

A cura di
LUIGI TROIANI

POLITICHE DEL WELFARE E COSTITUZIONALISMO EUROPEO

Il Rapporto Beveridge ottant'anni dopo



ARCADIA
EDIZIONI

STORICA

26

A cura di Luigi Troiani

POLITICHE DEL WELFARE E COSTITUZIONALISMO EUROPEO

Il Rapporto Beveridge ottant'anni dopo

Fondazione Bruno Buozzi

Rapporto dell'Osservatorio Costituzionale

n. III, 2020-2023

L'Osservatorio Costituzionale della Fondazione

Bruno Buozzi è coordinato da Luigi Troiani



ARCADIA
EDIZIONI

© Arcadia edizioni
I edizione, dicembre 2023

Isbn 9791256060245

È vietata la copia e la pubblicazione, totale o parziale,
del materiale se non a fronte di esplicita autorizzazione scritta
dell'editore e con citazione esplicita della fonte.

L'editore è a disposizione del proprietario dei diritti
sulla foto di copertina, che non è stato possibile rintracciare
per chiedere la debita autorizzazione

Tutti i diritti riservati.

Stampato da Raia S.r.l. Guidonia (RM)

SALUTO DI ELEANOR SANDERS⁽¹⁾

Ringrazio a titolo personale e a nome del mio Paese il presidente del CNEL, professor Tiziano Treu, e il professor Luigi Troiani per l'invito a partecipare a un interessante convegno sul Rapporto Beveridge e mi è gradita l'opportunità di offrire delle riflessioni sull'argomento.

Questo documento governativo britannico trae origine dalla coalizione di governo tra i partiti Laburista e Conservatore durante la Seconda guerra mondiale, quando i parlamentari cercarono di creare un nuovo sistema globale a partire dal mosaico di programmi esistenti.

Beveridge è stato un riformatore sociale di lunga data, prima come giovane avvocato dopo aver lasciato l'università, dove ha collaborato con Sidney e Beatrice Webb, pionieri del movimento socialdemocratico, per influenzare la politica del governo, poi come funzionario pubblico, dove ha supervisionato l'attuazione del sistema di previdenza nazionale del Regno Unito prima della Prima guerra mondiale.

⁽¹⁾ Pronunciato in occasione del terzo incontro di studio sul costituzionalismo europeo organizzato da CNEL e Osservatorio costituzionale della fondazione Bruno Buozzi: *A 80 anni dal Rapporto Beveridge*. L'incontro si è tenuto il 30 novembre 2022 presso la sede del CNEL, in Roma.

Come direttore della London School of Economics dal 1919 al 1937 continuò a influenzare lo sviluppo della politica sociale facendo parte di numerosi comitati e commissioni. Il suo reinserimento nel governo iniziò nel 1940, quando fu chiamato a far parte del ministero del Lavoro e fu il suo rapporto del 1942 sulla previdenza sociale e i servizi connessi a diventare noto come Rapporto Beveridge.

Nel tempo, il welfare state è diventato una parte importante del moderno contratto sociale, in evoluzione continua per rispondere ai cambiamenti e alle esigenze di una società e di un'economia che cambiano. Tanti fattori ne determinano il successo e la stabilità, ad esempio le tecnologie digitali, l'apertura internazionale, le nuove catene del valore, l'aumento della vita media delle persone, il costo delle prestazioni sanitarie, il finanziamento pubblico, il dialogo tra i vari livelli di amministrazione (centrale, regionale, locale), e così via.

Il rapporto di Sir William Beveridge delineava i parametri per uno Stato sociale per il Regno Unito, che includeva "servizi sanitari e di riabilitazione completi per la prevenzione e la cura delle malattie". Questo rapporto ispirò ministri di vari governi a fornire a tutti i cittadini un'assistenza sanitaria gratuita, adeguata e ugualmente accessibile, sebbene la realizzazione di questo obiettivo rappresenti tuttora una grande sfida, acuita dalla pressione della pandemia negli ultimi tre anni.

Nel Regno Unito le istituzioni fondate sulla base delle raccomandazioni di Beveridge, non da ultimo il nostro NHS (Servizio Sanitario Nazionale), sono diventate parte del tessuto fondamentale della nostra vita nazionale, della nostra politica e del nostro sistema culturale, per non parlare del nostro sistema costituzionale. E non si tratta solo di una parte dell'identità nazionale britannica. È positivo constatare la continua

rilevanza del Rapporto Beveridge in Italia e in altri Paesi del mondo e come le riflessioni sui fondamenti della giustizia sociale e su un welfare equilibrato siano di straordinaria attualità.

Ringrazio per l'occasione speciale di approfondimento sul tema.

INTRODUZIONE

di Luigi Troiani

Il terzo incontro di studio dell'Osservatorio costituzionale della fondazione Bruno Buozzi si è tenuto in coincidenza con l'ottantesimo anniversario del Rapporto Beveridge, documento fondamentale nella storia della progressiva costruzione dello Stato sociale in Europa. I saggi pubblicati di seguito raccolgono contributi a quel dibattito e ulteriori apporti. Un sincero ringraziamento agli autori da parte del curatore.

Che il lavoro, con le retribuzioni e i trattamenti di welfare a esso collegati, stia tornando a essere una delle questioni sulle quali si giocherà la qualità della democrazia in occidente, nella prima metà del nostro secolo, dovrebbe risultare chiaro persino a coloro che, crisi finanziaria dopo crisi finanziaria sino alla manna (per loro) di Covid-19⁽²⁾, hanno impoverito la gran parte dei lavoratori del mondo, per riservare a proprietari, speculatori e alti manager, una fetta eccessiva dei profitti che quei lavoratori avevano consentito potessero essere realizzati.

⁽²⁾ V. *Survival of the Richest*, *Oxfam Briefing Paper*, gennaio 2023. Consultabile in <https://www.oxfam.org/en/research/survival-richest>. Un cenno anche nel saggio di Amadio, più avanti.

Le azioni di protesta e i grandi scioperi che hanno colpito Francia, Gran Bretagna, Germania e Italia nell'inverno 2022 e nella primavera 2023, sono stati un segnale del profondo malessere che serpeggia tra i ceti che poco o nulla hanno ricevuto dalla globalizzazione in termini di protezione sociale per sé e di futuro per i figli. Le piattaforme di quegli scioperi non hanno proposto soltanto le rivendicazioni salariali, ma più in generale la necessità di riforme sociali profonde, che vadano a ricostruire trattamenti equi nelle retribuzioni e nel welfare, con particolare riguardo al sistema sanitario e ai trattamenti pensionistici. Va da sé che, per farlo, occorrono risorse: e quelle possono arrivare solo dalla revisione delle politiche economiche, in particolari fiscali e di finanza pubblica.

Eloquente quanto sta accadendo, in tema di lotte sociali, in quattro Paesi chiave dello spettro economico e sociale europeo.

FRANCIA, GRAN BRETAGNA, GERMANIA, ITALIA, LOTTE DIVERSE MA BASE COMUNE

In Francia il progetto governativo per la riforma delle pensioni – formalmente *Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (Plfrss) pour 2023*, Progetto di legge di finanziamento rettificativo della sicurezza sociale per il 2023 – approvato al Senato, quando è arrivato all'Assemblée Nationale ha trovato un fuoco di fila di oppositori. Nella società si agitavano milioni di scontenti, che riuscivano a compattare, in loro rappresentanza, ben otto sigle sindacali. Iniziava una lunga serie di manifestazioni, dalla prima del 19 gennaio 2023 a quelle, purtroppo anche violente, che hanno letteralmente infiammato la Francia dalla seconda metà di marzo, quando il governo ha reso ufficiale la riforma delle pensioni, grazie alla

scappatoia consentita dal terzo comma dell'articolo 49 della Costituzione:

Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent⁽³⁾. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

Mesi di lotta hanno portato in strada e in piazza molti milioni di persone nell'intero Paese, con concentrazioni massicce nelle grandi città e piccoli cortei nei piccoli centri. Si potrà ritenere che si tratti di un *déjà vu*, per dirla alla francese, dato che i transalpini, con l'unica eccezione della stagione del maggio parigino che tra le ripercussioni contò la sconfitta referendaria di de Gaulle, ci hanno abituato a rumorose campagne di dissenso che si assopiscono per stanchezza o cessano d'improvviso grazie a compromessi di facciata che evitano alle parti di figurare perdenti. Ma stavolta le cose vanno in una diversa direzione.

Il Paese si è ritrovato dentro uno scontro sociale profondo, generato da un malcontento carsico generalizzato, che ha però

⁽³⁾ Nel caso di specie, le mozioni presentate, il 20 marzo 2023, sono state due. Non essendo passate per nove voti, il Plfrss per il 2023, in forza del dettato costituzionale, è stato considerato come adottato dall'Assemblea nazionale.

saputo concentrarsi su alcune specifiche situazioni di grande ed evidente ingiustizia come, per esempio, quella dei lavoratori che raccolgono e lavorano le immondizie. Sembra impossibile che le cose si acquietino senza sussulti politici, né è da escludere che le lotte – le più rilevanti degli ultimi trent'anni – si allarghino ad altri temi, superando la scintilla iniziale del contrasto alla riforma pensionistica.

Lo fa pensare, tra tanti argomenti, la constatazione che, paradossalmente, la normativa Macron che rivede le pensioni, obiettivamente, non risulta essere un attacco feroce ai diritti acquisiti né manca di argomentazioni che la giustifichino. Il governo ha spinto l'età legale pensionabile – in un Paese che, in rapporto al PIL, spende in pensioni più di ogni altro partner UE – al passaggio graduale dagli attuali 62 anni a 64 entro il 2030 (art. 7 del progetto di legge). Iniziando dal 1° settembre 2023, l'età pensionabile è progressivamente innalzata, in ragione di tre mesi per generazione, a iniziare dagli assicurati nati il 1° settembre 1961. Nel 2026 si sarà a 63 anni e tre mesi (generazione 1965), e a 64 anni nel 2030 (generazione 1968 e successive). Gli anni di contribuzione, per il diritto alla pensione piena, passano dagli odierni 42 a 43 nel 2027 (nati nel 1965); chi non avrà potuto accumulare 43 anni di versamenti, dovrà attendere di compiere 67 anni per la piena pensione. Accompagnano la transizione misure di protezione per i percipienti basse pensioni, le persone con più lunghi periodi di contribuzione rispetto alla media avendo iniziato a lavorare in età precoce, i lavoratori dei settori usuranti.

Lo fa pensare il fatto che le misure di accompagnamento erano state convenute tra governo e sindacati, in un compromesso politico risultato così inaccettabile all'opinione pubblica, da provocare la marcia indietro dei dirigenti sindacali e far uscire allo scoperto il segretario generale della CFDT, la

Confederazione francese dei lavoratori, Laurent Berger – già nei primi giorni di lotta – con la richiesta di scendere in strada “*massivement*” e “*avec toute la famille*”. Il che si è poi realizzato, visto che la proporzione tra lavoratori in sciopero e manifestanti è stata nettamente a favore della seconda.

Lo scontro sociale in Francia ha quindi prevalso su quello collegato all’organizzazione e alla retribuzione del lavoro, a conferma che in ballo sono la struttura della società, la redistribuzione della ricchezza, la qualità della vita lavorativa e non, la salute e il tempo libero, in sintesi i tanti aspetti del welfare, con la rivendicazione di valori che vanno ben oltre la dimensione lavorativa in senso stretto. Chi ne dubitasse, dovrebbe riflettere su quanta attenzione – negli slogan e nei discorsi alle manifestazioni, così come nei social media – sia stata data ai contenuti particolarmente odiosi e discriminatori sotto il profilo dell’ingiustizia sociale, del pacchetto di misure di dettaglio del provvedimento governativo.

Con evidenza la riforma distribuisce pesi diversi su spalle diverse, e i più pesanti li getta sulle spalle più deboli, che già patiscono, oltre agli strascichi di Covid-19, gli effetti dell’alta inflazione del biennio 2022-2023, la caduta libera della qualità di servizi pubblici quali la scuola il sistema sanitario e i trasporti, lo scadere delle condizioni di lavoro per quanto riguarda gli infortuni le malattie professionali e la formazione continua.

Sotto il profilo finanziario, pagano la riforma soltanto i lavoratori in attività: nessuna contribuzione alla riforma pensionistica è stata chiesta a imprenditori e pensionati.

Più colpite delle altre le mansioni svantaggiate e i lavoratori che le espletano, visto che cominciano a lavorare più presto di impiegati e funzionari, i quali accumulano i 43 anni

minimi di contribuzione più avanti negli anni perché, avendo iniziato le carriere dopo l'università, a 64 e più anni si ritrovano ancora collocati dentro rapporti lavorativi.

Né la legge emanata provvede a riparare i buchi madornali della finanza pubblica (ad esempio resta inevasa la questione endemica della scarsa partecipazione al lavoro delle persone sopra i 50 anni, che non contribuiscono più al sistema, anzi costano all'erario in termini di assistenza sociale e sanitaria).

A fine marzo 2023, sette francesi su dieci dissentivano dal testo di riforma imposto dal governo. Intanto deputati dei gruppi parlamentari di NUPES (Nuova Unione Popolare Ecologica e Sociale: La France Insoumise, Socialisti e apparentati, Ecologisti, Sinistra democratica e repubblicana) deponevano un ricorso davanti al Conseil Constitutionnel e avviavano la complessa e spinosa procedura di referendum popolare⁽⁴⁾.

In Gran Bretagna⁽⁵⁾, dopo mesi di scioperi e manifestazioni, in particolare nei servizi pubblici (ferrovie e ospedali su tutti), all'inizio di febbraio 2023 centinaia di migliaia di maestri, professori, infermieri e altri ospedalieri, altri dipendenti pubblici, si sono astenuti dal lavoro, anche in segno di solidarietà con ferrovieri e operai. Gli operatori delle ambulanze hanno proseguito scioperi a scacchiera sino a marzo.

⁽⁴⁾ Per un approfondimento sulle cause del conflitto sociale in Francia all'inizio del 2023, v. Schreiber Benjamin, *French Workers are fed up*, International Politics and Society, 30 gennaio 2023, <https://www.ips-journal.eu/work-and-digitalisation/french-workers-are-fed-up-6474/>.

⁽⁵⁾ Informazioni in particolare da Paul Mason, *Behind Britain's strike wave*, International Politics and Society, 30 gennaio 2023. Per ulteriore approfondimento, <https://www.ips-journal.eu/work-and-digitalisation/behind-britains-strike-wave-6472/>.

Scioperi e manifestazioni si svolgono con modalità diverse da quelle descritte per la Francia. La legislazione britannica interdice ai vertici sindacali di coordinare le azioni di protesta e le recenti misure antisciopero emanate dai Conservatori obbligano i lavoratori dei pubblici servizi a garantire il livello minimo di servizi.

Anche nel caso britannico, non è estraneo alle agitazioni l'andamento dell'inflazione, arrivata alla doppia cifra. In termini reali, i medici che iniziano la professione guadagnano nella primavera 2023 il 26% meno del 2009. I salari reali delle infermiere sono scesi dell'8% rispetto al 2010. Le retribuzioni dei professori di college e università dal 2009 hanno perso il 20% del valore. Il settore privato ha in parte corrisposto alle esigenze dei lavoratori, premiando merito e disponibilità, attraverso flessibilità di orari e mansioni, *fringe benefits* e bonus, promozioni, contrattazione separata o individuale. La funzione pubblica, a causa dell'ideologia della quale è portatore il partito Conservatore, ha dovuto confrontarsi con la rigidità dell'amministrazione, non disposta a farsi carico della situazione.

Non è solo la politica salariale a fare acqua in terra britannica. Sotto accusa è la politica economica e sociale del governo, improntata a demagogia, effetto annunci, propaganda, invece che alla soddisfazione effettiva degli esistenti bisogni.

Così in materia di ingressi di lavoratori qualificati e generici: al Regno Unito, in particolare dopo l'uscita dall'Unione Europea, difettano lavoratori e tecnici, ma la politica non è capace di adottare regole per l'ingresso di stranieri nel suo mercato del lavoro, basate sul principio di resilienza.

Effetti di questa insulsa politica si vedono nel settore dell'energia: il governo annuncia di costruire una centrale nucleare l'anno, ma nel frattempo non può portare a termine la centrale nucleare in costruzione da un decennio perché mancano

le qualifiche e il personale per andare a regime. Effetti si vedono nella scuola e nel suo rapporto con l'industria: per sopperire alla scarsità britannica di qualifiche tecniche e tecnologiche, il governo impone agli studenti sopra i 16 anni di studiare matematica, ma dimentica di non disporre di un numero sufficiente di professori neppure per gli studenti che di loro hanno scelto di studiare per conseguire il livello A.

L'atteggiamento, anche culturale, che i governi conservatori hanno tenuto, da Margaret Thatcher in poi, verso il lavoro e i sindacati, con le misure sbagliate che ne sono derivate in termini di riduzione di salari e di offerta di posti di lavoro nella funzione pubblica, non cambierà a breve. Il che spiega perché, nonostante il governo del tecnocrate Rishi Sunak abbia ora aperto forme di dialogo con alcuni leader sindacali, non cessino gli annunci di scioperi e agitazioni, in particolare nei trasporti aeroportuali, e nei servizi di assistenza ai passeggeri, che si prolungheranno almeno sino alla tarda primavera del 2023.

Il settore dei trasporti risulta il più sensibile alla questione sociale anche in Germania. L'ultima domenica e l'ultimo lunedì di marzo 2023 hanno documentato il più grande sciopero tedesco da trent'anni. Ha colpito aerei, treni, autobus, con massicce cancellazioni di spostamenti turistici e di lavoro. La manifestazione, organizzata in accordo dalle due maggiori federazioni di settore – Ver.Di per i servizi ed Evg⁽⁶⁾ per ferrovie e trasporti – è arrivata dopo settimane di inconcludenti colloqui tra sindacati e organizzazioni imprenditoriali.

⁽⁶⁾ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft sta per Sindacato dei Servizi Uniti. Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft sta per Sindacato delle ferrovie e dei trasporti.

A parte piccole zone della Repubblica Federale, il sistema aeroportuale, ferroviario (locale e a lunga percorrenza, anche internazionale), portuale locale, autostradale, tranviario e degli autobus, ha sofferto pesanti conseguenze. Data la particolare natura dei servizi di trasporto e comunicazione, le ripercussioni dei disagi provocati dall'azione sindacale sono proseguite anche nei giorni successivi. Si tenga presente che i sindacati avevano ricevuto un'offerta di compensazione salariale del 10%, ma hanno comunque ritenuto di doversi negare all'accordo. Evidente che anche altre erano le questioni da risolvere e che le agitazioni sarebbero proseguite nelle settimane seguenti al grande sciopero di fine marzo.

Un accordo dell'ultimo momento aveva sfilato dalle manifestazioni i lavoratori di Deutsche Post, azienda quotata in borsa e parzialmente controllata dalla banca di proprietà statale KfW, pronti allo sciopero a tempo indeterminato. Avevano ottenuto l'incremento salariale medio dell'11,5% (nel pacchetto, punte d'incremento del 16%). Nel solco del loro successo, erano però entrati in sciopero i lavoratori dei settori ospedaliero, case di riposo, servizi d'emergenza. Il pubblico impiego aveva avanzato richieste di incremento salariale del 10,5% medio e l'incremento minimo mensile di € 500 per i salari più bassi: il loro negoziato, interrotto senza risultati alla fine di febbraio 2023, era poi ripreso, guardando in particolare alle fasce più basse della trattativa.

Tenendo conto delle richiamate piattaforme rivendicative di Deutsche Post e pubblico impiego, trova conferma la tesi che l'attuale ciclo di lotte sindacali parta anche dalla domanda di maggiore equità sul piano salariale e dei diritti sociali.

Su questo stesso terreno è stata posta anche la questione dei lavoratori immigrati, che il sindacato in Europa da sempre gestisce in base a principi di solidarietà. È tornata prepotentemente all'ordine del giorno, per la semplice ragione che

l'alta offerta tedesca di lavoro non trova corrispondenza nella domanda. Iab, Istituto di ricerca sul lavoro, ha calcolato che alla metà del 2022 la Germania non riusciva a coprire 1,9 milioni di posti, un vuoto mai toccato prima nella sua storia. A penalizzare il raggiungimento dell'equilibrio tra domanda e offerta negli anni recenti, le limitazioni imposte all'immigrazione, attualmente in rimozione⁽⁷⁾. Si nota che è stata anche la rarefazione della presenza di lavoro straniero ad aver consentito ai sindacati tedeschi il successo nelle rivendicazioni salariali.

Diverso il caso italiano, con un governo in carica da pochi mesi che ha diritto al periodo di grazia. La situazione sociale del Paese, con il contestuale arretramento di quantità e qualità dei servizi sociali e del potere d'acquisto degli stipendi (secondo OCSE, nel trentennio 1990-2020 sono scesi del -2,9%), potrebbe però presto motivare azioni tese alle riforme dell'attuale quadro dei rapporti sociali. Le prime avvisaglie della nuova possibile fase, si sono avute dopo l'emanazione di decreti e disegni di legge governativi in materie che toccano l'economia e i diritti sociali. I sindacati confederali ne hanno rigettato il contenuto e hanno previsto per la fine di marzo 2023 la convocazione di uno sciopero generale contro le politiche sociali del governo.

⁽⁷⁾ Secondo gli uffici statistici federali, entro i prossimi 15 anni lasceranno il lavoro 13 milioni di lavoratori, quasi 1/3 degli attuali. Non ci sono sufficienti rimpiazzi, visto che il numero dei nati negli anni '90 è quasi la metà di quello dei nati tra il 1950 e il 1970. Due le soluzioni fornite dagli immigrati: sufficienti risposte alle offerte di lavoro, copertura del buco nei conti di pensioni e assicurazioni sociali pubbliche. L'Agenzia Federale dell'Impiego calcola che servono 400.000 immigrati l'anno. V. https://www.lemonde.fr/en/immigration/article/2023/03/06/germany-embraces-a-country-for-immigrants-role-in-the-face-of-labor-shortage_6018283_144.html.

Il serpeggiare di tanto malessere sociale nei Paesi più importanti dell'Europa, unionale e non, hanno reso evidente che o si riprende il dialogo sociale europeo – il cui metodo era stato non ultimo pilastro della grande crescita politica, socioeconomica e civile dei Paesi membri delle comunità europee – oppure occorrerà vedersela con una stagione di probabile conflitto sociale. Immaginarla all'interno della società europea attuale, frustrata dall'accumulo delle crisi subite dal 2008, sino all'ultima scatenata dall'aggressione russa contro l'Ucraina – si ammetterà – non è la migliore prospettiva da auspicare.

LA COLLOCAZIONE “COSTITUZIONALE” DEI
DIRITTI SOCIALI E LA COMUNICAZIONE DELLA
COMMISSIONE SUL DIALOGO SOCIALE

Occorrerebbe travasare l'auspicato risultato delle lotte sociali, ma anche del dialogo sociale, in dosi accresciute di giustizia sociale e di doveri pubblici di welfare state. E occorrerebbe poter inserire queste operazioni in una più esplicita cornice costituzionale.

Le ripetute crisi finanziarie degli ultimi decenni, le prospettive di inoccupazione e disoccupazione che la società dell'intelligenza artificiale promette a molti, l'atteso aumento di popolazione anziana, il salire di nuove povertà da collegarsi anche alle migrazioni e agli effetti del cambiamento climatico, impongono con urgenza che sia data una maggiore garanzia costituzionale alle conquiste dello Stato sociale. La sistematizzazione dei diritti sociali nel costituzionalismo dei Paesi membri e in quello dei trattati non è rinviabile.

Un buon punto di partenza in questa direzione può essere considerato il documento che la Commissione Europea ha pubblicato il 25 gennaio 2023: Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al

Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: Rafforzare il dialogo sociale nell'Unione Europea: sfruttarne appieno il potenziale per gestire transizioni eque.

Vi sono rese note le proposte per il rilancio del dialogo sociale, in attuazione dell'impegno assunto con il piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali del marzo 2021. Là risultavano definite le azioni concrete per dare realizzazione e contenuti ai venti principi e diritti fondamentali identificati come sufficienti ad assicurare equità e buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale entro il 2030. Tra di essi, di rilievo le azioni a garanzia del diritto all'informazione e consultazione nel luogo di lavoro, allo sciopero e all'azione collettiva, alla protezione contro il licenziamento discriminatorio.

Nel nuovo documento, la prima questione riguarda il dialogo sociale nazionale. Tra le evidenze riportate, la caduta del numero di lavoratori tutelati da accordi collettivi, scaduti in territorio UE, dalla media stimata nel 2000 di circa il 66% al quasi 56% del 2019: dieci punti medi in un decennio, con cedimenti impressionanti nei PECO. Enumerando i danni che, secondo OCSE, l'abbassamento delle tutele fornite dalla contrattazione collettiva ha prodotto, il documento chiede che quella contrattazione sia salvaguardata rispetto alle alternative aziendali e individuali.

Un'altra esigenza rilevata è che le parti sociali siano coinvolte da subito nell'elaborazione delle politiche economiche e sociali, così che i governi provvedano tempestivamente alle decisioni di tutela sociale, una delle quali – il salario minimo garantito – viene identificata come prioritaria dalla Commissione.

Attenzione viene dedicata agli effetti dei cambiamenti tecnologici e della crescente automazione. La Commissione ricorda che sue direttive fissano regole precise su informazione e

consultazione dei lavoratori da parte delle aziende, nei sistemi imprenditoriali sia nazionale che transnazionale. Richiama anche che vi sono norme che tutelano i diritti dei lavoratori a livello di impresa, in particolare quando soggiacciono alle difficili situazioni della ristrutturazione. Da notare che il Parlamento Europeo si appresta a chiedere alla Commissione di rivedere la direttiva sui Comitati aziendali europei.

Nel documento la Commissione afferma che l'Unione sostiene le parti sociali che intendono migliorare base di adesione e capacità amministrative là dove difettano le risorse locali, così che il dialogo sociale sia reso ovunque più efficace. Più in generale, l'organo unionale ritiene che, a livello nazionale, gli sforzi vadano almeno raddoppiati, così da riuscire ad affrontare le sfide delineate. Il documento si esprime con decisione sul punto 8 della tavola dei principi, centrato sul coinvolgimento dei lavoratori nel dialogo sociale. Le parti coinvolte vanno consultate anche per garantire che l'elaborazione e l'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali, avvengano nel rispetto delle prassi nazionali.

Superata la fase nazionale, il documento chiede che si ottemperi a quanto dettato dal TFUE, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che alle parti sociali attribuisce un ruolo chiave nell'economia sociale di mercato, auspicando rinnovato attivismo nel processo legislativo dell'UE sulla politica sociale.

In quest'ambito la comunicazione dichiara che vanno rispettati autonomia e ruoli delle parti sociali e delle istituzioni UE, portando l'esempio della natura tripartita di tre agenzie dell'Unione: Eurofound, il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale e l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro. Viene assunto l'impegno a rendere "più efficace il sostegno finanziario e tecnico

della Commissione” ai comitati consultivi tripartiti nei settori della sicurezza e della salute sul lavoro, della libera circolazione dei lavoratori, del coordinamento della sicurezza sociale e della formazione professionale,

Muovendo a un livello più pratico e dettagliato, la comunicazione guarda a come far funzionare al meglio le esistenti consolidate strutture di dialogo sociale intersettoriale. Si riferisce al Vertice sociale trilaterale per la crescita e l’occupazione che assicura la concertazione semestrale tra Consiglio, Commissione e parti sociali, e al Dialogo macroeconomico che dà a Consiglio, Commissione, Banca Centrale Europea ed Eurogruppo un forum per scambiare opinioni sulle politiche monetarie e di bilancio e sullo stato delle retribuzioni e dei salari.

Si riferisce inoltre al Comitato per l’occupazione, EMCO, che ha organizzato seminari con le parti sociali europee e nazionali su temi di interesse (competenze, misure connesse a Covid-19, transizioni professionali, altro), e garantito il riesame annuale del dialogo sociale; al Comitato per la protezione sociale, CPS, spesso arricchito dal contributo delle parti sociali (su pensioni, assistenza a lungo termine, accesso alla protezione sociale). Per ultimo al Comitato per il dialogo sociale, CDS, il principale forum per il dialogo sociale intersettoriale tra le organizzazioni europee interprofessionali delle parti sociali, organizzato dalla Commissione.

Per la serie di comitati, l’impegno della Commissione è di promuovere ulteriormente l’approccio tripartito, coinvolgendo anche strutture sociali e di governo pertinenti dei Paesi membri. Farà anche in modo che ci si concentri su tematiche particolarmente sensibili con incontri e conferenze *ad hoc* delle parti pertinenti, anche di livello nazionale: tra gli esempi delle tematiche, la transizione giusta e la carenza di manodopera e di competenze.

Sempre nell’ambito delle buone pratiche da assumere, la Commissione ha comunicato le misure adottabili al livello

settoriale, ovvero al livello che include oltre l'80 % della forza lavoro dell'UE e che trova rappresentanza nei 43 Comitati di dialogo sociale settoriale composti da 65 organizzazioni dei datori di lavoro e 15 federazioni sindacali europee, finendo per rappresentare circa 185 milioni di lavoratori e oltre sei milioni di imprese. Tra i temi da portare avanti: la salute e la sicurezza sul lavoro, le condizioni di lavoro, gli effetti della transizione verso la neutralità climatica, la digitalizzazione, le competenze, la mobilità dei lavoratori e la parità di genere.

La Commissione sottolinea la necessità di guardare alle novità proposte dalla velocità di cambiamento nella struttura economica, citando la comparsa di operatori come le compagnie a basso costo nel settore dell'aviazione civile, nuove società di servizi postali nella comunicazione, fornitori privati di servizi sociali nel settore assistenziale. Non meraviglia che l'organo unionale si proponga di valutare una revisione della decisione 98/500/CE della Commissione, istitutiva dei Comitati di dialogo settoriale per promuovere il dialogo tra le parti sociali a livello europeo.

In fatto di accordi tra le parti sociali, la comunicazione della Commissione sostiene di aver ottenuto uno dei più importanti risultati del dialogo sociale promosso dall'UE, richiamando che, al 2023, sono stati conclusi sei accordi autonomi intersettoriali, e che tra il 1995 e il 2010 sono stati attuati quattro accordi intersettoriali tra le parti sociali sulla base del diritto dell'UE. È un vanto che indirettamente racconta anche un fallimento, ovvero dodici anni senza che le parti sociali europee intersettoriali abbiano negoziato un solo nuovo accordo da attuare mediante il diritto dell'UE: vi è urgenza che ciò accada nel telelavoro e sul diritto alla disconnessione, rileva la stessa Commissione.

Nel frattempo, a livello settoriale tra il 1999 e il 2018 risultano convertiti in leggi dell'UE otto accordi tra le parti

sociali, mentre dalle parti sociali nazionali tra il 1999 e il 2021 risultano elaborati cinque accordi autonomi.

A questo proposito, sul mero piano del costituzionalismo sociale europeo, vanno evidenziati, con la Commissione, i chiarimenti del quadro per l'attuazione dell'accordo tra le parti sociali attraverso il diritto unionale, forniti dalla sentenza della Corte 14 ottobre 2019, C-928/19, e dal Tribunale del 21 settembre 2021, C-928/19 P.

Nella sua comunicazione, la Commissione tiene a puntualizzare che la negoziazione di un accordo appartiene alla piena autonomia delle parti sociali. La Commissione ne garantisce il rispetto, evitando qualunque atto di influenza sull'esito, principio che tuttavia non impedirà ai suoi servizi di fornire, su richiesta delle parti sociali, assistenza amministrativa e consulenza giuridica nella negoziazione di accordi su questioni che potrebbero avere un impatto negativo sull'attuazione di un accordo mediante il diritto dell'UE. Se si avesse richiesta congiunta delle parti sociali per l'attuazione a livello dell'UE di accordi da esse sottoscritti, la Commissione potrà attivarsi presso il Consiglio per l'emanazione di direttive *ad hoc*.

Nella comunicazione, la Commissione, procedendo come indicato dalla sentenza della Corte del 21 settembre 2021 (causa C-928/19 P), si conferma anche pronta a effettuare valutazioni di impatto per accordi tra le parti sociali da attuarsi mediante il diritto dell'UE, laddove essi le siano stati sottoposti per una valutazione di legittimità dei contenuti e di rappresentatività dei firmatari. La Commissione, in questi casi, opererà anche attraverso giudizi di opportunità, guardando al profilo dei contenuti economici, sociali e politici degli accordi.

Attenendosi a quell'ambito, la Commissione sollecita le parti sociali a garantirsi dagli affiliati nazionali un mandato pieno per l'avvio di negoziati per gli accordi tra le parti sociali,

e a coinvolgere i propri membri nelle azioni e nei progetti – siano comuni o separati – in grado di rafforzare la capacità di far attuare nei 27 gli accordi quadro autonomi eventualmente raggiunti.

Esaurita la parte strettamente operativa, la comunicazione passa a definire un piano di lavoro politico che si augura possa trovare realizzazione. Prima ricetta, coinvolgere maggiormente le parti sociali nell'elaborazione delle politiche dell'UE. In proposito, viene espresso il proposito di utilizzare i poteri di iniziativa dei processi legislativi unionali per proporre misure con forza di legge unionale nelle materie di politica sociale previste all'articolo 153 del TFUE⁽⁸⁾. La Commissione consulterà, a questo fine, le 87 parti sociali dei 27 alle quali ha dato riconoscimento: si tratterà di una versione straordinaria della pratica di consultazione che la Commissione attua con regolarità, ad esempio nei Comitati di dialogo sociale settoriale quando determinati sviluppi dell'UE hanno presumibili implicazioni sociali nei rispettivi settori, o nel Partenariato europeo per l'integrazione con l'approccio multi-partecipativo (parti sociali ed economiche dell'UE) dedicato a integrare rifugiati e altri migranti nel mercato del lavoro europeo.

