause della scelta, come si sa, possono essere molteplici, e il saggio ne offre una triplice declinazione: dal privilegio dell'Ue verso il contrasto alla povertà salariale, testimoniato dal procedere dei lavori verso l'iniziativa normativa in tema di salario minimo adeguato; dall'incerta base giuridica per una direttiva sul reddito minimo, con l'ipotesi della possibile interferenza con la «clausola di esclusione»; dall'idea di una inutilità della misura. Ed è muovendo da una lucida critica di questi temi, unitamente all'osservazione delle disomogeneità tra le esperienze nazionali circa i caratteri della misura di tutela sociale, che la stessa Unione indica come necessari alla sua reale efficacia (adeguatezza, accessibilità, capacità abilitante mediante un sistema di condizionalità), che l'Autrice dà conto del «perché una *framework directive* possa essere più utile di una Raccomandazione».

Il contributo di Antonio D'Aloia e Guglielmo Agolino offre invece una prospettiva costituzionalistica del Rdc. Anzitutto per il profilo dell'inquadramento teorico: qui l'approfondimento sul diritto al lavoro e sul principio di eguaglianza sostanziale consente agli Autori una decisa valorizzazione dell'art. 3 Cost. quale «motivazione» della misura. Ma apre anche la strada alla compatibilità costituzionale di una misura incondizionata, nell'ottica di un «*welfare* generativo», che, impegnando i beneficiari all'attivazione per il bene comune, valorizzi la prospettiva solidaristica indicata dall'art. 2 Cost. Su queste basi procede, poi, l'osservazione critica di alcuni tra gli aspetti più controversi della misura. In particolare, la «doppia condizionalità» (limite delle risorse disponibili e limiti soggettivi di accesso), ritenuta difficilmente conciliabile con una misura destinata a realizzare «una esistenza libera e dignitosa».

I successivi contributi prendono in esame la dimensione «operativa» del Rdc.

Il saggio di Luca Pesenti, sociologo, è dedicato all'impatto del reddito di cittadinanza sulla riduzione della povertà. Dai dati esaminati emerge un effetto positivo abbastanza marcato in relazione alla povertà assoluta per il 2019, mentre la situazione peggiora sensibilmente nel 2020, probabilmente in ragione della pandemia. Un quadro meno confortante appare, invece, quando l'Autore analizza la distribuzione geografica del sussidio, che manifesta una sperequazione territoriale a sfavore delle regioni del nord e una copertura addirittura eccedente l'area della povertà assoluta in quelle del Mezzogiorno. Anche sotto il profilo dell'attivazione, emerge una *performance* nel complesso deludente, pur tenendo conto della crisi pandemica e della lacunosità dei dati disponibili. Alla luce delle evidenze empiriche, l'Autore ravvisa due principali criticità del Rdc: la centralizzazione burocratica della

misura e la sua duplicità di funzioni, alla cui soluzione potrebbero giovare l'applicazione a tutto campo del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, e rispettivamente lo scioglimento dell'ambiguità di fondo che lo caratterizza (strumento assistenziale e insieme intervento di politica attiva).

Le criticità evidenziate da Luca Pesenti trovano riscontro nell'analisi di Lucia Valente, che indaga l'istituto da una prospettiva giuslavoristica, interrogandosi sul suo impatto come politica attiva. E fra le plurime ragioni dell'insuccesso l'Autrice sottolinea le carenze della *governance* e l'eccesso di funzioni di cui è gravato il Rdc. Sotto il primo profilo vengono salutati con favore l'avvio, seppur tardivo, della valutazione della misura e la riforma dell'Agenzia nazionale politiche attive del lavoro (Anpal), ma note assai più critiche sono riservate alla pletera di soggetti coinvolti a vario titolo nell'attuazione dell'intervento, il cui coordinamento crea «frizioni amministrative e intoppi burocratici di ogni tipo». Sotto l'aspetto delle politiche attive, il contributo ricostruisce con cura il quadro delle norme e delle circolari interpretative relative al flusso di attività gestite dai Centri per l'impiego (di seguito, Cpi) e dai Servizi sociali: e in questo groviglio regolatorio si annida il principale snodo problematico, tanto che, secondo l'Autrice, «l'intero flusso di attivazione» andrebbe «totalmente riscritto, anche perché i Cpi non sono in grado di far funzionare l'ingranaggio amministrativo e il sistema dei controlli». In effetti, i dati Inps e Anpal restituiscono un affresco piuttosto desolante sugli effetti concreti dell'attivazione dei percettori. L'Autrice conclude, dunque, per la necessità di separare i destini del reddito di cittadinanza e delle misure di attivazione: occorrerebbe «abbandonare la retorica dell'inserimento occupazionale a tutti i costi dei poveri e concentrare attenzione sulla lotta alla povertà, correggendo la curvatura lavoristica della misura».

Per contro, sulle connessioni tra reddito di cittadinanza e sistema di sostegno al reddito in caso di disoccupazione riflette il contributo di Paola Bozzao. Si evidenziano le interferenze tra i due tipi di misure e il loro effetto di improprio sovraccarico funzionale del Rdc, con possibili ricadute anche sul piano sistematico (art. 38 Cost.). Nondimeno, di questa interferenza si sottolinea la virtuosità, quando osservata nella prospettiva dei limiti del tradizionale sistema di sostegno al reddito, la cui forte selettività emerge problematica soprattutto oggi a fronte dell'emergenza sanitaria. L'Autrice non tace sulla complessità della razionalizzazione necessaria per stabilire tra le due misure una virtuosa sinergia, anche in ragione del dubbio sulla utilizzabilità, a questo fine, dei fondi previsti dal Pnrr. Gli spunti offerti nella prospettiva propositiva sono numerosi. Riguardo al sostegno di disoccupazione: sia per il profilo dell'universalità, facendo tesoro dell'espe-

rienza dell'Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (Iscro), sia per il profilo della misura del sussidio (Nuova assicurazione sociale per l'impiego – Naspì). Riguardo al Rdc, poi, forte è l'accento anche qui sull'ampliamento dei destinatari, sul potenziamento dell'efficacia degli strumenti di dialogo tra gli attori istituzionali coinvolti (i sistemi informativi), e, soprattutto, sul rafforzamento dei collegamenti con le politiche attive del lavoro.

Completa il quadro del Tema sul Rdc il contributo di Vincenzo Ferrante, il quale riflette, *de iure condendo*, sui potenziali conflitti tra l'istituto, così com'è disegnato, e una futura misura volta ad assicurare un salario minimo adeguato, sulla base della recente proposta di direttiva avanzata dalla Commissione europea. L'Autore segnala che l'eventuale introduzione di una forma di salario minimo, soprattutto se la soglia sarà fissata su base intercategoriale, oltre che comportare rischi di spiazzamento della contrattazione collettiva (anche alla luce delle marcate differenze territoriali esistenti in Italia), potrebbe porre delicati problemi di coordinamento con la disciplina del Rdc, onde evitare che si determinino fenomeni di intrappolamento nella povertà.

*Anna Alaimo (\*)*

## POVERTÀ E REDDITO MINIMO IN EUROPA. COORDINAMENTO E ARMONIZZAZIONE TRA UTOPIA E POSSIBILITÀ

SOMMARIO: 1. Una direttiva sul reddito minimo? Dall'anno europeo della lotta alla povertà agli anni della lotta al Covid-19. Qualcosa è cambiato? — 2. Perché la Commissione preannuncia una raccomandazione (e non una direttiva) sul RM? Tre risposte possibili non del tutto plausibili. — 2.1. La Commissione guarda alla direttiva sul salario minimo (SM). — 2.2. La direttiva è problematica dal punto di vista della base giuridica. — 2.3. La direttiva è inutile. — 3. I tre requisiti del RM per un'efficace strategia di inclusione: adeguatezza, accessibilità, capacità abilitante. Fonti *soft* e documenti europei. — 4. Leggendo il documento di *Peer Review* del 2019: criticità e disomogeneità nazionali. — 5. Perché una *framework directive* può essere più utile di una raccomandazione.

1. — *Una direttiva sul reddito minimo? Dall'anno europeo della lotta alla povertà agli anni della lotta al Covid-19. Qualcosa è cambiato?* — A distanza di dieci anni dal varo della timida Piattaforma europea contro la povertà (1), ci si poteva attendere che le proposte di «direttiva quadro» sul reddito minimo (di seguito, RM), avanzate da vari movimenti e reti sociali attivi in ambito europeo (2), venissero più entusiasticamente riprese dalle istituzioni dell'Ue in occasione del drammatico aumento della povertà generato dalla pandemia (3).

Sino a oggi il sostegno delle istituzioni alle misure nazionali di RM rimane invece limitato all'uso di strumenti *soft* (4), come mostrano sia il re-

---

(\*) Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università di Catania.

(1) Com(2010)758, del 16.12.2010, varata nell'anno europeo contro la povertà e l'esclusione sociale. Di quell'anno anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa.

(2) Vd. i Rapporti redatti per conto dell'*European Anti-Poverty Network* (Eapn) da Van Lancker 2010 e Van Lancker *et al.* 2020.

(3) Secondo le stime dell'Istat, nell'anno di inizio della pandemia (2020) solo in Italia si sono azzerati i miglioramenti del tasso di povertà assoluta registrati nel 2019, con una crescita sia in termini familiari (da 6,4% del 2019 al 7,7%, +335.000), con oltre 2 milioni di famiglie, sia in termini di individui (dal 7,7% al 9,4%, oltre un milione in più), che si attestano a 5,6 milioni.

(4) Per un'analisi delle fonti europee, vd. Borzaga 2019, Ravelli 2018, 72 ss., e, se si vuole, anche Alaimo 2019.

cente Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali, presentato dalla Commissione il 4 marzo 2021 (5), sia le specifiche Conclusioni del Consiglio Ue del 9 ottobre 2020 (6) sul coordinamento e il monitoraggio delle politiche nazionali di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

E benché anche il Comitato economico e sociale si fosse espresso, nel 2019, a favore di una direttiva quadro (7) – sottolineando la necessità di un'«interazione tra redditi minimi e salari minimi» per contenere la povertà –, i tentativi istituzionali di un intervento *hard* sono rimasti, sin dal 1992, un'ipotesi di fatto sopravanzata dalla decisione di intervenire tramite raccomandazioni (8).

Per tornare ai più recenti documenti di programma – e in particolare all'*Action Plan* – è evidente che, malgrado le promettenti dichiarazioni sulla necessaria riduzione della povertà e sulla essenzialità dei regimi di RM, «per garantire che nessuno sia lasciato indietro» (9), il Piano d'azione resta timido nella parte propositiva che riguarda la materia. Nonostante il riscontro di molte disomogeneità fra i vari regimi nazionali (vd. *infra*, par. 4), il diritto al RM non entra nel podio dei principi del Pilastro per i quali la Commissione preannuncia una direttiva (10). Nel quadro dettagliato delle iniziative sociali programmate per il triennio 2021-2023, la Commissione dichiara, piuttosto, che nel 2022 proporrà al Consiglio una raccomandazione per sostenere e integrare le politiche degli Stati membri (11).

Sostanzialmente orientate nella stessa direzione sono le Conclusioni del Consiglio Ue dell'ottobre 2020. Anche in quest'occasione il Consiglio, pur invitando gli Stati membri e la Commissione ad attuare il Pilastro europeo dei diritti sociali – anche al fine di mitigare i negativi effetti socio-economici della crisi causata dal Covid-19 –, ha finito per affidare a strumenti tipici del

---

(5) Com(2021)102, del 4.3.2021: «Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali».

(6) *Strengthening Minimum Income Protection to Combat Poverty and Social Exclusion in the Covid-19 Pandemic and Beyond*, del 9 ottobre 2020, in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-INIT>.

(7) Parere Cese Soc/584, «Per una direttiva quadro europea in materia di reddito minimo» (parere d'iniziativa).

(8) La prima raccomandazione, in materia, è la Raccomandazione n. 92/441/Cee del Consiglio del 24.6.1992, con la quale sono stati definiti criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale; nel 2008 è stata adottata la raccomandazione relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (Raccomandazione n. 867/2008/Ce).

(9) Com(2021)102, cit., 24.

(10) Per una sintesi dell'*Action Plan* e analoghe considerazioni sull'adozione di una semplice raccomandazione in materia di RM, vd. Bronzini 2021.

(11) Com(2021)102, cit., 25.

Metodo aperto di coordinamento (Mac) – il *benchmarking*, lo scambio delle migliori prassi (*exchange of best practices*) e l'apprendimento reciproco (*mutual learning*) – la promozione dell'inclusione sociale e la lotta alla povertà (12).

Con altrettanta cautela il Parlamento europeo, nella successiva Risoluzione «Un'Europa sociale forte per transizioni giuste», del 17 dicembre 2020, ha accolto con favore quelle Conclusioni, invitando la Commissione a proporre un quadro relativo a regimi di reddito minimo, sottolineando che «ogni persona in Europa dovrebbe essere coperta da un regime di reddito minimo» (13). Ma neppure il Parlamento ha suggerito che quel «quadro» sia una direttiva.

Benché, a partire dal 1992, l'Unione abbia dunque attivamente promosso la diffusione di schemi di RM, fornendo idee e soluzioni di *policy* che hanno supportato gli attori politici nazionali nella promozione di cambiamenti dei modelli di *welfare* anche significativi (14) (con incidenze soprattutto sui paesi mediterranei) (15), l'idea di un intervento *hard* è stata relegata sullo sfondo (16).

Di fatto è stata risucchiata dalla prosecuzione del cd. «Mac-protezione e inclusione sociale» – sperimentato per la prima volta proprio in quest'ambito (17) –, e ciò è apparso chiaro sin dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011 con la quale si era chiesto che «il metodo aperto di coordinamento sociale» fosse «rafforzato e applicato correttamente al settore della povertà, in particolare mediante strategie nazionali di inclusione e protezione sociale sviluppate, attuate e valutate congiuntamente, sulla base di obiettivi definiti in comune, attraverso piattaforme nazionali contro la povertà, lo scambio di buone pratiche sulle politiche di accesso effettivo ai diritti fondamentali» (18).

---

(12) Cfr. *Peer Review on Minimum Income Benefits – securing a life in dignity, enabling access to services and integration into the labour market* 2019.

(13) *Strengthening Minimum Income Protection to Combat Poverty and Social Exclusion in the Covid-19 Pandemic and Beyond*, del 9 ottobre 2020, in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-INIT>, punto 36.

(14) Wang *et al.* (2018), per i quali il coordinamento delle politiche nazionali sui *social assistance benefits* avrebbe avuto un primo incremento dopo il rilancio della Strategia di Lisbona, nel 2005, e un ulteriore slancio dopo l'adozione della strategia «Europa 2020» e l'introduzione del «semestre europeo».

(15) Natili 2021. Spagna, Portogallo, Grecia e Italia sono stati gli ultimi paesi Ue a provvedere all'introduzione del RM.

(16) Sul momento storico che ha segnato il passaggio dall'idea dell'armonizzazione dei sistemi di protezione sociale a quella della convergenza attraverso obiettivi comuni, vd. Vandenbroucke *et al.* 2012.

(17) Ales 2007 e *Id.* 2006.

(18) Risoluzione del Parlamento europeo del 15.11.2011 sulla Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale. La risoluzione presentava, invero, un elemento

Il metodo è stato poi incanalato nel «semestre europeo», ma già nel primo decennio del secolo si era assistito a una progressiva crescita numerica delle Raccomandazioni specifiche per paese (Rsp) dedicate alla povertà e all'esclusione sociale (19), mentre l'idea di una direttiva rimaneva appannaggio di «reti» europee – l'European Anti-Poverty Network (Eapn) e l'European Minimum Income Network (Emin) – da anni molto attive e recentemente supportate da diversi movimenti, associazioni e Ong (20).

Per completare il quadro, va segnalato che il dibattito e le proposte interne a questi movimenti non riguardano le sole misure di RM, ma anche il «reddito di base» (*Universal Basic Income*) (21).

Il sussidio, sino a ieri liquidato come utopico (22), è di recente percepito come possibile anche alla luce della recente emergenza sanitaria e della conseguente crisi economica. L'esigenza di immaginare, in epoca postpandemica, società più eque e inclusive ha riaperto il dibattito su misure universali di questo tipo, sempre più percepite come possibili dato che la pandemia ha, per così dire, «normalizzato» in tutti i paesi i versamenti in denaro di tipo assistenziale (23). Il *revival* del dibattito si accompagna, peraltro, ad alcuni significativi segnali: dalla «Iniziativa dei cittadini europei» per

---

di contraddizione. Il Parlamento auspicava, infatti, che «la Commissione, nell'assoluto rispetto del principio di sussidiarietà», avviasse «una consultazione sulla possibilità di un'iniziativa legislativa su un reddito minimo adeguato».

(19) Zeitlin, Vanhercke (2015), i quali riferiscono che già nel 2014 dodici Stati membri avevano ricevuto Raccomandazioni concernenti la povertà e l'inclusione sociale; cfr. Giubboni 2014, spec. par. 2.

(20) Eapn, Caritas Europe, Etuc, Eurodiaconia, the Social Platform hanno dato seguito alle Conclusioni del Consiglio Ue del 12.10.2020 con una dichiarazione congiunta del 12.11.2020 «*Following the Council Conclusions on Minimum Income, it is time for the European Commission to respond with courage and propose a legally binding EU framework for Minimum Income*» (the EU framework for Minimum Income Joint Statement). La posizione favorevole all'adozione di una *framework directive* è stata ribadita dall'Eapn, in seguito alla crisi pandemica del 2020, in un *Position Paper on Adequate Income* (in <https://www.eapn.eu/eapn-position-paper-on-adequate-income/>), e dall'Etuc, *European tools for minimum income schemes, a cornerstone for a European anti-poverty and social inclusion strategy (Discussion paper)*, approvato durante il *meeting* virtuale del Comitato esecutivo del 2-3 luglio 2020.

(21) A differenza del *Minimum Income* – misura «selettiva» riservata a chi si trova in condizioni di indigenza ed è in grado di superare la cd. «prova dei mezzi» (*means test*) –, il *Basic Income* è una misura «incondizionata» destinata a garantire una copertura soggettiva generalizzata alla quale si legano prospettive di ridefinizione in senso universalistico dei modelli di *welfare* (sulla distinzione vd., per tutti, Ravelli 2018). La sua introduzione è particolarmente sostenuta dalla rete di coordinamento Bien (*Basic Income Earth Network*).

(22) Sulla possibilità di superare l'utopia: Van Parijs 2018; Vanderborght, Van Parijs 2017.

(23) Allegri 2021 e *Id.* 2020.

favorire l'introduzione di forme di *allocation universelle* nei 27 paesi Ue (24) a recenti sperimentazioni (non solo in Finlandia, che è il caso più noto, ma ora anche in Germania) (25), i cui esiti appaiono complessivamente positivi in termini di crescita delle condizioni di autodeterminazione degli individui, propensione al lavoro, fiducia nelle aspettative future (26).

2. — *Perché la Commissione preannuncia una raccomandazione (e non una direttiva) sul RM? Tre risposte possibili non del tutto plausibili.* — Se questo è il quadro, tornando al RM e alle politiche europee contro la povertà, ci si può interrogare su una questione: perché l'ipotesi di una direttiva sul RM non è decollata in sede istituzionale e perché il progetto è stato fagocitato dalle alternative offerte dal semestre europeo, dallo strumento delle Rsp e, da ultimo, dal coordinamento e monitoraggio dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (Pnrr)?

Sono almeno tre le possibili risposte.

2.1. — *La Commissione guarda alla direttiva sul salario minimo (SM)* — La prima è che l'iniziativa istituzionale dell'Unione si è concentrata, negli ultimi due anni, sul contrasto alla povertà salariale, come mostra la gestazione dell'iniziativa normativa in materia di SM intrapresa dalla Commissione nel 2019 e giunta, nel momento in cui si scrive, alla seconda fase di consultazione delle parti sociali sul testo di direttiva presentato nell'autunno del 2020 (27).

L'iniziativa è stata preannunciata sin dall'insediamento di Ursula Von der Leyen alla Presidenza della Commissione, e infatti nel primo documento programmatico sull'Europa sociale (28) si dichiara che l'azione dell'Unione sarà indirizzata al raggiungimento, in tutti i paesi, di «condizioni di lavoro eque» e salari minimi che consentano una vita dignitosa.

Nonostante che il problema della povertà sia stato poi acuito dalla pan-

---

(24) L'iniziativa è visibile alla pagina internet <https://eci.ec.europa.eu/014/public/#/screen/home>; la sua sottoscrizione è ammessa sino al 25.3.2022.

(25) La Germania ha recentemente preannunciato un progetto pilota sul reddito di base gestito dall'Istituto tedesco per la ricerca economica e da *Mein Grundeinkommen*: una *startup* con sede a Berlino. Il progetto prevede di assegnare a 120 persone una somma mensile di circa 1.200 euro per la durata di tre anni.

(26) Sugli esiti della sperimentazione finlandese del reddito di base, portata avanti nel 2017-2018, Kangas *et al.* (a cura di) 2019.

(27) Com(2020)622, del 28.10.2020: «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea». In argomento basti, per tutti, il riferimento ai contributi di Menegatti 2021, Proia 2021, Ratti 2021, Treu 2021 pubblicati sul fascicolo n. 1 di *DRI*, 2021.

(28) «Un'Europa sociale forte per transizioni giuste», Com(2020)14, del 14.1.2020.

demia, l'iniziativa della Commissione è rimasta focalizzata sull'*In-Work Poverty* (di seguito, Iwp) e sui «salari minimi adeguati» (29) (*i.e.*: capaci di assicurare «condizioni di vita e di lavoro dignitose») (30), considerati un elemento essenziale del modello di economia sociale di mercato radicato, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nel TUE (e, segnatamente, nell'attuale norma sugli obiettivi dell'Unione: art. 3 TUE). La strada intrapresa è chiaramente indirizzata all'attuazione dei principi del Pilastro riguardanti la retribuzione e, fra questi, dell'ultima parte del 6° principio, per il quale «la povertà lavorativa va prevenuta».

Non è dunque bastata l'individuazione, in sede teorica, di ben dieci argomenti che renderebbero prioritaria la realizzazione del diritto al RM (14° principio) fra i principi del Pilastro (31) per far deviare la Commissione dalla strada imboccata; né l'idea che i salari minimi adeguati sono una condizione essenziale, ma non sufficiente, per un'efficace strategia di riduzione dell'Iwp, che richiede benefici previdenziali e assistenziali «altri», da sommare alla retribuzione (32).

Da una parte, quindi, l'idea di un intervento *hard* è perseguita solo in relazione al tema della povertà salariale; dall'altra – e si tratta di un elemento da rimarcare – la lotta alla povertà e all'esclusione ha assunto – come si vedrà e come si ricava dallo stesso documento programmatico sul futuro dell'Europa sociale del 2020 – una prospettiva molto specifica, legata al lavoro, all'«attivazione», alla realizzazione di mercati del lavoro inclusivi. «Vivere una vita dignitosa significa ottenere il sostegno necessario per cercare lavoro», si legge nella parte di quel documento dedicata alla Lotta alla povertà e all'esclusione.

2.2. — *La direttiva è problematica dal punto di vista della base giuridica* — La seconda possibile risposta è che la direttiva ha una base giuridica di problematica individuazione.

Premesso che «lotta contro l'emarginazione», «miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro» e «protezione sociale adeguata» rientrano fra gli obiettivi generali dell'Unione e dei suoi Stati (art. 151, par. 1, TfUE) e che per conseguirli la Commissione «incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e facilita il coordinamento della loro azione» (art. 156, nel cui testo è espressamente richiamata la materia della sicurezza sociale), resta il problema di individuare una base giuridica utile per l'adozione di un'eventuale direttiva quadro.

---

(29) Sul passaggio dalla lotta alla povertà al contrasto dell'Iwp, ampiamente Ratti 2021.

(30) Cfr. l'art. 5 e il Considerando 21 della Proposta di direttiva citata.

(31) I dieci argomenti sono sviluppati da Cantillon 2019.

(32) Cantillon *et al.* 2020, 140; Ratti 2021.

La questione richiama ostacoli parzialmente analoghi a quelli riguardanti il progetto di direttiva sul salario minimo (SM).

Sullo sfondo delle due ipotesi di *framework directive* si intravede lo steccato della «clausola di esclusione» contenuta nell'art. 153.5 TfUE, che, fra le altre materie, sottrae la retribuzione all'ambito delle competenze sociali dell'Ue.

Non vi è chi non veda, tuttavia, che l'ipotesi di una direttiva sul RM solleva problemi di interferenza con la «clausola di esclusione» solo apparenti. Un eventuale intervento in materia riguarderebbe un sussidio da erogare (per lo più) in assenza di redditi lavorativi e, comunque, non a titolo di retribuzione; ragione per cui il richiamo alla «clausola di esclusione» non appare neppure pertinente.

E se la possibilità di superare quello steccato è sostenuta in relazione al progetto di direttiva sul SM (33), tanto più spianabile è la strada che, passando per l'art. 153.1 TfUE, trova ancoraggi per una direttiva quadro in materia di RM.

Certo, non vi è dubbio che la «lotta contro l'esclusione sociale» – al pari della «modernizzazione dei regimi di protezione sociale» – è (ai sensi dell'art. 153, par. 1, lett. *j* e *k*) un settore in cui il Parlamento e il Consiglio devono limitarsi ad «adottare misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri» e che ciò sembra precludere l'adozione di direttive (art. 153, par. 2, lett. *a* e *b*).

Ed è pur vero che la competenza dell'Unione nel settore della «sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori» (che invece consente di adottare, *ex art.* 153, par. 1, lett. *c*, anche direttive di armonizzazione) è una competenza di difficile esercizio. Non tanto perché l'espressione «sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori» debba essere «letta come un'endiadi piuttosto che come contenitore di due diverse materie (sicurezza sociale dei cittadini; protezione sociale dei lavoratori)» (34). È infatti quanto meno discutibile che l'intera espressione sia accomunata dal riferimento ai lavoratori e che non sia, invece, scomponibile in due sottosettori: la sicurezza sociale – riferita ai cittadini non lavoratori – e la protezione sociale dei lavoratori. Quanto perché si tratta di una competenza di non facile esercizio: condizionata non solo dal vincolo dell'unanimità, ma anche (a) dal limite del rispetto della facoltà degli Stati di «definire i principi fonda-

---

(33) Si ricorda che in tema di SM la strada suggerita dalla Commissione è di deliberare sulla base dell'art. 153.1, lett. *b*, inglobando la retribuzione tra le «condizioni di lavoro», e che, secondo altre proposte, potrebbero utilizzarsi, come base giuridica, anche gli artt. 174-175 TfUE (riguardanti la coesione economica e sociale); in argomento, *amplius*, Lo Faro 2020.

(34) Lo sostiene Ales 2007, spec. 8.

mentali del loro sistema di sicurezza sociale» e (b) dalla necessità di non incidere «sull'equilibrio finanziario dello stesso» (art. 153, par. 4).

Non si tratta tanto di un ancoraggio discutibile, dunque, quanto di una via impervia da percorrere.

Tanto è vero che recenti studi e Rapporti, di matrice anche istituzionale, suggeriscono che la direttiva potrebbe trovare base giuridica in altre disposizioni, e segnatamente nella lett. *b* dell'art. 153, par. 1, TfUE: disposizione che, in combinato disposto con la lett. *b* del par. 2, conferisce all'Ue il potere di adottare direttive nel settore della «integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro».

Benché sussistano punti di contatto, se non di sovrapposizione, tra quest'ultimo settore e quello della «lotta contro l'esclusione sociale», l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro è un settore di intervento che si avvantaggia di una diversa e più agevole tecnica regolativa, e cioè della maggioranza qualificata (*ex* art. 153.2) (35).

Semmai – e si tratta di un punto da rimarcare – la scelta di intervenire su questa base condizionerebbe il contenuto di un'eventuale *framework directive*, che dovrebbe orientarsi non solo verso la garanzia di un sussidio, ma anche, e soprattutto, verso l'integrazione dei soggetti esclusi dal mercato del lavoro nell'ambito delle attività lavorative e/o socialmente utili.

Ed è bene chiarire subito che tale connotazione non toglierebbe, di per sé, pregio all'intervento. Non da ora, tanto in ambito eurounitario che nazionale si osservano utili e positive sinergie tra le politiche attive del lavoro (e la strategia europea per l'occupazione) e i sistemi di protezione sociale, con una evidente tendenza – che investe l'Ue ma anche i suoi paesi membri – a un'interazione virtuosa fra le prime e i secondi (36).

Il nesso è oggi visibile nella stessa formulazione del 14° principio del Pilastro europeo, nel quale le misure di reintegrazione nel mercato del lavoro appaiono come una fondamentale componente del diritto [«per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro»].

Ma il rischio – che andrebbe adeguatamente fronteggiato (vd. *infra*, par. 5) – è che un eccessivo condizionamento dell'obiettivo della lotta all'esclusione sociale alle misure di reintegrazione restringa lo sguardo al tema della *social exclusion* confinandolo nell'angolo delle politiche di attivazione e che ciò finisca per mortificare le finalità tradizionali del sostegno del reddito in chiave redistributiva.

Ritornando alla base giuridica, non va piuttosto dimenticato che anche

---

(35) Lo notava già Ales (2007, 9) richiamando anche Ferrera *et al.* 2002.

(36) Sempre Ales 2007, 11-12.

nel caso di una direttiva sul RM potrebbero invocarsi le norme sulla coesione economica e sociale (artt. 174-175 TfUE) (37); non da ora solidarietà e inclusione sociale sono considerati strumenti ideali per la promozione di un elevato livello di coesione sociale, tanto è vero che, già nel primo decennio del secolo (sia attraverso i Consigli europei che tramite gli Orientamenti integrati), la politica di coesione ha visto crescere l'enfasi posta sulla propria funzione di inclusione sociale (38).

È allora evidente che, al di là delle opzioni politiche che tuttora accompagnano l'azione delle istituzioni, nel diritto primario e nell'ordine costituzionale europeo esiste più di una via percorribile per tracciare, anche a un intervento *hard*, una direzione di intervento.

2.3. — *La direttiva è inutile* — La terza possibile risposta è che la direttiva è inutile.

Già il Rapporto di comparazione redatto per conto dell'European Parliament Committee on Employment and Social Affairs nel 2017 (da ora in poi Rapporto Empl) (39) rilevava che tutti gli Stati dell'Ue sono dotati di provvedimenti che istituiscono e regolano regimi di RM, variamente denominati ma in ogni caso finalizzati a combattere povertà ed esclusione.

Riscontri analoghi si trovano nella più recente *Peer Review*, che riguarda le *best practices* ricavabili dalla comparazione e le ultime riforme nazionali (40).

Dopo l'introduzione di norme di disciplina del RM in Italia (41) e in Grecia (42) il *puzzle* europeo dei regimi nazionali è apparso finalmente completo. Completo ma non uniforme, come meglio si vedrà. La maggior parte dei paesi ha peraltro provveduto a riformare i propri regimi nel periodo 2010-2016 (43).

---

(37) Sulla possibilità di utilizzare, oltre che l'art. 153.1, lett. *b*, l'art. 175 TfUE, vd. l'*Expert Study* curato da Van Lancker *et al.* 2020a e *Id.* 2020b; cfr. anche il Rapporto di comparazione redatto per l'European Parliament Committee on Employment and Social Affairs (Empl) (*Minimum Income Policies in EU Member States* 2017), nel quale si legge: «According to the Social Platform, a legal basis for such a directive already exists in the Treaties. Within the current EU Treaties Article 153, 1 (b) TFEU could be used as the legal basis for such a directive. The directive is compliant to, and would give meaning to, the Horizontal Social Clause and the social provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, specifically to Article 34 on combating social exclusion and Articles 25 and 26 on the rights of the elderly and of disabled persons to live in dignity and independence».

(38) Sempre Ales 2007, 29 e 35.

(39) *Minimum Income Policies in EU Member States* 2017.

(40) *Peer Review on «Minimum Income Benefits» – securing a life in dignity, enabling access to services and integration into the labour market* 2019. Cfr. anche Dalli 2019.

(41) Legge n. 33/2107 e d.lgs. n. 147/2017 sul Reddito di inclusione (Rei).

(42) *Greek Social Solidarity Income (Ssi) Program* del 2014-2016.

(43) Nel biennio 2014-2015 si annoverano, ad es., riforme in Francia, Spagna e

Ebbene, è probabile che anche per questa ragione il tradizionale metodo impiegato in materia di esclusione sociale – il Mac – sia stato riproposto con specifico riguardo al RM, essendosi rafforzato il convincimento che il Mac-inclusione fosse lo strumento più idoneo a «coordinare» i regimi nazionali, in linea con quanto sembrerebbe richiedere il combinato disposto dell'art. 153, par. 1, lett. j, e par. 2 TfUE.

Tutt'oggi, di fronte all'alternativa *hard law/soft law*, la scelta ricade sui *soft policy instruments* – come mostra l'annuncio della raccomandazione nell'Action Plan – probabilmente nell'idea che azioni efficaci, di impatto non necessariamente minore rispetto all'armonizzazione tipica dell'*hard law*, possano essere compiute senza affrontare le resistenze e i timori che una direttiva potrebbe invece ingenerare.

3. — *I tre requisiti del RM per un'efficace strategia di inclusione: adeguatezza, accessibilità, capacità abilitante. Fonti soft e documenti europei* — Valutare aprioristicamente la bontà o la deficienza di questa scelta non rende piena ragione degli argomenti che si tenterà di sviluppare a sostegno di una direttiva.

È invece utile partire da una valutazione degli esiti del sostegno e del coordinamento intrapreso sin dagli anni novanta dalla Commissione, tenendo conto di una serie di dati metagiuridici emergenti da Rapporti e analisi comparate dei regimi nazionali e di alcune indicazioni contenute nelle fonti *soft* e nei documenti europei.

Nel ribadire che in ogni paese Ue esiste una disciplina del RM, il Rapporto Empl sottolinea, innanzitutto, che nella maggior parte delle legislazioni nazionali il sussidio costituisce una misura «condizionata» collegata alle politiche attive del lavoro. «*The first trend concerns the strengthening of conditionality, and in particular the effort to link minimum income schemes more strictly with the labour market, work commitments, and more in general labour policies*», si legge nel Rapporto; e ancora: «*in all EU countries, minimum income support has been transformed from a mere economic support to an active measure intended to accompany the beneficiaries in moving from social exclusion to active life*».

La «condizionalità» della misura è dunque riscontrata nella maggior parte delle legislazioni nazionali ed è in linea con l'approccio dell'inclusione attiva raccomandato dalle istituzioni europee.

Il documento di *Peer Review* del 2019 ribadisce, infatti, che sono tre i requisiti necessari per un'efficace strategia di inclusione: l'adeguatezza del sussidio; l'accessibilità alla misura; la sua capacità abilitante. «*Based on the assessment of the European Minimum Income Network (Emin), the following three key*

---

Germania. Per un prospetto completo vd. *Minimum Income Policies in EU Member States* 2017, 47 ss.

*elements are the most relevant*: 1) *adequacy*, 2) *accessibility*, 3) *eligibility to enabling*, si legge nella parte del documento dedicata alla descrizione di un ideale *active inclusion approach* (44). Invero, non si tratta di novità, ma di criteri già enunciati da precedenti fonti (45) (anche internazionali) (46) e ribaditi dalle recenti Conclusioni del Consiglio Ue dell'ottobre 2020 (47).

Già la Raccomandazione della Commissione europea del 3 ottobre 2008 (48) delineava un modello idealtipico di strategia di inclusione – inclusione «attiva», come la stessa raccomandazione la definisce (*active inclusion activation strategy*) – fondato su «tre pilastri» (49).

Il primo, anche in questo caso, è l'«adeguato supporto al reddito» (*adequate income support*); affermazione che conferma l'idea che una valida strategia inclusiva debba, innanzitutto, far leva sull'«adeguatezza» del sussidio, e cioè su una misura capace di «garantire un'esistenza dignitosa» (art. 34, par. 3, Carta dei diritti fondamentali Ue).

Gli altri due pilastri sono i «mercati del lavoro inclusivi» (*inclusive labour markets*), capaci di favorire l'inserimento, e i «servizi di qualità» (*access to quality services*).

Rientrano fra questi ultimi sia i servizi per l'impiego – preposti a cercare occupazioni congrue ma anche a erogare (direttamente o indirettamente) formazione e servizi di riqualificazione – sia i servizi sociali (dal sostegno all'alloggio ai servizi per l'infanzia, di assistenza a lungo termine, sino ai servizi sanitari). Ed è evidente che solo l'edificazione di questo terzo pilastro può sorreggere il terzo requisito che ogni regime di RM deve possedere per lottare efficacemente contro le condizioni di esclusione: la cd. «*eligibility to enabling*».

4. — *Leggendo il documento di Peer Review del 2019: criticità e disomogeneità nazionali* — Se questi sono i necessari requisiti di un'efficiente strategia di

(44) *Peer Review on «Minimum Income Benefits» – securing a life in dignity, enabling access to services and integration into the labour market* 2019, 8-9.

(45) Raccomandazione n. 92/441/Cee e Raccomandazione n. 867/2008/Ce, entrambe citate alla nota 8.

(46) *ILO Social Protection Floors Recommendation* 2012, n. 202.

(47) *Strengthening Minimum Income Protection to Combat Poverty and Social Exclusion in the Covid-19 Pandemic and Beyond*, del 9 ottobre 2020, in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-INIT>, 5-6.

(48) Raccomandazione n. 867/2008/Ce.

(49) I tre pilastri sono stati successivamente ripresi dalla Piattaforma europea contro la povertà del 2010. Su di essi, vd. Marchal, Van Mechelen 2017. Le Autrici individuano in realtà quattro elementi necessari per realizzare un modello ideale di inclusione attiva, articolando il secondo dei tre pilastri indicati dalla Raccomandazione n. 867/2008/Ce – *inclusive labour market* – in «*inclusive labour market trough incentives e inclusive labour market trough enabling measures*». In argomento, si consenta di rinviare ad Alaimo 2019.

inclusione, va segnalato che non sempre essi sono presenti nei sistemi nazionali.

a) Il documento di *Peer Review* sottolinea che il sussidio fornito dai vari paesi non sempre è «adeguato» e sufficiente a sollevare dalla condizione di bisogno e povertà: mentre l'Irlanda e i Paesi Bassi forniscono i sostegni più generosi, in molti paesi dell'Est (Bulgaria, Romania, Lettonia e Polonia) la maggior parte delle famiglie beneficiarie del sussidio resta collocata al di sotto della soglia di rischio di povertà (il cd. indice Arop: *at risk of poverty*) percependo solo il 40% del reddito mediano nazionale (50).

E se è vero che l'«adeguatezza» del sussidio (*adequacy of benefits to fight poverty*) rinvia alla sua idoneità ad assicurare uno standard di vita decente e dignitoso, è chiaro che la mancanza del requisito in molti Stati fa sì che la disciplina del RM non sia in linea, in tutta l'Ue, con la disposizione di principio della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue (l'art. 34, par. 3) (51), che «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà» riconosce il «diritto all'assistenza sociale e abitativa» proprio per «garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti», né con la finalità, esplicitata dal 14° principio del Pilastro, di «garantire una vita dignitosa in tutte le fasi della vita» (52).

b) Se, dunque, l'adeguatezza è un requisito che sussiste in una minoranza di paesi, anche la «copertura» risulta parziale in ben nove paesi su ventisette a causa di requisiti di accesso (*accessibility*) molto restrittivi (soglie di reddito, cd. «prova dei mezzi» ecc.). A tal riguardo, è appena il caso di ricordare che le riforme nazionali del periodo 2010-2016 hanno introdotto criteri di accesso più rigorosi, oltre che più stringenti limiti temporali di fruizione del sussidio (53).

Un problema collegato alle difficoltà di accesso al sussidio – anch'esso emergente dal documento di *Peer Review* – è rappresentato dal cd. effetto di «*non-take up*» (mancato uso/rivendicazione del diritto).

---

(50) *Peer Review on Minimum Income Benefits – securing a life in dignity, enabling access to services and integration into the labour market* 2019, 8-9. Secondo la definizione ufficiale (in [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty_rate)), l'Arop è la quota di persone con un reddito disponibile equivalente al di sotto della soglia di rischio di povertà, che è fissata al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale.

(51) Sulla natura di norma di principio del par. 3 (e del par. 1) dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali Ue (diversamente dal par. 2, riguardante il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali), Chiaromonte, Orlandini 2017.

(52) D'Onghia 2018.

(53) *Minimum Income Policies in EU Member States* 2017, 54.

La frequente complessità dei requisiti di accesso al beneficio si traduce spesso in una difficile conoscibilità (da parte dei potenziali destinatari) delle condizioni che rendono possibile l'esercizio del diritto al RM; per questo si registrano, in molti casi, bassi tassi di adesione, con conseguente limitata copertura del sussidio. Tale effetto investe, in particolare, i soggetti più ai margini e maggiormente bisognosi di inclusione (si pensi ai cd. *homeless*, privi di documenti di residenza, oltre che ai richiedenti asilo e ai migranti), per i quali la complessità dei requisiti di accesso spesso è causa di rinuncia al sussidio.

c) Il terzo problema – che rinvia all'ultimo dei tre requisiti (*eligibility to enabling*) – è, infine, l'idoneità delle diverse discipline nazionali ad apprestare un «enabling» *Minimum Income Scheme*.

Si è visto che, per essere efficace contro la povertà e l'esclusione, il RM deve essere costruito come una «misura abilitante», non solo in termini di accesso ai consumi, ma anche di integrazione sociale (anche, ma non solo, attraverso occupazioni e remunerazioni dignitose e decenti) (54): come un «sussidio di esistenza, non di sussistenza» (55), idoneo a garantire un'effettiva inclusione.

Anche a questo proposito va rimarcato che la comparazione fra sistemi evidenzia, per esempio, frequenti problemi di insufficienza e di coordinamento fra i servizi per l'impiego e i servizi sociali, mentre una necessaria sinergia fra i due servizi è indispensabile per promuovere un approccio integrato all'inclusione.

Per tutte le criticità elencate, già il Rapporto Empl del 2017 rilevava che l'impatto del RM sulla riduzione della povertà è molto limitato in ben quattordici paesi. Uno studio pubblicato nello stesso anno ha evidenziato che i paesi più ricchi dell'Europa occidentale hanno modelli di inclusione attiva migliori, mentre i paesi delle aree mediterranea e orientale sono più sbilanciati sugli incentivi all'occupazione e/o sulle componenti punitive del sistema. Nel complesso, solo nove paesi realizzerebbero, secondo lo studio, il modello idealtipico di strategia di inclusione attiva raccomandato dalle istituzioni europee e soltanto sette vi si avvicinerebbero (56).

5. — *Perché una framework directive può essere più utile di una raccomandazione* — Benché il *puzzle* dei regimi nazionali sia pertanto completo, dalle analisi richiamate emergono diverse criticità. Volendo riepilogare: il sussidio non è sempre adeguato; non in tutti gli Stati il grado di copertura è suf-

---

(54) Saraceno 2016, 729.

(55) Bronzini 2015.

(56) Marchal, Van Mechelen 2017.

ficiente; i requisiti di accesso sono a volte molto restrittivi e/o complessi, e ciò determina effetti di «*non-take up*» in molti casi significativi.

Esiste, inoltre, un problema di coordinamento fra i servizi per l'impiego e i servizi sociali che, in alcuni Stati (fra i quali l'Italia), è particolarmente spiccato e rischia di compromettere la «*eligibility to enabling*» che ogni regime di RM dovrebbe possedere.

Infine, malgrado l'indiscutibile bontà del «principio di condizionalità», esistono discipline dell'attivazione molto rigorose che, enfatizzando la componente vincolistico-punitiva della misura, ne mettono in secondo piano le funzioni inclusive.

Sono tutti aspetti che, lasciati irrisolti, rischiano di compromettere l'efficacia della strategia di inclusione, confermando l'insufficienza di approcci alla tematica del bisogno unicamente centrati sulla sua dimensione economica (sussidio contro la povertà) e lavorativa (attivazione) (57) e, di converso, l'utilità di politiche di protezione sociale capaci di sostenere gli individui nello sviluppo di capacità di autoprotezione e responsabilizzazione verso i rischi sociali (58), evitando fenomeni di emarginazione e di indebolimento.

Tali fenomeni, in più casi endemici e difficilmente sradicabili, non possono essere superati con i soli sussidi, né con politiche e meccanismi di attivazione eccessivamente severi che accentuano la componente vincolistica del sistema assistenziale, non solo a scapito di una più complessiva politica di inclusione ma anche delle più tradizionali funzioni redistributive dei sistemi di protezione sociale.

Eppure – come si è visto – non in tutti i paesi la strategia di inclusione è realmente efficace.

Si può allora ritenere che una direttiva, anziché un'ulteriore raccomandazione, sarebbe potuta (e potrebbe ancora) essere uno strumento più utile per costruire, in tutta l'Unione, sistemi di protezione sociale e strategie di inclusione realmente ispirati a una dimensione solidaristica e coesiva: un mezzo per stabilire definizioni, principi e diritti di accesso alla sicurezza sociale (*i.e.*, alle prestazioni e ai servizi riguardanti il RM) quanto meno comparabili in tutta l'Unione, superando la frammentazione di regimi nazionali che, troppo spesso, lasciano le persone al di sotto della soglia di povertà (59).

---

(57) Ales 2007.

(58) Bronzini 2019.

(59) Anche nel documento di *Peer Review on Minimum Income Benefits* del 2019 si legge che a causa delle significative differenze tra gli Stati un'iniziativa dell'Ue in forma di direttiva sui regimi di RM potrebbe offrire un quadro generale per le politiche nazionali e stabilire definizioni, principi e metodi comuni.

In quest'ottica, l'alternativa a proseguire lungo la strada del coordinamento, per non puntare a un'armonizzazione dei sistemi nazionali, equivale a rassegnarsi a un'impotenza regolativa di un'Unione che, a partire da una cornice condivisa anche in materia di sicurezza sociale, dovrebbe più coraggiosamente ambire – come recentemente proposto – a diventare una *European Social Union*, con funzioni di supporto sistemico ai *welfare States* nazionali e alle loro funzioni chiave (60).

Rinunciare a un progetto di integrazione europea che riguardi «anche» i sistemi di sicurezza sociale rischia, invece, di mettere in campo un gioco a somma zero, che comporta vincenti (Stati più generosi, con mercati del lavoro più inclusivi e maggiori servizi, sociali e per l'impiego) e perdenti: una cordata in cui i bassi livelli di tutela di alcuni Stati rischiano di frenare lo slancio verso la risalita di valori e diritti sociali fondamentali impresso dalle nuove iniziative sociali della Commissione Von der Leyen.

### Riferimenti bibliografici

- Alaimo A. (2019), *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, in VTDL, 457 ss.
- Ales E. (2006), *La lotta all'esclusione sociale attraverso l'Open Method of Co-coordination. Prime riflessioni (2000-2002)*, in M. Barbera (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, 173 ss.
- Ales E. (2007), *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in W.P. Csdle «Massimo D'Antona».INT, n. 51.
- Allegri G. (2020), *Dal reddito di cittadinanza italiano al dibattito europeo sul reddito di base. Per un nuovo welfare della pandemia*, in RCDP, 401 ss.
- Allegri G. (2021), *Il reddito di base oltre il tempo della pandemia*, in <https://centroriformastato.it/dal-reddito-di-cittadinanza-al-reddito-di-base-una-prima-agenda-comune/>.
- Ambrosini M. (2010), *Rispondere all'esclusione sociale: buone pratiche della solidarietà in Italia e in Europa*, in Tutela, vol. 4, n. 1, 69 ss.
- Borzaga M. (2019), *Le politiche dell'Organizzazione internazionale del lavoro e dell'Unione europea in tema di contrasto alla povertà*, in LD, vol. 33, n. 1, 63 ss.
- Bronzini G. (2015), *Il reddito minimo garantito tra fughe radicali e sussidi di povertà*, in *Alternative per il socialismo: bimestrale di politica e cultura*, Roma, Edizioni Alternative Lapis, 123, n. 36, 3 ss.

---

(60) In alternativa alla nozione di «Europa sociale», l'espressione *European Social Union* è stata coniata nel 2013 da Frank Vandenbroucke (Vandenbroucke 2019; Ferrera 2019). Per riprendere Vandenbroucke (2016, 4), «*The core idea [n.d.a.: of the Esu] can be summarised as follows: a Social Union would support national welfare States on a systemic level in some of their key functions (stabilization is such a key systemic function, as explained earlier) and guide the substantive development of national welfare States, via general social standards and objectives, leaving ways and means of social policy to the Member States*».

- Bronzini G. (2019), *Il reddito di cittadinanza: una tappa per un nuovo welfare e l'autodeterminazione delle persone*, in [www.bin-italia.org](http://www.bin-italia.org).
- Bronzini G. (2021), *Il senso di Ursula per la solidarietà: verso un welfare paneuropeo?*, in <https://www.questionegiustizia.it>.
- Cantillon B. (2019), *The European Pillar of Social Rights: ten arguments for prioritizing minimum incomes*, in <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/sociaal-beleid-vorm-geven/arguments-bea-cantillon.pdf>.
- Cantillon B. et al. (2019), *Decent Incomes for All: Improving Policies in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Cantillon B. et al. (2020), *A glass ceiling on poverty reduction? An empirical investigation into the structural constraints on minimum income protections*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 30, n. 2, 129 ss.
- Chiaromonte W., Orlandini G. (2017), *Sub art. 34*, in R. Mastroianni et al., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, 642 ss.
- D'Onghia M. (2018), *Le tutele welfaristiche nel Social Pillar*, in G. Bronzini (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fondazione Basso, 30 ss.
- Dalli M. (2019), *Comparing the access conditions for minimum income support in four EU member states for national, EU and non-EU citizens* *Journal and Social Welfare and Family*, vol. 41, n. 2, 233 ss.
- Ferrera M. (a cura di) (2019), *Towards a European Social Union*, in <http://www.euvisions.eu/wp-content/uploads/2019/11/ESU-debate-report.pdf>.
- Ferrera M. et al. (2002), *Open Coordination Against Poverty: The NewEU «Social Inclusion Process»*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 12, 3, 227 ss.
- Giubboni S. (2014), *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *RDSS*, 149 ss.
- Kangas O. et al. (a cura di) (2019), *The Basic Income Experiment 2017-2018 in Finland. Preliminary results*, Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki ss.
- Lo Faro A. (2020), *Verso un salario minimo europeo? Il ritorno dell'iniziativa politica della Commissione tra coraggio e temerarietà*, in *LD*, 1.
- Marchal S., Van Mechelen N. (2017), *A New Kid in Town? Active Inclusion Elements in European Minimum Income Schemes*, in *Social Policy & Administration*, vol. 51, n. 1, 171 ss.
- Menegatti E. (2021), *Il salario minimo nel quadro europeo e comparato*, in *DRI*, n. 1, 41 ss.
- Minimum Income Policies in EU Member States* (2017), Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy (aprile).
- Natili M. (2021), *L'ospite inatteso: il reddito minimo in Europa Meridionale*, in <https://naspread.eu/it/contributi-it>.
- Peer Review on Minimum Income Benefits – securing a life in dignity, enabling access to services and integration into the labour market* (2019), Berlin (Germany) 15-16 November 2018, Synthesis Report.
- Proia G. (2021), *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*, in *DRI*, n. 1, 26 ss.
- Ratti L. (2021), *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*, in *DRI*, n. 1, 59 ss.
- Ravelli F. (2018), *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli.
- Saraceno C. (2016), *Povert  ed esclusione sociale oggi in Italia: cause e possibili rimedi*, in *RGL*, I, 717 ss.
- Treu T. (2021), *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, *DRI*, n. 1, 1 ss.

- Vandenbroucke F. (2019), *The European Pillar of Social Rights: from promise to delivery. Introduction to the «ESU-debate»*, in Ferrera (a cura di), *Towards a European Social Union*, in [http://www.euvisions.eu/wp-content/uploads/2019/11/ESU-debate-report.pdf](http://www.euvvisions.eu/wp-content/uploads/2019/11/ESU-debate-report.pdf), 2 ss.
- Vandenbroucke F. (2016), *The Idea of a European Social Union: A Normative Introduction*, pubblicato anche come capitolo introduttivo in F. Vandenbroucke et al. (a cura di) 2017, *A European Social Union After the Crisis*, Cambridge University Press, *Forthcoming*.
- Vandenbroucke F. et al. (2013), *The EU and Minimum Income Protection: clarifying the policy conundrum*, in L. Marx, K. Nelson (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave MacMillan.
- Vanderborght Y., Van Parijs P. (2017), *L'allocation universelle*, Éditions La Découverte, Paris, (I ed., 2005).
- Van Lancker A. (2010), *Working document on a Framework Directive on Minimum Income*, drafted by A. Van Lancker for Eapn, settembre.
- Van Lancker A. et al. (2020a), *Making the case for an Eu framework directive on minimum income*, Study commissioned by the European Anti-Poverty Network, 10 ottobre.
- Van Lancker A. et al. (2020b), *A framework directive on minimum income: towards decent incomes for all*, visibile alla pagina internet <https://www.socialeurope.eu/a-framework-directive-on-minimum-income-towards-decent-incomes-for-all>, 10 novembre.
- Van Parijs P. (2018), *Il reddito di base: un'utopia indispensabile*, in *Il Mulino*, n. 1, 173 ss.
- Wang J. et al. (2018), *Minimum income protection and EU coordination*, in *European Journal of Social Security*, vol. 20, n. 3, 253 ss.
- Zeitlin J., Vanhercke B. (2015), *La governance economica nella strategia Europa 2020: una socializzazione del semestre europeo contro ogni previsione?*, in *Biblioteca della libertà*, L, gennaio-aprile, n. 212, ISSN 2035-5866, in <http://www.centroinaudi.it>.

#### ABSTRACT

*L'Autrice analizza le iniziative intraprese dall'Ue in materia di reddito minimo soffermandosi sulla possibile adozione di una framework directive come alternativa agli strumenti soft sino a oggi privilegiati dalle istituzioni. La questione viene vagliata non solo in considerazione delle competenze dell'Ue e dei relativi limiti, ma anche alla luce degli esiti del Metodo aperto di coordinamento. Come emerge da una serie di recenti rapporti e analisi comparate, i regimi nazionali di reddito minimo sono molto diversificati e, troppo spesso, lasciano le persone al di sotto della soglia di povertà. Per tale ragione l'Ue dovrebbe puntare a una maggiore armonizzazione dei sistemi nazionali.*

#### POVERTY AND MINIMUM INCOME IN THE EU.

#### COORDINATION AND HARMONIZATION BETWEEN UTOPIA AND POSSIBILITY

*The Author analyzes the EU initiatives in the field of Minimum Income, focusing on the possible adoption of a framework directive as an alternative to the generally preferred soft policies. The issue is examined not only assessing the European Union competences and their limits, but also in the light of the Open Method of Coordination's results. As recent reports show that national Minimum Income schemes can highly differ and often leave people below the poverty threshold, the EU institutions should aim for greater harmonization of national systems.*

*Antonio D'Aloia, Guglielmo Agolino (\*)*

## IL REDDITO DI CITTADINANZA NEL SISTEMA COSTITUZIONALE DI PROTEZIONE SOCIALE (\*\*)

SOMMARIO: 1. Il reddito di cittadinanza come risorsa del progetto costituzionale di dignità sociale ed eguaglianza sostanziale. — 2. Quale reddito minimo? I «precedenti» dell'attuale modello italiano nel quadro delle esperienze europee. — 2.1. Esperimenti di reddito minimo in Italia. Dalla Commissione Onofri al Reddito di inclusione. — 2.2. Le linee guida per reddito minimo uniforme nell'Unione europea. — 2.3. Alcuni esperimenti europei di reddito minimo. — 3. Il reddito di cittadinanza introdotto dal decreto legge n. 4 del 2019 (legge n. 26/2019). Schema generale, contenuti, limiti. — 3.1. Una questione preliminare sul *nomen*. — 3.2. Il reddito di cittadinanza nelle sue «due anime»: «lavoristica» e di contrasto alla povertà. — 3.3. Alcuni aspetti critici dal punto di vista costituzionale. I nuclei familiari numerosi e/o con disabili. I requisiti della residenza e del possesso del permesso di soggiorno. — 3.4. Verso un reddito di cittadinanza in un'ottica di *welfare* generativo?

1. — *Il reddito di cittadinanza come risorsa del progetto costituzionale di dignità sociale ed eguaglianza sostanziale* —

1.1. — Viene spesso, a ragione, sottolineata la modernità del disegno costituzionale italiano nella traduzione dell'idea di eguaglianza sul terreno delle condizioni materiali di vita delle persone. Indubbiamente, la Costituzione del 1948 è una delle realizzazioni più accurate e complete di quel modello di costituzionalismo democratico e sociale che ha caratterizzato l'esperienza europea nel secondo dopoguerra, recuperando – «dopo la catastrofe» (1) – l'intuizione weimariana del 1919.

Il linguaggio costituzionale sui temi dell'eguaglianza e della solidarietà verso i più deboli e svantaggiati sul piano economico-sociale, soprattutto

---

(\*) Rispettivamente, professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Parma, dottorando di ricerca in Scienze giuridiche presso l'Università di Modena e Reggio Emilia.

(\*\*) Nell'ambito di una riflessione comune, la redazione del paragrafo 1 è stata curata dal prof. Antonio D'Aloia, mentre quella dei paragrafi 2 e 3 dal dott. Guglielmo Agolino.

(1) Il riferimento è al celebre saggio di Capogrossi (1959).

guardando alle clausole indeterminate attraverso le quali si esprime (pari dignità sociale, rimozione degli ostacoli di ordine economico-sociale, pieno sviluppo della persona, e così via), evidenzia una «profondità» di contenuti e di direzioni tematiche che lo rendono capace di adattarsi dinamicamente alle esigenze che cambiano e ai nuovi interessi che si manifestano nei processi sociali ed economici.

Quello che è stato definito «un programma nel nome dell'uomo» (2) assume un'impronta espansiva, aperta verso stadi progressivi per definizione «indeterminabili» e «rideterminabili», richiede che la tutela giuridica e gli interventi protettivi siano adeguati alla specificità delle condizioni esistenziali e delle «debolezze» (reali e potenziali) in cui si manifesta l'immagine concreta dell'uomo.

Del resto, la ricerca dell'eguaglianza è un «progetto» che non si conclude mai, che «non consente mai di sentirsi appagati» (3). Come ho scritto in un precedente lavoro, la norma simbolo dell'eguaglianza sostanziale, vale a dire il secondo comma dell'art. 3 della nostra Costituzione, «contiene un'interrogazione incessante, che non ha fine, di fronte alla quale non c'è un equilibrio raggiungibile una volta per tutte, [...], ma una ricerca di soluzioni e modelli di concretizzazione adeguati alla mutevole dislocazione delle forze (e delle debolezze) sociali, destinati irrimediabilmente a essere o difettosi o eccessivi» (4).

L'eguaglianza è un pezzo fondamentale del moderno «Contratto sociale». Ma appunto, le forme della diseguaglianza, e le condizioni (personali e sociali) di debolezza, non restano sempre le stesse ma vengono continuamente ridefinite dai processi sociali ed economici.

Non è solo un problema di sostenibilità economica dei modelli di protezione sociale; che pure è, ormai, un tema di livello costituzionale, ponendo anche sul piano economico-sociale (debito pubblico, pensioni, struttura del *welfare*) inedite ma tutt'altro che astratte preoccupazioni di carattere intergenerazionale.

1.2. — Da tempo si discute di una certa asimmetria e di inadeguatezza del modello di protezione sociale, che lascia fuori dal suo recinto, o comunque affronta in modo insufficiente, «voci» che sono determinanti rispetto alla qualità della vita delle persone e all'obiettivo costituzionalmente primario di un'esistenza dignitosa, e situazioni di svantaggio e di margina-

---

(2) Carlassarre 2012, 17.

(3) Balboni 1996, 440.

(4) D'Aloia 2002, 4.

lizzazione, che non si misurano solo attraverso il reddito, ma in termini di opportunità concrete, di effettiva capacità di essere, avere, fare, sapere; di «capacitazioni» (secondo la celebre formula di A. Sen, ripresa e sviluppata da altri studiosi, come ad esempio M. Nussbaum), che rappresentano il filo connettivo tra libertà ed eguaglianza.

Dentro questo quadro in movimento, il reddito di cittadinanza (nelle sue diverse e differenti denominazioni) si pone oggi come uno degli strumenti principali di riconfigurazione dello «Stato sociale», attorno allo scopo basilare di assicurare a tutti «un'esistenza libera e dignitosa». Quello scopo che nella versione costituzionale era affidato essenzialmente al lavoro «in tutte le sue forme», secondo la plastica formulazione dell'art. 35 Cost.

In questo senso, acutamente, Marco Benvenuti avanza un interrogativo sul reddito «di base» (nelle sue differenti configurazioni): «tale misura [...] sarebbe suscettibile, almeno in parte, di ricostituzionalizzare il diritto del lavoro o contribuirebbe anch'essa, piuttosto, a incrementare questa sua pervasiva decostituzionalizzazione? In altre parole, il reddito di base sarebbe, sempre in una prospettiva costituzionale, parte della soluzione o parte del problema del lavoro nel nostro tempo?» (5).

È una domanda insidiosa, a cui non è facile rispondere. In effetti, questo scivolamento dal lavoro a qualcosa che in qualche modo compensi l'inattuazione di quell'impegno che costituisce la base fondativa della Repubblica democratica pone un problema di senso del progetto costituzionale di società e Stato.

Il lavoro è stato definito «il principe dei diritti sociali». E in effetti, l'idea costituzionale era quella di sconfiggere la povertà e realizzare l'eguaglianza attraverso il lavoro, l'impegno di tutti attraverso le proprie scelte e possibilità.

Se le Costituzioni sono anche strutture narrative, il «racconto» della Costituzione del 1948 aveva uno dei suoi punti focali nel binomio eguaglianza e lavoro (6).

Il lavoro (con le sue forme giuridiche) produce l'eguaglianza, individuale e collettiva (nel senso di coesione della società), ne è uno dei fattori propulsivi, forse il principale nel suo essere – paradigmaticamente – «il partecipare che fanno alla faticosa creazione della vita sociale le singole vite individuali con la propria attività» (7); al tempo stesso, ha bisogno del-

---

(5) Benvenuti 2016, 169.

(6) Secondo Luciani (2013, 66), «quella del lavoro è forse la più viva delle questioni del presente e la Costituzione la inquadra nel modo più compiuto e fruttuoso». Di «valenza architettonica del lavoro» parla Chessa (2016, 26).

(7) Capograssi 1959, 493.

l'eguaglianza, delle sue risorse «argomentative», della sua forza di trasformazione degli equilibri sociali ed economici.

In questo incrocio di finalità (l'eguaglianza, la pari dignità sociale) e di strumenti (il lavoro), la Costituzione ritrova il senso più profondo della sua esperienza normativa e sociale, che è quello di «realizzare la libertà nell'eguaglianza». L'eguaglianza «del lavoro» è qualcosa di più e di diverso rispetto alla solidarietà verso i soggetti più deboli e svantaggiati sul piano economico: è l'eguaglianza che si costruisce attraverso l'impegno emancipante dei suoi stessi destinatari (8); è appunto «dignità sociale», sintesi di pieno sviluppo della persona (effettivamente libera dal bisogno) e di partecipazione alla vita sociale, politica ed economica del paese (9).

Il diritto al lavoro non è peraltro un diritto sociale come gli altri. Non solo perché è forse il più significativo nel percorso valoriale di approfondimento della dignità umana, ma anche e soprattutto perché quasi tutti gli altri diritti sociali (alla retribuzione, alle pari opportunità delle donne, all'assistenza sociale e previdenziale, allo studio) sono modellati sul paradigma lavorista, ovvero tendono (come l'istruzione e la formazione) verso l'esperienza del lavoro (10).

1.3. — Cosa succede se il lavoro manca, o non è sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa? (11) Se sulla risorsa fondamentale dell'eguaglianza e del progetto costituzionale di società (vale a dire il lavoro) si riversano – e non in modo positivo – le profonde mutazioni indotte dai processi economici e tecnologici della modernità?

Scrivono Massini che oggi «la parola “lavoro” si è colorata suo malgrado di una patina opaca, cinerea, sfumata di grigio e nero [...]». Se ci sintonizziamo su una qualsiasi trasmissione televisiva o radiofonica, il solo sentir dire “adesso parliamo di lavoro” ci fa pensare immediatamente a quale sarà l'aspetto critico o polemico preso in esame, mentre escludiamo quasi di

---

(8) Sul lavoro come elemento «eccitatore di mobilità sociale», vd. le classiche riflessioni di Mortati 1975, 15.

(9) Per Luciani (2010, 644 ss.), «la considerazione del lavoro quale valore informante di sé l'ordinamento implica che il titolo commisurato del valore sociale del cittadino sia desunto dalle sue capacità, non già da posizioni sociali acquisite senza merito del soggetto che ne beneficia»; e ancora, «attraverso il lavoro l'uomo è parte attiva della società e tale si sente, realizza la sua personalità, si procura i mezzi per un'esistenza dignitosa...».

(10) In questo senso, giustamente Benvenuti (2016, 181) sottolinea che il diritto al lavoro è il primo principio di protezione sociale.

(11) Flick 2018, 2-3.

principio che possa esistere in quell'ambito un orizzonte positivo e rasserenante» (12).

L'impressione è che il lavoro sia stato collocato ai margini di quel palcoscenico in cui avrebbe dovuto essere il protagonista principale (13), in una sorta di inaspettata inversione della sequenza costituzionale. È Zagrebelsky (14) a constatare amaramente che – mentre «la Costituzione pone il lavoro a fondamento, come principio di ciò che segue e ne dipende: dal lavoro, le politiche economiche; dalle politiche economiche, l'economia...» – viviamo in «un mondo che, rispetto a questa sequenza, è rovesciato: dall'economia dipendono le politiche economiche; da queste i diritti e i doveri del lavoro».

La crisi del lavoro produce un impatto pesantissimo sulla qualità del progetto di eguaglianza. La disoccupazione rappresenta una ferita profonda e inaccettabile nello svolgimento reale di una Costituzione fondata sul lavoro; in particolare quando essa raggiunge, come si registra in alcune zone del nostro paese, livelli (strutturalmente irreversibili) talmente alti da mettere a rischio la coesione sociale e il senso di appartenenza a una comunità di diritti e di doveri.

Il compito della Repubblica di rendere effettivo il diritto al lavoro, promuovendo le condizioni necessarie di sviluppo economico, deve allora prolungarsi e trasformarsi, una volta riscontrata la parziale impraticabilità della strada principale (quella del lavoro per il maggior numero possibile di persone), in tutte quelle alternative che possono garantire ai soggetti la garanzia dell'esistenza libera e dignitosa come obiettivo costituzionalmente ineludibile (15).

A questa stregua, il reddito di cittadinanza (o reddito minimo garantito, inteso come «il reddito garantito da una comunità politica per assicurare a tutti il diritto all'esistenza») (16) può configurarsi nei termini di una risorsa costituzionale collegata essenzialmente alla realizzazione dell'impegno costituzionale a garantire tendenzialmente a tutti un'esistenza libera e dignitosa, che la Repubblica ha assunto con il secondo comma dell'art. 3.

Bisogna andare oltre le parole della Costituzione, contestualizzarle, intenderne il senso complessivo.

---

(12) Massini 2016, 11.

(13) Romagnoli (2013, 6) parla di un «processo di de-costituzionalizzazione che ha fatto defluire e allontanato il lavoro, le sue regole e la sua rappresentanza sociale dalla sfera di un superiore interesse presidiato dallo Stato».

(14) Zagrebelsky 2013, 4.

(15) Tripodina 2015, 11. Di questa studiosa vd. anche Tripodina 2013, 55 ss.

(16) *Ivi*, 13.

La Costituzione si occupa dei lavoratori, ma al tempo stesso di «coloro che vorrebbero contribuirvi [al progresso economico e morale della società], ma non ci riescono per la presenza “di ostacoli di ordine economico e sociale”» (17). In altre parole, il progetto dell'eguaglianza sostanziale non ha una sola traiettoria. Il lavoro è la dimensione principale ma non l'unica. E soprattutto, il lavoro è un fine ma anche uno strumento che serve a garantire quella condizione di dignità umana e sociale senza la quale non ha senso parlare di pieno sviluppo della persona, di «liberazione e promozione umana»: questo è il traguardo verso il quale devono tendere tutte le istituzioni della Repubblica, secondo la formula dell'art. 3, comma 2, con il lavoro o con strumenti diversi, ma idonei a liberare le persone dalla sofferenza della povertà, a rendere possibile quel «minimo costituzionale» rappresentato nel concetto di «esistenza libera e dignitosa» (18).

La possibilità stessa di provare a costruire il proprio futuro (19), e di perseguire la strada del «pieno sviluppo», indicata come obiettivo sfidante dal capoverso dell'art. 3, racchiude implicitamente, come una sorta di indispensabile presupposto (20), quella minima liberazione dal bisogno (21), che di fronte alla «promessa tradita del lavoro» non può che realizzarsi nella forma di un'assistenza monetaria di base.

Non riesco a vedere una distonia o una contraddittorietà rispetto al disegno della Costituzione.

Non c'è dubbio che il lavoro costituisca l'espressione primaria (e non un semplice strumento) della pari dignità sociale e del pieno sviluppo di ogni persona. Ha una sua dimensione antropologica prima ancora che economica. Nessun arretramento, dunque, rispetto al mandato costituzionale di promuovere condizioni di piena effettività del diritto a lavorare; ma la necessità di recuperare nelle altre forme possibili quella libertà dal bisogno che resta il paradigma basilare per poter impostare il progetto di eguaglianza sostanziale come «processo di emancipazione personale e sociale».

In questa ottica sono certamente da condividere le riflessioni di Tripodina, secondo cui (anche alla luce di alcuni interventi svolti in Assemblea Costituente) «Il diritto al lavoro e il diritto all'assistenza non sono, infatti,

---

(17) Salazar 2018, 12-13.

(18) Rodotà 2012, 244; cfr. anche 248: «Il diritto all'esistenza libera e dignitosa è tutto questo. Reddito, certamente. Ma, insieme e talora soprattutto, condizioni del vivere, dove l'immateriale dà il tono a tutto il resto, determina la qualità stessa della vita».

(19) Di «libera costruzione del proprio futuro» come contenuto finale del progetto costituzionale di eguaglianza, ho parlato anche in D'Aloia 2008, 740.

(20) Rodotà 2012, 243.

(21) Vedi Pizzolato 2004.

che “due aspetti di un unico diritto: del diritto alla vita, e quindi delle garanzie che lo Stato deve assumersi affinché di tale diritto ogni cittadino possa pienamente godere”. Sicché la Repubblica deve riconoscere al cittadino “il diritto a una occupazione continua e proficua o almeno a un’assistenza che la surroghi”» (22).

1.4. — Dentro questa chiave di lettura, una misura come il reddito di cittadinanza acquisisce una motivazione direttamente costituzionale. Garantire un reddito minimo a chi è involontariamente disoccupato e non ha le risorse minime per vivere dignitosamente è perciò un dovere pubblico perché – come è stato correttamente sottolineato – «la povertà è una condizione che impedisce la libertà» (23).

Fu già Costantino Mortati (costituente e costituzionalista insigne), in *Il lavoro nella Costituzione*, del 1954, a ipotizzare un risarcimento (nelle forme delle tutele previdenziali proprie dell’art. 38, secondo comma, Cost.) per mancato adempimento dell’obbligo di procurare un lavoro in favore di coloro che, pur abili al lavoro, sono disoccupati «per circostanze non dipendenti dalla loro volontà» (24).

Per Mortati la Costituzione, «in armonia con il principio di tutela della libertà e della dignità della persona posti a base dello Stato», vuole garantire «a tutti i cittadini (con esclusione degli oziosi volontari) il diritto alla protezione sociale in caso di bisogno» (25).

Non appare decisiva, rimanendo su questa linea interpretativa, la evidente limitazione testuale dell’art. 38, laddove richiede, per beneficiare del diritto al mantenimento e all’assistenza sociale, il duplice requisito dell’essere «inabile al lavoro» e «sprovvisto dei mezzi necessari per vivere».

Chiara Tripodina parla di una «tirannica congiunzione copulativa», di «esempio di scrittura selettiva» della norma costituzionale. Sicuramente quello dell’art. 38, primo comma, è un ostacolo formale, perché, come giustamente nota Benvenuti, sganciare le due definizioni di debolezza potrebbe condurre a risultati paradossalmente distanti dall’orizzonte valoriale dell’eguaglianza sostanziale (26).

---

(22) Tripodina (2015, 13), secondo cui «L’“altra via” stava già nelle parole di alcuni costituenti, anche se rimasta implicita e sotterranea nel testo della costituzione: “il diritto al lavoro è un diritto vero e proprio”, ma “se lo Stato non può garantirlo, deve provvedere a garantire altrimenti l’esistenza degli individui”».

(23) Ruotolo 2013, 13-14.

(24) Mortati 1954, I, 242 ss., 294-295.

(25) *Ivi*, 296.

(26) Benvenuti 2016, 177-179.

Lasciamo l'endiadi dov'è e concentriamoci invece sulla possibilità di identificare «altrove» una legittimazione costituzionale di questa forma di eguaglianza distributiva. Questo «altrove», dal mio punto di vista, può essere rintracciato direttamente nei significati sostanziali dell'eguaglianza, nelle formule generali che richiamano il principio della pari dignità sociale, e l'obiettivo fondamentale del pieno sviluppo delle persone, che comprende e presuppone «un'esistenza libera e dignitosa» (27).

La «copertura» costituzionale del reddito di cittadinanza trova un'ulteriore conferma sul piano integrato del diritto eurounitario. L'art. 34, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue riconosce espressamente il diritto a un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti. E in effetti, siamo stati gli ultimi in Europa a mettere in campo misure riconducibili alla figura del reddito minimo garantito; di diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale parla anche l'art. 30 della Carta sociale europea, cui la Corte costituzionale, con le sentenze n. 120 e n. 194 del 2018, ha cominciato – pur timidamente e indirettamente – a riconoscere un valore integrativo-interpretativo rispetto al parametro costituzionale dell'art. 117, comma 1, Cost.

1.5. — Ciò premesso sul piano costituzionale, i meccanismi concreti di messa in opera dell'istituto possono essere vari, e rientrano nella discrezionalità del legislatore, sulla quale si possono fare valutazioni di semplice opportunità politico-amministrativa o di vera e propria ragionevolezza e congruità, anche in termini di sostenibilità finanziaria dei diversi schemi.

Su quest'ultimo aspetto, è stato giustamente messo in luce che il forte impegno finanziario sotteso alla strutturazione di un istituto come il reddito di cittadinanza non costituisce semplicemente una spesa, ma diventa un flusso monetario che può attivare circuiti positivi sul piano del sostegno ai consumi e alla crescita economica, soprattutto in tempi di crisi.

Nei prossimi paragrafi parleremo dell'attuale meccanismo di reddito minimo introdotto in Italia nel 2019. Come si vedrà, appare evidente che ha funzionato a metà: se da un lato è riuscito a svolgere un ruolo incisivo nel contrasto alla povertà e alla mancanza di risorse economiche di sussistenza, arginando anche gli effetti devastanti della pandemia, ha registrato invece dati sconcertanti sulla parte «proattiva», quella della ricerca di opportunità di lavoro e della valorizzazione dei servizi per l'impiego.

Sicuramente sarà necessario ripensarne alcune caratteristiche. Magari, come segnaliamo alla fine di questo contributo, riconsiderando le proposte

---

(27) Per ulteriori riferimenti costituzionali, vd. Ferrajoli 2007, 406-407.

legate alla previsione di un impegno sociale, variamente definito, «a vantaggio della collettività, da parte del destinatario della prestazione» (28).

Non deve essere una controprestazione; in questo senso, sarebbe probabilmente fuori dalla logica del reddito minimo. Tuttavia, può dare il senso di un'eguaglianza che non viene semplicemente «attesa dall'alto» ma fatta propria attraverso un percorso di solidarietà sociale (29): un lavoro d'impegno civile (30), ovvero «un lavoro di cittadinanza, suscettibile di sostanziare quello sforzo permanente di emancipazione e di socializzazione di tutti i consociati a cui ci richiama la Costituzione italiana e, dunque, di atteggiarsi a strumento repubblicano *par excellence*» (31).

2. — *Quale reddito minimo? I «precedenti» dell'attuale modello italiano nel quadro delle esperienze europee* —

2.1. — *Esperimenti di reddito minimo in Italia. Dalla Commissione Onofri al Reddito di inclusione* — La scelta sull'introduzione di un reddito minimo garantito è stata a lungo tempo assente nelle politiche di *welfare* del nostro ordinamento. Essa ha trovato timidi accenni sul finire degli anni novanta con il Reddito minimo di inserimento (di seguito, Rmi), venendo tuttavia abbandonata ben presto. L'esplosione della povertà, soprattutto a seguito della crisi economica, ha riaperto il dibattito politico sul tema che è culminato con l'introduzione del reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019).

La riflessione istituzionale sul reddito minimo, dunque, iniziò a essere più matura, in Italia, solo a partire dalla relazione conclusiva dei lavori della Commissione Onofri, sul finire degli anni novanta. In coerenza con l'impostazione di tale Commissione, il d.lgs. n. 237/1998 introdusse, in via sperimentale e per talune aree, il Reddito minimo di inserimento: un vero e proprio pioniere del modello di reddito minimo nel nostro ordinamento. Si è trattato della «sperimentazione di un istituto di minimo vitale» consistente in programmi personalizzati di reinserimento (sociale e lavorativo) e tra-

---

(28) Rossi (2014), che parla di «azioni a corrispettivo sociale», o di «*welfare* generativo».

(29) Benvenuti (2016, 182-183), a proposito di una concreta disponibilità a svolgere ogni attività ritenuta utile per la collettività, parla «di una cittadinanza industriosa», aggiungendo che «tale disponibilità ben potrebbe, in punto di diritto costituzionale, essere sollecitata da misure di inclusione positiva e anche di attivazione e, di conseguenza, integrare in termini modali l'esercizio del diritto al mantenimento e all'assistenza sociale di cui all'art. 38, comma 1, Cost....».

(30) Beck 2000, 180 ss.

(31) *Ivi*, 198-199.

sferimenti di risorse in moneta integrative del reddito nei confronti di «soggetti in condizioni di povertà e a rischio marginalità sociale, impossibilitati a mantenere se stessi e i figli per cause psichiche, fisiche e sociali» (32). Ai soggetti destinatari in età lavorativa, non occupati e abili al lavoro era richiesta la disponibilità al lavoro e a frequentare corsi di formazione professionale (art. 7, comma 2), con l'obbligo di accettare l'eventuale offerta di lavoro, anche a tempo determinato, ricevuta durante il percepimento della misura (art. 10, comma 1, lett. c). Così disegnato, sembra potersi dire che il Rmi contenesse *in nuce* alcune delle caratteristiche essenziali (almeno in struttura) del reddito di cittadinanza introdotto nel corso dell'attuale Legislatura.

Si è trattato, volendo, di un reddito di cittadinanza *ante litteram*, timidamente finalizzato, stante il ridotto importo del beneficio (fino a 258 euro), a «neutralizzare parzialmente la trappola della povertà» (33). L'istituto ha funzionato per due bienni, prima che la sperimentazione venisse abbandonata. Secondo i dati disponibili, essa ha comunque contribuito a rappresentare un sostegno reale a situazioni di gravissima marginalità sociale, soprattutto nel Mezzogiorno (34). Di contro non è riuscita a favorire un proficuo strumento di (re)inserimento nel mondo del lavoro dei suoi beneficiari. Da quel momento, l'idea di un istituto nazionale di contrasto alla povertà ha subito un'importante battuta d'arresto, che è durata fino all'introduzione del Reddito di inclusione (di seguito, Rei) con il d.lgs. n. 147/2017. Contemporaneamente, tuttavia, in quegli anni si è andato sviluppando un complesso reticolato di esperienze regionali di contrasto alla povertà.

Tra queste, la prima è quella istituita dalla Regione Campania con la legge regionale n. 2/2004. Essa, seppur con denominazione ambigua, istituiva un reddito di cittadinanza (leggasi reddito minimo) per un triennio (poi prorogato, ma abbandonato nel 2010) che prevedeva l'erogazione di un contributo (fino a 350 per famiglia, indipendentemente dal numero di componenti), senza però richiedere al destinatario l'obbligo di partecipare a percorsi formativi o di inserimento lavorativo.

Le altre esperienze regionali apparse in quegli anni, invece, tratteggiavano tutte una continuità con l'esperienza «nazionale» del Rmi. In particolare, le esperienze di reddito minimo emerse in Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Abruzzo e Puglia subordinavano l'erogazione del beneficio sia a requisiti di ordine economico che all'obbligo di seguire programmi di

---

(32) Toso 2016, 108.

(33) *Ibidem*.

(34) Toso 2016, 109.

(re)inserimento lavorativo e sociale, secondo la logica appunto dell'«universalismo selettivo». Complessivamente, però, si è trattato di esperienze modeste sul piano dei risultati, anche per l'esiguità delle risorse economiche impiegate per finanziare tali strumenti (35).

Per ritrovare l'introduzione di una «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale» (36) bisognerà attendere il d.lgs. n. 147/2017, con il quale è stato introdotto il Reddito di inclusione. Una «misura a carattere universale, condizionata alla prova [della mancanza] dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato» (37) di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà (38). Balza subito all'occhio la descrizione «ossimorica» che, da un lato, definisce la misura «a carattere universale», ma, appena dopo, la subordina «alla prova dei mezzi». È quanto basta per poter inquadrare tale strumento nell'alveo dei modelli di reddito minimo che segue il principio dell'universalismo selettivo. Nel Rei, inoltre, l'unica finalità complessiva della misura appariva quella del contrasto alla povertà (39). Infatti, nonostante i riferimenti all'inclusione sociale e lavorativa, essi si configuravano piuttosto come strumentali al contrasto della povertà che quale macrofinalità a sé stante (40).

2.2. — *Le linee guida per reddito minimo uniforme nell'Unione europea* — Il modello teorico del reddito di cittadinanza ha trovato davvero rarissime applicazioni nella pratica. Quella più interessante è rappresentata dal *basic income* ideato in Alaska, che viene erogato a tutti i cittadini residenti nello Stato ed è finanziato dal ricavato di un fondo di investimento alimentato dai proventi del maggiore giacimento di petrolio del Nord America, di proprietà pubblica (41).

Al contrario del reddito di cittadinanza, il modello del reddito minimo è invece ben più diffuso nella pratica e presente in quasi tutti i sistemi di *wel-*

---

(35) *Ivi*, 120.

(36) Secondo la definizione di Rei fornita dallo stesso art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 147/2017.

(37) Art. 2, comma 2, d.lgs. n. 147/2017.

(38) È lo stesso d.lgs. n. 147/2017 a definire cosa intende per «povertà». Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. a, deve intendersi «la condizione del nucleo familiare la cui situazione economica non permette di disporre dell'insieme di beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso».

(39) Casamassima 2020a, 6.

(40) *Ibidem*.

(41) Si veda, in proposito, Feltri 2018, 42 ss.

*fare*, almeno in Europa. Il dibattito sull'introduzione di un reddito minimo come strumento di contrasto alla povertà è stato, infatti, particolarmente intenso anche nella dimensione europea.

Di tale dibattito si sono fatte promotrici anche le istituzioni europee (42). In particolare, il Parlamento europeo, con la Risoluzione del 24 ottobre 2017 sul ruolo delle «Politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà»: n. 2016/2270(Ini), ha invitato tutti gli Stati membri a introdurre regimi di reddito minimo adeguati, accompagnati da misure di sostegno al reinserimento nel mondo del lavoro.

A questa considerazione, faceva seguire due ulteriori indicazioni sulla struttura del reddito minimo. In primo luogo, riteneva che nell'istituire sistemi di reddito minimo adeguati, gli Stati membri avrebbero dovuto tenere conto del fatto che la soglia di rischio di povertà è fissata da Eurostat al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale. Da ciò si può evincere che il Parlamento consideri che l'importo minimo del reddito minimo non debba scendere sotto a tale soglia. In secondo luogo, che il reddito minimo dovrebbe essere considerato temporaneo ed essere sempre accompagnato da politiche attive di inclusione nel mercato del lavoro.

Le gravi conseguenze socioeconomiche provocate dalla pandemia, ancora sotto i nostri occhi, hanno indotto le istituzioni europee a richiedere un rafforzamento di misure volte alla protezione del reddito minimo e a contrastare l'esclusione sociale.

Le conclusioni del Consiglio del 9 ottobre 2020, infatti, appaiono abbastanza perentorie e non lasciano spazio a interpretazioni: il reddito minimo «svolge un ruolo fondamentale nell'attenuare il rischio di povertà e di esclusione sociale in questa crisi»: una crisi che rischia di acuire sempre più le diseguaglianze in Europa. Lo *statement* non si ferma solo a queste prime dichiarazioni di intenti. Andando oltre, indica agli Stati membri quali debbano essere i principi cardine da seguire per progettare uno schema di reddito minimo, in modo da uniformare le misure a livello europeo. In particolare, tali principi comuni dovrebbero concernere: a) le modalità di accesso, che devono essere improntate al principio della universalità; b) l'adeguatezza, secondo il principio di una vita dignitosa; c) il sostegno sulla base del principio dell'inclusione attiva, secondo cui la protezione del reddito minimo dovrebbe comportare la prestazione di servizi di sostegno di buona qualità.

---

(42) In verità il Consiglio, sin dalla Raccomandazione n. 92/441/Cee del 1992, aveva già preso posizione. In tale occasione, raccomandava agli Stati membri di «riconoscere [...] il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana»: cfr. Consiglio europeo 1992, lett. *a*.

Nel fornire questo indirizzo «di massima», il Consiglio richiede, infine, agli Stati membri di utilizzare al meglio il sostegno mirato proveniente dai fondi dell'Ue disponibili, in particolare il Fondo sociale europeo Plus e il *Next Generation EU*, al fine di promuovere l'inclusione sociale e la partecipazione al mercato del lavoro e combattere la povertà.

2.3. — *Alcuni esperimenti europei di reddito minimo* — Se si allarga lo sguardo alle esperienze di reddito minimo nei singoli paesi membri dell'Unione europea, il dato è duplice. Si può rilevare, da un lato, come il reddito minimo sia entrato stabilmente a far parte dei sistemi di *welfare* e, dall'altro, come il tentativo di «nobilitare» e «incentivare» l'utilizzo del reddito minimo da parte delle istituzioni europee non abbia prodotto i risultati attesi (43). Infatti, nella maggior parte dei casi, le misure introdotte non sono in grado di contrastare la povertà in maniera efficace, risultando inadeguate ad arginare situazioni di marginalità ed esclusione sociale (44). Da un'analisi comparata può senz'altro dirsi che tutte le misure hanno prevalentemente due caratteristiche comuni: a) richiedono la cd. «prova dei mezzi», aderendo dunque al principio dell'universalismo selettivo; b) hanno un approccio «lavorista», cioè obbligano il beneficiario a essere disponibile a seguire un percorso formativo o di inserimento lavorativo. Sotto questo secondo aspetto, è bene ricordare che i vari esempi di reddito minimo in Europa presentano sfumature diverse (45).

Tra quelli più vicini all'esperienza che anche l'Italia ha deciso di seguire, sono collocabili certamente gli esperimenti di reddito minimo di Portogallo e Spagna: due paesi che rientrano nel cd. modello di «*welfare* mediterraneo» (46). Entrambi hanno introdotto misure di reddito minimo garantito volte a contrastare situazioni di marginalità sociale, prevedendo però forme obbligatorie di «attivazione» dei beneficiari (47).

---

(43) Ronchi, Terlizzi 2018, 108. Si veda anche Feltri (2018, 52), che in tale sede, infatti, rileva che «nessuno dei paesi europei riesce a portare i poveri alla soglia-obiettivo che evita il rischio di povertà, cioè il 60% del reddito mediano».

(44) Ronchi, Terlizzi 2018, 108.

(45) In alcuni paesi, la proposta di lavoro che il beneficiario riceve deve essere «congrua»; in caso contrario può essere rifiutata dal destinatario senza perdere il beneficio. In altri, il destinatario della misura ha l'obbligo di accettare qualsiasi tipo di proposta, senza valutazione pertanto della congruità rispetto alla situazione personale. Cfr. Feltri 2018, 50-51.

(46) Ferrera 1996, 67 ss.; Ferrera 2012, 42-45; Addis 2020, 288.

(47) Per un quadro più approfondito, anche sul dibattito pubblico in materia nei due paesi, si veda Addis 2020, 285 ss.

È il caso, per il Portogallo, del *Rendimento mínimo garantido* (Rmg), introdotto nel 1996, e del successivo *Rendimento social de inserção* (Rsi), che dal 2001 è la principale misura portoghese di contrasto alla povertà. Si tratta, in sostanza, di una prestazione di natura pecuniaria e provvisoria, variabile a seconda del reddito e della composizione del nucleo familiare, volta a contrastare le situazioni di marginalità sociale, ma che ha introdotto obblighi di attivazione per il beneficiario anche con lo scopo di «“moralizzare” il diritto alla prestazione monetaria, evitando che le persone destinatarie delle misure *de qua* cedessero alla tentazione di non adoperarsi per uscire dalla loro condizione di bisogno» (48). Recentemente, tuttavia, la ministra del Lavoro e della Sicurezza Sociale portoghese, Ana Mendes Godinho, ha annunciato che il Governo si sta preparando a una riforma dell'istituto poiché, tenuto anche conto delle critiche avanzate, è necessario valutare la sua effettiva capacità di contrastare realmente la povertà (49).

Venendo all'ordinamento spagnolo, è necessario anzitutto notare che, avuto riguardo all'architettura costituzionale spagnola, non esiste un unico livello istituzionale di contrasto alla povertà (50). Il livello della legislazione nazionale vede, al momento, come principale strumento la *Renta activa de inserción* (Rai): una misura di trasferimento di risorse ispirata ai principi dell'universalismo selettivo, ma volta a favorire il ritorno nel mercato del lavoro del beneficiario. Negli ultimi mesi, tuttavia, è stata già annunciata dal Governo una riforma dell'istituto, contenuta nel *Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia* inviato dalla Spagna all'Unione europea, volta a semplificare il sistema di protezione sociale, sostituendo la Rai già a partire dal 2022. L'obiettivo della nuova misura è quello di ampliare le tutele nei confronti dei disoccupati, migliorare e allargare la copertura e la durata del sussidio attraverso l'erogazione, con un'unica misura, di un reddito mensile di 452 euro che richiederà, ai fini dell'ottenimento del beneficio, anche la sottoscrizione di un «*itinerario personalizado*» (51).

Rimanendo in Europa, anche se adesso al di fuori dell'Ue, è necessario far riferimento alla soluzione adottata dalla Gran Bretagna. Si tratta dell'*Universal credit* (di seguito, Uc) introdotto sperimentalmente e localmente nel 2013, poi entrato a regime nel 2018. L'Uc ha di fatto sostituito tutte le altre misure in materia di politiche sociali vigenti (52). Tra queste l'*Income*

---

(48) Addis 2019, 466.

(49) *Público* 2021.

(50) Addis 2019, 467 ss.

(51) *El País* 2021.

(52) Toso 2016, 83.

*support*, erede della *National assistance*, e cioè il primo schema di reddito minimo, presente in Gran Bretagna già a partire dal 1948 (53).

L'Uc, in sostanza, consiste in un trasferimento monetario mensile destinato a sostenere soggetti con redditi bassi, anche se occupati. Uno degli aspetti innovativi risiede nel fatto che ogni beneficiario dovrà sottoscrivere un «piano personalizzato» con i Centri per l'impiego che fissi degli obiettivi da raggiungere per migliorare la propria posizione lavorativa e reddituale; soddisfacimento degli obiettivi che è previsto come necessario per mantenere il beneficio (54).

3. — *Il reddito di cittadinanza introdotto dal decreto legge n. 4 del 2019 (legge n. 26/2019). Schema generale, contenuti, limiti* —

3.1. — *Una questione preliminare sul nomen* — Il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 (convertito con la legge n. 26/2019), dal titolo «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni», ha istituito il reddito di cittadinanza quale «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale» (art. 1, comma 1).

Dalla lettura del primo comma dell'articolo, come è stato rilevato, è parso che l'intento del legislatore sia stato quello di «sparare nel mucchio» (55) indicando una serie di obiettivi, costituzionalmente rilevanti, che si intendevano perseguire, senza tuttavia indicare «puntualmente la corretta finalizzazione dell'istituto» (56).

Tuttavia, «alla luce del “deserto” di iniziative finora promosse contro la povertà e la disuguaglianza» (57) nel nostro paese, «il Rdc è la prima vera misura generale fondamentale di contrasto della povertà di cui si sia dotata la Repubblica italiana per onorare l'impegno che le affida – sempre e prima di tutto – l'art. 3, comma 2, della Costituzione» (58).

Ciò detto, sovviene (almeno) una considerazione preliminare sulla quale si sarebbe potuto prestare più attenzione, ovvero quella riguardante la scelta infelice del *nomen*. Come è stato rilevato, «reddito di cittadinanza» «evoca il concetto di un'erogazione monetaria a beneficio di tutti i componenti di

---

(53) *Ibidem*.

(54) Toso 2016, 86.

(55) Rossi 2020, 25.

(56) *Ibidem*. La tesi è anche condivisa da Casamassima 2020b, 425.

(57) Baldini, Gori 2019, 269,

(58) Giubboni 2019, 23.

una determinata comunità» (59). Esso intende, cioè, offrire un'entrata a tutti i cittadini in ragione del loro *status*, appunto, di cittadini; a essi spetterebbe un reddito come sorta di «“corrispettivo” dell'essere cittadini» (60). In questa prospettiva il reddito di cittadinanza rappresenta «l'emblema dell'universalismo più autentico in materia di diritti sociali» (61). Nel caso della misura introdotta dal d.l. n. 4/2019, nonostante la denominazione fuorviante, l'intenzione sembra essere stata quella di introdurre un reddito minimo condizionato. Non si tratta, dunque, della «via italiana al reddito di cittadinanza» che anzi «pare *ictu oculi* un inganno lessicale» (62). Sarebbe bastato, quindi, fare riferimento a una denominazione congrua rispetto alla sostanza della misura, anziché richiamare modelli teorici distanti dalla realtà applicativa della stessa.

3.2. — *Il reddito di cittadinanza nelle sue «due anime»: «lavoristica» e di contrasto alla povertà* — Il reddito di cittadinanza si presenta come una misura caratterizzata da «due anime». Quella di «misura fondamentale (63) di politica attiva del lavoro» e quella «di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale».

Quanto alla prima, è bene ricordare che per potervi accedere è necessario che l'Isee del nucleo familiare del richiedente sia inferiore alla soglia di 9.360 euro annui e che il patrimonio immobiliare, diverso dalla prima casa di abitazione, non sia superiore a trentamila euro. Da ciò, può derivarsene che il Rdc non «rappresenti una misura alternativa a un'attività lavorativa» (64). Infatti, essa può essere destinata anche a chi, pur lavorando, non raggiunga la soglia prevista, integrando così il salario mensilmente ricevuto dal lavoratore, quando esso si trovi sotto la soglia stabilità. Merita però qui rilevare un aspetto che può apparire paradossale.

Il destinatario di Rdc che si trovi in condizione di disoccupazione, finirebbe per disporre, a parità di condizioni, dello stesso reddito del lavoratore che, avendo una retribuzione inferiore alla soglia integri la propria retribuzione con il Rdc. Di talché, sia il destinatario disoccupato che quello lavoratore, pur trovandosi in due situazioni di fatto diverse, godrebbero del-

---

(59) Casamassima 2020a, 3; Casamassima 2020b, 422.

(60) Rossi 2020, 21.

(61) Toso 2016, 16.

(62) Modica Scala 2019, 4.

(63) Come è stato rilevato da Rossi (2020, 24), in questo caso la qualifica della misura come «fondamentale» sembra priva di contenuto giuridico e finalizzata «esclusivamente a enfatizzare l'importanza della scelta legislativa».

(64) *Ivi*, 25.

lo stesso reddito. Ciò si potrebbe tradurre in un incentivo per il lavoratore a smettere di lavorare, tenuto conto che la retribuzione ricevuta, per effetto del contributo del Rdc, sarebbe la medesima sia che decida di lavorare sia che decida di non farlo. Sotto questo profilo, come anche notato dalla Commissione europea (65), nel progettare misure di sostegno e contrasto alla povertà è necessario che esse vengano strutturate in modo che non diventino un «disincentivo al lavoro» (66). Tale conclusione, peraltro, pare potersi desumere anche dalla lettura in combinato disposto, quantomeno, degli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione. In altre parole, se da un lato è certamente da scongiurare il «lavoro senza reddito», dall'altro lo è anche il «reddito senza lavoro» (67).

La centralità affidata al lavoro nella misura spiega perché si sia deciso di attribuire ai Centri per l'impiego il ruolo di definire i percorsi personalizzati di inclusione e qualificazione professionale per i soggetti in condizioni di povertà (68). A questo proposito è opportuno richiamare quanto previsto dall'art. 4, comma 1, del decreto legge. Quest'ultimo condiziona l'erogazione del beneficio «alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni [...] nonché all'adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale». Come è stato sottolineato, questo riferimento alla ricerca attiva di lavoro contribuisce a dare maggior senso al Rdc quale «misura fondamentale di politica attiva per il lavoro» (69). Nello stesso articolo, inoltre, è previsto al comma 8, lett. *b*, n. 5, che i destinatari del reddito siano tenuti, tuttavia, ad «accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue». È stato rilevato, come tale disposizione, sembra rappresentare la «parte più gracile» della misura. Ciò, in verità, non perché la prescrizione così formulata sia di per sé irragionevole (70), quanto per la «tradizionale difficoltà dei Centri per l'impiego di intercettare la domanda delle imprese relativa ai posti vacanti» (71). Di conseguenza, se la previsio-

---

(65) Raccomandazione della Commissione europea del 3 ottobre 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (n. 2008/867/Ce). Si veda anche Somma 2019, 444.

(66) Rossi 2020, 27.

(67) Arena 2018, 56.

(68) De Michiel 2020, 189.

(69) Rossi 2020, 27.

(70) Come notato da Candido (2020, 157), infatti, «se le condizioni previste a pena di decadenza del beneficio fossero percorribili, non vi sarebbero dubbi sulla legittimità costituzionale dell'impianto generale del decreto».

(71) Varesi 2019, 10.

ne delle tre offerte di lavoro divenisse una opzione utopistica e di fatto irrealizzabile, qualche dubbio di costituzionalità rispetto alla struttura dell'intera misura potrebbe sorgere (72). In effetti, poiché il tasso di beneficiari che hanno ricevuto un'offerta di lavoro congrua appare attualmente veramente limitato, la concretezza dei dubbi sollevati rimane valida.

A fianco alla vocazione «lavoristica» della misura, rimasta sino a oggi più un auspicio che non un obiettivo concretamente realizzato, il reddito di cittadinanza è stato più intrinsecamente legato al contrasto della povertà.

Se così è, tuttavia, vale allora la pena porre l'attenzione sull'impatto delle «condizionalità» richieste dalla misura per potervi accedere. Detto altrimenti, «fino a che punto la “condizionalità” prevista per la garanzia di un diritto fondamentale può essere “condizione” per il riconoscimento di tale diritto?» (73). Ciò, a maggior ragione, se si considera che a norma dell'ultimo capoverso dell'art. 1, comma 1: «Il Rdc costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili», con evidente riferimento alla lett. *m* dell'art. 117, secondo comma, Cost.

Ne discenderebbe che l'accesso alla misura sarebbe subordinato a una «doppia condizionalità» (74). In primo luogo, dal limite delle risorse economiche disponibili. Il tema è certamente rilevante e concerne la necessità di garantire politiche pubbliche che siano ispirate al principio di equilibrio di bilancio. Anche se non può dimenticarsi come la Corte abbia sostenuto, con la sentenza n. 275/2016, che sia la doverosa garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio (e sul principio di equilibrio), e non viceversa.

In secondo luogo, dalle condizionalità legate all'implementazione di una serie di misure di natura organizzativa e alla predisposizione di risorse professionali e umane (75). Si tratta, come notato da E. Rossi, di «condizioni “condizionate” (o, se si vuole, “condizioni alla seconda”）」 (76) e che portano con sé l'interrogativo già proposto: è ammissibile condizionare una misura volta a garantire il contrasto alla povertà, ad assicurare una esistenza libera e dignitosa, a condizioni difficilmente realizzabili? (77). Tanto più se essa viene indicata come livello essenziale?

---

(72) Candido 2020, 158.

(73) Rossi 2020, 32.

(74) *Ivi*, 36.

(75) Come notato anche da Vivaldi 2020, 68.

(76) Rossi 2020, 40.

(77) *Ibidem*.

3.3. — *Alcuni aspetti critici dal punto di vista costituzionale. I nuclei familiari numerosi e/o con disabili. I requisiti della residenza e del possesso del permesso di soggiorno* — Oltre agli aspetti, certamente scivolosi, analizzati sin qui, sembrano non potersi tacere altre criticità, non secondarie, sotto il profilo della ragionevolezza della misura.

La prima attiene al funzionamento della scala di equivalenza. Essa, assegnando un coefficiente di 1 per il primo componente del nucleo familiare, con una maggiorazione di 0,4 per ogni componente maggiorenne e di 0,2 per ogni minore del nucleo, finisce per penalizzare irragionevolmente i nuclei familiari più numerosi. Per evitare tale discriminazione sarebbe bastato far riferimento alla scala di equivalenza utilizzata per il Rei. Essa, avvalendosi di coefficienti più elevati, risultava più proporzionata rispetto al numero dei componenti dei nuclei familiari (78).

La seconda è relativa alla penalizzazione di fatto per le famiglie con membri disabili. Esse, presentando un «sensibile svantaggio rispetto agli altri nuclei familiari» (79), dovrebbero «in linea di principio ricevere una tutela maggiore» (80). Ciò che accade, invece, è che a voler guardare le implicazioni dell'art. 2, comma 6, del d.l. n. 4/2019 esse appaiono irragionevolmente discriminate. La disparità deriva dal fatto che la norma prevede l'obbligo di inserire, nel calcolo del reddito familiare necessario per ottenere la misura, una serie di trattamenti di cui i soggetti disabili possono essere destinatari (81) contribuendo, per ciò solo, a far aumentare il reddito. Ciò aumentando, potenzialmente, il rischio di superare la soglia annua di reddito con la conseguenza, come è stato notato, di «aver pregiudicato significativamente i soggetti disabili» (82). Il tutto è frutto di una interpretazione distorta dei trattamenti previdenziali in menzione. Essi, infatti, vengono concepiti, nella *ratio* della norma, non come sostegno economico percepito dal disabile, ma come un reddito, «una “remunerazione” del suo stato di invalidità», che come ricordato dal Consiglio di Stato si pone in contrasto con il principio di eguaglianza (83).

Un terzo elemento di criticità è relativo al possesso della cittadinanza e di altri requisiti per accedere al beneficio. In particolare, la residenza e il soggiorno prolungato.

---

(78) De Michiel 2020, 179-180. Si vd. anche Candido 2020, 162 ss.

(79) Candido 2020, 163.

(80) *Ibidem*.

(81) Ad es.: pensioni di invalidità civile, di sordità, di cecità civile, gli assegni agli invalidi parziali, le indennità di frequenza e le pensioni sociali.

(82) Candido 2020, 167.

(83) *Ivi*, 170.

Quanto al primo, la misura prevede che per accedervi sia necessaria la residenza decennale sul territorio, e che, nei due anni precedenti alla richiesta, si sia risieduto con continuità in Italia.

Si è ritenuto che tale condizione possa essere irragionevole poiché sarebbe in grado di premiare chi, avendo maturato in passato il requisito decennale e avendo lasciato il paese, si sia poi trasferito nuovamente in Italia negli ultimi due anni; e, invece, discriminatoria nei confronti di chi, nonostante abbia vissuto in Italia per sette, otto o nove anni, in ipotesi continuativamente, ne verrebbe escluso solo perché non rispettoso del criterio della residenza decennale (84). Inoltre, la Corte ha dichiarato irragionevole il requisito della residenza biennale, in un caso di accesso a un fondo regionale per il contrasto della povertà, «posto che non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediandosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento» (85).

Quanto al secondo, invece, esso sembrerebbe porsi in contrasto con le finalità della misura. La circostanza, infatti, che l'accesso sia condizionato al permesso di soggiorno, appare in sé una barriera di accesso alla misura. Ciò in quanto, per il rilascio del permesso, oltre alla necessaria residenza quinquennale sul territorio è fondamentale disporre di un alloggio e di un determinato livello di reddito. Eppure, se le finalità della misura sono rappresentate (anche) dal contrasto alla povertà, appare irragionevole sostenere che, oltre alla residenza quinquennale, il richiedente debba essere in possesso di una residenza e di un reddito minimo. Se così fosse, si può facilmente immaginare, egli non verserebbe neanche nella necessità di dover richiedere un sostegno economico. Se, al contrario, si finisce per negare il beneficio proprio perché non in possesso di tali requisiti (necessari per ottenere il permesso di soggiorno, obbligatorio per accedere al Rdc), deve concludersi che l'obiettivo di combattere la povertà ne esca quantomeno «ammaccato», se non tradito. A tal punto che, come è stato notato, «viene dunque da chiedersi se sia conforme a Costituzione» (86).

La richiesta di una «doppia condizionalità», in questo caso, verrebbe a creare un «corto circuito» tra il reddito necessario per ottenere il permesso e quello che non deve essere superato per beneficiare del Rdc. Una richiesta che «renderebbe illogico tutto l'impianto normativo». Se così fosse, infine, potrebbero accedere al reddito solo coloro i quali dapprima erano in possesso di tali requisiti, e poi successivamente li abbiano persi. In una sor-

---

(84) De Michiel 2020, 175.

(85) C. cost., sentenza n. 222/2013.

(86) Biondi Dal Monte 2020, 135.

ta di «povertà sopravvenuta» che escluda, quindi, coloro i quali abbiano sempre versato in una condizione di povertà assoluta. In quella che sarebbe una contraddizione in termini, considerata come tale anche dalla Corte costituzionale, che ha avuto modo di stabilire come misure condizionate contemporaneamente al possesso di una prima condizione e al superamento di un certo livello di reddito, come seconda condizione, possano essere affette da incostituzionalità (87).

3.4. — *Verso un reddito di cittadinanza in un'ottica di welfare generativo?* — A più di due anni dall'introduzione del reddito di cittadinanza, risulta evidente come una delle «due anime» della misura abbia finito per prevalere sull'altra. Dai dati disponibili, infatti, appare che esso non sia riuscito a svilupparsi come strumento di politica attiva per il lavoro, rimanendo ancorato al ruolo di misura volta al contrasto della povertà. Basti pensare che alla data del 31 gennaio 2020, e dunque prima del diffondersi della pandemia, solamente l'1,7% dei destinatari della misura (39.760 persone) aveva ottenuto un contratto di lavoro, trattandosi, peraltro, nella maggioranza dei casi di contratti a tempo determinato (88).

Con l'incidenza della pandemia, invece, in molti casi il reddito di cittadinanza, assieme alle altre misure introdotte dal Governo, è apparso uno strumento importante di sostegno al reddito. Secondo l'Istat, infatti, le stime preliminari del 2020 indicano i valori dell'incidenza di povertà assoluta in crescita sia in termini familiari, con oltre 2 milioni di famiglie, sia in termini di individui, attestandosi a 5,6 milioni (89). Un dato che fa crescere la povertà assoluta al livello più elevato degli ultimi quindici anni (90). Ciò è, in parte, testimoniato dalla circostanza che, se si confrontano i dati dei richiedenti il Rdc nel secondo e terzo semestre del 2020 (e cioè nella prima fase della pandemia) rispetto agli ultimi trimestri del 2019, ci si accorge di un aumento sensibile delle domande per accedere al beneficio (91).

Tenuto conto di tali circostanze, non può non evidenziarsi l'importanza di uno strumento di contrasto alla povertà assoluta come il reddito di cittadinanza. Nel dibattito politico, in effetti, esistono forti posizioni che condividono il concetto alla base della misura (92); tra queste, anche chi so-

---

(87) C. cost., sentenza n. 11/2009.

(88) *La Repubblica* 2020.

(89) Istat 2021.

(90) *Ibidem*.

(91) Inps 2021.

(92) Tra queste, la più «ortodossa» è certamente quella sostenuta dal Movimento 5 Stelle. La vitalità del dibattito, peraltro, ha coinvolto anche il Presidente del Consiglio

stiene che la misura vada riformata nei suoi aspetti problematici non arriva mai a prospettare l'abolizione *tout court* (93). Di contro, tuttavia, devono annotarsi altre voci che ne sostengono l'inutilità e mirano a superarlo (94); tra queste, peraltro, vi è chi ha annunciato di volerlo abrogare attraverso la promozione di un referendum (95).

In attesa di valutare le scelte che verranno compiute, considerata l'inefficienza della misura sotto il profilo delle politiche attive per il lavoro, non può dubitarsi che essa necessita di essere rivista almeno sotto questo profilo. In tal verso, potrebbe essere utile immaginarne una modifica in grado di indirizzarla alla creazione di un *welfare* «generativo» (96).

In questa ottica, sarà necessario potenziare il modello dei Progetti utili alla collettività (di seguito, Puc), previsti dall'art. 4, comma 15, del d.l. n. 4/2019. Si tratta, in sostanza, di quei progetti «utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni» attivabili dai Comuni, anche con l'aiuto del Terzo Settore, e ai quali i beneficiari del Rdc sono tenuti a partecipare per almeno otto ore settimanali, aumentabili fino a sedici.

Secondo i dati pubblicati, a inizio del 2021, infatti, solo 1.247 Comuni sono riusciti ad attivare progetti di utilità collettiva, impiegando circa cinquemila beneficiari su una platea di più di un milione di destinatari della misura (97). Le difficoltà principali sono state evidenziate dai Comuni, i quali, per l'esiguità di fondi e personale a disposizione, non riescono a

---

Mario Draghi, il quale, nel corso di una conferenza stampa, ha mostrato di condividere il concetto di fondo e alla base del reddito di cittadinanza.

(93) Si tratta, ad esempio, della posizione del Partito Democratico, che, come ha dichiarato il suo segretario, Enrico Letta, lavorerà non per cancellarlo, ma per migliorarlo.

(94) Così, ad esempio, il leader della Lega, Matteo Salvini, che ha annunciato di voler presentare un emendamento, da inserire nella prossima legge di bilancio, per eliminarlo.

(95) L'idea, lanciata da Matteo Renzi, si sta adesso concretizzando con la formazione del quesito referendario, recentemente annunciato dallo stesso promotore. Va rilevato che, da subito, si sono levate voci critiche nei confronti di tale proposta. In tal senso, si vd. Saraceno 2021.

(96) A riguardo va evidenziato che, con decreto del 15 marzo 2021, il ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ha istituito, ai sensi dell'art. 10, comma 1-*bis*, del d.l. n. 4/2019, il Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza. Tale Comitato avrà il compito, come dichiarato dal Ministro stesso, di «aiutare a far evolvere questo strumento, [...] concentrandosi sullo stimolo alla formazione e al ricollocamento nel mondo del lavoro di chi ne beneficia»; vale a dire gli aspetti della misura che, come detto, non hanno funzionato.

(97) Garau 2021.

svolgere il ruolo a essi assegnato dalla misura e dunque, nella maggioranza dei casi, ad avviare Puc (98). Ciò anche in ragione di una procedura di attivazione complessa che richiede di istaurare una sinergia coi Centri per l'impiego (i quali, invece, presentano autonome e patologiche fragilità), la predisposizione di bandi e l'attivazione di assicurazioni per i beneficiari che, essendo a carico delle disponibilità finanziarie del Comune, non sempre essi sono in grado di sostenere (99).

In questa prospettiva, sarà importante non disperdere le opportunità che il Pnrr fornisce nell'ambito della Missione 5 «Sociale», tra le quali figura il rafforzamento dei Centri per l'impiego, anche al fine, appunto, di favorire una maggiore integrazione con i servizi sociali comunali (100). Ciò consentirebbe, infatti, di superare alcune delle difficoltà viste in fase di realizzazione dei Puc, soprattutto se i Centri per l'impiego fossero in grado di organizzare una parte dei Puc in una reale *partnership* coi Comuni sia nella programmazione che nella loro realizzazione effettiva.

In conclusione, si tratta di attivarsi in questa direzione per rendere lo strumento del Rdc una misura che, prendendo le distanze da facili derive workfaristiche, sia comunque in grado di avviare un nuovo *welfare* basato su forme di coinvolgimento dei destinatari delle misure, attraverso lo svolgimento delle cd. «azioni a corrispettivo sociale» (101), ovvero attività a vantaggio della collettività (102) (come sono, appunto, i Puc). Una prospettiva in grado di tenere insieme «assistenza» e «promozione umana» (103); di permettere ai beneficiari di concorrere comunque «al progresso materiale o spirituale della società» e allo stesso tempo di incarnare il principio solidarista di cui la nostra Carta è testimone. Ciò si fonderebbe, inoltre, sull'assunto che «agli appartenenti alla collettività possano essere imposti dei doveri a vantaggio del bene comune» (104). Si tratterebbe insomma di un «“dare e avere reciproco” nel quale le varie dimensioni della solidarietà si combinano e producono un “valore aggiunto” per tutti» (105). Più di tutti,

---

(98) *Ibidem*. Si vd., in proposito, le dichiarazioni del Sindaco di Reggio Emilia, Luca Vecchi, delegato nazionale Anci al *welfare* e alle politiche sociali.

(99) *Ibidem*.

(100) *Recovery Plan (Pnrr), la nota di lettura del Dipartimento Welfare Anci*, in *ancidigitale.it*.

(101) Vivaldi 2020, 69.

(102) Casamassima 2020, 20.

(103) Una prospettiva avanzata da Vecchiato (2020) e ripresa da Casamassima (2020, 20).

(104) Vivaldi 2020, 69.

(105) Rossi 2012, 119.

in definitiva, servirebbe però una «visione solidaristica d'insieme» (106) che faccia sì che «i doveri non siano vissuti soltanto come un'imposizione [...] ma siano invece percepiti come finalizzati alla garanzia [...] di interessi collettivi meritevoli di tutela» (107).

### Riferimenti bibliografici

- Addis P. (2019), *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito in Portogallo e Spagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, aprile-giugno.
- Addis P. (2020), *Reddito di cittadinanza e reddito minimo in due ordinamenti mediterranei: Portogallo e Spagna*, in E. Innocenti et al. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, il Mulino, Bologna, 585 ss.
- Arena A.I. (2018), *Reddito: di inclusione, di cittadinanza, come diritto? (Profili costituzionali)*, in *costituzionalismo.it*, n. 3.
- Balboni E. (1996), *Il patrimonio ideale della Costituzione vivente*, in *www.aggiornamentisociali.it*, giugno.
- Baldini M., Gori C. (2019), *Il reddito di cittadinanza*, in *Il Mulino*, n. 2, 269 ss.
- Beck U. (2000), *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Einaudi, Torino.
- Benvenuti M. (2016), *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in M.P. Iadicicco, V. Nuzzo (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Editoriale Scientifica, Napoli, 167 ss.
- Bianchi P. (2020), *Contrasto alla povertà e reddito di cittadinanza: spunti critici*, in E. Innocenti et al. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, il Mulino, Bologna, 109 ss.
- Bin R. (2020), *Un nuovo problema per il Presidente Mattarella: si può introdurre il reddito di cittadinanza con un decreto legge?*, in *lacostituzione.info*, 16 gennaio.
- Biondi Dal Monte F. (2020), *Quale cittadinanza per il «Reddito di cittadinanza»?*, in E. Innocenti et al. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, il Mulino, Bologna, 129 ss.
- Candido A. (2020), *Uguali tra diseguali. Reddito di cittadinanza e persone disabili*, in E. Innocenti et al. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, il Mulino, Bologna, 155 ss.
- Capograssi G. (1959), *Il diritto dopo la catastrofe*, ora in *Opere*, vol. V, Giuffrè, Milano.
- Carlassarre L. (2012), *Nel segno della Costituzione. La nostra Carta per il futuro*, Feltrinelli, Milano.
- Casamassima V. (2020a), *Reddito di cittadinanza e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce del volume Quale reddito di cittadinanza? A cura di Elena Innocenti, Emanuele Rossi ed Elena Vivaldi*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 14 luglio.
- Casamassima V. (2020b), *Reddito «di cittadinanza» e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Rivista dell'Associazione italiana costituzionalisti*, n. 3.
- Chessa O. (2016), *La Costituzione della moneta*, Jovene, Napoli.
- Consiglio dell'Unione europea (2020), *Rafforzamento della protezione del reddito minimo per combattere la povertà e l'esclusione sociale nell'ambito della pandemia di Covid-19 e oltre. Conclusioni del Consiglio (11721/2/20 REV 2)*, 9 ottobre.