Anche al fine di poter dare effettiva realizzazione a questo progetto, la comunicazione elabora infine alcune ipotesi per ampliare le misure finanziarie e tecniche da dedicare al dialogo sociale.

⁽⁸⁾ Nel TFUE quell'articolo è parte del titolo X - Politica sociale, e contiene un lungo elenco di settori nei quali l'Unione è chiamata a sostenere e completare l'azione degli Stati membri: dal miglioramento dell'ambiente di lavoro alla sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori, dalla cogestione all'integrazione degli esclusi dal mercato del lavoro, dalla parità di genere alla lotta contro l'esclusione sociale, alla modernizzazione dei regimi di protezione sociale.

La Commissione si interroga, quindi, su quanto dell'impegno sociale delle istituzioni unionali sia conosciuto dai cittadini dell'UE. Per corrispondere all'esigenza di alzarne la consapevolezza, fissa dei punti fermi per migliorare la condivisione delle informazioni e promuovere la cultura del dialogo, anche attraverso la disponibilità di una banca dati – gestita dalla Commissione e accessibile a tutti – sui risultati concordati dalle parti sociali europee, e sui 40-50 progetti di dialogo sociale finanziati ogni anno.

Alzare la consapevolezza dello sforzo unionale a favore del dialogo sociale avrebbe, tra gli effetti, quello di influenzare positivamente la cultura del dialogo sociale che in alcuni Paesi membri – lamenta la Commissione – appare relativamente debole, a causa di tradizioni nazionali e locali che non lo contemplano. Anche per questo, immagina un programma pilota di informazione e visite per i giovani leader delle parti sociali.

Nel solco di questo pensiero, la comunicazione informa sulla promozione unionale del dialogo sociale a livello internazionale, in sintonia con OIL (i 27 hanno ratificato le norme fondamentali dell'OIL sul dialogo sociale) e OCSE, e guardando in particolare, alle politiche attuate per l'ampliamento, il vicinato, il partenariato mediterraneo.

Nelle politiche di vicinato, in particolare, l'UE finanzia programmi regionali che rafforzano il dialogo sociale e organizza il Forum del dialogo sociale dell'Unione per il Mediterraneo.

Con il *Global Gateway*, l'UE si batte per livelli elevati di diritti umani, sociali e dei lavoratori, e la promozione del dialogo sociale.

È in quel contesto che, nel febbraio 2022, la Commissione ha adottato la Comunicazione sul lavoro dignitoso in tutto il mondo, con un ribadito impegno alla cooperazione transfrontaliera e alla promozione di accordi quadro internazionali

che garantiscano la partecipazione attiva delle parti sociali alle scelte riguardanti il lavoro e il diritto alla negoziazione collettiva.

* * *

Dalla rapida lettura della comunicazione della Commissione sul dialogo sociale del gennaio 2023, si percepisce che sulle istituzioni dell'Unione si sono trasferite molte delle ansie che, in materia di dialogo sociale, percorrono i Paesi membri. Con la fine della legislatura unionale alle porte e il rinnovo di Commissione e Parlamento previsto nel 2024, solo alcune delle spinte alla situazione attuale contenute nel documento, anche quelle di carattere "costituzionale", potranno presumibilmente andare a regime.

E tuttavia vanno rilevate e apprezzate le prese di posizione della comunicazione nei confronti dei governi dei Paesi membri e delle parti sociali. Messe insieme, finiscono per essere un valido stimolo al ripensamento collettivo sul tema "costituzionale" del dialogo sociale nell'insieme dei 27, per il rapporto intrinseco con il modello proposto dalla caratteristica economia sociale di mercato che sin dalle origini è l'ambiente nel quale sono cresciute le istituzioni comuni, e con i contenuti della Carta dei Diritti Fondamentali⁽⁹⁾. Così, per degli esempi, la richiesta di alzare la legittimazione e l'efficacia del ruolo sindacale con programmi di formazione dei quadri per consentire loro di giocare in modo appropriato nel dialogo sociale, l'invito a maggiore informazione sulle decisioni macroeconomiche interne ed europee, la ristrutturazione dei 43 comitati settoriali del dialogo sociale, l'attribuzione di nuove risorse al

⁽⁹⁾ V. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf.

Fondo Sociale Europeo *per rafforzare l'assistenza tecnica* ai negoziati sui temi sociali, l'anticipazione dell'informazione sui temi emergenti, l'istituzione di un coordinatore del dialogo sociale in ogni direzione generale della Commissione.

Non sarà una comunicazione, seppure autorevole, a cambiare la storia sociale europea, ma è opportuno registrare il documento e augurarsi che il Parlamento Europeo, in particolare i parlamentari che hanno alle spalle un percorso di militanza sindacale o sociale, ne raccolgano le consegne, stimolando governi e altre istituzioni unionali a darvi un seguito concreto.

Occorre anche che le organizzazioni sindacali, nei Paesi membri e al livello CES, facciano della comunicazione della Commissione un punto di partenza per la nuova fase di rivendicazioni apertasi nel continente. La CES, in un primissimo commento, non è andata oltre l'espressione di apprezzamento, ma non ha enunciato sue proprie azioni conseguenti, rinviando la palla nel campo del Consiglio Europeo e degli impegni dei singoli stati. Non ha affrontato, ad esempio, una questione chiave del dialogo sociale: la confusione tuttora esistente in quanto al recepimento da parte delle istituzioni unionali degli accordi collettivi sottoscritti dalle parti sociali, una situazione che finisce per indebolire obiettivamente l'efficacia dell'azione delle organizzazioni sindacali.

WELFARE IN ITALIA IERI E OGGI: BEVERIDGE C'ENTRA ANCORA

di Giorgio Benvenuto

Concordo pienamente con l'osservazione di Luigi Troiani secondo la quale "la biografia di Beveridge mostra che si può aderire ai principi dell'economia di mercato e al tempo stesso volere la giustizia sociale"⁽¹⁰⁾. Del resto, la storia dell'umanesimo socialista è la riprova di quanto la giustizia sociale sia un obiettivo centrale per dare credibilità al progetto di promozione umana, di democrazia, di vere e dignitose condizioni di libertà.

RIFORMISTI SOCIALISTI, CRISTIANI, LIBERALI

Filippo Turati⁽¹¹⁾ e Bruno Buozzi, da questo punto di vista, con il loro riformismo fanno della giustizia sociale un punto

⁽¹⁰⁾ Troiani L., *William Beveridge: coerente costruttore del welfare state contemporaneo*.

⁽¹¹⁾ Tra gli iniziatori del socialismo democratico italiano, è stato parlamentare e leader del partito Socialista. Nato nel 1857, fuoruscito antifascista, muore a Parigi nel 1932. Bruno Buozzi, operaio e socialista, parlamentare antifascista, viene eletto nel dicembre 1925 segretario generale della confederazione sindacale unitaria (CGdL, Confederazione Generale del Lavoro). Arrestato durante l'occupazione tedesca di Roma, sarà ucciso a freddo dai nazisti in fuga dalla capitale, il 4 giugno 1944.

di forza di ogni cambiamento, trasformando, ad esempio, la “carità” in diritti.

Un percorso simile lo compie il magistero sociale della Chiesa. In questi tempi difficili, assume con papa Francesco anche i toni molto diretti e inequivocabili della reprimenda contro le ingiustizie e l’oppressione nel mondo del lavoro fino a esercitarsi in un inedito invito alla mobilitazione come nel caso di quel “fate rumore. Il sindacato è chiamato a essere voce di chi non ha voce”⁽¹²⁾ a proposito delle vittime del lavoro.

Beveridge è un liberale, ma comprende che la coesione sociale non può essere un accessorio della economia di mercato né tantomeno può essere monetizzabile. Perché non esiste coesione sociale senza giustizia sociale. Non può esservi giustizia sociale senza schierarsi dalla parte di chi è indietro e con coloro che subiscono pesanti diseguaglianze sociali. E quando Beveridge scrive il suo rapporto, in piena Seconda guerra mondiale, quel riferimento ideale è anche un modo necessario per difendere la propria libertà. Libertà dalle dittature, allora, libertà dal bisogno quando si tratterà di ricostruire nel dopoguerra una coesistenza pacifica.

LE RIFORME SOCIALI DEL DOPOGUERRA

In tal modo nel dopo Seconda guerra mondiale si registrano eventi assai significativi: il Piano Beveridge di fatto viene assorbito nel campo delle socialdemocrazie e dà vita alle esperienze di welfare “dalla culla alla tomba”. Non solo:

⁽¹²⁾ Adn-Kronos, *CGIL prima volta in udienza, Papa Francesco: “Fate rumore per i senza voce”*, 19 dicembre 2022, https://www.adnkronos.com/cgil-prima-volta-in-udienza-papa-francesco-fate-rumore-per-i-senza-voce_1AqHyZh0oRBuzk1i8C8LhA [marzo 2023].

quell'insieme di principi, assai concreti, confluisce in buona parte nella Bad Godesberg⁽¹³⁾ tedesca che libera le socialdemocrazie da ogni sudditanza psicologica verso i partiti comunisti e al tempo stesso propone il riformismo socialista come soggetto di governo e legislatore del nuovo necessario.

Praticamente nello stesso periodo, in Italia avvengono dei mutamenti che lasciano un segno profondo nella vicenda politica e sociale. Per un verso il pontificato di Giovanni XXIII – con le sue encicliche e l'avvio del concilio ecumenico Vaticano II – porta in Italia una ventata di novità e di maggiore libertà d'espressione dei cattolici, dall'altra proietta la Chiesa come autorevole protagonista della realtà mondiale.

La costituzione del centro-sinistra con la presenza nel governo di democristiani e socialisti cambia la scena del confronto politico, avviando un breve e incompiuto percorso riformatore, che sarà tuttavia prodigo di forte rinnovamento. È in quel momento che il ritardo italiano sul piano sociale nei confronti del disegno formulato parecchi anni prima da Beveridge, già attuato in diversi Stati europei, comincia a ridursi.

LA BREVE STAGIONE DEL RIFORMISMO IN ITALIA

Il tema delle riforme diventa un banco di prova per tutti, forze politiche e sociali. Le prime conquiste in questa direzione avverranno negli anni '60, a ridosso del decennio successivo e, per la sanità, negli anni '70.

⁽¹³⁾ SPD, Partito Socialdemocratico di Germania, si ricostituisce, successivamente alla parentesi nazista, nel 1946. Nel 1959, al congresso di Bad Godesberg, abbandona il riferimento teorico al marxismo, adottando il cosiddetto *Programma di Godesberg*. Il *programma* sarà la linea guida del partito per trent'anni, sino al cosiddetto *Programma di Berlino* del 1989.

Uno dei motivi di quella “lentezza”, poi recuperata a grandi passi, sta probabilmente nella contrapposizione fra schieramenti che soffocava nel monolite cattolico le istanze – che pure c’erano – di progresso sociale, in arrivo da varie direzioni. La contrapposizione era aggravata dalla mancanza di un forte riformismo socialista e laico, impossibilitato ad affrancarsi dall’egemonia comunista.

Un grande papa – Giovanni XXIII –, il miracolo economico, la rottura fra PSI e PCI, l’emersione di forze sindacali più giovani e combattive, l’affermazione in campo cattolico di nuove energie – le ACLI, la scuola di Barbiana, una consistente parte del sindacato industriale laico di cultura cristiana – in grado di tradurre nella società gli impulsi della chiesa, avrebbero costretto, anzi obbligato, alla costruzione di un contesto di sicurezza sociale generalista come contrappeso alla crescita economica.

Con una peculiarità: in Italia sono le lotte dei lavoratori che soprattutto riescono a far breccia sul conservatorismo che impedisce di cambiare scuola, sanità, previdenza, diritto allo studio, tempo libero. La denuncia che esplode nella realtà sociale del Paese contro gli squilibri indotti dal consumismo aggiunge legna al fuoco del cambiamento e non è un caso che in tale contestazione le ACLI di Livio Labor si trovino in prima linea.

LA PROFONDA DIVERSITÀ CON LE ATTUALI RIVENDICAZIONI

Cosa c’è di diverso rispetto alle istanze di oggi che, specie nella sinistra, si tingono di assistenzialismo e pauperismo antindustriale?

Allora si aveva la convinzione che dettato costituzionale e scelta delle riforme potessero spingere le forze del cambiamento a produrre il necessario avanzamento sociale, tale da

creare un dividendo dello sviluppo più ampio ed equilibrato che garantissero migliore vivibilità per tutti.

Si riteneva che si potesse far crescere il Paese in ogni direzione; cosa che effettivamente accadrà, grazie al successo delle lotte nel mondo del lavoro e nella società civile.

Per quanto attiene al lavoro, vanno ricordati i risultati delle rivendicazioni salariali “egualitarie” dell’autunno caldo, e lo Statuto dei diritti dei lavoratori. Per le tante conquiste nel campo dei diritti civili, va sottolineato che quelle grandi battaglie furono spesso condotte insieme da forze della sinistra e cattolici.

Il mondo di oggi è profondamente diverso, in bilico perfino sul tragico problema del ritorno della guerra. Sconta fenomeni conflittivi come il confronto-scontro sull’egemonia mondiale, l’affermarsi di una finanza internazionale che tenta a ripetizione di sottomettere la politica ed è insopportabile alle regole, grandi fenomeni migratori, trasformazioni profonde nel mondo del lavoro anche come effetto di nuove tecnologie e intelligenza artificiale.

L'ECONOMIA SOCIALE DI MERCATO HA BISOGNO TUTTORA DI BEVERIDGE

È qui che occorre chiedersi se sia ancora valido il richiamo del Rapporto Beveridge. Lo è certamente, non più come progetto “pratico”, ma come ispiratore della costruzione di una società che se non riesce a rispondere alla nuova centralità del millennio – la dignità della persona umana – non può che accentuare ingiustizie, derive populiste, declino economico e sociale.

Quel progetto aveva nella sua unitarietà affidata all’intervento pubblico, uno dei cardini essenziali. Se esaminiamo cosa sta avvenendo in casa nostra, ci accorgiamo che quella

unitarietà del welfare sociale sta venendo meno, o perlomeno è sempre più minacciata.

La scuola sarebbe da rifare. La conoscenza sta diventando un discrimine culturale, sociale e lavorativo di prima grandezza. Se si vuole una società fra eguali, occorre porre rimedio a diseguaglianze sempre più insidiose.

La sanità va riorganizzata praticamente dalle fondamenta, evitando che le sue insufficienze diventino bottino di guerra per operatori e investitori privati. È una scelta che tanto più è necessaria, quanto più gli effetti umani e finanziari della pandemia hanno bruciato in modo pesante risorse di ogni tipo. Si guardi, in particolare, alla situazione delle famiglie con reddito medio e basso, specie se includono anziani.

La previdenza non può andare avanti con interventi di volta in volta contraddittori. Serve un nuovo grande confronto fra governo, politica e forze sindacali nel quale sia bandita ogni presunzione di autosufficienza, riconoscendo i rispettivi ruoli e concorrendo a creare un sistema capace di reggere per decenni.

Il tempo libero esige una riflessione non marginale, visto che l'organizzazione del lavoro va ripensata e il bisogno di continua conoscenza deve essere soddisfatto anche fuori dalle aziende.

La stessa transizione energetica deve evitare di distruggere settori industriali senza alternative, per non aggravare lo stato dell'occupazione.

Sono esemplificazioni di una serie di problemi includibili che non possono che condurre alla stessa conclusione: un

nuovo progetto alla Beveridge nel quale concorrano ispirazioni e idealità diverse.

È il caso del contributo della chiesa alle drammatiche problematiche dei nostri tempi. Il richiamato messaggio di Francesco è molto simile ai valori ispiratori dell'umanesimo socialista. E poggia sulla stessa base ideale: la centralità della persona, la sua indiscutibile dignità, alla quale non a caso si fa riferimento anche nel movimento sindacale.

C'è un terreno di lavoro comune di grandi prospettive, se si intende esplorarlo. A esso possono contribuire valori che sono insostituibili in una società che punti a essere più giusta: la solidarietà, la partecipazione, la scelta di campo in cui operare per evitare esclusioni e marginalità.

Nel mondo cattolico, non da oggi, la sussidiarietà è praticata con passione e spirito disinteressato. Non è mai entrata in conflitto con uno stato promotore di benessere sociale, con interventi adatti a ridurre l'emarginazione. Nel riformismo socialista questa convinzione compare già agli albori del movimento operaio. Le casse di mutuo soccorso svolgevano compito di assistenza, le prime sedi sindacali facevano perfino collocamento, i socialisti di quel tempo erano al tempo stesso maestri per gli analfabeti e agitatori in fabbrica e nei campi, medici per la povera gente e promotori di scioperi. Tutto era finalizzato a creare uno Stato più civile, una nazione che fosse davvero di tutti e per tutti.

Sono considerazioni che portano a non esser pessimisti sul futuro, malgrado lo stato della politica e il dissesto sociale cui si deve far fronte.

Le risorse umane e intellettuali – per evitare di accettare fatalisticamente l'intervenuta riduzione del welfare – devono

ritrovarsi, così da battersi contro il declino delle maggiori istituzioni pubbliche, la mancanza di progettualità che guardi lontano, le riduzioni di salario, i colpi allo Stato sociale.

Forse il Rapporto Beveridge servì anche per neutralizzare le istanze più radicali della classe lavoratrice e aprire la strada a un lungo periodo di economia capitalistica. Oggi, battersi per ritrovare quell'universalità di trattamenti e di condizioni civili vuol dire anche restituire alla politica il necessario primato per fare le riforme e per impedire che la finanziarizzazione dell'economia cancelli diritti e aspettative legittime di chi lavora o vuole lavorare.

L'impegno non è da poco: l'universalità dei servizi essenziali non può non trascinare con sé un nuovo modo di fare politica e di organizzare la società. In tal senso bisognerà aspettarsi opposizioni e intralci non indifferenti. Ma vale certamente la pena tentare.

WILLIAM BEVERIDGE:
COERENTE COSTRUTTORE
DEL WELFARE STATE
CONTEMPORANEO

di Luigi Troiani

Tra le tante definizioni che possono darsi del nostro tempo europeo, una sembra particolarmente adatta: è, il nostro, un tempo di voluta “orfinità”.

Non che manchino i padri e le madri, ma si tende a ignorarli, e comunque a non “onorarli” più, come detta il IV comandamento, che, dopo la triade dedicata al rapporto tra umani e divino, è il primo precetto mosaico riguardante i comportamenti virtuosi.

In un tempo senza padri, è capitato a molti di dimenticare lord William Beveridge, uno dei padri che ci arrivano dal passato. Grande errore, trattandosi del padre del moderno welfare state, con la spinta alle modifiche che il suo report, nel novembre del 1942, apportò alla cultura della politica economica pubblica dell'allora impero britannico, e quindi – per influenza e contaminazione – alla cultura della politica economica pubblica e ai costituzionalismi di tanti altri Paesi, in Europa e non solo. Come si vedrà, per le virtù del report, ma anche grazie alle virtù personali e alla capacità di convinzione e leadership del suo artefice.

BEVERIDGE: COME NASCE IL REPORT E COSA AFFERMA

William Henry Beveridge (1879-1963) è un aristocratico britannico, passato alla storia come economista e sociologo impegnato nella soluzione dei problemi sociali, partendo sempre dai bisogni degli ultimi. Ci sono, nel suo percorso di vita personale e professionale, coerenze e peculiarità da evidenziare.

1. La biografia di Beveridge mostra che si può aderire ai principi dell'economia di mercato e al tempo stesso volere la giustizia sociale e uno Stato che la promuova. Beveridge è un barone che entra nel Partito Liberale nel 1941 e viene eletto ai Comuni nelle liste di quel partito per un breve mandato, il che non gli impedisce di elaborare politiche radicali di intervento sociale, che saranno riprese dal governo laburista scaturito dalle elezioni del 1945, quando questo metterà mano alla costruzione del welfare state britannico.

Sarà spesso percepito dal *mainstream* politico britannico come un radicale, un rompiscatole in contrasto con l'altra più paludata linea liberale rappresentata da lord Keynes. Eppure, di lui l'*establishment* non potrà mai privarsi.

2. La coerenza del percorso di studioso e di politico documenta che, sulle riforme sociali, famiglie politiche diverse possono incontrarsi e concordare, purché dispongano di leader responsabili, capaci di interpretare i bisogni dei tempi e imporre agli interessi politici riforme il più possibile avanzate.

Beveridge inizia come giuslavorista e giornalista esperto di servizi sociali, appena terminata l'università, agli albori del Novecento.

Lo fa in casa dei socialisti riformisti Sidney e Beatrice

Webb, che nel 1919 lo porteranno a dirigere la London School of Economics and Political Science da essi fondata, e da lì ispirare l'intera politica sociale britannica, in particolare con le proposte dei socialisti Fabiani.

Nel frattempo, nel 1908, dopo appena un quinquennio di professione nel quale si è guadagnato i galloni di personaggio guida nel settore delle assicurazioni di disoccupazione, i Webb lo presentano al conservatore Winston Churchill, da poco membro del Consiglio dei ministri come presidente del Board of Trade, che lo prende a lavorare con sé.

Da lì, Beveridge organizza il sistema nazionale degli scambi del lavoro e l'assicurazione nazionale per combattere la disoccupazione e la povertà, compiendo una meritoria – quanto diuturna – opera sociale che non sarà interrotta neppure dalla Prima guerra mondiale. Poi, come si è detto, lascia il servizio pubblico per passare a dirigere la London School of Economics, dove resterà sino al 1937, rientrando successivamente in funzioni pubbliche.

3. La sua grande occasione, quella che lo colloca nella storia come il padre del welfare contemporaneo, accade in piena Seconda guerra mondiale. Nel maggio 1941 il ministro della Sanità annuncia di voler mettere in piedi una commissione che aggiorni l'esistente stato delle assicurazioni sociali e servizi affini, producendo le raccomandazioni del caso. Il ministro del Lavoro e del Servizio Nazionale, lord Ernest Bevin, suggerisce che sia Beveridge a presiedere la commissione, e così accade, nonostante all'inizio questi non sembri per nulla disposto a farsi distrarre dal progetto che sta portando avanti, relativo all'occupazione di guerra.

Un anno e mezzo dopo, il 20 novembre 1942, il *Report to Parliament on Social Insurance and Allied Services* viene

inviato al Paymaster General di Sua Maestà. L'opinione pubblica ha in mano il testo il 1° dicembre.

Queste le affermazioni significative del *Report*:

~ tutti i cittadini, non solo chi ha un lavoro e un salario regolari, devono essere tutelati dallo Stato in termini di sicurezza sociale;

~ la salute è un bene individuale, ma anche collettivo, quindi va garantito da un servizio sanitario nazionale;

~ la disoccupazione è un problema della collettività e va contrastata con una politica attiva del lavoro;

~ la miseria va contrastata attraverso la fissazione di una soglia nazionale di sussistenza, il minimo indispensabile di reddito individuale al quale deve provvedere il bilancio pubblico;

~ gli interventi elencati vanno ricondotti a equità e razionalità, dal che deriva che i capitoli del bilancio pubblico e i fondi dedicati alla sicurezza sociale, debbano essere organizzati e amministrati a livello centrale, così che se ne occupi un solo “ministero della Protezione Sociale”.

Sono cinque i “giganti” sul cammino di chi vuole ricostruire la società: *Want, Disease, Ignorance, Squalor and Idleness*, traducibili come bisogno, malattia, ignoranza, miseria e pigrizia⁽¹⁴⁾. Per abatterli, il lord che arriva dalla School of Economics e dai coniugi Webb, partorisce quello che lui chiama un “progetto di assicurazione” generalizzata, perché, come spiega, vi si “mantiene il principio contributivo”; e

⁽¹⁴⁾ Il bisogno riguarda in particolare il lavoro. L'ignoranza va intesa come mancanza di istruzione. La malattia è quella che deriva dalla povertà cronica, lo squallore è la desolazione della disperazione sociale, inerzia e accidia dei senza speranza sono l'ultimo dei giganti in elenco.

di un'assicurazione che è sociale perché vuole ben marcare le "importanti differenze fra queste e le assicurazioni volontarie"⁽¹⁵⁾. Ha in mente la piena occupazione, con un massimo di 3% di disoccupazione cuscinetto a fini di ricambio generazionale e volontario, obiettivo che – tra i tanti effetti – avrebbe finanziato lo Stato sociale attraverso un cospicuo sistema contributivo generalizzato.

Le argomentazioni di Beveridge ricevettero accettazione generalizzata. Il liberale – antikeynesiano in più di un'occasione – affrontò conservatori di ogni risma sostenendo che più dei lavori pubblici o di pubblica utilità sarebbe stato il welfare diffuso a elevare la ricchezza collettiva, perché avrebbe dato competitività all'economia britannica nella disfida della ripresa post-bellica.

L'autore del *Report* strizzava l'occhio alle grandi imprese, chiedendone l'appoggio, visto che stava proponendo di spostare costi sociali come pensioni e salute, dal bilancio dell'impresa a quello dello Stato. Questo, a sua volta, veniva sollecitato a investire nella produttività dei lavoratori, alzandone le prospettive di qualità e salute di vita, il che avrebbe avuto riflessi positivi sulla qualità e la quantità dei prodotti britannici, e sull'allargamento del mercato interno dei consumi individuali e collettivi.

Si avverte che Beveridge sta proponendo delle ricette strettamente legate alla situazione che la Gran Bretagna dovrà affrontare nel dopoguerra. Come si mostrerà più avanti, la validità universale ed extratemporale delle sue proposte sta nei principi e contenuti ideali e politici, non nelle misure attuariali o fiscali, collegate alle politiche economiche e finanziarie ritenute necessarie in un preciso momento storico.

⁽¹⁵⁾ Beveridge W., *Il Piano Beveridge, Riassunto ufficiale*, Londra, presso la Stamperia Reale, 1943, p. 23.

4. Occorre allora contestualizzare il rapporto, e capire cosa abbia significato in quella temperie politica e sociale.

La guerra sta vivendo, nel 1942, i primi effetti del passaggio da conflitto regionale europeo a conflitto mondiale. Cause prossime sono state, l'anno precedente, a giugno l'invasione tedesca dell'URSS, a dicembre l'attacco nipponico a Pearl Harbor. La battaglia di Stalingrado, iniziata a luglio 1942, è in pieno svolgimento quando Beveridge consegna il rapporto.

Gli sviluppi sul teatro bellico stavano avendo, tra gli altri effetti, quello di spostare fuori dall'Europa il baricentro strategico politico ed economico del conflitto contro il nazifascismo. Emergeva che a decidere le sorti dello scontro con il militarismo nazifascista non sarebbero state le esauste potenze europee, ma i nuovi entranti: Giappone e Stati Uniti nel Pacifico, Unione Sovietica nell'Europa continentale.

L'impero britannico, potenza coloniale e con pretese globali (l'India è ancora sua, così l'attuale Bangladesh, nella cui città di Rangpur Beveridge era nato) era anch'esso parte di quell'insufficienza europea, tant'è che già nel 1941 gli Stati Uniti avevano dovuto assegnargli più di 7 miliardi di dollari di aiuto militare, primo rateo del totale di 31 miliardi che Washington avrebbe complessivamente allocato a sostegno di Londra sino al 1945.⁽¹⁶⁾

Come spiegò Jose Harris, la maggiore biografa di Beveridge, in un convegno tenutosi alla Pontificia Università san Tommaso d'Aquino nel 2002 per celebrare i sessant'anni

⁽¹⁶⁾ Il fattivo supporto statunitense ai belligeranti, che diverranno alleati nel dicembre 1941 con l'ingresso statunitense in guerra, era stato reso legale dal *Lend-Lease and Military Aid Act* dell'11 marzo 1941.

del rapporto, il comitato presieduto dall'economista era chiamato a "indagare nel vasto raggio di anomalie sorte come risultato della crescita, a casaccio e a pezzi, del sistema di sicurezza sociale nel cinquantennio precedente"⁽¹⁷⁾, al fine di dotare il Regno Unito di un sistema sociale che reggesse due confronti:

~ quello con il sistema germanico, storicamente avvantaggiato dall'eredità bismarckiana e rimpolpato dalle misure che il regime nazionalsocialista aveva assunto per costruire il consenso necessario a superare la grande crisi post-bellica interna e a restituire dignità e senso d'appartenenza a un popolo che presto sarebbe stato gettato nella mischia per uccidere e farsi uccidere nell'ennesima guerra fratricida europea;

~ quello con il "paradiso operaio" sovietico, esistente solo nella propaganda staliniana ma ritenuto realizzato da spicchi di proletariato britannico⁽¹⁸⁾.

Quando nel 1944 farà uscire il libro *Full Employment in a Free Society*⁽¹⁹⁾, senza più i vincoli imposti dal rapporto del 1942, che ha firmato come *Your obedient servant*, affermerà:

To look to individual employers for maintenance of demand and full employment is absurd. These things are not within the power of employers. They must therefore be undertaken by the State, under the supervision and

⁽¹⁷⁾ Anche in Harris J., *William Beveridge. A Biography*, Clarendon Press, Oxford, 1997, p. 365.

⁽¹⁸⁾ Per una collocazione in termini realistici di quel mito, v. Troiani L., *Il welfare in Unione Sovietica: pilastro di un sistema non democratico*, in Aa. Vv., *Regime politico e regime di welfare in area post-sovietica*, edizioni Aup, 2023, pp. 41-94.

⁽¹⁹⁾ George Allen & Unwin, Londra, 1944, p. 15.

pressure of democracy, applied through the Parliament. (Guardare ai singoli datori di lavoro per la manutenzione della domanda e la piena occupazione è assurdo. Queste cose non sono in potere dei datori di lavoro. Si tratta di un compito che spetta allo stato, sotto la supervisione e la pressione della democrazia, esercitata attraverso il Parlamento).

Interessa, della frase, l'ultima parte, perché è lì che troviamo Beveridge, che non è, come Keynes, economista puro, ma un visionario in cerca di giustizia sociale, tant'è che nel libro citato, in prima pagina interna, sotto il titolo, mette la sua foto e la frase seguente: "*Misery generates hate*", la miseria genera odio. Beveridge è della categoria degli utopisti che gioca con le tavole attuariali e i provvedimenti di legge: vuole per il dopoguerra una nuova società ideale, e cerca di realizzarla identificando e classificando le leggi materiali che guidano la società e l'economia, tentando di piegarle e metterle al servizio di maggiore giustizia sociale.

È in buona compagnia, e tutt'altro che fuori dalla storia. Sono diversi i grandi spiriti che in quegli anni lavorano a un futuro di libertà e giustizia sociale, che porti l'umanità fuori dalla tenaglia delle due dittature di massa imperanti: quella comunista e quella nazifascista. Alcuni siedono in posti di grandi responsabilità, e si spendono in piena guerra per un mondo post-bellico nel quale vi siano libertà, crescita economica, diritti umani e sicurezza sociale.

Nell'agosto 1941, Churchill e Roosevelt avevano reso pubblica la Carta Atlantica. Al punto cinque affermavano, parlando di sé in terza persona:

They desire to bring about the fullest cooperation between all nations in the economic field with the

object of securing, for all, improved standards, economic advancement and social security.⁽²⁰⁾

Quindici mesi dopo, Beveridge prova a dare gambe a quel proposito, almeno per il Regno Unito. Capisce che i regimi politici, se non per convinzione, per affermarsi in un conflitto bellico che è stato trasformato anche in guerra ideologica, metteranno i diritti sociali tra gli obiettivi da raggiungere, e gli dà dentro, anche con pedanteria:

La quinta clausola della Carta dichiara il desiderio dei leader americano e britannico di “realizzare la più ampia collaborazione tra tutte le nazioni etc”. Le proposte di questo rapporto intendono essere un contributo pratico al raggiungimento della sicurezza sociale indicata nelle parole conclusive.⁽²¹⁾

Aggiungendo, qualche rigo più avanti, sempre nel *report*:

[Le proposte] Sono un segno della convinzione che fine di un governo in pace e in guerra non è la gloria di chi comanda o delle razze, ma la felicità dell'uomo comune. È una convinzione che, attraverso tutte le diversità nelle forme di governo, unisce non solo le democrazie i cui leader per primi hanno messo mano alla Carta Atlantica,

⁽²⁰⁾ “Essi desiderano che si realizzi fra tutti i popoli la massima collaborazione nel campo economico, al fine di assicurare a tutti migliori condizioni di lavoro, progresso economico e sicurezza sociale”. Il testo integrale disponibile in https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_16912.htm. Accesso marzo 2023.

⁽²¹⁾ William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services, Report*, 20 novembre 1942, p. 171.

ma quelle democrazie e tutti i loro alleati. Unisce le Nazioni Unite e le separa dai suoi nemici.⁽²²⁾

Beveridge viaggiò per tre mesi negli Stati Uniti su invito della fondazione Rockefeller e fu accolto come una celebrità. Fece centinaia di interviste con foto, conferenze, discorsi, vendendo 50.000 copie del rapporto.