(106) Vivaldi 2020, 70.

(107) D'Andrea 2008, 193.

- Consiglio europeo (1992), *Raccomandazione del 24 giugno 1992 (92/441/Cee)*.
- D'Aloia A. (2002), *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova.
- D'Andrea A. (2008), *Solidarietà e Costituzione*, in *Ius*, n. 1, 194 ss.
- De Michiel F. (2020), *Il Reddito di cittadinanza: beneficiari, requisiti oggettivi e principio di condizionalità*, in E. Innocenti *et al.* (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, il Mulino, Bologna, 173 ss.
- El País* (2021), *Trabajo apuesta por una única paga asistencial por desempleo de 452 euros al mes desde 2022*, in *El País*, 9 maggio.
- Feltri S. (2018), *Reddito di cittadinanza. Come. Quando. Perché*, PaperFirst, Roma.
- Ferrajoli L. (2007), *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. 2. *Teoria della democrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- Ferrera M. (1996), *Il modello sud-europeo di welfare State*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, 67 ss.
- Ferrera M. (2012), *L'analisi delle politiche sociali e del welfare State*, in M. Ferrera (a cura di), *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna, 42 ss.
- Flick G.M. (2018), *Lavoro, dignità e Costituzione*, in *Rivista dell'Associazione italiana costituzionalisti*, n. 2, 1 ss.
- Garau F. (2021), *Il flop del reddito 5S: chi incassa non fa lavori socialmente utili*, in *il giornale.it*, 6 settembre.
- Giubboni S. (2019), *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *W.P. Csdle «Massimo D'Antona»*.IT, n. 401.
- Granaglia E., Bolzoni M. (2016), *Il reddito di base*, Ediesse, Roma.
- Il Post* (2018), *Di Maio dice che abolirà la povertà entro la fine dell'anno*, in *ilpost.it*, 26 settembre.
- Innocenti E. (2020), *Continuità e discontinuità nel passaggio dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza*, in E. Innocenti *et al.* (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, il Mulino, Bologna, 77 ss.
- Inps (2021), *Reddito/Pensione di cittadinanza. Osservatorio statistico, Report trimestrale*, 7 aprile.
- Istat (2021), *Stime preliminari povertà assoluta e delle spese per consumi*, 4 marzo.
- La Repubblica* (2020), *Reddito di cittadinanza, in 40 mila hanno trovato lavoro. Meno del 2% dei beneficiari totali*, 14 febbraio.
- Luciani M. (2010), *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *ADL*, n. 3, 628 ss.
- Luciani M. (2013), *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione Repubblicana*, in *Rivista dell'Associazione italiana costituzionalisti*, n. 1.
- Marro E. (2019), *Tridico: «Reddito di cittadinanza, sì al 75% delle domande. L'Inps? La faccia buona del paese»*, in *Corriere della Sera*, 14 aprile, consultato in *corrieredellasera.it*, 24 aprile 2021.
- Massini S. (2016), *Lavoro*, il Mulino, Bologna.
- Modica Scala G. (2019), *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, in *W.P. Csdle «Massimo D'Antona»*. IT, n. 402.
- Mortati C. (1954), *Il lavoro nella Costituzione*, in *DL*, I, 148 ss.
- Mortati C. (1975), *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma.
- Público* (2021), *Governo prepara revisão do Rendimento Social de Inserção*, in *Público*, 7 maggio.

- Rodotà S. (2012), *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari.
- Romagnoli U. (2013), *La deriva del diritto del lavoro (Perché il presente obbliga a fare i conti col passato)*, in *LD*, n. 1, 3 ss.
- Ronchi S., Terlizzi A. (2018), *Reddito minimo garantito: il dibattito europeo tra schemi nazionali e linee guida comunitarie*, in *QRS*, n. 3, 97 ss.
- Rossi E. (2012), *Prestazioni sociali con «corrispettivo»? Considerazioni giuridico-costituzionali sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, in Fondazione Emanuela Zancan (a cura di), *Vincere la povertà con un welfare generativo. Rapporto 2012*, il Mulino, Bologna, 103 ss.
- Rossi E. (2014), *Prestazioni sociali con «corrispettivo»? Considerazioni giuridico-costituzionali sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, in *Consulta online*, 3 maggio 2021.
- Rossi E. (2020), *Il «reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto legge n. 4 del 2019: prime considerazioni*, in E. Innocenti et al. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, il Mulino, Bologna, 19 ss.
- Ruotolo M. (2013), *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Saitto F. (2017), *Costituzione finanziaria ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore»*, in *Rivista dell'Associazione italiana costituzionalisti*, n. 1.
- Salazar C. (2018), *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, in *costituzionalismo.it*, n. 2, 7 maggio 2021.
- Saraceno C. (2021), *Caro Renzi, inutile il tuo referendum*, in *La Stampa*, 3 settembre, 27 ss.
- Somma A. (2019), *Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime di condizionalità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 433 ss.
- Tarli Barbieri A. (2018), *La disciplina sul ruolo normativo della legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 1 ss.
- Toso S. (2016), *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, il Mulino, Bologna.
- Tripodina C. (2013), *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino.
- Tripodina C. (2015), *Reddito di cittadinanza come «risarcimento per mancato procurato lavoro». Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o di assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *costituzionalismo.it*, n. 1, 5 maggio 2021.
- Varesi P.A. (2019), *L'impianto normativo a sostegno dell'inserimento al lavoro dei beneficiari del Reddito di cittadinanza ed il potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, nell'ambito del Convegno Il Reddito di cittadinanza e le sue due anime*, Università Cattolica di Piacenza, 8 maggio.
- Vecchiato T. (2020), *Lotta alla povertà e innovazione sociale*, in E. Innocenti et al. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, il Mulino, Bologna, 261 ss.
- Vivaldi E. (2020), *La via italiana al contrasto alla povertà: una prima analisi della riforma che ha introdotto il reddito di cittadinanza*, in E. Innocenti et al. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, il Mulino, Bologna, 45 ss.
- Zaccaria R. (2011), *Fuga dalla legge*, Grafo edizioni, Brescia;
- Zagrebelsky G. (2013), *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art. 1*, Einaudi, Torino.

## ABSTRACT

*Il presente contributo intende riflettere sul valore che un reddito minimo, come il reddito di cittadinanza, assume all'interno del sistema di protezione sociale tracciato dalla nostra Costituzione, a partire dalla sua posizione nell'ambito del progetto costituzionale di dignità sociale ed eguaglianza sostanziale. Inoltre, muovendo dall'esame dei precedenti esperimenti di reddito minimo in Italia e in altri ordinamenti europei, intende analizzare, anche alla luce dei recenti orientamenti delle istituzioni europee, lo schema generale, i contenuti e i limiti del reddito di cittadinanza introdotto dal d.l. n. 4/2019, evidenziandone le criticità e valorizzandone le possibilità di riforma anche in un'ottica di welfare generativo.*

THE GUARANTEED MINIMUM INCOME  
WITHIN THE ITALIAN SOCIAL SECURITY CONSTITUTIONAL FRAMEWORK

*This paper investigates the significance of a minimum income guaranteed by the State within the social security system as set forth in the Italian Constitution. Firstly, the role of a guaranteed minimum income is examined with regards to the Italian constitutional principles of social dignity and equality. Furthermore, moving from the analysis of previously implemented measures of minimum income in Italy and in other European countries and with a view of the recent trends at European institutions level, the Authors scrutinize the general context, the concerns and the limits related to Decree Law n. 4/2019 on the guaranteed minimum income with the purpose of highlighting its critical issues and enhancing its reform from a welfare perspective.*

*Luca Pesenti* (\*)

## IL REDDITO DI CITTADINANZA COME RISPOSTA ALLA POVERTÀ: QUALCHE VALUTAZIONE SUI RISULTATI DELL'APPLICAZIONE

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Le dinamiche della povertà in Italia. — 3. Le politiche di contrasto alla povertà. — 4. Il Rdc nella sua attuazione: copertura e capacità di attivazione della persona. — 4.1. La copertura. — 4.2. La capacità di attivazione. — 5. Osservazioni conclusive.

1. — *Introduzione* — L'introduzione nel nostro ordinamento di una misura universalistica di reddito minimo rappresenta una delle principali innovazioni realizzate dal sistema di *welfare* italiano negli ultimi decenni. Si è venuto a colmare un evidente limite sul fronte delle politiche di contrasto alla povertà, attivando uno strumento da tempo presente in larga parte dei paesi Ue e portando così a soluzione una delle più evidenti carenze che hanno caratterizzato l'eccezionalismo italiano in materia (1). A questo risultato, certamente rilevante sul piano sostanziale oltre che su quello simbolico, si giunge al termine di un percorso complesso, segnato da tentativi falliti, esperimenti non portati a compimento, accelerazioni improvvise, portando con sé un forse inevitabile carico di aspettativa (anche in termini politico-elettorali), che ne hanno determinato non pochi problemi in fase attuativa. Esponendolo in questo modo al grande rischio di subire una distorsione in senso assistenziale non compatibile con le logiche di investimento sociale perseguite da analoghi strumenti in altri paesi europei.

2. — *Le dinamiche della povertà in Italia* — Le più recenti statistiche ufficiali sulla povertà diffuse dall'Istat (2) fotografano per la prima volta in modo compiuto gli effetti drammatici della pandemia sulla condizione di vita delle famiglie italiane. Anche da questo punto di vista il Covid-19 si presenta come una «tempesta perfetta», che ha purtroppo bruscamente in-

---

(\*) Professore associato di Sociologia generale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore.

(1) Jessoula, Natili 2020; Natili 2020.

(2) Istat 2021b.

terrotto una tendenza che sembrava finalmente avere invertito una lunga stagione di impoverimento della popolazione italiana.

Se si osservano i dati in Figura 1, si può facilmente ricostruire quanto avvenuto nelle medie nazionali e negli andamenti relativi a ciascuna macroarea del paese.

A partire dal 2018 si era registrato un netto rallentamento nella spinta ascendente della povertà assoluta, che complessivamente aveva raggiunto proprio in quell'anno un valore di poveri in senso assoluto (7%) doppio rispetto a quelli registrati subito prima della crisi finanziaria del 2008, e il 2019 aveva per la prima volta registrato un robusto calo (6,4% delle famiglie rispetto al 7,0% dell'anno precedente), per un numero complessivo di quasi 4,6 milioni di individui (7,7% del totale, erano l'8,4% nel 2018).

Come detto, si trattava di un calo giunto dopo anni di aumenti, salutato (con buone ragioni) come un primo, tangibile effetto dell'introduzione del reddito di cittadinanza: prima misura universalistica introdotta nel nostro paese dal governo Conte I (d.l. n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 26/2019) dopo anni di non sempre esaltanti tentativi di riforma nel campo delle politiche di contrasto alla povertà (3).

Il calo registrato nel 2019 era frutto soprattutto dell'andamento favorevole avvenuto nelle regioni del Mezzogiorno (- 1,4 punti percentuali) e nelle regioni del Centro (- 0,9 punti percentuali), mentre restava stazionaria la situazione nelle regioni del Nord, dove si concentra maggiormente la popolazione immigrata che registra tassi di povertà molto elevati, di gran lunga superiori al resto della popolazione residente.

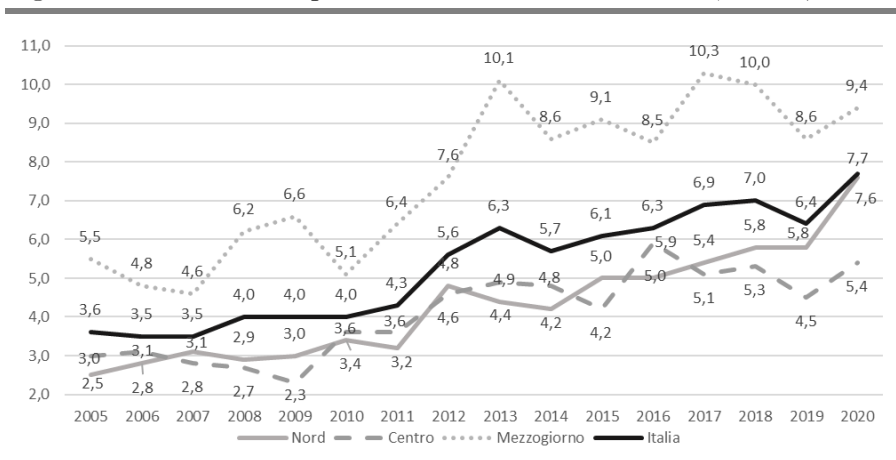
Purtroppo quei segnali di moderato ottimismo sono stati drammaticamente smentiti dalle conseguenze della pandemia da Covid-19. Già a marzo lo stesso Istat aveva stimato per l'Italia un aumento dell'incidenza della povertà assoluta pari a 1,3 punti percentuali (da 6,4% del 2019 al 7,7% del 2020), con un aumento di 335.000 nuclei famigliari e di poco più di un milione di individui. Le stime si sono purtroppo confermate esatte (come si può osservare sempre nella Figura 1). Nel 2020, l'incidenza delle famiglie in povertà assoluta si conferma più alta nel Mezzogiorno (9,4%, da 8,6%), ma la crescita più ampia si registra nel Nord, dove la povertà familiare sale al 7,6% dal 5,8% del 2019 (ovvero 217.000 famiglie povere in più, i 2/3 del totale). Se nel 2019 le famiglie povere del nostro paese erano distribuite quasi in egual misura al Nord (43,4%) e nel Mezzogiorno (42,2%), nel 2020 arrivano al 47% al Nord contro il 38,6% del Mezzogiorno. Si tratta dunque di un'impressionante trasformazione della geografia della povertà, che ha

---

(3) Madama 2019.

certamente come elemento contingente l'impatto della pandemia (scaricatosi con maggior virulenza fin dall'inizio proprio nelle regioni del Nord), ma che richiede una rilettura delle politiche di contrasto alla povertà e in particolare dei meccanismi allocativi previsti dal reddito di cittadinanza.

Figura 1 – Andamento della povertà assoluta in Italia, 2007-2020 (valori %)



Fonte: elaborazioni su dati Istat (2021)

3. — *Le politiche di contrasto alla povertà* — Come si è accennato, in buona parte dell'Europa furono istituiti schemi di reddito minimo tra la fine della II Guerra Mondiale e gli anni ottanta (4). Anche nel processo di unificazione europea si è richiamato il tema: ad esempio, all'art. 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (1989), in cui si affermava come le persone escluse dal mercato del lavoro devono poter beneficiare di prestazioni e risorse sufficienti alla loro specifica situazione, giungendo nel 2017 alla esplicita citazione del reddito minimo nell'ambito del Pilastro europeo dei diritti sociali (5).

Nonostante tutti i richiami presenti nella normazione comunitaria, in Italia si cominciò a parlare di reddito minimo soltanto nel 1997, quando,

(4) Madama 2019.

(5) «Chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro» (cfr. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf)).

durante il governo Prodi, venne nominata la cd. Commissione Onofri con l'obiettivo di effettuare un'analisi sui bisogni e sulla spesa sociale italiana. Il Rapporto finale redatto dalla Commissione rifletteva sul concetto di «minimo vitale», ritenendo una misura di supporto su questo tema non semplicemente alla stregua di un aiuto caritativo, quanto piuttosto di uno specifico diritto di cittadinanza, adottando i tratti tipici di ciò che oggi viene definito come «reddito minimo garantito» (6).

Dopo una fase di sperimentazioni a elevata frammentarietà, segnata soprattutto da isolati e assai parziali tentativi (7), il punto di svolta nell'applicazione di un'organica politica di contrasto alla povertà in Italia fu rappresentato dalla proposta avanzata dall'Alleanza contro la povertà (8) denominata «Reddito di inclusione sociale» (Reis) (9) e oggetto nel 2015 di un *Memorandum* con il Governo, primo passo per la definitiva approvazione del d.lgs. n. 147 del 15 settembre 2017 in cui venne introdotto il Reddito di inclusione (Rei): strumento composto non soltanto da un beneficio di tipo economico ma anche (e soprattutto) da un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa, la cui elaborazione era demandata ai servizi sociali dei Comuni. L'integrazione di questi due diversi elementi era natu-

---

(6) Si veda Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della sfera sociale, Relazione finale 1997, in <http://www.edscuola.it/archivio/bandicap/onofri.pdf>.

(7) A livello nazionale si fa riferimento innanzitutto all'istituzione del Reddito minimo di inserimento (legge finanziaria n. 447/97 e successivo decreto legislativo n. 237/98), avviato in 39 comuni italiani nel 1999 e due anni più tardi esteso in altri 267. L'esperienza fu interrotta nel 2004; in seguito venne introdotta la cosiddetta «*Social Card*» (legge n. 133/2008), seguita da una seconda Carta introdotta nel 2011 (su presupposti meno assistenzialistici ma comunque assai limitati). Nello stesso periodo, si registrò uno «sciame» di misure regionali reso possibile dal conferimento costituzionale alle Regioni delle competenze in materia di assistenza sociale: ricordiamo qui il caso del Reddito di cittadinanza campano (2004-2010), il Programma di promozione della cittadinanza sociale (Pcs) della Basilicata (2006-2008), il Reddito di garanzia del Trentino (2009-2017) e del Lazio (2009-2010), il Reddito di base per la cittadinanza (Rdb) del Friuli Venezia Giulia (2009-2010). Nell'insieme, un modello dunque a elevata frammentazione, con una configurazione istituzionale eccessivamente differenziata; Madama 2019.

(8) Si tratta di un «cartello» di organizzazioni sociali che ha assunto nel tempo le vesti di un autentico *advocacy group*: nato nel 2013 su iniziativa di Acli e Caritas italiana, l'Alleanza contro la povertà è giunta nel suo punto apicale a federare 35 sigle del mondo sindacale e associativo. Dopo l'introduzione del reddito di cittadinanza, Caritas italiana e altre sigle sono uscite dall'Alleanza, ritenendo concluso il compito a essa affidato.

(9) Una puntuale ricostruzione del percorso e della proposta avanzata dall'Alleanza contro la povertà è reperibile in Gori *et al.* (2016).

ralmente pensata per attivare il soggetto richiedente a recuperare quegli strumenti necessari per l'uscita da una condizione di povertà.

Pur non essendo ancora giunto alla sua piena implementazione, e in mancanza di una verifica valutativa di efficacia, il governo Conte I sostituì il Rei con un nuovo strumento, considerato la proposta di bandiera principale del Movimento 5 Stelle: il reddito di cittadinanza (Rdc). Il decreto legge n. 4 del 2019, istitutivo del reddito e della pensione di cittadinanza (di seguito anche Pdc), ha assorbito il Rei come misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Il nuovo Rdc è stato presentato dai suoi proponenti come una misura al tempo stesso di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, e consiste in un sostegno economico a integrazione dei redditi familiari associato a un percorso di reinserimento lavorativo e finalizzato quindi all'inclusione sociale (10). Al di là dei requisiti tecnici della misura (11), quello che interessa qui richiamare è il fatto che l'erogazione del Rdc risulta subordinato alla dichiarazione, da parte di tutti i maggiorenni presenti nel nucleo familiare beneficiario, di immediata disponibilità al lavoro, nonché alla sottoscrizione, da parte dei medesimi, di un Patto per il lavoro (ovvero di un Patto per l'inclusione sociale nei casi di marginalità estrema) che può prevedere attività di servizio alla comunità, per la riqualificazione professionale o il completamento degli studi, nonché altri impegni finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale. Tra gli obblighi in capo al beneficiario vi è quello di accettare almeno una di tre offerte di lavoro «congrue». La congruità dell'offerta di lavoro si basa su tre principi (art. 25 del decreto legislativo n. 150/2015): coerenza tra l'offerta di lavoro e le esperienze e competenze maturate; distanza del luogo di lavoro dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; durata dello stato di disoccupazione. La norma prevede peraltro che tali principi diventino più stringenti con il passare del tempo: in caso di rinnovo, esemplarmente, la discriminante territoriale si annulla sin dalla prima offerta. Ai fini della valutazione della congruità della distanza, risulta ancora rilevante anche la circostanza che nel nucleo familiare siano presenti componenti con disabilità oppure figli minori.

Sono previsti incentivi a favore dei datori di lavoro privati e degli enti di formazione accreditati per le assunzioni, a tempo pieno e indeterminato, di

---

(10) <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-cittadinanza/Pagine/default.aspx>.

(11) Si rimanda per approfondimento a Baldini, Gori 2019 e Pesenti, Marzulli 2021.

soggetti beneficiari del Rdc, nonché in favore dei beneficiari del Rdc che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o una società cooperativa entro i primi 36 mesi di fruizione del Rdc.

Al fine di favorire il reinserimento occupazionale del beneficiario di Rdc, la norma prevedeva l'adozione di un Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego (Cpi) e delle politiche attive del lavoro, triennale e aggiornabile annualmente, individuando specifici standard di servizio per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia e i connessi fabbisogni di risorse umane e strumentali delle Regioni e delle Province autonome. Il Piano definisce anche il ruolo delle figure che devono (nelle intenzioni del legislatore) affiancare i beneficiari del Rdc nel reinserimento lavorativo (*navigator*) e che devono supportare gli operatori dei Cpi svolgendo una funzione di assistenza tecnica.

4. — *Il Rdc nella sua attuazione: copertura e capacità di attivazione della persona* — La natura fortemente simbolica di questa misura, nonché le sue dimensioni in termini di spesa, rendono particolarmente rilevante la necessità di adeguati esercizi valutativi circa la reale capacità di copertura del bisogno e gli effetti raggiunti. Si tratta, va detto subito, di un esercizio complesso, stante la strutturale ambiguità di questa misura, che come si è già rilevato si presenta al tempo stesso come intervento assistenziale, strumento di politica attiva del lavoro, meccanismo di investimento sociale (12), rappresentando in questo senso un *unicum* (per eccesso) a livello europeo.

Si proverà qui in ogni caso a dar conto delle evidenze disponibili, per provare ad analizzare due aspetti applicativi: il livello di copertura della misura e i risultati in termini di attivazione della persona ai fini lavorativi.

4.1. — *La copertura* — L'analisi della copertura può sfruttare i dati rilasciati mensilmente dall'Inps (13) e commentati trimestralmente in un *report* analitico (14). Gli ultimi dati disponibili al momento di chiudere il presente contributo certificano la presenza di 1.606.528 nuclei famigliari che hanno percepito almeno una mensilità di reddito o di pensione di cittadinanza nel corso di quest'anno, per un totale di 3.629.830 individui. L'importo medio dell'assegno mensile è pari a 548,52 euro a livello nazionale, con valori mi-

---

(12) Sgritta 2020.

(13) Le tabelle sono reperibili al sito <https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei-Rdc>. Ai fini del presente contributo sono stati utilizzati i dati contenuti nell'Appendice Statistica giugno 2021.

(14) Cfr. Inps 2021.

nimi al Nord (475,56 euro) e massimi nel Mezzogiorno (583,31 euro). La regione in cui il valore medio del trasferimento è più elevato è la Campania (619,94 euro).

Tutti i *trend* appaiono in crescita: i nuclei beneficiari nel 2019 erano infatti 1.107.405, cresciuti a 1.575.132 nel 2020, mentre il valore medio dell'assegno è attualmente superiore di oltre 56 euro rispetto ai 492,19 euro registrati nel 2019. La crescita dei beneficiari si deve quasi integralmente alla componente Rdc, dal momento che le pensioni di cittadinanza erano 132.431 nel 2019 e sono oggi 150.218.

Nel calcolo degli effettivi percettori occorre tuttavia tenere conto dell'esistenza di una quota di oltre 300.000 assegni revocati o decaduti a causa della mancanza (o del venir meno) dei requisiti di accesso alla misura. In ragione di questi processi di decadenza o revoca, a maggio 2021 i nuclei percettori di Rdc/Pdc erano 1.300.570, per un totale di 2.920.431 persone.

L'analisi di copertura della misura in rapporto al numero di nuclei in condizione di povertà assoluta è possibile invece prendendo in considerazione i dati consolidati per il 2020.

Riassumiamo le informazioni disponibili nella Tabella 1, comparando il dato dei beneficiari complessivi della misura (compresi dunque i percettori di pensione di cittadinanza) con il dato dei nuclei famigliari e degli individui in condizione di povertà assoluta (15) calcolati annualmente dall'Istat.

Come si può facilmente notare, la misura mostra uno squilibrio molto significativo in termini di distribuzione territoriale: se a livello nazionale i percettori risultano essere il 64,8% dei nuclei famigliari potenzialmente bisognosi di sostegno economico, il *gap* tra i territori appare molto pronunciato. L'insieme dei due strumenti Rdc + Pdc appare addirittura eccedente la quota dei nuclei famigliari in povertà assoluta presenti nel Mezzogiorno (818.603 nuclei contro i 775.000 segnalati in povertà assoluta dall'Istat); la capacità di copertura del bisogno nelle regioni del Nord è inferiore al 30% dei nuclei famigliari e addirittura di poco superiore al 20% degli individui.

---

(15) La soglia di povertà assoluta è calcolata dall'Istat a partire dai dati della ricerca annuale *Spesa per consumi delle famiglie*. La soglia di povertà assoluta rappresenta la spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi inseriti nel paniere di povertà assoluta. Varia, per costruzione, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza. Tale soglia rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario (Istat 2021b).

Ci troviamo dunque di fronte a una misura che per le sue caratteristiche introduce una significativa sperequazione territoriale ai danni delle regioni del Nord, mentre appare addirittura eccedente nel Mezzogiorno.

*Tabella 1 – Beneficiari Rdc + PdC, povertà assoluta e tasso di copertura della misura, per ripartizione territoriale (anno 2020, valore assoluto e %)*

|             | Beneficiari Rdc + PdC (2020) (16) |           | Povertà assoluta 2020 |                  | Tasso di copertura Rdc + PdC (2020) |           |
|-------------|-----------------------------------|-----------|-----------------------|------------------|-------------------------------------|-----------|
|             | Nuclei                            | Individui | Numero nuclei         | Numero individui | Nuclei                              | Individui |
| Italia      | 1.300.570                         | 2.920.431 | 2.007.000             | 5.602.000        | 64,80%                              | 52,13%    |
| Nord        | 281.786                           | 557.500   | 943.000               | 2.554.000        | 29,88%                              | 21,83%    |
| Centro      | 200.181                           | 402.711   | 290.000               | 788.000          | 69,03%                              | 51,11%    |
| Sud e Isole | 818.603                           | 1.960.220 | 775.000               | 2.259.000        | 105,63%                             | 86,77%    |

Fonte: Istat (2021b), Inps (2021)

4.2. — *La capacità di attivazione* — Resta infine da valutare la capacità di dar seguito alla seconda (e probabilmente più rilevante, in termini di investimento sociale) componente del Rdc, ovvero quella dell'attivazione della persona ai fini di reimmersione nel mercato del lavoro. Si tratta di un elemento dirimente in particolare per evitare che la misura si trasformi (come da più parti paventato) in un ennesimo esercizio di assistenzialismo difficilmente tollerabile alla luce delle esperienze europee in materia.

Per provare a far luce su questo tema, occorre purtroppo utilizzare dati meno recenti, contenuti nel Rapporto annuale redatto dal ministero del Lavoro (2020) su dati 2019, integrati da quelli presenti nel Rapporto annuale della Corte dei conti (2020).

Occorre preventivamente segnalare come gran parte dei beneficiari non fosse titolare di un rapporto di lavoro: infatti, chi percepisce almeno 8.145 euro annui risulta escluso dal beneficio. Interessante però il fatto che il 13% degli individui che percepiscono il beneficio (pari a 259.217 persone) aveva un contratto di lavoro subordinato o parasubordinato attivo al momento dell'attivazione della misura. Si tratta di un dato rilevante perché riguarda i cosiddetti *working poor*: cittadini che pur lavorando percepiscono redditi così bassi da non poter essere autosufficienti. Una categoria di lavoratori che solitamente accede in maniera molto marginale alle misure socio-

(16) Al netto dei procedimenti di revoca e degli assegni decaduti per insussistenza dei requisiti.

assistenziali. Nulla si dice, invece, sugli effetti diretti dei Patti previsti come vincolanti per l'attivazione del beneficio economico. Una carenza sorprendente, che è possibile «aggirare» soltanto in modo assai limitato (e temporalmente datato) grazie ai dati riportati nel (peraltro precedente) Rapporto annuale della Corte dei conti (2020), in cui richiamando comunicazioni di Anpal Servizi si faceva riferimento a un totale di 39.760 persone avviate al lavoro dopo l'approvazione della domanda di Rdc, salite (sempre secondo i dati Anpal) al 1° marzo 2020 a 65.302 (17), di cui però il 61,8% risultavano beneficiari di contratti a tempo determinato, il 18,3% a tempo indeterminato (inclusi gli apprendisti) e per la restante parte impiegati con contratti di somministrazione, collaborazioni e altre tipologie di lavoro di breve durata. A prima vista, insomma, non si tratta di risultati particolarmente incoraggianti, tanto da spingere la stessa Corte dei conti ad avanzare una forte perplessità poiché «non sembra riscontrarsi una maggiore vivacità complessiva dell'attività dei Cpi e una crescita del loro ruolo nell'ambito delle azioni che si mettono in campo per la ricerca del lavoro» (18).

Dati più «freschi», benché meno dettagliati, sono invece presenti in un recente Rapporto Anpal (2021) sulla stipula di un Patto di servizio o di un Patto per il lavoro da parte dei Servizi pubblici per l'impiego negli anni 2019 e 2020: sono state registrate poco meno di 3 milioni di persone (2.980.504) prese in carico, peraltro comprensibilmente in netto calo (il dato risulta addirittura dimezzato) durante il 2020. Di queste, solo il 13,5% (400.109 individui) riguardavano Patti per il lavoro correlati al reddito di cittadinanza. Se si va oltre il puro dato amministrativo della presa in carico per osservare anche l'effettiva erogazione di attività di politiche attive (comprese le attivazioni di esperienze di tirocinio extracurricolare), durante il biennio sono stati complessivamente 386.947 gli individui beneficiari, pari dunque al 13% di tutti quelli presi in carico nel periodo. Di questi, soltanto 7.401 nel biennio sono stati i percettori di Rdc ai quali è stata garantita un'attività successiva alla presa in carico. Un dato in evidente contraddizione con quello di fonte Anpal Servizi precedentemente commentato, che può forse essere spiegato con l'ipotesi che la larga maggioranza dei percettori di Rdc che hanno trovato occupazione lo abbiano fatto indipendente-

---

(17) [https://www.anpalservizi.it/media/speciali/reddito-di-cittadinanza/-/asset\\_publisher/F6Xr4gZOghsa/content/contratti-Rdc?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.anpalservizi.it%2Fmedia%2Fspeciali%2Freddito-di-cittadinanza%3Fp\\_id%3D101\\_INSTAN-CE\\_F6Xr4gZOghsa%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-1%26p\\_p\\_col\\_count%3D1](https://www.anpalservizi.it/media/speciali/reddito-di-cittadinanza/-/asset_publisher/F6Xr4gZOghsa/content/contratti-Rdc?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.anpalservizi.it%2Fmedia%2Fspeciali%2Freddito-di-cittadinanza%3Fp_id%3D101_INSTAN-CE_F6Xr4gZOghsa%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1).

(18) Corte dei conti 2020, 253.

mente dalle politiche attive erogate: se così fosse, sarebbe evidentemente una informazione per nulla confortante.

5. — *Osservazioni conclusive* — Il dibattito sul Rdc ha focalizzato per mesi l'attenzione sulle politiche di contrasto alla povertà nel nostro paese e si sta di recente riattivando, aprendo la strada a probabili imminenti modifiche di assetto della misura. Sono stati due gli argomenti più rilevanti che vogliamo ricordare. Da un lato, si è da più parti lamentato il rischio di creare una misura meramente «assistenziale», cioè che tendesse a tenere forzatamente in condizione di bisogno alcuni strati della popolazione (la cosiddetta «trappola della povertà» segnalata da Murray) (19). Dall'altro, si è sottolineato il rischio di abusi, cioè la possibilità che risultassero beneficiari persone prive del diritto alla misura. I dati richiamati in questo articolo sembrano dare ragione a entrambe le notazioni critiche, aggiungendo peraltro anche elementi che appaiono meno focalizzati nel dibattito pubblico.

La duplice finalità (contrasto alla povertà e politica attiva del lavoro) era, almeno nella narrazione politica, la vera chiave di volta della misura, cioè l'avvio dell'Italia verso un approccio delle politiche socio-assistenziali orientato in modo esplicito al paradigma europeo del *social investment*.

In tema di contrasto alla povertà si è qui evidenziato il problema delle consistenti asimmetrie territoriali a discapito delle regioni del Nord. Tale risultato è frutto con ogni probabilità innanzitutto della scelta di definire un'unica soglia di reddito Isee nazionale per l'accesso alla misura, pari per il 2021 a un valore di 9.360 euro: si tratta di una decisione che, se da un lato trova una sua giustificazione «ideale» nella natura stessa del sistema di *welfare* disegnato dagli articoli 1 e 2 della legge n. 328/2000, e in particolare nei principi di universalità, eguaglianza di trattamento, non discriminazione, nonché nella riserva che la stessa legge garantisce allo Stato centrale in tema di «livelli essenziali delle prestazioni», dall'altro risulta insoddisfacente proprio nella capacità concreta di raggiungere questi obiettivi. Non è certamente un caso che il metodo di calcolo della povertà assoluta utilizzato dall'Istat (fondato sulla spesa mensile delle famiglie) tenga conto di un paniere di beni e servizi essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale (composto di tre componenti di spesa: alimentare, abitazione, residuale) valutato non già attraverso il calcolo dei prezzi medi a livello nazionale, ma tenendo conto delle caratteristiche dell'offerta nelle diverse realtà territoriali (costo della vita). Non viene dunque utilizzata un'unica soglia nazionale media (come accade invece nella valutazione della cosiddetta «povertà rela-

---

(19) Murray 1984.

tiva»), ma tante soglie di povertà assoluta quante sono le combinazioni tra tipologia familiare (ottenuta come combinazione tra numero ed età dei componenti), ripartizione geografica e tipo di comune di residenza (distinguendo tra comuni centro area metropolitana, periferia area metropolitana e comuni con 50.001 abitanti e più e altri comuni fino a 50.000 abitanti diversi dai comuni periferia area metropolitana) (20).

Maggiormente evidenziati sono stati invece altri due limiti collegabili alla costruzione stessa della misura: la sottorappresentazione delle famiglie numerose (a causa dell'utilizzo di una scala di equivalenza penalizzante) e soprattutto dei migranti (a causa del vincolo di residenza, fissato in dieci anni) (21).

A fronte di questi evidenti elementi sperequativi, è stata segnalata anche una effettiva (seppur contenuta) capacità della misura di diminuire l'intensità della povertà (indice che misura in termini percentuali quanto la spesa mensile delle famiglie povere sia in media al di sotto della linea di povertà, ovvero «quanto poveri siano i poveri»): l'ultimo rapporto sulla povertà Istat (22) registra infatti una riduzione di questo valore (dal 20,3% al 18,7%) in tutte le ripartizioni geografiche, confermando dunque un effetto positivo delle misure messe in campo (oltre al Rdc/Pdc anche il reddito d'emergenza) per contrastare il crescente bisogno sociale nel nostro paese.

Quanto al secondo tema, relativo alle politiche di attivazione, fino a oggi non è possibile esprimere un giudizio completo sull'efficacia delle misure adottate e le stesse fonti istituzionali consultate sembrano non aver sentito la necessità di aiutare l'approfondimento relativo a questo delicato snodo della misura.

In linea generale, quello che appare come il punto di maggior problematicità sembra essere il modello di *governance* che la misura di Rdc presuppone: un modello «gerarchico», di tipo statuale e con forti venature centraliste (23) in cui la struttura centrale (il Ministero) programma un intervento, in perfetta solitudine, e si occupa anche dell'erogazione diretta (Inps), demandando alla periferia (Province e Comuni, soprattutto in questo caso) sia la verifica della condizione di necessità, sia l'organizzazione di tutti i servizi per la rioccupazione dei beneficiari, senza prendere per esempio in considerazione

---

(20) Cfr. la «Nota metodologica» in Istat 2021b, 10.

(21) Su entrambi i punti si è espressa l'Alleanza contro la povertà, in una sua recente proposta di revisione della misura, in <http://www.alleanzacontrolapoveria.it/DesktopModules/EasyDNNNews/DocumentDownload.aspx?portalid=0&moduleid=813&articleid=2337&documentid=69>.

(22) Istat 2021b.

(23) Bertin 2009.

misure in genere ritenute fondamentali come la formazione e l'aggiornamento professionale (si pensi a quanto sarebbe importante collegare il Rdc a interventi fondamentali a livello europeo come il Fse e il Fesr). In termini di *governance*, e quindi di rapporto tra istituzioni, pensare un modello differente significa dunque a nostro avviso ragionare in termini «multilivello», cioè condividere una strategia tra le istituzioni pubbliche e non escludere altri attori che insistono sui territori. Se la misura di uscita dalla condizione di povertà tramite il lavoro prevede il coinvolgimento di diverse istituzioni, ai diversi livelli di governo, è evidente che esse dovranno essere in qualche misura coinvolte nella programmazione dell'intervento.

Ancora, proprio perché il *welfare* può beneficiare della collaborazione di altri attori, sarebbe opportuno pensare al coinvolgimento dei soggetti sociali che hanno a che vedere con il mercato del lavoro: dalle organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro, fino alle agenzie private che si occupano di collocamento, senza dimenticare le organizzazioni di Terzo settore (come le cooperative di tipo B, secondo la denominazione della legge n. 381/1991) abilitate a un ruolo maggiormente proattivo dalle disposizioni contenute nel Codice del Terzo settore, in particolare nella possibilità (prevista dall'art. 55) di sviluppare interventi coprogrammati e coprogettati in regime sperimentale con la pubblica amministrazione.

C'è infine da chiedersi se, in attesa di una riforma complessiva della p.a. capace di renderla davvero efficiente su tutto il territorio nazionale (e soprattutto nelle zone in cui la povertà è più concentrata), non sia il caso di intervenire sui meccanismi di condizionalità per l'accesso al Rdc, migliorandone l'efficienza distributiva (soprattutto a livello territoriale) e permettendo di sciogliere l'ambiguità di una misura che rende le politiche attive del lavoro un'appendice dell'integrazione al reddito, che fino a oggi sembra poco rilevante e non soggetta ad adeguata verifica.

### *Riferimenti bibliografici*

- Anpal (2021), *Gli interventi di politica attiva dei Servizi pubblici per l'impiego. Una prima analisi*, Metodologie e approfondimenti, maggio, Roma.
- Baldini M., Gori C. (2019), *Il reddito di cittadinanza*, in *Il Mulino*, n. 2, marzo-aprile, 269 ss.
- Bertin G. (2009), *La governance ibrida*, in *Studi di Sociologia*, vol. 47, n. 3, 249 ss.
- Corte dei conti (2020), *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma 15 maggio 2020.
- Ferrera M. (2010), *The South European Countries*, in F.G. Castels *et al.* (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 616 ss.
- Gori C. *et al.* (2016), *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, il Mulino, Bologna.

- Inps (2021), *Reddito/Pensione di cittadinanza*. Osservatorio statistico, Roma 7 aprile 2021, in [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati\\_analisi\\_bilanci/Osservatori\\_statistici/Report\\_trimestrale\\_Rei-Rdc\\_Rem\\_Aprile\\_2019-Marzo\\_2021.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Report_trimestrale_Rei-Rdc_Rem_Aprile_2019-Marzo_2021.pdf).
- Istat (2021a), *Reddito/Pensione di cittadinanza*, Statistiche Today, Roma, 4 marzo.
- Istat (2021b), *Le statistiche Istat sulla povertà. Anno 2020*, Roma.
- Jessoula M., Natili M. (2020), *Explaining Italian «exceptionalism» and its end: Minimum income from neglect to hyper-politicization*, in *Social Policy and Administration*, vol. 54, n. 4, 599 ss.
- Madama I. (2019), *Le politiche socioassistenziali*, in M. Ferrera (a cura di), *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna, 263 ss.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020), *Reddito di cittadinanza. Rapporto annuale 2020*, Roma, 1° novembre.
- Murray C. (1984), *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, Basic, New York.
- Natili M. (2020), *Worlds of last-resort safety nets? A proposed typology of minimum income schemes in Europe*, in *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 36, n. 1, 57 ss.
- Pesenti L., Marzulli M. (2021), *Il Reddito di cittadinanza: una riforma mancata?*, in B. Boschetti, E. Vendramini (a cura di), *FuturAP. Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'amministrazione pubblica – 2021*, Educatt Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 183 ss.
- Ranci C., Pavolini E. (2014), *Le politiche di welfare*, il Mulino, Bologna.
- Sgritta G. (2020), *Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza*, in *Politiche Sociali*, n. 1, gennaio-aprile, 39 ss.

## ABSTRACT

*L'introduzione nel nostro ordinamento di una misura universalistica di reddito minimo rappresenta una delle principali innovazioni realizzate dal sistema di welfare italiano negli ultimi decenni. Dopo aver ricostruito l'andamento della povertà degli ultimi anni, l'articolo ripercorre il processo storico che ha portato all'attuazione del reddito di cittadinanza. Si concentra poi sull'analisi di tale strumento per dimostrare le sue numerose debolezze: in primis il rischio di distorsione in senso assistenziale non compatibile con le logiche di investimento sociale perseguite da analoghi strumenti in altri paesi europei. Vengono quindi proposti spunti di miglioramento.*

THE ITALIAN «REDDITO DI CITTADINANZA» AS A RESPONSE TO POVERTY:  
SOME ASSESSMENTS ON THE EFFECTS ACHIEVED

*The introduction of a universalistic minimum income measure in our legal system represents one of the main innovations of the Italian welfare system in the last decades. After tracing the poverty trends of recent years, this article reviews the historical process that led to the implementation of the guaranteed minimum income. The Author then focuses on analyzing the legal scheme to outline its weaknesses: primarily the risk of being bended as an assistance measure not compatible with the logic of social investment pursued by similar instruments in other European countries. Possible amendments for its improvement are finally suggested.*

*Lucia Valente* (\*)

## REDDITO DI CITTADINANZA E POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO, OGGI

SOMMARIO: 1. L'importanza del monitoraggio e della valutazione indipendente dei dati... e le ragioni della loro assenza. — 2. Il coordinamento dei diversi attori e la *governance*: la nomina del Comitato scientifico. — 3. La nuova Anpal senza un presidente. — 4. I numeri dell'osservatorio Inps. — 5. Il reddito di cittadinanza è ancora una misura di politica attiva? — 6. L'offerta di lavoro congrua. — 7. L'assegno di ricollocazione per i disoccupati percettori di Rdc: i numeri del fallimento. — 8. Conclusioni.

1. — *L'importanza del monitoraggio e della valutazione indipendente dei dati... e le ragioni della loro assenza* — È difficile parlare oggi di reddito di cittadinanza senza riconoscere che la misura varata nel 2019 con il d.l. n. 4 non ha dato buona prova di sé (1). Non a caso in questi giorni vi è addirittura chi parla, provocatoriamente, di un referendum abrogativo della legge n. 26/2019. Non vi è dubbio che il reddito di cittadinanza (di seguito, Rdc) rappresenti una misura «ibrida» perché intende coniugare la lotta alla povertà con le politiche attive del lavoro. A oltre due anni dall'avvio, esso mostra tutti i suoi limiti al punto che il Governo attuale ritiene indifferibile una sua riforma; occorre tuttavia riconoscere che senza questa misura gli effetti economici della pandemia su una larga platea di beneficiari sarebbero stati devastanti. Le responsabilità del mancato successo della misura sono molteplici e sono ascrivibili in parte a errori dell'impianto legislativo, approvato troppo in fretta e senza tener conto del quadro istituzionale del nostro paese, in particolare della competenza concorrente Stato-Regioni in materia di politiche attive; in parte alla pandemia, che ha portato alla sospensione o allo svolgimento in *smart working* delle attività di incontro tra domanda e of-

---

(\*) Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso la «Sapienza» Università di Roma.

(1) Tra i commenti immediatamente successivi all'approvazione della legge che hanno immediatamente posto in evidenza le criticità (e prefigurato i fallimenti sul versante delle politiche attive del lavoro) vd., tra i tanti: Innocenti *et al.* 2019; De Michiel 2019; Varesi 2019, 235-261; Valente 2019.

ferta affidate ai Centri per l'impiego (di seguito, Cpi); in parte al ruolo dei *navigator*, che avrebbero dovuto realizzare in brevissimo tempo un sistema parallelo e alternativo di servizi per l'impiego e il cui ingresso nei Cpi è stato osteggiato dalle Regioni, che non hanno gradito la presenza nelle loro strutture di dipendenti di altre amministrazioni. Infine, parte delle responsabilità sono ascrivibili ai difetti della *governance* perché le amministrazioni – Anpal e Anpal Servizi *in primis* – non si sono dimostrate all'altezza dei compiti loro affidati.

1.1. — Per poter intervenire sulla norma e cambiarne la direzione sarebbe necessario disporre di un serio monitoraggio della misura. La norma che lo prevede è l'art. 10 della legge n. 26/2019, rubricata «Coordinamento, monitoraggio e valutazione del Rdc». Essa dispone che il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è responsabile del monitoraggio dell'attuazione del Rdc e predispone, sulla base delle informazioni rilevate sulle piattaforme di cui all'articolo 6 (vd. *infra*), di quelle fornite dall'Inps e dall'Anpal, nonché delle altre informazioni disponibili in materia, il rapporto annuale sull'attuazione del Rdc (*infra*, par. 2), pubblicato nel sito internet istituzionale del medesimo Ministero. A oggi, tuttavia, mancano le necessarie informazioni per consentire al Ministro di apportare alla norma eventuali correttivi.

1.2. — Il primo rapporto di monitoraggio annuale è stato presentato il 9 novembre 2020. Esso riguarda però l'anno 2019, ripete quasi pedissequamente i numeri riportati dall'osservatorio Inps e non mette a fuoco in alcun modo l'aspetto più importante per la valutazione del Rdc come politica attiva per il lavoro: vale a dire cosa è stato fatto per ogni singolo beneficiario del Rdc – non escluso o non esonerato dagli obblighi di attivazione (art. 4) – dal punto di vista delle singole misure erogate sia dai servizi pubblici sia dagli enti privati accreditati e con quali esiti. Come (purtroppo) è consueto nelle nostre amministrazioni, non è stato ancora emanato il Rapporto annuale 2021 (riferito al 2020), nonostante siamo oramai giunti a giugno 2021. Nelle 160 pagine del Rapporto 2020 non è riportato alcun dato utile a comprendere, per ogni persona presa in carico dal Centro per l'impiego, quale sia stato il percorso di politica attiva intrapreso e con quali esiti – manca inoltre ogni riferimento all'assegno di ricollocazione per i percettori del Rdc –, il numero delle persone che hanno trovato lavoro grazie alle altre misure di politica attiva, compresi gli incentivi alle assunzioni (art. 8), e quanti percettori hanno trovato lavoro grazie ad altri canali.

2. — *Il coordinamento dei diversi attori e la governance: la nomina del Comitato scientifico* — L'art. 10, c. 1-*bis*, pone in capo al ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali la responsabilità della valutazione del Rdc operata secondo un progetto di ricerca approvato nell'ambito di un Comitato scientifico, appositamente istituito con decreto del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, presieduto dal medesimo Ministro o da un suo rappresentante e composto, oltre che da un rappresentante dell'Anpal e da un rappresentante dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (Inapp), da esperti indipendenti. La stessa norma stabilisce che ai fini della valutazione della misura con metodologia controfattuale, con decreto del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, può essere individuato un campione rappresentativo di beneficiari all'interno del quale possono essere selezionati gruppi di controllo per i quali prevedere deroghe agli obblighi di adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, fatti salvi gli obblighi di dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e di accettazione di un'offerta di lavoro congrua (interessante novità, questa, che introduce molto opportunamente nel nostro sistema delle politiche del lavoro il principio della sperimentazione; ma a tutt'oggi questa novità risulta essere rimasta sulla carta).

Stabilisce infine che con il medesimo decreto sono approvati i questionari di valutazione che possono essere somministrati ai beneficiari del campione e individuate le informazioni messe a disposizione del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali da parte dell'Inps, dell'Anpal e del ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in aggiunta alle informazioni di monitoraggio, per la valutazione della misura.

La stessa norma dispone che ai componenti del Comitato non è corrisposto alcun compenso, indennità o rimborso di spese e che le amministrazioni interessate provvedano all'attuazione delle disposizioni sopra indicate con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Dopo due anni dall'entrata in vigore della legge, il Comitato scientifico è stato finalmente nominato il 15 marzo del 2021. Sarà compito del Comitato, presieduto dalla prof.ssa Saraceno, avviare la sperimentazione prevista per mettere a fuoco ciò che ha funzionato e cosa no in questi due anni, con l'obiettivo di intervenire per capire come migliorare il Rdc. Il ministro del Lavoro, dunque, per il momento deve pazientare ancora un po' prima di poter disporre, grazie all'approfondita ricerca scientifica affidata al Comitato, dei dati necessari per una decisione ponderata circa le modifiche necessarie al Rdc come misura di politica attiva del lavoro (par. 5).

2.1. — Sempre l'art. 10, c. 1-*ter*, affida al ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali la responsabilità del coordinamento per l'attuazione del Rdc e, a tal fine, istituisce nell'ambito della direzione generale competente un apposito servizio di informazione, promozione, consulenza e supporto tecnico. Il servizio svolge, in particolare, le seguenti funzioni:

a) è responsabile, sentita l'Anpal, del monitoraggio e della predisposizione del Rapporto annuale di cui al c. 1, nonché della valutazione di cui al c. 1-*bis* dell'art. 10;

b) favorisce la diffusione delle conoscenze e promuove la qualità degli interventi, anche mediante atti di coordinamento operativo, ferme restando le competenze dell'Anpal in materia di coordinamento dei Centri per l'impiego;

c) predispone protocolli formativi e operativi;

d) identifica gli ambiti territoriali lavorativi e sociali che presentano particolari criticità nell'attuazione del Rdc, sulla base delle evidenze emerse in sede di monitoraggio e di analisi dei dati, segnala i medesimi alle Regioni interessate e, su richiesta dell'ambito territoriale e d'intesa con la Regione, sostiene interventi di tutoraggio.

Ai compiti di coordinamento ora indicati il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali provvede anche avvalendosi dell'Inapp, di cui l'Anpal è autorità di gestione, nel limite delle risorse finanziarie, umane e strumentali già previste a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Si dà il caso che l'Inapp sia incaricato – tra gli altri compiti – di svolgere la valutazione periodica delle politiche pubbliche che direttamente o indirettamente producono effetti sul mercato del lavoro (art. 10, c. 2, d.lgs. n. 150/2015) e del raggiungimento degli obiettivi assegnati all'Anpal, tra cui anche gli esiti del Rdc: l'ente controllato, dunque, deve valutare l'ente controllante. Anche di questo monitoraggio, comunque, allo stato attuale non vi è traccia.

3. — *La nuova Anpal senza un presidente* — Il compito di coordinamento tra i diversi attori del Rdc sembra ora agevolato dal commissariamento dell'Anpal e dalla sua nuova *governance*. L'art. 46, c. 2, del d.l. 25 maggio 2021, n. 73, cd. Sostegni-*bis*, convertito con modifiche dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, introduce consistenti modifiche al d.lgs. n. 150/2015: al vertice dell'agenzia siederà il direttore generale, mentre viene soppressa la figura del presidente (il che sembra equivalere, in sostanza, al reinserimento dell'Anpal nella struttura ministeriale). Si rafforza dunque il potere del ministro del Lavoro sull'operato dell'agenzia. Nel recente passato i contrasti tra il presidente dell'Anpal e il direttore generale ne hanno paralizzato l'attività,

che avrebbe dovuto rendere operativo l'assegno di ricollocazione (*infra*, par. 7) anche per i percettori del Rdc.

Grazie al commissariamento dell'Anpal e alla riforma della sua *governance* si potrà avere un maggiore controllo e una maggiore sinergia tra due attori fondamentali del Rdc e delle politiche attive: il ministro del Lavoro e il direttore dell'Anpal. Il Governo ha preso finalmente atto del fallimento della conduzione autonoma dell'Agenzia e dello stallo in cui era piombata l'agenzia e ha ricondotto al ministero del Lavoro il compito di operare un serrato coordinamento tra politiche per il lavoro e ruolo dei territori. La partita in gioco è molto alta. Nell'ambito del Pnrr, alle politiche attive del lavoro sono destinati 4,4 miliardi e Anpal si occupa della gestione delle risorse del fondo sociale europeo: per questo è necessario un penetrante controllo sull'uso delle risorse.

3.1. — In particolare, la norma:

– abroga le disposizioni relative alla nomina del presidente e del direttore generale dell'Anpal, sul subentro del presidente nella carica di amministratore unico di Anpal Servizi Spa e sul subentro di Anpal nella titolarità delle azioni di Italia Lavoro Spa;

– nell'ambito degli organi di Anpal (in carica per tre anni e rinnovabili per una sola volta) la norma elimina – come già detto – la figura del presidente e al suo posto prevede quella di un direttore scelto tra esperti o tra personale incaricato di funzioni di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche (art. 1, c. 2, ovvero art. 3 del d.lgs. n. 165/2001) in possesso di provata esperienza e professionalità nelle materie di competenza dell'Anpal (2);

– introduce una nuova regolazione del Consiglio di amministrazione di Anpal; conferma la valenza triennale del Cda ma modifica la sua composizione, disponendo la nomina con decreto del Ministro di tre figure dirigenziali, di cui almeno una incaricata di funzioni di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche in possesso di provata esperienza e professionalità nelle materie di competenza dell'agenzia. Un componente è in-

---

(2) Il direttore è nominato con d.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e, se dipendente delle amministrazioni pubbliche, previo collocamento fuori ruolo, aspettativa non retribuita, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti (in tal caso è reso indisponibile un posto equivalente, dal punto di vista finanziario, presso l'amministrazione di provenienza). Il direttore è sottoposto alla disciplina in materia di responsabilità dirigenziale di cui all'articolo 21 del d.lgs. n. 165/2001, compresa la facoltà di revoca dell'incarico.

dicato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Uno dei componenti del Consiglio svolge, su designazione del ministro del Lavoro, le funzioni di presidente. I membri del Consiglio cessano dalle funzioni allo scadere del triennio, anche se nominati nel corso dello stesso in sostituzione di altri dimissionari, decaduti dalla carica o deceduti, non percepiscono alcun compenso, indennità, gettone di presenza o altro emolumento e hanno diritto unicamente al rimborso delle spese sostenute per la trasferta dal luogo di residenza. A differenza di quanto poteva originariamente verificarsi in attuazione dell'art. 6, c. 3, del d.lgs. n. 150/2015, il Cda di Anpal deve essere espressamente composto da figure tecniche di livello dirigenziale. Inoltre non si prevede più un trattamento economico dei consiglieri di amministrazione a valere sugli stanziamenti di bilancio di Anpal;

– nell'ambito delle attribuzioni degli organi dell'Anpal, la rappresentanza legale dell'agenzia viene affidata al direttore, che provvede all'attuazione degli indirizzi e delle linee guida adottate d'intesa con il Consiglio di amministrazione e approvate dal ministro del Lavoro. Il direttore presenta al Consiglio il bilancio preventivo e il conto consuntivo e riferisce periodicamente al ministro del Lavoro e al consiglio di amministrazione, presentando una relazione annuale sull'attività svolta dall'Anpal. Al direttore sono assegnati i poteri e la responsabilità della gestione dell'agenzia, nonché la responsabilità per il conseguimento dei risultati fissati dal ministro del Lavoro, nell'ambito di massimali di spesa predeterminati dal bilancio. Nel precedente assetto della *governance* di Anpal, la rappresentanza legale era invece affidata al presidente, che aveva il compito di presiedere, convocare e definire l'ordine del giorno del Consiglio di amministrazione ed era considerato come interlocutore unico del Governo, dei Ministeri, degli altri enti e istituzioni;

– la norma definisce con maggior dettaglio i compiti del Consiglio di amministrazione, che viene convocato dal componente che svolge le funzioni di presidente, il quale stabilisce altresì l'ordine del giorno delle sedute, coadiuva il direttore nell'esercizio delle attribuzioni a esso conferite, delibera il bilancio preventivo, il conto consuntivo e i piani di spesa e investimento. Alle sedute del Consiglio di amministrazione partecipa il direttore;

– dispone la soppressione della norma relativa alla nomina, alle funzioni e ai compiti del direttore generale;

– introduce una disciplina transitoria, nelle more dell'adozione – nel termine di 45 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo – delle necessarie e conseguenti modifiche allo statuto dell'Anpal e della nomina – entro il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto – del direttore e del Consiglio di amministrazione.

3.2. — Al fine di assicurare la continuità amministrativa dell'agenzia, è nominato un Commissario straordinario con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali. Tale commissario è scelto tra esperti ovvero tra personale incaricato di funzioni di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche in possesso di provata esperienza e professionalità nelle materie di competenza dell'Anpal, assume per il periodo in cui è in carica i poteri attribuiti al direttore e al Consiglio di amministrazione. Con la nomina del Commissario straordinario, il presidente, il direttore generale e il Consiglio di amministrazione decadono automaticamente. Il presidente decade, altresì, dalla carica di amministratore unico di Anpal Servizi Spa e il commissario ne assume le funzioni, fino alla nomina del nuovo presidente e del Consiglio di amministrazione della società (3). Al Commissario spetta il trattamento economico del direttore dell'Anpal;

– a far data dalla nomina del commissario straordinario, la norma dispone il subentro del ministero dell'Economia e delle Finanze nella titolarità delle azioni di Anpal Servizi Spa, esercitando i diritti di azionista, d'intesa con il ministero del Lavoro;

– al ministero del Lavoro la norma attribuisce in via esclusiva la vigilanza e la competenza a impartire indirizzi di carattere generale su Anpal servizi Spa, che opera quale società *in house* del Ministero medesimo e dell'Anpal. Il ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, sentita l'Anpal, provvede a definire con apposite direttive priorità e obiettivi della società, ad approvare le linee generali di organizzazione interna e, d'intesa con il Mef, lo statuto, e a individuare con proprio decreto gli atti di gestione ordinaria e straordinaria della società che, ai fini della loro efficacia e validità, dovranno formare oggetto di preventiva approvazione ministeriale.

4. — *I numeri dell'osservatorio Inps* — Non resta a questo punto che esaminare i numeri dell'osservatorio Inps di aprile 2021: gli unici seri e aggiornati di cui disponiamo. Essi dicono che i nuclei familiari che hanno incassato l'assegno nei primi quattro mesi dell'anno in corso sono 1,1 milioni; invece i percettori della pensione di cittadinanza sono 109.000. In tutto, oltre 1,2 milioni di nuclei familiari hanno avuto un sussidio che ha coinvolto

---

(3) Il commissario, se individuato tra dipendenti della pubblica amministrazione, è collocato fuori ruolo, aspettativa non retribuita, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti. In tal caso, è reso indisponibile un posto equivalente, dal punto di vista finanziario, presso l'amministrazione di provenienza.

circa 2,8 milioni di persone (4). Più precisamente, nel 2019 hanno percepito il Rdc 2.709.377 persone; nel 2020, 3.692.568; nel 2021, per il periodo gennaio-aprile, 3.521.320. Si capisce che il dato dei primi quattro mesi del 2021 risente degli effetti negativi della pandemia. L'osservatorio analizza con precisione ogni aspetto del nucleo familiare e le caratteristiche del richiedente; suddivide il dato per ogni singola provincia e per ogni regione; indica l'importo percepito e il tipo di prestazione; le cause di revoca e di decadenza dal beneficio.

4.1. — Grazie a questo monitoraggio riusciamo a conoscere con cadenza trimestrale il flusso di denaro che viene impegnato per la lotta alla povertà e a quali soggetti beneficiari esso viene destinato. Sappiamo che l'importo medio mensile erogato per il Rdc risulta crescente nel corso dei tre anni; complessivamente è aumentato del 12%, passando dai 492 euro dell'anno 2019 ai 553 euro del 2021. L'importo è mediamente superiore del 7% nelle regioni del sud e delle isole e inferiore dell'8% e del 14% rispettivamente nelle regioni del centro e del nord. Nel mese di marzo 2021, i nuclei percettori di Rdc sono poco più di un milione, pari al 92% del totale; invece i percettori di pensione di cittadinanza sono 92.000; il totale complessivo è di 1,1 milioni di nuclei familiari beneficiari, per un totale di 2,6 milioni di persone coinvolte, di cui 1,8 milioni nelle regioni del sud e nelle isole, 452.000 nelle regioni del nord e 334.000 in quelle del centro. La regione con il maggior numero di nuclei percettori di reddito/pensione di cittadinanza è la Campania (22% delle prestazioni erogate), seguita dalla Sicilia (20%), dal Lazio (10%) e dalla Puglia (9%); nelle cinque regioni citate risiede il 61% dei nuclei beneficiari. L'importo medio erogato, sempre nel mese di marzo 2021, a livello nazionale è di 559 euro mensili; lo stesso sale a 584 euro se si considerano le sole prestazioni di Rdc e scende a 273 euro se si considerano quelle di pensione di cittadinanza. L'assegno non tiene conto dei differenziali di costo della vita, quando invece tutte le rilevazioni dell'Istat mostrano come l'area della povertà si sia allargata soprattutto al nord e nelle grandi città. Inoltre, circa i

---

(4) A febbraio 2021 hanno presentato una domanda di reddito/pensione di cittadinanza all'Inps 379.060 nuclei familiari. Il numero di quelli residenti nelle regioni del sud e nelle isole ammonta a 222.607, seguito da quello dei nuclei residenti nelle regioni del nord, pari a 93.199, e da quello dei residenti nel centro, pari a 63.254. Nei primi due mesi del 2021 hanno percepito il reddito di cittadinanza 1.240.797 nuclei familiari, con 2.985.098 persone coinvolte e un importo medio a nucleo pari a 582,42 euro. I nuclei percettori di pensione di cittadinanza sono stati invece 135.287, con 153.361 persone coinvolte e un importo medio di 271,49 euro.

due terzi dei percettori (su un totale di 3,7 milioni) è costituito da soggetti incollocabili: minori, persone con disabilità fisiche o psichiche, oppure con gravi handicap sociali, e altre categorie. L'epidemia ha accentuato le difficoltà di collocamento e le domande di sostegno economico sono letteralmente esplose durante l'emergenza sanitaria: segno che l'intero flusso di attivazione va totalmente riscritto anche perché i Cpi non sono in grado di far funzionare l'ingranaggio amministrativo e il sistema dei controlli, del quale si parlerà a suo luogo (5).

5. — *Il reddito di cittadinanza è ancora una misura di politica attiva?* — Per rispondere a questa domanda occorre verificare in questi due anni quante persone coinvolte hanno stipulato il patto per il lavoro, quante il patto per l'inclusione sociale (art. 4) e quante il patto di formazione per il percorso formativo o di riqualificazione professionale (art. 8).

L'ultimo aggiornamento del dato fornito da Anpal servizi è riferito al primo marzo 2020! Ne emerge che 65.302 beneficiari del reddito di cittadinanza hanno trovato lavoro, dopo aver sottoscritto un patto di servizio presso un Centro per l'impiego. Si tratta di circa il 20% di tutti coloro che hanno stipulato un patto di servizio nel 2019. Nel sito non sono indicati con precisione né la tipologia dei contratti sottoscritti a oggi né la loro durata. Tuttavia i numeri restano molto bassi, considerato che l'assunzione dei percettori del Rdc è molto incentivata dal legislatore (6). Nel primo anno della sua attuazione il Rdc è stato promosso come un modo per ottene-

---

(5) Il d.l. 22 marzo 2021, n. 41, conv. in legge 21 maggio 2021, n. 69, cd. decreto Sostegni, rifinanzia il reddito di cittadinanza (art. 11) per un miliardo di euro, aggiungendo alla vecchia disciplina una novità, finalizzata a non disincentivare chi trova lavoro. Secondo la nuova disposizione normativa, quando uno dei componenti del nucleo familiare stipula un contratto a tempo determinato che determina l'aumento del reddito del nucleo familiare fino al limite massimo di euro 10.000 annui, il reddito di cittadinanza resta sospeso fino al massimo di 6 mesi, senza necessità, al termine del periodo di sospensione, di riavviare le pratiche per la concessione del beneficio.

(6) L'art. 8 del d.l. n. 4 prevede esoneri contributivi e sgravi contributivi per i datori di lavoro che assumono percettori di Rdc e per i centri di formazione professionale che hanno garantito una occupazione coerente con la formazione impartita, ma solo a fronte di assunzioni con contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato. A determinate condizioni (c. 7) è previsto un credito d'imposta. Sul sistema degli incentivi vd. circolare Inps n. 104 del 19 luglio 2019: «Incentivo per l'assunzione di beneficiari del reddito di cittadinanza». Sono previsti incentivi addizionali anche per i percettori che avviano una attività di lavoro autonomo (art. 8, c. 4), su cui vd. d.m. 12 febbraio 2021: «Modalità di richiesta e di erogazione ai beneficiari del Reddito di cittadinanza del beneficio addizionale».

re lavoro e non come un sostegno economico collegato all'erogazione di un insieme di servizi. Adesso, dopo la pandemia e in considerazione dell'aumento delle persone in stato di bisogno, si dovrebbe puntare a recuperare i percorsi di inclusione sociale del Rei senza cedere alla tentazione di continuare a concentrare il Rdc sugli interventi di politica attiva.

5.1. — Come stabilito dal d.l. n. 4/2019, convertito in legge n. 26/2019, i cittadini possono richiedere il Rdc a partire dal 6 marzo 2019, obbligandosi a seguire un percorso personalizzato d'inserimento lavorativo e d'inclusione sociale. Questo obbligo nasce dal fatto che, a norma dell'art. 1, c. 1, del citato decreto, il Rdc è una «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro». Inoltre, sempre secondo la disposizione dell'art. 1 del d.l. n. 4, il Rdc costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili.

In considerazione della finalità della legge, che vuole combattere la povertà grazie all'accompagnamento obbligato al lavoro, la circolare Anpal n. 3/2019, del 15 novembre 2019, detta le prime istruzioni operative per l'attuazione da parte dei Cpi delle disposizioni di cui al d.l. n. 4/2019. Il testo contiene indicazioni che chiariscono il ruolo dei Cpi in relazione ai beneficiari del Rdc tenuti alla stipulazione del patto per il lavoro e le sanzioni previste in caso di mancata accettazione di offerte di lavoro congrue (art. 7), sottoscrizione del patto stesso, partecipazione a misure di politica attiva o presentazione alla convocazione da parte del Cpi (par. 5.3).

Secondo il flusso delineato dal legislatore, per tutti gli individui che non siano già inseriti nel mercato del lavoro o per le famiglie che necessitino di un percorso di accompagnamento all'inclusione sociale, sussiste un diritto/dovere di accompagnamento al lavoro, che viene classificato nella norma come livello essenziale di prestazione (Lep). Il beneficiario percettore ha diritto alla presa in carico da parte dei servizi per l'impiego, laddove ne emerga la necessità in sede di valutazione, mentre il beneficio economico è comunque condizionato alla dichiarazione da parte dei componenti del nucleo familiare maggiorenni di immediata disponibilità al lavoro (Did), nonché all'adesione all'eventuale percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo o all'inclusione sociale, in base ad alcuni criteri prestabiliti dalla norma. I beneficiari sono inoltre tenuti a offrire nell'ambito del patto per il lavoro e del patto per l'inclusione sociale (art. 6) la

propria disponibilità per la partecipazione a progetti utili alla collettività (Puc), dei quali sono titolari i Comuni (7). L'attivazione dei Puc, così come gli altri obblighi connessi alla fruizione del beneficio, sono stati sospesi a causa dell'emergenza Covid-19 fino al 16 luglio 2020 (8). Sarebbe invece assai opportuno riattivare i Puc, che con costi bassi o nulli consentono il mantenimento o il rafforzamento delle competenze professionali dei percettori più difficili da collocare. Avrebbero inoltre il vantaggio di un forte impatto comunicativo perché chi beneficia del sostegno al reddito ha modo di dimostrare di essere disponibile a concorrere al bene della comunità.

5.2. — La legge individua un preciso percorso di attivazione gestito attraverso la piattaforma digitale MyAnpal, operativa dal 4 novembre 2020, che consente l'accesso a distanza alle procedure per l'assegno di ricollocazione per i percettori del Rdc (*infra*, par. 7). Il beneficiario è obbligato ad attivarsi e deve dimostrare di essere meritevole della solidarietà collettiva (9) e della protezione sociale riconosciuta dal legislatore ai cittadini bisognosi ma abili al lavoro, al di fuori, dunque, delle circoscritte ipotesi contemplate dall'art. 38, c. 1, Cost. (10), che giustificano misure di assistenza

---

(7) Sui Puc, si vd.: d.m. 22 ottobre 2019; d.m. 14 gennaio 2020: «Approvazione della Determina Inail n. 3/2020 che stabilisce il premio speciale unitario per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei soggetti impegnati nei Puc»; nota n. 1938 del 10 marzo 2020: «Indicazioni per la gestione dei Progetti utili alla collettività (Puc) sulla Piattaforma digitale per la gestione dei Patti per l'inclusione sociale (Piattaforma Gepi)»; circolare Inail n. 10 del 27 marzo 2020: «Copertura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali per i percettori del reddito di cittadinanza impegnati nei Progetti utili alla collettività (Puc)»; nota Anpal n. 9217 del 1° ottobre 2020: «Linee guida per la Gestione dei Puc da parte dei Centri per l'impiego»; nota n. 8054 del 14 ottobre 2020: «Chiarimenti in tema di programmazione dei Puc, gestione dei Puc al termine dei 18 mesi di fruizione del beneficio da parte di beneficiari Rdc volontari»; nota n. 10003 del 4 dicembre 2020: «Ulteriori chiarimenti in tema di Progetti utili alla collettività (Puc) e coinvolgimento di beneficiari Rdc»; nota n. 10856 del 28 dicembre 2020: «Istruzioni operative per la gestione dei Progetti utili alla collettività (Puc) da parte dei Centri per l'impiego – Aggiornamenti».

(8) Vedi l'art. 40, c. 1, del d.l. 7 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

(9) Ales 2015, 455; Ferraresi 2018.

(10) Tripodina (2016, 736), che richiama il concetto di democrazia emancipante; Ead. (2013, 215), la quale propone una rilettura dell'art. 38 Cost. in combinazione con l'art. 3, comma 2, che ne garantisca un aggiornamento automatico dei compiti redistributivi della Repubblica e per allargare il suo campo di applicazione soggettivo destinato diversamente a rimanere imprigionato «nei vincoli imposti da una tirannica congiuntura populativa». Denuncia l'obsolescenza dell'art. 38 Cost. Balandi (2018, 575).

sociale. Sottoscrivere il patto per il lavoro o il patto per l'inclusione sociale (art. 6) è obbligatorio e, per ogni mancata presentazione alle convocazioni per farlo, è prevista una sanzione progressiva fino alla decadenza dal beneficio economico (art. 7).

La norma dell'art. 4 dispone che, prima della sottoscrizione dei patti, i beneficiari del Rdc maggiorenni, non già occupati e non frequentanti un percorso di studi, che non siano disabili e che non superino i 65 anni di età (11) devono rilasciare la Did entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio da parte dell'Inps. La Did deve essere effettuata *online* attraverso il sistema informatico della piattaforma digitale del Rdc per il patto per il lavoro (art. 6, c. 2) oppure direttamente presso il Cpi a norma degli artt. 19 e 21, d.lgs. n. 150/2015. La Did consente l'acquisizione dello stato di disoccupato a norma dell'art. 19, c. 1, d.lgs. n. 150/2015.

5.3. — Il disoccupato conserva il suo *status* e può beneficiare del Rdc qualora percepisca, in termini prospettici, 8.145 euro annui per il caso di lavoro dipendente o 4.800 per il caso di lavoro autonomo. Ai fini della conservazione dello *status* di disoccupato, i beneficiari sono tenuti a comunicare: le variazioni della situazione lavorativa nelle forme di avvio di un'attività di lavoro dipendente, autonomo e di impresa individuale o di partecipazione, anche se svolta all'estero, intervenute in corso di fruizione del Rdc; il reddito presunto per l'anno solare successivo, qualora l'attività di lavoro già comunicata si protragga nel corso di tale anno; la sopravvenienza nel nucleo familiare, successivamente alla domanda, di componenti in stato detentivo o ricoverati in istituti di cura di lunga degenza o in altre strutture residenziali a totale carico dello Stato o di altra pubblica amministrazione, ovvero la cessazione dello stato di detenzione o ricovero; le dimissioni volontarie dal lavoro (fatte salve quelle per giusta causa) di uno o più membri del nucleo; entro 15 giorni, ogni variazione patrimoniale che comporti la perdita del requisito relativo al patrimonio immobiliare e al possesso di beni durevoli.

5.4. — Le azioni necessarie ad attivare un percettore del Rdc possono essere definite nelle seguenti fasi: a) registrazione al sistema nazionale *online* (art. 4, c. 8); b) convocazione al primo appuntamento; c) elaborazione e sottoscrizione del patto per il lavoro; d) attuazione del patto per il lavoro;

---

(11) Vd. circolare n. 187 del 14 gennaio 2020: «Istruzioni operative in relazione all'obbligo di partecipazione a un percorso di inserimento lavorativo e di inclusione sociale (esoneri) e alle modalità di convocazione dei beneficiari Rdc».

e) realizzazione delle attività necessarie per l'assegno di ricollocazione; f) verifica della consultazione del sistema nazionale *online* per l'incontro domanda-offerta; g) accettazione di un'offerta congrua di lavoro.

Dopo aver compilato la Did, ogni membro della famiglia (12) che abbia raggiunto la maggiore età, non occupato e non frequentante un corso di studi, deve confermare il proprio impegno a cercare effettivamente un lavoro attraverso la firma del patto per il lavoro che consente l'attivazione di un percorso per l'inserimento lavorativo.

La compilazione del patto di servizio per i beneficiari del Rdc, può avvenire, dunque, in due fasi. Una prima fase, di regola al primo appuntamento, nella quale il Cpi verifica: se il beneficiario o gli altri membri della famiglia sono esonerati oppure no dagli obblighi di attivazione; se il beneficiario è già coinvolto in altra politica attiva regionale che deve essere completata; se è stata confermata la Did e se è stata aggiornata la Scheda anagrafica personale; se la persona è registrata oppure no sulla piattaforma.

Dopo la pianificazione degli appuntamenti, la prima fase si chiude con la firma delle parti.

Il sistema informativo unitario, opportunamente aggiornato, dovrebbe verificare se per ogni appuntamento successivo al primo sono effettivamente realizzate le attività indicate.

A ogni modo, al massimo entro 60 giorni, il disoccupato deve sottoscrivere il piano personalizzato per l'accompagnamento al lavoro. Questa dovrebbe costituire la seconda fase del patto per il lavoro, caratterizzata dalla erogazione dell'assegno di ricollocazione (*infra*, par. 7).

5.5. — Il beneficiario del Rdc, entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio, è convocato d'ufficio dal Cpi per la stipulazione del patto per il lavoro. Analoga convocazione è effettuata dal Cpi nel caso in cui almeno un componente del nucleo familiare, individuato dalla piattaforma digitale, sia in possesso di uno o più tra i seguenti requisiti al momento della richiesta del Rdc: a) essere disoccupato da non più di due anni; b) essere beneficiario della Naspi (13) o altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria oppure averlo terminato da non più di un anno; c) aver sottoscritto negli ultimi due anni un patto di servizio personalizzato attivo a

---

(12) Fatta eccezione per chi è escluso a norma dell'art. 4, c. 2, oppure esonerato a norma dell'art. 4, c. 3.

(13) A norma dell'art. 2, c. 9, il Rdc è compatibile con il godimento della Naspi e con ogni altro strumento di sostegno del reddito ove ricorrano le condizioni di cui all'art. 2.

norma dell'art. 20, d.lgs. n. 150/2015; d) non aver sottoscritto un progetto personalizzato per l'inclusione sociale in quanto percettore del Rei (14); e) avere una età anagrafica tra i 18 e i 29 (c. 5-*bis*). La convocazione dei beneficiari, sia da parte dei Comuni sia da parte dei Cpi, può avvenire tramite sms o e-mail, secondo modalità definite in sede di Conferenza unificata (comma 15-*quater*) (15).

In ogni caso tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare, non occupati e non frequentanti un regolare corso di studi o di formazione, sono tenuti a rendere la Did con modalità *online* oppure tramite i Cpi o i patronati convenzionati, e dovranno recarsi presso il Cpi a firmare il patto per il lavoro salvo coloro i quali siano minorenni, già occupati o frequentino un regolare corso di studi – c. 5 –, o siano esclusi o esonerati dagli obblighi di attivazione perché disabili o con carichi di cura – art. 4, cc. 2 (16) e 3 (17) –; ulteriori ipotesi di esonero, di cui al c. 3, sono valutate nell'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata il 20 novembre 2020.

Al primo appuntamento il Cpi verifica se il beneficiario è o no esonerato; verifica la posizione degli altri membri del nucleo familiare; verifica se il beneficiario è coinvolto in altra politica attiva; attiva il percorso per la sottoscrizione del patto per il lavoro e la registrazione alla piattaforma digitale. Nella stessa giornata il disoccupato dovrebbe pianificare con l'operatore l'agenda degli appuntamenti, la profilazione qualitativa e sottoscrivere il percorso personalizzato che termina con il rilascio dell'assegno di ricollocazione (*infra*, par. 7).

---

(14) A norma dell'art. 6, d.lgs. n. 147/2017.

(15) Con accordo di cui all'art. 8, d.lgs. 28.8.1997, n. 281, del 1° agosto 2019.

(16) Sono esclusi dagli obblighi di attivazione i beneficiari della pensione di cittadinanza ovvero i beneficiari del Rdc titolari di pensione diretta o comunque di età pari o superiore a 65 anni, nonché i componenti con disabilità grave, come definita ai sensi della legge 12.3.1999, n. 68, fatta salva ogni iniziativa di collocamento mirato e i conseguenti obblighi ai sensi della medesima disciplina. Le persone con disabilità possono manifestare la loro disponibilità al lavoro ed essere inseriti con le modalità del collocamento mirato.

(17) Possono altresì essere esonerati dagli obblighi connessi alla fruizione del Rdc i componenti con carichi di cura, valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di età ovvero di componenti il nucleo familiare con disabilità grave o non autosufficienza, come definiti a fini Isee. Costoro sono comunque esclusi dagli obblighi relativi alla partecipazione a programmi di pubblica utilità dei comuni. Per ulteriori ipotesi vd. l'Accordo stipulato il 1° agosto 2019 in sede di Conferenza Stato-Regioni e p.a.

5.6. — Se il Cpi al colloquio preliminare rileva almeno tre criticità gravi tra quelle indicate nell'allegato dell'Accordo Stato-Regioni, cit., e reputa necessario il coinvolgimento dei servizi sociali, provvede a inviare il richiedente ai servizi comunali per il contrasto alla povertà affinché provvedano alla stipula del patto per l'inclusione sociale e alla presa in carico multidimensionale di cui all'art. 4, c. 11. La firma comporta una serie di obblighi che costituiscono gli standard di condotta minimi per una valutazione meritevole dei beneficiari (18). Tutti i beneficiari devono collaborare con l'operatore alla definizione del patto per il lavoro, accettarne espressamente gli obblighi e rispettare gli impegni previsti. In particolare essi devono: registrarsi sulla piattaforma digitale, che deve essere consultata quotidianamente quale supporto nella ricerca attiva del lavoro; svolgere una ricerca attiva di lavoro sulla base di quanto concordato nel diario delle attività settimanali e dimostrare di averle svolte; accettare di essere avviati alle attività previste nel patto: ad esempio, corsi di formazione o riqualificazione professionale o progetti per favorire l'autoimprenditorialità, tenuto conto del bilancio delle competenze effettuato prima della redazione del patto per il lavoro e delle inclinazioni professionali; sostenere i colloqui psicoattitudinali che vengano loro proposti e partecipare alle prove di selezione attinenti alle competenze certificate che saranno indicate dai servizi competenti; accettare almeno una delle tre offerte di lavoro ritenute congrue sulla base di quanto stabilito dall'art. 25, d.lgs. n. 150/2015, come integrato dal comma 9-*bis* dell'art. 4 (par. 6).

5.7. — Sempre nel patto per il lavoro, il beneficiario deve obbligarsi in caso di rinnovo della misura a norma dell'art. 3, c. 6, ad accettare, a pena di decadenza dal beneficio, la prima offerta utile di lavoro congrua a norma del c. 9 dell'art. 4. Il comportamento o la condotta omissiva od ostruzionistica o non cooperativa di un solo membro della famiglia, rilevata dai servizi competenti incide sulla erogazione del trattamento nei confronti dei restanti membri della famiglia. È dunque necessario che vi sia anche un controllo e una cooperazione interna tra i membri del nucleo familiare se si vuole conservare il trattamento economico per il periodo più lungo possibile. Ogni passaggio è verificato e monitorato dai Cpi tramite la piattaforma digitale ai fini della condizionalità.

---

(18) Sulla meritevolezza del trattamento e sulle origini di questo concetto, vd. Ravelli 2018, 120 ss.; vd. anche: Bronzini 2019; Ferraresi 2018.

6. — *L'offerta di lavoro congrua* — La congruità dell'offerta di lavoro viene definita sulla base di tre criteri (art. 25 del d.lgs. n. 150/2015 integrato dall'art. 4, c. 9, d.l. n. 4/2018): coerenza tra l'offerta di lavoro e le esperienze e competenze maturate; distanza del luogo di lavoro dalla residenza e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; durata dello stato di disoccupazione; ammontare della retribuzione. Questa deve essere superiore almeno del 10 per cento rispetto al beneficio massimo fruibile da un solo individuo, inclusa la componente a integrazione del reddito dei nuclei residenti in abitazione in locazione (importo pari a 858 euro mensili). Al di sotto di tale importo, l'offerta può essere legittimamente rifiutata e il percettore può continuare a beneficiare del Rdc. Come si vede, l'importo è uniforme in tutta Italia, e non varia in relazione all'eventuale orario ridotto (con corrispondente riduzione della retribuzione) previsto nel contratto offerto. Né si tiene alcun conto del fatto che il costo della vita, la soglia di povertà e i bisogni dei disoccupati poveri variano molto dal nord al sud. Anche a questo il legislatore sembra del tutto indifferente (19).

7. — *L'assegno di ricollocazione per i disoccupati percettori di Rdc: i numeri del fallimento* — Nel suo primo discorso al Senato il 17 febbraio 2021, presentando le linee programmatiche del suo Governo, il Presidente del Consiglio Mario Draghi ha detto che «centrali sono le politiche attive del lavoro» e che «affinché esse siano immediatamente operative è necessario migliorare gli strumenti esistenti, come l'assegno di ricollocazione, rafforzando le politiche di formazione dei lavoratori». Si colloca in questo discorso l'idea del cambio di passo del Rdc – mai citato nel Pnrr – segnalata dallo stanziamento nel Pnrr di 11,17 miliardi per le infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore: segno che si vuole abbandonare la retorica dell'inserimento occupazionale a tutti i costi dei poveri e concentrare l'attenzione sulla lotta alla povertà correggendo la curvatura lavoristica della misura.

7.1. — Con l'art. 9 del d.l. n. 4, l'assegno di ricollocazione (di seguito, AdrRdc) da misura di politica attiva su base volontaria, destinata inizialmente ai soli percettori di Naspi, diventa obbligatorio per tutti i disoccupati beneficiari del Rdc firmatari del patto per il lavoro. Costoro devono essere obbligatoriamente accompagnati al lavoro mediante l'assegno di ricollocazione di cui all'art. 23, d.lgs. n. 150/2015. Per tutti i disoccupati percettori di Naspi da più di quattro mesi l'assegno di ricollocazione è sospeso fino al

---

(19) Cerea 2019.

31 dicembre 2021, salvo che per il caso in cui il disoccupato percettore di Naspi sia anche percettore del reddito di cittadinanza (art. 2, comma 8). Ma dopo il fallimento della misura per i percettori di Rdc, l'assegno di ricollocazione è stato reintrodotta anche per i disoccupati percettori di Naspi a far data dal primo gennaio 2021 (20). La marcia indietro è dettata dagli scarsi esiti della misura: solo 429 percettori di Rdc ne hanno effettivamente beneficiato (21) per trovare un lavoro.

7.2. — Con la delibera n. 5 del 16 giugno 2019, il Consiglio d'amministrazione dell'Anpal indica le modalità operative e l'ammontare dell'AdrRdc: il nuovo acronimo della misura. Salvo qualche marginale differenza, la delibera è assai simile a quella n. 1 del 2017 emanata dalla stessa Anpal per le modalità operative e l'ammontare dell'Adr.

L'Adr abbinato al Rdc è una somma di denaro (*voucher*) che remunera l'ente privato accreditato a fronte del risultato occupazionale del percettore del Rdc, in caso di successo della ricollocazione. L'importo varia a seconda del tipo di contratto offerto e a seconda della condizione del disoccupato rispetto all'erogazione del Rdc. L'AdrRdc è graduato in funzione del profilo personale di occupabilità: il cd. *profiling*. Le caratteristiche considerate sono sia individuali (genere, età, cittadinanza, titolo di studio, stato di disoccupazione), sia riferite al territorio in cui risiede la persona e quindi alla dinamicità del mercato del lavoro locale (tasso di occupazione, incidenza delle famiglie a bassa intensità di lavoro, densità imprenditoriale). Tali caratteristiche sono ricavate dalle informazioni anagrafiche e professionali che l'utente inserisce sul portale Anpal al momento della dichiarazione di immediata disponibilità – Did (profilazione quantitativa).

Più difficile è la collocazione del disoccupato, maggiore è il valore del *profiling* (22).

7.3. — Dalla profilazione dipende l'ammontare dell'assegno di ricollocazione. A norma della delibera Anpal n. 1/2017, in caso di insuccesso occupazionale all'ente erogatore della misura è riconosciuta una quota fissa (indicata con la sigla *Fee4Service*) del valore di 106,50 euro, corrispondente a una stima di tempo pari a tre ore di attività svolte (primo colloquio e stipu-

---

(20) Vd. art. 1, c. 325, della legge n. 178/2020.

(21) Il numero è stato diffuso l'11 novembre 2020 da un comunicato Anpal, ripreso dal *Corriere della sera*, in un articolo di Rita Quercè del 12 novembre 2020.

(22) Vd. le linee guida Anpal per gli operatori dei Centri per l'impiego adottate con deliberazione n. 19/2018.

la del programma di ricerca intensiva), indipendentemente dall'indice di profilazione.

7.4. — Nel caso in cui, entro trenta giorni dalla richiesta, il soggetto erogatore scelto – sia esso Cpi o ente accreditato – non si sia attivato nella ricollocazione del beneficiario, quest'ultimo è tenuto a rivolgersi a un altro soggetto erogatore (c. 2). Il servizio di assistenza alla ricollocazione prevede un percorso personalizzato e articolato di attivazione destinato a concludersi con una offerta congrua di occupazione.

L'Anpal comunica alle piattaforme digitali i nominativi dei beneficiari che non compiono la scelta del soggetto erogatore nei termini previsti ai fini dell'adozione dei conseguenti provvedimenti di decadenza (art. 7). Come abbiamo detto, la scelta può essere autonoma oppure assistita tramite un operatore del Cpi o di un istituto di patronato convenzionato che dovrebbe aiutare la persona a scegliere il migliore collocatore. Per garantire una scelta consapevole, è necessario aspettare che l'Anpal finalmente provveda a emanare il bollettino mensile del *ranking* reputazionale degli enti accreditati e dei Cpi. Per il caso che il soggetto erogatore rimanga inerte, la norma consente al beneficiario di sostituire il soggetto erogatore, con inevitabile dispendio di risorse e di tempo. Lo stesso si verifica a seguito di indisponibilità di date da parte delle sedi operative dei soggetti accreditati. In questo caso il percorso di attivazione è sospeso fino alla disponibilità di nuove date per il primo appuntamento. L'ente erogatore, una volta scelto, non può rifiutare l'attivazione del servizio di assistenza intensiva pena una valutazione negativa ai fini del monitoraggio e valutazione comparativa a norma dell'art. 23, c. 8, d.lgs. n. 150/2015.

7.5. — Nei quattordici giorni successivi al primo appuntamento deve essere sottoscritto il Programma di ricerca intensiva (Pri) nel quale le parti d'accordo tra loro individuano, tra l'altro, i reciproci impegni e i reciproci obblighi cui sono astrette. Sempre dal primo appuntamento presso la sede dell'operatore iniziano a decorrere i sei mesi durante i quali il beneficiario ha diritto di ricevere il servizio di assistenza intensiva nella ricerca attiva del lavoro e l'attività di tutoraggio. Il semestre può essere prorogato di altri sei mesi previo accordo con l'operatore nei limiti di eventuali residui dell'importo dell'assegno. Il servizio di assistenza intensiva alla ricerca del lavoro è sospeso nei casi di assunzione in prova o a termine fino a sei mesi e può riattivarsi nel termine di centottanta giorni dalla conclusione del rapporto di lavoro inferiore a tale termine. Al termine del semestre, se non vi sono proroghe, il servizio di assistenza intensiva alla ricerca di un lavoro è chiuso. Se

invece vi sono sospensioni, queste sono neutre: ma se a seguito della sospensione il disoccupato rimane occupato per più di sei mesi il servizio è chiuso.

Ogni attività svolta nel semestre è tracciata nella piattaforma digitale; così come ogni inadempimento sia del beneficiario sia dell'operatore (23). A ogni modo, per quel che è dato capire, dopo 12 mesi il servizio termina e il beneficiario può continuare a percepire il Rdc come una mera politica passiva con l'unico limite della sospensione di un mese tra un periodo di diciotto mesi e l'altro.

7.6. — Se il beneficiario rifiuta l'offerta di lavoro ritenuta congrua dall'operatore, scattano i meccanismi di condizionalità e le sanzioni previste dall'art. 7, legge n. 26/2019. Se, invece, il beneficiario è percettore anche della Naspi, si applica il diverso meccanismo di condizionalità previsto dall'art. 21 del d.lgs. n. 150, anche perché diversi sono i parametri per la congruità dell'offerta. Il soggetto erogatore è obbligato a inserire sul portale MyAnpal ogni offerta di lavoro proposta al beneficiario del Rdc, anche quelle non idonee al riconoscimento dell'esito occupazionale. Nessuna sanzione è prevista per la violazione dell'obbligo di formalizzare l'offerta di lavoro. Anche l'assegno per la ricollocazione del percettore del Rdc è riconosciuto prevalentemente a risultato occupazionale ottenuto.

S'intende per risultato occupazionale: un contratto a tempo indeterminato anche a seguito di trasformazione di contratto a termine compreso l'apprendistato; un contratto a tempo determinato maggiore o uguale a sei mesi anche a seguito di proroga; un contratto a tempo determinato di durata uguale o superiore a tre mesi ma solo se la sede di lavoro e la sede operativa dell'agenzia sia collocata nelle cinque regioni meno sviluppate del paese (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia). Se il contratto di lavoro è a tempo parziale, il risultato occupazionale si considera raggiunto se la proposta prevede un orario pari o superiore al 50% di quello normale. La delibera Anpal esclude espressamente il contratto di lavoro intermittente sia a tempo determinato sia indeterminato come risultato occupazionale.

Il buon esito occupazionale comporta il riconoscimento al solo ente privato accreditato di un importo che varia a seconda della profilazione dell'utente (24): nessuna premialità è prevista per i Cpi.

---

(23) Ma per questi casi non sono previste sanzioni.

(24) Da 1.000 a 5.000 euro per un contratto a tempo indeterminato compreso l'apprendistato; da 500 a 2.550 euro per un contratto a termine superiore o uguale a sei mesi; da 250 a 1.250 euro per un contratto a termine da tre a sei mesi solo per le regioni meno sviluppate e solo se la sede operativa si trovi nelle suddette regioni.

In caso di mancato raggiungimento del risultato occupazionale è riconosciuto un compenso per l'attività svolta «a processo» pari a 35,50 euro all'ora, indipendentemente dall'indice di profilazione, per un numero massimo di tre ore a fronte della rendicontazione della convocazione al primo appuntamento, primo colloquio, stipula del programma di ricerca intensiva. Il numero massimo di ore riconoscibili a questo titolo è innalzato a 9 volte il numero dei successi occupazionali ottenuti dalla sede operativa rispetto alle 6 previste per l'Adr (si passa così da 106,50 a 319,50 per ogni beneficiario). L'innalzamento della parte fissa del compenso rischia di diluire lo scopo della misura, vale a dire la ricollocazione, e divenire un canale di finanziamento surrettizio per le Apl.

Per il finanziamento dell'assegno di ricollocazione si attinge al Fondo per le politiche attive del lavoro, di cui all'art. 1, comma 215, legge 27 dicembre 2013, n. 147, nato per finanziare in via sperimentale il contratto di ricollocazione regionale e, successivamente, l'assegno di ricollocazione (25). Poiché il fondo è utilizzato per finalità diverse (26), l'Anpal provvede a monitorare l'andamento delle risorse, fornendo relazioni mensili al ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e al ministero dell'Economia e delle Finanze. Sulla base delle relazioni mensili, e in base a previsioni statistiche effettuate tenendo conto della percentuale di successi occupazionali, l'Anpal sospende l'erogazione di nuovi assegni quando si manifesti un rischio, anche solo prospettico, di esaurimento delle risorse. Il problema è che il sistema informativo unitario dell'Anpal non è mai realmente decollato e l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro attraverso il portale MyAnpal fa registrare soltanto 22.000 rapporti di lavoro avviati dal primo gennaio 2020. Inoltre, i sistemi regionali non comunicano tra loro, rendendo così difficile ricostruire la carriera lavorativa svoltasi in regioni diverse e ostacolando, oltretutto, la circolazione di notizie su opportunità di lavoro e corsi di formazioni in regioni limitrofe.

8. — *Conclusioni* — A poco più di due anni dalla sua introduzione è possibile fare un primo bilancio del reddito di cittadinanza come misura di politica attiva per il lavoro.

---

(25) La dotazione iniziale del fondo per le politiche attive del lavoro era pari a 15 milioni di euro per l'anno 2014 e a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Per l'incremento, per l'anno 2015, del Fondo, vd. l'art. 17, c. 1, d.lgs. 4.3.2015, n. 22; per l'incremento del Fondo, per gli anni 2016 e seguenti, vd. l'art. 43, c. 6, d.lgs. 14.9.2015, n. 148.

(26) Vd.: messaggio Inps 8.11.2019, n. 4099.

Nato nel 2019 con il d.l. n. 4, convertito nella legge 28 marzo 2019, n. 26, fortemente voluto dal Movimento 5 Stelle allora al Governo con la Lega, in concomitanza con le elezioni del Parlamento europeo, il Rdc necessita di una radicale riforma che ne valorizzi l'aspetto più qualificante – quello dalla lotta alla povertà – e ne corregga alcuni difetti e contraddizioni. Dopo tre Governi e una pandemia che ne hanno rallentato l'attuazione, verificato il suo insuccesso per varie ragioni come misura di politica attiva del lavoro (vd. *supra*, par. 7), è giunto il momento di un tagliando che ne inverta la rotta. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza del governo Draghi presentato a Bruxelles non lo nomina tra le misure di politica attiva; ma è indubbio che proprio nel Pnrr e nel finanziamento delle politiche sociali per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, che sono prevalenti rispetto alle politiche per il lavoro, si trovano indicazioni interessanti a tale proposito (27). È dunque necessario un intervento che ridefinisca la finalità e la platea del Rdc. Senza una netta separazione tra la lotta alla povertà e le politiche attive rimarcata nel Pnrr, corriamo il rischio che si continui ad appesantire i Cpi di troppe incombenze amministrative facendo perdere al sistema una occasione storica: cosa che il nostro paese non può permettersi.

8.1. — I numeri impietosi degli insuccessi del Rdc riportati dalle cronache offrono l'opportunità di capire che le politiche per il contrasto alla povertà e le politiche per il lavoro hanno procedure, linguaggi, competenze e forme organizzative assai differenti. La povertà si contrasta con l'assistenza socio-sanitaria, con politiche educative e con una forte presenza delle amministrazioni comunali. Queste ultime devono essere messe nelle condizioni di rilevare lo stato di bisogno dei propri cittadini e d'intervenire con personale qualificato (assistenti sociali, psicologi, educatori) a rendere servizi sociali, oltre che con risorse economiche per l'assistenza (carta acquisti, sostegno del reddito, assistenza abitativa, sostegno alle persone vulnerabili e con disabilità ecc.). La disoccupazione e l'inoccupazione si contrastano invece con una formazione professionale adeguata ed efficiente e con una organizzazione dei servizi pubblici per il lavoro, entrambe affidate alle Regioni. Una cosa è l'inserimento sociale; altra cosa è l'inserimento al lavoro in un tessuto produttivo molto dinamico e sempre più esigente. Una cosa sono i Comuni; altra cosa sono le Regioni. Una cosa sono i poveri; altra cosa, non sempre coincidente, sono i disoccupati. Detto questo, ogni aspetto del flusso delle attività indicate dalla legge n. 26/2019 (sulle quali vd. parr. 5 e 7)

---

(27) Il Pnrr dedica alle politiche del lavoro 6,6 miliardi; alle infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore 11,17 miliardi.

necessita di una messa a punto e di una semplificazione per evitare che il Rdc diventi un sussidio a perdere fruibile anche da parte di chi non lo merita o, peggio, una paghetta per realizzare facile consenso elettorale nelle aree più svantaggiate del paese grazie alle falle del sistema dei controlli e alla perenne disorganizzazione dei servizi preposti a farlo funzionare.

8.2. — Nella *governance* del Rdc, alle Regioni e ai Comuni appena menzionati si aggiungono il ministro del Lavoro, l'Inps, l'Anpal e la società Anpal Servizi (cui fanno capo i contratti di collaborazione con i *navigator*), la Guardia di Finanza, l'Arma dei Carabinieri, l'Ispettorato del lavoro e i Caf. Il d.l. n. 4 ha inteso unificare ruoli, funzioni e competenze creando frizioni amministrative e intoppi burocratici di ogni genere, testimoniati dalle circolari interpretative, dalle note, dai pareri, dalle linee guida, dai messaggi, dai decreti interministeriali, dalle note del Garante della *privacy* e dagli accordi in conferenza unificata (28) che si sono succeduti in questi anni nel rispetto della competenza concorrente Stato-Regioni che ha appesantito il quadro istituzionale rendendo più difficile l'attuazione della misura nei territori. A tutto questo si aggiunge la difficoltà di rendere interoperabili le piattaforme digitali per il Rdc (art. 6) (29) e le comunicazioni tra i

---

(28) Accordo Conferenza Stato-città e autonomie locali del 4 luglio 2019: «Definizione delle modalità di verifica da parte dei Comuni dei requisiti di residenza e soggiorno»; Accordo Stato-Regioni-Enti Locali sugli esoneri dagli obblighi connessi alla fruizione del Reddito di cittadinanza per alcune categorie di persone (Conferenza unificata del 1° agosto 2019); Accordo Conferenza unificata del 23 novembre 2020: «Principi e criteri per l'identificazione delle condizioni di particolare criticità in relazione alle quali sia difficoltoso l'avvio di un percorso di inclusione sociale (art. 4, c. 5-*quater*, del d.l. n. 4/2019)».

(29) Nota del ministero del lavoro e delle Politiche Sociali n. 4143 del 16 maggio 2019: «Procedure per l'accreditamento (e la sostituzione) degli amministratori alla Piattaforma Gepi»; linee guida accreditamento Piattaforma Gepi (aggiornate a marzo 2021); convenzione Comuni/ambiti Piattaforma Gepi; nota del ministero del lavoro e delle Politiche Sociali n. del 17 settembre 2019: «Convenzione Piattaforma Gepi»; nota del ministero del lavoro e delle Politiche Sociali n. 9023 del 21 ottobre 2019: «Registrazione del decreto istitutivo del Sistema informativo del Reddito di cittadinanza»; decreto ministeriale del 2 settembre 2019 istitutivo del Sistema informativo del Reddito di cittadinanza; nota del ministero del lavoro e delle Politiche Sociali n. 9227 del 25 ottobre 2019: «Indicazioni in materia di controlli anagrafici»; nota del ministero del lavoro e delle Politiche Sociali n. 10078 del 18 novembre 2019: «Pubblicazione d.m. Sistema informativo del Reddito di cittadinanza - Piattaforma Gepi»; nota del ministero del lavoro e delle Politiche Sociali n. 102 del 10 gennaio 2020: «Aggiornamenti della Piattaforma Gepi e chiarimenti in materia di controlli dei requisiti di residenza e di soggiorno»; nota Ufficio legislativo trasmessa il 19 febbraio 2020: «Indica-

vari operatori: ogni amministrazione ha i suoi sistemi informativi, e questo rende praticamente impossibile rendere effettiva la condizionalità dei trattamenti legata all'apparato sanzionatorio (art. 7) e il monitoraggio e la valutazione degli esiti della misura. Aver voluto mettere al centro il lavoro e non la famiglia e i suoi bisogni ha comportato la necessità di varare un piano straordinario di reclutamento di dipendenti pubblici per il rafforzamento amministrativo dei Centri per l'impiego (circa undicimila risorse aggiuntive il cui reclutamento è ancora in corso) (30) e il reclutamento di circa 2600 *navigator*, di cui – ora che l'Anpal è commissariata (vd. *supra*, par. 3) – si è disposta la proroga dei contratti di collaborazione fino a dicembre 2021 e la partecipazione ai concorsi per l'assunzione a tempo indeterminato nei Cpi. Siamo stati i soli in Europa a concepire una misura unica per combattere la povertà e la disoccupazione (31): ma ora, grazie anche ai finanziamenti del Pnrr, ci sono tutte le premesse per poter cambiare e costruire davvero un sistema di *welfare* efficace che dia opportunità di lavoro e un giusto sostegno a disoccupati e indigenti.

---

zioni relative all'accesso al Rdc per i senza dimora e alla verifica del possesso del requisito di residenza da parte delle persone cancellate dall'anagrafe per irreperibilità».

(30) Vd. d.m. 28 giugno 2019. Sul piano di rafforzamento amministrativo, vd. art. 46, d.l. n. 75/2021 (*Sostegni-bis*): «Oneri di funzionamento dei centri per l'impiego, modifiche al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 e contributo straordinario agli istituti di patronato». La norma interviene sugli oneri di funzionamento dei Cpi e stanziava risorse pari a 70 milioni di euro per l'anno 2021 a copertura dei costi di funzionamento dei Centri per l'impiego correlati all'esercizio delle relative funzioni, in connessione con l'incremento delle dotazioni organiche previsto dal Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro del 2015. Tali risorse sono reperite mediante la corrispondente riduzione del Fondo per il reddito di cittadinanza, previsto dall'articolo 12, c. 1, della legge n. 26/2019, che, si ricorda, con l'articolo 11 del d.l. n. 41/2021, convertito nella legge n. 69/2021 (cd. d.l. *Sostegni*), è stato rifinanziato con risorse pari a un miliardo. La norma recepisce un'istanza più volte reiterata dalle Regioni e Province autonome, volta a consentire l'effettiva attuazione del programma assunzionale per il rafforzamento degli organici dei servizi per l'impiego previsto dal Piano straordinario di potenziamento dei Cpi mediante la copertura dei costi fissi e ricorrenti connessi al funzionamento (dotazioni strumentali, locazioni, manutenzioni, utenze, servizi accessori vari) in relazione ai nuovi contingenti di operatori che saranno assunti. La soluzione prevista in tale sede è volta a coprire solo il fabbisogno relativo all'anno 2021, in relazione alla dotazione finanziaria annuale del Fondo per il reddito di cittadinanza.

(31) Orsi 2018.

### Riferimenti bibliografici

- Ales E. (2015), *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in DLRI, n. 3, 455 ss.
- Balandi G.G. (2018), *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in LD, n. 4, 575 ss.
- Bronzini G. (2019), *Il reddito di cittadinanza, una tappa per un nuovo welfare e l'autodeterminazione delle persone*, in [www.volerelaluna.it](http://www.volerelaluna.it).
- Cerea G. (2019), *Se il reddito di cittadinanza non fa i conti con il territorio*, in [lavoce.info](http://lavoce.info).
- De Michiel F. (2019), *Il reddito di cittadinanza, tra contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro*, in VTDL, numero straordinario, 1659 ss.
- Ferraresi M. (2018), *Reddito d'inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino.
- Innocenti E. et al. (a cura di) (2019), *Quale reddito di cittadinanza*, il Mulino, Bologna.
- Orsi C.E. (2018), *Alle origini del reddito di cittadinanza. Teorie economiche e welfare State dal XVI secolo ad oggi*, Nerbini, Firenze.
- Ravelli F. (2018), *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività*, Torino.
- Tripodina C. (2013), *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino.
- Tripodina C. (2016), *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionale necessario*, in RGL, n. 4, I, 736 ss.
- Valente L. (2019), *I diritti dei disoccupati. Le politiche del lavoro e il welfare dal Jobs Act al reddito di cittadinanza*, Cedam, Wolters Kluwer.
- Varesi P.A. (2019), *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro, tra ambizioni e gracilità*, in E. Innocenti et al. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza*, il Mulino, Bologna, 235 ss.

### ABSTRACT

*Il saggio dà conto delle novità normative e degli esiti della misura denominata «Reddito di cittadinanza», a due anni dal suo esordio, sul piano delle politiche attive del lavoro, ponendone in evidenza criticità e aspetti per i quali si ritengono opportuni alcuni interventi correttivi.*

### GUARANTEED MINIMUM INCOME AND ACTIVE EMPLOYMENT POLICIES TODAY

*The essay outlines the regulative framework and the impact of the scheme called «Reddito di cittadinanza» (a sort of basic income scheme), two years after its introduction, in terms of active employment policies, highlighting critical issues and aspects for which some corrective measures are deemed appropriate.*

*Paola Bozzao* (\*)

## REDDITO DI CITTADINANZA E AMMORTIZZATORI SOCIALI: DIALOGO VIRTUOSO O INTERFERENZE?

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Il contesto. — 3. Il reddito di cittadinanza, tra tutela della povertà e laboriosità. — 4. La strumentazione a tutela della povertà e della disoccupazione, alla prova del Covid-19. — 5. Qualche possibile assestamento. — 6. Conclusioni.

1. — *Premessa* — Nel 2020 oltre 1,6 milioni di nuclei familiari hanno beneficiato del reddito (e della pensione) di cittadinanza, con poco meno di 3,7 milioni di persone coinvolte (1). Questo semplice dato conferma come, in meno di un biennio, il reddito di cittadinanza (di seguito, Rdc) – misura nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale per i nuclei familiari che versano in condizione di bisogno, introdotta con il d.l. n. 4 del 2019 (2) – sia divenuto il perno di un moderno sistema di *welfare* solidale, inclusivo e tendenzialmente universale. Un sistema che – in armonia con la direttiva dell'«integrazione sociale partecipativa» posta dal secondo comma dell'art. 3 Cost. (3) – oggi è in grado di riconoscere al cittadino laborioso, in modo stabile e permanente, le provvidenze necessarie per rimuovere le situazioni di disagio sociale ed economico che ostacolano la piena partecipazione alla vita del paese e, per questa via, al benessere della collettività organizzata nello Stato.

Le finalità del Rdc si sono rivelate in verità, fin da subito, ben più complesse e ambiziose, in ragione della sua duplice articolazione quale misura «fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro» e di «contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale» (4). Un eterogeneo insieme di esigenze socialmente rilevanti, quelle richiamate dalla

---

(\*) Professoressa associata di Diritto del lavoro presso la «Sapienza» Università di Roma.

(1) A questi si aggiungono circa 482.000 nuclei familiari beneficiari del Rem, al 9 giugno 2021, almeno per una mensilità: Inps 2021, spec. 161 e 178.

(2) D.l. 28 gennaio 2019, n. 4, conv. in l. 28 marzo 2019, n. 26.

(3) Renga 2018, 469.

(4) Art. 1, c. 1, d.l. n. 4/2019.

norma, che – in assenza di un più strutturato sistema di politiche e servizi integrati in materia di occupazione, sostegno per mancanza di lavoro, per carico familiare e disabilità – faticano a trovare adeguata tutela all'interno di un'unica misura protettiva. In quest'ottica, pur non essendo ancora state declinate le modalità strutturali attraverso cui le due misure saranno rese compatibili, un alleggerimento di quell'assetto polifunzionale potrà certamente rinvenirsi nella recente istituzione dell'assegno unico universale per i figli con il quale, superando la tradizionale impostazione categoriale, si introduce un più razionale ed equo sostegno ai minori e alle loro famiglie (5).

Lo stesso non può dirsi con riguardo alle connessioni con l'area degli ammortizzatori sociali. Infatti, collocato all'interno di un debole apparato protettivo delle situazioni di mancanza/esiguità di lavoro, articolato su base categoriale e incardinato al modello assicurativo-contributivo, il Rdc si è inevitabilmente sovraccaricato di ulteriori funzioni: quella di sussidio di disoccupazione per gli abili privi di lavoro, innanzitutto, nonché di integrazione economica per lavoratori e disoccupati versanti in situazioni di povertà reddituale. Questa semplice puntualizzazione appare necessaria, fin da queste primissime battute, per comprendere la complessità, e le criticità, degli intrecci che intercorrono tra l'istituto in esame e le tradizionali misure di sostegno al reddito volte a fronteggiare gli eventi traumatici del percorso lavorativo: la perdita del posto di lavoro, ma anche la riduzione e la sospensione dell'attività lavorativa.

Una complessità che muove, innanzitutto, dalla strutturale diversità delle misure in campo. Infatti, mentre le seconde sono volte a garantire al «privo di lavoro» un sostegno economico adeguato, parametrato alla retribuzione precedentemente goduta, per un periodo di tempo (ritenuto) sufficiente alla ricerca di una nuova occupazione (ovvero al superamento della fase di difficoltà aziendale), la prima è prioritariamente rivolta al sostentamento della famiglia in quanto tale, che versa in condizioni disagiate. Di modo che, ai fini dell'accesso alla prestazione *means-tested*, assume rilievo – tra gli altri parametri – la situazione reddituale dell'intero nucleo familiare, la cui composizione incide, peraltro, sul *quantum* del beneficio spettante.

Prioritariamente, si è detto, ma non esclusivamente. Perché, come si diceva, il Rdc è oggi chiamato anche a compensare i limiti intrinseci del «tradizionale» sistema di sostegno al reddito, ancora oggi fortemente selettivo, perché rivolto all'area del lavoro subordinato, mentre solo una limitata platea di lavoratori autonomi beneficia, in via strutturale dal 2017, di un trattamento di disoccupazione. Di modo che l'introduzione di nuove misure

---

(5) Legge 1° aprile 2021, n. 46.

*means-tested* sollecita una riflessione di sistema sulla loro collocazione all'interno dei fondamenti costituzionali e, in particolare, nell'alveo dell'art. 38 Cost., letto in collegamento con gli artt. 2, 3, 4 e 117 Cost. Un impianto costituzionale fondato sulla «dicotomia alternativa [...] tra abili e inabili al lavoro» (6) che solo ai secondi, se privi di mezzi, riserva il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale (7), e non contempla quanti, pur sussistendo le condizioni di abilità, si trovino in situazione di bisogno per un'oggettiva mancanza di quel bene, pur essendo effettivamente disponibili ad accedere nel sistema produttivo (8).

In questo contesto si colloca la presente analisi, focalizzata sulle interazioni – più o meno virtuose – tra il Rdc e il sistema degli ammortizzatori sociali, con specifico riferimento ai trattamenti di disoccupazione, rispetto ai quali quelle interazioni emergono con maggiore evidenza. Ricostruite, per tratti essenziali, le principali caratteristiche delle diverse misure, sarà approfondita la loro complessiva tenuta nel periodo della pandemia da Covid-19, evidenziandone le criticità e prospettando possibili assestamenti, alla luce dei richiamati principi enunciati nella Carta costituzionale.

2. — *Il contesto* — L'analisi dell'attuale apparato protettivo predisposto a sostegno del reddito in situazioni di povertà/perdita lavorativa deve essere innanzitutto contestualizzata all'interno della situazione socioeconomica del paese, che incide sulle caratteristiche – strutturali e occupazionali – del mercato del lavoro. In un sistema caratterizzato, da più di un decennio, da un'economia debole e stagnante, la carenza di lavoratori occupati a tempo pieno e indeterminato costituisce la principale debolezza del mercato del lavoro, caratterizzato da diffusione di lavori precari, ampio ricorso al lavoro sommerso, livelli ancora elevati della disoccupazione, soprattutto giovanile, aumento delle disuguaglianze territoriali, crescita del lavoro povero. Situazione che si è accentuata a partire dal mese di marzo 2020, in conseguenza della emergenza epidemiologica del Covid-19 (9).

L'emersione di crescenti situazioni di povertà e di disuguaglianza reddituale e sociale hanno indotto il legislatore previdenziale – nel corso tempo, e non senza incertezze – a introdurre alcune mitigazioni al tradizionale apparato assicurativo proprio della strumentazione a sostegno del reddito.

---

(6) Ales 2008, 213.

(7) Bozzao 2005, spec. 226 ss.

(8) Il «vuoto» rinvenibile nell'art. 38 è sottolineato, da ultimo, da Cinelli 2020a, 17, e Pessi 2019, 50 ss.

(9) Sull'impatto della pandemia sul mercato del lavoro, vd. Barbini, De Novellis 2020, 31 ss.

Soffermando l'attenzione sulle sole situazioni di cessazione della precedente attività lavorativa, l'ultimo riassetto (10) è stato, come è noto, realizzato seguendo tre linee direttrici: *in primis*, l'omogeneizzazione degli istituti vigenti in un unico trattamento (la Naspi), incentrato sul rafforzamento del criterio assicurativo. Per la nuova prestazione di disoccupazione ordinaria sono, invero, previsti requisiti contributivi minimi di accesso meno stringenti rispetto alla normativa previgente: il che ha consentito l'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari a vantaggio anche dei lavoratori occupati in attività lavorative precarie e discontinue. E, ancora, si è estesa la durata di godimento della prestazione (rapportata alla storia lavorativa pregressa), rafforzato l'importo iniziale, ampliato il regime di cumulabilità e compatibilità della prestazione a fronte di rapporti lavorativi di breve durata e di importo modesto: chiaro segnale dell'attenzione rivolta al fenomeno della sottoccupazione lavorativa. Al potenziamento della Naspi si sono affiancate, da una parte, la sua programmata universalizzazione, fino a ricomprendervi l'area del lavoro autonomo economicamente dipendente; obiettivo nuovamente disatteso (11), essendosi solo introdotta un'ulteriore indennità, la Dis-coll, diversa dalla Naspi per requisiti, durata e finanziamento (12). Dall'altra, la previsione di un ulteriore sussidio di disoccupazione, a carattere non contributivo e *means-tested* (l'Asdi), rivolto ai disoccupati al termine di godimento della Naspi, se abili al lavoro e in condizioni (personali ed economiche) disagiate (13). Misura, come è noto, precocemente abbandonata, ma che ha costituito, a ben vedere, il primo punto di raccordo tra tutela della disoccupazione e contrasto alla povertà. Tanto da essere repentinamente confluita nel reddito di inclusione attiva (Rei) (14) e così, poi, inglobata nel reddito di cittadinanza.