Nel disorientamento democratico e sociale dei nostri anni '20, riesce impossibile calarsi nell'impatto che il report ebbe sul morale delle truppe al fronte, e nelle fila del nemico nazista. Sue ristampe economiche inondarono il fronte alleato di guerra e della difesa nazionale britannica. Si parla di mezzo milione di copie vendute, anche in traduzioni (quella in italiano è del 1943) curate dalla Stamperia reale britannica.

I compatrioti assecondarono la vocazione per certi versi istrionica di Beveridge e trasformarono un documento della routine parlamentare, irto di cifre e prospetti, in manifesto della nuova età sociale, diffuso e popolarizzato anche dalle antenne che captavano *Bbc* clandestina.

Il fronte avverso accusò il colpo. La controinformazione germanica si diede un gran daffare ad arginare l'effetto psicologico del Report, scrivendo che si trattava di "frode plutocratica al popolo inglese", "una prova del tutto ovvia che i nostri nemici stanno assumendo le idee nazionalsocialiste"⁽²³⁾. Mentre la propaganda affermava che il Regno Unito era almeno mezzo secolo indietro rispetto alle politiche sociali praticate in Germania, nei documenti riservati si scriveva che il piano profilato da Beveridge era "superiore, in quasi tutti i punti, all'attuale assicurazione

⁽²²⁾ *Id.*

⁽²³⁾ Ambedue le citazioni da Harris, *id.*

sociale tedesca⁽²⁴⁾. Nel Reich e nei Paesi occupati, fu interdetto alla stampa qualunque accenno al rapporto, che tuttavia continuò a circolare in versione clandestina grazie anche ai movimenti di resistenza. Nel bunker dove, a Berlino, Hitler aveva messo fine ai suoi giorni, tra le carte del *Führer* compariranno anche il rapporto, con i commenti di esperti.

Quando sottovalutiamo la questione sociale come puntello delle nostre democrazie o – che è lo stesso – quanto le ingiustizie sociali distruggano le democrazie, dovremmo tenere bene a mente la rilevanza data dalla propaganda nazista al Rapporto Beveridge, ovvero al consenso sociale che ne derivava.

Significativo, a questo proposito, l'atteggiamento che l'*establishment* britannico assunse rispetto a Beveridge.

L'ambasciatore di Sua Maestà a Washington, D.C., che aveva collaborato al viaggio dell'idealista professore di Oxford, dirà di quella presenza: “È stata la più efficace propaganda britannica per il consumo statunitense. Ha mostrato il perenne vigore del popolo britannico⁽²⁵⁾”.

Ma all'inizio il piano era stato considerato “troppo rivoluzionario” e si era tentato addirittura di bloccare la comparsa (lo testimonia Beatrice Webb nel suo diario, alla data del 26 ottobre 1942⁽²⁶⁾) provando poi ad annacquare un contenuto ritenuto irrealizzabile se non pericoloso. Solo davanti al grande consenso che il documento riscuoteva, e ai dividendi politici che si immaginò se ne potessero derivare, si era cambiato atteggiamento.

⁽²⁴⁾ J. Hills, J. Ditch, H. Glennerster (a cura di), *Beveridge and Social Security an International Retrospective*, p. 10, Clarendon Press, Oxford, 1994.

⁽²⁵⁾ R.P. Chapman, *The Development of Policy on Family Allowances and National Insurance in the United Kingdom*, M. Phil. Thesis, Londra, 1991. In Abel-Smith B. *The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes*. In Hills J e altri, cit., p. 10.

⁽²⁶⁾ Webb B., *Passfield Papers*, diario, 26 ottobre 1942.

BEVERIDGE E I PRINCIPI SOCIALI COSTITUZIONALI

C'è chi, per collocare in corretta luce Beveridge, osserva come le sue proposte non abbiano trovato piena e corretta applicazione, neppure nelle politiche sociali messe in campo dai laburisti che, con Clement Attlee, succedettero a Churchill al 10 di Downing street nel luglio 1945. C'è anche chi fa osservare come sia difficile attribuire al lord britannico la qualifica di padre del welfare state moderno, quando lui stesso non ha mai usato tale espressione⁽²⁷⁾. Eppure, tutti i welfare pubblici – almeno quelli europei – devono qualcosa ai principi enunciati da Beveridge più di ottant'anni fa.

L'esame, anche sommario, dell'evoluzione della spesa pubblica per le politiche sociali mostra, alla fine degli anni '40 del Novecento, un andamento ancora esitante, nonostante tra il 1920 e il 1940 l'indice di copertura dell'assicurazione sociale nell'Europa occidentale e in Paesi come Australia, Nuova Zelanda, USA, Canada, fosse più che raddoppiato, anche a causa della crisi del '29. È dagli anni '50, grazie anche all'apporto messianico⁽²⁸⁾ di Beveridge, che le percentuali di impegno pubblico nel sociale evolveranno in termini prima impensabili⁽²⁹⁾.

⁽²⁷⁾ Abel-Smith B., cit., p. 11. La paternità dell'espressione viene in genere attribuita a William Temple, arcivescovo di Canterbury, grande amico di Beveridge.

⁽²⁸⁾ La definizione viene da Pierson in C. Pierson, *Beyond the Welfare State?*, The Pennsylvania State University Press, 1998, p. 122.

⁽²⁹⁾ Per le tabelle Paese che illustrano il dettaglio dell'evoluzione, v. L. Troiani, *Il Rapporto Beveridge nel contesto europeo e internazionale*, in L. Troiani (a cura di), *Dopo Beveridge, Riflessioni sul welfare*, Agrilavoro Edizione, 2004, pp. LXXXIII-LXXXV.

Accade ovunque⁽³⁰⁾, anche nella Germania occidentale denazificata, nonostante il vantaggio competitivo dovuto in particolare al welfare bismarckiano, che aveva collocato già agli inizi del Novecento la Germania in testa all'impegno di welfare degli Stati europei, e nonostante Adenauer avesse il terrore di ripetere l'esperienza inflattiva della Repubblica di Weimar. Scrivendo del sostegno a un maggiore impegno sociale che gli alleati della Germania occidentale di allora producono nei confronti del governo di Bonn negli anni '50 e '60, Andrew Shonfield scriverà da Oxford: "Questa è la musica di Beveridge, suonata sulla tastiera di un pianoforte tedesco vent'anni dopo"⁽³¹⁾. Negli anni '50 una delegazione SPD era andata nelle isole britanniche a studiare le misure di welfare che i laburisti stavano realizzando.

Spesa sociale nei 7 industrializzati, 1900 – 1975, % sul PIL

Paese	Tra il 1900 e il 1929	Tra il 1915 e il 1940	Tra il 1960 e 1975
Canada	3,0 (1921)	5,2 (1931)	11,2 20,1
Francia	3,2 (1921)	5,7 (1931)	14,4 26,3
Germania	4,3 (1900)	6,4 (1915)	17,1 27,8
Italia	3,0 (1923)	5,1 (1940)	13,7 20,6
Giappone			7,6 13,7
Regno Unito	3,4 (1905)	5,8 (1920)	12,4 19,6
USA	3,1 (1920)	5,0 (1931)	9,9 18,7
<i>Media pond.</i>	3,33	5,53	12,3 21,9

Fonti: OCSE, 1988; Flora, Mitchell, Taylor e Hudson, US Department of Commerce.

⁽³⁰⁾ Ogni Paese adotta un suo proprio modello, pur avendo chiaro il riferimento al Piano Beveridge. L'Italia, con Einaudi e De Gasperi, adotta il "liberismo sociale". Austria e soprattutto Germania federale (con capitale Bonn) optano per il modello renano di "partenariato sociale".

⁽³¹⁾ A. Shonfield, *Modern capitalism*, Oxford University Press, Londra, 1975, p. 288.

Il che ha evidenti conseguenze anche sul piano costituzionale. In Olanda il sistema di welfare sarà definito “un edificio di Bismarck con la facciata di Beveridge”⁽³²⁾.

In Israele, dove la legislazione sociale è avviata subito dopo la dichiarazione d’indipendenza, a presiedere la commissione incaricata di redigere le proposte legislative viene messo il traduttore in ebraico di Beveridge, Itzchak Kanevski (Kanev). Non sorprende che diversi principi enucleati nel Rapporto Beveridge troveranno collocazione nello schema di assicurazione sociale per anziani e sopravvissuti alla Shoah varato da Israele nel 1954.

È accaduto – ed ecco la rilevanza sul piano del welfare costituzionale del cosiddetto “Piano Beveridge” – che diritti previsti in molte legislazioni del lavoro per i soli occupati, dopo il rapporto del 1942, sarebbero diventati progressivamente diritti di un welfare che lo Stato, pur tenendo sempre conto dei contributi versati o non, garantisce tendenzialmente a ogni cittadino.

Può parlarsi di un sistema nascente che somma nuovi diritti sociali a quelli civili e politici, e quindi riforma – di fatto ma spesso anche di diritto, con riforme costituzionali successive – lo Stato liberale classico. Lo Stato liberale comprende nel dopoguerra, anche grazie a Beveridge, che i diritti di prima generazione – i *droits libérés* che ha elaborato e incorporato tra i secoli XVI e XVII – non saranno sufficienti a garantirgli la sopravvivenza nei tempi nuovi e inizia a inserire nei sistemi costituzionali quelli di seconda generazione – i *droit*

⁽³²⁾ S. Klosse, T. Jaspers, M. Westerveld, *Beveridge Fifty Years On: Second Youth or Early Retirement?*, in J. Hills e altri, cit., pp. 171-189.

créances⁽³³⁾. Sono diritti che riguardano il lavoro, l'istruzione e formazione, la salute, un minimo di benessere materiale, e sono diritti che, per essere praticati, esigono l'intervento attivo dello stato diretto a garantire forme di eguaglianza sostanziale tra i cittadini. Dopo Beveridge, T.H. Marshall alla fine degli anni '40, avrebbe scritto della necessità di una "cittadinanza sociale"⁽³⁴⁾, che tra gli altri contenuti includesse il diritto a un "*modicum of economic welfare and security*".

Dell'avanzamento di consapevolezza sociale si ritrova traccia profonda negli articoli 22-27 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (Parigi, 10 dicembre 1948)⁽³⁵⁾ e nel Patto Internazionale sui Diritti Economici Sociali Culturali (ONU, N.Y., 16 dicembre 1966)⁽³⁶⁾.

A quella nascente cultura giuridica non appartengono né il collettivismo marxista, né l'individualismo liberista, bensì il solidarismo propugnato da Beveridge, che è poi quello della dottrina sociale della chiesa romana e del socialismo riformista e umanitario che il lord britannico aveva respirato in casa Webb tra i Fabians e la School of Economics. L'universalizzazione del sistema di assicurazioni sociali e la

⁽³³⁾ Se i diritti di libertà appartengono all'essere umano come dono di natura acquisito alla nascita, i "crediti" del cittadino verso lo Stato derivano dal patto sociale e giuridico stipulato all'interno di una comunità. Trasformati in diritti, sono destinati a trovare collocazione nella Carta costituzionale e fissati nelle leggi che lo Stato, nella sua evoluzione, emana.

⁽³⁴⁾ Marshall T H., *Citizenship and Social Class: And Other Essays*. Cambridge University Press, 1950.

⁽³⁵⁾ Testo in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/DICHIARAZIONE_diritti_umani_4_lingue.pdf.

⁽³⁶⁾ Testo in https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/725_725_725/it.

redistribuzione dei costi del rischio attraverso il calcolo delle probabilità, rende la popolazione e ciascuno dei suoi membri, soggetto e oggetto della vicenda di solidarietà che si esprime col nuovo welfare. Beveridge predica la cancellazione dell'insicurezza collettiva e individuale. Ogni singolo membro della comunità nazionale, e questa nella sua interezza, diventano oggetto delle politiche sociali. I rischi legati allo *status* sociale sono condivisi dall'intera società, non da questo o quel gruppo al quale un cittadino si trova ad appartenere per uno dei casi della vita: la situazione alla nascita, le doti naturali, il risultato degli studi, un evento luttuoso, la salute personale o familiare, una qualsiasi catastrofe, la disoccupazione o un licenziamento.

Quando, con gli anni '50, in Europa arriveranno le prime comunità europee, si ispireranno all'"economia sociale di mercato", una scelta testimoniata, tra l'altro, dal fatto che il "Comitato Economico e Sociale" diventa un istituto fisso nelle pur numerose trasformazioni istituzionali che quella vicenda europea subirà nei 70 anni di esistenza.

Carta Atlantica, Rapporto Beveridge, Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e Patto Internazionale sui Diritti Economici Sociali Culturali, istituzioni UE, Costituzioni nazionali a vocazione sociale come quella italiana, diventano la rete virtuosa nella quale vengono a crescere, nel corso dei decenni del dopoguerra, le formalizzazioni giuridiche della spinta sociale data ai sistemi politici europei (e non solo) dal documento del 1942. La Guerra fredda, alla fine degli anni '80 dello scorso secolo, sarebbe stata vinta dai Paesi a democrazia liberale anche grazie alle reti di solidarietà sociale create nel dopoguerra.

LE STORTURE NEL TEMPO DEI POPULISMI E DELLA DEMAGOGIA

Nel frattempo, abusando del modello Beveridge (concepito per un'economia di dopoguerra, si sottolinea ancora, non per economie di pace e benessere come quelle che abbiamo a disposizione almeno dagli anni '60), si è lasciato che i nostri Stati si dotassero di burocrazie eccessive e invasive, con inefficienze, costi, improduttività pagate dai cittadini e dalle imprese, ad esempio attraverso misure fiscali errabonde e soggette al peso delle lobby.

Chissà se c'entra il fatto che nessuna Bretton Woods sociale sia mai stata promossa nel cosiddetto "occidente", e che le politiche fiscali – così come quelle salariali – non siano mai state armonizzate, neppure a livello dell'UE. Non aver messo mani ai dovuti aggiornamenti delle politiche sociali negli ultimi decenni, è stato un errore strategico che le democrazie stanno pagando, in termini di scadimento delle strutture di salute pubblica, impoverimento dei ceti medi e medio-bassi, dei conseguenti stravolgimenti politici.

Sfugge ai sinceramente democratici e progressisti – dimentichi che il loro primo dovere politico è quello di creare e/o mantenere le condizioni per una società giusta ed equa sotto il profilo culturale e socioeconomico – che democrazia e progresso saranno inevitabilmente sconfitti se mancheranno allo Stato sociale le condizioni per ben funzionare. Se è vero – e lo è – che fascismo, nazismo e comunismo sono stati sconfitti nella seconda metà del XX secolo, grazie anche alle garanzie offerte ai cittadini dei Paesi democratici da Stato sociale e benessere crescente, non potrà che essere vero anche il contrario.

Se dobbiamo saper cogliere un messaggio dall'ottantesimo del Rapporto Beveridge è che le politiche sociali e del lavoro

vanno ricondotte in primo piano, cancellando storture e armonizzando gli interventi pubblici. Il che non può non riguardare anche gli ambiti costituzionali, nazionali e non solo.

Si guardi al patto di stabilità tra membri dell'UE. Ma davvero si pensa che quel patto, chiamato a sostenere l'euro, possa funzionare senza rafforzarlo in quanto a controllo e stimolo alle misure sociali nazionali? Nel 2008 furono anche le conseguenze di errate politiche sociali in Germania e Francia, prima ancora che in Italia, a pesare sugli effetti della grande crisi partita dagli Stati Uniti.

Il revisionismo europeo non deve cancellare la vocazione europea al sociale, anche se deve giustamente tenere diritta la barra in materia di equilibri finanziari.

Alla scuola di Beveridge, le due cose possono andare d'accordo. Si potrebbe anche aggiungere che un Beveridge attualizzato è all'Unione Europea che si rivolgerebbe, non a questo o a quel governo nazionale, tanto meno a quello di un Regno Unito uscito dall'UE.

BIBLIOGRAFIA

- ~ Abel-Smith, B., *The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes*, International Social Security Review, vol. 45, nn. 1-2., genn. 1992
- ~ Beveridge, W., *Social Insurance and Allied Services, Report*, 20 novembre 1942
- ~ ~ *Il Piano Beveridge, Riassunto ufficiale*, Londra: Stamperia Reale, 1943
- ~ ~ *Full Employment in a Free Society*, Londra: George Allen & Unwin, 1944
- ~ Chapman, R.P., *The Development of Policy on Family Allowances and National Insurance in the United Kingdom*, M. Phil. Thesis, Londra, 1991. In Abel-Smith Brian, *The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes*
- ~ Churchill, W., Roosevelt, F.D., *The Atlantic Charter*, 14 agosto 1941, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_16912.htm
- ~ Harris, J., *William Beveridge. A Biography*, Oxford: Clarendon Press, 1997
- ~ Hills, J., Ditch, J., Glennerster, H. (a cura di), *Beveridge and Social Security an International Retrospective*, Oxford: Clarendon Press, 1994
- ~ Klosse, S., Jaspers, T., Westerveld, M., *Beveridge Fifty Years On: Second Youth or Early Retirement?*, in Hills J. e altri, Oxford: Clarendon Press, 1994
- ~ Marshall, T.H., *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge: University Press, 1950
- ~ ONU, *Dichiarazione universale dei diritti umani* (10 dicembre 1948), https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/DICHIARAZIONE_diritti_umani_4lingue.pdf
- ~ ONU, *Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali* (16 dicembre 1966), https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/725_725_725/it

- ~ Pierson, C., *Beyond the Welfare State?*, University Park, Pa: The Pennsylvania State University Press, 1998
- ~ Shonfield, A., *Modern capitalism*, Londra: Oxford University Press, 1975
- ~ Troiani, L., *Il welfare in Unione Sovietica: pilastro di un sistema non democratico*, in AA.VV., *Regime politico e regime di welfare in area post-sovietica*, Roma: edizioni Aup, 2023
- ~ ~ *Il Rapporto Beveridge nel contesto europeo e internazionale*, in Troiani L. (a cura di), *Dopo Beveridge, Riflessioni sul welfare*, Agrilavoro Edizione, 2004
- ~ Webb, B., *Passfield Papers*, diario, 26 ottobre 1942, in *Papers of Beatrice and Sidney Webb*, including Beatrice Webb's diaries and correspondence, <https://archiveshub.jisc.ac.uk/search/archives/a08241de-07d8-3e88-97c1-a003b0d5baaa>

LA TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI NEL LAVORO

di Giulio Prosperetti

A ottant'anni dal Rapporto Beveridge e dopo l'esperienza italiana del reddito di cittadinanza rimane il problema del collegamento tra il lavoro e i diritti sociali, nel senso che le tutele universalistiche non debbono cadere nella cosiddetta "trappola del welfare" per cui un'incondizionata tutela universalistica finirebbe per disincentivare le persone dal lavoro retribuito.

UN PROCESSO STORICO

Rifacendosi alla genesi della sicurezza sociale, ricordiamo che con la Rivoluzione industriale emerse l'esigenza di tutelare maggiormente, attraverso l'intervento pubblico, la condizione dell'operaio, impegnato nello svolgimento della stessa attività per tutto l'arco della vita lavorativa, dalla quale ricavava il necessario per vivere. In quel contesto storico, al fine di predisporre strumenti di miglioramento delle condizioni dei lavoratori, venne elaborato il concetto di sicurezza sociale.

La nuova concezione si sostanziava, da parte di tutta la collettività organizzata attraverso lo Stato, nell'assunzione del compito di garantire a tutti i cittadini la libertà dal bisogno, al fine

di realizzare le condizioni ritenute necessarie a consentire l'effettivo godimento dei diritti civili e politici.

I governi nazionali cominciarono a predisporre gli istituti giuridici idonei a offrire adeguati strumenti di tutela, improntando la propria azione secondo le direttive di due forze contrapposte: quella del corpo sociale rivolta al conseguimento di migliori condizioni di vita in generale e di lavoro in particolare, e quella propria dell'ideologia liberista sostenitrice di un comportamento neutrale dei governanti che lasciasse agli interessati e alla loro capacità di agire sul mercato l'iniziativa e la responsabilità dei mezzi e dei metodi di garanzia per la protezione dai rischi più frequenti e di maggior rilievo.

Si scelse allora di applicare la teoria del rischio al rapporto di lavoro, attraverso l'istituzione del sistema delle assicurazioni sociali, tramite il quale i pubblici poteri venivano a mediare tra i diversi e contrapposti interessi.

La prima forma di assicurazione sociale venne introdotta in Germania nel 1883 per iniziativa del cancelliere Bismarck e prevedeva la gestione statale dello strumento assicurativo nonché l'obbligo assicurativo e contributivo in capo ai datori di lavoro.

Successivamente, nel periodo compreso tra i due conflitti mondiali, le elaborazioni teoriche sullo studio dello Stato sociale andarono oltre la concezione bismarckiana del welfare e alla teoria fondata sulla rischiosità dell'attività lavorativa, per cui si andò gradualmente affiancando quella tesi più attenta allo stato di bisogno dell'individuo (concezione beveridgiana). Secondo tale impostazione l'intervento pubblico doveva alleviare la condizione di bisogno, relativa a ciascun individuo, sul presupposto della sua appartenenza alla comunità, a prescindere dal relativo *status* sociale o professionale.

ASSICURAZIONI E ASSISTENZA DI FRONTE AI CICLI DEL CAPITALISMO

Elemento caratteristico dei sistemi di protezione ispirati all'idea di sicurezza sociale è la possibilità per i pubblici poteri di intervenire in aiuto delle più diverse situazioni di bisogno attraverso prestazioni principalmente, ma non esclusivamente, di carattere economico, finanziate dalla fiscalità generale, quindi dalla generalità della popolazione anche non lavoratrice.

Quando i sistemi di welfare state videro la luce, le teorie economiche dominanti insistevano sul fatto che la società di tipo industriale potesse portare alla piena occupazione: una società, cioè, in cui tutti i cittadini adulti abili al lavoro avrebbero potuto prender parte al ciclo produttivo e, dunque, alla distribuzione del reddito nazionale. Agli Stati apparve sufficiente regolare il mercato del lavoro imponendo minimi salariali e misure atte a impedire le forme di sfruttamento più intollerabili, per garantire un'allocazione equilibrata e soddisfacente delle risorse disponibili. Per alleviare quelle difficoltà nelle quali i lavoratori potevano venirsi a trovare a causa di malattie, infortuni, disoccupazione, vecchiaia, furono introdotte assicurazioni generali obbligatorie. Soltanto nei confronti di coloro che erano impossibilitati a prender parte al mercato del lavoro, perché inabili e malati, si istituzionalizzò un minimo di assistenza sociale: da qui il ruolo residuale che tali provvidenze tendono tuttora a ricoprire.

Erano, infatti, residuali le condizioni stesse di detto intervento, perché in una società che credeva nella realizzazione della piena occupazione, i cittadini adulti sarebbe tutti divenuti prima o poi lavoratori. Si esprime comunemente questo concetto in termini di coincidenza tra *status* di cittadino e di lavoratore.

Lo *status* di lavoratore permetteva di vedersi riconoscere accanto ai già esistenti diritti civili e politici, i diritti sociali, che via via venivano a essere rivendicati. Questi erano costituiti da una gamma di diritti riconosciuti al lavoratore (diritto alle prestazioni delle assicurazioni generali obbligatorie) e ai conviventi a carico. Questi ultimi accedevano alle prestazioni sociali grazie alla mediazione istituzionale della famiglia, importantissimo valore su cui si basavano i sistemi di welfare dei Paesi che, soprattutto in Europa, entravano in questa logica.

Tali diritti venivano, altresì, riconosciuti a colui che avrebbe acquisito lo *status* di lavoratore al raggiungimento della maturità fisica (diritto allo studio e alla formazione professionale), e solo eccezionalmente a colui che non avrebbe mai potuto entrare nel mondo del lavoro perché naturalmente impossibilitato (diritto all'assistenza sociale).

È in tal senso che si parla di sistema di welfare improntato a una logica lavoristica, ossia che i diritti sociali, qualunque questi siano, vengono riconosciuti a soggetti che si relazionano al mondo del lavoro (o non, a causa d'invalidità) e solamente a condizione che questa relazione vi sia o vi sia stata. Non tutti i bisogni della persona, dunque, erano garantiti in via generale e universale a tutti i cittadini e alle stesse condizioni, ma ciò avveniva per fasce o, meglio, per categorie di soggetti diversi, secondo modalità e condizioni varie.

In Italia la realizzazione storica dello Stato sociale ha espresso un meccanismo di protezione dal bisogno ascrivibile in quello che viene definito, dalla letteratura in materia, il modello occupazionale di welfare.

WELFARE STATE, LAVORO,
COSTITUZIONE ITALIANA

Se proprio l'uomo che lavora ha costituito il modello antropologico in riferimento al quale si è sviluppato il diritto moderno, lungo un percorso di progressiva "depatrimonializzazione del diritto", il lavoro, in particolare quello offerto sul mercato in condizioni di dipendenza, rappresenta la pietra angolare sulla quale è stato edificato lo Stato sociale, nel quale, appunto, il lavoro costituisce il principio direttivo nonché "il centro e l'archetipo" dei diritti sociali che, come noto, universalmente, hanno conferito allo Stato democratico il carattere più generale di welfare state.

Infatti, il criterio di inclusione/esclusione della protezione sociale è stato, sin dalle origini, quello dello *status* lavorativo, anche se non mancano, nel nostro sistema, schemi universalistici di protezione, nei quali, appunto, la tutela è rivolta verso la generalità dei cittadini (ad esempio: il Servizio Sanitario Nazionale e gli istituti che regolano l'invalidità civile e l'assegno sociale).

Sulle cause dell'affermazione di tale modello vengono richiamate, anche per l'Italia, una particolare radicalizzazione del movimento operaio, tipica dei Paesi a industrializzazione tardiva e accelerata, che nell'individuo-cittadino vedeva un potenziale nemico della coscienza di classe dei lavoratori e quindi la frustrazione delle istanze rivoluzionarie proprie del movimento.

Sul piano giuridico, il modello cosiddetto occupazionale di welfare, trova le norme portanti nella Costituzione italiana, ma a tal riguardo è acquisita in dottrina una lettura dualistica delle disposizioni costituzionali in materia di lavoro. La Carta, da una parte dà rilevanza al lavoro, inteso nel

senso ampio di attività socialmente utile, strumento di affermazione e sviluppo della personalità individuale (art. 1, 4, secondo comma), dall'altro postula una specificità del lavoro subordinato che a sua volta esige una tutela peculiare (artt. 2, 35, 36, 38, 39, 40, 46).

A fronte della centralità che il lavoro assume nel nostro ordinamento occorre, tuttavia, rilevare come tale centralità, avendo comportato una polarizzazione della tutela dei bisogni vitali in capo all'individuo produttore, ha in qualche modo storicamente rappresentato un fattore di discriminazione all'interno della società, nella misura in cui si è consumata l'esclusione dalla tutela per tutti quei soggetti che, per varie ragioni economiche, sociali, fisiche, rimangono esclusi dal mondo del lavoro.

Si pensi, per rimanere all'esempio più eclatante, alla tutela della salute della quale, sino alla riforma in chiave universalistica del 1978, potevano usufruire soltanto i lavoratori subordinati e talune categorie di lavoratori autonomi.

Anche gli ammortizzatori sociali sono stati istituiti come strumento di politica industriale riservato ai lavoratori occupati in una fase storica nella quale la disoccupazione era frizionale e il welfare era garantito da un sistema di sicurezza sociale al quale si accedeva solo tramite il lavoro. Nell'attuale e diversa situazione, l'impostazione lavoristica della Costituzione italiana va coniugata con la domanda di tutele universalistiche che è imposta dalla società post-industriale. Per esempio, il modello personalista, pluralista e autonomista di cui all'art. 2 della Costituzione, trova ora puntuale formalizzazione nel principio di sussidiarietà, ex articolo 118 della Costituzione, e va coordinato con quella concezione di welfare state, che vede lo Stato erogatore delle prestazioni sociali in un'ottica di redistribuzione della ricchezza sociale. Si tratta del coordinamento tra due principi apparentemente antitetici.

Peraltro, la riforma del titolo V della Costituzione, che per alcuni aspetti “regionalizza” anche la solidarietà, rende ancora più evidente il problematico rapporto tra principio personalista e principio di eguaglianza così come storicamente si è invertito. La prospettiva da seguire è la ricerca di un equilibrio tra principio di solidarietà e principio di uguaglianza.

Ciò premesso, il bilanciamento tra pubblico e privato è destinato a mutare storicamente, dando forma a diversi modelli di costituzione materiale.

Esemplificativo della problematica è il superamento del sistema del monopolio pubblico del collocamento, massima espressione dello statalismo, laddove la liberalizzazione del collocamento è, in qualche modo, emblematica della fine della completa funzionalizzazione del lavoro privato alla dimensione pubblicistica dell’economia nazionale.

D’altra parte, la funzione pubblicistica dell’eteroregolamentazione del mercato del lavoro mira a tutelare non solo interessi professionali, ma quelli del lavoratore in quanto persona.

Il problema del bilanciamento tra autonomia privata e tutele pubblicistiche è particolarmente vivo in questa fase storica di superamento della visione tayloristica del lavoro, nella quale si postulava la tutela dell’uomo-macchina, rispetto all’attuale realtà post-industriale non più volta alla tutela indifferenziata del lavoratore, ma piuttosto alla salvaguardia delle sue peculiarità e alla valorizzazione della sua professionalità.

In tale prospettiva, l’affidamento anche ai privati della gestione del collocamento appare una palese dimostrazione del fatto che la realizzazione dei diritti sociali, in questo caso del diritto al lavoro, può essere realizzata da soggetti privati,

giacché le prospettive dell'occupazione non più automaticamente garantite dal sistema industriale, non richiedono più tanto una forza lavoro standard, all'interno della quale vanno evitate le discriminazioni, bensì un'occupazione creata grazie alle performance individuali, che il collocamento privato è in grado di scoprire e implementare.

Il principio di uguaglianza, sia nella sua dimensione dell'uguaglianza formale che sostanziale, compone la dialettica tra il diritto alla diversità, proprio del principio pluralista, e la logica della parità, figlia di una concezione illuminista.

Ma sul piano lavoristico, l'articolo 3, comma 2 della Costituzione costituisce la norma fondamentale del diritto del lavoro e condiziona l'interpretazione di tutti i diversi ambiti normativi che a livello costituzionale regolano la materia lavoristica. La realizzazione di tale principio va vista nell'art. 35 della Costituzione (tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni) la cui fondamentale portata era data per acquisita nella logica della funzionalizzazione del lavoro in particolare quello subordinato, e che invece oggi, a fronte della frammentazione delle tipologie contrattuali, viene riscoperta in una visione più ampia del lavoro, dove anche il lavoro autonomo risulta meritevole di considerazione e di correlativa tutela costituzionale.

Dobbiamo infatti considerare ormai acquisito il riferimento normativo al lavoro in una accezione ampia che va al di là del solo lavoro subordinato, come si riteneva nell'ambito di una risalente interpretazione di tale principio di tutela. In questa prospettiva si trova sintonia con il principio personalista, in una complessiva tutela della persona e della sua dignità.

D'altra parte, l'ambito di operatività del principio di tutela del lavoro, lungamente limitato al solo rapporto di lavoro subordinato, è nel tempo venuto a riferirsi anche al mercato del

lavoro e anzi, data la scarsità delle risorse, i due ambiti sono addirittura entrati in collisione nella schematizzazione del problema riferito agli *insider* e *outsider*.

E ciò nella misura in cui il diritto del lavoro ha dovuto essere anche diritto dell'occupazione, base economica necessaria dei diritti sociali di redistribuzione. Proprio gli interventi sul mercato del lavoro vengono a coniugare la visione personalista con quella economicistica, giacché il lavoro viene preso in considerazione non solo come realizzazione della persona ma anche come strumento di autosufficienza economica e l'elemento della funzionalizzazione del lavoro viene valutato nella sua complessità macroeconomica. Ciò fa sì che proprio il lavoro e i rapporti economici nei quali esso è integrato diventino il fondamento di un sistema di sicurezza sociale.

Anche se l'attesa delle grandi riforme di struttura, che il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione sembrava promettere, non ha portato a quella liberazione dal bisogno che lo Stato ha tentato con il modello dell'economia mista, nell'attuale logica di libera concorrenza questo indirizzo potrebbe ancora ben essere perseguito nonostante i limiti derivanti dall'Unione Europea secondo un'interpretazione sistematica delle norme della costituzione economica, sulla base di quella sovranità fiscale che appartiene allo Stato e che ben potrebbe essere utilizzata a fini redistributivi.

Certamente la rivoluzione post-industriale e l'economia globalizzata hanno mutato l'orizzonte dei problemi sociali imponendo una rilettura delle norme costituzionali in una chiave diversa, cosicché possiamo accorgerci che gli stessi principi possono vestire un diverso assetto sociale e ordinamentale capace di invertere gli stessi valori nel nuovo contesto degli odierni problemi economico-sociali.

Dalla originaria concezione metagiuridica della Costituzione si è arrivati a ritenere che proprio ai sensi dell'art. 3 della Costituzione si ponga un principio di effettività, cioè di doverosa azione dello Stato nella realtà sociale per l'attuazione dei principi costituzionali. Il rischio è infatti quello di un ordinamento la cui perfetta coerenza formale non trovi riscontro nella realtà sociale, come troppo spesso avviene in tanti Paesi del mondo.

LE QUESTIONI DA SCIogliere IN ITALIA

Il problema si pone oggi in particolare alla nostra attenzione, proprio alla luce delle trasformazioni in atto nel nostro sistema.