L'accesso e il mantenimento di tutti i trattamenti di disoccupazione, così come degli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, sono stati subordinati al rispetto di meccanismi di condizionalità ancora più rigidi che in passato, con previsione di un impianto sanzionatorio molto articolato e graduato in ragione della gravità del comportamento omissivo tenuto dal beneficiario della prestazione (15). L'enfasi è stata posta, inoltre, sulla valorizzazione della ricollocazione incentivata, il cui perno è ruotato

---

(10) D.lgs. 4 marzo 2015, n. 22.

(11) Vd. già l'art. 1, c. 1, lett. d, l. n. 92/2012.

(12) Bozzao 2017, 2542 ss.

(13) Art. 16, d.lgs. n. 22/2015.

(14) Istituito con il d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147.

(15) Artt. 21 e 22, d.lgs. n. 150/2015.

intorno all'assegno di ricollocazione (di seguito, Adr), originariamente rivolto a tutti i soggetti in stato di disoccupazione (16) e poi riconosciuto – per timore di un eccessivo affollamento, difficilmente sostenibile con le risorse, economiche e gestionali, disponibili – esclusivamente ai percettori della Naspi, disoccupati da più di quattro mesi, qualora ne facessero richiesta.

3. — *Il reddito di cittadinanza, tra tutela della povertà e laboriosità* — Anche la disciplina del Rdc presenta forti interazioni con le politiche attive del lavoro, all'interno di una strategia integrata di inclusione delle persone in situazioni di emarginazione sociale e lavorativa.

Se si guarda ai tratti caratterizzanti la misura (17), giova qui solo ricordare che il reperimento straordinario di risorse operato con la legge di bilancio 2019 (18) ha consentito – rispetto alla previgente misura (Rei) – il significativo rafforzamento del *quantum* della misura erogata, la sua (potenzialmente perpetua) durata di godimento, l'ampliamento della platea dei suoi potenziali beneficiari.

Sotto il primo aspetto, l'importo della misura è, come noto, modulato in base alla composizione del nucleo familiare, con applicazione di una scala di equivalenza volta ad assicurare una maggiore protezione del nucleo familiare più numeroso e con previsione di una soglia economica massima e di una minima. Il riconoscimento della misura è subordinato alla severa verifica della condizione di bisogno del nucleo familiare, operata attraverso non solo lo strumento dell'Isee, ma anche la individuazione di specifici requisiti reddituali e patrimoniali, parametrati alla numerosità e alla composizione della famiglia.

Fermi restano i predetti requisiti, la platea dei destinatari del Rdc comprende – oltre ai cittadini abili e inabili al lavoro in condizioni economicamente svantaggiate – i soggetti in situazione di povertà lavorativa, nonché i percettori dei trattamenti di disoccupazione (Naspi e Dis-coll, i cui importi sono cumulabili con il reddito). Tale ampliamento di platea si è rivelato del tutto opportuno, in presenza innanzitutto di una categoria, quale quella dei *working poor*, oramai in grande espansione (19): basti pensare che, a gennaio 2021, i beneficiari del Rdc titolari di un rapporto di lavoro attivo erano 365.436, il 75% dei quali occupato nel settore dei servizi (20). Senza poter entrare, in questa sede, sull'intreccio della garanzia del

---

(16) Art. 17, d.lgs. n. 22/2015.

(17) Per approfondimenti, vd. Bozzao 2020.

(18) Art. 1, c. 258, l. n. 145/2018.

(19) Vd. i contributi contenuti in *LD*, 2018, n. 4, e 2019, n. 1.

(20) Audizione informale del ministro Catalfo sulla proposta di direttiva europea

reddito minimo con la questione della giusta retribuzione – che rende ormai ineludibile una più sinergica calibratura del disegno complessivo delineato dagli artt. 36 e 38 Cost. (21) –, è evidente che questo dato non deve essere trascurato, soprattutto se si considera che il fenomeno della povertà lavorativa colpisce, in particolare, i giovani e le donne. I primi costituiscono il *target* di riferimento privilegiato dei contratti flessibili di lavoro. Il lavoro femminile riveste un'assoluta prevalenza in occupazioni con contratti di lavoro a tempo parziale ciclico, specie di tipo involontario. Giovani e donne, poi, sono soprattutto presenti nel settore terziario. Settori quali il commercio, turismo (alberghi, ristorazione), spettacolo, logistica, servizi alla persona sono spesso caratterizzati da lavoro saltuario (con ampia diffusione, in alcuni settori, del lavoro stagionale), poco qualificato e di bassa produttività; e sono i settori maggiormente colpiti dalla crisi legata alla pandemia del Covid-19. Il lavoro povero è diffuso anche tra i lavoratori autonomi (22), specie per coloro che lavorano per un solo committente e svolgono spesso lavori etero-organizzati; tale presenza è segnalata anche in molte aree delle professioni intellettuali.

Del pari condivisibile è la ricomprensione dei disoccupati, percettori di prestazione previdenziale. In un sistema, quale quello introdotto dal legislatore del *Jobs Act*, caratterizzato dalla repentina operatività del meccanismo del *decalage* della Naspi nel tempo (con il suo reiterato abbattimento del 3% ogni mese, a partire dal quarto), non è infrequente che il disoccupato possa percepire, nella fase finale di godimento della prestazione, importi molto modesti.

L'elemento che indubbiamente accomuna la misura in esame con gli altri strumenti di sostegno al reddito è però, come si diceva, il suo carattere fortemente proattivo, risultando nettamente incentrata sull'inserimento sociale e lavorativo del suo beneficiario. L'erogazione del Rdc, infatti, è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti maggiorenni del nucleo familiare, individuati sulla base del «livello presunto di vicinanza al mercato del lavoro» (23), nonché all'adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, accompagnato da un articolato pacchetto di

---

sul tema dei salari minimi, 13 gennaio 2021, in [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/004/579/Testo\\_intervento\\_Ministra\\_13-01-21\\_.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/004/579/Testo_intervento_Ministra_13-01-21_.pdf).

(21) Pascucci 2018, 14.

(22) Caritas 2020.

(23) Ai Centri per l'impiego è stato indirizzato circa il 49% dei nuclei percettori il Rdc: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2020, 65.

obblighi, il cui mancato adempimento può comportare la decadenza dal beneficio per l'intero nucleo familiare. Salvo specifiche situazioni di esclusione o esonero, il godimento della prestazione è condizionato così all'attivo reinserimento nella comunità sociale e, in ultima istanza, nel mercato del lavoro, attraverso percorsi formativi di riqualificazione, il completamento degli studi, attività utili alla comunità, fino all'accettazione di un lavoro congruo. Sotto quest'ultimo aspetto, al pari di quanto si registra per le altre misure di sostegno al reddito, per il Rdc viene riproposta una definizione severa di «congruità», e altrettanto severe sanzioni in caso di indisponibilità al lavoro, che riprendono – con significative integrazioni – quanto già definito nell'art. 25 del d.lgs. n. 150 del 2015 e nel d.m. del 10 aprile 2018, di quella norma attuativo. Fermo restando il richiamo alla coerenza con le esperienze e le competenze già maturate, le innovazioni più significative investono, innanzitutto, la diversa modulazione della congruità lavorativa, che diviene via via più stringente in ragione del periodo di fruizione del beneficio e del numero di offerte rifiutate, e vincolata a un parametro retributivo che, per i percettori del Rdc, viene individuato in almeno il 10% in più del beneficio massimo complessivo fruibile da un solo individuo (dunque, 858 euro mensili). La disciplina in materia di congruità si discosta così, in parte, da quella applicabile ai percettori della Naspi e Dis-coll per i quali, oltre ad applicarsi la decadenza immediata del trattamento in caso di rifiuto di una proposta di lavoro congrua, valgono condizioni più restrittive con riferimento sia alla distanza del luogo di lavoro, sia al parametro retributivo. Di modo che, in caso di rifiuto dell'offerta di lavoro da parte del percettore di Naspi che sia beneficiario anche di Rdc, il raccordo tra i due regimi sanzionatori deve essere valutato con particolare attenzione (24), soprattutto per le ricadute sanzionatorie (fino alla decadenza dal beneficio) che, in ragione dell'inadempimento del singolo componente, investirebbero in modo irragionevole l'intero nucleo familiare (25).

Nel caso di variazione della condizione occupazionale da parte di uno o più componenti il nucleo familiare durante il godimento del Rdc operano incentivi per il lavoratore, volti a incoraggiarne lo svolgimento di una nuova attività di lavoro dipendente o autonomo, attraverso agevolati meccanismi di rideterminazione del beneficio ancora spettante (26), ovvero la previsione di incentivi all'autoimprenditorialità, di importo predefinito. Su altro versante, è premiato anche l'atteggiamento proattivo dei datori di lavoro

---

(24) Circolare Anpal n. 3 del 15 novembre 2019, spec. par. 7.4.

(25) Pascucci 2020, 290-291.

(26) Art. 3, cc. 8 e 9, d.l. n. 4/2019.

ro che assumano il percettore della misura, con incentivi (sotto forma di sgravi contributivi) riconosciuti ai soli datori che abbiano preventivamente comunicato la disponibilità di posti vacanti per il tramite di un'apposita piattaforma digitale, gestita da Anpal. Trattandosi di un *target* particolarmente debole di soggetti, caratterizzato da un basso livello di istruzione e di scarse competenze acquisite, è ragionevole pensare che, almeno in prima battuta, i percettori del Rdc saranno per lo più orientati verso la formazione/riqualificazione, sia scolastica che professionale. Per beneficiare degli incentivi, comunque, l'assunzione dovrà avvenire con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato; il che rischia, proprio per una platea di soggetti tendenzialmente molto distanti dal mercato del lavoro, di limitare la loro pronta occupazione. Sotto questo aspetto, sarebbe opportuno prevedere processi di riattivazione nella ricerca di lavoro e di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro anche con contratti a tempo determinato, di durata congrua. E del resto, proprio al fine di non scoraggiare l'accettazione di lavori di breve durata o con reddito marginale, è stato da ultimo introdotto un meccanismo analogo a quello in vigore per la Naspi, prevedendosi – ma solo per il 2021 – la sospensione temporanea del sussidio per la durata del contratto di lavoro subordinato, con riattivazione automatica dell'erogazione al termine dell'esperienza lavorativa (27).

Nella fase di avvio della nuova misura, la rioccupazione è stata incentivata attraverso la ridestinazione dell'assegno di ricollocazione, per il triennio 2019-2021, ai soli percettori del Rdc tenuti, pena la decadenza dal beneficio, a scegliere, entro trenta giorni dal riconoscimento dell'Adr, il soggetto erogatore del servizio di assistenza intensiva. Nei limiti delle risorse a tal fine disponibili, la temporanea ridefinizione della platea dei destinatari dell'assegno è stata dettata anche dalla constatazione dello scarso utilizzo della misura, nella precedente sperimentazione avviata da Anpal, da parte dei percettori della Naspi. Tale scelta si è rivelata, in verità, poco felice; complice anche l'emergenza epidemiologica, lo strumento è stato scarsamente utilizzato dai percettori del Rdc. Se si guarda, infatti, ai beneficiari tenuti alla stipula del Patto per il lavoro (ovvero – alla data del 1° aprile 2021 – un milione e 56.000 individui, compresi all'interno di circa 630.000 nuclei familiari), il 31% è stato effettivamente preso in carico dai servizi per l'impiego; di questi, risultavano assegnatari dell'Adr solo 636 beneficiari, di cui 266 con almeno il primo colloquio attivato presso un Centro per l'impiego (28).

---

(27) Art. 11, c. 2, d.l. n. 41/2021.

(28) Anpal 2021, spec. 5-6.

4. — *La strumentazione a tutela della povertà e della disoccupazione, alla prova del Covid-19* — Nel corso dell'ultimo anno sono esplose tutte le criticità — note, in verità, già da tempo (29) — dell'assetto protettivo predisposto a tutela di chi perde il lavoro, per quanto riguarda, da una parte, la frammentazione del sistema vigente e le disparità in termini di entità delle prestazioni, e, dall'altra, la penalizzazione attualmente caratterizzante i soggetti con percorsi di carriera discontinui, relativamente all'accesso, all'entità e alla durata delle prestazioni di disoccupazione.

Si sono così convulsamente susseguiti una serie di interventi categoriali e temporanei al fine di tutelare i lavoratori esclusi dal sistema ordinario di sostegno al reddito che, a seguito del *lockdown* messo in atto per limitare gli effetti della pandemia, avessero cessato, ma anche ridotto o sospeso, l'attività o il rapporto di lavoro. Con i decreti cd. Cura Italia e Rilancio (30) sono state introdotte molteplici misure di sostegno per le categorie più deboli del lavoro dipendente, che non potevano essere sostenute con interventi di integrazione salariale, prevedendosi delle indennità mensili *una tantum*; allo stesso modo si è operato per i lavoratori iscritti alla Gestione separata dell'Inps, per i lavoratori autonomi, per i liberi professionisti. Provvedimenti successivi (31) hanno prorogato queste indennità per le categorie di lavoratori maggiormente colpite dal prolungarsi degli effetti della pandemia, quali i lavoratori stagionali, i lavoratori a tempo determinato e i somministrati nel settore del turismo, i lavoratori dello spettacolo, gli operatori dei centri sportivi, i lavoratori intermittenti, i lavoratori autonomi occasionali; tutti gli interventi hanno operato nei limiti di *plafond* delle risorse finanziarie disponibili.

Lo strumentario utilizzato si è rivelato molto articolato, ed è stato progressivamente riassetato nella continua rincorsa a estendere le coperture protettive a situazioni di disagio quanto più estese. Le misure sono state variamente modulate anche con riferimento alle condizioni richieste per l'accesso alle diverse indennità, alla durata di erogazione, alla quantificazione del loro importo (32). Nel complesso, si è trattato comunque di soluzioni «tampone», sempre di breve periodo, per le quali si è reso necessario

---

(29) Bozzao 2015, 519 ss.

(30) Rispettivamente, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (conv. in l. 24 aprile 2020, n. 27), e d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (conv. in l. 17 luglio 2020, n. 77).

(31) D.l. 14 agosto 2020, n. 104 (cd. decreto Agosto), conv. in l. 13 ottobre 2020, n. 126; d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (cd. decreto Ristori), conv. in l. 18 dicembre 2020, n. 176; d.l. 22 marzo 2021, n. 41 (cd. decreto Sostegni), conv. in l. 21 maggio 2021, n. 69; e, da ultimo, d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (cd. Sostegni-bis).

(32) Renga 2020, spec. 328 ss.

intervenire con norme di proroga e di progressiva estensione della platea di soggetti protetti, di volta in volta «assestando il tiro», per ricomprendere categorie di lavoratori rimaste escluse nei vari *step* legislativi succedutisi durante la prima fase emergenziale (33).

Diverse misure hanno interessato i trattamenti di disoccupazione. È stata così prevista, innanzitutto, la proroga dei termini di presentazione delle domande di Naspi e Dis-coll (34), nonché quella della durata di godimento dei trattamenti per chi avesse terminato di percepire il sussidio nel corso della fase emergenziale, per un massimo complessivo di quattro mesi. Per il 2021, in luogo della proroga, si è fatto ricorso al reddito di emergenza (Rem): misura introdotta in via temporanea (35) e più volte rifinanziata, destinata – grazie a requisiti di accesso meno stringenti di quelli richiesti per il godimento del reddito di cittadinanza (36) – a sostenere i nuclei familiari in condizione di necessità economica rimasti esclusi dagli altri indennizzi emergenziali. Per quanto rileva ai nostri fini, con il decreto Sostegni le ultime tre quote di Rem (di importo fisso, pari a 400 euro mensili) sono state riconosciute a condizioni agevolate (37) – indipendentemente dal possesso dei requisiti ordinari – anche ai disoccupati che avessero da poco terminato (38) di percepire la Naspi o la Dis-coll; previsione, quest'ultima, non confermata dal legislatore più recente, in fase di rifinanziamento del Rem per ulteriori quattro mesi (39).

Interventi, temporanei e straordinari, hanno rimodulato, poi, le condizioni di accesso alla Naspi. Infatti, poiché, nell'ultimo anno, l'emergenza sanitaria ha reso particolarmente gravosa la ricerca di occupazione, sono stati innanzitutto semplificati i criteri di accesso alla prestazione, prevedendosi – fino al 31 dicembre 2021 – l'eliminazione del requisito delle 30 giornate di effettivo lavoro negli ultimi 12 mesi antecedenti alla cessazione del rapporto di lavoro (40). In aggiunta, considerati gli effetti della pandemia

---

(33) Nel 2020, i beneficiari dei vari bonus Covid sono stati più di 4,2 milioni: Inps 2021, 205 ss.

(34) Art. 33, c. 1, d.l. n. 18/2020.

(35) Art. 82, d.l. n. 34/2020.

(36) Per l'accesso alla prestazione non assume rilievo il patrimonio immobiliare, né sono previste clausole di residenza per i cittadini *extra* Ue; più leggeri sono i requisiti relativi a valore Isee, reddito familiare e patrimonio mobiliare.

(37) È infatti sufficiente poter vantare un Isee non superiore a 30.000 (anziché 15.000) euro e non essere titolari di un contratto di lavoro subordinato o di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.

(38) Tra il 1° luglio 2020 e il 28 febbraio 2021.

(39) Art. 36, d.l. n. 73/2021.

(40) Di cui all'art. 3, c. 1, lett. c, d.lgs. n. 22/2015.

sia in termini di maggior numero di disoccupati, sia in termini di maggiore difficoltà al reimpiego, fino al 31 dicembre 2021 è stato sospeso il meccanismo del *decalage* (41). Il sostegno è, al momento, limitato alla sola «prima fase» post emergenziale, prevedendosi il recupero, dal 1° gennaio 2022, di tutte le pregresse riduzioni nel frattempo maturate: con brusca contrazione, a quella data, dell'importo della Naspi ancora in godimento.

Infine, con previsione di carattere generale, nella fase pandemica più acuta sono stati opportunamente sospesi gli obblighi connessi alla condizionalità, così come le convocazioni da parte dei Centri per l'impiego finalizzate alla stipula del Patto per il lavoro (42).

5. — *Qualche possibile assestamento* — L'alluvionale normativa fin qui richiamata, stratificatasi nel corso dell'ultimo anno, necessita ora di una razionalizzazione all'interno di un organico disegno di revisione della strumentazione vigente, per assicurare un apparato protettivo più ampio, equo e sostenibile, capace di far fronte alle trasformazioni del mercato del lavoro, superare le transizioni occupazionali e attenuare l'impatto sociale delle crisi. La sua implementazione, pur rivestendo un ruolo fondamentale per il funzionamento del mercato del lavoro, non ha trovato spazio nel pacchetto delle politiche di sostegno all'occupazione delineato nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). I fondi europei di *Next Generation EU*, infatti, possono essere utilizzati solo per finanziare interventi di riforma e investimenti, e non possono sostituirsi alla spesa ordinaria per coprire i costi collegati né all'introduzione di nuovi ammortizzatori sociali, né al potenziamento del Rdc. A quelle risorse può dunque farsi ricorso per progettare le riforme a sostegno dell'occupazione, sul fronte delle politiche attive del lavoro, e per coordinare le politiche che, in via ordinaria, proseguiranno dopo l'utilizzo del *Next Generation EU*, concorrendo comunque alla realizzazione degli obiettivi generali del Piano.

Ciò precisato, gli assestamenti devono tenere conto, innanzitutto, dello sblocco progressivo dei licenziamenti per le aziende ricomprese nel campo di applicazione della Cassa integrazione, e del conseguente rischio di un significativo aumento della disoccupazione, le cui ricadute si scaricheranno, inevitabilmente, sulla Naspi. Il potenziamento di questa misura può trovare realizzazione attraverso diversi tipi di intervento. Per citarne solo alcuni, sarebbero certamente auspicabili: la rimodulazione strutturale – se non, anche, la eliminazione – del meccanismo del *decalage*; l'ampliamento della dura-

---

(41) Art. 38, c. 1, d.l. n. 73/2021.

(42) Art. 40, c. 1, d.l. n. 18/2020, e art. 76, d.l. n. 34/2020.

ta di godimento della prestazione, quantomeno per categorie di soggetti ritenuti maggiormente svantaggiati (43); la previsione di un importo minimo della prestazione; l'introduzione di condizioni di accesso ancora più agevolate per i lavoratori particolarmente discontinui (quali sono, in particolare, i lavoratori intermittenti); l'eliminazione dei vincoli oggi esistenti per la contribuzione figurativa, nonché la sua estensione nei periodi di godimento della Dis-coll. Sarebbe altresì opportuno riconoscere un importo minimo di prestazione anche in caso di ricorso alla Cassa integrazione guadagni. I dati emersi durante la pandemia hanno infatti evidenziato, a seguito del blocco di moltissime attività, la situazione dei lavoratori – e soprattutto delle lavoratrici – occupati con contratti a tempo parziale. In alcuni settori, caratterizzati da livelli retributivi modesti, la sospensione totale dell'attività ha comportato l'erogazione di trattamenti che, per effetto del riproporzionamento, sono risultati di importo molto modesto (inferiore persino a quello dell'assegno sociale), producendo situazioni individuali e familiari drammatiche proprio tra i soggetti più bisognosi: per lo più, donne. Recenti dati diffusi dall'Istat (44) evidenziano poi come la caduta occupazionale del 2020 abbia colpito in misura maggiore le posizioni a tempo parziale, e sia stata più forte nei servizi, soprattutto nei servizi di mercato. Al rafforzamento delle tutele per i lavoratori a tempo parziale di tipo verticale e ciclico contribuirà indubbiamente la recente, e da tempo attesa (45), previsione che – nel recepire un consolidato orientamento giurisprudenziale – consente l'inclusione dei periodi di non lavoro connaturati a quella tipologia contrattuale nel computo dell'anzianità utile ai fini del diritto al trattamento pensionistico. Tuttavia, se questa previsione attenua il rischio della povertà pensionistica, resta fermo che per quei periodi di inattività non è riconosciuta alcuna forma di sostegno al reddito: il che, come si è detto, alimenta ulteriormente il rischio della povertà lavorativa, specie femminile.

La platea dei soggetti beneficiari di misure di sostegno al reddito dovrebbe poi essere estesa a una più ampia area del lavoro autonomo professionale. L'esperienza dell'ultimo anno ha messo a nudo la fragilità dell'assetto protettivo rivolto al variegato mondo delle professioni, gravemente colpito, in tutte le sue articolazioni, dagli effetti negativi della crisi. Nei provvedimenti più recenti si rinviene, invero, un primo, più strutturale, segnale di attenzione: la legge di bilancio 2021 ha infatti introdotto, per il

---

(43) Si pensi, in particolare, a chi perde il lavoro in età avanzata, quando è più difficile ricollocarsi sul mercato del lavoro.

(44) Vd. Istat 2021b.

(45) Bozzao 2018.

triennio 2021-2023, un'indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (Iscro), il cui obiettivo è garantire una temporanea continuità reddituale ai lavoratori iscritti alla Gestione separata dell'Inps che esercitano abitualmente un'attività di lavoro autonomo, in presenza di riduzioni del fatturato rispetto alla media del triennio precedente (46). L'intervento colma, indubbiamente, una grave lacuna del sistema di *welfare*; esso dovrebbe, però, essere contestualizzato all'interno di un più ampio progetto riformatore, che persegua – e vada anche oltre – quel disegno di «universalizzazione del campo di applicazione» della tutela contro la disoccupazione, nella prospettiva di una parificazione delle tutele, sia in costanza che alla cessazione del rapporto di lavoro, per tutti i lavoratori economicamente dipendenti. Un'unica prestazione, dunque, che – nell'inglobare l'Iscro – ricomprenda tutti coloro che possano vantare una posizione previdenziale presso l'Inps: lavoratori dipendenti, etero-organizzati, collaboratori coordinati e continuativi, autonomi «genuini». L'ampliamento dell'assetto protettivo non dovrebbe, poi, lasciare ai margini i liberi professionisti iscritti alle Casse di previdenza private e privatizzate. Del *bonus* erogato dal Fondo di ultima istanza (47) hanno beneficiato (per almeno uno dei tre mesi previsti) circa 400 mila lavoratori: poco meno di un quarto degli iscritti attivi alle predette Casse (48). L'elevato ricorso all'indennizzo è un chiaro segnale della necessità di un intervento sistematico che garantisca una continuità reddituale nelle ipotesi di temporanee sospensioni/riduzioni della loro attività, ma anche un sostegno in caso di cessazione della stessa. Il legislatore, invero, già da alcuni anni, ha mostrato una cauta attenzione al tema (49). Un'accelerazione del processo sarebbe opportuna, immaginando quantomeno forme di tutela strutturali rispetto alle oscillazioni del flusso reddituale, sulla scia dei modelli regolativi affinati nelle sperimentazioni dello scorso anno.

La grave crisi economica prodotta dalla pandemia ha generato, infine, un forte aumento della povertà assoluta, che nel 2020 ha coinvolto un milione di persone in più rispetto all'anno precedente; la crescita ha riguardato soprattutto le famiglie numerose, il cui «capofamiglia» è un lavoratore, dipendente o autonomo (50). In sinergia con la revisione della strumentazione di

---

(46) Art. 1, cc. 386-400, l. n. 178/2020.

(47) Art. 44, d.l. n. 18/2020.

(48) Adepp 2020, spec. 71 ss. Per un'analisi dell'impatto quantitativo del Covid-19 sul lavoro indipendente professionale, vd. Buratti, Feltrin 2020.

(49) Art. 10-*bis*, comma 1, d.l. 28 giugno 2013, n. 76, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 99; più di recente, art. 6, c. 1, l. 22 maggio 2017, n. 81.

(50) Istat 2021a.

sostegno al reddito, è allora urgente anche un organico assestamento delle misure di contrasto alla povertà che, archiviato l'istituto temporaneo del Rem, consenta di far fronte a nuove esigenze protettive, emerse durante la fase emergenziale del Covid-19 e destinate a protrarsi anche nella (quanto-meno, prima) fase postpandemica. Senza poter entrare, in questa sede, sulla opportunità di rimuovere altre criticità rinvenibili nella vigente disciplina (51), ci si limita a evidenziare che, se la finalità precipua del Rdc è quella di integrare l'esiguo reddito familiare, sarebbe opportuno ripensarne – almeno per un primo periodo – le condizioni di accesso, in particolare incrementando l'importo dell'Isee, per armonizzarlo a quello oggi richiesto per l'accesso al Rem. O, ancora, intervenendo sul requisito reddituale richiesto per l'accesso alla misura, attraverso un suo incremento e/o la modifica della scala di equivalenza utilizzata per la sua valutazione, che oggi penalizza soprattutto le famiglie con figli minori; intervento, quest'ultimo, che dovrebbe però essere attentamente raccordato con la ormai prossima disciplina dell'assegno unico per i figli. Ancora, andrebbe agevolato l'utilizzo (in alcune situazioni, già consentito) dell'Isee corrente, che riflette l'effettiva situazione reddituale e patrimoniale al momento della richiesta di accesso al beneficio (52); così consentendo un intervento di sostegno al sorgere della situazione di povertà, e non quando la stessa si è già consolidata.

6. — *Conclusioni* — La pandemia da Covid-19 ha evidenziato un coordinamento non sempre virtuoso tra gli strumenti di contrasto alla povertà e le prestazioni contributive di sostegno al reddito. Al di là delle complessità gestionali e amministrative, che pure hanno rallentato la fluidità e la rapidità nell'accesso agli indennizzi, la tradizionale struttura categoriale del *welfare* ha lasciato privi di tutela milioni di lavoratori, che solo in parte hanno potuto trovare riparo nelle misure universalistiche.

Il reiterato ricorso a indennizzi «tamponi» – volti anche a contenere comprovate sospensioni/contrazioni di attività dei lavoratori autonomi (Fondi di ultima istanza; Iscro) –, le proroghe dei trattamenti di disoccupazione, l'introduzione del Rem e la sua agevolata destinazione a protezione dell'ex disoccupato «non troppo povero» e la temporanea rimodulazione delle condizioni di accesso e di calcolo della Naspi rappresentano tutti tentativi di alleviare le carenze protettive di ampie categorie di (non solo ex) lavoratori, in una situazione di fragilità e incertezza della loro ricollocazio-

---

(51) Su cui vd., per tutti: Casillo 2019; Bozzao 2020.

(52) A differenza dell'Isee ordinario che, come è noto, fotografa la situazione economica del biennio precedente.

ne professionale. E proprio nella prospettiva di una lenta ripresa economica, cui si accompagnerà una riattivazione molto graduale del mercato del lavoro, la già ampia platea dei beneficiari il Rdc (e il Rem) rischia adesso di aumentare ulteriormente, soprattutto per effetto del graduale superamento del blocco dei licenziamenti.

In questo contesto, archiviata la stagione della temporaneità, il consolidamento di un rapporto sinergico tra il Rdc e il sistema degli ammortizzatori sociali diviene essenziale, se si considera che il primo è funzionale al sostentamento del bisogno familiare, risultando ora sostitutivo di un reddito assente, ora integrativo di un reddito modesto (53). Il che, a ben vedere, in assenza di un più solido apparato protettivo nei confronti dei lavoratori divenuti involontariamente disoccupati, rischia di esporre quel raccordo a inevitabili frizioni. Infatti, in assenza di garanzie economiche minime rivolte al disoccupato, la situazione di povertà in cui quest'ultimo può incorrere – riflesso anche della crescente povertà lavorativa – finisce per essere attratta e protetta all'interno di un'unica misura, in cui i principi della garanzia del minimo necessario e dell'adeguatezza del mezzo, enunciati rispettivamente nel primo e secondo comma dell'art. 38 Cost., si fondono in vista del perseguimento della comune finalità di consentire a lui, e alla sua famiglia, un'esistenza dignitosa. Di modo che l'accorpamento, in un'unitaria prestazione, di due assetti protettivi distintamente rivolti, nei primi due commi dell'art. 38, al cittadino semplice e a quello particolarmente qualificato in ragione del lavoro svolto (54) incrina il modello di sicurezza sociale delineato nella richiamata norma costituzionale.

Fondamento comune a tutte le misure è che il modo migliore per contrastare la disoccupazione, così come la povertà, è la politica attiva verso l'occupazione. Invero, nel disegno del Rdc l'obiettivo dell'inclusione sociale è prodromico – laddove si creino le necessarie condizioni – all'inserimento lavorativo del suo beneficiario, seguendo un cammino che gradualmente accompagna il nucleo familiare verso un'autonomia di vita, fondata sul benessere reddituale, e dunque sul lavoro. In questo senso, anche la disciplina del Rdc – al pari degli altri strumenti di sostegno al reddito – si colloca all'interno di un sistema di *welfare* incentrato sul principio della laboriosità, che pone al centro delle tutele le potenzialità dei singoli, in una più inclusiva logica di responsabilizzazione partecipativa degli stessi, e – in assenza di una specifica rete minima di protezione a loro dedicata – ingloba

---

(53) Per un quadro informativo sull'entità e le caratteristiche dei *working poor* che usufruiscono del Rdc, vd. Inps 2021, 162 ss.

(54) C. cost. n. 31/1986.

anche tutti coloro che, sussistendo le condizioni di abilità, si mostrino effettivamente disponibili ad accedere nel sistema produttivo.

Resta, sullo sfondo, la necessità di rafforzare i collegamenti di tutte le misure in esame con le politiche attive del lavoro, riducendo il tempo in cui il privo di lavoro è assistito dai sussidi, per transitare quanto prima al ricollocamento, una volta acquisite nuove competenze. Presupposto di questo potenziamento, posto tra le priorità del programma *Next Generation EU*, è, *in primis*, la complessiva ridefinizione del modello di *governance* sotteso al sistema dei servizi per l'impiego, ancora oggi troppo complesso e fortemente disomogeneo, nelle sue variegate articolazioni tanto in senso orizzontale (intraregionale), tanto nei rapporti verticali, tra livello nazionale e territori decentrati (55). Il processo è stato, in parte, solo da poco avviato (56). A esso deve accompagnarsi la creazione di un sistema efficiente di scambio di dati e di flussi informativi tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella Rete nazionale dei servizi per l'impiego, superando la frammentazione oggi esistente a livello territoriale. Un vero sistema informativo unico, e non più unitario, composto di tutti gli strumenti utili per l'attivazione e la gestione del Patto di servizio/lavoro, assicurando in particolare la gestione dei flussi di dati amministrativi e della condizionalità, la fruizione di servizi personalizzati di accompagnamento al lavoro, l'automatico incrocio tra le posizioni lavorative vacanti – inserite dai datori di lavoro – e le candidature di tutti i percettori di un sostegno al reddito (non solo dunque, come previsto dal d.l. n. 4/2019, dei percettori del Rdc).

Solo in questo contesto, potranno trovare un rapido e virtuoso avvio gli obiettivi strategici posti alla base del Pnrr: l'attivazione del Piano nazionale nuove competenze – con il rafforzamento del sistema della formazione professionale, particolarmente prezioso per i fragili beneficiari del Rdc, alla luce degli attesi mutamenti strutturali e dei cambiamenti nella domanda di competenze che le imprese esprimeranno nei prossimi anni – l'avvio del programma nazionale Garanzia di occupabilità (Gol) (57), finalizzato a promuovere l'inserimento occupazionale di tutti i «privi di impiego» (58) che abbiano stipulato il Patto di servizio/lavoro. La prima tappa di questo processo ha coinvolto l'assegno di ricollocazione, nuovamente esteso, già nel 2021, anche ai percettori del trattamento di disoccupazione (Naspi, ma ora anche di Dis-coll) da almeno 4 mesi. Sennonché tale estensione rischia

---

(55) Bozzao 2019.

(56) Art. 46, d.l. n. 73/2021.

(57) Art. 1, cc. 324-328, l. n. 178/2020.

(58) Art. 19, d.lgs. n. 150/2015.

di restare sulla carta, se – considerato l'irrisorio utilizzo da parte di tutti i potenziali beneficiari – non si procederà al radicale *restyling* della misura, così come alla ridefinizione di regole uniformi e unitarie di assistenza intensiva per l'ingresso nel mondo del lavoro per tutte le persone in transizione occupazionale: primi tra tutti, i percettori del Rdc e dei trattamenti di disoccupazione.

### Riferimenti bibliografici

- Adepp (2020), *X Rapporto sulla Previdenza Privata*, 16 dicembre, in <https://www.adepp.info/wp-content/uploads/2020/12/Slide-X-Rapporto-Adepp-2020-15-dicembre-2020.pdf>.
- Ales E. (2008), *Sicurezza sociale e assistenza sociale* (artt. 34 e 38), in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 213 ss.
- Anpal (2021), *Reddito di cittadinanza*, nota n. 4, in *Anpal\_Focus-n-101-Reddito-n-4-2021.pdf*.
- Balandi G.G. (2020), *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, in *RGL*, I, 189 ss.
- Baldini M. et al. (2021), *Un assegno unico e universale per i figli*, in *www.lavoce.info*, 1° aprile.
- Barbini M., De Novellis F. (2020), *La crisi del Covid-19 e l'impatto sul mercato del lavoro*, in Cnel, *XXII Rapporto sul Mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*, consultabile in [http://www.lavorosi.it/fileadmin/user\\_upload/PRASSI\\_2020/cnel-rapporto-mercato-del-lavoro-e-contrattazione-collettiva-2021.pdf](http://www.lavorosi.it/fileadmin/user_upload/PRASSI_2020/cnel-rapporto-mercato-del-lavoro-e-contrattazione-collettiva-2021.pdf), 31 ss.
- Bozzao P. (2005), *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, Giappichelli, Torino.
- Bozzao P. (2015), *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, in *DLM*, 519 ss.
- Bozzao P. (2017), *La tutela previdenziale nel cd. lavoro flessibile*, in G. Santoro Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Utet, Torino, 2566 ss.
- Bozzao P. (2018), *La giurisprudenza delle Corti superiori nell'accesso alla sicurezza sociale dei part-timers: contraddizioni e cautele*, in *DLM*, 2018, 148 ss.
- Bozzao P. (2019), *Politiche attive per l'occupazione e Centri per l'impiego*, in P. Curzio (a cura di), *Diritto del lavoro contemporaneo. Questioni e tendenze*, Cacucci, Bari, 171 ss.
- Bozzao P. (2020), *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *DLRI*, 1 ss.
- Buratti A., Feltrin P. (2020), *Il lavoro autonomo professionale. Le trasformazioni in corso e le sfide future*, in Cnel, *XXII Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*, Roma, 171 ss.
- Caritas (2020), *Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, in *Report\_CaritasITA\_2020.pdf*, in [caritasitaliana.it](http://caritasitaliana.it).
- Casillo R. (2019), *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *RDSS*, 557 ss.
- Cinelli M. (2020a), *La previdenza che cambia: appunti su «relatività» e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *RDSS*, 1 ss.
- Cinelli M. (2020b), *Il welfare al tempo della pandemia. Note a margine, pensando al «dopo»*, in *RDSS*, 301 ss.
- Giubboni S. (a cura di) (2020), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Giappichelli, Torino.

- Inps (2020), *XIX Rapporto annuale*, ottobre 2020, consultabile in *Layout 1*, in *inps.it*.
- Inps (2021), *XX Rapporto annuale*, luglio 2021, consultabile in *XX\_Rapporto\_annuale.pdf*, in *inps.it*.
- Istat (2021a), *Stime preliminari povertà assoluta e delle spese per consumi*, in *Stime preliminari povertà assoluta e delle spese per consumi. Anno 2020*, in *istat.it*, 4 marzo.
- Istat (2021b), *I nuovi indicatori sulle posizioni lavorative dipendenti per tempo di lavoro*, in *Nuovi indicatori sulle posizioni lavorative dipendenti*, in *istat.it*, 5 marzo.
- Lucifora C. (2020), *Invecchiamento attivo e emergenza Covid-19*, in Cnel, *XXII Rapporto su mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 375 ss.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020), *Reddito di cittadinanza. Rapporto annuale 2020*, in *Relazione annuale Rdc 2019*, in *lavoro.gov.it*.
- Pascucci P. (2018), *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, FrancoAngeli, Milano.
- Pascucci P. (2020), *Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza*, in *RDSS*, 273 ss.
- Pessi R. (2019), *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Sostenibilità economica e sostenibilità sociale*, in *RDSS*, 37 ss.
- Renga S. (2018), *NAspI e Dis-Coll: principio di solidarietà versus principio assicurativo*, in *DLM*, 469 ss.
- Renga S. (2020), *La sicurezza sociale alla prova di stress*, in *RDSS*, 319 ss.
- Treu T. (2008), *La persistenza dell'impianto lavoristico-categoriale*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, il Mulino, Bologna, 105 ss.
- Treu T. (2019), *Il lavoro povero: radici strutturali e rimedi*, in *welforum.it*, 15 novembre.

## ABSTRACT

*Il saggio contiene una riflessione sulle connessioni tra il reddito di cittadinanza – misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale – e il sistema di sostegno al reddito volte a fronteggiare gli eventi traumatici del percorso lavorativo, con particolare attenzione alla perdita del posto di lavoro. Ricostruite, per tratti essenziali, le principali caratteristiche delle diverse misure, l'Autrice approfondisce la loro complessiva tenuta nel periodo della pandemia da Covid-19, evidenziando le carenze del sistema e prospettando possibili assestamenti, alla luce dei principi enunciati nella Carta costituzionale.*

GUARANTEED MINIMUM INCOME AND UNEMPLOYMENT BENEFITS:  
VIRTUOUS DIALOGUE OR INTERFERENCES?

*The essay analyzes the connections between the so-called «reddito di cittadinanza» – a guaranteed minimum income to combat poverty and social exclusion – and the social safety net system dealing with overwhelming events in the working career, with particular attention to loss of employment. After tracing the essential features and the main characteristics of the different measures, the Author examines their overall service ability during the Covid-19 pandemic, highlighting the critical issues and identifying possible solutions, in the light of the principles set out in the Italian Constitution.*

*Vincenzo Ferrante (\*)*

## REDDITO DI CITTADINANZA, RETRIBUZIONE E SALARIO MINIMO LEGALE

SOMMARIO: 1. Il sistema di governo delle relazioni industriali adottato nel luglio 1993. — 2. Forme esistenti di salario minimo. — 3. L'introduzione di misure a efficacia generale per contrastare la diffusione della povertà. — 4. La diffusione del lavoro parasubordinato. — 5. Le disparità economiche interne al territorio nazionale.

1. — *Il sistema di governo delle relazioni industriali adottato nel luglio 1993* — L'Accordo concertativo del 23 luglio 1993, stipulato tra Governo e parti sociali, nel regolare gli assetti contrattuali complessivi e le competenze del livello aziendale, demandava a quest'ultimo livello la determinazione di forme di retribuzione incentivante legate alla produttività e/o redditività aziendale, ulteriori rispetto alla misura del salario previsto dal contratto collettivo nazionale.

L'art. 2.3, infatti, prevedeva che «le erogazioni del livello di contrattazione aziendale sono strettamente correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi, concordati tra le parti, aventi come obiettivo incrementi di produttività, di qualità e altri elementi di competitività [...] nonché ai risultati legati all'andamento economico dell'impresa».

La formulazione della clausola contrattuale non era casuale, e anzi fu definita proprio a chiusura di un negoziato che stentava a trovare convergenza sul ruolo della contrattazione aziendale, atteso che la Confindustria voleva a tutti i costi evitare di assumere un impegno verso il sindacato istituzionalizzando l'apertura di un secondo livello, temendo l'inefficacia delle clausole di coordinamento e quindi il rischio di duplicazioni, e forse anche la possibilità che il sindacato si orientasse a utilizzare il confronto in azienda come strumento per la definizione congiunta di aspetti altrimenti riservati al potere unilaterale del datore (tipicamente l'organizzazione del lavoro, gli orari e i sistemi di progressione di carriera o di reinquadramento aziendale).

---

(\*) Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Demandare il recupero della produttività alla contrattazione aziendale, nell'ambito di un sistema contrattuale su due livelli, privilegiava quindi, se non la partecipazione, quantomeno il confronto o, meglio, il coinvolgimento dei lavoratori nella definizione delle politiche retributive incentivanti aziendali. Nello stesso tempo, però, il Protocollo del 1993 veniva a sancire l'idea che il profitto non può, come pure il sistema dell'organizzazione dell'impresa permette (art. 2082 c.c.), essere appannaggio solo di chi organizza l'attività aziendale, ma deve essere redistribuito, andando ad avvantaggiare quanti hanno preso parte al processo di produzione della ricchezza.

Le previsioni dell'Accordo interconfederale apparivano così chiaramente orientate a garantire, secondo logiche di produttività, e non di semplice differenziazione territoriale, un sistema contrattuale differenziato quanto alla misura della retribuzione, capace di adattarsi alle condizioni economiche di ciascuna impresa, assicurando un assetto ove ognuno dei soggetti che partecipava all'accordo poteva ottenere un guadagno (più retribuzione, più produttività, meno inflazione).

L'effetto di diffusione della contrattazione aziendale, che pure, secondo i dati della Banca d'Italia, fu a un certo momento assai elevato, sarebbe stato notevolmente rafforzato ove il legislatore avesse, con maggiore decisione, sostenuto la retribuzione di produttività attraverso la leva della tassazione, rinunciando a esigere i contributi dovuti in relazione a quanto distribuito in sede aziendale. Non che fosse mancato l'intervento, ma la percentuale di esenzione era quanto mai modesta (prima il 3% della Ral annua, poi il 2%), di modo che nessuno ebbe veramente a lamentarsi quando, dopo qualche anno, il sistema fu modificato nel senso di privilegiare la detassazione del lavoro straordinario (1).

Né peraltro il «Protocollo» si disinteressava della questione della rappresentatività sindacale in azienda, sebbene per questo aspetto le sue previsioni fossero troppo imprecise per evitare il riemergere di prassi antiche: così, mentre la costituzione di una Rsu avrebbe dovuto obbligatoriamente comportare l'applicazione di una regola maggioritaria (posto che nell'ambito di un organismo unitario non può darsi altra regola che questa), nei fatti, anche con il conforto della giurisprudenza, la Rsu è sembrata più la somma di

---

(1) E con l'obbligo che si trattasse di «attribuzioni patrimoniali comunque incerte», onde evitare manovre dirette alla illegittima riduzione dei versamenti contributivi anche da parte di imprese che non provvedevano ad assegnare alcuna retribuzione di produttività: vd., da ultimo, l'art. 4, cc. 28-29, legge n. 92/2012, che ha reso stabili gli sgravi contributivi previsti dalla legge 24 dicembre 2007, n. 247.

single Rsa, cui spettavano per intero i diritti del Titolo III dello Statuto, che un organismo unitario. Nello stesso senso, la decisione del «Protocollo» restava comunque legata alla istanza territoriale delle organizzazioni dei lavoratori (cui veniva riconosciuta legittimazione a contrattare in ambito aziendale, seppure congiuntamente alle rappresentanze aziendali), di modo che la frattura che ebbe a prodursi all'interno del sindacato confederale, in occasione della trasposizione della direttiva sul lavoro a termine, nel 2001, confermava la persistenza di un modello conflittuale, mettendo in evidenza la lontananza dal sistema partecipativo, realizzatosi nell'esperienza franco/tedesca, che riconosce, grazie al sistema del «doppio canale», un diritto dei lavoratori a incontrare i vertici aziendali, per trattare anno per anno in ordine ai risultati aziendali e alla retribuzione incentivante.

Il sistema mostrava in ogni caso grandi potenzialità, come dimostra il fatto che, in assenza di conflitti intersindacali e in un momento di generale crescita economica, esso è riuscito a garantire, nell'ultimo scorcio degli anni novanta, la riduzione dell'inflazione e livelli di crescita ora inimmaginabili, tanto che nessuno dei successivi accordi interconfederali che si sono succeduti (da quello del giugno 2009, sino al cd. «Testo Unico» del gennaio 2014 e le successive più recenti intese) ha davvero rimesso in discussione l'architettura complessiva del «Protocollo». Sembra però smarrita la forza e la freschezza delle previsioni originarie, come fatto palese dal fatto che il sistema di misurazione della rappresentanza posto in essere è così macchinoso da rimanere ancora solo sulla carta, in attesa che anche grazie all'Inps si riescano a registrare dati attendibili sul concreto seguito fatto registrare dalle singole sigle.

Nel frattempo, è profondamente mutato il quadro generale dell'economia italiana, tanto che la differenziazione del salario e il suo adeguamento alla produttività aziendale appare un obiettivo oramai troppo remoto, rispetto alla garanzia di una retribuzione conforme ai livelli minimi promessi dalle previsioni di cui all'art. 36 Cost.

2. — *Forme esistenti di salario minimo* — Quale sia l'attuale stato del sistema economico si evince con insolita chiarezza dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), recentemente predisposto dal Governo per avere accesso ai fondi messi a disposizione dall'Unione europea, là dove si legge che la pandemia da Covid-19 si è abbattuta su un paese «già fragile» dal punto di vista economico, sociale e ambientale, poiché tra il 1999 e il 2019, il Pil in Italia è cresciuto in totale del 7,9%, mentre nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2, del 32,4 e del 43,6%.

E ancora nell'introduzione al Pnrr, a firma dello stesso Presidente del Consiglio dei ministri, si legge che tra il 2005 e il 2019, il numero di persone sotto la soglia di povertà è salita dal 3,3 al 7,7% della popolazione, prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino al 9,4%, con un impatto particolarmente severo su donne e giovani. Infatti, l'Italia resta lo Stato membro dell'Ue con il più alto tasso di giovani tra i 15 e i 29 anni non impegnati nello studio, nel lavoro o nella formazione (Neet), mentre il tasso di partecipazione femminile al lavoro è solo il 53,1%, e quindi molto al di sotto del 67,4% della media europea, con valori che, pur di segno prevalentemente negativo, avvicinano per questo aspetto il Nord al Sud. Invero si conclude affermando che i problemi sono ancora più accentuati nel Mezzogiorno, dove il processo di convergenza con le aree più ricche del paese è ormai fermo (e anzi, può aggiungersi, conosce il riacutizzarsi delle differenze).

I dati ora riferiti riflettono, a ben vedere, la perdita di centralità del sistema di relazioni industriali messo in piedi attorno al Ccnl dalle organizzazioni confederali negli ultimi decenni e registrano il ben noto fenomeno del moltiplicarsi dei contratti collettivi, che, in assenza di vincoli di origine legale, possono liberamente fissare la retribuzione, anche a un livello estremamente modesto (la contrattazione collettiva del settore agroalimentare conosce, ad esempio, salari orari di 5 euro, o poco più, per ora di lavoro).

L'indebolirsi del ruolo sindacale a presidio del rispetto del complesso apparato normativo, che regola i rapporti di lavoro, ha fatto emergere in tutta la sua drammaticità l'assenza di un serio meccanismo di attuazione del precetto costituzionale dell'equo salario di cui all'art. 36 Cost., cui solo in modesta parte può supplire il complicato meccanismo di interpretazione, escogitato in anni oramai lontani dalla giurisprudenza sulla scorta dell'art. 2099 c.c., ove si tenga conto del percorso che in concreto i lavoratori dovrebbe affrontare per poter vedersi riconosciute le differenze con i livelli salariali individuati dalla contrattazione collettiva di Cgil, Cisl e Uil (senza dire che, oltre all'impraticabilità dei numeri, la giurisprudenza ha mostrato di non volersi appiattare su previsioni che, in ultima istanza, rimangono frutto di autonomia privata).

L'insufficienza dell'apparato di vigilanza amministrativa (seppure di recente in fase di rafforzamento) e, ancor prima, l'incerta vigenza delle disposizioni imperative (art. 509 c.p.) – che nelle originarie previsioni del legislatore avrebbero dovuto garantire effettività alle previsioni dei contratti corporativi (a implicita ammissione dell'insufficienza dei meccanismi del diritto privato previsti in origine nel codice civile) – mostrano a tutta evidenza

quali siano i costi che discendono dalla carenza di efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi cd. di diritto comune.

Si tratta, invero, di fenomeni non limitati al solo sistema nazionale, ma registratisi anche in altri paesi europei, tanto da aver indotto la Commissione europea a proporre l'adozione di un'apposita direttiva (2) per assicurare l'introduzione in ogni paese di meccanismi di salario minimo, lasciando tuttavia ai singoli ordinamenti ampia libertà in ordine sia al livello, sia alla individuazione dei meccanismi di fissazione periodica del salario stesso, sia alla misura di questo, che come è noto oscilla da paese a paese, non solo (come è ovvio) in relazione al livello assoluto, ma altresì in relazione ai massimi previsti dalla contrattazione per le figure apicali, operaie o impiegatizie.

La tendenza, invero, è stata prontamente registrata anche dalla dottrina italiana (3), che oramai da qualche anno ha iniziato a interrogarsi sulla presenza di disposizioni di legge che già oggi prevedono forme di salario minimo, indagando in particolare le libere professioni, i rapporti dei soci di cooperativa e i meccanismi di aggiudicazione degli appalti pubblici. Né si deve dimenticare che il sistema italiano conosce almeno un'ipotesi di salario minimo di tipo intercategoriale, in ordine alle prestazioni di lavoro accessorio (o occasionale, o intermittente), ora regolate dall'art. 54-*bis*, della legge 21 giugno 2017, n. 96, di conversione del d.l. 24 aprile 2017, n. 50. Quest'ultima disciplina è venuta a sostituire quanto inizialmente racchiuso negli artt. 70 ss. del d.lgs. n. 276/2003 (4), che contemplava questa forma di lavoro solo per «soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne», ed esclusivamente nell'ambito di attività tipizzate (piccoli lavori domestici a carattere straordinario; piccoli lavori di giardinaggio ecc.).

In forza delle modifiche da ultimo introdotte attraverso il d.l. sopra citato, il pagamento avviene, nell'ambito dei limiti previsti dalla norma di legge, per lo più attraverso il «libretto famiglia», cioè mediante l'acquisto preventivo di titoli di pagamento, il cui valore nominale è fissato in 10 euro, secondo una formula che tuttavia lascia alle parti la possibilità di compensare attraverso la cessione di un singolo «buono» (o *voucher*) anche attività

---

(2) Vd. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, Bruxelles, 28.10.2020, Com(2020)682 final 2020/0310(Cod).

(3) Sul tema: Treu 2015; Menegatti 2017; Ravelli 2018 e Delfino 2019.

(4) Sulla complessiva evoluzione della disciplina, vd.: Bellocchi 2004; Bollani 2005; Lamberti 2009; Gambacciani 2010; Corti 2016; Marinelli 2019.

lavorative di durata inferiore a un'ora. Il valore nominale di 10 euro viene così ripartito: 8 euro costituiscono il compenso del prestatore, 1,65 euro vengono accantonati per la contribuzione Ivs alla gestione separata dell'Inps (con un'aliquota quindi ridotta quasi della metà rispetto a quella prevista per il Fpld), 0,25 euro per il premio assicurativo Inail, mentre 10 centesimi sono trattenuti per il finanziamento degli oneri gestionali.

Questi valori, in certo modo, vengono quindi a costituire già al momento attuale un salario minimo di riferimento, anche se può ipotizzarsi che la determinazione su base oraria sconti in certa misura la natura saltuaria delle prestazioni, venendo quindi a incorporare in sé l'impegno preparatorio che si accompagna a ogni attività lavorativa, in assenza però di una prospettiva di guadagno più duratura e maggiore. In altri termini, si intende dire che, ove si dovesse procedere a fissare un salario minimo di portata generale, questo potrebbe comunque attestarsi a un livello inferiore rispetto al valore di 10 euro di cui si è detto, tenendo conto che ordinariamente esso si relazionerebbe a prestazioni a orario pieno o comunque a forme di *part-time* complessivamente di durata maggiore rispetto ai modestissimi limiti entro i quali è oggi ammesso il lavoro occasionale.

Per altro verso, però, non si deve dimenticare che il peso contributivo che normalmente grava sul lavoro è ben maggiore di quello di cui sopra si è detto, in relazione al finanziamento sia del sistema di pensioni Ivs, sia delle assicurazioni «minori» (disoccupazione, malattia, maternità, Cuaf, Cigo), di modo che, anche per questo specifico aspetto, non si può davvero ritenere che il valore dei *voucher* venga a costituire un parametro vincolante per una futura azione del legislatore diretta a introdurre un valore minimo orario, in attuazione delle previsioni di cui all'art. 36 Cost.

3. — *L'introduzione di misure a efficacia generale per contrastare la diffusione della povertà* — Nello stesso senso, quando si tratti di definire *de iure condendo* quale sia la possibile soglia del salario minimo, non si deve dimenticare che una formidabile concorrenza discende dalla previsione del reddito di cittadinanza, che già adesso assicura a quanti si trovino in condizioni economiche disagiate di poter contare su un assegno mensile che ascende, nei casi di famiglie più numerose, sino a oltre mille euro al mese, cui si aggiunge un contributo per fronteggiare i costi della locazione dell'abitazione.

Come dimostra l'esperienza comparata, queste soglie possono costituire una «trappola» capace di fatto di tenere lontano il percettore del trattamento assistenziale dal mondo del lavoro, ove in concreto le occupazioni offerte siano meno appetibili del reddito stesso, perché la retribuzione è minore dell'assegno assistenziale o perché, in ogni caso, il maggior guadagno non

giustifica la fatica fatta. L'intera esperienza inglese registra continue modifiche nella disciplina degli assegni improntati a universalità (prima *job seekers allowance* e poi *universal credit*) alla ricerca di soluzioni che garantiscano che per il percettore sia più conveniente la scelta di trovare un'occasione di lavoro (5).

Questo risultato viene raggiunto attraverso una serie di misure di vario tipo, che attengono, ad esempio, alla misura dell'assegno (consentendosi a chi abbia trovato un lavoro di poter continuare a godere ancora dell'assistenza per un certo periodo, sia pure in misura ridotta), o al trattamento fiscale dei redditi guadagnati in conseguenza della scelta fatta (con una riduzione, ad esempio, per i «secondi redditi» familiari). Infine vi è un limite che discende dalla condizionalità, che fa sì che il percettore non possa continuare a rifiutare le offerte di lavoro che gli vengono proposte, se non al costo di perdere il diritto all'assistenza.

L'esame delle esperienze straniere solleva però numerosi interrogativi, in relazione al sistema italiano del Rdc, richiedendo certamente sia una revisione della fiscalità nel suo complesso (posto che ancora risulta modesto il ruolo che il reddito familiare riceve nella tassazione), sia una eventuale modifica del sistema di finanziamento del sistema contributivo, posto che l'aliquota del prelievo (art. 2115 c.c.) è applicata in maniera indifferenziata per entrambe le parti del rapporto (salvo un modestissimo incremento percentuale pari all'1% a carico di quanti godano di un reddito annuo lordo di poco superiore a centomila euro).

Né si deve dimenticare un aspetto per nulla secondario, ove si pensi di organizzare in maniera integrata il sistema nel suo complesso, riconoscendo, sulla scorta degli esempi stranieri (si pensi in particolare alla Germania e alla Alg I e II), l'integrazione necessaria fra una prima fase, da affidarsi alla Naspi quale vero e proprio diritto di natura previdenziale (art. 38, c. 2, Cost.), e la fase successiva, al cui interno si colloca il Rdc quale intervento di natura assistenziale, mirato ad assicurare «il mantenimento» a quanti siano sprovvisti dei mezzi necessari per vivere (art. 38, c. 2, Cost.).