La ricerca di un modello ordinamentale capace di dare effettività sul piano legale ai principi costituzionali costituisce il problema centrale e più esaltante del lavoro del giurista, teso a evitare che l'attuazione della Costituzione sia da ricondursi alla sola opportunità politica.

La costruzione della categoria dei diritti soggettivi pubblici giustiziabili nel nostro ordinamento, (già in base alla legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo del 1865) consente al singolo di chiedere al giudice ordinario la tutela dei propri diritti pretensivi anche nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Invero, in particolare le pretese del lavoratore "in quanto individuo socialmente più debole" possono avere come controparte il proprio datore di lavoro ma, in quanto cittadino, anche lo Stato. Perché si raggiunga tale obiettivo, spetta ai giudici estrarre dalle disposizioni costituzionali scritte tutti i significati che in base alle regole della logica costituiscono loro possibili sviluppi e specificazioni. Se un determinato bene o

servizio viene considerato indispensabile per condurre una vita libera e dignitosa, i diversi diritti all'uguaglianza sostanziale puntualmente riconosciuti dalla carta costituzionale (articolo 3 comma 2, e articolo 36) debbono essere interpretati fino a consentire al giudice di ordinare alla Pubblica Amministrazione di accollarsi il costo di detto bene o servizio.

Acquisito il carattere precettivo della norma costituzionale, si deve lamentare una forse eccessiva prudenza della Corte costituzionale che laddove ritiene che i diritti pretenitivi possano essere esigibili nell'ambito di un bilanciamento con la disponibilità delle risorse, finisce per consegnare solo alla politica la concreta effettività del dettato costituzionale.

Va considerato che esercitare un lavoro, qualsiasi lavoro, rappresentava un assorbente elemento di inclusività sociale. L'aver riportato determinate attività lavorative a prestazioni quasi servili, determina la conseguenza che queste siano rifiutate, ritornando, in un certo senso, a una concezione del lavoro disonorevole. Il lavoro deve essere dignitoso.

Per alcuni versi, il problema della disoccupazione ricorda questo schema. Si pensi al sud d'Italia che, mentre è terra di lavoro per molti extracomunitari, ha visto masse di cittadini italiani usufruire di un reddito da welfare come quello di cittadinanza.

Non che siano mancati antecedenti, con le più diverse causali: indennità di disoccupazione, mobilità, cassa integrazione, corsi di formazione, lavori socialmente utili, riforestazione, pensioni sociali, compiacenti pensioni di invalidità.

Nella realtà molti di questi assistiti svolgono un lavoro irregolare, così che il "lavoro nero" concorre a sganciare la prestazione lavorativa dal relativo *status*, atteso che il lavoro illegale non serve certo a costruire il rapporto virtuoso tra realizzazione della persona e organizzazione sociale.

Si aggiunga che l'illegalità nella quale sono costretti gran parte degli extracomunitari immigrati irregolarmente, consente, in questa fase storica, di difendere le tutele formali del lavoro legale e, al contempo, di usufruire di manodopera a basso costo che, anche se formalizzata, non è sindacalizzata ed è disposta, quindi, a subire ciò che un lavoratore europeo rifiuterebbe.

Così l'evoluzione dei diritti sociali, che ha portato a vedere nel lavoro la realizzazione e il completamento del proprio ruolo civile, sembra regredire (per una rilevante percentuale) ai primordi della Rivoluzione industriale, in una situazione forse aggravata dalla rottura degli spontanei modelli solidaristici che governavano quella ormai lontana realtà.

Alla luce di tali problematiche, in questa fase vanno riscoperti i valori fondanti la nostra carta costituzionale.

Essa, peraltro, necessita di una rivisitazione interpretativa capace di prescindere dal contesto storico che ha sinora guidato l'evoluzione delle sue fasi applicative.

COSTITUZIONALISMO ITALIANO E WELFARE. I RICHIAMI DI BEVERIDGE

di Felice Besostri

All'Assemblea costituente, i temi collegati in varie forme allo Stato sociale vennero affrontati all'interno della prima sottocommissione che doveva occuparsi dei principi fondamentali, tra cui l'art.4, e all'interno della terza sottocommissione competente a definire i diritti e doveri economico-sociali nel titolo III della parte prima.

Dal dibattito, in tali sottocommissioni affiorano gli elementi costitutivi della filosofia sociale che avrebbe poi pervaso la Costituzione italiana. E comunque tale filosofia emerge con chiarezza già dallo schema di progetto elaborato dalla terza sottocommissione. In esso, in particolare, si riconosceva il diritto al lavoro per tutti i cittadini e il diritto del lavoratore ad avere i mezzi necessari alla vita nel caso in cui fosse stato inabile al lavoro; inoltre, si introduceva il diritto all'esproprio (art. 43) e si richiedeva l'abolizione del latifondo, che si tradusse nella possibilità di imporre con legge obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata e di fissare limiti alla sua estensione (art. 44).

LAVORO E WELFARE: ALCUNE SENTENZE
DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Detta l'articolo 38 della Costituzione italiana:

Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera.

Quando si interroga la rete su Corte costituzionale e art. 38 della Costituzione, la prima sentenza che appare è la n. 22 del 13/02/1969⁽³⁷⁾, emessa sotto la presidenza del prof. Aldo

⁽³⁷⁾ Importante perché per la prima volta l'art. 38 viene elevato a principio fondamentale del nostro ordinamento. Quell'articolo incarna, unitamente agli artt. 4, 32, 36 e 37, il nucleo forte dello Stato sociale, di cui agli articoli 2 e 3, 2° comma della Costituzione. È un'impostazione, che si ritrova nelle due sentenze costituzionali successive n. 80/1971 e n.100/1974, che assegnano all'art. 38, come la n. 22/1969, un'autonoma incidenza nel giudizio di costituzionalità e non in stretta connessione con gli artt. 3 e 36 della stessa Carta costituzionale.

Sandulli⁽³⁸⁾.

La sentenza accolse la remissione alla corte di una questione di legittimità costituzionale in via incidentale, promossa con ordinanza emessa il 15 giugno 1967 dal tribunale di Bari, dell'art. 128, secondo comma, del R.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito nella legge 6 aprile 1936, n. 1155 (la prima sentenza della Corte Costituzionale, la n. 1 del 1956, aveva tagliato le gambe, con nettezza, alla tesi, che il controllo di costituzionalità fosse limitato alle leggi approvate dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana).

La norma impugnata, il precitato secondo comma dell'art. 128, riconosceva all'istituto previdenziale, senza alcuna limitazione o discriminazione, il diritto di "trattenere sulle pensioni, gli assegni e le indennità di cui al precedente comma, l'ammontare delle somme a esso dovute in forza di provvedimenti dell'Auto-rità Giudiziaria", pur non essendo stato impugnato nei termini il decreto ingiuntivo – come nel caso di specie passato in giudicato, *res iudicata* –, che liquidava i contributi previdenziali non pagati dall'interessato per suoi ex dipendenti. Discostandosi, così dal precetto costituzionale (e dalle finalità sociali della legislazione ordinaria che a esso deve adeguarsi), tanto più che l'art. 128 della legge in esame, nel primo comma, stabilisce la non pignorabilità e la non sequestrabilità dei redditi previdenziali, e quindi il divieto di distrarre tali somme da quella stessa destinazione assistenziale richiamata dall'art. 38 della Costituzione.

⁽³⁸⁾ Come allora si usava, non è indicato l'estensore/redattore, ma solo il relatore, per sottolineare la collegialità della decisione. Il principio è privilegiato ancora oggi rispetto agli usi invalsi in altre Corti costituzionali. Così presso la Corte Suprema degli Stati Uniti, che registra le motivate opinioni dissenzienti (*dissenting opinion*). Sul punto, a mio avviso, si deve lasciare alle corti libertà di decisione, non essendo necessario né opportuno l'intervento del legislatore.

La compensazione tra l'importo della pensione accordata dall'INPS e suoi crediti certi, liquidi ed esigibili, in astratto, cioè nella formulazione della norma, non aveva alcun limite. Nel caso concreto, l'INPS aveva corrisposto a ogni bimestre la somma di lire 14.460 invece di lire 29.000, poco meno del 50%, quando l'art. 545 del C.p.c., entrato in vigore nel 1941, aveva introdotto dei limiti alla pignorabilità di stipendi e pensioni, via via variati, da ultimo con l'art. 21 bis introdotto con la legge di conversione (L. 21 settembre 2022, n. 142) del d.l. 9 agosto 2022, n. 115 (cosiddetta "Aiuti bis") pubblicata sulla G.U. n. 221 del 21 settembre 2022.

Secondo l'ordinanza ex art. 23 l. n. 87/1953 questa facoltà del tutto discrezionale accordata all'istituto sarebbe quindi in contrasto con l'affermazione costituzionale del diritto dei lavoratori a che siano assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, invalidità e vecchiaia.

La difesa dell'INPS aveva eccepito che l'articolo 38 della Costituzione, la cui violazione è stata denunciata, non avrebbe carattere immediatamente precettivo, ma programmatico (anche questa una antica eccezione di chi non vuole che la Costituzione sia attuata).

Il primo comma di questa norma che riconosce il diritto degli inabili al lavoro, che versino anche in stato di indigenza, al mantenimento e alla assistenza sociale, sarebbe, peraltro, estraneo alla normativa delle assicurazioni sociali, alla quale sarebbe, invece, diretto il precetto contenuto nel secondo comma della citata norma costituzionale. Questo imporrebbe al legislatore di dettare, nell'interesse dei lavoratori, un'organica disciplina della previdenza e assistenza sociale per i rischi inerenti alla percezione di un reddito da lavoro, quali si verificano nei casi di inabilità permanente o temporanea al lavoro, per invalidità e vecchiaia o a seguito di infortunio o per disoccupazione involontaria, senza peraltro fissare l'ammontare del

quantum delle prestazioni assicurative e previdenziali e senza esigere che, in tutti i casi predetti, queste siano corrisposte.

La determinazione in concreto della misura e delle modalità di tali prestazioni sarebbe affidata al legislatore ordinario e non sarebbe, quindi, viziata da illegittimità costituzionale la legge diretta a stabilire tale misura, ogni volta che questa fosse ritenuta inadeguata alle esigenze del singolo lavoratore. Né contrasterebbe col principio costituzionale una norma ordinaria che, in determinate fattispecie, escludesse l'esigibilità delle prestazioni medesime.

Quest'ultima considerazione, in particolare, permetterebbe di giustificare sul piano costituzionale la disposizione del secondo comma dell'art. 128 del R.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827, intesa a consentire il recupero, mediante la trattenuta sulle pensioni, sia di prestazioni indebitamente percepite dagli assicurati, sia, come appunto verificatosi nella specie, di somme costituenti debiti degli stessi pensionati, per il mancato versamento di contributi assicurativi nel corso di attività imprenditoriale e relativi a lavoratori dipendenti.

La distinzione strumentale tra norme "precettive" e norme "programmatiche", a mio avviso, è stata definitivamente chiusa dalle riflessioni, veramente magistrali, di Vezio Crisafulli⁽³⁹⁾ e dalla sentenza n. 1 del 1956 della consulta. Fu dimostrata la piena e diretta efficacia di disposizioni che si voleva depotenziare come "*programmatiche*", una specie di

⁽³⁹⁾ Uno degli avvocati delle parti private, costituite. Tra gli avvocati, oltre a Crisafulli, c'erano due padri costituenti, Pietro Calamandrei e Costantino Mortati, e altri giuristi del calibro di Giuliano Vassalli e Massimo Severo Giannini, insomma il *gotha* della giuspubblicistica dell'epoca. Il giudice costituzionale relatore fu Gaetano Azzariti, futuro presidente della Corte costituzionale.

cortese, per quanto autorevole invito - addirittura un semplice suggerimento - del giudice delle leggi al legislatore statale.

SULLA SENTENZA N. 1 DEL 1956

La sentenza n. 1 del 1956 contribuì in modo decisivo all'affermazione del valore della costituzione quale atto normativo immediatamente cogente in tutte le sue disposizioni e, quindi, quale vera e propria "legge superiore"⁽⁴⁰⁾.

Se una legge ordinaria regola una materia per la quale la Costituzione detta dei principi, non vi è dubbio che a quei principi ci si debba attenere e, pertanto, la difesa dell'INPS, che pure aveva richiamato un principio di bilanciamento di diritti costituzionalmente protetti, in quanto il credito dell'INPS serviva a recuperare contributi previdenziali non versati che sarebbero andati a vantaggio di altri lavoratori e di una maggiorazione del loro trattamento pensionistico, non fu accolta dalla Corte Costituzionale.

Il criterio della indisponibilità delle pensioni, enunciato nel primo comma dell'art. 128 del R.d.l. n. 1827 del 1935, sarebbe quindi compatibile con la ipotesi eccezionale prevista nel seguente secondo comma e troverebbe, d'altra parte,

⁽⁴⁰⁾ La Corte costituzionale, con la sentenza n. 372/2004, dopo la controversa riforma del titolo V, con la legge costituzionale n. 3/2001 ha escluso che norme degli statuti regionali possano avere la stessa forza preceettiva delle norme costituzionali. Non appartengo ai critici di questa decisione, da taluni ritenuta contraddittoria; con l'autonomia differenziata ex art. 116 della Costituzione, potenzialmente devastante, si ha un'ancora di salvezza. L'articolo 5 della Costituzione è un principio supremo *ex sententia* n. 1146/1988.

giustificazione nello stesso principio costituzionale di eguaglianza, attese le ragioni etico-sociali e il fondamento di razionalità e giustizia che lo sorreggerebbero.

Queste argomentazioni furono disattese, in quanto l'ordinanza di remissione aveva argomentato in relazione alla letterale formulazione della norma, che non poneva alcun limite o criterio per questa compensazione, ma la rimetteva alla totale discrezionalità dell'INPS.

L'argomentazione della Corte costituzionale, per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale nei termini prospettati è svolta nel par. 1 del "Considerato in diritto", per il quale

Il principio generale della intangibilità delle pensioni, corrisposte dall'Istituto nazionale della previdenza sociale, in ordine alla cessione ed a procedure esecutive o cautelari, enunciate nel primo comma dell'art. 128 del R.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito nella legge 6 aprile 1936, n. 1155, è stato riconosciuto rispondente alla norma dell'art. 38 della Costituzione con la sentenza n. 18 del 30 marzo 1960 di questa Corte.

Ciò sul riflesso che le particolari finalità della tutela previdenziale, diretta ad assicurare i mezzi indispensabili di sostentamento ai lavoratori, che per invalidità o vecchiaia non siano più in grado di provvedere, con un sufficiente reddito di lavoro, alle proprie esigenze di vita, giustificano appieno detto principio, consentendo peraltro soltanto le eccezioni espressamente stabilite, non estensibili, per loro natura, ed ipotesi diverse.

L'ordinanza di remissione alla Corte costituzionale aveva opportunamente messo in luce che la norma impugnata non poneva alcun limite alla compensazione, quando nelle altre ipotesi di deroga al principio dell'intangibilità si facevano eccezioni per crediti di natura alimentare, la stessa della pensione, ed erano posti limiti di importo commisurati all'entità della pensione, affinché fosse garantito *un minimum vitale*.

La Corte costituzionale ha voluto assumere una posizione di principio, poiché dà atto che l'INPS non aveva proceduto a una compensazione integrale, come avrebbe potuto in teoria pur fare.

Nel successivo par. 2 la corte statuisce che “la questione, da esaminarsi nei limiti prospettati dall'ordinanza, è fondata”, poiché “il secondo comma dell'art. 38 della costituzione attribuisce valore di principio fondamentale al diritto dei lavoratori” che siano “preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia e di disoccupazione involontaria”.

La coerenza con precedenti decisioni è sottolineata nel par. 3, in quanto

Nel sistema dei rapporti economici costituzionalmente garantiti, il primo comma dell'art. 38 pone fra i compiti primari dello Stato quello dettato con la sentenza n. 27 del 6 aprile 1965, quale esplicazione del principio della solidarietà, che deve informare la normativa della pubblica assistenza e beneficenza a favore di chi versi in condizioni di indigenza per inabilità allo svolgimento di una attività remunerativa, prescindendosi da precorse qualità e situazioni personali e da servizi resi allo Stato (sent. n. 29 del 1968 e n. 27 del 1965).

L'unico limite che il credito derivi da una sentenza dell'autorità giudiziaria è generico in quanto non è connesso ad alcun titolo che giustifichi la deroga, come è previsto per altri creditori, poiché la compensazione può operare "indiscriminatamente, per qualsiasi titolo e senza limitazione di ammontare: con la possibilità quindi che la pensione rimanga assorbita dalla trattenuta, integralmente o quasi, e per lungo tempo", cioè venir meno alla funzione di "garantire la soddisfazione delle loro esigenze di vita" e alla natura di "carattere alimentare delle prestazioni, in quanto destinate a fronteggiare primarie necessità degli assistiti", cioè combattere con lo Stato sociale, come diceva Beveridge i cinque giganti, che sono il Bisogno, l'Ignoranza (nel senso della mancanza di istruzione), la Malattia, lo Squallore (nel senso della vita senza prospettive di futuro) e l'Ozio (nel senso della passività indolente).

In conclusione, e salva la possibilità per il legislatore ordinario di ovviare agli inconvenienti denunciati dall'Istituto, introducendo deroghe al principio della intangibilità, purché siano aderenti ai precetti costituzionali, la norma impugnata, nella sua formulazione attuale, va dichiarata costituzionalmente illegittima.

LA SENTENZA 202/2022

Va richiamata un'altra sentenza, più recente, che a differenza della precedente di accoglimento, si sarebbe conclusa con una dichiarazione di inammissibilità delle "questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera b), della legge 3 dicembre 1999, n. 493 (Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 35, 38 e 117, primo comma, della Costituzione", cioè nella parte in cui limita l'"ambito domestico", all'interno del

quale opera l'assicurazione di chi svolge, "senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito", attività "finalizzate alla cura delle persone e dell'ambiente domestico" "al solo 'insieme degli immobili di civile abitazione e delle relative pertinenze ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato', ivi incluse le eventuali 'parti comuni condominiali', senza inclusione degli altri immobili di civile abitazione nei quali le suddette attività vengano prestate in favore di stretti familiari non conviventi per quanto bisognosi di assistenza domestica".

Si tratta della sentenza 202/2022. L'eccezione della Corte costituzionale è esposta nella citazione che segue:

8.1.1. – L'ordinanza di rimessione, nel raffronto tra la situazione denunciata e i rilievi di illegittimità costituzionale svolti, propone due distinti piani di scrutinio: l'uno, segnato dal riconoscimento di uno strumento assicurativo a tutela di posizioni previdenziali insorte in ambito domestico-familiare, e l'altro, che si collega al welfare statale, contraddistinto dalla creazione di una rete di servizi di preferenziale accesso e di un sistema di benefici, anche fiscali, a sostegno dei cittadini che, impegnati in favore delle persone inabili e non autosufficienti, vengono in tal modo sollevati dalla stringente quotidianità di cura dell'altro, bisognoso.

Il carattere autonomo delle due prospettive di tutela, che pure potrebbero presentare profili convergenti, non consente a questa Corte la individuazione di una soluzione diretta ad alterare l'intero sistema assicurativo introdotto dalla legge n. 493 del 1999, che si presenta, per i contenuti e le finalità sue proprie, come sopra esposti, compiuto. Esso denuncia, per i suoi stessi contenuti – che sono connotati da un chiaro aggancio ad una prestazione lavorativa, quella

casalinga, sia pure *sui generis* in quanto gratuita e senza vincolo di subordinazione –, la propria appartenenza alle tutele previdenziali, per un meccanismo diretto a preconstituire i mezzi necessari a soddisfare bisogni futuri del prestatore di lavoro.

Il dubbio di legittimità costituzionale della rimettente oggettivamente coinvolge, invece, il diverso settore segnato da esigenze assistenziali e solidaristiche che rinvengono soddisfazione nelle politiche del welfare nazionale, intese come complesso di iniziative statali e pubbliche, in genere, volte a tutelare il benessere della popolazione al fine di migliorarne la vita lavorativa e privata, garantendo l'accesso alla fruizione dei servizi pubblici essenziali.

[...]

8.1.8.– Resterebbe poi da valutare l'operatività dell'ampliamento della categoria dei beneficiari all'interno della logica assicurativa che presiede al riconoscimento dell'indennizzo infortuni ex legge n. 493 del 1999, in cui all'allargamento della platea dei destinatari dovrebbe, come rilevato dall'INAIL, conseguire l'incremento del premio versato in una misura che avrebbe l'effetto di scardinare gli equilibri tra entrate ed uscite in un sistema guidato, nella gestione finanziaria, dall'applicazione del metodo della capitalizzazione dei contributi.

8.1.9.– La molteplicità delle soluzioni praticabili quanto a soggetti e contesti assicurabili, non contenuta e univocamente veicolata, nella sua composizione, dalle esigenze di cura ed assistenza dell'altro, non può essere assunta come grandezza o misura di

riferimento da parte di questa Corte, con la conseguenza che il sollecitato intervento si denuncia, come tale, inammissibile, dovendo invece ricadere sul legislatore la scelta dei mezzi più idonei a realizzare la tutela del fine costituzionalmente necessario (sentenza n. 151 del 2021).

Cioè fare i conti con l'art. 81 della Costituzione, che impone allo Stato di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio, andando ben oltre la quotidianità, visto che deve ricercare un equilibrio strutturale che tenga conto insieme dei cicli avversi e favorevoli dell'economia.

QUALCHE CONCLUSIONE

Con la prima sentenza citata si unificano assistenza rivolta a tutti i cittadini e previdenza dei lavoratori. Con la seconda si fa un passo indietro nel senso che, se la previdenza deriva da un'assicurazione, ancorché prevista da una legge dello Stato, si impone una stretta interpretazione delle norme.

La giustizia sociale imporrebbe un servizio sociale universale, che tenga conto delle persone stabilmente residenti sul territorio italiano, ma finché i contenuti dell'art. 53 della Costituzione ("Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva"; "Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.") non saranno rispettati, mancheranno le risorse adeguate per realizzarlo.

Va eliminata l'evasione totale dell'economia criminale e del lavoro informale, va sostanzialmente ridotta l'elusione fiscale e le forme privilegiate di imposizione fiscale del reddito per alcune categorie. Solo in un quadro finanziario così schiarito, l'erario potrebbe far fronte agli oneri finanziari per un

più esteso Stato sociale – *alias* universale – superando la distinzione tra lavoratori e non lavoratori⁽⁴¹⁾.

L'articolo 3 della Costituzione si presta, in quest'ambito, a una qualche confusione. Il secondo comma, che ne è un punto qualificante, quando stabilisce che “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” fa una scelta di linguaggio che, sul piano letterale, porterebbe a escludere dall'effettiva partecipazione tutti i cittadini, lasciandola in disponibilità ai soli cittadini che lavorano.

La contraddizione è superata dall'art. 4, per il quale “la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto” e ancora: “Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società” (c. 2). Se tutti i cittadini hanno il diritto e il dovere di lavorare, non c'è contrapposizione tra categorie di cittadini, siano o no lavoratori.

Si ricordi inoltre che i cittadini dispongono di un diritto assoluto, giuridicamente accertato dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017, con riguardo al voto attivo per il Parlamento nazionale e dopo la sentenza

⁽⁴¹⁾ L'accezione “lavoratore” consente di superare l'antitesi cittadino e non, ovvero tra cittadini UE e cosiddetti extra-comunitari, spesso in posizione irregolare per mancata attuazione dell'art.10 comma. 3 della Costituzione sul diritto d'asilo. Si tratta di soggetti a rischio del peggiore sfruttamento, incompatibile con l'art. 2 della costituzione.

costituzionale n. 48/2021 anche all'elettorato passivo in condizioni d'eguaglianza, in forza dell'art. 51 della Costituzione.

Sarebbe opportuno prevedere l'accesso diretto per l'accertamento di tutti i diritti costituzionali fondamentali, come in Germania e Spagna, attualmente non consentito in Italia neppure per il diritto alla salute, l'unico definito come tale dalla stessa norma costituzionale, l'art. 32.

LE NORME “MINIME” DI DIRITTO EUROUNITARIO IN TEMA DI WELFARE: EFFETTI NELL’ORDINAMENTO NAZIONALE

di Pietro Troianiello

Il Rapporto Beveridge deve il suo carattere di assoluta novità – tra l’altro – all’affermazione che, accanto ai diritti civili e politici, ciascun cittadino (senza distinzioni) è titolare anche di diritti sociali, di cui lo Stato deve garantire il pieno godimento dalla nascita alla morte. Ciò include innanzitutto l’assicurazione di un reddito, coniugandosi con il perseguimento della piena occupazione da parte dello Stato⁽⁴²⁾, o la sua temporanea sostituzione con un sussidio di disoccupazione.

La novità dell’impianto universalistico è evidente anche in altre proposte contenute nel rapporto, quale la definitiva creazione di un servizio sanitario nazionale con standard minimi di prestazioni garantiti a chiunque.

È emblematico che l’accesso alle prestazioni sia ritenuto da Beveridge – e qui traspare chiaramente l’aver esercitato la

⁽⁴²⁾ Perseguimento già teorizzato da John Maynard Keynes, che ebbe modo di leggere e commentare la bozza del rapporto. Nel suo lavoro, pubblicato durante la Seconda guerra mondiale (1942), Beveridge rielaborò talune suggestioni già sperimentate in periodi di emergenza, come nel *New Deal* di Franklin D. Roosevelt negli Stati Uniti d’America.

professione di avvocato – un diritto soggettivo “giustiziabile” di fronte a un tribunale, nel caso in cui detti benefici non siano concretamente riconosciuti⁽⁴³⁾.

Lo Stato deve garantire a tutti i cittadini le condizioni per “un’esistenza dignitosa” e per tali caratteristiche il rapporto risulta essere un documento chiave per la democrazia sostanziale.

LA NORMATIVA EUROUNITARIA

Il processo di integrazione europea ha anch’esso avuto e ha tutt’ora vaste e incisive implicazioni per il welfare state. La Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea⁽⁴⁴⁾, CDFUE, dedica alla “Solidarietà” il titolo IV (artt. 27-38), che certamente è un titolo tra i più innovativi. In particolare, l’art. 34 prevede il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali:

1. L’Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto

⁽⁴³⁾ Qui la differenza è netta nei confronti dell’assistenza intesa come “carità” pubblica. Infatti, l’impostazione inglese (e, più in generale, nord-europea) prevede le cosiddette *poor laws*, provvedimenti statali che riservano i sussidi unicamente ai poveri, spesso privandoli di alcuni diritti civili.

⁽⁴⁴⁾ L’art. 6, par. 1, trattato UE consacra il formale riconoscimento della Carta e la sua efficacia vincolante in quanto dotata del medesimo valore giuridico dei trattati dell’Unione Europea.

di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.

2. Ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.⁽⁴⁵⁾

Alcuni Stati membri – quali la Polonia e il Regno Unito (prima della cosiddetta “Brexit”) – hanno chiesto e ottenuto una limitata applicazione del titolo IV della CDFUE nei loro confronti. In particolare, il protocollo n. 30 “sull’applicazione della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea alla Polonia e al Regno Unito” esclude che la Carta sia idonea a radicare in capo alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea e agli organi giurisdizionali polacchi (e britannici) la competenza a pronunciarsi sulla compatibilità con la CDFUE delle fonti normative nazionali: si esclude che le enunciazioni del titolo IV possano fondare diritti azionabili innanzi alle giurisdizioni nazionali, salva diversa previsione dei rispettivi ordinamenti.

⁽⁴⁵⁾ Si discute se detta previsione sia da annoverare tra i principi o tra i diritti o, ancora, se presenti elementi sia di un diritto che di un principio. Tale discussione, tuttavia, non sembra avere particolare incidenza in sede applicativa.

La Carta Sociale Europea, CSE, nella versione rivista nel 1996, ha previsto – tra l’altro – l’obbligo degli Stati membri di predisporre regimi di sicurezza sociale in grado di offrire prestazioni di un livello almeno corrispondente a quello ritenuto necessario per la ratifica della convenzione Organizzazione Internazionale del Lavoro, OIL, n. 102 del 1952, concernente le norme minime sulla sicurezza sociale.

Tra le disposizioni di applicazione generale del trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, TFUE, vi è l’art. 9, denominato “clausola sociale orizzontale”, che trova riscontro nella disposizione – anch’essa di ordine generale – di cui all’art. 3 del Trattato UE, TUE, dove rileva il riferimento al concetto di giustizia sociale⁽⁴⁶⁾. Inoltre, l’art. 48 del TFUE abilita il legislatore eurounitario a dettare norme in materia di sicurezza sociale.

La normativa eurounitaria è stata oggetto di numerose critiche, specialmente in tema di mobilità all’interno dell’Unione dei Lavoratori⁽⁴⁷⁾, e – secondo alcuni – neanche l’opera delle prime pronunce della Corte di Giustizia in argomento sarebbe riuscita a colmare le rilevate “carenze”⁽⁴⁸⁾.

Così come neppure la successiva giurisprudenza avrebbe “invertito la rotta”, in quanto le pronunce dei giudici di

⁽⁴⁶⁾ Vedi anche il titolo X Politica sociale (artt. 151-161) del TFUE.

⁽⁴⁷⁾ Poli Tommaso Nicola, *Diritti sociali ed uguaglianza nello spazio giuridico europeo*, in Amministrazione in cammino, 28 maggio 2014, p. 15, https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2014/01/Poli_Diritti-sociali-spazio-giuridico-europeo.pdf [ottobre 2022].

⁽⁴⁸⁾ Il riferimento è alla sentenza *Ruffert* del 3 aprile 2008, C-346/06, punti 15-16: in questa decisione la Corte di Giustizia consente che nello stesso territorio si applichino due sistemi di retribuzione differenti in virtù del principio della libera prestazione dei servizi. Oggetto di critiche analoghe sono anche le sentenze *Viking* (11 dicembre 2007, C-438/05) e *Laval* (18 dicembre 2007, C-341/05) in tema di diritto di azione collettiva e diritto di sciopero.

Lussemburgo, pur estendendo alcuni benefici sociali ai cittadini europei inattivi – cioè a familiari e cittadini dell’Unione in quanto tali e non in quanto lavoratori⁽⁴⁹⁾ –, celerebbero in realtà i pericoli di un meccanismo che potrebbe minare le dinamiche di controllo della spesa pubblica⁽⁵⁰⁾.

IL CASO DEL REDDITO DI CITTADINANZA

Appare emblematico in argomento, con specifico riferimento all’art. 34 della CDFUE⁽⁵¹⁾, la recente giurisprudenza relativa al cosiddetto “reddito di cittadinanza”, strumento di per sé discutibile – specialmente per le modalità applicative –, che consente di effettuare un’analisi meglio delineata della questione.

⁽⁴⁹⁾ Il riconoscimento di diritti al cittadino in quanto *homo oeconomicus* attivo nel mercato unico e non quale *homo civitatis* è, sin dall’origine della prima Comunità Europea, una delle critiche mosse all’intero sistema dell’Unione in quanto eccessivamente orientato al mercato e al liberismo.

⁽⁵⁰⁾ Si fa riferimento al caso *Zambrano* (sentenza dell’8 marzo 2011, C-34/09), in cui la Corte di Giustizia – pur senza far riferimento all’art. 34 della CDFUE – ha riconosciuto a un cittadino colombiano padre di due bambini nati in Belgio e cittadini belgi (e, dunque, europei), il diritto di soggiorno in detto Paese. Si veda anche il caso *Zhu e Chen* (causa C-200/02 del 19 ottobre 2004), in cui è stato riconosciuto il diritto di soggiorno dell’ascendente cittadino di un Paese terzo che aveva a carico un minore.

⁽⁵¹⁾ Nella causa C- 350/2020 del 2 settembre 2021, la Corte di Cassazione italiana ha investito la Corte Costituzionale della questione relativa al beneficio di un assegno di natalità e di un assegno di maternità previsti dalla direttiva 2011/98/UE; i Giudici costituzionali hanno così rinviato la questione alla Corte di Giustizia, che – applicando tale direttiva e non anche l’art. 34 della Carta dei Diritti Fondamentali, sebbene invocato da detti giudici – ha riconosciuto ai cittadini dei Paesi extra-UE che soggiornano e lavorano nel territorio di un Paese membro dell’Unione Europea il diritto a tali benefici.

Con la recente sentenza n. 19 del 25.1.2022, la Corte costituzionale italiana, in sede di rinvio di legittimità della disciplina relativa al reddito di cittadinanza effettuato dal tribunale del Lavoro di Bergamo, ha dichiarato legittima tale normativa nella parte in cui richiede per il riconoscimento agli stranieri di detto beneficio il permesso di soggiorno di lungo periodo, escludendo gli stranieri in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro o per altri motivi.

In particolare, non è stato ritenuto irragionevole il contestato requisito del permesso di lungo periodo in quanto la corte ha stabilito che il reddito di cittadinanza ha finalità diverse rispetto a quelle di garantire a ogni individuo una sopravvivenza dignitosa, perseguendo articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale.

Nella successiva sentenza n. 34 del 17.2.2022, la Corte costituzionale ha affrontato l'analoga questione – sollevata sempre dal giudice del Lavoro di Bergamo – del reddito di inclusione, risolvendola con identico dispositivo e simili motivazioni (in alcune parti attraverso un'integrale ripetizione del medesimo testo).

In questo caso, la corte ha dichiarato inammissibile la questione relativa al contrasto della normativa nazionale con l'art. 34 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea in quanto il giudice remittente ha semplicemente menzionato la norma eurounitaria, senza alcun argomento sulla sua pertinenza al caso di specie, né sulla sua violazione. Trattasi, peraltro, di una statuizione poco “convincente”, che appare essere più frutto di una volontà di non voler analizzare la questione sotto il profilo della compatibilità della disciplina nazionale con l'art. 34 della Carta, che un rigoroso rilievo di ordine processuale.

La legittimità della condizione di residenza di dieci anni in Italia ai fini della concessione del reddito di cittadinanza è stata rimessa al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione

Europea pochi giorni dopo la succitata sentenza della Corte costituzionale n. 19/2022.

In particolare, il tribunale penale di Napoli, con l'ordinanza del 16.2.2022, ha rinviato ex art. 267 TFUE ai giudici di Lussemburgo la questione se il permesso di soggiorno di lungo periodo corrisponda o meno al requisito della residenza di dieci anni.

All'origine del procedimento penale avviato dalla procura di Napoli vi è la domanda di concessione del reddito di cittadinanza presentata da un cittadino di un Paese extra-Ue, il quale, al momento della presentazione della domanda stessa, non è risultato, a seguito di controlli dell'INPS, residente in Italia da più di dieci anni (come invece dichiarato dal richiedente nella domanda), così come prescritto dalla normativa (art. 2, d.l. 4/2019).

Considerato che il richiedente extracomunitario è titolare di un permesso di soggiorno di lungo periodo regolato dalla direttiva 2003/109/UE, il tribunale di Napoli ha chiesto alla Corte di Giustizia l'interpretazione di detta direttiva nella parte in cui dispone che "il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale" (così art. 11, par. 1)⁽⁵²⁾.

La decisione della Corte di Giustizia appare "segnata" dalla giurisprudenza in materia, che ha stabilito che devono essere

⁽⁵²⁾ È pur vero che, ai sensi della medesima direttiva (art. 11, par. 4), gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale alle prestazioni essenziali, ma tale facoltà di deroga può essere invocata solo quando le autorità di uno Stato membro abbiano dichiarato espressamente di volersi avvalere di tale deroga (cfr. CGUE, sentenze C-571/10 e C-303/19), volontà che le autorità italiane non hanno mai espresso.

considerate prestazioni essenziali quelle che “permettono all’individuo di soddisfare le sue necessità elementari come il vitto, l’alloggio e la salute” (così CGUE, causa C-571/10 del 24.4.2012, punto 91) e che gli Stati membri sono vincolati dall’obbligo di rispettare “il diritto all’assistenza sociale volto a garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti” (così punto 92), sancito dall’art. 34 della CDFUE.

Il reddito di cittadinanza appare rientrare nella definizione di “prestazioni essenziali” che non possono essere in alcun modo negate ai soggiornanti extra UE di lungo periodo, tutelati sia dalla direttiva 2003/109 che dalla CDFUE.

Quanto al requisito dei dieci anni di residenza in Italia ai fini della concessione del reddito di cittadinanza, la Corte di Giustizia ha costantemente qualificato una condizione di residenza prevista dalla legislazione dello Stato membro come una discriminazione indiretta fondata sulla nazionalità e di conseguenza contraria al diritto eurounitario, in quanto “il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri” (così CGUE, C-224/95) o, come nella causa in esame, cittadini extra-UE.

Vi è altresì da considerare che una decisione della Corte di Giustizia nei termini qui ipotizzati, consentendo il riconoscimento del reddito di cittadinanza a un più ampio numero di soggetti (a tutti i soggiornanti di lungo periodo, anche se privi di residenza per più di dieci anni), comporterebbe inevitabili impatti negativi sulla finanza pubblica e ciò potrebbe indurre i giudici di Lussemburgo a emettere una sentenza che eviti tali conseguenze per lo Stato.

Tuttavia, anche in tema di misure nazionali per il contenimento della spesa pubblica vi è già una consolidata giurisprudenza: la Corte di Giustizia ha stabilito, infatti, che le autorità nazionali competenti, per poter adottare un provvedimento di deroga a un principio sancito dal diritto dell’Unione Europea, debbano

provare, caso per caso, che tale provvedimento sia idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato e non vada al di là di quanto necessario ai fini del suo conseguimento. Le giustificazioni che possono essere adottate da uno Stato membro devono essere corredate di prove adeguate o di un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità della misura restrittiva adottata da tale Stato, nonché degli elementi che consentono di suffragare il suo argomento. Occorre che tale analisi obiettiva, circostanziata e corredata di dati numerici sia idonea a dimostrare, sulla base di dati seri, convergenti e probatori, l'effettiva esistenza di rischi per l'equilibrio del sistema previdenziale.⁽⁵³⁾

Gli obiettivi di natura puramente economica – quale il controllo della spesa pubblica per limiti di risorse – non possono giustificare una deroga ai principi eurounitari, ma per poter costituire un motivo imperativo di interesse generale atto a giustificare tale deroga è necessario che vi sia un rischio – reale ed effettivo – di grave alterazione dell'equilibrio finanziario del sistema (cfr. CGUE, 28.4.1998, C-158/96, punti 39-41).

Dunque, affinché ci possa essere una limitazione al beneficio del reddito di cittadinanza, quale espressione del principio (o diritto) di cui all'art. 34 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, occorre che lo Stato italiano dimostri che nel caso di specie si verifichi tale grave squilibrio.

In assenza di detta documentata criticità, la sentenza della Corte di Giustizia appare – si ripete – “segnata” dalla giurisprudenza eurounitaria nei termini sopra delineati.

⁽⁵³⁾ v., segnatamente, sentenze Commissione/Belgio, C254/05, EU:C:2007:319, punto 36, nonché Bressol e a., C.73/08, EU:C:2010:181, punto 71) (così CGUE, 21.1.2022, C-515/14, punto 54).

BREVI CONCLUSIONI

Nel caso in esame, la diversità di orientamento – più restrittiva la posizione della Corte costituzionale rispetto a quella del tribunale penale di Napoli, la cui posizione, si ripete, è fondata sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia – può essere dipesa dal fatto che nei rispettivi processi sono in gioco beni della vita alquanto diversi tra loro e, soprattutto, con impatti differenti sulle persone coinvolte. Nel caso portato all'esame dei giudici delle leggi era in gioco il mero riconoscimento economico del beneficio, mentre nel processo penale si tratta della libertà delle persone⁽⁵⁴⁾.

Si consideri, infatti, che essendo il requisito della residenza in Italia per almeno dieci anni in contrasto con la prevalente normativa eurounitaria, l'inapplicabilità del succitato art. 2, d.l. 4/2019 fa venir meno la rilevanza penale della dichiarazione non veritiera sanzionata dal medesimo d.l. così che la pronuncia del giudice penale potrebbe convertirsi da una condanna in un'assoluzione perché il fatto non è previsto dalla legge come reato (si verificherebbe un caso di *abolitio criminis*)⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵⁴⁾ L'art. 7, d.l. 4/2019 istitutivo del reddito di cittadinanza punisce con la reclusione da due a sei anni chiunque, al fine di ottenere il beneficio, rende false dichiarazioni.

⁽⁵⁵⁾ Le sentenze interpretative della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, rese a seguito di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, producono non soltanto effetti vincolanti sul giudice interno che ha posto il quesito ai giudici di Lussemburgo (cosiddetti "effetti endoprocessuali"), ma anche effetti *erga omnes*, che si estendono, cioè, anche al di fuori del giudizio principale. Sono, dunque, evidenti i rilevanti effetti della sentenza della Corte di Giustizia nei numerosi procedimenti penali pendenti attualmente in Italia per falsa dichiarazione circa la residenza ultradecennale del richiedente il reddito di cittadinanza.

Ciò che qui si vuole mettere in evidenza è che in virtù della disciplina eurounitaria – in questo caso l’art. 34 della CDFUE, così come interpretato dai giudici di Lussemburgo – vi è una maggiore e più completa tutela, che, nel pieno e dovuto rispetto dei vincoli di bilancio pubblico, garantisce alle persone – per dirla con Beveridge – le condizioni per “un’esistenza dignitosa”⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵⁶⁾ La Commissione Europea ha recentemente affidato a un gruppo di esperti il compito di delineare il profilo di un possibile welfare comune a tutti gli Stati membri.

BIBLIOGRAFIA

- ~ Poli, T.N., *Diritti sociali ed uguaglianza nello spazio giuridico europeo*, in *Amministrazione in cammino*, 28.5.2014, p. 15, https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wpcontent/uploads/2014/01/Poli_Diritti-sociali-spazio-giuridico-europeo.pdf [ottobre 2022]

STATO SOCIALE E PIENO IMPIEGO TRA COSTITUZIONE ED ECONOMIA

di Leonello Tronti

La nascita dello Stato sociale si può far risalire all'opera dell'economista tedesco e "socialista della cattedra" Adolph Wagner, influenzato da Ferdinand Lassalle e, come lui, alleato di Bismarck. Dal 1882 al 1885 Wagner fu membro della Dieta prussiana dove, oltre alla nazionalizzazione delle ferrovie, sostenne l'istituzione delle assicurazioni previdenziali e di altri istituti pubblici di carattere sociale di stampo occupazionale. Sotto sua ispirazione Bismarck, mosso più dal conflitto con il Partito Socialdemocratico che da passione per la causa sociale, varò fra il 1881 e il 1889 il primo sistema previdenziale moderno, che servì da modello per tutti gli altri Paesi socialmente avanzati: nel 1883 istituì l'assicurazione contro le malattie, nel 1884 quella contro gli infortuni e nel 1889 realizzò un progetto di pensione di vecchiaia. Le fondamenta del moderno Stato sociale furono quindi gettate allora nel continente europeo.

LASSALLE, WAGNER, PIGOU, KEYNES

Per inquadrare meglio la visione di Wagner, bisogna aggiungere che l'economista tedesco è famoso per aver intuito sin dal 1878 che nelle economie moderne la crescita della

spesa pubblica era destinata a sopravanzare quella del reddito⁽⁵⁷⁾. L'esattezza di questa semplice predizione, che va sotto il nome di "legge di Wagner", appare ancor più significativa e profonda quando si pensi che essa non poteva in alcun modo basarsi sull'osservazione degli stati coevi che, in accordo con le prescrizioni dell'economia classica, si limitavano a coprire con risorse assai limitate (secondo Maddison⁽⁵⁸⁾, intorno al due per cento del reddito) le funzioni tradizionali della difesa, della giustizia e dell'ordine pubblico. Essa nasceva invece dall'intuizione che tanto l'esigenza di promuovere lo sviluppo industriale, quanto quella di contenere il conflitto sociale (in buona parte da quello innescato) convergevano nell'indurre gli Stati moderni a intervenire in misura crescente e senza precedenti nel sistema economico e sociale⁽⁵⁹⁾.

Una quarantina d'anni più tardi, l'economista inglese Arthur Pigou (1920), succeduto a Cambridge nella cattedra del maestro Alfred Marshall, fondava l'economia del benessere, mostrando che il benessere economico della collettività non dipende soltanto dalla crescita del prodotto nazionale, ma anche dalla sua distribuzione tra gli individui. Data l'utilità

⁽⁵⁷⁾ Wagner, A. (1891). Secondo Wagner, la legge si reggeva su tre processi: a) la sostituzione di attività private con attività pubbliche, derivante dall'industrializzazione e dall'urbanizzazione; b) l'esistenza, tra i beni pubblici, di beni "superiori" nell'accezione di Engel, ossia a elasticità-reddito elevata (istruzione, cultura), la cui domanda sarebbe aumentata in misura più che proporzionale rispetto al reddito; c) l'orizzonte temporale richiesto dal calcolo della convenienza di certi investimenti (ad esempio le ferrovie) che richiede un intervento pubblico crescente, così come l'esistenza di monopoli naturali che vanno gestiti dalla mano pubblica.

⁽⁵⁸⁾ Maddison, A. (1894).

⁽⁵⁹⁾ Sulla legge di Wagner si veda Di Majo, A. (1998); Tronti, L. (1991), pp. 23-44.

decescente del reddito, l'aumento del reddito in termini reali determina un aumento di benessere per la collettività soltanto se non vi sia redistribuzione di reddito a danno dei poveri. Se l'economia accresce il reddito di un ricco ma riduce quello di un povero può darsi una diminuzione di benessere della collettività, dato che l'incremento di benessere del ricco sarà significativamente inferiore alla severa perdita di utilità patita dal povero, costretto a lasciare bisogni prioritari insoddisfatti.

Pochi anni dopo, nel periodo successivo alla grande crisi del '29, Roosevelt (in particolare dal 1935) e Keynes (1936) – sulle due sponde dell'Atlantico e nei differenti ambiti della politica e dell'economia – convergeranno nell'individuare la spesa pubblica non solo come sollievo ai problemi di deprivazione economica e sociale, ma anche come motore della ripresa delle economie dalla crisi.

Formuleranno inoltre su nuove basi l'obiettivo politico del pieno impiego⁽⁶⁰⁾ e, con esso, il ruolo ineludibile dell'intervento pubblico in una situazione in cui le forze del mercato lasciate a se stesse si dimostravano ben lontane dal poterlo conseguire.

BEVERIDGE

In quel clima intellettuale, con lo sguardo volto alla riconversione dell'economia britannica dall'assetto di guerra a quello di pace che, con la smobilitazione delle forze armate e delle

⁽⁶⁰⁾ Dopo l'esperienza del primo (1933-34) e del secondo *New Deal* (1935-38), Roosevelt, sollecitato anche dal Piano Beveridge, tenterà senza successo di varare nel 1945, poco prima di morire, il *Full Employment Bill* che prevedeva che a tutti gli americani fosse assicurato il “diritto al lavoro” nella forma del diritto di accedere a un “lavoro utile, remunerativo, regolare e a tempo pieno”. Hamilton, D.; Darity, W., Jr. e Paul, M. (2018).

attività produttive non più necessarie a sostenere consumi bellici, prospettava minaccioso lo spettro della disoccupazione, circa un decennio dopo si collocano i due lavori fondamentali di William Beveridge: il suo rapporto (1942) e il suo piano (1944). Strumenti di progettazione e programmazione di un nuovo assetto sociale ispirato all'economia del benessere di Pigou e alle idee di Keynes, volto a sostenere lo sforzo della Gran Bretagna sia nell'impegno del conflitto ancora in corso, sia in quello della successiva ricostruzione del Paese.

Beveridge proponeva un ampio disegno di sostegno sociale della popolazione contro la minaccia dei cinque "mali giganti" (*giant evils*): lo stato di bisogno (*want*) – causato dalla povertà –, la malattia, l'ignoranza, lo squallore (*squalor*) (causato dalla miseria degli alloggi), la disoccupazione (*idleness*) – causata dalla mancanza di posti di lavoro, o dall'incapacità di ottenere un impiego –. Per abbattere i mali giganti il piano prevedeva misure "dalla culla alla bara", quali: sussidi per il matrimonio e la maternità; assegni per i figli piccoli; assistenza sanitaria universale; pensioni e sussidi di invalidità; sussidi di disoccupazione; assegni per le vedove; pensioni di vecchiaia; pensioni di categoria; e persino sussidi per i funerali.

Consegnato al Parlamento britannico il 18 maggio 1944, il piano (più di 600 pagine) è la più vasta indagine mai elaborata sulle cause della disoccupazione e sulla possibilità della piena occupazione al ritorno della pace, individuata nel conseguimento di un tasso di disoccupazione frizionale al 3%, costituito essenzialmente da lavoratori occupati in cerca di un'occupazione migliore⁽⁶¹⁾. Pur essendo fondato sul pieno impiego, il modello di

⁽⁶¹⁾ Beveridge definisce la piena occupazione come: "a state where there are slightly more vacant jobs than there are available workers". Una condizione che, tra l'altro, favorisce la ricerca di lavori migliori da parte di lavoratori occupati.

welfare disegnato da Beveridge è universalistico e focalizza il suo obiettivo sociale nel sostegno alla famiglia⁽⁶²⁾ e alla società. “La piena occupazione produttiva in una società libera – scrive infatti Beveridge nell’introduzione – è possibile, ma non la si può realizzare agitando una bacchetta magica finanziaria” (1944, p. 16)⁽⁶³⁾. Fatto proprio e proposto al Parlamento dal nuovo governo laburista (Attlee), il Piano Beveridge viene approvato in varie tappe a partire dal 1945.

STATO SOCIALE E CAPITALE UMANO

Sotto il profilo dell’avanzamento della teoria economica, in quegli stessi anni Frank Knight (1944), uno dei padri fondatori della scuola di Chicago, nota che il miglioramento dello stock di saperi produttivi di una società poteva neutralizzare la legge dei ritorni decrescenti. Per Knight lo stock di abilità e conoscenze produttive incorporato negli individui può essere considerato una specifica articolazione del capitale dell’economia. E questa osservazione apre la strada alla successiva teorizzazione del concetto di “capitale umano” da parte di Theodore Schultz (1961). Se il capitale è la fonte di flussi attuali e futuri di prodotto e di reddito, analogamente gli investimenti in capitale umano danno luogo a un rendimento che consiste nel miglioramento attuale e futuro delle abilità produttive degli esseri umani e delle loro possibilità di reddito, come anche nell’aumento dell’efficienza delle loro decisioni economiche.

⁽⁶²⁾ Tipicamente una famiglia nucleare con due figli.

⁽⁶³⁾ “*Full productive employment in a free society*”, scrive Beveridge, “*is possible but it is not possible without taking pains; (...) it is a goal that can be reached only by conscious continuous organization of all our productive resources under democratic control*” (1944, *ivi*).

Il filone di indagine verrà corroborato da evidenze empiriche più tardi, negli anni '60 e '70, quando saranno disponibili informazioni statistiche consistenti e adeguate sugli investimenti effettuati dai governi dei Paesi industriali avanzati volti al miglioramento dell'istruzione, della salute e della sicurezza sociale della popolazione. Le analisi econometriche sulle cause della crescita economica condotte con l'ausilio di funzioni di produzione aggregate (*growth accounting*) mostravano che le misure convenzionali del prodotto aggregato crescevano più rapidamente delle misure aggregate delle quantità di lavoro e capitale impiegate. La componente residuale della crescita non spiegata dalle quantità impiegate nel processo produttivo veniva attribuita alla "produttività totale dei fattori": una grandezza che non è possibile ascrivere alla crescita quantitativa né del lavoro né del capitale utilizzati. Venne pertanto avanzata l'ipotesi che la produttività totale fosse il risultato del "progresso tecnico" del sistema produttivo, una parte consistente del quale sarebbe derivata da miglioramenti nella qualità dei fattori stessi.

In questo scenario analitico, il miglioramento della capacità produttiva del lavoro veniva spiegato ricorrendo a una teorizzazione ampia del concetto di capitale umano, che giungeva a comprendere sia i miglioramenti di lungo periodo nelle abilità produttive dei lavoratori (grazie allo sviluppo dell'alfabetizzazione, dell'istruzione e della formazione professionale), sia altri aspetti attinenti allo sviluppo socio-economico e al miglioramento delle condizioni di vita della popolazione, quali la riduzione della mortalità infantile e l'aumento delle risorse destinate ai bambini, il miglioramento della salute e la maggiore longevità degli adulti, la capacità delle persone più istruite di effettuare scelte economiche migliori⁽⁶⁴⁾. Le analisi empiriche

⁽⁶⁴⁾ Schultz, T. (1961).

condotte in quegli anni⁽⁶⁵⁾ evidenziano che il rendimento degli investimenti in capitale umano risultava di dimensioni pienamente paragonabili a quello del capitale fisico. Il concetto di capitale umano, considerato in questa accezione ampia e macroeconomica, offriva dunque un sostegno scientifico ai governi che, spinti dall'esempio dell'Inghilterra di Beveridge, intendevano sviluppare elementi essenziali dello Stato sociale.

STATO SOCIALE E PIENO IMPIEGO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

La costruzione dello Stato sociale italiano segue un percorso diverso. Nel 1948, con la fine del fascismo, della guerra e della monarchia, la repubblica istituisce nella costituzione un nesso inscindibile tra i due progetti di lunga lena che la caratterizzano: quello politico e quello sociale. Quel nesso pone un vincolo forte all'indirizzo della politica economica – un vincolo che non può non riflettersi sulla scelta del modello di sviluppo e negli obiettivi della politica sociale. Già con l'articolo 1, che attribuisce al lavoro il ruolo di fondamento della Repubblica, e con l'articolo 4, che (in evidente parallelismo con il voto) lo specifica come diritto-dovere, la Carta costituzionale muove nella direzione di fare del pieno impiego l'elemento portante della costituzione materiale. L'affermazione che la repubblica “riconosce il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto” affida all'intervento pubblico il compito di promuovere politiche economiche e previdenziali tali da impedire che nell'economia si ripetano i possibili equilibri di depressione e disoccupazione

⁽⁶⁵⁾ Denison, E.F. (1962); Kendrick J., W (1976).

involontaria che, nella grande crisi, le forze di mercato lasciate a se stesse hanno dimostrato di poter creare.

Ma la visione innovatrice che caratterizza la costituzione italiana si spinge più avanti quando, sotto il profilo della tutela materiale dell'uguaglianza e della libertà dei cittadini, proclama con l'articolo 3 che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli (...) che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Siamo qui di fronte anzitutto alla proclamazione delle finalità di uno Stato sociale che, pur mantenendo il riferimento fondamentale al lavoro, manifesta un carattere indubbiamente universalistico. I due aspetti, quello occupazionale e quello universalistico risultano in effetti tanto fusi da apparire non distinguibili, tenuti assieme da un'identificazione del lavoro non solo come diritto-dovere del cittadino, ma anche come condizione fondamentale della sua libertà e dell'uguaglianza tra i cittadini. Di più, libertà ed uguaglianza sono intese in termini concreti, sostanziali, e non come diritti astratti, come potenzialità non negate. Esse devono infatti realizzarsi, per l'individuo, nel "pieno sviluppo della persona umana" e, per la collettività, nell'"effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"⁽⁶⁶⁾.

La visione dell'effettivo godimento dei diritti di libertà e uguaglianza dei cittadini-lavoratori in termini di sviluppo della persona e piena partecipazione collettiva alla vita della repubblica costituisce un elemento politico di notevole rilievo della Costituzione italiana e di forte qualificazione del modello di democrazia e di Stato sociale che essa ambisce a fondare. *In nuce* si può ritenere che essa rappresenti un modello

⁽⁶⁶⁾ Tema, quest'ultimo, che trova eco anche nell'articolo 46 che sancisce "il diritto dei lavoratori a collaborare (...) alla gestione delle aziende".

archetipale di quella libertà *sostanziale*, che poi Amartya Sen (1981) (forse influenzato dalla moglie Eva Colorni, dall'amico Altiero Spinelli o da Lelio Basso, principale estensore dell'articolo 3) svilupperà con Martha Nussbaum (2011) nei termini di una teoria della giustizia e dello sviluppo umano che muove dagli *entitlements*, per giungere alle *capabilities* e, infine, all'effettivo *functioning*, lungo il percorso che dal diritto formale investe la capacità di goderne e, quindi, il godimento effettivo.

Non mi soffermo sui molti altri fondamenti costituzionali dello Stato sociale italiano. Basti qui notare che la prima parte della Carta costituzionale (in particolare i titoli I-III, artt. 1-47) chiarisce bene come essa rappresenti un progetto di società e di Stato sociale o del benessere, non tanto in aggiunta o a cornice, quanto in consustanzialità con la dimensione fondamentale – economica, sociale e politica – del lavoro. Non può essere, però, purtroppo sottaciuto che, nonostante il dettato costituzionale, nell'esperienza italiana l'obiettivo del pieno impiego difficilmente può dirsi raggiunto in modo più che fuggevole⁽⁶⁷⁾. Se nel 1963, dopo la fase della ricostruzione post-bellica l'Italia tocca finalmente un tasso di disoccupazione del 4 per cento, negli anni successivi e fino al 1997 la disoccupazione cresce rapidamente fino all'11,4 per cento, per poi tornare al 6,2 per cento nel 2006 e quindi risalire da allora a valori (dal 2012 al 2019) superiori alle due cifre.

CONTRO IL PIENO IMPIEGO

In prospettiva internazionale va però notato che il pieno impiego non è un obiettivo arduo soltanto per l'Italia. Seppure a livelli più contenuti, dopo il "glorioso trentennio"

⁽⁶⁷⁾ Lo notava già con rammarico Faustini, G. (1984).

della ricostruzione post-bellica, praticamente tutte le economie avanzate risultano piagate da un'alta disoccupazione e da un rallentamento dei tassi di crescita accompagnati da un'elevata inflazione: una malattia dell'economia inattesa dalla teoria, per la quale viene coniato il nome di stagflazione.

Lo strumento cardine per fronteggiare la stagflazione e assicurare un tasso di crescita non inflazionistico venne identificato in una politica monetaria restrittiva. La scelta monetarista si basava sull'ipotesi che il tasso di interesse regolasse gli investimenti e questi ultimi regolassero la disoccupazione, che a sua volta regolava i salari e i consumi – e quindi l'inflazione –, in accordo con la relazione tra disoccupazione e inflazione messa in luce da William Phillips (1958). In una situazione inflazionistica, l'aumento del tasso di interesse avrebbe reso alle imprese più difficile e più costoso l'accesso al credito e avrebbe così rallentato la crescita. Il rallentamento avrebbe quindi alimentato la disoccupazione, che a sua volta avrebbe contenuto le rivendicazioni salariali e la domanda di consumo delle famiglie, frenando infine i prezzi.

Il principale colpevole della stagflazione veniva quindi implicitamente individuato proprio nell'obiettivo della piena occupazione perseguito dalle economie sviluppate nella fase della ricostruzione. Quell'obiettivo ostacolava il contenimento dei salari e della domanda di beni di consumo necessario ad "accomodare" gli shock di prezzo dell'energia e delle materie prime. In altri termini, la politica tendeva a addebitare più o meno esplicitamente la stagflazione all'eccesso di potere guadagnato dal lavoro negli anni precedenti e, dunque, ai partiti di sinistra, ai sindacati e allo Stato sociale (che con l'inflazione importata non ha alcun legame).

Sulle opposte sponde dell'Atlantico una nuova coppia di protagonisti, Margaret Thatcher e Ronald Reagan, affrontava la stagflazione con politiche economiche di

ridimensionamento del ruolo di regolazione sociale ed economica dello Stato: taglio delle tasse ai ricchi e alle imprese, smantellamento dello Stato sociale e dell'intervento pubblico in economia, liberalizzazione della finanza privata, eliminazione dei vincoli all'azione delle banche e delle imprese, abolizione delle norme di tutela del sindacato.

Abbandonato l'obiettivo politico del pieno impiego, lo si sostituiva con il ben più prudente tentativo, fortemente tecnico, di frenare la crescita dell'occupazione sino a raggiungere il Nairu, *Non accelerating inflation rate of unemployment*: il tasso di disoccupazione "naturale", abbastanza elevato da impedire – nelle condizioni date per ciascuna economia – l'aumento dei prezzi⁽⁶⁸⁾.

La disinflazione si affidava soprattutto alle cosiddette politiche "dell'offerta", contrapposte alle politiche keynesiane "della domanda". In un quadro di restrizione dell'offerta di moneta e di politiche di "austerità" (compressione di salari, dei consumi e dello Stato sociale), la centralità politica della piena occupazione veniva rimpiazzata da quella della libertà di mercato e dell'impresa e dalla stabilità della moneta, favorendo un po' ovunque non solo l'aumento della disoccupazione e la compressione della quota del lavoro nel reddito, ma anche l'impovertimento della classe media e una rapida crescita delle disuguaglianze economiche e sociali, che nel tempo si dimostrerà senza precedenti.

DALLA LEGGE DI WAGNER ALLA CURVA DI LAFFER

Come abbiamo visto, tra la seconda metà degli anni '70 e i primi anni '80 il rallentamento della crescita economica e l'aumento automatico della pressione fiscale, consentito dalla

⁽⁶⁸⁾ Modigliani, F. e Papademos, L. (1975). Tobin, J. (1980).

compresenza di inflazione e progressività delle aliquote, si combinavano con le radicate aspettative di sviluppo dei servizi pubblici in un mix esplosivo di accelerazione della legge di Wagner. La crisi non tardava a porre pressanti problemi di aggiustamento a cittadini e policy-maker delle economie che, al contrario dell'Italia, non scaricavano sul debito pubblico i fabbisogni finanziari crescenti. L'Italia si concedeva, grazie all'esplosione di un debito pubblico allora contenuto, un ritardo di reazione di quasi un decennio.

Peraltro, con la stagflazione la legge di Wagner assumeva la forma minacciosa del raggiungimento di una soglia critica della pressione fiscale di dimensioni tali da scoraggiare l'investimento privato, e trovava quindi una nuova formulazione teorica, più comprensiva e suggestiva, nel quadro della famosa quanto discussa "curva di Laffer"⁽⁶⁹⁾. L'ipotesi alla base della teoria è che, a parità di reddito, esista una quantità massima di beni pubblici che l'apparato statale è in grado di fornire alla popolazione. Se il livello delle imposte è tale da scoraggiare l'impegno di lavoro degli individui e gli investimenti delle imprese, si avrà non solo un minor livello di consumo di beni privati, ma anche un minor livello di gettito tributario e quindi di spesa pubblica: l'eccesso di spesa pubblica genererebbe stagnazione economica ed eroderebbe la stessa sostenibilità del livello di spesa pubblica raggiunto. In altri termini, non diversamente dal rapporto tra occupazione e inflazione, esisterebbe anche un livello di imposizione "naturale" o "di equilibrio": un punto in cui la legge di Wagner dovrebbe arrestarsi perché lì raggiungerebbero il loro massimo non solo la produzione e il consumo di beni privati (altrimenti scoraggiati dall'imposizione fiscale) ma anche, con essi, le entrate fiscali, il livello della spesa pubblica e quindi la disponibilità di beni pubblici per la popolazione.

⁽⁶⁹⁾ Laffer, A., B. (2004).

La curva di Laffer costituisce una delle basi della cosiddetta “economia dell’offerta” (*supply-side economics*). Per combattere gli effetti disincentivanti dell’iniziativa economica connessi con l’eccesso di spesa pubblica (soprattutto in termini di *crowding out*, o “spiazzamento” degli investimenti privati da parte delle risorse assorbite dal settore pubblico), la *supply-side economics* invoca rilevanti abbattimenti della pressione fiscale. Alla riduzione delle imposte dovrebbe infatti accompagnarsi un rallentamento della spesa pubblica tale da contenere il debito pubblico e l’imposizione fiscale, consentendo la liberazione di una maggior quantità di risorse per il settore privato. La riduzione della pressione fiscale favorirebbe l’attività economica e, per questa via, consentirebbe un aumento in valore assoluto anche del gettito fiscale e, quindi, della stessa spesa pubblica.

Va peraltro ricordato che il rischio di insostenibilità fiscale della crescita era stato segnalato nella seconda metà degli anni ’70, in termini di “crisi fiscale dello Stato”, da James O’Connor (1977). Questo autore, in netto contrasto con i teorici dello spiazzamento, sosteneva la opposta tesi che la crescita del settore statale sarebbe stata indispensabile all’espansione dell’industria privata nel quadro della struttura stessa del capitalismo maturo, di cui l’espandersi dello “Stato assistenziale” non costituirebbe una deformazione ma un’immagine speculare. Una penetrante analisi dello Stato militare-assistenziale quale si era venuto formando negli Stati Uniti forniva validi elementi di critica del punto di vista convenzionale secondo il quale il settore pubblico si svilupperebbe solo a spese del settore privato. In realtà, la crescita del settore statale sarebbe indispensabile all’espansione dell’industria privata. In altri termini, secondo O’Connor, più che dagli eccessi o dalle possibili frodi nelle erogazioni assistenziali, la crisi fiscale derivava dall’egemonia ideologica e politica del capitale monopolistico e dai suoi intrecci con l’apparato statale e militare. Al di là delle radicali denunce dell’autore, il suo lavoro segnalava

l'esaurimento del paradigma sociale fordista, connesso con l'esplosione del problema del finanziamento della spesa.

Va detto che, nonostante il rilevante *appeal* politico dell'ipotesi che sostiene la curva di Laffer – riproposta, in epoca recente e con qualche aggiustamento derivato dalla teoria delle aspettative razionali, a sostegno dell'ancor più ardimentosa teoria dell'"austerità espansiva"⁽⁷⁰⁾ – non risulta ad oggi disponibile alcuna verifica empirica che ne attesti la validità in relazione ai livelli di pressione fiscale prevalenti.

Del resto, la lotta alla stagflazione condotta attraverso l'utilizzo combinato di politiche monetarie restrittive e flessibilizzazione del mercato del lavoro ha ottenuto risultati inferiori alle attese. Se nella seconda metà degli anni '90, nell'insieme dei Paesi OCSE l'inflazione appare finalmente sotto controllo (intorno al 2 per cento), la disoccupazione scenderà sotto il 6 per cento soltanto un decennio più tardi, poco prima della crisi finanziaria internazionale del 2008 che in tre anni la riporterà all'8,5 per cento. E la crescita economica, che tra il 1960 e il 1973 era stata in media del 5,1% l'anno, nel successivo periodo 1973-1997 si dimezzerà al 2,8 per cento l'anno e non accennerà più a riprendersi.