Siffatta integrazione (oggi inesistente, per motivi a tutt'evidenza collegati a ragioni di ordine strettamente politico-elettorali) richiederebbe primariamente un sistema tendenzialmente unitario di servizi all'impiego, per evitare non solo una pericolosa concorrenza fra apparati diversi, ma anche che si manifesti un risultato paradossale, nel quale la fase affidata al sussidio di disoccupazione venga a esaurirsi senza che veramente si vada alla ricerca di nuova occupazione, di modo che il lavoratore debba vedere impo-

---

(5) Vd., ad es., Sartori 2013, 256 ss., e Ferrante 2018, 80 ss.

verito il suo bagaglio professionale e le stesse condizioni di esistenza materiale prima che i servizi di politiche attive inizino davvero a interessarsi alla sua sorte.

In questo senso, si deve anche mettere in rilievo come il vincolo condizionale fra ricerca attiva e concessione del beneficio di ultima istanza può veramente essere determinante solo a condizione che si riconosca l'effettiva discrezionalità dell'operatore dei servizi all'impiego nel procedere al rinnovo. Il punto è fatto chiaro sia nel sistema inglese, dalla tradizionale assenza di una posizione soggettiva tutelata nei confronti della pubblica autorità (6), sia in quello tedesco, dalla presenza di indicazioni centralizzate che provengono dalla Agenzia federale (BA) e che sono in grado di consentire un governo razionale dei flussi di spesa, autorizzando i funzionari presenti sul territorio a interventi correttivi tutte le volte che si sospetti la malafede del percettore o si voglia sanzionare il suo scarso impegno.

A chi abbia esperienza del funzionamento dei pubblici uffici italiani non deve sfuggire l'importanza di questo aspetto (7), poiché il meccanismo di condizionalità può essere in grado di funzionare solo ove non si richieda al funzionario (al «*navigator*») una mera verifica della sussistenza dei presupposti previsti dalla legge per riconoscere un diritto, ma di farsi attore di un'azione del tutto discrezionale, rivolta a consigliare il percettore dell'indennità, indirizzandolo verso le misure di riqualificazione e garantendogli un sostegno (anche psicologico).

Pur non dimenticando che la riforma del collocamento pubblico risale oramai a ben più di venti anni fa (con il d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469), è lecito dubitare che gli uffici pubblici italiani siano effettivamente preparati a svolgere compiti siffatti, a mente sia della tradizionale impronta burocratica/autorizzatoria che da sempre ne contraddistingue l'approccio (almeno per la maggior parte dei dipendenti pubblici e dei servizi erogati), sia, molto più prosaicamente, del rapporto (in Rft tendenzialmente pari a 1:75) che verrà a costituirsi fra il numero dei funzionari preposti all'assegnazione e alla vigilanza e quello dei percettori oggetto di assistenza.

Si deve peraltro notare come il livello del salario al quale si pone la concorrenza del Rdc sia abbastanza elevato, ove si consideri che le occupazio-

---

(6) Di modo che viene espressamente normata una disciplina per i ricorsi «interni» in caso di diniego.

(7) Si è parlato a riguardo del rischio che gli uffici siano incapaci di fare argine alle richieste di concessione, finendo per rinunciare alla selettività dell'intervento che viceversa resta centrale per determinarne il successo, in presenza di un elevato tasso di evasione fiscale e contributiva (cd. effetto «sabbie mobili»): a riguardo, vd. Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2010, 150 ss.

ni che in concreto si offriranno a soggetti oramai lontani da tempo dal mercato del lavoro potrebbero consistere soprattutto in attività a orario parziale, di modo che il valore medio del salario dovrà essere assai elevato perché si possa in concreto convincere il percettore ad abbandonare la sua condizione, mentre il vastissimo mondo dell'economia informale offre già oggi al beneficiario del Rdc la possibilità di arrotondare generosamente il suo reddito mensile.

Ovvio che, in una situazione siffatta, un intervento sia urgente, o mediante un incremento dei controlli (ma i beneficiari si calcolano in milioni, di modo che questa funzione richiederebbe forse ben più delle robuste assunzioni programmate dal Pnrr di cui sopra si è detto), ovvero nel senso di una rimodulazione (per non dire: riduzione) del valore mensile dell'assegno, posto, peraltro, che la fissazione del suo importo sembra essere avvenuta nella sola prospettiva della rilevazione del costo dei beni necessari per non potersi considerare in condizione di povertà, e dunque senza minimamente tenere conto dell'andamento salariale complessivo.

In questo senso, la ben nota contrapposizione fra i primi due commi dell'art. 38 Cost., ove ricondotta al precetto dell'art. 36 Cost., dovrebbe assicurare che il livello retributivo non possa che apparire più elevato rispetto all'obiettivo del «mantenimento», che pure, secondo una giurisprudenza d'oltralpe, non può limitarsi solamente a quanto sia indispensabile per evitare uno stato di deprivazione materiale, tanto da riconoscere un importo aggiuntivo (invero modesto) per spese richieste da esigenze individuali di natura culturale (8).

4. — *La diffusione del lavoro parasubordinato* — Resta da dire che l'intero sistema che si è fino a qui sommariamente descritto dovrà fare i conti con il fatto che l'introduzione di un sistema di salario minimo orario per le attività di lavoro richiede necessariamente di essere estesa anche a tutte quelle attività, che solo da poco l'Istat ha iniziato a rilevare con maggior precisione di dettaglio, di lavoratori apparentemente autonomi, ma che operano in assenza di collaboratori, con apparati aziendali modestissimi (se non inesistenti), di modo che la loro attività viene a concretarsi in una prestazione prevalentemente (se non esclusivamente) personale.

Qui, in un recente passato, si è già sperimentata (ma in realtà solo sulla carta, posto che il sopravvenire del d.lgs. n. 81 del 2015 ha di fatto spazzato via la previsione, la cui entrata in vigore era stata differita di oltre un anno) la possibilità di dare applicazione ai minimi sindacali, attraverso l'inter-

---

(8) Balz 2021.

vento correttivo operato dalla legge Fornero n. 92 del 2012 (art. 1, c. 23, lett. d), che aveva stabilito che: «il compenso corrisposto ai collaboratori a progetto deve essere proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro eseguito [...] sulla base dei minimi salariali applicati nel settore medesimo alle mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati, dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale a livello interconfederale o di categoria».

Notissimi a riguardo sono i termini della vicenda, perché se ne faccia qui anche solo una breve menzione, così come è nota l'incertezza che circonda questi lavoratori in ordine alla legislazione europea, che invece colloca i lavoratori autonomi (9) fra i fornitori di servizi, negando quindi la possibilità che possano intercorrere misure promozionali modellate sulla disciplina propria dei lavoratori subordinati. Evidente, tuttavia, è il rilievo che, ove mai il settore del lavoro coordinato e continuativo a carattere prevalentemente personale dovesse rimanere estraneo all'intervento regolativo, si verrebbe a offrire una comoda via di fuga, aggravando ulteriormente la crisi delle relazioni collettive e la frammentazione del sistema.

5. — *Le disparità economiche interne al territorio nazionale* — Da ultimo, ove si voglia procedere alla fissazione di un salario minimo nazionale, si dovrà considerare ancora che la misura di questo non può non tenere conto del fatto che l'Italia resta ancora caratterizzata da una notevole differenza su base territoriale in ordine alla parità dei poteri di acquisto e di consumo (10), che non può non influire sull'importo che questo verrà ad assumere. Queste differenze sono state messe in secondo piano, per lunghi anni, come si è ricordato in esordio, grazie alla contrattazione di secondo livello, che ha da sempre permesso alle imprese di minori dimensioni un certo grado di elasticità nella determinazione del costo del lavoro, consentendo così, in forza dell'assenza di efficacia generale *erga omnes*, una diversificazione dei livelli salariali.

Ovvio che, ove davvero si dovesse procedere alla fissazione di un salario intercategoriale, unico per tutto il territorio nazionale e suscettibile di

---

(9) Il numero complessivo dei lavoratori autonomi oscilla in Italia fra i 4 e i 5 milioni, incluse tuttavia le ipotesi in cui si tratta di attività secondaria, prestata da chi gode già di altro più stabile reddito.

(10) In passato, nel 2010, il dato era stato fatto oggetto di una specifica rilevazione Istat, che aveva poi dato luogo ad analisi e rilevazioni poi interrottesi (vd. <https://www4.istat.it/it/archivio/6903>); la ricerca sugli indici spaziali di prezzo sembra però essere stata ora ripresa (vd. <https://www.istat.it/it/archivio/256319>).

trovare applicazione anche a prestazioni prevalentemente personali, ma rese senza vincolo di subordinazione e in stato di sostanziale monocommitenza o etero-organizzazione, la questione non potrà che emergere, almeno ove non si tratti di una misura destinata a vivere solo sulla carta.

Gli effetti possibili, invero, sono due: o il salario viene a essere fissato in misura così modesta da non determinare alcuna opposizione da parte delle imprese di minori dimensioni (ma con il rischio evidente di rinegoziazioni al ribasso nelle imprese del Nord), ovvero, se viene a soddisfare le esigenze che discendono dal costo della vita delle aree più ricche, il rischio di elusione diventa assai elevato (e viene a collocarsi in un ambito nel quale i localismi possono avere grande influenza nel paralizzare gli apparati pubblici destinati a rilevare le violazioni). Si tratta invero di divari che corrono lungo due direzioni: verso l'asse Nord/Sud, in relazione ai differenziali presenti tra Settentrione e Mezzogiorno; ma anche in aree territorialmente più omogenee, lungo linee (forse di minore rilievo) che contrappongono i centri metropolitani alle periferie.

Per questo, non sembra illogico che possano registrarsi alcune limitazioni in ordine all'ambito di applicazione della norma, escludendo, ad esempio, i rapporti di lavoro stipulati alle dipendenze di soggetti non imprenditori o nel caso di parziale fornitura di servizi a integrazione della retribuzione (come prevalentemente per il lavoro domestico e delle persone addette ad attività di cura), ovvero prevedendo maggiorazioni per specifiche aree urbane a elevata densità di popolazione (sul modello dei tanti sistemi di maggiorazione retributiva, riconosciuti a chi lavora nella capitale, come nel caso della cd. *«London allowance»* conosciuta dal sistema britannico, alla luce degli elevatissimi costi collegati alle esigenze abitative).

Evidente è tuttavia la necessità che il sistema appaia trasparente e chiaro, così da potersi giovare, a garanzia della sua effettività, delle spontanee richieste di adempimento che provengano dai lavoratori interessati (che, mediamente, presentano un livello di acculturamento e di conoscenza della stessa lingua italiana sicuramente inferiori alla media, così da richiedere in concreto specifiche azioni di informazione pubblica).

In ogni caso, invero, sembrerebbe opportuno che all'introduzione di un minimo orario si accompagnasse anche una qualche forma di semplificazione della struttura della retribuzione, quanto alla disciplina di legge e di contratto collettivo (si pensi alla nozione di Tfr, al calcolo e al trattamento retributivo delle ferie, nonché alle modalità di determinazione di voci indirette e/o accessorie, per straordinario, turni, lavoro festivo ecc.). Invero, la giusta esigenza di riconoscere una retribuzione effettivamente proporzionata alla «qualità» del lavoro prestato non dovrebbe mai entrare in collisio-

ne con la definizione di minimi, che, a tutt'evidenza, non possono che riferirsi a condizioni di normalità nella prestazione dell'attività lavorativa.

Allo stesso modo si dovranno studiare con attenzione le dinamiche che verranno presumibilmente a innescarsi a seguito dell'introduzione della misura, in relazione sia ai differenziali salariali, che dovranno essere rivisti ove il salario minimo si collochi molto al di sopra dei livelli oggi riconosciuti anche nell'ambito della contrattazione di Cgil, Cisl e Uil ai lavoratori a più basso reddito, sia alle dinamiche che potranno attivarsi in occasione degli aggiornamenti annui, in relazione alla possibilità che vengano a risorgere meccanismi di adeguamento automatico delle retribuzioni (di modo che, ad esempio, nell'ordinamento francese vengono vietate clausole che colleghino l'andamento salariale alle modifiche dello Smic). L'esperienza francese, peraltro, torna utile anche in ordine alla riduzione di orario che si registrò alla fine del secolo scorso, in connessione temporale con l'esigenza di trasportare nell'ordinamento di quello Stato la Direttiva n. 104/93 in tema di orario, poiché non fu facile coniugare una riduzione per legge della durata della prestazione con un valore che rimaneva comunque collegato alla lunghezza oraria media settimanale.

È quindi difficile ipotizzare che direzione potranno prendere le relazioni sindacali all'esito dell'introduzione di una novità così rilevante, specie ove il salario minimo venga veramente a incidere sui sistemi di inquadramento e non si venga a proporre come una sorta di livello essenziale al di sotto del quale si prevede direttamente l'intervento dell'autorità pubblica, nella prospettiva della repressione del lavoro schiavistico di cui all'art. 603-bis c.p. (e cioè della fattispecie di cui alla legge n. 199 del 2017 di riforma del precedente reato di «caporalato»). Al contempo non può neanche escludersi che una fissazione a un livello più contenuto possa valere, a fronte di una opportuna azione di vigilanza amministrativa e dell'intervento delle autorità inquirenti, a determinare un rilancio in termini di legalità (ma non solo) delle zone di minor produttività, in forza della possibile emersione di salari che oggi, in quanto corrisposti in «nero», sfuggono perciò a ogni tassazione e, conseguentemente, a ogni vincolo di solidarietà.

Né va dimenticato che il limite a cui verrà fissato in futuro il salario minimo dovrebbe tenere conto anche dei servizi gratuiti o a tariffa agevolata che vengono offerti da parte degli enti territoriali, con differenziazioni anche assai marcate nelle diverse realtà: si tratta, infatti, di costi «nascosti» (si pensi all'alloggio, o ai sistemi di trasporto pubblico, o alle spese scolastiche per i minori, come *in primis* la mensa) che possono anche assorbire una parte rilevante del reddito da lavoro e che talora vengono anche presi in considerazione nell'esperienza comparata ove si tratta di definire i minimi

assistenziali (11). Non si intende dire, tuttavia, che la soglia debba essere differenziata territorialmente in relazione alla disponibilità di questi servizi, ma al contrario che, se non si vogliono incrementare le differenze territoriali, sarà necessario che siano meglio organizzati gli apparati pubblici di forniture dei servizi, per far sì che resti tendenzialmente eguale la quota di salario individualmente risparmiata.

Insomma, sembra in conclusione che il necessario collegamento fra le previsioni costituzionali in materia di salario, assistenza e previdenza (artt. 36, c. 1, 38, c. 1, e 39 Cost.) richiedano non solo una messa a punto concettuale per evitare l'insorgere di cortocircuiti logici, ma anche un'attenta simulazione quantitativa delle possibili ricadute che discendono dalla individuazione del salario minimo, in conseguenza del livello a cui questo viene a essere posto dall'autorità pubblica e a seguito della concertazione con le maggiori organizzazioni sindacali.

### Riferimenti bibliografici

- Alleva P. (2019), *Reddito di cittadinanza e crescita occupazionale*, in RGL, n. 1, I, 111 ss.
- Balz (2021), *Minimo individuale per persone in cerca di lavoro («Hartz IV»)*, in [https://www.beratung-kann-helfen.de/images/medien/pdf-Dateien/arbeitslosengeldii-in-berlin\\_italienisch.pdf](https://www.beratung-kann-helfen.de/images/medien/pdf-Dateien/arbeitslosengeldii-in-berlin_italienisch.pdf), 31 luglio.
- Bavaro V. (2014), *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in RDSS, n. 2, 169 ss.
- Bellocchi P. (2004), *Il lavoro occasionale di tipo accessorio tra politiche previdenziali e riforma dei «lavori»*, in P. Bellocchi et al. (a cura di), *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali*, Ipsoa, Milano, 124 ss.
- Bollani A. (2005), *Flessibilità e nuovi rapporti di lavoro*, in M. Magnani, P.A. Varesi (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappichelli, Torino, 433 ss.
- Bozzao P. (2014), *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari del «welfare»*, in RGL, n. 2, I, 325 ss.
- Bozzao P. (2020), *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in DLRI, n. 165, 1 ss.
- Bronzini G. (2011), *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, EGA-Edizioni Gruppo Abele, Roma.
- Casillo R. (2019), *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, in RDSS, n. 3, 557 ss.
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2010), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, in <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it>.
- Corti M. (2016), *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assestato*, in M. Magnani et al. (a cura di), *I contratti di lavoro*, Giappichelli, Torino, 81 ss.
- Dagnino E. (2019), *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità. Spigolature lavoristiche sul decreto legge n. 4/2019 convertito in legge n. 26/2019*, in DRI, n. 3, 967 ss.

---

(11) Vd. ancora Balz 2021.

- Delfino M. (2019), *Salario legale e contrattazione collettiva e concorrenza*, Edizioni scientifiche, Napoli.
- D'Onghia M. (2020), *Il Reddito di Cittadinanza un anno dopo: eppur si muove ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, in *Labor*, n. 1, 27 ss.
- Ferrante V. (2016), *A proposito del disegno di legge governativo sul contrasto alla povertà*, in *RDSS*, n. 3, 447 ss.
- Ferrante V. (2018), *Tutela contro la disoccupazione e contrasto alla povertà nell'esperienza comparata*, in M. Ferraresi, *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 77 ss.
- Ferraresi M. (2018), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino.
- Ferrera M. (1998), *Le trappole del welfare*, il Mulino, Bologna.
- Gambacciani M. (2010), *Il lavoro accessorio*, in *ADL*, n. 2, 392 ss.
- Giubboni S. (2014), *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale*, in *RDSS*, n. 2, 149 ss.
- Gori C. et al. (2016), *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis)*, il Mulino, Bologna.
- Lamberti M. (2009), *Il rilancio del lavoro occasionale accessorio*, in M. Cinelli, G. Ferraro (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare*, t. II, Giappichelli, Torino, 65 ss.
- Magnani M. (2015), *Problemi giuridici del salario minimo legale nell'ordinamento italiano*, in *GI*, n. 3, 750 ss.
- Marinelli F. (2019), *Il lavoro occasionale in Italia. Evoluzione, disciplina e potenzialità della fattispecie lavoristica*, Giappichelli, Torino.
- Martelloni F. (2014), *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in *RDSS*, n. 2, 189 ss.
- Martone M. (2017), *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *RIDL*, n. 3, I, 409 ss.
- Menegatti E. (2017), *Il salario minimo legale*, Giappichelli, Torino.
- Müller T., Schulten T. (2020), *The European minimum wage on the doorstep*, Etui Policy Brief – European Economic, Employment and Social Policy, 1.
- Pinto V. (2015), *Il lavoro accessorio tra vecchi e nuovi problemi*, in *LD*, n. 3, 679 ss.
- Ravelli F. (2018), *Il reddito minimo tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, Torino.
- Recchia G.A. (2020), *Il reddito di cittadinanza nel prisma delle relazioni industriali*, in *DRI*, n. 1, 12 ss.
- Sartori A. (2013), *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa*, Maggioli, Santarcangelo di R.
- Sgroi A. (2019), *La condizionalità e le politiche attive del lavoro dalla NASpI al Reddito di cittadinanza*, in *Labor*, n. 4, 369 ss.
- Sigillò Massara G. (2019), *Dall'assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno)*, Giappichelli, Torino.
- Treu T. (2015), *Il salario minimo: limiti della supplenza giurisprudenziale e prospettive*, in *GI*, n. 3, 743 ss.
- Tripodina C. (2016), *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *RGL*, n. 4, I, 732 ss.
- Vincieri M. (2017), *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *LD*, n. 2, 301 ss.
- Vincieri M. (2020), *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, in *DRI*, n. 1, 36 ss.

## ABSTRACT

*Il saggio si interroga sulla perdita di competitività del sistema produttivo italiano e sull'esigenza che lo Stato intervenga a sostegno delle relazioni sindacali attraverso la previsione di un salario minimo legale, così da evitare il diffondersi dei contratti collettivi «pirata», sottoscritti da sindacati a basso tasso di rappresentatività. Si esaminano quindi le caratteristiche che dovrebbe possedere la futura legge: il salario minimo dovrebbe avere carattere interprofessionale, dovrebbe rivolgersi anche ai lavoratori parasubordinati e a tutti gli autonomi che rendono una prestazione prevalentemente personale, in assenza di organizzazione di beni strumentali. Dovrebbe probabilmente essere incrementato per quanti lavorano nei centri urbani di maggiori dimensioni dove le spese per le abitazioni sono assai più elevate che nel resto del paese. Anche la disciplina del reddito di cittadinanza dovrebbe essere rivista per evitare facili elusioni della norma attraverso il ricorso sistematico al lavoro nero.*

## GUARANTEED MINIMUM INCOME, SALARY AND LEGAL MINIMUM WAGE

*The essay analyzes the loss of competitiveness of the Italian production system and the need for the State to intervene in support of trade union relations through the provision of a legal minimum wage, so as to avoid the spread of «pirate» collective agreements, signed by trade unions with a low representativeness. Future legislative interventions should present the features the Author suggests: minimum wage should be inter-professional and apply to quasi-subordinate workers and to all self-employed who render a mainly personal service in the absence of tools, materials and machinery's organization. It should probably be increased for those working in larger urban areas, where housing costs are higher than in the rest of the country. The discipline of the so-called «reddito di cittadinanza» (guaranteed minimum income) should also be revised to avoid any law evasion through the systematic use of undeclared work.*

*Roberta Bono (\*)*

### UN VIRUS CHE DISCRIMINA: LA TUTELA DEI LAVORATORI FRAGILI E DEI PRESTATORI DI ASSISTENZA AI TEMPI DEL COVID

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo di riferimento. — 2. La decretazione di urgenza riletta alla luce del diritto antidiscriminatorio. — 2.1. Il diritto allo *smart working* per i lavoratori fragili e l'obbligo di adottare soluzioni ragionevoli per i lavoratori con disabilità. — 2.2. L'impatto sull'onere della prova e sui rimedi. — 3. Le tutele previste per i prestatori di assistenza tra selettività e transitorietà.

1. — *Il quadro normativo di riferimento* — La fase di emergenza sanitaria di cui siamo stati protagonisti in questo ultimo anno e mezzo consente di svolgere alcune considerazioni con riferimento alla tutela delle persone con disabilità e dei *caregivers* alla luce dei provvedimenti recentemente entrati in vigore. Più volte si è infatti ripetuto che il virus non discrimina e che di fronte alla sua contagiosità siamo tutti ugualmente fragili e transitori. Non è così. In Italia, così come nel resto del mondo, emarginazione e disuguaglianze hanno aumentato di molto il rischio di ammalarsi e morire a causa del Covid-19: il virus è stato, infatti, particolarmente letale per le categorie di persone più fragili come gli anziani, le persone con disabilità, gli operatori sanitari e di assistenza a domicilio.

Ma oltre a dar luogo a una emergenza sanitaria, la pandemia sta rappresentando anche la causa dell'aggravarsi di una crisi economica e del mercato del lavoro le cui conseguenze per alcuni gruppi di individui sono e saranno devastanti (1). La chiusura della maggior parte delle attività produttive, le preoccupazioni relative alla conservazione del posto di lavoro insieme all'esigenza di preservare il proprio stato di salute, la solitudine e l'isolamento che hanno caratterizzato questo tempo sospeso hanno infatti

---

(\*) Dottoranda di ricerca in Diritto del lavoro presso l'Università di Torino.

(1) Si vedano i dati pubblicati nel rapporto *Il Mercato del Lavoro 2020. Verso una lettura integrata*, frutto della collaborazione tra ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal, e reperibile in <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/IP%20Mercato%20del%20lavoro%202020.%20Una%20lettura%20integrata/Mercato-del-lavoro-2020-Una-lettura-integrata.pdf>.

aggravato esclusioni sociali strutturali ed esasperato condizioni di emarginazione radicate. È così accaduto che la propagazione del virus abbia fatto riemergere in tutta la loro drammaticità alcune questioni di giustizia sociale ancora irrisolte e che oggi più di ieri si sono trovate a fare i conti con un futuro incerto e distopico. È per questi motivi che, in un mondo che per ora stenta a uscire dalla morsa del virus, il tema della tutela dei lavoratori più fragili e dei prestatori di assistenza ha assunto un ruolo centrale nell'agenda politica del governo e delle altre istituzioni, perché gli sforzi degli ultimi anni in punto di inclusione sociale delle persone con disabilità e dei loro *caregivers* non si rivelassero in ultima istanza vani.

Seppur all'interno di un quadro normativo fosco e complesso, è così possibile individuare alcuni interventi normativi che hanno inciso sui temi che qui interessano, di volta in volta introducendo, prorogando ovvero modificando l'applicazione delle misure emergenziali per adeguarle al proseguire della crisi sanitaria. Tra queste, un ruolo centrale ha assunto l'art. 26, c. 2-*bis* (2), del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, volto a introdurre misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (cd. decreto Cura Italia). La norma, da ultimo modificata dall'art. 9 del d.l. 23 luglio 2021, n. 105, che ha adottato misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche, prevede che, fino al 31 ottobre 2021, i lavoratori dipendenti pubblici e privati cd. fragili – ovvero coloro che, ai sensi del c. 2 del medesimo articolo, siano in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico-legali attestante una condizione di rischio a causa di immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di terapie salvavita, ivi inclusi i lavoratori in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità *ex* art. 3, c. 3, della legge n. 104/1992 – possano svolgere la loro prestazione lavorativa in modalità agile, anche attraverso l'adibizione a diversa mansione ricompresa nella medesima categoria o area di inquadramento, ovvero lo svolgimento di specifiche attività di formazione professionale anche da remoto (3).

---

(2) L'art. 26, c. 2, del d.l. n. 18/2020 riconosce inoltre ai lavoratori fragili l'equiparazione del periodo di assenza dal servizio, prescritto dalle competenti autorità sanitarie, a ricovero ospedaliero fino al 30 giugno 2021.

(3) L'art. 26, c. 2-*bis*, del d.l. n. 18/2020 nella sua originaria formulazione prevedeva quale limite temporale il 31 dicembre 2020. La legge 30 dicembre 2020, n. 178, ha poi disposto che le disposizioni dell'art. 26, cc. 2 e 2-*bis*, si applicassero dal 1° gennaio 2021 al 28 febbraio 2021.

La norma, pur indirettamente (4), attribuisce in capo a soggetti in essa individuati un vero e proprio «diritto» allo *smart working*, riconoscendo così una maggiore tutela rispetto a quanto previsto dall'art. 90, c. 4, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e alla economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (cd. decreto Rilancio).

L'art. 90, c. 4, dispone infatti che, per quanto riguarda il settore privato, sino al 31 luglio 2021 (5), le suddette modalità di svolgimento dell'attività lavorativa «possano» essere applicate dai datori di lavoro privati a ogni rapporto di lavoro subordinato nel rispetto degli artt. dal 18 al 23, della legge 22 maggio 2017, n. 81, ammettendo, quindi, anche la possibilità di richiedere lo svolgimento dell'attività lavorativa in azienda nel momento in cui siano state adottate tutte le misure di sicurezza che la legge impone (6). Analogamente, anche nell'ambito del lavoro pubblico (ove nella fase acuta della pandemia il lavoro agile è divenuto la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione) (7) l'art. 87 del d.l. n. 18/2020, fatto salvo dall'art. 90, c. 4, del d.l. n. 34/2020, e l'art. 263 dello stesso decreto Rilancio, così come recentemente modificato dall'art. 1 del d.l. 30 aprile 2021, n. 56, sembrano rimettere alla esclusiva scelta della p.a. l'individuazione delle attività suscettibili di essere svolte in modalità agile (8).

---

(4) Diverso, infatti, dall'art. 26, c. 2-*bis*, il tenore letterale dell'art. 39, c. 1, prima parte, d.l. n. 81/2020, e dell'art. 90, c. 1, d.l. n. 34/2020, che riconoscono espressamente un «diritto» in capo ai lavoratori fragili individuati dalle norme stesse.

(5) Il termine iniziale del 31 dicembre 2020 è stato dapprima prorogato al 15 ottobre dal d.l. 30 luglio 2020, n. 83, per essere esteso fino al 31 gennaio 2021 dal d.l. 27 novembre 2020, n. 125, convertito con modificazioni dalla legge 27 novembre 2020, n. 159. Il d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, ha poi disposto che i termini previsti dai cc. 3 e 4 dell'art. 90 fossero prorogati fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 e comunque non oltre il 30 aprile 2021. Da ultimo, il d.l. 22 aprile 2021, n. 52, ha previsto la proroga di tali termini fino al 31 luglio 2021.

(6) Sul punto si vedano le considerazioni di Alessi, Vallauri 2020.

(7) Il testo originario dell'art. 87 del d.l. n. 18/2020 disponeva infatti che, fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica, il lavoro agile fosse la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nella pubblica amministrazione, rimettendo, tuttavia, ai sensi della lett. a, alla discrezionalità della stessa p.a. l'individuazione delle attività da considerare indifferibili e non altrimenti erogabili.

(8) L'art. 263 del d.l. n. 34/2020, intervenendo sull'art. 87, c. 1, ha disposto che le amministrazioni potessero scegliere di ricorrere al lavoro agile, anche in deroga alla disposizione di cui al richiamato art. 87, lett. a, organizzando il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, applicando il lavoro agile al 50%. Conformemente, l'art. 26 del d.l. n. 104/2020 ha anche modifi-

Che al datore di lavoro pubblico o privato sia riconosciuta in via generale una discrezionalità, più o meno ampia, nella scelta di attivare la modalità di lavoro agile, quasi come se si trattasse di una espressione del suo potere datoriale, sembra essere altresì confermato dal confronto con lo stesso art. 90, che, al c. 1, secondo periodo, ha riconosciuto fino al 15 ottobre 2020 il «diritto» a chiedere lo *smart working* in capo ai dipendenti maggiormente esposti al rischio di contagio da Covid-19 in ragione della età o della condizione di rischio derivante da immunodepressione, da esiti di patologie oncologiche o dallo svolgimento di terapie salvavita o, comunque, da comorbilità esistenti, a condizione che tale caratteristica fosse compatibile con la prestazione lavorativa (9).

Allo stesso modo, anche l'art. 39 del d.l. n. 18/2020, rubricato «Disposizioni in materia di lavoro agile», ha espressamente riconosciuto fino al 31 dicembre 2020, in capo ai disabili gravi di cui all'art. 3, c. 3, della legge n. 104/1992 o a coloro che avessero nel proprio nucleo familiare una persona con tale disabilità, un vero e proprio «diritto» a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile ai sensi degli artt. da 18 a 23 della l. n. 81/2017, a condizione che tale modalità fosse compatibile con le caratteristiche della prestazione. Con l'intenzione di estendere il campo applicativo della norma, in sede di conversione era stato poi introdotto il c. 2-*bis*, il quale prevedeva che i cc. 1 e 2 si potessero applicare anche ai lavoratori immunodepressi e ai familiari conviventi di persone immunodepresse, tuttavia portando a interrogarsi sul significato di tale estensione (10).

---

cato il testo del c. 1 dell'art. 87 prevedendo che, «al secondo periodo, le parole: “il lavoro agile è la modalità ordinaria” sono sostituite dalle seguenti: “il lavoro agile è una delle modalità ordinarie”». Sulla disciplina del lavoro agile nella p.a. è da ultimo intervenuto il d.l. n. 56/2021, il quale ha inciso sull'art. 263 del richiamato decreto Rilancio disponendo che le amministrazioni pubbliche, fino alla definizione della disciplina del lavoro agile da parte dei contratti collettivi, ove previsti, e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2021, possano ricorrere al lavoro agile in modalità semplificata ex art. 87, c. 1, lettera *b*, anche in assenza di accordi individuali, eliminando altresì la soglia minima di ricorso al lavoro agile prevista in precedenza.

(9) Si noti che il diritto è in ogni caso subordinato alla valutazione del medico competente nell'ambito della sorveglianza sanitaria eccezionale che i datori di lavoro pubblici e privati devono garantire ai sensi dell'art. 83 del d.l. n. 34/2020.

(10) Un'interpretazione utile della norma induceva a ritenere che si fosse voluto riconoscere il diritto a svolgere lo *smart working* anche a soggetti che, pur essendo immunodepressi, non presentassero tuttavia le caratteristiche della disabilità in condizioni di gravità, nonché ai loro prestatori di assistenza. Allo stesso tempo, però, non si capiva quando potesse essere riconosciuta nei loro confronti la semplice priorità nell'accoglimento delle relative istanze, dal momento che i beneficiari così individuati

Certo è che, alla luce delle norme appena analizzate, lo *smart working* è stato e continua ancora a essere pensato dal Governo come lo strumento più idoneo a tutelare i lavoratori fragili, preservando la loro salute e al contempo consentendo la prosecuzione dell'attività lavorativa. Ed è proprio per questi motivi che c'è chi ha visto in tale modalità di svolgimento della prestazione la nuova e più utilizzata forma di accomodamento ragionevole nei confronti delle persone con disabilità, in questo modo convogliando la normativa emergenziale nell'ambito del diritto antidiscriminatorio (11).

2. — *La decretazione di urgenza riletta alla luce del diritto antidiscriminatorio* — Se la riconduzione della recente normativa a protezione dei lavoratori più fragili nell'ambito del diritto antidiscriminatorio può apparire a prima vista forzata, sembra tuttavia possibile, consentendo di guardare in modo unitario a una disciplina a tratti confusa, di individuare efficaci strumenti di tutela e, soprattutto, di prospettare alcune utili soluzioni per il futuro.

Per quanto inserite in norme eccezionali e transitorie, è infatti evidente che le disposizioni analizzate siano espressione del principio di uguaglianza che, già sulla base della sua componente formale, impone di trattare in modo diverso situazioni diverse. Ed è proprio per questo motivo che la semplice «aspettativa» di svolgere la propria prestazione di lavoro in modalità agile, riconosciuta dalla decretazione di urgenza in capo a ogni singolo lavoratore, si trasforma in «diritto» nei confronti di coloro che sono più vulnerabili. Se questo è vero, si può allora anche ritenere che il mancato riconoscimento di tale diritto da parte del datore di lavoro costituisca non solo la violazione di un obbligo legislativamente previsto, ma anche e soprattutto un comportamento discriminatorio: laddove ci sono strumenti volti a realizzare il principio di uguaglianza, la loro mancata adozione genera infatti discriminazione.

Ma c'è di più, perché leggere la normativa emergenziale in chiave antidiscriminatoria permette di fare qualche valutazione sulla base della disciplina di matrice europea dedicata alla tutela dei lavoratori con disabilità, la quale non solo ha condotto alla introduzione nel nostro ordinamento della nozione bio-psicosociale di disabilità (12), ma ha anche previsto l'obbligo,

---

potevano essere già agevolmente ricompresi nella locuzione di cui al c. 2, che individuava nei lavoratori affetti da gravi e comprovate patologie con ridotta capacità lavorativa i soggetti cui veniva riconosciuta un'aspettativa allo svolgimento del lavoro in modalità agile.

(11) Si veda Caruso 2020, 231.

(12) Il percorso è stato reso possibile anche grazie alla giurisprudenza della Corte di Giustizia [Cfr.: C. Giust. 11.4.2013, C-335/11 e C-337/1, *HK Danmark v. Dansk*

posto in capo al datore di lavoro (ai sensi dell'art. 5, della Direttiva n. 2000/78/Ce, volta a stabilire un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro), di adottare accomodamenti ragionevoli idonei a garantire il rispetto del principio di parità di trattamento (13).

Partendo dal primo aspetto, occorre evidenziare come, ancora una volta, il nostro legislatore abbia scelto di descrivere i soggetti da tutelare facendo riferimento a una nozione di disabilità di tipo biomedico, tra l'altro richiamando in modo irragionevolmente selettivo solo alcune patologie ovvero particolari tipi di conseguenze, così discostandosi dalla definizione di disabilità affermata nell'ordinamento sovranazionale. Questa, infatti, pur partendo dalla constatazione della necessaria esistenza di una menomazione fisica, psichica o intellettiva, considera la disabilità come il risultato dell'interazione tra limitazioni individuali e barriere ambientali e sociali che con le prime si scontrano, ostacolando la piena ed effettiva partecipazione della persona alla vita professionale su base di uguaglianza con altri lavoratori. Ed è proprio l'emersione di questo concetto ampio ed elastico di disabilità, incentrato sulla distinzione tra *impairment* e *disability*, ad aver portato la Corte di Giustizia a ritenere che la condizione di marginalizzazione e svantaggio derivante da fattori sociali e ambientali potesse essere anche la conseguenza di una malattia, curabile o incurabile, purché comportante limitazioni di lunga durata (14).

In quest'ottica, diventa allora piuttosto agevole ricondurre la condizione di fragilità normativamente intesa, in particolare quella cui si riferiscono gli artt. 26 del d.l. n. 18/2020 e 90 del d.l. n. 34/2020, nella nozione comunitaria di disabilità, essendo nella maggior parte dei casi facilmente riscontrabile la sussistenza di tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza della Corte

---

*Arbejdsgiverforening*; C. Giust. 18.12.2014, C-354/13, *Fag og Arbejde (Foa) v. Kommunernes Landsforening (KL)*; C. Giust. 18.1.2018, C-270/16, *Carlos Enrique Ruiz Conejero v. Ferroservicios Auxiliares SA, Ministerio Fiscal*], la quale, utilizzando come parametro interpretativo di riferimento la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006 – ratificata dalla stessa Unione europea con decisione n. 2010/48 del Consiglio del 26 novembre 2009 –, ha iniziato a considerare la disabilità come un fatto sociale, determinato dalla interazione reciproca tra individuo e ambiente. Sull'impatto che il concetto bio-psicosociale di disabilità ha avuto nel nostro ordinamento si vedano Barbera 2007 e, più recentemente: Chiaromonte 2020; Di Gregorio 2019; Lambertucci 2020.

(13) Per un'analisi della dimensione internazionale ed europea si rinvia a Belavusau, Henrard 2018 e Broderick, Ferri 2019.

(14) Così C. Giust. 11.4.2013, C-335/11 e C-337/1, *HK Danmark*, cit., e, più recentemente, C. Giust. 11.9.2019, C-397/18, *DW v. Nobel Plásticos Ibérica SA*.

di Giustizia. Allo stesso tempo, però, è chiaro che la portata limitata e circoscritta delle disposizioni appena richiamate abbia finito con il determinare l'esclusione dalle tutele di coloro che, a causa di una menomazione non rientrante tra quelle specificatamente indicate nella norma, non riescono comunque a partecipare in modo pieno ed effettivo alla vita lavorativa in condizione di parità con gli altri lavoratori in ragione delle barriere che a tale uguaglianza si frappongono.

Il secondo aspetto impone invece di essere affrontato alla luce del rapporto che lega l'obbligo di introdurre accomodamenti ragionevoli per i lavoratori con disabilità e il divieto di discriminazioni ai sensi della Direttiva n. 2000/78/Ce. Quest'ultima, oltre ad aver consentito l'emersione giurisprudenziale di un concetto ampio e dinamico di disabilità, si caratterizza infatti anche per l'introduzione dei divieti di discriminazione diretta e indiretta ai quali è collegato un obbligo a contenuto positivo, cioè l'obbligo di adottare soluzioni ragionevoli per i disabili. E pur senza dirlo espressamente (15), dal combinato disposto degli artt. 2 e 5 della Direttiva appare manifesto il rapporto che intercorre tra il divieto di discriminazioni e l'obbligo di soluzioni ragionevoli, nella misura in cui quest'ultimo è finalizzato al contrasto delle prime, con la conseguenza che la violazione dell'obbligo da parte dei soggetti tenuti al suo rispetto si configura essa stessa come discriminazione diretta (16).

Su questo presupposto, una volta riconosciuto che il virus Sars-Cor-2 rappresenta nei confronti dei soggetti affetti da pregresse patologie un ostacolo allo svolgimento della propria prestazione lavorativa in condizione di parità con gli altri lavoratori – accertato, cioè, che il lavoratore o la lavoratrice si trovino in una condizione di disabilità comunitariamente intesa –, il datore di lavoro sarebbe allora tenuto ad adottare i provvedimenti ap-

---

(15) Diversamente da quanto invece accade nella Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, che all'art. 2 dispone che la discriminazione fondata sulla disabilità «include ogni forma di discriminazione, compreso il rifiuto di un accomodamento ragionevole». Dello stesso tenore anche la proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale – Sec(2008)2180; Sec(2008)2181; Com(2008)0426 def. - Cns 2008/0140 –, la quale dispone all'art. 2 che per discriminazione si debba intendere anche il rifiuto di un accomodamento ragionevole nei confronti delle persone con disabilità.

(16) Ciò emerge anche dalla motivazione di diverse pronunce di merito le quali ritengono che la mancata adozione dell'accomodamento idoneo a conservare la posizione lavorativa della persona disabile costituisca per ciò solo violazione del generale principio di parità di trattamento. Si vedano, in particolare: Tribunale di Pisa 16.4.2015; Tribunale di Asti 23.7.2018; Tribunale di Roma 8.5.2018, in *DeJure*.

propriati, in funzione delle esigenze concrete, per consentire a tali soggetti di accedere a un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o di ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato. In caso contrario, verrebbe posto in essere un comportamento discriminatorio, come tale suscettibile di repressione.

2.1. — *Il diritto allo smart working per i lavoratori fragili e l'obbligo di adottare soluzioni ragionevoli per i lavoratori con disabilità* — Tra gli accomodamenti in favore dei lavoratori con disabilità rientra innegabilmente lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile tutte le volte in cui ciò sia reso possibile dalla mansione concretamente svolta (17).

Per tale ragione si potrebbe in primo luogo dubitare della conformità alle disposizioni europee di una norma, come quella contenuta nell'art. 39, c. 2, del d.l. n. 18/2020, che per alcune categorie di lavoratori fragili aveva previsto una semplice «priorità» nell'accoglimento delle istanze. Tutte le volte in cui la fragilità si risolve in disabilità, coloro che in tale condizione si trovano non potrebbero infatti essere esclusi dalle tutele a loro riconosciute proprio alla luce dell'obbligo posto in capo al datore di lavoro di prevedere accomodamenti ragionevoli per i lavoratori con disabilità; obbligo a cui non può che corrispondere una pretesa soggettiva qualificabile in termini di diritto soggettivo, e non di semplice aspettativa.

Inoltre, anche nell'ipotesi in cui, per la particolarità delle mansioni attribuite, queste non potessero essere realizzate a distanza (18), si deve ritenere che l'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli, recepito nel nostro ordinamento dall'art. 3, c. 3-*bis* (19), del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216, sia tale da poter incidere sui poteri datoriali o sulle mansioni di altri lavoratori (20),

---

(17) Sul concetto di «compatibilità» della mansione con riferimento ai lavoratori con disabilità si vedano le osservazioni di Peruzzi 2020.

(18) Si pensi per esempio alla sanità, all'assistenza, ai trasporti, al commercio. Sul punto si vedano le considerazioni di Brollo 2020.

(19) L'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli per i lavoratori con disabilità è stato recepito nel nostro ordinamento solo con il d.l. n. 76/2013, che ha introdotto nell'art. 3, d.lgs. n. 216/2003, il c. 3-*bis*, a seguito della condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia (C. Giust. 4.7.2013, C-312/11, *Commissione europea v. Repubblica italiana*).

(20) Sul punto si veda Cass. 29.12.2019, n. 34132, in *DeJure*, che, da una parte, impone al giudice del rinvio di tenere in considerazione l'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli per i disabili prescritto dall'art. 3, c. 3-*bis*, del d.lgs. n. 216/2003 e, dall'altra, obbliga a una contestuale valutazione della proporzionalità e della non eccessiva onerosità delle misure di adattamento, sia rispetto all'organizzazione aziendale, sia

ammettendo così la possibilità di destinare coloro che hanno una condizione di disabilità a mansioni differenti (21). Una soluzione diversa, infatti, non solo vanificherebbe l'intervento riformatore, ma non terrebbe conto nemmeno del nuovo testo dell'art. 2103 c.c., che consente al datore di lavoro di assegnare legittimamente ai suoi dipendenti mansioni non equivalenti, purché rientranti nello stesso livello e categoria legale delle ultime effettivamente svolte, per realizzare le finalità da lui ritenute adeguate al buon andamento dell'impresa. Non si vede allora perché sarebbe legittimato a non farlo quando l'uso dello *ius variandi* fosse finalizzato, invece, a consentire al lavoratore disabile di continuare a svolgere la sua prestazione in condizione di parità con gli altri lavoratori. In altre parole, il datore di lavoro potrebbe rifiutare la domanda di lavoro agile esclusivamente motivando e, se del caso, dimostrando non solo che vi è una incompatibilità tra la mansione concretamente svolta dal lavoratore e l'esecuzione dell'attività lavorativa da remoto, ma anche che non possa essere attribuita una diversa mansione, riconducibile allo stesso livello e categoria legale, idonea a essere svolta a distanza ovvero che tale mutamento rappresenti in concreto per l'azienda un onere finanziario sproporzionato (22).

Quanto appena sostenuto trova un inconsapevole sostegno nell'art. 26, c. 2-bis, del d.l. n. 18/2020, il quale ammette che il lavoratore possa pretendere l'attribuzione di una mansione diversa, pur sempre ricompresa nella medesima categoria o area di inquadramento, come definite dai contratti

---

con riguardo agli altri lavoratori, in questo modo individuando i termini del bilanciamento, richiesto dalla corretta applicazione della norma, tra il diritto del disabile a non essere discriminato, quello dell'imprenditore a organizzare l'azienda secondo le proprie scelte e quello degli altri lavoratori. In senso conforme si vedano anche le successive pronunce Cass. 9.3.2021, n. 6497, e Cass. 23.2.2021, n. 4896, entrambe in *DeJure*. *Contra*, si vedano: Cass. 16.7.2019, n. 19025; Cass. 10.7.2019, n. 18556; Cass. 26.10.2018, n. 27243, e Cass. 12.9.2018, n. 22186, tutte in *DeJure*.

(21) *Contra*, si veda Caruso 2020, 232.

(22) Sulle difficoltà nel programmare l'utilizzo del lavoro agile si vedano le considerazioni di Corso 2017. Nell'ambito del bilanciamento costi-benefici, per indagare se lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile rappresenti o meno un onere finanziario sproporzionato, si deve tuttavia tenere in considerazione che il ricorso allo *smart working* determina inevitabilmente la riduzione di alcuni costi in linea con la sua finalità di incremento della competitività. Sul punto, si veda Garofalo 2018. Si deve inoltre tenere conto che, nella fase emergenziale che stiamo attraversando, alcune Regioni hanno anche previsto incentivi economici, come la Regione Lazio, la Regione Lombardia e il Friuli Venezia Giulia, che hanno istituito contributi a fondo perduto a vantaggio delle aziende che acquistano strumenti tecnologici necessari per svolgere efficacemente il lavoro in *smart working*.

collettivi vigenti, ovvero lo svolgimento di specifiche attività di formazione professionale anche da remoto (23). Con riferimento alle ipotesi in cui le mansioni svolte dal dipendente in condizioni di fragilità non potrebbero essere svolte in modalità agile (si pensi, per esempio, a quelle relative allo svolgimento di servizi essenziali come sanità, assistenza, trasporti), il datore di lavoro dovrebbe infatti, come appena sottolineato, prendere in considerazione la possibilità di adibire il lavoratore a mansioni diverse, ovvero ad attività formative a distanza.

E che l'ontologica essenza dell'art. 26 sia quella antidiscriminatoria è provato anche dalle modifiche recentemente introdotte con il decreto Sostegni. L'art. 15 del d.l. n. 41/2021 ha infatti inserito nell'art. 26, c. 2, del d.l. n. 18/2020 la esplicita previsione secondo la quale i periodi di assenza dal servizio non sono computabili ai fini del periodo di comporto ai sensi dell'art. 2110 c.c. Tale previsione, nonostante la sua eccezionalità e temporaneità, sembra infatti recepire e dare fondamento normativo proprio a quegli orientamenti che, alla luce dei principi enunciati nella Direttiva n. 2000/78/Ce così come interpretata dalla Corte di Giustizia (24), si stanno affermando nella nostra giurisprudenza di merito e che sono volti a escludere dal computo del periodo di comporto le assenze direttamente legate alla condizione di disabilità del lavoratore (25) sul presupposto che l'appli-

---

(23) Della riconduzione delle norme enunciate nell'ambito del diritto antidiscriminatorio e del riconoscimento dello *smart working* quale accomodamento ragionevole non sembrano tuttavia tenere conto alcune recenti pronunce di primo grado che, nella maggior parte dei casi, hanno riconosciuto in via cautelare ai sensi dell'art. 700 c.p.c. il diritto del lavoratore fragile o dei prestatori di assistenza allo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile unicamente sulla base delle norme eccezionali e temporanee emanate durante lo stato di emergenza. Sul punto si rinvia a: Tribunale di Grosseto 23.4.2020; Tribunale di Bologna 23.4.2020; Tribunale di Roma 20.6.2020; Tribunale di Mantova 26.6.2020; Tribunale di Roma 5.10.2020; Tribunale di Roma 28.10.2020. Sulla natura inedita di dette decisioni si vedano i contributi di Lazzari 2021; Stefanelli, Marinelli 2020.

(24) In particolare, si rinvia a C. Giust. 18.1.2018, C-270/16, *Carlos Enrique Ruiz Conejero*, cit.

(25) Nell'ambito della giurisprudenza nazionale, l'ipotesi più comune di discriminazione indiretta si verifica quando un lavoratore disabile viene licenziato per superamento del periodo di comporto ex art. 2110 c.c. Alcune recenti pronunce hanno così ritenuto che i datori di lavoro, prima di procedere al licenziamento, in ottemperanza all'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli, avrebbero dovuto dare la prova di aver escluso dal computo del termine i periodi di assenza conseguenza immediata e diretta della patologia causa di disabilità, ovvero avrebbero dovuto provare l'impossibilità di adempiere a tale obbligo (ad esempio, dimostrando che l'intero periodo di assenza imputato al lavoratore fosse assolutamente indipendente dalla disabilità). In tal

cazione del medesimo termine per i lavoratori disabili e per quelli non disabili sia indirettamente discriminatorio, essendo i primi certamente più esposti ad accumulare assenze per malattia proprio in ragione della loro condizione.

Ora, il problema che si pone è se, nel momento in cui, nonostante la persistenza della crisi epidemiologica, le aziende chiederanno ai loro dipendenti di tornare a svolgere le mansioni in presenza e le norme temporanee cesseranno di avere efficacia, sarà ancora possibile per i lavoratori più fragili continuare a lavorare da casa.

La risposta positiva sembra essere l'unica possibile in base alle norme sovranazionali prima indicate (26), anche se naturalmente esiste il rischio che la sussunzione del lavoro agile all'interno della disposizione che impone l'adozione di accomodamenti ragionevoli per i lavoratori con disabilità determini uno snaturamento dell'istituto così come disciplinato dalla l. n. 81/2017.

Il lavoro a distanza della fase emergenziale come «eccezione», o meglio il lavoro a distanza come accomodamento ragionevole nei confronti dei lavoratori con disabilità come «regola», ha infatti ben poco a che fare con il lavoro agile disciplinato dalla legge n. 81/2017 (27). Cionondimeno, come ribadisce anche lo stesso art. 39 del d.l. n. 18/2020, richiamando gli articoli da 18 a 23 della legge n. 81/2017 e facendone così salve le previsioni nei limiti della compatibilità, la disciplina del lavoro agile potrebbe essere utile per colmare le lacune esistenti, orientando i datori di lavoro nelle ipotesi in cui adottino tale strumento come accomodamento ragionevole: si pensi, per esempio, alle limitazioni temporali allo svolgimento della prestazione lavorativa, al diritto alla disconnessione ecc.

Tralasciando le perplessità relative alla effettiva capacità del lavoro agile di rispondere alle esigenze dei lavoratori e ai bisogni di conciliazione cui la

---

senso si veda: Tribunale di Milano 12.6.2019; Tribunale di Milano 28.10.2016, inedite a quanto consta. Si vedano anche Tribunale di Milano 24.9.2018 e Tribunale di Mantova 16.6.2018, entrambe in *RGL online*, e, in sede di legittimità, Cass. 25.7.2020, n. 20204, in *DeJure*. Da ultimo, in senso conforme, si è pronunciato anche il Tribunale di Verona, 22.3.2021, in *www.wikilabour.it*.

(26) Del resto, anche la stessa Commissione europea ha recentemente riconosciuto il lavoro agile tra i più tipici esempi di accomodamento ragionevole per i lavoratori con disabilità. Sul punto, si veda Commissione europea 2019. Del rischio di considerare il lavoro agile per Covid come esperimento eccezionale e derogatorio parla anche Ferrara 2020, 14.

(27) Diversi sono infatti i punti della legge n. 81/2017 cui la disciplina dell'emergenza sembra derogare. Per un'analisi dettagliata si rinvia a Brollo 2020, 563 ss., e Aimo, Fenoglio 2021.

stessa legge n. 81/2017 lo ha asservito (28), divenute ancora più evidenti durante la pandemia, quello che si può però sostenere è che l'insieme degli interventi normativi recentemente entrati in vigore e i diritti transitori da questi introdotti costituiscono un importante punto di partenza per poter riconoscere al lavoro agile la capacità di realizzare una innumerevole serie di finalità. Non solo, quindi, quelle individuate dall'art. 18 della legge n. 81/2017 di agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e di incrementare la competitività, ma anche quelle di tutelare la salute e il benessere dei lavoratori e, in un'ottica antidiscriminatoria, di consentire loro di concorrere nel mercato del lavoro in condizione di parità con gli altri lavoratori.

2.2. — *L'impatto sull'onere della prova e sui rimedi* — Della composita natura del diritto allo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile risentono anche i relativi rimedi e, prima ancora, le modalità per farli valere.

In realtà, anche nel caso in cui non si faccia riferimento al diritto antidiscriminatorio e si proceda quindi sulla base delle ordinarie regole relative al riparto dell'onere della prova previste dall'art. 2697 c.c., sembrerebbe che gravi in capo al lavoratore la prova circa la propria condizione di disabilità, incombendo, invece, sul datore di lavoro la valutazione – che evidentemente spetta unicamente a lui compiere – della incompatibilità dello *smart working* rispetto alle caratteristiche della prestazione, non solo in astratto, ma anche in concreto.

Il diritto antidiscriminatorio, se nel caso di specie non sembra determinare uno stravolgimento delle regole probatorie, potrebbe però ritenersi operare su due diversi fronti.

---

(28) Gli effetti sia positivi che negativi della digitalizzazione e, quale sua declinazione, del lavoro agile sono riportati da tutti i più recenti studi (si veda in particolare il Rapporto congiunto Eurofound-Ilo 2019) e sono stati sottolineati più volte dalla dottrina (si veda, tra tanti, Fenoglio 2018). Di fronte agli evidenti vantaggi in termini di incremento della produttività e diminuzione dei costi, di autonomia e flessibilità nella organizzazione del tempo dedicato allo svolgimento del proprio lavoro, diverse sono, infatti, le problematiche che attengono al fenomeno del cd. *blurring of boundaries*, cioè alla sovrapposizione che viene spesso a crearsi tra le sfere del lavoro retribuito e della vita personale. Sul punto, si vedano le considerazioni di Malzani 2018. Le difficoltà per il lavoro agile di rispondere alle esigenze conciliative dei lavoratori sono divenute peraltro ancora più evidenti durante la fase emergenziale, in un contesto caratterizzato dalla chiusura delle scuole, dei servizi educativi per l'infanzia e dei centri di assistenza diurna. Sul punto si rinvia alle considerazioni critiche di Tinti 2020 e Aimo, Fenoglio 2021.

Il primo attiene all'aggravarsi dell'onere probatorio già incombente sul datore di lavoro. Questi, infatti, non solo dovrà provare la incompatibilità dello svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile rispetto alla mansione svolta dal lavoratore, ma dovrà anche fornire la prova dell'impossibilità di effettuare un *repêchage*, ovvero della sua irragionevolezza e sproporzione, anche da un punto di vista economico.

Allo stesso tempo, muterebbe il sindacato giurisdizionale dal momento che, nell'esaminare il requisito della compatibilità dello *smart working* rispetto alle caratteristiche della prestazione, il giudice non solo potrà valutare l'inconsistenza, la pretestuosità o la illiceità del rifiuto, ma potrà anche sindacare l'assetto organizzativo imprenditoriale, se del caso attribuendo una nuova mansione al lavoratore, tale da poter essere svolta da remoto, così imponendo una modifica organizzativa all'assetto imprenditoriale delineato dal datore di lavoro, nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità (29).

In altre parole, il diritto antidiscriminatorio inciderebbe sui rimedi esperibili consentendo al giudice non solo di condannare allo svolgimento del lavoro agile là dove il diritto sia stato illegittimamente negato – ritenendo, cioè, che tale modalità risulti essere compatibile con le mansioni esercitate –, ma anche di attribuire mansioni diverse, ricomprese nella medesima categoria o area di inquadramento, ovvero qualsiasi altro accomodamento tutte le volte in cui la fragilità possa essere ascritta nel concetto di disabilità rilevante per il diritto antidiscriminatorio.

Trattandosi di un obbligo di *facere* infungibile, tuttavia, si pongono i tradizionali problemi relativi alla sua coercibilità. Come sottolineato (30), infatti, il confronto tra effettività dei rimedi contro le discriminazioni e libertà contrattuale difficilmente si spinge fino a vincolare il datore di lavoro ad assumere obblighi contrattuali ulteriori, spesso risolvendosi nel semplice risarcimento del danno, e ciò anche in ragione dell'uso estremamente cauto che la nostra giurisprudenza ha fatto del c. 5 dell'art. 28 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, il quale prevede la possibilità per il giudice di condannare il convenuto ad adottare ogni provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti della condotta antidiscriminatoria e, al fine di impedirne la reiterazione, introduce anche la possibilità di ordinare l'adozione di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate.

---

(29) Sull'ammissibilità di tale sindacato in sede di licenziamento si vedano le pronunce di legittimità indicate in nota 25. In sede di merito, si vedano le pronunce del Tribunale di Pavia 19.4.2020; Tribunale di Milano 24.12.2019; Tribunale di Padova 13.5.2020. Sul punto si rinvia a De Mozzi 2020.

(30) Sul punto si veda Guariso, Militello 2020.

È però ovvio che, laddove il giudice condanni il datore di lavoro alla predisposizione di un accomodamento ragionevole funzionale a realizzare il principio della parità di trattamento tra lavoratori, il lavoratore in condizione di disabilità potrebbe legittimamente rifiutarsi di svolgere la propria prestazione lavorativa fino a quando la condanna non venga ottemperata, con diritto al mantenimento della retribuzione, e ciò anche laddove il datore di lavoro abbia messo in atto tutte le misure di contenimento del contagio previste dai provvedimenti governativi e dal Protocollo condiviso tra Governo e parti sociali del 14 marzo 2020, così come integrato il 24 aprile 2020.

3. — *Le tutele previste per i prestatori di assistenza tra selettività e transitorietà* — Un'analisi a sé stante meritano, invece, le tutele recentemente introdotte in favore dei prestatori di assistenza, dal momento che tali soggetti, pur essendo coperti dalle disposizioni contro le discriminazioni fondate sulla disabilità, non possono tuttavia essere considerati creditori dell'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli; obbligo che non si ritiene possa essere esteso anche nei confronti di persone diverse da quelle con disabilità (31).

Da tale punto di partenza discendono almeno tre importanti considerazioni. La prima attiene alla irragionevolezza delle previsioni normative in vigore e che individuano quali destinatari delle tutele solo i soggetti all'interno della famiglia nucleare. La seconda riguarda, invece, i soggetti con disabilità cui l'assistenza viene prestata: è infatti indubbio che leggere sotto la lente del diritto antidiscriminatorio le nuove disposizioni esige che l'operatività delle tutele non solo non venga limitata nei confronti di chi presta l'assistenza, ma vada anche estesa con riferimento a coloro che sono bisognosi di cure. Allo stesso tempo, però, l'impossibilità di applicare gli accomodamenti ragionevoli nei confronti dei *caregivers* rende difficile immaginare che le previsioni normative analizzate siano suscettibili di essere applicate oltre i limiti temporali che le circoscrivono, riproponendo in questo modo i tradizionali problemi relativi alla mancanza di tutela nei confronti dei prestatori di assistenza.

Tra le norme a tali soggetti rivolte vi era l'art. 39, cc. 1 e 2-*bis*, del d.l. n. 18/2020, che riconosceva in capo a tutti i lavoratori che avessero avuto nel proprio nucleo familiare una persona con disabilità nelle condizioni di cui

---

(31) Sul punto, si veda C. Giust. 17.7.2008, C-303/06, *S. Coleman c. Attridge Law e Steve Law*. Sulla estensione della disciplina antidiscriminatoria anche ai *caregivers* si rinvia a: Barbera 2007; Calafà 2008.

all'art. 3, c. 3, della l. n. 104/1992, nonché ai familiari conviventi di persone immunodepresse, il «diritto» a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile (32). Dell'ampia formulazione dell'art. 39, le cui tutele hanno cessato di operare dal 1° gennaio 2021, rimane oggi ben poco dal momento che l'art. 21-*ter* del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (cd. decreto Agosto), rubricato «Lavoro agile per genitori con figli con disabilità», ha una portata applicativa decisamente più limitata. La norma prevede, fino al 30 giugno 2021, per i soli genitori lavoratori dipendenti privati che hanno almeno un figlio in condizioni di disabilità grave ai sensi della legge n. 104/1992, il diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile, in questo modo circoscrivendo il campo di applicazione soggettivo della norma rispetto a quella precedentemente in vigore.

Stringenti limitazioni sono poi previste anche per le altre misure di conciliazione vita-lavoro oggi contenute nell'art. 22-*bis* del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 176, e volto a introdurre ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (cd. decreto Ristori). La norma, recependo le disposizioni già contenute nell'art. 13 del d.l. n. 149/2020, riconosce, nelle sole ipotesi in cui la prestazione lavorativa non possa essere svolta in modalità agile, alternativamente a entrambi i genitori lavoratori dipendenti con figli con disabilità in situazione di gravità accertata ai sensi dell'art. 4, c. 1, della legge n. 104/1992, iscritti a scuole di ogni ordine e grado per le quali sia stata disposta la sospensione od ospitati in centri assistenziali diurni per i quali sia stata prevista la chiusura, il diritto a usufruire di un congedo straordinario retribuito (33).

Dalle norme appena analizzate emerge con evidenza l'esigenza di pensare, prima ancora che a un futuro non più stretto nella morsa del virus e dove la necessità di accordare una tutela piena ed effettiva ai prestatori di assistenza è quanto mai viva, anche a tutte quelle situazioni oggi non ri-

---

(32) Diverse sono state anche le misure riconosciute in via generale ai genitori di figli minori per affrontare i disagi derivanti dalla sospensione dei servizi educativi nelle scuole. Per una prima analisi delle norme si veda Garofalo 2020.

(33) La circolare Inps n. 2/2021 precisa che nei confronti di questi soggetti la misura si configura come avente valenza nazionale, riconoscendola quindi indipendentemente dallo scenario di gravità e dal livello di rischio in cui è inserita la regione dove è ubicata la scuola o il centro di assistenza per i quali sia stata disposta la sospensione dell'attività in presenza.

comprese nell'ambito applicativo delle norme prima analizzate e che ugualmente meritano tutela, soprattutto in un momento storico come il nostro dove la fragilità, ormai diventata parte della vita di ognuno di noi a causa dell'avanzare della età media della popolazione e del correlato insorgere di patologie croniche invalidanti, merita di essere protetta con maggiore intensità (34). Se è vero, infatti, come ci insegna la Corte di Giustizia (35), che la disciplina antidiscriminatoria di matrice europea opera anche in favore dei *caregivers*, si può avanzare il dubbio che siano conformi al diritto dell'Unione le norme volte a tutelare unicamente i rapporti di filiazione e intese a proteggere solo alcune forme di disabilità medicalmente accertate.

Ammettendo, pur con qualche riserva (36), che il lavoro agile sia realmente funzionale a consentire di lavorare e al contempo di prestare cura e assistenza ai componenti della famiglia che ne hanno più bisogno, è tuttavia piuttosto complicato parlare di tale modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, così come dei congedi, quali accomodamenti ragionevoli tali da poter essere invocati dai prestatori di assistenza anche una volta cessata la vigenza delle norme che li avevano previsti e che continuano, seppur con i limiti appena individuati, a prevederli, e ciò malgrado il fondamentale ruolo che essi svolgono nella repressione delle discriminazioni (37).

Tale esclusione rappresenta, infatti, un ostacolo non di scarsa rilevanza alla piena ed effettiva inclusione lavorativa di coloro che seguiranno a

---

(34) Sulla connessione tra invecchiamento della popolazione e malattie croniche, Cfr. Who, *World Health Survey 2002-2004*, Geneva. In Italia si vedano i rapporti Istat, *Rapporto Annuale 2018. La situazione del paese*, 2018, e *Id.*, *Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, 2017.

(35) Si rinvia a C. Giust. 17.7.2008, C-303/06, *S. Coleman*, cit.

(36) Per le osservazioni critiche sul punto si rinvia alla nota 32.

(37) Occorre tuttavia tenere conto dell'ampia portata degli artt. 2 e 5 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità. In particolare, l'art. 2, nel definire il concetto di discriminazione «fondata» sulla disabilità, prevede che questa sia integrata anche dal rifiuto da parte del soggetto obbligato di apprestare un accomodamento ragionevole; d'altra parte, l'art. 5.3 dispone che, al fine di promuovere l'uguaglianza ed eliminare le discriminazioni, gli Stati debbano adottare tutti i provvedimenti appropriati per garantire che siano forniti accomodamenti ragionevoli, senza tuttavia specificare la loro esclusiva finalizzazione alla tutela del principio di parità di trattamento in favore delle persone con disabilità. Sembra dunque possibile che anche i prestatori di assistenza possano rivendicare tale protezione. Del resto, se si guarda alle ipotesi in cui l'accomodamento ragionevole per associazione potrebbe essere invocato, si comprende l'irrazionalità della sua mancata estensione: si pensi, per esempio, alla possibilità di richiedere flessibilità per quanto riguarda l'orario di lavoro al fine di rendere possibile o più facile fornire assistenza a una persona con disabilità in momenti particolari.

svolgere compiti di cura e assistenza, in particolare delle donne, nella maggior parte dei casi chiamate a svolgere ruoli di accudimento, e che per questo sono tra coloro che si troveranno a pagare il prezzo più alto della crisi sanitaria ed economica in atto (38).

L'auspicio è allora che le norme qui analizzate, seppur nella loro selettività e transitorietà, ovvero proprio per questo, possano rappresentare non solo una sollecitazione per riflettere sugli strumenti volti a realizzare la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro oggi posta alla base della Direttiva n. 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza (39), ma altresì per riconoscere una rinnovata importanza allo strumento antidiscriminatorio (40). Anche quando la direttiva verrà recepita nel nostro ordinamento, e nella speranza che presto intervenga una regolamentazione organica della materia a tutela del reddito nei confronti dei prestatori di assistenza (41), non si deve infatti dimenticare l'importanza che svolge la disciplina antidiscriminatoria nel percorso di inclusione e protezione dei *caregivers*. È per questo motivo che potrebbe ritenersi auspicabile che il nostro legislatore riconosca il diritto agli accomodamenti ragionevoli anche nei confronti dei prestatori di assistenza, in questo modo fornendo un livello di protezione più elevato ai suoi cittadini, spingendosi fin dove la Direttiva n. 2000/78/Ce non aveva osato.

### Riferimenti bibliografici

- Aimo M., Fenoglio A. (2021), *Bilanciamento tra autonomia organizzativa e poteri datoriali nel lavoro agile*, in *Labor*, n. 1, 27 ss.
- Alessi C., Vallauri M.L. (2020), *Il lavoro agile alla prova del Covid-19*, in O. Bonardi *et al.* (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, Roma, 131 ss.
- Barbera M. (2007), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, Milano.
- Belavusau U., Henrard K. (2018), *EU Anti-Discrimination Law Beyond Gender*, Hart, Oxford.
- Bonardi O. (a cura di) (2018), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Ediesse, Roma.

---

(38) Sul punto si veda Parlamento europeo 2021.

(39) Sulla Direttiva n. 2019/1158, si vedano: Izzi 2020; Chieragato 2020.

(40) Sulla importanza rivestita dal diritto antidiscriminatorio in una fase del diritto del lavoro caratterizzata dal forte affievolimento delle tutele sostanziali, si veda Bonardi 2018.

(41) Diverse sono state le proposte di legge in materia. Attualmente risulta sotto esame il disegno di legge n. 1461/2019, volto a introdurre «Disposizioni per il riconoscimento e il sostegno del *caregiver* familiare».

- Broderick A., Ferri D. (2019), *International and European Disability Law and Policy. Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brollo M. (2020), Smart o Emergency work? Il lavoro agile al tempo della pandemia, in *LG*, n. 6, 553 ss.
- Calafà L. (2008), *Disabilità, discriminazione e molestia «associata»: il caso Coleman e l'estensione elastica del campo di applicazione della Direttiva 2000/78*, in *RCDL*, 1168 ss.
- Caruso B. (2020), *Tra lasciati e rovine della pandemia: Più o meno smart working*, in *RIDL*, n. 2, I, 215 ss.
- Chiaromonte W. (2020), *L'inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell'Unione europea e orientamenti della Corte di giustizia*, in *VTDL*, n. 4, 897 ss.
- Chieragato E. (2020), *Conciliazione vita-lavoro: la nuova Direttiva Ue sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare*, in *LG*, n. 2, 125 ss.
- Commissione europea (2019), *How to put reasonable accommodation into practice. Guide of promising practices*, in <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes>.
- Corso M. (2017), *Sfide e prospettive della rivoluzione digitale, lo smart working*, in *DRI*, n. 4, 978 ss.
- De Mozzi B. (2020), *Sopravvenuta inidoneità alle mansioni, disabilità, licenziamento*, in *LDE*, n. 2, 1 ss.
- Di Gregorio V. (2019), *Il principio di non discriminazione nella tutela dei diritti delle persone con disabilità*, in *RCDP*, 549 ss.
- Eurofound-Ilo (2019), *Working Anytime, Anywhere: The Effects on the World of Work*.
- Fenoglio A. (2018), *Il tempo di lavoro nella New Automation Age: un quadro in trasformazione*, in *RIDL*, I, 625 ss.
- Ferrara M.D. (2020), *Oltre l'emergenza: lavoro, conciliazione e agilità in condizioni di fragilità*, in *W.P. Csdl «Massimo D'Antona» IT*, n. 426.
- Garofalo C. (2018), *Produttività, efficienza e lavoro agile*, in D. Garofalo (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro, La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, Adapt University Press, 399 ss.
- Garofalo C. (2020), *La sospensione della attività lavorativa durante la emergenza epidemiologica Covid-19*, in *LG*, n. 5, 432 ss.
- Guariso A., Militello M. (2019), *La tutela giurisdizionale*, in M. Barbera, A. Guariso (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti strumenti interpreti*, Giappichelli, Torino, 445 ss.
- Izzi D. (2020), *Il work-life balance al maschile: a proposito di congedi dei padri*, in *LD*, n. 2, 333 ss.
- Lambertucci P. (2020), *Disabilità e discriminazione tra diritto comunitario e diritto interno*, in *DML*, n. 1, 33 ss.
- Lassandari A. (2020), *Rapporti sospesi o modelli crollati?*, in *LD*, n. 2, 159 ss.
- Lazzari C. (2021), *Ancora su lavoratori fragili e smart working*, in <https://giustiziacivile.com>.
- Malzani F. (2018), *Il lavoro agile tra opportunità e nuovi rischi per il lavoratore*, in *DLM*, n. 1, 17 ss.
- Parlamento europeo (2021), *Covid-19: The need for a gendered response*, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689348/EPRS\\_BRI\(2021\)689348\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689348/EPRS_BRI(2021)689348_EN.pdf).
- Peruzzi M. (2020), *La protezione dei lavoratori disabili nel contratto di lavoro*, in *VTDL*, n. 4, 945 ss.

- Stefanelli A., Marinelli A. (2020), *Nota a Tribunale di Grosseto. Sez. lavoro 23 aprile 2020, n. 502*, in *LDE*, n. 2, 1 ss.
- Tinti A.R. (2020), *Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale*, in *W.P. Csdle «Massimo D'Antona»*.IT, n. 419.
- Tufo M. (2020), *Il lavoro agile (dell'emergenza) esordisce in giurisprudenza: come bilanciare gli interessi in gioco nell'era della pandemia?*, in *LDE*, n. 2, 1 ss.

## ABSTRACT

*Il contributo si propone di leggere in chiave antidiscriminatoria le norme dedicate alla tutela dei lavoratori fragili e dei prestatori di assistenza dalla legislazione emanata per fronteggiare l'emergenza Covid, puntando a individuare efficaci strumenti di tutela e a prospettare soluzioni utili per il futuro.*

## THE IMPACT OF THE COVID PANDEMIC ON EQUALITY: PROTECTING FRAIL WORKERS AND FAMILY CAREGIVERS FROM EMPLOYMENT DISCRIMINATION

*The article aims to analyze Italian emergency law issued to deal with the Covid and dedicated to frail workers and family caregivers under the lens of antidiscrimination law trying to extend protection and hopefully drawing lessons for the future.*



*Giuseppe Antonio Recchia (\*)*

### **L'ACCORDO INTEGRATIVO AZIENDALE JUST EAT TAKEAWAY: QUANDO LA *GIGECONOMY*(RI)TROVA LA SUBORDINAZIONE E IL SINDACATO**

SOMMARIO: 1. Il contesto e le ragioni dell'Accordo Takeaway.com Express Italy. — 2. I principali contenuti dell'accordo. L'organizzazione del lavoro. — 3. Segue: Il trattamento economico e la sicurezza dei *riders*. — 4. Osservazioni conclusive: la *gig economy* e le relazioni industriali possibili.

1. — *Il contesto e le ragioni dell'Accordo Takeaway.com Express Italy* — Nel complicato percorso di riconoscimento dei diritti dei *riders*, l'Accordo integrativo aziendale del 29.3.2021, siglato dalla Takeaway.com Express Italy, neocostituita società del gruppo Just Eat Takeaway, e da Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uil trasporti, si è immediatamente segnalato come un punto di svolta.

Per la prima volta, infatti, una delle più importanti piattaforme di consegna di cibo a domicilio ha non soltanto convenuto di assumere, con contratto di lavoro subordinato, alcune migliaia di ciclofattorini, molti dei quali già collaboratori autonomi della stessa, ma ha negoziato gli aspetti essenziali del loro rapporto all'interno di un sistema di regole presidiato dalle principali organizzazioni sindacali e datoriali del settore della Logistica.

La firma dell'accordo aziendale ha concluso una trattativa avviata sin dal novembre del 2020, quando Just Eat aveva annunciato l'uscita dall'associazione di categoria Assodelivery, sconfessando così il contratto collettivo nazionale, appena entrato in vigore, che la rappresentanza imprenditoriale aveva sottoscritto solo un paio di mesi prima. Non si è trattato, tuttavia, di una improvvisa giravolta, magari sollecitata dalle pesanti critiche da più parti rivolte al controverso Ccnl *rider* con riferimento tanto alla effettiva maggiore rappresentatività comparata dei soggetti stipulanti, quanto ai contenuti derogatori dello stesso contratto (1). La scelta di attribuire ai

---

(\*) Ricercatore in Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Bari «Aldo Moro».

(1) Sul Ccnl Assodelivery-Ugl *rider* del 15.9.2020 e sulle prese di posizione dei sindacati confederali e del ministero del Lavoro, si vedano almeno, con diverse prospettive: Bavaro 2020; Carinci 2020; Ichino 2020; Lombardi 2020; Tiraboschi 2020; Perulli 2021, 221 ss.

*riders* del gruppo lo *status* di lavoratori subordinati e di sviluppare relazioni sindacali più collaborative va cercata in un contesto più ampio, non soltanto italiano, e può essere ricondotta a tre ordini di ragioni.

La prima, forse non ancora del tutto indagata, è legata alle dinamiche societarie e organizzative della stessa piattaforma (2). L'incorporazione di Just Eat nell'olandese Takeaway.com, avvenuta nel gennaio 2020, ha determinato, a livello di gruppo, il consapevole e graduale abbandono del modello di inquadramento dei *riders* come lavoratori autonomi, in favore della loro assunzione (diretta o a mezzo di agenzie di somministrazione) secondo lo schema denominato «Scoober», già sviluppato e praticato in Olanda: alla fine del 2020, il ricorso al lavoro subordinato risultava già esteso a mercati considerati strategici come Francia e Regno Unito, per un totale di 139 città a livello europeo.

La decisione è stata giustificata dalla piattaforma, per un verso, con la maggiore sostenibilità (anche sociale) dello schema della subordinazione – come si legge nell'ultimo Rapporto annuale della multinazionale, «nel modello Scoober, ai fattorini vengono forniti preziosi vantaggi occupazionali in mercati specifici, come la formazione, le ferie e le assenze per malattia» (3) – e, per altro verso, con una politica di sviluppo dell'immagine aziendale che punta, in un mercato sempre più proficuo ma anche altamente concorrenziale, a meccanismi di fidelizzazione tanto della forza lavoro quanto della clientela (*in primis*, i ristoratori).

Rappresentano, così, due facce della stessa medaglia – quali strategie di ulteriore penetrazione e consolidamento nel mercato della consegna a domicilio – tanto l'«apertura» alle tutele del lavoro quanto la virata di alcune concorrenti, come Deliveroo o UberEats, verso il modello del *free login*, in cui il *rider* non è più obbligato a prenotare gli *slot* in cui lavorare, ma apre il collegamento quando vuole rendersi disponibile (4): in questo secondo caso, si scambiano la piena autonomia del rapporto e corrispettivi (marginalmente) più alti con un «sovraccarico» di manodopera disponibile che inconsapevolmente assume su di sé gran parte del rischio di impresa, garantendo comunque la continuità del servizio.

Possono sembrare scelte diametralmente opposte, eppure esse sono funzionali allo stesso scopo, ovvero la ricerca del miglior risultato econo-

---

(2) Cfr. Barbieri 2021.

(3) Pubblicato il 17.3.2021, è disponibile all'indirizzo internet <https://www.justeattakeaway.com/investors/annual-reports/>. La citazione è a pagina 42 del Rapporto.

(4) Lo si legga all'indirizzo internet <https://riders.deliveroo.it/it/support/nuovi-riders/cosa-significa-free-login-e-calendario-senza-statistiche>.

mico possibile nella gestione dei costi e benefici del mercato (esterno) e della organizzazione d'impresa (interna). Nella più antica delle logiche capitalistiche, la strada della subordinazione aumenta gli oneri legati alla rete dei contratti su cui la piattaforma struttura la propria organizzazione, ma riduce molti dei costi transazionali legati al suo stare nel mercato e alla possibile regolazione di quest'ultimo (5).

Ed è proprio nei mutamenti del quadro regolativo che deve essere individuato un secondo importante fattore: sempre nel citato Rapporto 2020 di Just Eat, l'aumento degli investimenti, guardando nello specifico all'Italia e alla Spagna, si è accompagnato alla opportunità di rivedere le modalità di impiego dei *riders* in ragione «delle sentenze dei tribunali di questi paesi contrarie a un inquadramento del lavoro in termini di pura autonomia» (p. 25). Il riferimento, per il contesto italiano, è alle decisioni che si sono direttamente occupate della qualificazione del loro rapporto, riconoscendo una condizione di vera e propria subordinazione (6), o quantomeno una dimensione protettiva a essa assimilabile, per via dell'applicazione dell'art. 2, d.lgs. n. 81/2015 (7). Più in generale, tuttavia, il documento sembra alludere alla progressiva erosione di quella zona franca nella quale la *platform economy* si è a lungo mossa, evitando i costi sociali e fiscali di una struttura imprenditoriale più tradizionale. Le controversie giudiziali hanno spesso finito con l'anticipare le mosse del legislatore nazionale (si pensi alla nostra legge n. 128/2019 o alla recente *Ley Riders* in Spagna) (8) quanto sovranazionale (attraverso l'avvio dell'*iter* di una possibile iniziativa della Commissione europea sul miglioramento delle condizioni dei lavoratori delle piatta-

---

(5) Sulla contrapposizione tra mercato e gerarchia (ma anche sulla necessità di un'attualizzazione della stessa in termini meno rigidi), cfr. Perulli 2015, in particolare 264 ss.

(6) T. Palermo 24.11.2020, in *RGL*, 2021, II, 241 ss., con nota di Riccobono.

(7) Cass. 24.1.2020, n. 1663, in *RGL*, 2020, II, 252 ss., con nota di Faioli. Esula dal presente contributo la ricostruzione teorica e giurisprudenziale della qualificazione del rapporto di lavoro dei ciclofattorini, e pertanto sia consentito il rinvio a De Marco, Garilli 2021, e ivi per ampi riferimenti.

(8) Si tratta del *Real Decreto-Ley* n. 9 del 11.5.2021, che ha fatto proprio l'accordo raggiunto tra parti sociali e il ministero de Trabajo y Economía Social, introducendo una presunzione di subordinazione per i fattorini addetti alle attività di distribuzione di imprese che esercitano i propri poteri di organizzazione, direzione e controllo attraverso una piattaforma digitale e la gestione algoritmica del servizio o delle condizioni di lavoro (per l'analisi del provvedimento, cfr. Baylos 2021). Significativamente, l'adozione del decreto, entrato in vigore nell'agosto 2021, ha non solo rotto il fronte della rappresentanza datoriale delle piattaforme, ma anche portato all'annuncio da parte di Deliveroo dell'intenzione di abbandonare il mercato spagnolo.

forme entro la fine del 2021) (9), il cui filo rosso è rappresentato proprio dalla necessità di affrontare l'errata classificazione dello *status* occupazionale del lavoro su piattaforma e attribuirvi più giuste tutele.

Una terza, ma strategica, ragione è rappresentata dal progressivo avvicinamento del sistema sindacale, in particolare confederale, alle istanze dei lavoratori digitali e alla necessità di un approccio regolativo da sviluppare attraverso relazioni collettive. Il terreno era già stato preparato dal rinnovo del Ccnl logistica del 3.12.2017, nell'esplicito mandato a disciplinare «1) le definizioni relative alle nuove figure di lavoratori adibiti alla distribuzione delle merci tramite cicli, motocicli, natanti e imbarcazioni; 2) le declaratorie e i livelli di inquadramento; 3) l'orario di lavoro e quant'altro». Il Protocollo del 18.7.2018, attuando quel rinvio, ha introdotto due nuovi livelli contrattuali per i *riders* subordinati, riconoscendo alcune tutele specifiche, in particolare con riferimento all'orario di lavoro. Invero, è il meccanismo di rappresentanza di categoria a essersi complessivamente rafforzato, intrecciandosi al sindacalismo informale e autorganizzato (nella rete RiderXidiritti) e attivando tempestive contromisure al Ccnl Assodelivery con il «Protocollo attuativo dell'art. 47-*bis* ss., d.lgs. 81/2015», del 2.11.2020, che ha sfruttato il rinvio legale all'autonomia collettiva per offrire anche ai *riders* non subordinati le tutele già individuate con il Protocollo del 2018.

Riorganizzazione produttiva, «assedio» giudiziale, mobilitazione sindacale (e culturale) hanno dunque finito per convergere: l'Accordo integrativo aziendale Takeaway.com Express Italy si offre, in tal modo, non solo come tipico contratto normativo, ma prima ancora come strumento di governo della transizione al diverso modello organizzativo aziendale. È per questo che tra i soggetti firmatari vi sono anche le federazioni di rappresentanza del lavoro parasubordinato e autonomo (Nidil-Cgil, Felsa-Cisl e Uiltemp), chiamate esplicitamente «ai fini dell'assistenza ai lavoratori che transitano dal lavoro autonomo al lavoro subordinato»: in particolare, l'art. 23 disciplina il «diritto di precedenza» per quei *riders* che nell'ultimo biennio abbiano già lavorato con la piattaforma, attraverso una proposta di assunzione con orario analogo alla media oraria già sviluppata in regime di collaborazione occasionale o continuativa. In maniera corrispondente, il nuovo

---

(9) Cfr. *First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work*, Com(2021)1127 final, del 24.2.2021, e *Second phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work*, Com(2021)4230 final, del 15.6.2021; sul processo di intervento regolativo sovranazionale, vd. Potocka-Sionek, Aloisi 2021 e Zappalà 2021, 23 ss.

soggetto datoriale si presenta come una *startup* il cui elemento di innovazione non è tanto nel servizio offerto, quanto proprio nell'utilizzo del contratto di lavoro subordinato per l'assunzione dei ciclofattorini (10), e lo stesso accordo viene definito come «sperimentale» e il suo rinnovo «eventuale», sulla base di quelle che saranno le risultanze del monitoraggio della commissione bilaterale appositamente costituita (e a cui significativamente partecipano anche le *unions* autorganizzate dei ciclofattorini, fondamentali nell'azione di rivendicazione benché poi non firmatarie del contratto qui in commento) (11).

2. — *I principali contenuti dell'accordo. L'organizzazione del lavoro* — Sono numerosi gli istituti presi in considerazione nel contratto Takeaway.com Express Italy con l'obiettivo di definire, nel rispetto dei vincoli di legge e di Ccnl, un modello di organizzazione del lavoro che coniughi il riconoscimento delle tutele della subordinazione alle esigenze di flessibilità aziendale.

Articolato in 6 sezioni – rispettivamente dedicate ai rapporti di lavoro (artt. 1-3), alle forme contrattuali (artt. 4-6), all'orario di lavoro (artt. 7-13), al trattamento economico (artt. 14-18), alla salute e sicurezza sul lavoro (artt. 19-21), ai diritti sindacali (art. 22) e alle norme finali (artt. 23-24) –, l'accordo dimostra come la regolazione aziendale si possa ben innestare sulle facoltà di adattamento (anche derogatorie) attribuite dalla legge e dalla contrattazione collettiva nazionale, senza necessariamente far ricorso al più problematico *passee-partout* del contratto di prossimità *ex* art. 8, d.l. n. 138/2011. A titolo esemplificativo, si possono osservare le previsioni relative alle percentuali di contingentamento dei contratti a termine e somministrati (art. 4) e al lavoro supplementare del *part-time*. Nel primo caso, la qualificazione come «avvio di nuova attività» dell'implementazione del citato modello Scoober consente, ai sensi dell'art. 23, c. 2, lett. *a*, del d.lgs. n. 81/2015, di escludere sino al 31.3.2022 (o alternativamente per nove mesi) qualunque limite percentuale all'utilizzo di contratti di lavoro flessibili, per poi rientrare nella misura del 35% come previsto dall'art. 55, c. 3, del Ccnl logistica. Nel secondo caso, è lo stesso art. 51, d.lgs. n. 81/2015, che, am-

---

(10) Cfr. punto a) delle Premesse dell'accordo.

(11) Cfr. Ingraio 2021, R. 117. Martelloni (2021, R. 215) segnala che a precedere l'accordo vi è un verbale d'incontro firmato, oltre che dai sindacati confederali, anche dalla citata rete RiderXidiritti, a testimonianza che il fronte sindacale è rimasto compatto anche nel tagliare il traguardo dell'accordo in commento; ma è proprio questo evento a porre oggi le *unions* davanti al bivio se rimanere come semplice, pur efficace, forma di *organizing* o «istituzionalizzarsi» come vere e proprie associazioni sindacali.

mettendo l'equivalenza funzionale tra i diversi livelli contrattuali, autorizza che a livello aziendale venga fissato un limite al lavoro supplementare pari al 50% dell'orario di lavoro settimanale contrattuale; misura ben più alta del 30% previsto dall'art. 56, c. 16, del contratto di categoria.

Del resto, lo stesso Protocollo del 18.7.2018, siglato dalle rappresentanze della categoria logistica, trasporto merci e spedizione e specificamente dedicato ai *riders* subordinati, ha attribuito grandi potenzialità a una contrattazione di secondo livello chiamata a ricalibrare le regole definite a livello nazionale per «addivenire a una organizzazione del lavoro coerente rispetto alle esigenze aziendali e comprensiva delle condizioni dei lavoratori e delle specifiche situazioni territoriali» (punto 7).

Il «cuore» della regolazione del nuovo modello organizzativo è determinato dalla combinazione tra la scelta del *part-time* come forma contrattuale «comune» di impiego dei *riders*, che l'art. 5 sottolinea «utilizzabile senza limiti quantitativi» (12), e il meccanismo con cui essi sono chiamati a svolgere la prestazione lavorativa.

L'accordo prevede tre possibili regimi di orario ridotto, pari a 10, 20 o 30 ore minime settimanali, articolate su un massimo di sei giorni la settimana: se il limite di almeno dieci ore appare in linea con quanto già definito nel Protocollo del 2018 (punto 3, lett. a), il *quantum* da dedurre effettivamente in contratto ha l'obiettivo di «stabilizzare», come ricordato, l'impegno lavorativo già sviluppato dai ciclofattorini in regime di autonomia.

Quanto poi alla concreta distribuzione dell'orario ridotto, è ancora l'art. 5 a garantire una durata giornaliera minima, pari a 2 ore continuative (13), ma con una possibile discontinuità della prestazione anche nel corso della singola giornata, fatto salvo il limite delle due ore e la previsione di una programmazione settimanale dei turni. Il documento non offre dunque indicazioni più puntuali sulla collocazione temporale della prestazione di lavoro dei *riders* assunti dalla piattaforma, né sarebbero in realtà necessarie,

---

(12) Come rileva Leccese (2021, R. 144), tale indicazione appare derogatoria rispetto ai limiti fissati a livello di categoria (25%), ma è lo stesso art. 56, c. 30, del Ccnl logistica ad ammetterne la modificabilità con accordo aziendale: potrebbe sollevarsi qualche dubbio sotto il profilo della corrispondenza «soggettiva» dei soggetti titolati alla deroga (il Ccnl parla di «Rsa, Asu, o delegato di impresa unitamente alle Oo.Ss. territorialmente competenti»), ma è evidente che la disciplina aziendale si muova nel solco dell'adattamento consentito dal Ccnl, nonché del più ampio potere di adeguamento del richiamato punto 7 del Protocollo del 18.7.2018.

(13) Il dato della inscindibilità delle 2 ore minime giornaliere rende la previsione migliorativa di quanto già stabilito nel Protocollo *riders* del 2018.

dal momento che è la stessa norma legale a consentire, nella stipulazione del *part-time*, di rinviare a turni programmati di lavoro «articolati su fasce orarie prestabilite» (14). Sennonché, tale genericità e le criticità che essa comporta – l'incertezza dell'impegno lavorativo per il dipendente e la difficoltà di disporre effettivamente del tempo di non lavoro (15) – rischiano di amplificarsi quando un impiego di poche ore alla settimana deve essere gestito nel contesto di un'azienda che, se così si può dire, non chiude mai. L'art. 8 dell'accordo prevede, infatti, che la piattaforma opera in maniera ininterrotta per 365 giorni l'anno, senza chiusure aziendali o sospensioni dal servizio, e che «i *rider* sono considerati dipendenti a ciclo continuo impiegati in turni non avvicendati, dal lunedì alla domenica, anche durante le ore serali, le ore di punta e i giorni estivi», secondo un orario di lavoro che copre tutti i giorni della settimana dalle sette del mattino alla mezzanotte. È sull'ampiezza del nastro orario nella variabile assegnazione dei turni che si giocherà anche l'effettività della tutela dei lavoratori neoassunti (16).

Proprio sull'articolazione dell'orario di lavoro si esplicita, peraltro, la netta discontinuità rispetto all'illusoria autonomia dell'adagio «pedala quando vuoi» (17) ma altresì l'intensità del potere organizzativo unilaterale della piattaforma/datore.

In effetti, l'art. 5 dell'accordo aziendale prevede esplicitamente che la turnazione avvenga su base settimanale e sia «concordata di volta in volta con la Società, [...] tenendo conto delle eventuali proposte del lavoratore». Il successivo art. 9 chiarisce meglio il meccanismo di pianificazione, specificando che i fattorini, attraverso l'applicazione Scoober, sono tenuti a indicare o confermare la loro disponibilità per la settimana successiva entro

---

(14) Art. 5, c. 3, d.lgs. n. 81/2015.

(15) Cfr. Bavaro 2015, 219.

(16) Invero, l'applicazione della previsione contrattuale non può comunque non tenere conto di una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 81/2015: facendo tesoro, cioè, dell'insegnamento della Corte costituzionale (4-11.5.1992, n. 210) secondo cui nella formulazione della disciplina del *part-time* (con il riferimento alla determinazione in contratto della riduzione, ma soprattutto dell'articolazione dell'orario) il legislatore avrebbe escluso l'ammissibilità di «rapporti nei quali il contratto individuale consente al datore di lavoro di decidere in modo unilaterale quando utilizzare il singolo dipendente».

(17) Come si ricorderà, gli slogan «*roule quand tu veux*»/«*roll when you want*» sono stati spesso utilizzati nelle campagne di ingaggio delle multinazionali del *food delivery*, e del resto la stessa Cassazione, nella sentenza n. 1663/2020, ha riconosciuto nella collaborazione dei ciclofattorini un'«autonomia genetica», consistente nella piena libertà dei lavoratori di scegliere se accedere alla turnazione, seppur poi incanalata in una rigida etero-organizzazione funzionale, riferibile alle modalità e ai tempi di consegna.

la mezzanotte del martedì, dando così modo alla società di programmare e comunicare, entro la mezzanotte del giovedì, i turni a valere dal lunedì successivo, e comunque con almeno due giorni di preavviso rispetto all'inizio della settimana di riferimento. Chi si occupa delle controverse questioni del *management* algoritmico non potrà non notare nella formulazione della clausola una sensibile differenza con il più consueto meccanismo di assegnazione dei turni (gli *slot*, nel linguaggio delle piattaforme), che combina la domanda dell'utenza per ogni area e fascia oraria con una facoltà di prenotazione, attribuita in linea teorica a tutti i *riders*, ma concretamente «distribuita» in ragione di un *ranking* reputazionale, anche in maniera discriminatoria (18). Non può non accogliersi con favore allora che l'accordo sottolinei l'impegno di organizzare e distribuire i turni di lavoro (così come il riposo domenicale) «ove possibile e ove compatibile con l'esigenza di garantire la regolarità del servizio, in maniera omogenea tra tutti» (art. 8, ultimo capoverso).

Al contempo, tuttavia, il carattere subordinato del rapporto impone che «i *rider* che non forniscono (tempestivamente) la loro disponibilità o che rifiutano una proposta ragionevole, nei termini previsti dal contratto, da parte della Società sono tenuti a lavorare nei giorni stabiliti dalla Società nel rispetto dell'orario contrattuale»; né è previsto che il dipendente possa revocare la disponibilità al turno una volta che lo stesso sia stato assegnato; ipotesi che rappresenterebbe di fatto un'assenza ingiustificata. Soltanto per coloro che saranno assunti con contratto a chiamata, l'azienda si riserva la possibilità della cancellazione del turno con un preavviso di due giorni.

In ogni caso, l'accordo prevede già che a ogni contratto *part-time* acceda una clausola elastica «che consente (senza oneri aggiuntivi) la modifica all'orario settimanale definito dalla Società, con un preavviso minimo di 2 giorni» (art. 5, terzo capoverso). La formulazione, che supera la distinzione contenuta nel Protocollo del 2018 tra clausole elastiche e flessibili, peraltro non più presente nella disciplina legale, sembra fare riferimento tanto alla variazione in aumento della durata dell'impegno settimanale, quanto alla modifica delle fasce orarie entro le quali deve essere svolta l'attività lavorativa (19).

---

(18) Il riferimento è al noto caso *Frank* e alla discriminazione algoritmica, oggetto di T. Bologna 31.12.2020, ord., in *RGL*, 2021, II, 228 ss., con nota di Lassandari.

(19) In maniera più restrittiva Leccese (2021, R. 147), secondo cui la variazione della collocazione temporale della prestazione sarebbe esercitabile solo qualora il contratto individuale abbia individuato le specifiche fasce orarie nelle quali l'attività si inserisce. A parere di chi scrive, la clausola è funzionale piuttosto ad «aggiustamenti», anche semplicemente entro la mezzanotte del venerdì (e dunque dopo che i turni sia-

Turnazione, possibilità di modifica unilaterale dell'attività lavorativa, lavoro supplementare (e straordinario), ma anche periodico utilizzo di *open shift*, turni aperti che i ciclofattorini sono comunque liberi o meno di accettare (20): sono tutti strumenti che, pur lasciando alla piattaforma ampi margini d'azione, la obbligano a farsi carico del rischio connesso alla programmazione e alla conduzione d'impresa, alla capacità di prevenire e leggere l'andamento dei mercati urbani nei quali si muove.

3. — Segue: *Il trattamento economico e la sicurezza dei riders* — Unitamente al riconoscimento dei *riders* come lavoratori subordinati, il contratto aziendale Takeaway.com Express Italy affronta il tema cruciale della determinazione del loro compenso, che in maniera significativa prevede di collegare al tempo di lavoro definito dal contratto di assunzione, e non al numero delle consegne effettuate.

Come si ricorderà, il superamento del *pay-per-drop*, ampiamente praticato dalle piattaforme (21), aveva rappresentato una delle più tenaci rivendicazioni dei lavoratori ai tavoli ministeriali, al punto da essere finalmente recepita nella legge di conversione del d.l. n. 101/2019, attraverso l'introduzione dell'art. 47-*quater*, d.lgs. n. 81/2015, e del divieto di compenso a cottimo. Tuttavia, la norma ha rinviato di un anno la vigenza dell'obbligo di un «compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari stabiliti da contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale» (c. 2), dando nel frattempo la possibilità ai «contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale» di «definire criteri di determinazio-

---

no stati comunicati), rispetto alle previsioni di attività della settimana successiva, e rispettando comunque i due giorni di preavviso. Più problematica, invece, appare l'indicazione secondo cui la clausola elastica non determina oneri aggiuntivi per l'impresa. Se è vero, infatti, che la disciplina del Ccnl (che prevede una maggiorazione del 15%) è suscettibile degli adattamenti richiamati al punto 7 del Protocollo del 18.7.2018, è anche vero che l'art. 6, c. 5, d.lgs. n. 81/2015, prevede comunque il diritto a «specifiche compensazioni, nella misura ovvero nelle forme determinate dai contratti collettivi»; benché le compensazioni non debbano necessariamente essere di tipo economico, il testo dell'accordo non offre particolare indicazioni su quali siano i diversi benefici specificamente riconosciuti.

(20) La relativa disciplina è all'art. 9, settimo capoverso, dell'accordo.

(21) E prima ancora dello stesso meccanismo del cottimo, a essere messo sotto accusa nell'ingaggio dei *riders* come contraenti autonomi era lo stesso «rischio» di un corrispettivo: aleatorio nella sua realizzazione e sovente esposto a modifiche unilaterali dei suoi criteri di determinazione da parte delle piattaforme (Loi 2020, 121).

ne del compenso complessivo che tengano conto delle modalità di svolgimento della prestazione e dell'organizzazione del committente» (c. 1), e dunque anche attraverso meccanismi di cottimo. Proprio in questa fase transitoria, si è inserito il Ccnl Assodelivery, che, pur riconoscendo formalmente un compenso «orario» pari a dieci euro lordi, ha regolato un meccanismo di calcolo dell'ora di lavoro sulla base dei minuti stimati per le consegne effettuate (22), remunerando così solo il tempo della consegna e non quello della disponibilità alla prestazione.

Più in generale, sulla «misurazione» del tempo di lavoro dei *riders* erano già inciampati i giudici della Corte d'Appello di Torino nell'ormai celebre caso *Foodora* (23), quando, pur riqualificando il rapporto di lavoro come eterorganizzato, e dunque assimilato a quello subordinato nelle sue tutele, avevano poi imposto l'applicazione delle tabelle retributive del Ccnl logistica solo con riferimento alle «ore di lavoro effettivamente prestate», e cioè solo per l'attività di consegna, senza riconoscere una retribuibilità del tempo (contrattualmente obbligato) di disponibilità alla prestazione, nell'attesa degli ordini della piattaforma.

Il contratto aziendale in commento scioglie tanto i problemi legati alla determinazione del tempo dell'adempimento, quanto quelli della determinazione del corrispettivo economico dell'attività di lavoro.

Per esplicita previsione dell'art. 10, infatti, l'orario di lavoro inizia dal momento in cui il *rider* raggiunge il luogo di lavoro, alternativamente un *hub* nei comuni di maggiori dimensioni, dove ritirare l'equipaggiamento e i mezzi di locomozione messi a disposizione dall'azienda, o un'«area di attesa designata», che potrebbe anche essere lo stesso domicilio del dipendente, secondo le indicazioni di volta in volta fornite dal *line manager*. Allo stesso modo, la prestazione giornaliera termina con il rientro all'*hub* ovvero, in assenza di questo, con l'ultima delle consegne effettuate entro la fine dell'orario di lavoro previsto in turno. Il che equivale a includere nel tempo di lavoro non solo il tempo «strumentale» alla prestazione, come nel caso dello spostamento dall'*hub* all'area di attesa, ma anche i periodi di attesa tra una chiamata l'altra.

Quanto al trattamento retributivo, confermato l'inquadramento dei ciclofattorini nei due livelli introdotti con il Protocollo del 2018 (I per il personale viaggiante che utilizza cicli e L per coloro che utilizzano ciclomotori e motocicli), l'accordo si avvale del meccanismo previsto dall'art. 11-ter del

---

(22) Cfr. Pigliarmini 2021.

(23) C. App. Torino 4.2.2019, in RGL, 2019, II, 91 ss., con nota di Carabelli, Spinelli.

Ccnl logistica, che proprio per l'avvio di nuove attività consente di arrivare gradualmente al minimo tabellare: ai *riders* viene così riconosciuto, sino alla maturazione di un'anzianità aziendale biennale, il 90% della retribuzione oraria prevista dal contratto di categoria (art. 14). Tanto corrisponde a una retribuzione fissa oraria di 8,50 euro lordi, comprensiva dell'indennità sostitutiva di tredicesima e quattordicesima mensilità, cui sommare poi l'accantonamento del Tfr (0,6 euro), le indennità aggiuntive (10% per il lavoro supplementare, festivo e notturno; 30% per il lavoro straordinario) e un rimborso chilometrico forfettario (0,06 euro per i cicli; 0,15 per ciclomotori e motocicli). Si tratta, a ben vedere, di un livello economico più alto non solo della possibile soglia di un salario minimo legale (9 euro lordi), di cui da tempo si discute, ma anche del compenso di cui al Ccnl Assodelivery, calcolato, come si è detto, sulla base del tempo stimato per l'effettuazione delle consegne.

Viene peraltro individuato un elemento variabile, denominato «premio di valorizzazione» e quantificato in 0,50 euro a consegna, se si superano le 250 consegne al mese, e in 0,25 euro, se il numero di consegne mensile rimane sotto quella soglia (art. 18). La distinzione, inevitabilmente, finirà per privilegiare i *riders* con contratti di durata settimanale più lunga, ma è forse più interessante sottolineare come per la determinazione del premio «non verranno prese in considerazione più di quattro consegne nell'arco di un'ora». In altri termini, la previsione bilancia in maniera responsabile l'interesse aziendale a efficientamenti organizzativi con l'attenzione alla protezione della salute e sicurezza dei lavoratori, il cui intenso ritmo di lavoro, ulteriormente accelerato dalla prospettiva di un maggiore guadagno, li espone a comportamenti altamente rischiosi (24).

Nella stessa direzione deve essere anche letta l'attivazione di un'assicurazione sulla vita per i dipendenti nel caso in cui dall'incidente sul lavoro derivi la morte o l'invalidità permanente (art. 20) e, più in generale, l'attenzione al tema della salute e sicurezza dei *riders* (25).

---

(24) L'Asaps (Amici Polstrada) gestisce già da qualche anno l'Osservatorio *Rider delivery food*, che elabora e analizza i sinistri stradali in cui sono coinvolti i ciclofattorini; l'indagine più recente (riferita al 2019) è all'indirizzo internet [https://www.asaps.it/70110-osservatorio\\_rider\\_delivery\\_food\\_anno\\_2019\\_.html](https://www.asaps.it/70110-osservatorio_rider_delivery_food_anno_2019_.html).

(25) La sicurezza dei *riders* è diventata di più stretta attualità di fronte al rischio del contagio da Covid-19, determinando una cospicua giurisprudenza chiamata a pronunciarsi in ordine al diritto a ricevere i dispositivi di protezione individuali necessari, tanto alla luce degli obblighi di cui al d.lgs. n. 81/2008, quanto delle specifiche previsioni del Capo V-bis, d.lgs. n. 81/2015. Cfr.: T. Roma 31.3.2020, decr.; T. Firenze 1.4.2020, decr.; T. Bologna 14.4.2020, decr.; T. Firenze 5.5.2020, ord.; T. Bologna 1.7.2020,

Si tratta di un profilo che si potrebbe definire come transtipico, perché, al di là della qualificazione dei *riders*, resta una modalità di impiego esposta a orari flessibili e discontinui e ai rischi di chi opera prevalentemente all'esterno e a contatto con un vasto e indistinto pubblico (il ristorante come il cliente, e persino chi transita sullo stesso percorso delle biciclette e dei ciclomotori) (26).

L'attribuzione dello *status* di lavoratori subordinati permette già un salto in avanti con riferimento al livello di protezione, ma l'art. 19 dell'accordo si fa carico significativamente della salute e sicurezza dei dipendenti così come «delle altre persone che possono essere coinvolte nello svolgimento dell'attività». L'attenzione è rivolta dunque all'aspetto prevenzionistico, non solo facendo ampio riferimento all'applicazione del d.lgs. n. 81/2008 (e, a titolo esemplificativo, elencando i dispositivi di protezione individuale di cui il lavoratore sarà fornito), ma specificando opportunamente un proattivo supporto organizzativo dell'azienda alla elezione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e garantendo la fruizione della necessaria attività di formazione dei lavoratori in modalità telematica e digitale.

4. — *Osservazioni conclusive: la gig economy e le relazioni industriali possibili* — Si perdoni il *bon mot*, ma la pur rapida analisi dell'Accordo Take-away.com Express Italy fa venire in mente quel: «Si può fare!», esclamato con febbrile entusiasmo da Gene Wilder in *The Young Frankenstein*. Non che il documento negoziale abbia contenuti prodigiosi, ma è la sua stessa esistenza che sino a qualche tempo fa non sarebbe stata immaginabile, di fronte al pervicace contrasto delle piattaforme digitali ad assumersi in diritto responsabilità che da un punto di vista economico e sociale apparivano già evidenti anche all'occhio meno attento. Per di più, i pochi esperimenti di contrattazione collettiva «per» i *riders* avevano comunque riguardato realtà minori e tutte legate al territorio italiano (27), mentre, per converso,

---

ord.; T. Firenze 22.7.2020, decr.; T. Bologna 11.8.2020, ord., tutte in RGL, 2020, II, 484 ss., con nota di Bologna.

(26) Per un ampio catalogo delle questioni legate alla sicurezza del lavoro su due ruote, così come per un approfondimento sulle criticità delle (poche) previsioni in materia di sicurezza contenute nel Ccnl Assodelivery e volte a prospettare l'esclusiva applicabilità delle disposizioni del Testo Unico sulla sicurezza relative al lavoro autonomo, cfr. Allamprese, Bonardi 2020, specialmente 72 ss.

(27) Si pensi all'Accordo quadro La consegna Srl del 10.5.2019, su cui vd. Borelli 2019, o, più di recente, e sempre in Toscana, al contratto aziendale tra la piattaforma Tadan e Nidil-Cgil Firenze, Livorno e Pisa del 23.3.2021; con diverse caratteristiche, ma sempre nell'ottica di una contrattazione «locale», si veda anche la Carta dei diritti dei lavoratori digitali in contesto urbano di Bologna del 31.5.2018.

proprio il Ccnl Assodelivery mostrava come il propugnato dialogo tra piattaforma e sindacato potesse essere astutamente imbastito per sfruttare le vie di fuga dalla protezione del lavoro.

Per tali ragioni, il primo contratto aziendale di una piattaforma multinazionale del *food delivery* deve essere valutato in maniera positiva: perché dimostra l'incontro possibile tra la trasformazione organizzativa d'impresa e le istanze di un lavoro più garantito. Bisognerà naturalmente che gli obblighi previsti in contratto siano implementati e rispettati – e magari che il ragionevole ricorso al *part-time* non si risolva in una ingente mole di contratti di più esigua durata, per di più estremamente flessibili –, ma anche in questo la costruzione di un sistema di relazioni sindacali è uno snodo fondamentale: i temi della organizzazione del lavoro così come della gestione della flessibilità dell'orario e delle prestazioni aggiuntive sono indicati dal Ccnl logistica tra quelli oggetto di informazione e consultazione (Capitolo I – Relazioni industriali), e dunque potranno essere «agiti» dalle rappresentanze dei lavoratori, anche ai sensi dell'art. 22 dell'accordo, che assicura «l'esercizio dei diritti sindacali, nelle forme previste dalla legge e dal Ccnl».

Più ancora, l'accordo segna un passaggio decisivo nello sviluppo delle relazioni industriali del settore, e un *unicum* nel panorama internazionale: mentre è stato ampiamente documentato il processo di mobilitazione e organizzazione dei lavoratori delle piattaforme, così come la pressione delle organizzazioni di rappresentanza sul sistema politico e l'utilizzo dell'azione legale anche in funzione di mezzo di affermazione sindacale (28), l'affiancamento di una importante azione contrattuale, come superamento di una logica esclusivamente conflittuale, dimostra che c'è lo spazio per lo sviluppo e il consolidamento di relazioni più durature.

Anzi, essa rappresenta per l'attore sindacale una *pars construens* necessaria rispetto alle complementari strategie di (ri)affermazione del diritto, tanto collettivo, nella dichiarazione di antisindacalità del Ccnl Assodelivery (29), quanto individuale, nella prima *class action* che intende estendere gli effetti di quella pronuncia a tutti i *riders* ancora autonomi (30).

Norma legale e azione giudiziale potranno (*melius*, dovranno) supportare ma non certamente sostituire un quadro di riferimento collettivo che per-

---

(28) Sia consentito il rinvio a Recchia 2018; più in generale, sui problemi della tutela collettiva dei lavoratori delle piattaforme, Lassandari 2017 e Tullini 2018.

(29) T. Bologna 30.6.2021, in *RGL giurisprudenza online*, 2021, n. 7, e prossimamente in *RGL*, 2021, II, con nota di Martelloni.

(30) Il ricorso collettivo, annunciato il 17.8.2021, è il primo portato dal sindacato ex legge n. 31/2019, in <https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/2021/08/17/news/rider-cgil-presentata-la-prima-class-action-in-materia-di-lavoro-1380874/>.

metta di coniugare la regolamentazione delle condizioni di lavoro, nel *food delivery* come in qualunque settore, con le trasformazioni dei modelli di produzione e organizzazione d'impresa.

L'auspicio è che l'Accordo del 29.3.2021 non resti un'eccezione.

### Riferimenti bibliografici

- Allamprese A., Bonardi O. (2020), *Studio sulle condizioni di lavoro nella logistica: tempo e salute*, in *DSL*, n. 2, 42 ss.
- Barbieri M. (2021), *La ragione di un commento a un accordo aziendale importante*, in *LLI*, vol. 7, n. 1, R. 72 ss.
- Bavaro V. (2015), *Il lavoro part time dopo il d.lgs. n. 81/2015*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 215 ss.
- Bavaro V. (2020), *Il Ccnl Assodelivery-Ugl: 4 problemi fra diritto e ideologia*, in <https://www.ildiaridellavoro.it/adon.pl?act=doc&doc=76919>.
- Baylos Grau A. (2021), *Una breve nota sulla legge spagnola in tema di lavoro dei riders*, in *LLI*, vol. 7, n. 1, C. 1 ss.
- Borelli S. (2019), *Italy*, in I. Daugareilh *et al.* (a cura di), *The platform economy and social law: Key issues in comparative perspective*, Etui, Brussels, 63 ss.
- Carinci F. (2021), *Il Ccnl rider del 15 settembre 2020 alla luce della Nota dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro spedita a Assodelivery e Ugl, firmatari del contratto*, in *LDE*, n. 1, 1 ss.
- De Marco C., Garilli A. (2021), *L'enigma qualificatorio dei riders. Un incontro ravvicinato tra dottrina e giurisprudenza*, in *DML*, n. 1, 1 ss.
- Ichino P. (2020), *Contratto per i rider: è davvero «pirata»?», in *lavoce.info*, 21 settembre.*
- Ingrao A. (2021), *Le parti e la natura dell'accordo di secondo livello che disciplina la «subordinazione adattata» dei ciclo-fattorini Just Eat – Takeaway.com Express Italy*, in *LLI*, vol. 7, n. 1, R. 114 ss.
- Lassandari A. (2017), *Problemi di rappresentanza e tutela collettiva dei lavoratori che utilizzano le tecnologie digitali*, in *Il lavoro nelle piattaforme digitali, Quaderni di RGL*, n. 2, 59 ss.
- Leccese V.S. (2021), *Il part-time e il lavoro intermittente nell'accordo integrativo aziendale per i ciclo-fattorini di Takeaway.com Express Italy (gruppo Just Eat)*, in *LLI*, vol. 7, n. 1, R. 140 ss.
- Loi P. (2020), *Garanzie e tutele per il lavoro digitale*, in U. Carabelli, L. Fassina (a cura di), *La nuova legge sui riders e sulle collaborazioni etero-organizzate*, Ediesse, Roma, 107 ss.
- Lombardi M. (2020), *Il Ccnl tra Assodelivery e Ugl sui riders: una «storia infinita», fra questioni contrattuali e la disciplina legale*, in *RGL*, I, 757 ss.
- Martelloni F. (2021), *Quali diritti sindacali per le Unions dei riders?*, in *LLI*, vol. 7, n. 1, R. 211 ss.
- Perulli A. (2015), *Costanti e varianti in tema di subordinazione e autonomia*, in *LD*, n. 2, 259 ss.
- Perulli A. (2021), *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino.
- Pigliararmi G. (2021), *Il nodo (giuridico) del sistema di determinazione del compenso nell'Accordo Assodelivery-UGL Rider*, in *Professionalità Studi*, n. 1, 166 ss.

- Potocka-Sionek N., Aloisi A. (2021), «*Festina lente*»: the ILO and EU agendas on the digital transformation of work, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 37, n. 1, 35 ss.
- Recchia G.A. (2018), Alone in the crowd? *La rappresentanza e l'azione collettiva ai tempi della sharing economy*, in *RGL*, I, 141 ss.
- Tiraboschi M. (2020), *Il Ccnl Assodelivery-Ugl Rider: le ragioni della contesa politico-sindacale e le (distinte) problematiche giuridiche che questo accordo solleva*, in *Bollettino Adapt*, n. 35, 28 settembre.
- Tullini P. (2018), *L'economia digitale alla prova dell'interesse collettivo*, in *LLI*, vol. 4, n. 1, 1 ss.
- Zappalà L. (2021), *Le condizioni di lavoro nelle piattaforme: quale strategia europea di tutela del lavoro digitale?*, in *Professionalità Studi*, n. 1, 4 ss.

## ABSTRACT

*L'articolo commenta l'Accordo integrativo aziendale Takeaway.com Express Italy del gruppo Just Eat Takeaway, che regola l'organizzazione della piattaforma di food delivery e le condizioni di lavoro dei riders assunti, per la prima volta in Italia, con contratti di lavoro subordinato. L'accordo segna anche un passaggio decisivo nello sviluppo delle relazioni industriali del settore, dimostrando che c'è lo spazio per lo sviluppo e il consolidamento di relazioni più collaborative e durature.*

THE JUST EAT TAKEAWAY COMPANY AGREEMENT: WHEN GIG ECONOMY  
(RE)DISCOVERS EMPLOYMENT RELATIONSHIPS AND TRADE UNIONS

*The article comments on the Takeaway.com Express Italy (Just Eat Takeaway group) corporate agreement, which regulates the organization of the food delivery platform and the working conditions of the riders employed, for the first time in Italy, with subordinate job contracts. The agreement also marks a decisive step in the development of the sectoral IR, proving there is room for the development and consolidation of more collaborative and lasting relations.*



*Giuseppe Bronzini* (\*)

## IL LUNGO VIAGGIO DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELL'ORDINAMENTO EUROPEO: DAI TRIBUNALI AL CONFRONTO COSTITUZIONALE SUL FUTURO DELL'UNIONE

«La nuova consapevolezza dei momenti comuni ha trovato espressione nella Carta dei diritti dell'Unione [...] con le sue protezioni sociali, la Carta rimanda al di là di questa prospettiva meramente economica. Il documento mostra in modo esemplare i principi normativi che uniscono i cittadini europei»  
Habermas 2004, 76

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Applicabilità ed efficacia diretta della Carta di Nizza. Lo stato dell'arte. — 3. Le tensioni tra Corte di Giustizia e Corte costituzionale e il compromesso raggiunto. La tesi del rinvio contemporaneo in caso di doppia pregiudizialità. — 4. Luci e ombre nell'affermazione della Carta.