LA RICONQUISTA DEL PIENO IMPIEGO

Se ha dunque frenato l'inflazione, la combinazione di politiche monetarie restrittive, liberismo, compressione dello Stato sociale e disoccupazione di equilibrio, non è riuscita a far riprendere crescita e occupazione. E l'abbandono dell'obiettivo del pieno impiego in favore della disoccupazione di equilibrio e della flessibilizzazione del mercato del lavoro ha portato le economie

⁽⁷⁰⁾ Alesina, A. F.; e Ardagna, S. (2009).

avanzate a una situazione di stallo per un motivo tanto semplice quanto difficile da accettare per chi si affida alla morale neoliberrista: se non c'è pieno impiego non c'è nemmeno crescita, perché (come ben sapevano sia Keynes che Beveridge) tra pieno impiego e domanda interna al netto della spesa pubblica e delle importazioni esiste un legame forte che per le economie sviluppate, dove non prevalgono “salari da fame”⁽⁷¹⁾, non può essere sostituito dalla domanda globale e nemmeno dalla finanza.

Il problema economico che la rifondazione dello Stato sociale deve risolvere è come riuscire ad avere, in un'economia non di comando, una situazione di pieno impiego senza inflazione e senza povertà.

Se la piena occupazione è un obiettivo politico e sociale irrinunciabile, per poterla riconquistare nelle nuove condizioni dell'economia globalizzata e a fronte della Quarta rivoluzione industriale, il lavoro deve cambiare: deve diventare più qualificato e più produttivo. Ma, al tempo stesso, il costo del lavoro per l'impresa deve diventare più flessibile in modo da agevolare la continua riorganizzazione del sistema produttivo. Il paradigma della flessibilità del lavoro si può però declinare in direzioni diverse, secondo diversi possibili “equivalenti funzionali”, ognuno dei quali comporta costi e benefici specifici. Le dimensioni fondamentali della flessibilità sono tre: quella dei rapporti di lavoro; quella del tempo di lavoro; quella salariale. Quest'ultima, la più difficile, è anche la più promettente.

La flessibilizzazione del salario richiede infatti di perseguire consapevolmente una trasformazione sociale di grande portata: di aprire la prospettiva di una riorganizzazione dello Stato sociale che non penalizzi il lavoro e anzi valorizzi la cooperazione tra Stato, impresa e lavoro. Numerosi sono gli esempi di forme più

⁽⁷¹⁾ Fana, M. e Fana S. (2019).

o meno limitate di retribuzione flessibile, dalle grandi imprese giapponesi alle cooperative del centro Italia, ma l'unica proposta di un sistema economico fondato su di una generale flessibilizzazione delle retribuzioni è contenuta nell'opera *Full Employment Regained?* di James Meade (1995), l'economista inglese amico di Keynes, autore di *Agathotopia* (1989) e premio Nobel nel 1977.

Il punto fondamentale della proposta meadiana è che, poiché l'accettazione della flessibilizzazione dei salari comporta *ipso facto* che i lavoratori assumano il rischio di impresa, essa può essere accolta solo a seguito di una profonda modifica del tradizionale rapporto di lavoro dipendente e di una parallela evoluzione culturale dei rapporti sociali. Accettando di commisurare la propria remunerazione all'andamento dell'impresa, il lavoratore diventa infatti un socio, un partner che investe nell'impresa il proprio lavoro al pari di chi vi investe il proprio denaro. Ma è altresì evidente che, ai fini della protezione del reddito delle famiglie e dello sviluppo dell'economia, l'abbandono della garanzia della stabilità del reddito da lavoro comporta che esso debba essere necessariamente integrato con altri redditi.

Meade intende rafforzare il legame di complementarità tra la diffusione della proprietà azionaria e la sostenibilità sociale di un elevato grado di flessibilizzazione della remunerazione del lavoro, al fine di preservare la "purezza semantica" della retribuzione come segnale di mercato utile a orientare l'allocatione ottima di lavoro e capitale in un sistema economico che il progresso tecnologico e le mutevoli condizioni dei mercati globali rendono soggetto a continue, profonde trasformazioni. La partnership d'impresa proposta da Meade prevede che sia i lavoratori sia i soci di capitale detengano quote azionarie, con caratteristiche però ben distinte. Le "azioni di lavoro" hanno diritto ai dividendi nella stessa misura delle normali azioni di capitale ma, essendo collegate al lavoro svolto nell'impresa, non

sono trasferibili e si annullano al momento dell'uscita volontaria del lavoratore dall'impresa. Questi è pertanto remunerato in parte con un salario fisso, in parte con i dividendi delle azioni (che mantiene anche in caso di disoccupazione involontaria). Pur nella varietà dei possibili equilibri fra capitale e lavoro nelle singole imprese, il risultato dev'essere comunque tale da assicurare ai soci lavoratori un peso decisivo nella struttura societaria.

Il livello dei salari e il grado di integrazione di questi con redditi da capitale (azioni di lavoro) costituisce la misura della necessità di programmi pubblici di sostegno del reddito e di protezione dell'occupazione: un lavoratore partner a remunerazione flessibile non perderà mai il proprio posto di lavoro (a meno che l'impresa non sia costretta a chiudere), ma potrà scegliere se rimanere nell'impresa in cui si trova o cercare di cambiare lavoro quando la sua retribuzione o il valore delle sue azioni abbiano raggiunto un livello che non gli sembri più adeguato.

La garanzia del reddito proposta da Meade è offerta dalla progressiva integrazione di tutti i redditi attraverso un'ulteriore tipologia di reddito: il "dividendo sociale". Questa terza voce, universale e non soggetta ad alcuna "prova dei mezzi", è finanziata dalla partecipazione pubblica fino a un massimo del 50 per cento al capitale di tutte le imprese (attraverso un processo di "nazionalizzazione alla rovescia"). Il reddito ricavato dallo Stato dalla sua partecipazione nelle imprese ha il fine di trasformare gradualmente il debito pubblico in credito pubblico, al fine di sostituire buona parte della tassazione, e soprattutto di consentire a tutti i cittadini di godere in perpetuo di un reddito uguale per tutti e indipendente dal lavoro – frutto tangibile della cooperazione sociale (tra Stato, imprenditori e lavoratori) nella buona conduzione delle imprese e dell'economia.

Non c'è dubbio che questa indicazione proponga una profonda trasformazione dei rapporti sociali ed economici nella

direzione concreta di comunità nazionali nettamente più integrate e cooperative. Va poi sottolineato che essa ha il vantaggio di poter essere attuata gradualmente, senza cesure forti di carattere politico, sociale o economico. Certo in molti Paesi europei e anche in Italia esistono programmi assistenziali universalistici, che assicurano un reddito minimo a tutti i cittadini in condizioni di disagio economico, indipendentemente dalla loro presente o passata condizione nel mercato del lavoro. Ma la concezione di Meade è del tutto diversa, in quanto non parte da motivazioni di carattere assistenziale, bensì dalla volontà di evidenziare e rendere disponibili a tutti i cittadini i frutti della cooperazione sociale e, al tempo stesso, di depurare la remunerazione del lavoro da qualunque rischio inflazionistico come anche da qualunque funzione redistributiva.

UN NUOVO MODELLO DI STATO SOCIALE

La proposta del dividendo sociale prospetta, peraltro, un nuovo modello di Stato sociale che rilancia in termini innovativi il tradizionale ruolo keynesiano di sostegno dell'operatore pubblico alla crescita economica e occupazionale: lo "Stato azionista di minoranza" trasforma il rapporto tra realtà produttiva e Stato sociale, oggi in crisi, per dare vita a un sistema di protezione sociale che, anziché contrapporsi come correttivo allo sviluppo della produzione e del reddito, è totalmente connaturale a esso. Di più: mentre la disponibilità per il sistema economico di un consistente credito pubblico non può non influire positivamente sul mercato dei capitali e sul livello del saggio di interesse (e quindi sulla facilità di creazione di nuove attività produttive), l'interconnessione esplicita tra partecipazione pubblica alla produzione e livello del dividendo sociale configura una nuova e più ricca concezione della cittadinanza e della solidarietà sociale.

Il carattere decisamente “eretico” della strategia di Meade rispetto alle tradizionali scuole del pensiero economico – e forse proprio per questo più suggestivo – consiste nella libertà intellettuale con cui essa combina in un’inedita prospettiva unitaria gli elementi più convincenti delle opposte tradizioni neoclassica e keynesiana: remunerazione del lavoro flessibile, bassa inflazione, controllo dell’offerta di moneta e concorrenza di mercato si coniugano in essa con politiche fiscali e di spesa fortemente redistributive, diffusione del modello partecipativo in azienda, aumento anziché riduzione della presenza pubblica nell’economia (vincolata alla non interferenza con le logiche di mercato), ripresa del *demand management* keynesiano e soprattutto dell’obiettivo della piena occupazione.

Va poi notato che, per quanto non esplicitamente rivolta a questo obiettivo, la proposta meadiana offre, sul piano teorico, una soluzione al grave problema strutturale che abbiamo visto minare alla base la possibilità di proseguire lo sviluppo dello Stato sociale quale l’abbiamo conosciuto sinora. La soluzione del problema posto dall’incedere minaccioso della legge di Wagner e dai possibili effetti perversi della pressione fiscale sulla crescita consiste nell’allentare (e, al limite, rescindere) il legame storico tra crescita della spesa sociale e crescita dell’imposizione fiscale. Nel modello di Meade è infatti la misura del dividendo sociale (cioè del flusso degli interessi sui capitali pubblici investiti nelle imprese private) a determinare sino a che punto la spesa sociale debba essere finanziata attraverso il prelievo fiscale. Se il flusso degli interessi è consistente, la spesa sociale potrà crescere anche a fronte di un alleggerimento della pressione fiscale. Ed è la natura del dividendo sociale a garantire che si costituisca un nuovo legame virtuoso tra crescita economica e crescita della spesa pubblica. Ciò non implica che la spesa pubblica possa crescere senza limite, ma evidenzia che tale limite è costituito dai ricavi della partecipazione pubblica (di minoranza) al capitale delle imprese che, a loro volta, dipendono dalla crescita dell’economia.

Nella proposta dell'economista inglese si attenua anche il problema strutturale della crescita sbilanciata tra i diversi settori dell'economia, in funzione delle differenze nella possibilità di impiego del progresso tecnico. In una realtà, infatti, in cui il costo del lavoro sia sufficientemente flessibile da adattarsi all'evoluzione differenziale della produttività e della domanda di lavoro tra le imprese e i settori, la differenziazione retributiva può contrapporsi agli effetti occupazionali di *jobless growth*, mentre gli effetti socialmente indesiderabili di una consistente apertura dei differenziali retributivi in funzione della domanda di lavoro trovano (diversamente da quanto avviene nei Paesi con mercati del lavoro segmentati) un potente correttivo dal lato fiscale e da quello del dividendo sociale.

Certo, resta da vedere se, nella pratica di un mondo che adottasse la proposta di Meade, non si verrebbe a creare un effetto di compressione dell'offerta di lavoro in conseguenza di una troppo pronunciata redistribuzione del reddito dal lavoro e dal capitale (ma sempre in connessione con il lavoro) ai trasferimenti pubblici. Nei termini della teoria della ricerca di lavoro, infatti, la redistribuzione potrebbe comportare un corrispondente aumento del salario di riserva, con effetti moltiplicativi sulla disoccupazione d'attesa, in una realtà in cui la remunerazione collegata al lavoro (salari e dividendi delle azioni di lavoro) fosse mantenuta a livelli poco attraenti.

Va però notato che un pregio particolare della proposta di Meade, in questo non meno che in tutti gli altri suoi elementi, consiste nella gradualità con cui può essere applicata. Le diverse misure hanno vincoli reciproci (di natura prevalentemente finanziaria), ma non sembra esistere una soglia minima di efficacia, al di sotto della quale gli effetti virtuosi attesi non si verifichino. Il menù consente un'applicazione graduale, tale da permettere in itinere le sperimentazioni, gli aggiustamenti e i correttivi che ne assicurino il successo.

Particolare interesse riveste infine, anche sotto il profilo culturale, la radicale revisione del ruolo economico dello Stato che, attraverso l'estinzione del debito pubblico e l'accensione di un crescente credito pubblico derivante dalla partecipazione minoritaria ad attività produttive private, segna una netta evoluzione della concezione economica dell'operatore collettivo: dallo Stato-gendarme della concezione classica del *laissez-faire*, il cui fine è solo quello di assicurare che il gioco economico rispetti i diritti di proprietà e le regole di mercato, allo Stato interventista della rivoluzione keynesiana, impegnato ad attivare le risorse improduttive attraverso lo sviluppo della spesa pubblica, allo Stato "socio di minoranza" delle attività economiche, la cui finalità fondamentale è quella di favorire lo sviluppo delle forze produttive e di esplicitarne alla cittadinanza il livello raggiunto in solido, nella misura del dividendo sociale.

CONCLUSIONI

La prima e più generale considerazione conclusiva è che, nonostante tutto, non è lecito essere troppo pessimisti circa il futuro dello Stato sociale. Infatti, seppure questa complessa costruzione politica, sociale ed economica – che ha caratterizzato in modo tanto profondo il secolo XX – si presenti oggi segnata dalle lacerazioni connesse a un evidente stato di difficoltà a volte drammatico, la crisi ha, secondo chi scrive, più il carattere di una messa a punto, di un ripensamento di un sentiero percorso troppo affrettatamente (e, specialmente nell'ultimo periodo, in modo troppo automatico), che quello di un fallimento senza rimedio.

Certo sono cambiate importanti condizioni strutturali. È aumentato il grado di concorrenza ambientale, in relazione al rapido e tumultuoso sviluppo della competizione globale, e con

esso il rischio di un pericoloso ottundimento dei livelli di solidarietà sociale raggiunti dalle economie avanzate negli anni '70. Le economie avanzate si sono terziarizzate e hanno delocalizzato verso aree meno sviluppate la produzione industriale, con la conseguenza che mostrano oggi grandi difficoltà a perseguire ritmi di crescita che solo vent'anni fa apparivano del tutto "normali", con il rischio di perdere il fondamentale sostegno alla coesione sociale offerto dalla rapida espansione del benessere collettivo. Sono inoltre caduti miseramente alcuni miti economici del secondo dopoguerra, tra i quali primeggia quello degli effetti automatici della spesa pubblica su crescita e occupazione. Soprattutto, sembra oggi caduta per sempre la "grande speranza" di poter raggiungere e mantenere nel tempo, attraverso la manovra di bilancio, un livello di piena occupazione delle risorse produttive senza indurre profondi squilibri nel sistema economico e sociale: un compito che appare sempre meno agevole per un sistema economico che non sia regolato dal comando.

Si tratta tuttavia, a parere di chi scrive, di punti di crisi e di involuzioni che, per quanto indubbiamente gravi e dolorosi, sono però parziali e temporanei – come attesta il fatto che gli stessi Paesi anglosassoni, che più e prima degli altri si sono mossi con parole d'ordine di vero e proprio smantellamento dello Stato sociale – sembrerebbero prossimi ad arrendersi all'evidenza del ruolo irrinunciabile e del peso invincibile della solidarietà sociale nella determinazione dell'assetto politico e della manovra economica delle economie avanzate⁽⁷²⁾. Lo Stato sociale e l'intervento pubblico nell'economia vanno profondamente ripensati e ripercorsi con uno spirito nuovo, non rinnegati.

Dinanzi alla prospettiva di una rivoluzione tecnologica senza precedenti, la sfida più terribile, la minaccia davvero mortale che

⁽⁷²⁾ Su questo punto, rimando a Bartocci, E. (1996) e Bartocci, E. (1997).

oggi incombe sullo Stato sociale è quella della *jobless growth*, dei “lavoratori disarmati nella sfida con i robot”, come recita il sottotitolo del recente volume di Giorgio Benvenuto e Antonio Maglie (2022). Se sviluppo e occupazione non sono più sinonimi, lo Stato sociale non può che crollare, perché è l’occupazione piena e regolare, con la completa adesione fiscale e contributiva dei lavoratori occupati, a consentire il finanziamento dello Stato sociale: la piena occupazione non ne è che il fondamento finanziario necessario, la condizione economica di sistema indispensabile allo Stato sociale – in qualunque configurazione esso si presenti. Al tempo stesso, però, lo Stato sociale è la condizione necessaria, anzi indispensabile perché il mercato del lavoro raggiunga la condizione di piena occupazione. La sfida della *jobless growth* può essere vinta e la piena occupazione riconquistata, purché si accetti di rinnovare profondamente i lineamenti dello Stato sociale pagando il prezzo che il rinnovamento comporta in termini di aggiustamento sociale, economico e culturale.

Sin dalla sua prima enunciazione, la piena occupazione, nei termini dell’assenza di disoccupazione involontaria⁽⁷³⁾, diviene un obiettivo irrinunciabile dello Stato sociale; ma, per poterla riguadagnare nelle nuove condizioni di contesto, il lavoro, l’impresa e lo Stato sociale stesso devono cambiare, integrandosi reciprocamente in un nuovo modello di sviluppo più profondamente partecipativo. Se, nella proposta di Meade, il reddito dei cittadini deriva da almeno tre diverse fonti (retribuzione, remunerazione del lavoro attraverso le “azioni di lavoro” e “dividendo sociale”, segno tangibile della qualità della collaborazione tra lavoro, impresa e Stato), la solidità delle imprese è sostenuta dalla partecipazione pubblica al capitale azionario e dalla progressiva abolizione delle imposte e lo Stato può beneficiare del credito pubblico derivante dalla

⁽⁷³⁾ Keynes, J., M. (2019).

partecipazione “di minoranza” nel capitale delle imprese, ciascuno dei tre attori avrà interesse alla collaborazione reciproca ai fini di uno sviluppo che è, ad un tempo, economico e sociale, e non può essere privo di rilevanti risvolti politici.

Il principio dell’integrazione dell’interesse di imprese e cittadini con l’interesse pubblico (e viceversa) avanza una nuova concezione della cittadinanza nei sistemi economici avanzati, che configura l’appartenenza sociale come fondata materialmente e direttamente sul lavoro e sulla partecipazione ai processi di sviluppo (non diversamente da quanto sancito, almeno in termini di principio, dalla Costituzione italiana), e identifica nel sostegno reciproco alla “capacità produttiva” dei cittadini e delle imprese la nuova dimensione fondamentale della solidarietà sociale garantita dall’azione pubblica.

Si prospetta in questi termini il passaggio da una concezione della solidarietà sociale caratterizzata in modo essenzialmente redistributivo, sulla base dell’applicazione di criteri di equità nell’accesso, nella disponibilità e nel consumo delle risorse, a una nuova concezione di solidarietà *produttiva*, che sostiene la ricerca di nuovi criteri di equità corrispondenti al grado di sviluppo sociale ed economico e commisurati alla realizzazione delle esigenze espressive e partecipative dei cittadini. In questa nuova accezione dello Stato sociale, il dividendo sociale non è una forma di garanzia del reddito alternativa all’occupazione, bensì da un lato misura tangibile e disponibile a tutti dello sviluppo e della coesione sociale e, dall’altro, condizione necessaria per consentire a tutti di coltivare la propria professionalità e, quindi, per favorire il dispiegamento delle forze produttive dell’economia e la riconquista della piena occupazione in quanto assenza di disoccupazione involontaria. Muovendo dalla piena occupazione come condizione dello Stato sociale, la concreta solidarietà produttiva proposta da Meade delinea una trasformazione della società e dell’economia che individua il nuovo Stato sociale come condizione della piena occupazione.

BIBLIOGRAFIA

- ~ Alesina, A., Ardagna, S., *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*, Working Paper 15438, NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, ottobre 2009, <http://www.nber.org/papers/w15438> [dicembre 2022]
- ~ Bartocci, E., *Quali sbocchi alla crisi dello Stato sociale?*, in Enzo Bartocci (a cura di), *Lo Stato sociale in Italia. Rapporto annuale IRIDISS-CNR 1996*, Donzelli, 1996
- ~ – *Quale Stato sociale per il XXI secolo?*, in Enzo Bartocci (a cura di), *Lo Stato sociale in Italia. Rapporto annuale IRIDISS-CNR 1997*, Donzelli, 1997
- ~ Benvenuto, G., Maglie, A., *I sommersi. Lavoratori disarmati nella sfida con i robot*, P.S. Edizioni, 2022
- ~ Beveridge, W., *Social Insurance and Allied Services*, Macmillan, 1942
- ~ – *Full employment in a free society*, George Allen and Unwin, 1944
- ~ Denison, E.F., *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternative Before Us*, Committee for Economic Development, New York, 1962
- ~ Di Majo, A., *La crescita della spesa pubblica nell'analisi economica*, Studi e note di economia, 2 /98, Nardini, 1998
- ~ Fana, M., Fana S., *Basta salari da fame!*, Laterza, 2019
- ~ Faustini, G., *L'obiettivo occupazione nell'esperienza italiana*, Loescher, 1984
- ~ Hamilton, D., Darity, W. Jr., Paul, M., *The Full Employment Solution*, The American Prospect, 12/02/2018, <https://prospect.org/health/full-employment-solution/> [dicembre 2022]
- ~ Kendrick, J.W. (1976), *The Formation and Stocks of Total Capital*, National Bureau of Economic Research, Nber Books, New York
- ~ Keynes, J.M., *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, 1936
- ~ — *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta e altri scritti*, Mondadori, 2019

- ~ Knight, F., *Diminishing returns from investment*, Journal of political economy, 1/52, 1944
- ~ Laffer, A.B., *The Laffer curve: Past, present, and future*, Backgrounder, 1/1765, 2004 <https://www.heritage.org/taxes/report/the-laffer-curve-past-present-and-future> [dicembre 2022]
- ~ Maddison, A., *Origini e conseguenze dello Stato sociale: 1883-1983*, Moneta e credito, pp. 167-201, giugno 1984
- ~ Meade, J.E., *Agathotopia. L'economia della partnership*, Feltrinelli, 1989.
- ~ – *Full Employment Regained?*, Cambridge University Press, 1995.
- ~ Modigliani, F., Papademos, L., *Targets for Monetary Policy in the Coming Year*, Brookings Papers on Economic Activity, 1, 1975
- ~ Nussbaum, M., *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Harvard University Press, 2011
- ~ O'Connor, J., *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, 1977
- ~ Phillips, A.W., *The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861–1957*, *Economica*, 25.100, 1958
- ~ Pigou, A.C., *The economics of Welfare*, McMillan and Co., 1920
- ~ Schultz, T. (1961), *Investment in human capital*, *American Economic Review*, 1/51, 1961
- ~ Sen, A.K., *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon, 1981
- ~ Tobin, J., *Stabilization Policy Ten Years After*, Brookings Papers on Economic Activity, 1, 1980
- ~ Tronti, L., *Crescita della spesa sociale e crescita della spesa pubblica. I modelli teorici di riferimento*, in Brunetta Renato, Tronti Leonello (a cura di), *Welfare State redistribuzione. Gli effetti della spesa sanitaria e pensionistica in Italia negli anni '80*, Franco Angeli 1991, pp. 23-44
- ~ Wagner, A., *La scienza delle finanze*, Utet, 1891 (2^a ed., originaria 1878)

PROPOSTA PER UN NUOVO WELFARE UNIVERSALE E SOSTENIBILE

di Paolo Antonio Amadio

Il sistema qui proposto parte dalla scelta favorevole all'assicurazione sociale universale per tutti i cittadini, il cui soddisfacimento costituisca un obbligo per lo Stato.

Vi si prevede che a ogni contratto di assicurazione sociale/cittadino corrisponda un conto corrente individuale "a vita intera" e che l'insieme di tutti i conti individuali costituisca il conto collettivo della comunità. Vi si prevede inoltre che la comunità e ciascun individuo accedano ai conti secondo modalità appositamente regolamentate.

Il sistema sarebbe un fattore di coesione sociale e di resilienza della comunità e avrebbe titolo per essere avviato con i fondi del PNRR.

LE REGOLE DI FONDO

Di anno in anno, a esito di atto di legge a valere sul bilancio dello Stato, il gestore del sistema provvede a raccogliere le risorse stanziare per l'integrazione del reddito, ad assegnarle sotto forma di "titoli di credito" individuali uguali per tutti i cittadini e a distribuirne parte sotto forma di "titoli di spesa" ai cittadini con riconosciute necessità di integrazione del

reddito. I titoli di spesa vengono trasformati in limiti mensili di spesa, gestibili da funzionalità elementari di una ordinaria carta di credito.

Il processo sopra descritto si applica, in maniera identica, in condizioni ordinarie e in condizioni straordinarie di natura collettiva e individuale. Il sistema si presta così a far fronte alle necessità emergenti di integrazione del reddito dovute ad esempio a una pandemia, a quelle persistenti dovute al fenomeno esteso della povertà, come anche alle emergenze comuni che ciascun individuo può incontrare nel corso della sua vita.

Il sistema si presta altresì a provvedere forme d'integrazione del reddito non direttamente correlate a condizioni di estremo bisogno, quali ad esempio integrazioni di reddito individuali in occasione del compimento della maggiore età, della nascita di un figlio o per assicurare a tutti una vera e propria "pensione di cittadinanza"

Si ipotizza che, per le caratteristiche del sistema, il gestore possa essere l'INPS mentre per le funzionalità di utilizzo dei conti individuali si possa utilizzare la tessera sanitaria, ampliandone le funzionalità esistenti per riconoscere tutta la gamma di tipologie autorizzabili di spesa e aggiungendo le funzionalità elementari della carta di credito.

Un effetto inizialmente poco intuibile del sistema è che l'assegnazione di titoli di credito a tutti i cittadini, indipendentemente dalle condizioni economiche di ciascuno, contribuisca a realizzare una redistribuzione del reddito doppiamente equitativa, come descritto nel testo. Un "dono inaspettato" del sistema è che, in prospettiva e a determinate condizioni, il fondo collettivo accantonato possa essere

utilizzato per ridurre il debito pubblico, all'esito di un confronto al più alto livello di rappresentanza della comunità, che stabilisca la convenienza socioeconomica tra le esigenze del servizio sociale e quelle del servizio del debito.

Vale la pena di sottolineare che, la funzionalità del contratto tra Stato e cittadino, debba essere di diretta responsabilità del Parlamento, nella pienezza delle sue irrinunciabili prerogative costituzionali di rappresentatività e ruolo.

Infine, un'osservazione è d'obbligo sull'entità ragguardevole degli accantonamenti in titoli di credito ipotizzati per affrontare le emergenze e che, secondo alcuni, rappresenterebbe un ostacolo insormontabile alla realizzazione del sistema. Al riguardo nel presente documento viene chiarito come il sistema di assicurazione sociale possa essere avviato con un accantonamento complessivo iniziale in titoli di credito di non molto superiore agli esborsi comunque previsti nella legge finanziaria per i vari provvedimenti d'integrazione del reddito, con un conseguente minimo impatto sulla legge finanziaria stessa.

Vale la considerazione che, per quanto grandi possano sembrare gli importi da destinare all'integrazione del reddito, essi debbano essere adeguati all'entità del problema e che in ogni caso risultano modesti quando messi a confronto con ciò che in Italia è veramente enorme, l'evasione fiscale e il debito pubblico. Riguardo all'evasione fiscale, come afferma Pierluigi Ciocca (2021), basterebbe un parziale recupero dell'evasione per finanziare un sistema del genere.

Riguardo al debito pubblico, si può notare la singolare corrispondenza tra gli importi che servirebbero per l'integrazione del reddito a sostegno della coesione sociale e quelli

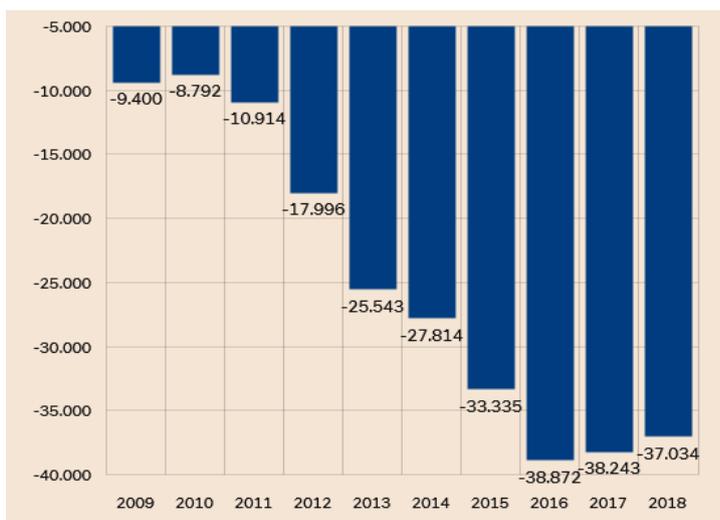
necessari al servizio del nostro debito pubblico. Ciò suggerisce la necessità di dare un rinnovato senso politico alla relazione tra sociale ed economico nella comunità del futuro e di dare nell'immediato una risposta alle domande se un progetto di coesione sociale sia o no parte del PNRR e, di conseguenza se i fondi del *Next Generation EU* possano essere utilizzati in tale direzione, privilegiando i giovani di oggi e di domani.

FOCUS SUI GIOVANI

Nella primavera del 2021 il presidente del consiglio Draghi a Oporto proponeva di istituire un fondo europeo per i giovani. Successivamente il segretario del PD Letta proponeva di finanziare, con una tassa sulle eredità, una dote per i diciottenni.

Più recentemente, il Nobel al professor Giorgio Parisi ha portato alla ribalta quanto sia importante aumentare il livello d'istruzione nel nostro Paese che nel 2020 era al penultimo posto in Europa col 29% di laureati tra 25 e 44 anni a fronte della media europea del 41% e la media obiettivo del 45%, e quanto sia altrettanto importante ridurre la perdita di giovani che lasciano l'Italia.

Giovani italiani che hanno lasciato l'Italia



Anni 2009/2018. Classe età 15-34 anni, cittadinanza italiana, saldo tra arrivi e partenze (emigrati al netto dei rientrati). Valore 2018 stimato sulla base del totale italiani 2018.

Fonte: *Il Sole 24 Ore*, 8 ottobre 2019, Carli, A. (2019)

La tabella de *Il Sole 24 Ore* dice che negli anni recenti il numero dei giovani espatriati che cercano un futuro all'estero rappresenta ogni anno quasi il 10% dei 400.000 nuovi nati e questo, dal 2014, pesa in maniera non marginale sulla crescita e sull'invecchiamento della popolazione italiana residente, due grandi problemi dell'Italia.

In un Paese che invecchia⁽⁷⁴⁾, occorre investire sulla risorsa scarsa dei giovani, tenendo conto di tendenze come la contrazione della domanda di lavoro "tradizionale", il cambiamento dei periodi di vita lavorativa, le revisioni delle regole sui pensionamenti.

⁽⁷⁴⁾ "Tra gli Stati membri dell'UE, l'età mediana più alta nel 2020 è stata osservata in Italia (47 anni)". Istat (2021).

Potrebbe essere, ad esempio, pensato in funzione anticiclica e di contrasto, di assicurare a ogni neonato, al compimento del diciottesimo anno di età, la disponibilità personale di un ragionevole capitale da investire in studio o imprenditorialità. La misura incentiverebbe le famiglie a fare figli, e i giovani a restare in Italia.

Immaginiamo che la comunità abbia iniziato ad accantonare regolarmente, per ciascuno dei nati nell'anno di pandemia 2020, 100 euro al mese. Si verrebbe via via costituendo, in un conto nominativo, un fondo individuale che, a precise condizioni di utilizzo, sarebbe individualmente disponibile a partire dal compimento della maggiore età, il 2038 per il primo gruppo di aventi diritto, e così via nei successivi anni. Nel 2038, ciascuno dei circa 400.000 neomaggiorenni disporrebbe di 21.600 euro – ovviamente rivalutati in funzione antinflattiva – per coprire gli studi universitari e/o investire in una microimpresa. Si tratterebbe di accantonare ogni anno circa 3,6 mld di euro⁽⁷⁵⁾.

INTEGRARE IL REDDITO

In un sistema globalizzato, le emergenze hanno dimensione planetaria. Infatti, che si tratti di catastrofi naturali o di crisi dei sistemi costruiti dall'uomo, non sappiamo quando si presenterà la successiva emergenza e in quale forma, ma

⁽⁷⁵⁾ Il ragionamento è ipotizzato avendo a base l'anno 2020. 3,6 mld € corrispondono in quell'anno alle risorse che verrebbero rese disponibili a coloro che diventeranno maggiorenni nel 2038, nell'ipotesi di sistema a regime e nell'ipotesi di una natalità intorno a 400.000 nati/anno. Questo corrisponde a rendere immediatamente operativo il sistema per il comparto dei neo-diciottenni fino a quando gli accantonamenti fatti dal 2020 cominceranno a essere resi disponibili.

sappiamo con certezza che essa avverrà e che sperabilmente saremo capaci di affrontarla, limitando vittime e danni.

Le emergenze naturali propiziate dalle azioni del genere umano sono via via divenute più frequenti e più estese a misura dell'aumento della popolazione, dell'urbanizzazione, delle pratiche intensive nell'agricoltura e nella zootecnia, dell'uso dell'energia fossile e fissile nucleare.

L'economia interconnessa, il web e la pervasività del sistema finanziario hanno generato rapidamente impatti socio-economici di portata progressivamente planetaria. Il processo complessivo in atto saccheggia l'ambiente e depaupera il corpo sociale mediano della comunità umana, mettendo a rischio la stessa prospettiva democratica, che può vivere a condizione che i cittadini non siano impegnati soltanto a sopravvivere, e abbiano un reddito sufficiente per riuscire a partecipare attivamente alla vita della comunità alla quale appartengono.

Si aggiunga che la crisi del 2008, tuttora irrisolta, ha inaugurato la fase più recente e accelerata del processo di polarizzazione socioeconomica che divide il mondo tra i pochi che hanno sempre di più e i tanti che hanno sempre meno⁽⁷⁶⁾.

⁽⁷⁶⁾ “Nei primi tredici anni del secolo la ricchezza complessiva degli ottanta soggetti maggiormente ricchi al mondo non ha mai superato quella del 50% più povero della popolazione mondiale, anzi dal 2002 (quando le due posizioni si incontrarono intorno alla massa di \$750 mld per parte) i più poveri riuscivano a restringere la forbice dai troppo ricchi, ottenendo nel 2011 la minore distanza relativa. Il crollo delle posizioni dei maggiormente poveri, e la lenta inarrestabile ascesa relativa degli ottanta più ricchi, iniziano nel 2009 giungendo nel 2014 a far incamerare agli 80 più ricchezza del 50% più povero dell'umanità. La distanza si accentua ulteriormente tra il 2020 e il 2022, come effetto della pandemia Covid-19. Oxfam, nel rapporto presentato a Davos nel gennaio 2023, ha informato che tra il 2020 e il 2022, l'1% più ricco della popolazione mondiale ha incamerato almeno due terzi di tutta la nuova ricchezza formatasi, equivalente a quasi il doppio del denaro del residuo 99% della popolazione mondiale” (Troiani, 2023).

La disoccupazione è un'emergenza che dipende da come l'uomo ha concepito e realizzato le diverse forme di comunità umana. Da tempo le comunità si confrontano con il progresso tecnologico e con la competizione, che stanno mutando profondamente le prospettive del lavoro umano. Per effetto del processo evolutivo collegato alla rivoluzione post-industriale, all'automazione dei processi produttivi, all'avvento del web e alla prospettiva dell'intelligenza artificiale, i posti di "lavoro tradizionale" diminuiranno e ci saranno forti oscillazioni dell'occupazione.

Nelle società tecnologizzate alcune imprese e ne sorgono altre e la domanda di lavoro si rivolge a competenze nuove, cosicché la nuova domanda di lavoro si trasforma in occupazione solo se e quando, nello stesso luogo e allo stesso tempo, s'incontrano imprese e lavoratori al passo con i tempi. L'incontro può, evidentemente, realizzarsi anche con la migrazione di imprese, o di risorse umane, o di ambedue, nel reciproco interesse all'incontro. L'innovazione implica un grande dinamismo nella vita lavorativa, con sempre più frequenti cambi di occupazione associati a periodi di riqualificazione professionale e con un grande impatto sull'intero ciclo di vita di ciascuno di noi. Emblematica al riguardo la situazione negli Stati Uniti dove "i posti liberi a maggio 2021 erano 9,2 milioni, più o meno lo stesso numero di disoccupati, [...] 9,4 milioni"⁽⁷⁷⁾.

In quanto all'alto numero di inoccupati o, meglio, di "renitenti" al lavoro, alcuni l'attribuiscono ai sussidi distribuiti dalle autorità alla popolazione, a fronte delle emergenze. A certe condizioni, e fatti gli opportuni calcoli, si preferirebbe vivere di sussidi piuttosto che lavorare.

In base al fatto che nella vigente attribuzione del tempo medio di vita rispettivamente a istruzione, lavoro, pensione

⁽⁷⁷⁾ Taddei, M. (2021).

sarebbe previsto che il reddito da lavoro fosse almeno sufficiente a coprire i costi di istruzione e pensione, si constata che detta equazione risulta da qualche decennio insostenibile. Il fenomeno può essere attribuito all'evoluzione socioeconomica contemporanea: tendono a scendere le ore complessive lavorate e il valore medio loro attribuito. Di conseguenza scendono gli importi del prelievo previdenziale, che non risulta più sufficiente a pagare il costo delle ore inattive. Non c'è volontà politica, artificio contabile o finanziario che possa opporsi a un fenomeno del genere.

Il quadro descritto espone lavoratori e comunità a diverse forme di emergenza finanziaria, episodiche e di periodo. All'insufficienza di reddito si corrisponde, in genere, con un prestito destinato a coprirne gli effetti, ma di norma al prestito si accede solo se si disponga di un reddito sufficiente a ripagarlo. Il che non è immaginabile nei grandi numeri del fenomeno al quale qui si sta facendo cenno. Di conseguenza si può dire che per far fronte alla scarsa o nulla capacità di reddito emergente dal cambiamento strutturale dei tempi della triade istruzione-lavoro-pensione, occorra un sistema unitario e articolato che permetta di amministrare agevolmente l'integrazione del reddito.

Esistono posizioni contrarie a provvedere forme di integrazione del reddito associate al solo requisito di possedere il titolo di cittadinanza, che formalmente attesti l'appartenenza alla comunità. Note sono le ragioni che accomunano in genere la posizione contraria, riassumibile nell'espressione "soldi ai fannulloni".

Occorre riconoscere come sia improbabile che l'elargizione di denaro pubblico comunichi ai beneficiari il senso di partecipazione alla redistribuzione del reddito prodotto dalla

comunità, né che fornisca una pur minima motivazione a essere parte attiva nella formazione di quel reddito.

La natura esclusivamente finanziaria dell'elargizione all'individuo di denaro pubblico, assente ogni corrispettivo di questi alla società, appare atto esclusivamente assistenzialista e come tale non può che accrescere la marginalità comunitaria del beneficiario⁽⁷⁸⁾.

La disoccupazione in Italia è strutturalmente più alta che nelle altre nazioni del G7. Al tempo stesso è opinione generalmente condivisa⁽⁷⁹⁾ che il lavoratore italiano sia meno produttivo del competitore negli altri G7, il che, tradotto in termini occupazionali, può significare che per far salire produttività e competitività italiane serva l'ulteriore riduzione di occupati per dose di prodotto. Le politiche pubbliche sociali di qualunque governo italiano, in detta logica, per recuperare il ritardo di produttività e sostenere le riforme strutturali necessarie a restituire competitività al sistema economico, dovrebbero quindi comprimere ulteriormente la domanda di lavoro o almeno riorientarla in termini di qualità e selettività. Messa così, non sembra che in Italia sia all'orizzonte una politica attiva del lavoro che innalzi i livelli occupazionali e conseguentemente rimpingui le casse del sistema previdenziale vigente.

⁽⁷⁸⁾ Si aggiunge, per il caso italiano del cosiddetto “reddito di cittadinanza”, che suona falso chiamare reddito qualcosa di indipendente dalle effettive disponibilità della comunità, che per di più si finanzia a debito. Un mistero italiano come possa chiamarsi reddito un debito.

⁽⁷⁹⁾ “Nel periodo 1999-2018 la produttività oraria del lavoro a prezzi 2015 espressa in dollari e corretta per la parità dei poteri di acquisto è aumentata del 4,1%, contro incrementi dell'ordine del 20% nei maggiori Paesi europei.” (Artoni, 2021).

COSTITUZIONE E OCCUPAZIONE UNIVERSALE

Per immaginare un cambiamento capace di affrontare lo scenario e cogliere le opportunità che offre, occorre riconsiderare la nozione di “lavoro” in funzione di una comunità organica che rispetti i suoi valori fondamentali, sviluppi la più ampia partecipazione civica e risulti competitiva in ambito internazionale.

Al riguardo, la Costituzione (art. 4) offre la nozione di occupazione come diritto e dovere dei cittadini, una sorta di occupazione “universale” nella quale ciascuno è comunque occupato in attività che servono al progresso della comunità di appartenenza. Il diritto al lavoro e il dovere di concorrere al progresso della società suggeriscono un assetto della società che integri l’intera gamma delle occupazioni: quelle “produttive” e quelle “complementari”, entrambe indispensabili a produrre valore/ricchezza per la comunità stessa.

Su questa base, in prima approssimazione si possono individuare due tipologie di occupazione:

~ l’occupazione, secondo la nozione tradizionale di lavoro, che risponde alle regole della competizione economico/tecnologica di mercato e che si occupa di produrre la ricchezza, esprimibile in unità di conto del bilancio economico dell’intera comunità (in buona parte riferibile alla bilancia commerciale);

~ l’occupazione che risponde ai principi della sussidiarietà orizzontale e della solidarietà in genere e si occupa di costituire e mantenere l’ambiente⁽⁸⁰⁾ produttivo della comunità,

⁽⁸⁰⁾ L’ambiente va inteso nel senso più ampio possibile. Quello fisico e materiale, quali le infrastrutture logistiche delle merci, delle persone e dell’informazione, l’efficienza energetica, il sistema idrogeologico, la qualità dell’aria nelle città, etc. Quello spirituale: la cultura, l’arte, l’istruzione, la *know-how*, le ricette culinarie, la stessa solidarietà sociale e le

permettendo all'occupazione competitiva di produrre detta ricchezza.

Le due occupazioni sono complementari, funzionalmente interattive e inscindibili.

Va detto che la rappresentazione della comunità basata sulle due categorie di occupazione di cui sopra è assai sommaria, di utilità espositiva e di riflessione, essendo naturale che tra esse esista un articolato *continuum*: viene da pensare all'area dove l'investimento nell'ambiente eco-sistema produca occupazione/*know-how* di tipo competitivo, nella nota relazione tra investimento e uso/ritorno. Occorre tener conto delle due o delle molteplici e diverse forme, contenuti e dinamiche dell'occupazione dal punto di vista del valore della partecipazione alla creazione di ricchezza, superando l'attuale parametro del PIL, aggiornare la rappresentazione stessa della comunità e curarne la dinamica sociale.

L'occupazione universale così come immaginata è per sua natura a "vita intera", dall'infanzia che cresce e apprende, alla maturità che produce e amplia il *know-how*, alla vecchiaia che, quando in salute, sarà attiva. Occorre allora trovare nuove forme di sinergia e di alternanza di ruoli/occupazioni durante la vita di ciascuno e rivederne alcune. Fra le altre, ad esempio, quelle intergenerazionali per rendere sinergiche le fasi dell'istruzione (nell'ampia accezione di formazione) e del ritiro dall'occupazione "produttiva", anche perché, come accennato, non ci si potrà sottrarre alla revisione del concetto di pensione.

più diverse espressioni materiali dell'immateriale. L'ambiente come patrimonio effettivo prodotto e gestito da una lista infinita di occupazioni utili, anzi indispensabili ma generalmente non contabilizzate, a partire dall'occupazione nella cura domestica e di intimità.

Una nota positiva al riguardo è che il nostro Paese dispone della potenzialità rappresentata dalla diffusa pratica del volontariato e dal terzo settore in genere. È un microcosmo al quale non manca una matrice intimamente imprenditoriale, che sa organizzarsi e “fare rete”, che presidia già gli ambiti di esclusione e i bisogni della comunità, capace di controllo sociale partecipativo così da supplire alle inadempienze dei pubblici apparati.

Si tratta di prenderne atto e rendere strutturale ciò che funziona già, potenziandone le competenze, portando a sistema l’iniziativa, orientando lo spontaneismo con l’unico imprescindibile divieto assoluto di burocratizzare il volontariato. È un cambiamento radicale che va fatto adesso, in modo che i mezzi straordinari messi a disposizione in uscita dalla pandemia e in pieno PNRR, siano vera occasione di ri-orientamento, riorganizzazione e trasformazione della comunità nazionale.

COME INTEGRARE REDDITO, SANITÀ, PROTEZIONE: ASSICURAZIONE E REDISTRIBUZIONE

Tenuto conto dello stretto legame tra economia ed emergenze, pare necessario concepire un sistema sanitario nazionale capace di erogare prestazioni sanitarie ai cittadini in condizioni di emergenza e un altro sistema nazionale capace di erogare prestazioni finanziarie che facciano fronte alla crisi di reddito, effetto economico-sociale più immediato delle emergenze. Tali sistemi devono essere capaci di funzionare in modo ordinario (nel senso di consueto, ordinato ed efficiente) anche in condizioni straordinarie; la funzionalità loro richiesta, andrebbe ricompresa in un’accezione estesa che ricomprensca il welfare in senso lato e la protezione civile. Per soddisfare tali requisiti nel caso di un sistema d’integrazione

del reddito, è immediato pensare al modello assicurativo, nel quale si accantonano regolarmente le risorse per costituire un fondo che servirà a liquidare il danno in caso di sinistro⁽⁸¹⁾.

Avendo a mente il modello assicurativo, si può dire che in Italia vengano utilizzate per lo più molteplici e differenziate polizze assicurative collettive. Infatti, a seconda delle situazioni, provvedimenti specifici prelevano risorse da fondi dedicati e le destinano a differenti forme di “sostegno al reddito” che, alla fine di un processo generalmente lungo, diventano assegni individuali. Le procedure sono diversificate e diversi sono gli attori che hanno voce in capitolo nelle differenti gestioni. Oltretutto i grandi importi in gioco quando si tratta di emergenza, implicano la necessità di rifinanziare preliminarmente i fondi e si tende ad attingere – con l'emergenza in corso – alle più disparate voci del bilancio e al debito. Alcune procedure, già farraginose e faticose da gestire in condizioni ordinarie, vanno in *loop* burocratico in condizioni di emergenza.

Nel quadro di welfare italiano vigente, sono palesi aree di sovrapposizione, dove lo stesso cittadino può cumulare diversi benefici, anche se non cumulabili, e aree scoperte dove il cittadino, pur soffrendo effettivo bisogno, non beneficia di alcun provvedimento, in attesa che sperabilmente venga preso in considerazione in successivo decreto-legge. La gestione “razionale” della prevenzione e della rendicontazione, diventa impossibile nelle emergenze, e i provvedimenti di sostegno si tramutano in un flusso di denaro a rubinetto aperto. Ciascun provvedimento appare a sé stante, la funzione di controllo viene disattivata, affidata a indagini esterne e a posteriori, spesso della magistratura. Un sistema

⁽⁸¹⁾ Si sottolinea che la funzionalità del sistema, in termini di fluidità, reattività e facilità di gestione e controllo, è risorsa prioritaria quanto la dimensione economica in gioco.

basato su polizze collettive, benché riesca a distribuire sostegno al reddito, risulta incapace di amministrarlo compiutamente. Bisognerebbe invece riconoscere come l'integrazione da parte delle autorità, del reddito privato insufficiente, sia un modo per soddisfare uno dei requisiti minimi di partecipazione degli individui alla vita della comunità alla quale appartengono. In una comunità che voglia considerarsi democratica, i requisiti evocati corrispondono ad almeno due diritti/doveri irrinunciabili del titolo di cittadinanza costituzionalmente rilevanti:

- ~ il diritto/dovere di partecipare alle scelte politiche che orientano la comunità;
- ~ il diritto/dovere di partecipare alla formazione e alla ridistribuzione del reddito complessivo della comunità.

Come visto, la distribuzione della ricchezza risulta sempre più sbilanciata. Serve una sua più equa distribuzione, che premi il benessere delle comunità come soggetto collettivo. Il che non può avvenire se non attraverso un processo di redistribuzione dei flussi di reddito. Per quanto riguarda in particolare l'Italia, tra i possibili sistemi di redistribuzione, si propone la formula dell'integrazione del reddito.

Gli elementi base considerati dalla proposta sono: il cittadino, la circostanza che legittima l'erogazione, lo specifico provvedimento di erogazione, il momento in cui è adottato, i suoi effetti sul singolo e la comunità.

Il reddito di cittadinanza, gli ammortizzatori sociali e qualsiasi altro provvedimento che si occupi di integrazione del reddito, prendono in considerazione come elemento unificante la circostanza che determina la necessità di integrazione del reddito, certificata da opportuni requisiti, alla quale vengono associati di volta in volta i cittadini che, possedendo per

un certo periodo di tempo i requisiti richiesti, sono ammessi al beneficio di questa o quella misura di welfare, prevista dal provvedimento corrispondente alla specifica circostanza di riferimento.

Come affermato, si palesa a dir poco difficile monitorare l'effetto complessivo delle misure che eventualmente avranno interessato questo o quel soggetto, anche mentre sono attivi, e sapere di quanti provvedimenti stia beneficiando un singolo cittadino. Impossibile persino conoscere di quanti provvedimenti un cittadino abbia beneficiato nel corso della vita, visto che alla data di decadenza, l'obbligo di memorizzazione viene praticamente ad annullarsi.

La modalità implica che ciascun provvedimento si occupi soltanto dei suoi beneficiari e non dell'intera comunità, il che rappresenta un deficit informativo rilevante, quando l'emergenza riguardi la comunità e allo stesso tempo possa rendersi specifico per uno o più cittadini, come avvenuto, ad esempio, durante la pandemia Covid-19.

Diversamente, tutto diventa gestibile qualora, ribaltando l'ottica, si prenda come elemento di riferimento la vita di ciascun cittadino, alla quale vengano via via associate le diverse circostanze che incontra e i relativi provvedimenti di cui beneficia, tenendone memoria. Per realizzare un sistema unitario d'integrazione del reddito, occorre assumere la vita del cittadino, univocamente individuato dal suo codice fiscale, quale elemento unificante delle diverse circostanze che legittimano e autorizzano ogni singolo provvedimento d'integrazione del reddito. In questa dimensione di "big data digitale" la vita di ciascuno diviene il file elementare del sistema nel quale vengono registrate, su scala temporale, mantenendone la memoria, le circostanze incontrate, che occasionano i provvedimenti d'integrazione del reddito dei quali il cittadino eventualmente beneficia.

Per visualizzare diversamente lo schema, possiamo raffigurarlo come la struttura elementare di un tessuto, dove le vite dei cittadini costituiscono l'ordito longitudinale e i provvedimenti la trama trasversale. Ne risulta un quadro nel quale, guardando in linea longitudinale, si può rispondere facilmente alla domanda "quali provvedimenti hanno interessato un singolo cittadino o un gruppo di cittadini in un dato periodo di tempo?" (anche tutti i provvedimenti della vita di un singolo cittadino) e, tralasciando trasversalmente, si può altrettanto facilmente rispondere alla domanda complementare "quali/quantità cittadini ha interessato un singolo o un gruppo di provvedimenti in un dato periodo di tempo?" (anche in un qualsiasi specifico momento).

L'altro aspetto, già citato, è che il modello più adatto a gestire l'operatività e i bilanci di un tale sistema sia quello assicurativo, ma non attraverso polizze collettive, bensì attraverso polizze individuali. Vale peraltro la considerazione elementare che l'operazione di raggruppare gli importi delle polizze individuali è semplice e immediata mentre lo è assai meno quella di suddividere gli importi delle polizze collettive.

Un approccio del genere ha elevati standard di efficienza e di efficacia/tempestività poiché è unico il processo col quale vengono trattati i diversi provvedimenti e poiché il sistema è sempre pronto all'erogazione visto che, in ogni caso, la fase di accantonamento è sempre attiva e il panorama a sistema dei potenziali beneficiari considera l'intera popolazione.

Si può immaginare che il sistema si configuri come una sorta di CIG globale, allo stesso tempo individuale e collettiva, nella quale si distinguano chiaramente per ciascun cittadino la fase di accantonamento già a partire dalla nascita, durante la quale si costituisce con regolarità il fondo destinato

all'integrazione, e la fase di erogazione nella quale, in caso di scarsità episodica o prolungata di reddito, il cittadino beneficia di specifici provvedimenti d'integrazione del reddito. Nello schema assicurativo le circostanze di accertato bisogno di integrazione del reddito corrisponderebbero così alle voci di sinistro da liquidare.

Interessante anche che i percipienti siano da considerarsi come persone aventi diritto, senza che al loro interno vi sia la suddivisione di partenza tra abbienti e incapienti, in quanto il diritto ne prescinde, maturando in relazione alla circostanza, senza alcun'altra condizione. In correlazione, va evidenziato che un reddito ritenuto sufficiente non avrà mai occasione di essere supportato da integrazione, al punto che il fondo accantonato a nome del percettore di detto reddito sarà reso disponibile per chi ne avesse bisogno, *alias* della comunità nel suo complesso. Al tempo stesso, in caso di bisogno generalizzato (disastro naturale, epidemia, etc.) il titolare del fondo accumulato accederà come ogni altro/a all'integrazione del reddito, in quanto persona che ha perso occasionalmente e inaspettatamente il reddito ordinario.

Andando su ulteriori dettagli e con riferimento al modello assicurativo, si avrà come soggetto contraente e assicuratore la comunità, mentre il cittadino (individualmente e collettivamente) è insieme assicurato e beneficiario. Il premio va propriamente inteso come quota di accantonamento del fondo di assicurazione. In tale ipotesi, non vi è dubbio che sia la comunità a provvedere gli accantonamenti, a valere sul bilancio dello Stato. Come regola fondamentale, gli accantonamenti non si possano finanziare a debito, il che ha due conseguenze: che il bilancio dello Stato debba avere un avanzo primario, in assenza del quale non si potranno eseguire gli accantonamenti, e che l'importo delle quote di accantonamento debba essere variabile di anno in anno in funzione della consistenza effettiva dell'avanzo primario.

Rimane il quesito su come vengano reperite le risorse economiche e finanziarie necessarie a sostenere lo schema assicurativo esposto. Occorre, con evidenza, che lo schema sia armonizzabile con regole e contenuti del sistema fiscale. Non basta: lo schema di assicurazione deve anche non trovarsi in contrasto con quanto prevedano i progetti strategici di portata nazionale. Si pensi alla rilevanza delle politiche di transizione alla neutralità carbonica: una quota dell'imposizione su fonti e materiali non rinnovabili, dovrà necessariamente essere accantonata.

Il sistema assicurativo, per sua natura e scopo, si troverebbe ad assorbire tutti i provvedimenti esistenti che configurino direttamente e indirettamente un'integrazione del reddito e ogni risorsa a essi assegnata, CIG inclusa. Ogni lavoratore e ogni reddito potrà essere soggetto a un contributo previdenziale (oggi abbiamo redditi anche da lavoro regolare esenti da contribuzione) che integrerà la pensione di cittadinanza⁽⁸²⁾. Ciò avrebbe effetti positivi sul costo del lavoro, sul contrasto del lavoro irregolare e contribuirebbe a superare alcune iniquità del sistema previdenziale.

Può risultare rilevante chiedersi se lo scopo di finanziare gli accantonamenti assicurativi possa anche motivare scelte mirate

⁽⁸²⁾ Si tratterebbe di misura gestita dal sistema di assicurazione sociale, rapportata alla spesa necessaria, che assicura la componente di base di quella che potrà essere la capacità di spesa complessiva di un pensionato, alla cui formazione potranno ovviamente contribuire ulteriori fonti. Detta pensione, per come qui intesa, ha natura di contributo alla spesa, non di reddito, visto che il pensionamento esclude la relazione prestazione-remunerazione. Si aggiunge che considerare la pensione un reddito, gravandolo impropriamente di imposizione fiscale, risulta distorsivo della rappresentazione economica della produzione della ricchezza.

ed equitative in materia di gettito fiscale. Al riguardo si richiama che il gettito proveniente dalla lotta all'evasione, potrebbe essere prevalentemente destinato agli accantonamenti assicurativi. Gli accantonamenti del sistema assicurativo verrebbero finanziati dalle coperture già disposte per i provvedimenti in corso e riconosciuti quali forme di "integrazione del reddito".

Le disponibilità verrebbero integrate da prelievi provenienti da poste del bilancio, che risultino significative e motivanti per il cittadino, ad esempio una percentuale tra il 10% e il 20% dell'avanzo primario stesso, il 60%-80% del recupero dell'evasione fiscale, il 10%-20% degli introiti per alienazione dei beni dello Stato, altre integrazioni quali le imposte catastali. La precisa individuazione di porzioni del gettito destinate all'accantonamento può favorire lo sviluppo di forme di controllo civico, diffuso e partecipato, più capillare e probabilmente più efficace di un programma di *spendig revuee*, quando per esempio ai cittadini risultasse chiaro che il recupero dell'evasione fiscale, come anche la riduzione degli sprechi, alimenterebbero il fondo assicurativo a loro favore.

Le considerazioni di cui sopra portano a concludere che, se da un lato vada realizzato un sistema unitario d'integrazione del reddito per fare fronte alla situazione attuale, alla prospettiva strutturale di scarsità di lavoro economicamente sostenibile in condizioni di mercato competitivo, alle cicliche congiunture del sistema capitalistico e anche alle circostanze Covid-simili, dall'altro – come affermato in apertura – è indispensabile che la funzione di governo di detto sistema sia affidato al Parlamento. Analogamente sarebbe l'INPS, che istituzionalmente si occupa della previdenza, a farsi carico dell'operatività del sistema, che esigerebbe un proprio bilancio economico-finanziario e una collocazione specifica nella contabilità dello Stato.

L'ASSICURAZIONE SOCIALE UNIVERSALE IN PRATICA

Riferirsi in maniera determinante all'esistenza dell'avanzo primario nel bilancio dello Stato quale condizione per poter effettuare gli accantonamenti, ha un significativo riflesso formale riguardo alla posizione "naturale" della linea di conto del sistema di assicurazione nel prospetto del Bilancio e cioè dopo l'avanzo primario e prima del servizio del debito.

Tale posizione contabile permette di esprimere la posizione sociopolitica implicita dell'assicurazione sociale riguardo alla priorità di destinazione dell'avanzo stesso, nel senso che prima di pagare gli interessi finanziari dovuti al debito pubblico vada deciso quanta parte dell'avanzo debba essere destinata alla sicurezza dei cittadini (con ogni rigorosa regola di gestione). Come si vedrà più avanti, il fondo assicurativo e il debito pubblico sarebbero in relazione sistemica, nel senso che il fondo di assicurazione sociale si presta a essere strumento adatto all'utilizzo per ridurre il debito, che di fatto è una minaccia per la comunità.

Confrontare ogni anno l'entità della disponibilità del fondo assicurativo e l'entità del debito pubblico e scegliere quanto destinare al fondo di assicurazione sociale e quanto al servizio del debito, diventerebbe parte essenziale dell'esercizio di gestione del debito stesso.

Il sistema d'integrazione del reddito prende a riferimento il bilancio dello Stato quale espressione contabile dell'attività economica finanziaria della comunità, evidenziando la relazione tra il bilancio economico della comunità e quello dei singoli cittadini. Su questa base si può ipotizzare che la coesione sociale si rafforzi quando i cittadini si rendano conto che il grado di sicurezza economica individuale, familiare e

sociale è correlato non solo all'attività di ciascuno, bensì anche a quella della comunità di appartenenza nel suo insieme.

Il sistema assicurativo universale sarà basato su polizze individuali vita, con distinzione tra la fase di accantonamento e quella di erogazione. Le polizze individuali, a vita intera, e a pari premio, potranno essere stipulate con tutti i cittadini nazionali senza esclusione (salvo reati contro la società, come l'accusata evasione fiscale) e con i residenti che ne abbiano titolo. S'ipotizza che al conto corrente che registra i flussi in entrata e uscita riguardanti la polizza individuale, possa essere utilmente associata la tessera sanitaria individuale, dotata delle funzionalità necessarie affinché il titolare della tessera possa accedere al conto e utilizzare i titoli di spesa autorizzati. S'ipotizza inoltre che la gestione del sistema possa essere affidata all'INPS.

Come affermato, l'accantonamento sarà uguale per tutti attraverso l'assegnazione di specifici titoli di credito individuali di identico importo, mentre l'erogazione è differenziata in funzione delle esigenze di integrazione del reddito ed è realizzata attraverso l'assegnazione di "titoli di spesa" individuali differenziati.

Riguardo alla fase di accantonamento il Parlamento, ogni anno, in occasione della legge finanziaria, stabilirà la politica di accantonamento espressa dal titolo di credito assegnato ai cittadini. In via ordinaria, fisserà l'importo complessivo degli accantonamenti dichiarando da quali poste del bilancio esso sia costituito, parametrando l'importo sull'avanzo primario e il servizio del debito. L'importo unitario, risultante dalla divisione dell'importo complessivo dell'accantonamento per il numero degli aventi diritto, rappresenterà il valore del "titolo di credito nominale" individuale per quell'annualità. Il gestore del sistema provvederà quindi ad accreditare il titolo di credito sul conto individuale degli aventi diritto.

Fatta eccezione per lo stato di emergenza, è escluso che i titoli di credito siano finanziati a debito: di conseguenza l'importo dei titoli di credito varia di anno in anno a seconda delle disponibilità di bilancio, cosicché potrebbero susseguirsi anni prosperi con stanziamenti importanti e anni di congiuntura economica debole che non permettono stanziamento. I saldi dei conti correnti individuali dei cittadini deceduti nell'annualità di riferimento tornano alla comunità concorrendo a finanziare i titoli di credito dell'anno successivo.

Riguardo alla fase di erogazione dei provvedimenti, il Parlamento, in occasione della legge finanziaria annuale, definisce la politica di erogazione dei provvedimenti di integrazione del reddito e dei relativi titoli di spesa.

In via ordinaria fissa le circostanze che caratterizzano il bisogno o l'opportunità delle differenti forme di integrazione del reddito, seleziona gli elementi necessari a individuare e certificare i cittadini che ne abbiano legittimamente titolo, stima l'importo complessivo dei titoli di spesa che dovranno essere autorizzati e le corrispondenti categorie di spesa. In funzione di tale importo, calcola la percentuale media di prelievo delle disponibilità complessive del conto collettivo (consuntivo + nuovo importo deliberato) necessaria a finanziarlo durante l'esercizio.

Il gestore del sistema opera su tutti i conti individuali un prelievo pari a detta percentuale del saldo disponibile di ciascun conto, assegna ai beneficiari delle varie forme di integrazione del reddito i corrispondenti titoli di spesa per i quali abbiano titolo definendo il limite autorizzato di spesa mensile per ciascuno dei beneficiari. Come già accennato, in ogni momento, per ciascun conto individuale, risulterà un saldo progressivo che dipende dalla durata del conto stesso, dalla relativa serie storica dei titoli

di credito accantonati, dei prelievi e dei titoli di spesa utilizzati e la somma dei saldi dei conti individuali costituirà il saldo disponibile collettivo dell'intera comunità.

In termini schematici, la funzionalità del sistema è assicurata da due modi interdipendenti ma autonomi di gestione dei conti individuali:

~ il modo di gestione trasversale dei provvedimenti (modo sincronico) attraverso il quale la comunità opera, con facoltà di accredito e di prelievo, nei conti individuali di tutti i cittadini;

~ il modo di gestione longitudinale (modo diacronico) attraverso il quale ciascun cittadino opera individualmente, con facoltà di prelievo autorizzato, sul suo conto lungo la sua intera vita:

In quanto al modo sincronico, la comunità, a seguito degli atti legislativi del Parlamento e tramite il gestore incaricato del sistema, accede simultaneamente a tutti i conti, assegna i titoli di credito individuali di identico importo, effettua prelievi di importo proporzionale⁽⁸³⁾ al saldo di ciascun conto e finanzia i provvedimenti di integrazione del reddito assegnando titoli di spesa individuali di varia natura e scopo, a beneficio di ciascun cittadino che ne abbia titolo.

In quanto al modo diacronico, chi ne ha titolo potrà procedere autonomamente, nei momenti previsti dalla legge, al proprio conto.

⁽⁸³⁾ Alla disponibilità di ciascun conto si applica una identica percentuale di prelievo del saldo.

Il cittadino può accedere solo a una parte del saldo disponibile del suo conto individuale. Questo dispositivo del sistema serve a suddividere in due parti il saldo del conto individuale in funzione dei due modi di gestione descritti e risponde all'esigenza di avere sempre un saldo disponibile sia per gli utilizzi decisi della comunità sia per quelli decisi in via autonoma.

In linea di principio, i limiti percentuali – individuale e collettivo – di prelievo del saldo del conto possono essere tra loro differenti e il valore di ciascuno dovrebbe essere scelto in base a simulazioni di verifica della stabilità nel medio periodo del sistema, tenendo in conto che il sistema deve poter fare fronte in ogni momento a una emergenza collettiva, la dimensione economico-finanziaria della quale è a sua volta un elemento di dimensionamento del sistema stesso. In prima istanza si può immaginare che le percentuali “ordinarie” di prelievo non debbano superare individualmente il 45% e complessivamente l'80% in modo da assicurare almeno un 20% del saldo complessivo disponibile per le situazioni di emergenza.

Nulla impedisce che si operi una revisione periodica delle percentuali ordinarie di prelievo, a condizione che non sia né troppo frequente né troppo rilevante in quanto la loro stabilità permette al cittadino di fare un uso consapevole del suo conto.

In caso di gestione straordinaria, si utilizza la stessa modalità di gestione potendone cambiare i parametri di sistema, i tempi d'intervento e le fonti di finanziamento. Infatti, possono variare le percentuali di prelievo in funzione delle misure decise dalla comunità nella circostanza, per cui nulla vieta che il limite percentuale di prelievo della comunità possa arrivare all'80% riducendo a zero le possibilità di prelievo a opera del singolo cittadino. Ciò significa che tutta la capacità di prelievo del sistema viene trasformata in titoli di spesa straordinari.

Così come per le percentuali di prelievo in ogni momento e con identica procedura, il Parlamento può intervenire su qualsiasi altro elemento del sistema nazionale di assicurazione sociale decretando ad esempio il ricorso al debito, ma anche estendendo e specificando la platea degli aventi titolo all'integrazione del reddito.

Gli esempi che seguono, pur prendendo in considerazione situazioni semplificate, illustrano il funzionamento del sistema ed evidenziano alcuni suoi aspetti significativi e casi di integrazione del reddito di natura non emergenziale quali la nascita di un figlio e la citata "pensione di cittadinanza".