1. — *Premessa* — Nel passaggio citato come esergo di questo saggio, Jürgen Habermas coglieva nella Carta di Nizza «proclamata» nel dicembre del 2000, ma ancora non obbligatoria, il carattere politico-costituzionale del documento, il suo rimandare «al di là di una prospettiva meramente economica» a un oltrepassamento tutto da costruire, sulla base della necessaria costituzionalizzazione dell'Unione, ma anticipato dalle linee direttive offerte dai principi e dai diritti formulati nel testo che prefigurano un'evoluzione del processo di integrazione europeo fuori dal bozzolo del funzionalismo economico.

Il «Progetto Carta» conteneva quindi una potenzialità «costituente» – un effetto «inducente», per seguire il linguaggio habermasiano (1) – già solo per aver saputo indicare un insieme di *fundamental rights*, di cui solo in parte l'Unione poteva garantire compiutamente la tutela sulla base del quadro di competenze dei Trattati, come caratterizzanti il cd. «modello europeo».

---

(\*) Presidente della Sezione lavoro della Corte di Cassazione.

(1) Il pensatore francofortese attribuisce quest'effetto più che altro alla prevista Costituzione europea e non alla sola Carta, anche se la Carta doveva costituire l'intera terza parte della Costituzione nel Progetto del 2003, sul quale votarono negativamente gli elettori di Francia e Olanda.

Una trama integrata di protezioni sullo sfondo di valori condivisi (attestati all'art. 2 TUE), la cui salvaguardia è affidata congiuntamente a Stati e Unione sulla base – come nelle organizzazioni statuali di tipo federale – di un'ordinata condivisione della cosiddetta sovranità (2) sui territori dell'Unione.

La Carta, quindi, nasce con una vistosa proiezione costituzionale, che trascende l'aspetto strettamente giudiziario di completamento di quel processo già iniziato con gli anni settanta con la giurisprudenza pretoria della Corte di Giustizia, poi recepita nei Trattati, di tutela di diritti fondamentali quali derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni e dalla Cedu.

Il carattere politico-istituzionale della codificazione va ben oltre l'aspetto messo in rilievo dagli organi comunitari al momento della nomina della prima Convenzione e nel Preambolo della stessa Carta, ove si dichiara che «è necessario, rendendoli più visibili in una Carta, rafforzare la tutela dei diritti fondamentali alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici»: formulazione comunque ambigua, in quanto, da un lato, parla di riaffermazione, ma, dall'altro, sembrerebbe aprire a un allargamento dell'architettura protettiva in relazione alle dinamiche evolutive della società europea (3).

Delle tre «ufficiali» ragioni della codificazione: una maggiore certezza del diritto – una maggiore visibilità delle protezioni europee e la necessità di riarticolare il rapporto tra diritti e ridefinire il loro contenuto in modo da evitare di ricondurre la loro protezione, secondo il metodo adottato dalla Corte di Giustizia, al nucleo forte dell'ordinamento sovranazionale, e cioè il mercato unico e le correlate quattro libertà comunitarie (4) – quest'ultima ragione fondativa implicava in realtà una forte tensione progettuale, una profonda volontà modificativa dello *status quo*, una chiara allusione a mete istituzionali sempre più assimilabili a quelle tipiche delle aggregazioni federali su basi postnazionali e plurilinguistiche (come il Canada, più complesse al loro interno di quelle monistiche sotto il profilo culturale e linguistico). Il senso e il significato dei diritti è stato nuovamente plasmato alla luce di

---

(2) Termine che, senza spiegare granché, rende ogni discorso sull'Europa più spigoloso e ideologico e che potrebbe più utilmente essere sostituito con «esercizio legittimo del potere pubblico sovranazionale».

(3) Sulla Carta tra il momento dell'approvazione a Nizza e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, cfr.: Bifulco *et al.* (a cura di) 2001; Bisogni *et al.* (a cura di) 2007; Piccone 2007. Sul Trattato di Lisbona, Bassanini, Tiberi (a cura di) 2008.

(4) Come segnalate nel documento «Per la tutela dei diritti fondamentali è tempo di agire» della Commissione Simitis, incaricata dalla Commissione europea di valutare la necessità di una codificazione poi recepita con la nomina della prima Convenzione.

un garantismo capace di integrare non solo i cd. diritti di terza generazione (socio-economici), ma anche quelli della generazione successiva come il reddito minimo garantito, il diritto di accesso ai servizi di interesse generale o la protezione dei dati personali (il che dimostra come l'Unione – nel formularli – guardasse a strategie di lungo periodo) con un'articolazione delle tutele per sei capi «valoriali» in modo da evitare il pericolo di una loro gerarchizzazione.

Il Preambolo rende più evidente questo disegno (secondo capoverso) allorché afferma che l'Unione «si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, di libertà, di uguaglianza e solidarietà», sicché i primi due valori qualificanti le tipiche Carte liberal-democratiche come la Cedu sono coniugati con quelli dello Stato sociale e delle Costituzioni «lunghe» postbelliche, come poi recepito nell'art. 2 del TUE con il Trattato di Lisbona. Pertanto l'opera di scrittura del Testo di Nizza è un sapiente riassemblaggio delle tradizioni costituzionali comuni, ma in un orizzonte che guarda all'ordinamento europeo sotto la lente di un garantismo onnilaterale, non più subalterno alle esigenze di un mercato pienamente concorrenziale. Tra le fonti della codificazione figurano, oltre alle tradizioni costituzionali comuni, gli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, i Trattati, la Cedu, i diritti riconosciuti non solo dalla Corte di Giustizia, ma anche dalla Corte di Strasburgo, e infine le due Carte sociali europee.

Il processo di costituzionalizzazione dei diritti fondamentali si rende, in tal modo, dinamico con un rinvio mobile alla giurisprudenza, *in primis* quella della Corte di Giustizia, cui spetta il monopolio di interpretazione delle disposizioni della Carta, in quanto i contorni dei singoli diritti vengono a essere evolutivamente sviluppati nelle decisioni dei giudici della Corte; questi, anche quando utilizzano nozioni comuni come può essere quella di «lavoratori», ne offrono un resoconto contenutistico coerente con il diritto dell'Unione e con i propri precedenti. I termini stessi della semantica dei diritti costruita sulla base della Carta acquisiscono una densità sovranazionale: ciò che si intende per «lavoratore», per «consumatore», per «datore» è una nuova nozione che si distacca, pur non perdendolo di vista, dal suo analogo interno o internazionale. Se seguiamo la teoria di John Searle (5) sugli atti linguistici, sulla base della Carta e delle sue applicazioni giudiziarie, soprattutto quelle della Corte di Giustizia, si creano nuovi «fatti istituzionali», cioè realtà nelle quali i fenomeni sociali (a dimensione continentale) sono disciplinati da un sistema di regole di produzione specifico (incentrato sulla tutela dei diritti fondamentali), senza le quali questi fenomeni

---

(5) Searle 2009.

non avverrebbero o non si consoliderebbero. La CdfUe rappresenta, oggi, il punto più avanzato del processo di integrazione promosso con il Trattato di Roma del 1957; nasce da una procedura eccezionale che non prevede modalità di revisione (che invece sono sancite per la modifica dei Trattati); per giunta, alla luce della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, le stesse norme dei Trattati, sebbene spesso siano tra le fonti della Carta, devono essere interpretate alla luce del Testo di Nizza.

Il contributo della Carta di incommensurabile valore è quindi quello di aver reso evidente che il progetto europeo può essere conservato e rilanciato solo sulla base di principi e norme di rango costituzionale non solo sul lato della tutela dei *fundamental rights* dei cittadini dell'Ue, ma anche nei rapporti tra Stati e nei canali di partecipazione democratica. Lasciando da parte la *vexata quaestio* del tasso di federalismo già introiettato nell'ordinamento dell'Unione, in questo saggio esporremo quanto l'implementazione della Carta sia stata fondamentale nell'affermare la *rule of the law* nell'ambito europeo, affermando requisiti essenziali per la democrazia europea (indipendenza e autonomia del potere giudiziario e diritto all'informazione), così come quanto il lungo calvario della Corte di Giustizia nell'individuare una qualche forma di sindacato delle misure di *austerity* abbia dato plastica visibilità alla radicale imperfezione della *governance* economica europea.

Infine l'ormai decennale affinamento della giurisprudenza della Carta dei diritti in rapporto alle norme di attribuzione dei Trattati ha documentato il perdurante ruolo degli Stati nel tutelare i diritti sociali portando, però, la Commissione a elaborare un Pilastro sociale (condiviso dagli altri organi, come ribadito nella Dichiarazione di Porto del 9.5.2021) nel quale si conserva l'idea di una copertura, sia pure nel rispetto del principio di sussidiarietà, dell'intero catalogo dei diritti socio-economici con motore e regia sovranazionale. Certamente la CdfUe e il suo viaggio nell'ordinamento dell'Unione e – a cascata – in quello degli Stati membri non poteva travolgere i paletti fissati dalla stessa Carta e dai Trattati alla sua implementazione (interpretati, tuttavia, in modo molto estensivo), né poteva di per sé portare a estendere i settori di intervento dell'Unione (anche se ha dato visibilità alla carenza in certi casi di protezione «europea»), né travolgere il dato politico che ha visto l'indebolimento (rispetto al dicembre del 2000) delle forze progressiste sia in seno al Parlamento europeo sia in quasi tutti gli Stati. Purtroppo l'esistenza di una Carta dei diritti non ha impedito le più feroci politiche di *austerity*, ma le due grandi speranze del futuro, il *Recovery Plan* (e i suoi principi di coesione paneuropea) e il Pilastro sociale europeo, recano chiaramente traccia di una dimensione garantista e solidaristica che trova la sua più alta e chiara espressione giuridica e istituzionale nelle norme della Carta.

Pertanto nel secondo capitolo si illustrerà il punto di arrivo della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di applicazione ed efficacia della Carta mostrando quanto si sia «preso sul serio» il lessico dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione; nel terzo si evidenzierà il difficile equilibrio con le Corti nazionali. Nell'ultimo capitolo si esaminerà il contributo della Carta per risolvere il nodo essenziale della tenuta delle libertà e dei diritti fondamentali negli Stati membri e, nelle linee generali, in altri settori a partire da quello sociale. Si porrà attenzione, in particolare, a quanto le sentenze della Corte di Giustizia, che hanno richiamato il Testo di Nizza, si mostrano oggi cruciali nell'avere accelerato un'adeguata riflessività all'ordinamento dell'Unione in un circuito più stretto e integrato tra Corte di Giustizia, Commissione e un più combattivo, rispetto al passato, Parlamento europeo.

2. — *Applicabilità ed efficacia diretta della Carta di Nizza. Lo stato dell'arte* — La Carta, tra il dicembre 2000 e l'1.12.2009, ha avuto una sua prima fase applicativa, anche se non come fonte obbligatoria del diritto dell'Unione (6). In questo primo periodo la Corte di Giustizia, molte Corti costituzionali nazionali e le magistrature degli Stati l'hanno utilizzata con uno stile che è stato definito «eclettico», più che altro per confermare il tipo di decisione adottata sulla base di altre fonti, più stringenti. In genere il tipo di ragionamento è stato quello per cui, diversamente opinando, si sarebbero violate le disposizioni della Carta che non possono essere ignorate, visto che si tratta di un documento solenne approvato da tutti gli Stati membri. La nostra Corte costituzionale è stata tra le prime a farlo con la sentenza n. 135 del 2002; in questa si sottolinea il «carattere espressivo di principi comuni agli ordinamenti europei». Notevoli sentenze sono state pronunciate sulla base del Testo di Nizza, ancora non obbligatorio, soprattutto dalla Corte del Lussemburgo, che nella sentenza *Kadi* del 3.9.2008 (C-402/2005) è giunta a ritenere non applicabile una disposizione antiterrorismo del Consiglio di sicurezza dell'Onu per non aver rispettato il principio *et audietur altera pars*, desumibile dall'art. 47 CdfUe, nel disporre la confisca di alcuni beni di enti sospettati di complicità con il terrorismo internazionale senza averli previamente ascoltati.

Tuttavia dopo il 1.12.2009 la Carta è divenuta obbligatoria (art. 6 TUE), e pertanto la Corte di Giustizia, sollecitata dalle Corti nazionali con lo strumento del rinvio pregiudiziale, si è dovuta porre il problema di stabilire

---

(6) Per una ricognizione dell'efficacia della CdfUe in ambito nazionale, cfr. Bobek, Prassl (a cura di) 2020, e in particolare per l'Italia il saggio di Sciarra, Golia 2021, 239 ss.

quando, *ex art.* 51 della stessa Carta, questa sia applicabile e con quali conseguenze (qui andando in mare aperto, visto che la Carta stessa non specifica quali siano le conseguenze del suo *enforcement* giudiziario soprattutto sul piano nazionale).

La Carta opera su di un solido cemento, edificato sin dalle storiche sentenze di inizio anni settanta dai giudici del Lussemburgo (7), ed è rivolta *in primis* al giudice naturale dei diritti, il giudice comune (sotto la guida delle Corti europee): il Testo di Nizza valorizza il ruolo della magistratura interna come organo di base del sistema giudiziario multilivello, che già è stato forgiato nell'applicazione quotidiana del diritto comunitario, attraverso la doppia gerarchia, parallela ma distinta, che va da questi alle Corti costituzionali nazionali e su altro versante alla Corte di Giustizia attraverso il rinvio pregiudiziale o le forme più dirette di implementazione del diritto Ue, dall'applicazione conforme alla disapplicazione del diritto interno contrastante (8).

Ciò premesso, in linea molto generale, l'ambito di applicazione della Carta dipende, quindi, moltissimo dall'interpretazione dell'art. 51 della stessa Carta, posto che nella stragrande maggioranza dei casi sono le normative interne che vengono chiamate in causa alla luce delle norme della Carta, essendo molto più raro che sia il diritto dell'Unione investito da un simile test di legittimità, ovviamente avanti la Corte del Lussemburgo: unico organo giudiziario deputato a sindacare e/o annullare il diritto sovranazionale. L'art. 51 recita: «le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione». Come si è reso da subito evidente, è in primo luogo il termine «attuazione» che deve essere attentamente spiegato.

È pacifico da sempre che la Carta sia un parametro di legittimazione costituzionale delle norme europee che può portare all'annullamento anche di direttive o regolamenti (o più frequentemente a una loro «interpretazione conforme»); come già ricordato, persino i Trattati devono essere, secondo la Corte di Giustizia, interpretati in tal modo. Ad esempio, nella sentenza *Schrems* del 6.10.2015 (C-362/14), la Corte del Lussemburgo non ha esitato a cancellare un Accordo Usa-Ue sul trasferimento dei dati per violazione dell'art. 8 della Carta, così come nella *Digital Ireland* dell'8.4.2014 (C-293/12), sempre per violazione dell'art. 8, la Corte di Giustizia ha annullato un'intera direttiva in materia di trasferimento dei dati. Ma quando il

---

(7) Cfr. la pionieristica ricerca di Sciarra (a cura di) 2001.

(8) Bobek, Prassl (a cura di) 2020; per una trattazione organica della Carta, cfr. Mastroianni *et al.* (a cura di) 2017.

diritto interno può essere considerato «applicativo» di quello sovranazionale e quindi può essere esaminato alla luce dei diritti della Carta?

Si sono da subito fronteggiate due ipotesi: la prima interpreta (in modo strettamente «letterale») «applicazione» come attuazione diretta e necessitata del diritto europeo, come nell'ipotesi classica di una legge che recepisce una direttiva. La seconda ipotesi (difesa sin dal 2010 dalla Commissione europea) recepisce invece un concetto più generico e ampio di «attuazione», e valuta sia sufficiente che la fattispecie esaminata cada per qualche suo aspetto nel «cono d'ombra» del diritto dell'Unione, anche indirettamente (nel linguaggio della Commissione: che sussista un *link* tra il caso e il diritto sovranazionale).

Ora questa oscillazione tra le due interpretazioni ha una sua traccia nella stessa architettura della Carta; mentre l'art. 51 sembra stabilire un vincolo diretto e necessario tra il diritto dell'Unione e la disciplina interna, le Spiegazioni alla Carta (che secondo l'art. 6 TUE devono essere tenute in considerazione dagli interpreti) affermano che gli Stati devono rispettare i diritti della Carta allorché agiscono nell'«ambito di applicazione del diritto dell'Unione», e richiamano la giurisprudenza della Corte di Giustizia in ordine agli obblighi in via generale degli Stati di rispetto del diritto sovranazionale che chiamano in causa ogni normativa interna che possa interferire con il primo anche in via indiretta o eventuale.

Quindi se, da un lato, è molto chiaro che la Carta non è un mezzo per estendere la competenza dell'Unione, dall'altro lato, però, la Carta è ancorata nelle più ampie regole sul primato del diritto dell'Unione (per giunta primario o forse superprimario). Con la sentenza *Fransson* (C-617/2010, Grande Sezione, del 26.10.2013) sembrava essere destinata a divenire prevalente la seconda opzione. La Corte ha infatti affermato testualmente: «da una costante giurisprudenza della Corte risulta infatti sostanzialmente che i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse. A tal proposito, la Corte ha già ricordato che essa, per quanto riguarda la Carta, non può valutare una normativa nazionale che non si colloca nell'ambito del diritto dell'Unione. Per contro, una volta che una siffatta normativa rientra nell'ambito di applicazione di tale diritto, la Corte, adita in via pregiudiziale, deve fornire tutti gli elementi di interpretazione necessari per la valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di tale normativa con i diritti fondamentali di cui essa garantisce il rispetto [...]. Tale definizione dell'ambito di applicazione dei diritti fondamentali dell'Unione è confermata dalle spiegazioni relative all'art. 51 della Carta, le quali, conformemente all'art. 6, par. 1, c. 3, TUE e all'art. 52, par.

7, della Carta, debbono essere prese in considerazione per l'interpretazione di quest'ultima...». Secondo tali spiegazioni, «l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali definiti nell'ambito dell'Unione vale per gli Stati membri soltanto quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione». Di conseguenza, dato che i diritti fondamentali garantiti dalla Carta devono essere rispettati quando una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, non possono esistere casi rientranti nel diritto dell'Unione senza che tali diritti fondamentali trovino applicazione. L'applicabilità del diritto dell'Unione implica quella dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta.

Ora, a parte le affermazioni esplicite sulla rilevanza delle Spiegazioni per trovare una corretta interpretazione dell'art. 51, ciò che conta di più è che, nel caso esaminato, la normativa interna sull'Iva svedese non presentava alcuna connessione diretta o indiretta con quella europea, e che la Corte ha ritenuto fosse sufficiente una esistente competenza dell'Ue in materia (pur in concreto latente relativamente alla normativa interna). Non sono però mancate, subito dopo, decisioni più restrittive secondo le quali «per stabilire se una misura nazionale rientri nell'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta occorre verificare, *inter alia*, se la normativa nazionale in questione abbia lo scopo di attuare una disposizione del diritto dell'Unione, quale sia il suo carattere e se essa persegua obiettivi diversi da quelli contemplati dal diritto dell'Unione, anche se è in grado di incidere indirettamente su quest'ultimo, nonché se esista una normativa di diritto dell'Unione che disciplini specificamente la materia o che possa incidere sulla stessa» [come nel caso *Siragusa* del 6.3.2014, C-206/2013, da cui è tratta la citazione che precede, o nell'ordinanza *Sindicato dos bancarios do Norte* del 7.3.2013, C-128/2012, nella quale (9) si è ritenuto non fosse stato dimostrato che le contestate misure di *austerity* portoghesi avessero un collegamento con le norme europee]. Va infatti ricordata l'opinione del giudice della Corte Marek Safjan (10), che forse sembra cogliere una diversa linea di assestamento (più simile a quella seguita in *Siragusa*) mediana fra le altre due prima citate, che definisce «funzionalista»: è sufficiente che la fattispecie presenti un legame anche indiretto con il diritto europeo, ma si deve dimostrare che questo diritto abbia un significativo rilievo nel disciplinarla, non bastando che si tratti di un legame potenziale. Con la sentenza *Berlioz* del 16.5.2017 (C-682/2017), la Corte è sembrata tornare a propen-

---

(9) Per un esame della deludente giurisprudenza delle Corti europee sulle misure di *austerity*, vd. Bronzini 2016.

(10) Sajjan 2014.

dere per l'impostazione della *Fransson* in un caso di obbligo di prestare informazioni fiscali tra Stati. In sostanza, nella fattispecie esaminata la normativa Ue era priva di ogni raccordo con quella nazionale, che stabiliva solo una sanzione per il soggetto che non collabora nelle informazioni fiscali richieste, non prevista dalla direttiva. La Corte precisa che «... la circostanza che la disposizione nazionale che funge da base di una misura sanzionatoria come quella inflitta alla *Berlioz* figuri in una legge che non è stata adottata per trasporre la Direttiva n. 2011/16 è irrilevante, dal momento che l'applicazione di tale disposizione nazionale persegue la finalità di garantire quella della citata direttiva». Ne risulta, quindi, pienamente confermato l'orientamento della *Fransson* (11).

A chi scrive sembra che forse manchi ancora una linea di assestamento tra i due indirizzi, visto che anche dopo la *Berlioz* la Corte in molti i casi ha ribadito che per l'applicabilità della Carta è necessario che la disciplina Ue abbia un'influenza concreta su quella interna anche quando quest'ultima è stata adottata in attuazione della prima. Va menzionato proprio il caso dei licenziamenti collettivi, dopo il discutibile, doppio, rinvio contestuale alla Corte di Giustizia e alla Consulta del 18 settembre 2020. Qui la Corte del Lussemburgo – con l'ordinanza 4.6.2020, C-32/2020, *Romagnolo* – ha parlato di armonizzazione parziale della disciplina nazionale relativamente al solo profilo del diritto alla consultazione e informazione, ma non per il regime delle sanzioni per un licenziamento intimato senza il rispetto di tale diritto (12). La Corte si preoccupa che la Carta possa essere invocata sulla base di una mera affinità tematica tra le norme interne e sovranazionali e quindi replica che le seconde non regolano i licenziamenti (13). È evidente che ci troviamo fuori dal solco tracciato dalla linea *Fransson-Berlioz* (che in effetti le decisioni sui licenziamenti collettivi non richiamano, al contrario

---

(11) Barbera (2017) ritiene l'orientamento della Corte di Giustizia sull'art. 51 dopo la *Berlioz* stabilizzato, sia pure per denunciare l'indebita invadenza, attraverso un uso espansivo della Carta, negli ordinamenti interni.

(12) Principio replicato, questa volta con sentenza, il 17.3.2021, C-652/19, *K.O.*

(13) Cfr. C. Giust. 22.1.2020, C-177/2018, *Almudena*, ove si ricorda che «le disposizioni della Carta si applicano agli Stati esclusivamente nell'applicazione del diritto dell'Unione e che questo inciso presuppone l'esistenza di un collegamento tra un atto del diritto dell'Unione e la misura nazionale in causa che vada al di là dell'affinità tra le materie prese in considerazione o dell'influenza indirettamente esercitata da una materia sull'altra» (punto 58), o ancora la Grande Chambre del 19.11.2019 (C-609/17, *Terveys*), per cui è indifferente che le misure nazionali cadano in un settore nel quale l'Ue è competente se le norme sovranazionali non impongono agli Stati alcun obbligo in specifico in relazione a una determinata situazione (punto 59). Per una ricostruzione organica di questa giurisprudenza, vd. De Stasi 2020.

del precedente della *Siragusa*), visto che le modalità sanzionatorie nel caso di licenziamenti non preceduti dalle informazioni richieste dalla direttiva sono serventi l'effetto utile della direttiva e che quindi sussiste un *link* piuttosto corposo tra la norma interna e l'*enforcement* della direttiva.

Credo che queste due impostazioni convivranno a lungo perché anche il secondo indirizzo vanta alcune ragioni argomentative di fondo, difficili da confutare *in toto*: in particolare il fatto che sembra desumersi dall'art. 51 che la Carta non si applichi «da sola», ma sempre in relazione a una fonte sovranazionale o nazionale che la mette in connessione con il diritto dell'Unione; sicché, ove questo collegamento sia troppo fragile o consista in una mera affinità di materia, la volontà dei Costituenti europei sembrerebbe oltrepassata. Con ogni probabilità, la Corte continuerà ad amministrare una sorta di doppio regime riservandosi una valutazione discrezionale sul grado di collegamento voluto dall'art. 51, e pertanto sarà importante, sempre nei ricorsi giudiziari e nei rinvii pregiudiziali, approfondire questo profilo cercando di individuare precedenti positivi. Meno problematico si è rivelato l'art. 52 della Carta sul bilanciamento tra diritti, salvo la delicata questione della derogabilità delle libertà economiche per finalità sociali, sul quale torneremo (14).

Atro problema che la Corte ha dovuto risolvere riguarda un delicato e ulteriore problema, e cioè se alcune disposizioni della Carta siano direttamente applicabili (15), conducendo anche alla disapplicazione delle norme interne contrastanti ove non sia sufficiente una «interpretazione conforme» (16). La Corte di Giustizia sembra aver seguito, sul punto, i principi generali secondo i quali una norma dell'Unione è direttamente applicabile se *self-executing*, cioè se possiede quelle caratteristiche di chiarezza, precisione e incondizionatezza tali da poter offrire una regola di diritto in sé esaustiva e utilizzabile da parte dei giudici nazionali. Una giurisprudenza in corso di assestamento sta precisando quali siano le norme della Carta che possano condurre al «terribile potere» di disapplicazione da parte dei giudici nazionali: sino a oggi gli artt. 7 e 8, l'art. 47, gli artt. 20 e 21, gli artt. 48, 49 e 50 a carattere penalistico (per i quali le norme della Carta, le direttive procedurali Ue e le precisazioni della giurisprudenza della Corte di Giustizia si integrano con le norme analoghe della Cedu e le decisioni della Corte di Strasburgo), ma anche una disposizione cruciale a carattere sociale come l'art. 31 sul diritto alle ferie e ai riposi, attraverso cui si consente una disapplicazione che invece non è ammessa per la direttiva che ne costituisce la fonte

---

(14) Cisotta 2020.

(15) Nascimbene 2021; Rossi 2021.

(16) Cfr.: Nascimbene 2021; Bronzini 2020.

(trattandosi di un'applicazione diretta nei rapporti orizzontali tra le parti non consentita per le direttive; ma questo rilievo – diretta – è stato, come ricorderemo, negato all'art. 27).

Un aspetto davvero rilevante (e forse imprevisto) di questa risoluta giurisprudenza della Corte di Giustizia è senza dubbio una sorta di processo di gemmazione dei diritti fondamentali, a partire da quelli in cui più forte è la matrice europea, per via di una sorta di individuazione analitica di presupposti del diritto della Carta preso in esame: si va dal cosiddetto «diritto all'oblio» estrapolato dagli artt. 7 e 8 (17), che ormai viaggia verso una riconoscimento internazionale generalizzato (almeno in tutti i paesi Ocse), al diritto di essere preavvisato della possibilità di perdere, in caso di inerzia, l'indennità sostitutiva delle ferie desunto dall'art. 31 (18), da quello di percepire le ferie anche in caso di inattività forzata lavorativa per fatto addebitabile al datore di lavoro *ex art. 31* (19), sino al diritto per ogni lavoratore a meccanismi di computo dell'orario di lavoro *ex art. 31* (20), ma l'elenco potrebbe allungarsi. Laddove le norme di base siano di applicazione diretta, le loro «gemmazioni» sembrerebbero poter condividere questa potenzialità in quanto collegate come presupposti o corollari necessari di alcune norme della Carta.

Questo ulteriore rafforzamento della Carta in ambito nazionale ha portato a una certa tensione con alcune Corti costituzionali generando degli attriti, per l'Italia oggi sopiti, ma non vi dubbio che dopo poco più di un decennio dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e la conferita obbligatorietà alla Carta dei diritti questa sia diventata cruciale, in virtù di una giurisprudenza aperta e costruttiva, nelle dinamiche giudiziarie del vecchio continente, generando un'enorme crescita di attenzione per il tema dei diritti fondamentali in un'interazione crescente con Strasburgo e le Corti interne, nonostante il notevole tecnicismo dei rimedi europei che necessitano di approfondimenti ulteriori rispetto al gioco giudiziario ordinario.

3. — *Le tensioni tra Corte di Giustizia e Corte costituzionale e il compromesso raggiunto. La tesi del rinvio contemporaneo in caso di doppia pregiudizialità* — La vicenda che ha portato a un potenziale conflitto tra la Consulta e la Corte di Giustizia (dissenso che ha coinvolto anche altre giurisdizioni nazionali) proprio sul terreno dell'utilizzazione della Carta è molto nota e oggi appa-

---

(17) C. Giust. 13.5.2014, C-131/12, *Google Spain*.

(18) C. Giust. 6.11.2018, C-684/16, *Max Planck*.

(19) C. Giust. 26.5.2020, C-762/2018 e C-37/19, *Q.H.*

(20) C. Giust. 14.5.2019, C-55/18, *Comisiones obreras*.

re, nei suoi elementi più allarmanti, superata (21). In estrema sintesi, la Corte costituzionale italiana con l'ordinanza n. 269 del 2017 (in un molto discusso *obiter*) è sembrata voler imporre al giudice interno, in caso di doppia pregiudizialità, cioè di contemporanea applicabilità sia della nostra Carta costituzionale che di quella di Nizza, di dover attivare prima un incidente di costituzionalità e poi, se del caso, un rinvio pregiudiziale, ma «per altri profili» rispetto a quelli esaminati dalla Consulta. Questa impostazione ha provocato un intenso dibattito dottrinario, in genere piuttosto critico nei confronti della Consulta, che con la n. 269 sembrava voler smentire la tradizionale indicazione ai giudici ordinari di disporre prioritariamente per il diritto europeo, avente efficacia diretta, il rinvio pregiudiziale e per quello non avente tale carattere l'incidente di costituzionalità. La Corte di Giustizia, con una sentenza di poco successiva alla n. 269, la *Global Starnet* (22), segnalava il potenziale contrasto del metodo adottato dalla Corte italiana con il diritto europeo. Con successive decisioni – la n. 20 e la n. 63 del 2019 – finalmente la tensione delle due Corti è stata sanata, avendo la Corte delle leggi italiane ristabilito il potere del giudice comune di decidere lui stesso a quale giudice superiore rivolgersi e quando farlo, nonché di poter disapplicare la norma interna laddove appaia chiaramente in contrasto con le norme dell'Unione di applicazione diretta.

Tuttavia, sulla base di queste precisazioni «permissive» della Corte delle leggi italiane è sorta (o meglio si è rafforzata, in quanto già sporadicamente praticata in passato e difesa anche da parte della Dottrina) una terza via «agnostica» che vorrebbe praticare contestualmente la cosiddetta doppia pregiudizialità attivando le due strade contemporaneamente verso Roma e verso il Lussemburgo, che astrattamente parlando non sembrerebbe in contrasto con i due sistemi, nazionale e sovranazionale (23). Tuttavia questa linea «mediana» ci sembra sconsigliabile in quanto tende a drammatizzare il conflitto tra Corti superiori che vengono investite nello stesso momento di una questione di rilevanza costituzionale sulla quale potrebbero non concordare senza che vi sia tempo o modo per elaborare il conflitto; inoltre deresponsabilizza il giudice nazionale che deve, invece, sforzarsi di individuare quale sia il canale di maggior pertinenza da percorrere, come ad esempio ha ben saputo fare la nostra stessa Corte costituzionale con l'ordinanza n. 182 del 2020 rilevando che il tema della dedotta discriminazione dei migranti dall'accesso alle prestazioni familiari aveva una dimensione indubbiamente

---

(21) Bronzini 2018.

(22) C. Giust. 20.12.2017, C-322/16.

(23) Sul sistema integrato, cfr. Piccone 2021 e la letteratura ivi citata.

paneuropea. La Consulta rileva che «l'incertezza, che è necessario dirimere in maniera sollecita, è tanto più grave in quanto riguarda sia il settore nevralgico della politica comune dell'immigrazione dell'Unione europea nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sia il tema della parità di trattamento tra cittadini dei paesi terzi e cittadini degli Stati membri in cui soggiornano, che di tale politica rappresenta elemento qualificante e propulsivo» (punto 8), e quindi opta per un rinvio pregiudiziale, mentre la Cassazione aveva ritenuto prioritaria la risposta costituzionale nazionale sulla base della, per fortuna, superata n. 269. Ancora è stata la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 254 del 2020 (che conclude il doppio rinvio contestuale operato dalla Corte d'Appello di Napoli in tema di sanzioni per un licenziamento collettivo illegittimo) a evidenziare che, «come questa Corte ha ribadito di recente (sentenze n. 63 e n. 20 del 2019 e ordinanze n. 182 del 2020 e n. 117 del 2019), l'attuazione di un sistema integrato di garanzie ha il suo caposaldo nella leale e costruttiva collaborazione tra le diverse giurisdizioni, chiamate – ciascuna per la propria parte – a salvaguardare i diritti fondamentali nella prospettiva di una tutela sistemica e non frazionata. A tale riguardo, non è senza significato che l'art. 19, par. 1, TUE, firmato a Maastricht il 7.2.1992, entrato in vigore l'1.11.1993, consideri nel medesimo contesto – così da rivelarne il legame inscindibile – il ruolo della Corte di Giustizia, chiamata a salvaguardare “il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati” (c. 1), e il ruolo di tutte le giurisdizioni nazionali, depositarie del compito di garantire “una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione” (c. 2)».

L'integrazione raggiunta tra le due dimensioni – interna e sovranazionale – deve indurre il giudice comune a stabilire lui stesso chi interpellare, assumendo la responsabilità che gli compete o di organo di base del sistema multilivello o di giudice di uno Stato membro (24). La Consulta nelle decisioni prima citate ci parla di un ordine, frutto di integrazione tra fonti; se pure talvolta quest'ordine deve essere ricostruito e non appare *prima facie*, nella sua sistematicità evidente, tuttavia il giudice nazionale non può che concorrere a costruirlo usando delle sue lenti ormai necessariamente bifocali (25).

---

(24) Parla di tutela integrata anche la recentissima sentenza n. 59 del 2021: «in un assetto integrato di tutele, in cui alla Costituzione si affiancano le fonti sovranazionali (art. 24 della Cser, con annesso, fatta a Strasburgo il 3.5.1996, [...] e dell'Unione europea (art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – CdfUe –, proclamata a Nizza il 7.12.2000 e adattata a Strasburgo il 12.12.2007)».

(25) Sciarra 2021.

In questa chiave andrebbe interpretata anche la ormai persistente prassi secondo la quale la Corte di Giustizia afferma che spetti al giudice nazionale interpretare la normativa interna e che, sul punto, offre solo delle indicazioni che è compito della magistratura ordinaria valutare. Seppure sembrerebbe indebolire la portata delle decisioni della Corte sovranazionale, va osservato che la Corte di Giustizia espone le sue convinzioni sempre nella consueta forma per cui il diritto dell'Unione «osta» o «non osta» alla normativa interna, e che sembrerebbe più che altro un modo per rendere omaggio a quella cooperazione tra la giurisdizione sovranazionale e quella degli Stati membri di cui si è a lungo parlato in termini di «dialogo» (26).

4. — *Luci e ombre nell'affermazione della Carta* — Il processo di *enforcement* della Carta, qui descritto, ha portato a storiche decisioni della Corte di Giustizia su vari temi che portano alla strutturazione di un garantismo europeo che sfida le dinamiche globali cercando di orientarle, come nel caso della protezione dei dati, della tutela dell'ambiente e dei consumatori, del contrasto delle discriminazioni e dei diritti degli imputati e dei detenuti. Tuttavia quel che preme sottolineare è il contributo che la Carta sta offrendo per salvaguardare il «cuore duro» dei valori europei (art. 2 TUE) come nucleo irrinunciabile della costruzione comunitaria, quindi anche all'interno degli Stati membri. Di fronte alla minaccia che politiche liberticide messe in campo da alcuni paesi appartenenti all'ex blocco sovietico sembrano rappresentare per la tenuta dei principi cardine dello Stato di diritto (protetti dai Trattati ma con una procedura ai limiti dell'inapplicabilità come quella dell'art. 7 TUE), la Corte di Giustizia ha emesso negli ultimi anni una serie di sentenze che consentono di mettere in mora le più gravi violazioni degli Stati membri, proprio sulla base della Carta. Con una decisione del 24.2.2018 (C-64/2016, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*), la Corte ha ritenuto che i sistemi giudiziari nazionali, in quanto deputati ad applicare il diritto dell'Unione (*ex* art. 19 TUE), siano suscettibili di una verifica del rispetto della norma che, nel sistema della Carta, garantisce la protezione giudiziaria dei diritti fondamentali, e cioè il suo art. 47, che a sua volta presuppone meccanismi istituzionali adeguati a presidio dell'autonomia e indipendenza della magistratura. La Corte ha chiarificato esplicitamente all'art. 2 TUE che «l'Unione si fonda su valori, come lo Stato di diritto, che sono

---

(26) Questione che qui non affrontiamo è quella riapertasi dopo la sentenza *Polanski* del 24.6.2019, C-573/17, se il diritto dell'Unione non avente effetti diretti possa portare a effetti di disapplicazione della norma interna contrastante anche se solo di esclusione di questa. Sul punto: Rossi 2021; Gallo 2019.

comuni agli Stati membri in una società caratterizzata, in particolare, dalla giustizia. Va rilevato, al riguardo, che la fiducia reciproca tra gli Stati membri e, segnatamente, i loro giudici si basa sulla premessa fondamentale secondo cui gli Stati membri condividono una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, come precisato nel suddetto articolo 2 TUE [...]. L'Unione è un'Unione di diritto in cui i singoli hanno il diritto di contestare in sede giurisdizionale la legittimità di qualsiasi decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo all'applicazione nei loro confronti di un atto dell'Unione [...]. L'art. 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'art. 2 TUE, affida l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali» (punti 30-32).

Pertanto si è stabilito un collegamento diretto tra la salvaguardia del «valore» della *rule of the law*, l'art. 19 del TfUE (che potremmo indicare come un «norma ponte» tra l'elenco dei valori e i diritti della Carta) e il *fundamental right* di cui all'art. 47; sicché per garantire lo Stato di diritto in tutti gli Stati membri non è più imprescindibile utilizzare l'«arma nucleare» dell'art. 7; anzi l'esistenza di sentenze che accertano la violazione della Carta toglierebbe all'art. 7 quell'ombra di indeterminatezza ed eccessiva discrezionalità ancorando tale procedura a precisi riscontri giudiziari. Su questa base la Corte di Giustizia ha giudicato contrario al diritto dell'Unione il complesso di riforme disposte dal Governo polacco nel campo giudiziario, così come tutte le omissioni strutturali dei paesi che rendono impossibile l'operatività dello spazio giudiziario europeo non assicurando un trattamento umano e dignitoso dei detenuti.

Da ultimo, la sentenza di altissimo respiro della Grande Chambre del 20.4.2021, C-896/2019, *Repubblika*, ha affermato il principio per cui l'art. 2 TUE stabilisce un principio di non regresso nei valori fondanti l'Unione – nel caso esaminato, il rispetto dello Stato di diritto –, sicché «gli Stati membri sono tenuti a provvedere affinché sia evitata qualsiasi regressione, riguardo ai detti valori, della loro legislazione in materia di organizzazione della giustizia, astenendosi dall'adottare qualsiasi misura che possa pregiudicare l'indipendenza dei giudici» (punto 64) a meno di violare sia l'art. 19 TUE sia l'art. 47 della Carta. Va anche sottolineato come il Parlamento europeo abbia con Risoluzioni del 2018 invitato il Consiglio europeo a constatare *ex art.* 7 TUE l'esistente rischio di una violazione grave da parte di Polonia e Ungheria dei valori di cui all'art. 2 TUE e come, con sentenza del 3.6.2021, la Grande Chambre, C-650/18, *Ungheria c. Parlamento europeo*, abbia rigettato l'impugnazione per motivi procedurali da parte dell'Ungheria contro l'atto del Parlamento europeo anche alla stregua del principio di

democrazia e dell'art. 20 della Carta dei diritti. Ancora la Corte di Giustizia è tornata anche sui propri precedenti sull'*austerity* con la sentenza Grande Chambre del 20.9.2016, C-8/2015, *Ledra* (poi ribadita in altre decisioni), ritenendo che, in linea di principio, sia possibile far valere un'azione di responsabilità per danni a carico degli organi europei (Commissione e Consiglio) per aver adottato misure che violano i diritti sociali della Carta (anche se nel merito le misure sono state ritenute giustificate).

L'*enforcement* giudiziario della Carta e del suo cruciale art. 47 ne valorizza non solo il lato garantista e protettivo, ma anche quello, complementare, orientativo e direttivo, come avviene per le Costituzioni nazionali: non è certamente un caso che una clausola sullo Stato di diritto, dopo estenuanti trattative, sia stata inclusa nel Regolamento del *Recovery Plan*, che è stato adottato nella sospensione generale del patto di stabilità e in sostituzione degli aiuti previsti in via ordinaria dal Mes (27) secondo criteri «solidaristici» (in quanto commisurati ai danni ricevuti dai singoli paesi per la pandemia e per circa il 40% a fondo perduto). Tale sospensione apre di fatto una fase di negoziato sulla *governance* economica dell'Unione nella quale si dovrebbe tenere conto anche delle indicazioni della Corte di Giustizia sulla necessità di poter valutare (oggi solo a titolo di responsabilità per danni e non tramite un'azione di annullamento) le misure di risanamento richieste a uno Stato con riferimento al rispetto dei diritti sociali della Carta di Nizza. Peraltro, i progetti del *Recovery* dovranno svolgersi nell'attuazione dei principi e dei diritti del Pilastro sociale, che rappresenta una rideclinazione pragmatica e dettagliata di quanto già formulato nel testo del 2000.

Avvicinandoci al campo sociale, non vi è dubbio che il settore in cui più forte è stata l'utilizzazione della Carta è rappresentato dalla protezione dei dati coperta dalla norma (art. 8) che dobbiamo a Stefano Rodotà in congiunzione con l'art. 7, che ricalca la formula della Cedu, i cui risvolti lavorativi sono senza dubbio notevoli. Qui la giurisprudenza della Corte di Giustizia, che si appoggia sulle norme del *Bill of rights* dell'Unione, ha un respiro planetario e si va imponendo come un modello di «umanesimo digitale» potenzialmente egemone, come rileva in un recente volume, di notevole successo, Anu Bradford (28), allorché individua in alcune *policies*, incentrate sulla tutela dei diritti fondamentali (*in primis* quelle sulla *privacy* orientate dalle sentenze dei giudici del Lussemburgo), la radice di quell'«effetto Bruxelles» che consente alla tanto vituperata Europa di aspirare a regolare il mondo. La catena narrativa giurisprudenziale è tanto lunga quanto ferma in

---

(27) Zagrebelsky 2021.

(28) Bradford 2021.

una sorta di crescendo rossiniano che va dalle già citate *Google Spain* sul diritto all'oblio, alla *Schrems* (sul trasferimento indiscriminato dei dati del 6.10.2015, C-362/14) sino alla recentissima decisione del 15.6.2021 (Grande Chambre), C-645/19, *Facebook Ireland*, che ha dettagliato come intraprendere azioni legali nei confronti della società Usa nei territori dell'Unione (e il ruolo dei garanti nazionali e di quello sovranazionale) anche alla luce degli artt. 7, 8 e 47. Questa narrazione costituzionale così forte (e chiara) ha già consentito alla Commissione di proporre un Regolamento sull'intelligenza artificiale, che sembrerebbe destinato a una sollecita approvazione e che presenta esplicitamente degli aspetti di tutela dei lavoratori, ma ha già mostrato la sua influenza su molte proposte che si muovono nel solco dell'attuazione del Pilastro sociale (29): dal documento che apre una consultazione sulla disciplina del lavoro su piattaforma alla proposta di direttiva del Parlamento europeo sul diritto alla disconnessione (30). La Carta, quindi, evidenzia in questo settore il suo ruolo non solo di tutela di diritti già definiti, ma anche di promozione di nuove discipline più avanzate.

Per il settore sociale un discorso del genere si può replicare solo a proposito dell'art. 31 della Carta; come abbiamo già ricordato, dal cd. «Trittico sulle ferie» (31), ove (con maggiore forza nella già ricordata sentenza *Max Planck*) si è affermata l'applicabilità diretta dell'art. 31.2 anche nei rapporti orizzontali, si è poi passati alla decisione (*Q.H.*) sul diritto alle ferie anche nel caso di mancata prestazione lavorativa per colpa ascrivibile al datore di lavoro sino all'affermazione del principio di un dovere di computo dell'orario di lavoro (*Comisiones obreras*) a carico dell'imprenditore. Trascende per ragioni di spazio dal compito di questo saggio un esame puntuale della giurisprudenza sovranazionale e di tutti gli innumerevoli casi nei quali è stata richiamata o applicata la Carta o nei quali la tutela è stata esclusa, che sono seguiti già puntualmente da questa *Rivista* con commenti *ad hoc*. Ci preme solo sottolineare come sull'art. 31 la traccia costituzionale sia fortissima, al punto che molte sentenze delle Corti di Giustizia richiamano il «titolo» dell'art. 31 seguendo la tesi per cui si tratterebbe di una norma di chiusura applicabile, in sede interpretativa, in ogni caso di trattamento del lavoratore indecente, al di sotto degli standard internazionali. In ogni caso i

---

(29) Bronzini 2021.

(30) Allamprese 2021, par. 2.

(31) Sul «Trittico», cfr. gli interventi pubblicati sulla rivista *Federalismi* del 22.5.2019 di Amoroso, Bronzini, Condinanzi, F. Ferraro, Mammone, Piccone, L.S. Rossi, Sciarra.

richiami all'art. 31 (e alle più importanti sentenze che l'hanno utilizzato) sono numerosi nella proposta di direttiva sul salario minimo e in quella sul diritto alla disconnessione del Parlamento europeo, nel documento che ha aperto il confronto sulla disciplina del lavoro su piattaforma, nell'illustrazione da parte della Commissione del *Action plan* sul Pilastro.

Notevole ci sembra anche l'impatto dell'art. 21 in tema di discriminazione dichiarato di applicazione diretta nella *Egemberger* (in congiunzione con l'art. 47) (32), nella *Cresco Investigation* (33), nella *Association de médiation sociale* (34); nella *I.R.* (35), per citare quelle in cui l'affermazione è più netta, talvolta in congiunzione con l'art. 20. Certamente rimane il dubbio se a determinare un'applicazione diretta (orizzontale) sia necessariamente la Carta, il principio generale della non discriminazione o l'attitudine delle direttive antidiscriminatorie, la cui finalità è quella di realizzare la naturale parità di trattamento, anche *ex art.* 20 della Carta. Inoltre si potrebbe discutere di quanto le deroghe previste nelle direttive ritenute talvolta legittime della Corte di Giustizia siano plausibili, ma – come detto – ciò trascende i limiti di questo saggio, e comunque non sembra che l'orientamento seguito nei casi che più hanno fatto discutere, come il caso *Abercrombie* (36) o quello *K.O.* (37), sia poi molto lontano da quello cui, in genere, pervengono le Corti costituzionali nazionali piuttosto permissive con le modalità di lavoro atipiche.

Nella decisione 3.6.2021, C-914/19, *Ministero della Giustizia*, sul caso del concorso per notai in Italia limitato a coloro che non avessero superato i 50 anni, la Corte di Giustizia sembra aver comunque seguito una via rigorosa escludendo questa ingiustificabile deroga. Nel campo del diritto sindacale invece pesano ancora il mancato riconoscimento di una efficacia diretta all'art. 27 con la sentenza del 2014 prima citata, *Association de médiation sociale*, e il dubbio che l'esclusione, che in quel caso riguardava un aspetto (il computo dei precari nell'organico che definisce il campo di applicazione dei doveri informativi) non contemplato dalla norma, sia stata implicitamente stabilita anche per aspetti invece previsti dalla norma, come «il tempo utile» per la consultazione, per il fatto che l'art. 27 richiama le condizioni previste dal diritto dell'Unione o dalla prassi nazionali: formula ripetuta

---

(32) C. Giust. 17.4.2018, C-414/16.

(33) C. Giust. 22.1.2019, C-193/17.

(34) C. GIust. 15.1.2014, C-176/12.

(35) C. Giust. 11.9.2018, C-68/17.

(36) C. Giust. 9.7.2017, C-143/16.

(37) C. Giust. 17.3.2021, C-652/19.

anche in altri articoli nel titolo sulla solidarietà della Carta. Comunque questo aspetto si congiunge con una certa difficoltà al riavvio del dialogo sociale europeo (certamente non aiutato dalla crisi economica internazionale e dalle politiche di *austerità*), che stenta a recuperare il ruolo degli anni novanta. Anche in questo caso, però, si può vedere qualche iniziativa interessante, da collegarsi anche alla capacità di indirizzo propositivo della Carta: nella proposta sul salario minimo europeo sono previste modalità importanti di rafforzamento dei contratti collettivi come strumento per realizzare condizioni decenti di lavoro per tutti, così come la Commissione ha dichiarato di voler adottare una importante iniziativa per consentire una contrattazione collettiva anche per i lavoratori autonomi superando così le conseguenze di una decisione, forse non adeguatamente motivata, del 2014 (38), che assimila i lavoratori autonomi alle imprese.

Peraltro, a mio avviso, non si segnalano casi eclatanti che dimostrino, dopo il cd. *Laval quartet*, che i bilanciamenti operati dalla Corte di Giustizia tra diritti sociali fondamentali e libertà economiche siano in realtà distanti dalle tradizioni costituzionali comuni (o, *rectius*, da quelle dei paesi più progressisti dell'Unione). La sentenza *Iraklis* (39) del 2016 (che comunque ha salvato la legge greca sulla valutazione di opportunità dei licenziamenti collettivi), pur criticata sotto questo aspetto (40), rappresenta però un precedente (41) che legittima il blocco ai licenziamenti adottato dal Dicastero Conte-*bis*, anche se certamente la presa dell'art. 30 CdfUe risulta troppo debole. Non vanno infine trascurati i forti segnali della Corte di Giustizia sulla tutela dei lavoratori disabili, nella protezione dei minori, di contrasto, per i distacchi, alle modalità di «frode alla legge» comunitaria: tutti aspetti in cui la protezione sovranazionale ha anticipato quella interna.

In ogni caso, per i settori nei quali più marginale o addirittura deludente è risultata l'efficacia garantista della Carta, l'imponente *Action plan* della Commissione di implementazione del Pilastro sociale (anche nel quadro dei progetti del *Recovery*), se attuato almeno nelle sue parti più significative, dovrebbe offrire nuova linfa non solo alla giurisprudenza più aperta della Corte di Giustizia, ma anche agli stessi cantieri di costruzione, sulle base dei suoi diritti e dei suoi principi di notevole ambizione garantista anche al di là dei tradizionali confini del giuslavorismo tradizionale, di un'Europa autenticamente democratica e sociale riaccostandoci al progetto del Mani-

(38) C. Giust. 4.12.2014, *FNV KunstenInformatie en Media*, C-413/2013.

(39) C. Giust. 21.12.2016, C-201/15.

(40) Orlandini 2017.

(41) Bronzini 2021.

festo di Ventotene. Va conclusivamente ricordato che il 9 maggio sono stati avviati i lavori della Conferenza sul futuro dell'Unione, che continueranno per oltre un anno. È anche questa la sede in cui la società civile democratica (a cominciare dalla sua parte più salda, quella dell'associazionismo sindacale) dovrebbe far valere le proprie istanze di rinnovamento, che auspicabilmente dovrebbero poter chiamare in gioco anche una profonda revisione dei Trattati, laddove fossero davvero inconciliabili con i fondamenti valoriali della Carta.

### Riferimenti bibliografici

- Allamprese A. (2021), *Del diritto alla disconnessione*, in *Liber Amicorum per Umberto Carabelli*, Cacucci, Bari, in corso di pubblicazione.
- Barbera A. (2017), *La Carta dei diritti: per un dialogo tra la Corte italiana e la Corte di Giustizia*, in *Rivista dell'Associazione italiana costituzionalisti*, n. 4.
- Bassanini F., Tiberi G. (a cura di) (2008), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna.
- Bifulco R. et al. (a cura di) (2001), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna.
- Bisogni G. et al. (a cura di) (2007), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Casi e materiali*, Chimienti, Taranto.
- Bobek M., Prassl J.A. (a cura di) (2020), *The EU Charter of fundamental rights in the member States*, Hart Publishing, New York.
- Bronzini G. (2016), *La Carta dei diritti è effettiva?*, in *Teoria politica*, 249 ss.
- Bronzini G. (2018), *La Corte costituzionale mette sotto tutela i giudici ordinari nell'applicazione diretta dei diritti della Carta di Nizza*, in *RGL*, I, 383 ss.
- Bronzini G. (2020), *L'applicabilità della Carta dei diritti: note critiche sulla pretesa «invasione» della sfera costituzionale nazionale*, in S. Brusati, E. Gragnoli (a cura di), *Il lavoro nel diritto comunitario (ora eurounitario) e l'ordinamento italiano: (più di) trent'anni dopo*, in *Quaderni di ADL*, n. 16, 33 ss.
- Bronzini G. (2021), *Il blocco italiano dei licenziamenti viola il diritto dell'Unione?*, in *LDE*, n. 2.
- Bronzini G., Piccone V. (a cura di) (2007), *La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello*, Chimienti, Taranto.
- Cisotta R. (2021), *Brevi note sulla giurisprudenza sull'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in materia di limitazione ai diritti fondamentali con uno sguardo in avanti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1.
- De Stasi A. (2020), *Parabola evolutiva della sovranità statale ed espansione delle competenze dell'Unione europea: in particolare i limiti di applicabilità della Carta dei diritti fondamentali per gli Stati membri dell'Ue*, in A. De Stasi et al. (a cura di), *Liber amicorum per Massimo Panebianco*, Editoriale Scientifica, Napoli, 185 ss.
- Gallo D. (2019), *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3.
- Habermas J. (2004), *Tempo di passaggi*, Feltrinelli, Milano.
- Mastroianni R. et al. (a cura di) (2017), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Ue*, Giuffré, Milano.
- Nascimbene B. (2021), *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti tra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in <https://www.europeanpapers.eu>, n. 6.

- Orlandini G. (2017), *Libertà di stabilimento versus diritto al lavoro; ancora un bilanciamento «squilibrato» tra libertà economiche e diritti dei lavoratori*, in DLRI, 203 ss.
- Piccone V. (2021), *Vulnerabilità del singolo e universalità dei diritti: un nuovo corso per la nomofilachia?*, in *QG online*, luglio.
- Rossi L.S. (2021), *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea ed invocabilità di esclusione: i problemi aperti dalla seconda sentenza Poplawsky*, in *Giustizia insieme*, 3 febbraio.
- Sajian M. (2014), *Fields of application of the Charter of Fundamental Rights and constitutional dialogues in the European Union*, in *Distinguished Lectures*, n. 2, Istituto universitario europeo.
- Sciarra S. (a cura di) (2001), *Labour law in the Courts*, Hart publishing, Oxford.
- Sciarra S. (2021), *Lenti bifocali e parole comuni: antidoti al giudizio accentrato di costituzionalità, in federalismi.it*, 27 gennaio.
- Sciarra S., Golia A. (2020), *New Frontiers and Further Development*, in M. Bobek, J.A. Prassl (a cura di), *The EU Charter of fundamental rights in the Member States*, Hart Publishing, New York, 239 ss.
- Zagrebel'sky G. (2021), *L'Unione europea e lo Stato di diritto. Fondamento. Problemi. Crisi*, in <https://www.giustiziainsieme.it>, 28 maggio.

## ABSTRACT

*Il saggio ricostruisce il ruolo che la Carta dei diritti ha avuto nella costruzione di un lessico dei diritti fondamentali comune a tutti i cittadini europei, anche per l'interpretazione estensiva e pro Charter che ne ha offerto la Corte di Giustizia e l'intenso, talvolta sofferto, dialogo con le Corti europee e la Corte di Strasburgo. A distanza di 20 anni dalla sua proclamazione, la Carta sembra esercitare anche una significativa capacità direttiva sulle politiche dell'Unione, orientando le scelte della Commissione e del Parlamento europeo, in particolare in alcuni settori come la tutela della privacy, la difesa dei consumatori e la protezione dell'ambiente. Anche nel settore sociale i 20 principi e diritti del Pilastro sociale (di cui la Commissione ha definito un Piano di attuazione) ribadiscono quanto previsto dalla Carta e recepiscono la migliore giurisprudenza della Corte di Giustizia.*

THE LONG JOURNEY OF THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS  
IN THE EUROPEAN LEGAL SYSTEM: FROM THE COURTS  
TO THE CONSTITUTIONAL DEBATE ON THE FUTURE OF THE UNION

*The article traces the role played by the Charter of Fundamental Rights in developing a lexicon of fundamental rights common to all European citizens, due also to the extensive and favourable interpretation offered by the Court of Justice and its intense, and at times challenging, dialogue with the European Courts and the Strasbourg Court. Twenty years after its proclamation, the Charter appears also to assert a significant direction on Union policies by guiding the Commission and the European Parliament's choices, in particular in areas such as the protection of privacy, consumers and environment. In the social protection area also, the 20 principles and rights of the European Pillar of Social Rights (whose implementation has been set in the Commission's Action Plan) reaffirm the Charter's provision and embrace the best jurisprudence of the European Court of Justice.*