Fornendo un *esempio del modo sincronico* (quando la comunità interviene simultaneamente e trasversalmente su tutti i conti individuali dei cittadini) si ipotizza che, nel primo anno di istituzione del Sistema Nazionale di Assicurazione Sociale, Snas, il Parlamento operi il complessivo straordinario di avvio di € 72 mld. L'importo corrisponderebbe a un titolo di credito individuale annuo di € 1.200 per cittadino.

Il Parlamento dichiara ad esempio che € 4,00 mld vengano dall'avanzo primario, € 10,00 mld da quanto stanziato per reddito di cittadinanza e affini, € 2,00 mld dalle imposte catastali, € 35,00 mld dal recupero dell'evasione fiscale e il resto da ciò che il governo ritenga utile impegnare per il progetto di coesione sociale dei finanziamenti europei per il PNRR.

dotazione iniziale del fondo collettivo e titolo di credito nominale, €	
importo complessivo annuale destinato a "titoli di credito"	72.000.000.000
titolo di credito nominale individuale uguale per tutti	1.200

€ 1.200 sarà il valore nominale di riferimento del "titolo di risparmio" individuale per l'anno a venire.

Contestualmente, il Parlamento decide di distribuire titoli di spesa per complessivi € 18 mld dei quali € 3,6 mld a beneficio dei percettori diciottenni, cioè di quelli che diventano maggiorenni nell'anno, e € 14,4 mld per titoli di spesa a beneficio dei cittadini già beneficiari di reddito di cittadinanza ed equivalenti, inclusi bonus famiglia e figli, secondo il quadro demografico seguente:

quadro demografico, n. persone		
	Percettori maggiorenni	50.000.000
di cui	Neo diciottenni	400.000
	Minorenni	10.000.000
	totale percettori in vita	60.000.000
di cui	titolari di una forma generica di integrazione del reddito	5.000.000

al quale corrisponde il quadro dei titoli di spesa seguente:

titoli di spesa, €		
	importi complessivi annuali destinati a "titoli di spesa"	18.000.000.000
di cui	- per i neo diciottenni	3.600.000.000
di cui	- per i percettori che hanno necessità di integrazione del reddito	14.400.000.000
	corrispondenti importi individuali annuali destinati a titoli di spesa	
	- per i neo diciottenni	9.000
	- per i percettori che hanno necessità di integrazione del reddito	2.880

Essendo i conti dei minorenni intoccabili, i 18 mld € vengono prelevati dai conti dei soli cittadini maggiorenni come risulta dal quadro seguente:

accrediti dei titoli di credito - prelievi per i titoli di spesa - saldi residui, €		
	importo totale dei titoli di credito stanziati nell'anno in corso	72.000.000.000
di cui	assegnati ai conti dei maggiorenni	60.000.000.000
di cui	assegnati ai conti dei minorenni	12.000.000.000
	saldo del conto collettivo prima del prelievo	72.000.000.000
di cui	saldo dei conti dei maggiorenni	60.000.000.000
di cui	saldo dei conti dei minorenni	12.000.000.000
	prelievo dai conti dei maggiorenni per finanziare i titoli di spesa	18.000.000.000
	saldo residuo del conto collettivo	54.000.000.000
di cui	saldo dei conti dei maggiorenni	42.000.000.000
di cui	saldo dei conti dei minorenni	12.000.000.000
	percentuale di prelievo dal saldo dei conti dei maggiorenni	30,0%
	corrispondente riduzione del titolo di credito nominale	360
	titolo di credito effettivo	840

A partire dal titolo di credito nominale identico per tutti, con l'operazione di prelievo e di redistribuzione descritta si arriva a determinare infine l'effettivo importo dei titoli di credito e di spesa assegnati per l'anno in corso, in funzione della politica di integrazione del reddito adottata dal Parlamento, come mostrato nel quadro seguente che rappresenta il compendio dell'intero provvedimento:

titoli di credito e di spesa effettivi nei conti individuali, €			
titoli di credito			
	Minorenni	Neo 18enni	Maggiorenni
accredito del titolo di credito nominale	1.200	1.200	1.200
prelievo per finanziare i titoli di spesa	NO	SI	SI
percentuale e importo del prelievo	30,0%	0	360
accredito effettivo sul conto	1.200	840	840
titoli di spesa			
	Minorenni	Neo 18enni	Maggiorenni
titolo di spesa autorizzato	2.880	9.000	2.880

L'efficienza del sistema cresce al crescere del saldo complessivo disponibile dei conti. Si può notare nella tabella che la percentuale media di prelievo dai conti da destinare alla redistribuzione del reddito in questo caso è pari al 30%, in corrispondenza a una riduzione significativa del titolo di credito nominale. Questo avviene perché l'esempio è situato nell'anno di lancio dello Snas, per cui non esiste saldo pregresso disponibile. Per anni diversi, se si ipotizza, ad esempio, di partire dal saldo pregresso dei conti dei maggiorenni dell'ordine di € 200 mld, la percentuale media di prelievo dai saldi si ridurrebbe a 6,9% e corrispondentemente aumenterebbe la percentuale dell'importo effettivo del titolo di credito assegnato nell'anno in corso, come risulta dal quadro seguente:

saldo pregresso del conto collettivo, €	
saldo pregresso del conto collettivo	250.000.000.000
di cui saldo dei conti dei maggiorenni	200.000.000.000
saldo dei conti dei minorenni	50.000.000.000

accrediti dei titoli di credito - prelievi per i titoli di spesa - saldi residui, €	
importo totale dei titoli di credito stanziati nell'anno in corso	72.000.000.000
di cui assegnati ai conti dei maggiorenni	60.000.000.000
di cui assegnati ai conti dei minorenni	12.000.000.000
saldo del conto collettivo prima del prelievo	322.000.000.000
di cui saldo dei conti dei maggiorenni	260.000.000.000
di cui saldo dei conti dei minorenni	62.000.000.000
prelievo dai conti dei maggiorenni per finanziare i titoli di spesa	18.000.000.000
saldo residuo del conto collettivo	304.000.000.000
di cui saldo dei conti dei maggiorenni	242.000.000.000
di cui saldo dei conti dei minorenni	62.000.000.000
percentuale di prelievo dal saldo dei conti dei maggiorenni	6,9%
corrispondente riduzione del titolo di credito nominale	83
titolo di credito effettivo	1.117

In tale ipotesi l'operazione di prelievo porterebbe a una diversa effettiva distribuzione dei titoli di credito e di spesa per l'anno in corso dove a fronte di € 1.200 di titolo di credito nominale il titolo di credito effettivo cresce da € 840 a € 1.117, secondo il quadro seguente.

titoli di credito e di spesa effettivi nei conti individuali, €				
titoli di credito				
		Minorenni	Neo 18enni	Maggiorenni
accredito del titolo di credito nominale		1.200	1.200	1.200
prelievo per finanziare i titoli di spesa		NO	SI	SI
percentuale e importo del prelievo	6,9%	0	83	83
accredito effettivo sul conto		1.200	1.117	1.117
titoli di spesa				
		Minorenni	Neo 18enni	Maggiorenni
titolo di spesa autorizzato		2.880	9.000	2.880

I titoli di spesa autorizzati vengono trasformati, alla maniera di una qualsiasi carta di credito, in limiti di utilizzo mensili. Le tessere sanitarie vengono automaticamente autorizzate all'incasso dei rispettivi corrispettivi, in modo che sia possibile la fruizione delle spettanze.

Il sistema proposto può sostituire il reddito di cittadinanza e qualsiasi altra forma d'integrazione del reddito perché è strutturalmente dotato della soluzione implicita di migliore distribuzione dell'integrazione del reddito nel tessuto sociale.

È riferito a ogni singolo percettore membro della comunità e, per questo, risolve alla base – ad esempio – il problema che il reddito di cittadinanza privilegi i single rispetto alle famiglie. Basti osservare come, nelle ipotesi fornite dall'esempio, a fronte di un titolo di spesa individuale di € 240 al mese, un nucleo familiare di quattro persone riceverebbe € 960 al mese, poiché i “titoli di spesa” di ciascun minorenni sarebbero messi a disposizione dei conti dei genitori secondo lo stato di famiglia (mentre il suo conto personale, intoccabile fino al compimento della maggiore età, nel frattempo si accresce).

Il sistema fa ordinatamente fronte alla situazione di emergenza, in occasione della quale la provvista avrebbe una procedura straordinaria e il sistema seguirebbe la tempistica dei provvedimenti legislativi che si rendessero necessari ma opererebbe comunque con procedura ordinaria anche nel caso che si susseguissero molteplici provvedimenti del tipo ristori o altro, con l'individuazione di numerose categorie di beneficiari con disposizioni specifiche per ciascuna categoria. La tempestività e la sicurezza di esecuzione verrebbero comunque assicurate, perché il sistema in condizione di emergenza funzionerebbe nello stesso modo in cui funziona in condizioni ordinarie.

È ovvio ipotizzare che il Parlamento, in qualsiasi momento e con una maggioranza qualificata o persino in seduta comune di Camera e Senato, possa stabilire una percentuale straordinaria di utilizzo del saldo collettivo del fondo e deliberare eventualmente di ricorrere al debito per alimentare il conto collettivo, nonostante la norma lo vieti in regime ordinario, per gli importi necessari che debbano essere distribuiti in modo ampio e generalizzato, scegliendo le diverse tipologie di provvedimenti e di beneficiari. In altre parole, il sistema farebbe in maniera ordinata ciò che si è fatto ancora in maniera disordinata, per far fronte alle conseguenze socioeconomiche e finanziarie della pandemia da Covid-19.

Passando ora all'*esempio del modo diacronico*, occorre immaginare che il sistema sia arrivato a regime e che abbia integrato diverse forme di integrazione del reddito o ne abbia create di nuove, divenute provvedimenti di natura generalizzata. Per esempio, un contributo in quota pubblica alla CIG attraverso un titolo di spesa in caso di perdita del lavoro, per un importo uguale per tutti, indipendente dal valore del reddito effettivamente perso, e analogamente un contributo alla pensione attraverso un titolo di spesa che, sempre per un importo uguale per tutti, possiamo denominare ad esempio "pensione di cittadinanza".

In tal caso si assume che i fondi di provenienza pubblica per la CIG e per la pensione siano incorporati nel sistema. Peraltro, l'identificazione dei beneficiari di tali provvedimenti è più agevole di quanto sia quella degli aventi diritto al reddito di cittadinanza.

Per semplicità di esposizione si ipotizza che il "titolo di credito" nominale sia di € 1.200 per anno nell'intera vita dell'avente titolo, mentre l'importo effettivo corrisponda a € 1.117, come da ultimo caso dell'esempio precedente. Si trascura, quindi, che l'importo del titolo di credito annuale possa variare in funzione della disponibilità del bilancio, e si omette di includere l'ampia articolazione delle disposizioni specifiche che il sistema permette di ipotizzare in risposta a specifici e puntuali bisogni essenziali in regime di emergenza.

L'ipotesi di un titolo di credito costante non è poi così irrealistica, considerando che il sistema ha la possibilità, oltre che la tendenza, di evitare eccessive variazioni. Se in un anno di particolari difficoltà economiche non fosse possibile trovare nel bilancio le risorse sufficienti per i titoli di spesa previsti per l'anno a venire, il Parlamento troverebbe sufficiente

disponibilità accantonata negli anni precedenti per metterla a disposizione di quello in corso. Sarebbe una manovra che impatterebbe sui saldi, non sulla gestione.

La ipotetica vista longitudinale a vita intera è sintetizzata nel quadro seguente.

esempio elementare del modo diacronico di gestione, € vista longitudinale del conto individuale a "vita intera"		
"titoli di risparmio" nominali costanti pari a	1.200	€/anno
percentuale di prelievo unica per titoli di spesa	6,9%	
"titoli di risparmio" effettivi costanti pari a	1.117	€/anno
massima % di utilizzo "autonomo" del saldo	40%	

Età	Circostanze, eventi e relativi titoli di spesa	saldo	uscite	saldo
		pregresso	nel periodo	residuo
18	titolo di spesa per il compimento dei 18 anni	21.600	2.880	18.720
19	"	22.717	2.880	16.957
20	"	23.834	2.880	15.194
30	titolo di spesa per la nascita di un figlio/a	35.006	5.000	21.366
34	titolo di spesa per la nascita di un figlio/a	39.475	5.000	20.835
40		46.178		27.538
50	titolo di spesa fino a 18 mesi di mancanza di reddito	57.350		20.710
52		59.585	18.000	22.945
60		68.522		31.882
70	titolo di spesa per "pensione di cittadinanza"	79.694		43.054
75	250€/mese	85.280	15.000	33.640
80	"	90.866	15.000	24.226
85	"	96.452	15.000	14.812
90	"	102.038	15.000	5.398

Il percettore previsto in tabella al compimento del 18° anno di età conterebbe su un fondo di € 21.600, e potrebbe destinare quasi € 9.000 (distribuiti in tre anni) per spese d'istruzione universitaria o per finanziare il capitale di una *start-up* o altro autorizzato.

Ipotizziamo che torni ad accedere al conto a 30 anni per la nascita di un figlio e poi a 34 anni per un secondo figlio e possa prelevare per questa circostanza – eventualmente in concomitanza con la stessa operazione del partner genitoriale – fino a € 5.000 per ciascun figlio. Ipotizziamo ancora che a 50 anni soffra un periodo senza reddito e acceda per questa circostanza al conto per 18 mesi a € 1.000 al mese. Alla ripresa del lavoro gli rimarrebbe una disponibilità residua di circa € 23.000, utilizzabile sempre col limite del 40% per finalità da autorizzare non riportate in tabella, e circa € 43.000 a 70 anni, destinabili a spese essenziali o a integrare la pensione sotto forma di “pensione di cittadinanza”. Il conto continuerà comunque a essere alimentato fino all’ultimo giorno di vita quando l’eventuale disponibilità residua tornerebbe al conto collettivo.

Esaurito l’esame degli schemi nei quali si ritrovano le due ipotesi, si guarda ora a come, nella pratica, il sistema potrebbe essere avviato.

Occorrerà muoversi per gradi, dando la priorità alle misure che riguardano i giovani, minorenni e appena maggiorenni, e i poveri. Lo si farà integrando nella forma del sistema di assicurazione il vigente reddito di cittadinanza.

Seguendo la formula illustrata, si potranno avviare i primi accantonamenti per le suddette categorie: per praticità di ragionamento, si suppone che l’avvio sia accaduto nel tondo anno 2020. Ipotizzando che la percentuale massima di utilizzo del fondo sia del 40%, ciascuno dei 400.000 diciottenni avrebbe la disponibilità di € 8.640 a fronte di € 21.600 del fondo accantonato.

Tenuto conto che prospetticamente, a tasso demografico costante, ciò significherebbe in condizioni di regime un

esborso annuo dell'ordine di 3,6 mld per i diciottenni di domani, si propone di iniziare da subito a disporre lo stesso ammontare annuale a favore dei cittadini, che ogni anno diventano maggiorenni, da impiegare in Italia in investimenti di studio o d'impresa, con un impatto positivo nel ridurre l'espatio dei giovani.

In quanto alla sezione poveri, si propone che una percentuale ordinaria dell'importo annuale destinato ai titoli di credito, sia prelevata dai saldi dei conti dei cittadini maggiorenni e trasformato in "titoli di spesa" per l'acquisto di beni di prima necessità. Questo permetterebbe d'integrare nel sistema buona parte della funzione che attualmente è affidata al reddito di cittadinanza e simili, eliminando alcune sperequazioni del reddito a favore dei single e a sfavore delle famiglie, e incorporando i vari bonus.

Come si vede, per avviare il sistema non sono necessari € 72 mld riportati nell'esempio sincronico. Più genericamente sarebbe sufficiente stanziare per i titoli di credito non molto di più di quanto si è deciso di distribuire nell'anno sotto forma di titoli di spesa per l'integrazione del reddito, tenuto conto che i titoli di credito a favore dei minorenni cominciano a generare titoli di spesa 18 anni dopo il primo accantonamento. Il computo successivo chiarisce ulteriormente il punto.

dotazione iniziale del fondo collettivo e titolo di credito nominale, €	
importo complessivo annuale destinato a "titoli di credito"	24.000.000.000
titolo di credito nominale individuale uguale per tutti	400

Diremmo che € 400 (invece di 1.200 €) sia il valore nominale di riferimento del "titolo di credito" individuale per l'anno a venire.

Ipotizziamo che i provvedimenti di integrazione del reddito siano gli stessi dell'esercizio elementare iniziale:

titoli di spesa, €		
	importi complessivi annuali destinati a "titoli di spesa"	18.000.000.000
di cui	- per i neo diciottenni 11	3.600.000.000
di cui	- per i percettori che hanno necessità di integrazione del reddito	14.400.000.000
	corrispondenti importi individuali annuali destinati a titoli di spesa	
	- per i neo diciottenni	9.000
	- per i percettori che hanno necessità di integrazione del reddito	2.880

Evidentemente la percentuale di prelievo del saldo collettivo aumenta dal 30% al 90%, cioè quasi tutto l'importo stanziato si trasforma in titoli di spesa:

accrediti dei titoli di credito - prelievi per i titoli di spesa - saldi residui, €		
	importo totale dei titoli di credito stanziati nell'anno in corso	24.000.000.000
di cui	assegnati ai conti dei maggiorenni	20.000.000.000
di cui	assegnati ai conti dei minorenni	4.000.000.000
	saldo del conto collettivo prima del prelievo	24.000.000.000
di cui	saldo dei conti dei maggiorenni	20.000.000.000
di cui	saldo dei conti dei minorenni	4.000.000.000
	prelievo dai conti dei maggiorenni per finanziare i titoli di spesa	18.000.000.000
	saldo residuo del conto collettivo	6.000.000.000
di cui	saldo dei conti dei maggiorenni	2.000.000.000
di cui	saldo dei conti dei minorenni	4.000.000.000
	percentuale di prelievo dal saldo dei conti dei maggiorenni	90,0%
	corrispondente riduzione del titolo di credito nominale	360
	titolo di credito effettivo	40

Se si confronta l'ipotesi di stanziamento ridotto con quella dell'esercizio elementare iniziale, si rileva che, riguardo agli importi del conto collettivo, il saldo complessivo residuo, dopo aver distribuito i titoli di spesa che diventerà il pregresso del successivo anno di gestione, passa da € 54 ml a € 6 mld. Al tempo stesso il saldo complessivo dei conti dei cittadini minorenni si riduce al 50% da € 12 mld a € 6 mld, rimanendo indisponibile al prelievo. Il saldo complessivo dei cittadini maggiorenni, disponibile al prelievo per far fronte a una emergenza, si riduce drasticamente a meno del 5% da € 42 mld a € 2 mld.

Relativamente agli importi dei conti individuali, confrontando la tabella riassuntiva dell'esercizio elementare di gestione con stanziamento di € 72 mld, si ha la tabella seguente:

titoli di credito e di spesa effettivi nei conti individuali, €			
titoli di credito			
	Minorenni	Neo 18enni	Maggiorenni
accredito del titolo di credito nominale	1.200	1.200	1.200
prelievo per finanziare i titoli di spesa	NO	SI	SI
percentuale e importo del prelievo	30,0% 0	360	360
accredito effettivo sul conto	1.200	840	840
titoli di spesa			
	Minorenni	Neo 18enni	Maggiorenni
titolo di spesa autorizzato	2.880	9.000	2.880

e la tabella riassuntiva dei titoli individuali con l'ipotesi di stanziamento ridotto di €24 mld.

titoli di credito e di spesa effettivi nei conti individuali, €			
titoli di credito			
	Minorenni	Neo 18enni	Maggiorenni
accredito del titolo di credito nominale	400	400	400
prelievo per finanziare i titoli di spesa	NO	SI	SI
percentuale e importo del prelievo	90,0% 0	360	360
accredito effettivo sul conto	400	40	40
titoli di spesa			
	Minorenni	Neo 18enni	Maggiorenni
titolo di spesa autorizzato	2.880	9.000	2.880

Si può agevolmente rilevare che, a parità di titoli di spesa individuali, l'importo del titolo di credito nominale si riduce da € 1.200 a € 400, che il titolo di credito effettivo assegnato a ciascun minorenni, per specifica di sistema, si conferma pari a quello nominale; che il titolo di credito effettivo assegnato a ciascun cittadino maggiorenne si contrae da € 840 a €40.

È ovvio che, con stanziamenti ridotti per i titoli di credito, le disponibilità residue individuali e collettive per le emergenze si riducono, ma qui l'aspetto essenziale è di natura qualitativa e di sistema. Infatti, nonostante nel caso ipotizzato le disponibilità accantonate per le emergenze siano a dir poco esigue, ciò che fa la differenza è che esse esistano quale aspetto costitutivo del sistema.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il sistema di assicurazione sociale universale si propone come uno strumento di gestione unitaria a supporto della politica di coesione sociale. Il sistema intende soddisfare la questione dell'integrazione del reddito, esigenza che va assumendo natura strutturale. Per come è stato qui illustrato, permette di gestire tutta l'ampia gamma di provvedimenti, anche innovativi, propri del welfare, ispirandosi al modello assicurativo che prevede l'accantonamento continuo di risorse e l'erogazione puntuale secondo necessità. Si tratta di un miglioramento sostanziale rispetto alla situazione attuale, in particolare sul versante del controllo attuativo dei provvedimenti che, riferendosi a ogni singolo cittadino, risulta agevole e puntuale.

Per effetto della combinazione tra l'assegnazione di titoli di credito di identico importo e il prelievo a percentuale fissa sul saldo dei conti individuali per finanziare i titoli di spesa, la redistribuzione del reddito risulta doppiamente equitativa, con efficacia potenziata in funzione della progressività delle aliquote del sistema fiscale. Le classi abbienti concorrerebbero maggiormente sia in fase di assegnazione dei "titoli di credito" provenienti dal gettito fiscale per via delle maggiori aliquote applicate ai loro redditi, sia in fase di assegnazione dei titoli di spesa, per via della percentuale unica che agisce sui saldi dei loro conti. Questi sono più alti di quelli dei cittadini meno abbienti poiché registrano tutte le entrate dei titoli di credito ma, normalmente salvo casi di emergenza collettiva, non registrano uscite per titoli di spesa di necessità o di opportunità, come invece avviene per i cittadini meno abbienti.

A valori attuali, si sta ipotizzando che la comunità sia capace di assicurare a ogni cittadino una polizza vita con un

premio annuale di 1.200 € o in altre parole di destinare circa 100.000€ per la vita di ciascun cittadino sotto forma di accantonamenti con la regola che la porzione non utilizzata torni alla comunità per essere riutilizzata. Curioso e non intenzionale che i 72 miliardi di euro annui complessivi, corrispondenti alla popolazione di 60 milioni di cittadini, ipotizzati per lo Snas, corrispondano con l'importo attualmente necessario al servizio annuale del debito pubblico.

Coesione sociale e debito pubblico sono aspetti correlati ed è perciò opportuno valutare continuamente la priorità di destinazione delle risorse che l'economia della comunità produce, tenendo in conto l'importanza relativa degli aspetti di sicurezza sociale e quelli di sicurezza economica della comunità nel suo insieme. Occorre prima di tutto disporre di fondi finanziari da assegnare: il sistema qui proposto è fatto per accantonarli nel tempo e valutare quando importi in gioco siano adeguati, o al contrario eccessivi o esigui.

All'interno di questa posizione responsabile, un aspetto del sistema quasi suggestivo è di presentarsi come un fattore di riduzione del debito pubblico. Nell'auspicata situazione di un lungo ciclo di prosperità economica, buona parte dei 72 mld annui dei titoli di risparmio andrebbero ad alimentare il saldo complessivo, sino all'accumulo, nel tempo, di 1.000 mld di euro, nell'arco di tempo che impiega un cittadino a diventare maggiorenne. In un quadro del genere, la comunità probabilmente troverebbe conveniente utilizzare parte della disponibilità finanziaria per ridurre il debito pubblico, col circolo complessivamente virtuoso che ne deriverebbe.

BIBLIOGRAFIA

- ~ Artoni, R., *Da che cosa dipende la bassa produttività italiana*, Sbilanciamoci info Org, 4 maggio 2021, <https://sbilanciamoci.info/da-che-cosa-dipende-la-bassa-produttivita-italiana/> [febbraio 2023]
- ~ Carli, A., *In 10 anni l'Italia ha perso 250mila giovani: la fuga all'estero costa 16 miliardi*, Il Sole 24 Ore, 8 ottobre 2019, <https://www.ilsole24ore.com/art/in-10-anni-l-italia-ha-perso-250mila-giovani-fuga-all-estero-costa-16-miliardi-AC0kqkp> [2022]
- ~ Ciocca, P., *Ricchi Poveri*, Giulio Einaudi, 2021
- ~ Istat, *Una popolazione che invecchia*, 2021, <https://www.istat.it/demografiadelleuropa/bloc-1c.html?lang=it> [gennaio 2023]
- ~ Taddei, M., *Negli Stati Uniti adesso il problema è trovare lavoratori*, Domani, 9 agosto 2021, <https://www.editorialedomani.it/economia/dati/negli-stati-uniti-il-problema-adesso-e-trovare-lavoratori-f2rljnk> [febbraio 2022]
- ~ Troiani, L., *La diplomazia dell'arroganza*, L'Ornitorinco, 2023

WELFARE DIGITALE: OPPORTUNITÀ E PROSPETTIVE DAL DIRITTO COSTITUZIONALE

di Francesca Bailo

La digitalizzazione e l'innovazione rappresentano, com'è noto, un settore strategico nella geopolitica non solo eurounitaria⁽⁸⁴⁾

⁽⁸⁴⁾ Nel marzo 2021 la Commissione Europea ha presentato la “bussola digitale” per la trasformazione digitale degli Stati UE entro il 2030. Il programma si sviluppa intorno a quattro punti cardinali: 1) *skills, infrastructures, business and governments around a compass* (competenze), con l'obiettivo che l'80% della popolazione arrivi a possedere, entro il termine, almeno competenze digitali di base; 2) trasformazione digitale delle imprese, con lo scopo, tra l'altro, di porre il 90% delle Pmi ad almeno un livello base di intensità digitale; 3) infrastrutture digitali sicure e sostenibili, attraverso l'impiego capillare del 5G e la realizzazione di 10.000 nodi periferici di dati altamente sicuri a impatto climatico zero; 4) digitalizzazione dei servizi pubblici, con particolare riguardo alla sanità e all'identità digitale. Nel gennaio 2022, sempre la Commissione ha redatto una dichiarazione dei diritti e dei principi digitali su cui il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo a novembre dello stesso anno e che è stata firmata da tutte e tre le istituzioni il 15 dicembre successivo. Detta dichiarazione si dovrebbe, dunque, andare ad aggiungere alle precedenti iniziative digitali degli Stati membri, come la dichiarazione di Tallinn sull'*e-governement*, la dichiarazione di Berlino sulla società digitale e il governo digitale basato sui valori e la dichiarazione di Lisbona – *Democrazia digitale con uno scopo*. Per una prima analisi della proposta di dichiarazione, v. De Pasquale, P. (2022).

ma addirittura mondiale⁽⁸⁵⁾ e, d'altra parte, gli imponenti scontri attualmente in atto nel settore della *cybersecurity*, nell'economia dei dati e nel *fintech* paiono potersi considerare indissolubilmente legati ad almeno due fattori fondamentali⁽⁸⁶⁾.

Da un lato le principali potenze mondiali stanno innalzando i propri investimenti nella tecnologia, dando vita ad alleanze e coesioni tra Stati e multinazionali attive nell'ambito della rete e della tecnologia del tutto nuove⁽⁸⁷⁾, dall'altro, lo stanno facendo attraverso strumenti (e relative garanzie) talora molto differenti, essendo gli stessi indubbiamente approntati e "misurati" anche alla luce dei principi e dei valori su cui si ergono gli ordinamenti considerati.

Il presente contributo intende muovere proprio da questa chiave di lettura per provare, in primo luogo e in via meramente convenzionale, a definire l'oggetto principale dell'indagine – il *welfare* digitale – e, in secondo luogo, verificare come esso sia stato plasmato, in una prospettiva costituzionale e comparata, in quegli ordinamenti costituzionali (specie extraeuropei) nei quali è già stata maturata una certa esperienza al proposito, ma anche nell'Unione Europea e, in particolare in Italia, laddove parrebbe emergere la tendenza ad approntare alcune importanti politiche nella prospettiva

⁽⁸⁵⁾ Basti, al proposito, segnalare che la transizione digitale, specie nella prospettiva del perseguimento degli obiettivi di uno sviluppo sostenibile, è stata al centro del dibattito del G20 di Bali, in Indonesia, il 15 e il 16 novembre 2022. Per maggiori approfondimenti, v. la dichiarazione integrale <https://www.consilium.europa.eu/media/60201/2022-11-16-g20-declaration-data.pdf>, [gennaio 2023].

⁽⁸⁶⁾ Al proposito, e per maggiori approfondimenti, v. Scotti, G. (2021).

⁽⁸⁷⁾ Sul punto, cfr., *amplius*, Pollicino, O. (2021).

della realizzazione di una transizione digitale solidale e sostenibile⁽⁸⁸⁾.

BIG DATA, INTELLIGENZA ARTIFICIALE,
ALGORITMI, WELFARE DIGITALE

Entrando *in medias res* occorre, in primo luogo, dar conto del fatto che la diffusione della rete ha, all'evidenza, consentito l'accesso a una massiccia produzione di informazioni: la conseguente proliferazione di dati derivanti da fonti eterogenee (c.d. "*big data*"⁽⁸⁹⁾) è stata da alcuni a buona ragione definita come il "nuovo petrolio"⁽⁹⁰⁾ per il consistente valore economico da questi assunto. Sistemi di intelligenza artificiale fondati su algoritmi "addestrati" hanno poi consentito l'esplorazione di nuovi orizzonti, permettendone lo sfruttamento nei settori più svariati.

⁽⁸⁸⁾ Sul punto, v. Cassetti, L. e Ricci, S. (2011), che sottolineano come già l'agenda digitale europea del 2010 (comunicazione della Commissione del 26 agosto 2010 Com (2010), *Un'agenda digitale europea*) prevedesse che il mercato digitale dovesse servire la società digitale e che, a sua volta la società digitale dovesse vivere nel mercato digitale al fine di assicurare uno sviluppo sostenibile e, cioè, coniugare sviluppo e inclusione sociale. Sul versante nazionale, v., in particolare, l'art. 8 del Codice dell'Amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82), sulla promozione dell'alfabetizzazione informatica dei cittadini, nonché l'art. 64 del medesimo codice (così come modificato, da ultimo, dal d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modifiche, dalla l. 22 giugno 2022, n. 79), su Spid e Cie, sulla quale v., da ultimo, il decreto del ministero dell'Interno 8 settembre 2022, sulle *Modalità di impiego della carta di identità elettronica*.

⁽⁸⁹⁾ Parrebbe aver coniato per primo detta efficace espressione Clive Humby, un matematico inglese, nel 2006.

⁽⁹⁰⁾ Il tema dei cosiddetti *big data* è stato ampiamente affrontato dalla dottrina, per lo più in una prospettiva multidisciplinare e intersettoriale. Per tutti, tra i primi, nella dottrina straniera, v. Diebold, F., X. (2003).

Tali indubbie potenzialità non potevano non essere colte dagli Stati anche per promuovere l'efficienza dei servizi pubblici dagli stessi erogati e/o erogabili, ivi compresi i sistemi di protezione sociale e di assistenza, nella prospettiva che la digitalizzazione e il progresso tecnologico potessero – e tuttora possano – divenire motori fondamentali per il welfare state.

Così, come condivisibilmente rilevato da una parte della dottrina⁽⁹¹⁾, dopo la crisi economica del 2008 e le conseguenti politiche di austerità, governi e pubbliche amministrazioni hanno, per lo più, avviato un nuovo percorso verso la transizione digitale e l'automazione, con il fine ultimo di rafforzare l'imparzialità e l'efficienza nel processo decisionale, valorizzando le forme di controllo e la prevenzione di frodi fiscali, frodi identitarie ecc.

Gli strumenti innovativi al proposito impiegati – tra i quali i sistemi di identificazione digitale, i sistemi di calcolo delle prestazioni assistenziali, la classificazione del punteggio di rischio – sono stati e sono a tutt'oggi considerati alleati fondamentali per ottenere una migliore gestione e un buon governo delle risorse pubbliche, una corretta allocazione dei fondi e una correlata riduzione degli sprechi economici, con l'aumento del risparmio, soprattutto in tempi di risorse ridotte⁽⁹²⁾.

Detta rivoluzione digitale automatizzata incide in modo significativo sui servizi di welfare, non solo perché lo stesso welfare rappresenta una voce importante nel bilancio dei singoli Stati ma anche perché esso impatta su una ampia parte della popolazione. Questo che è stato, dunque, meglio definito come il “welfare state digitale” e di cui sono state sinora

⁽⁹¹⁾ Il riferimento è a Formici, G. (2022); Costanzo, P. (2022).

⁽⁹²⁾ In tal senso, Formici, G., cit., p. 3.

messe in luce esclusivamente le potenzialità e le opportunità, non è però esente da (anche ingenti) criticità, specie per quel che attiene all'ampia gamma dei diritti fondamentali che potrebbero subirne un impatto negativo ma anche, più in generale, per le torsioni nel rapporto tra individui e autorità pubblica che potrebbero derivarne⁽⁹³⁾. Ed è questi ultimi profili, soprattutto, che occorrerà indagare nel prosieguo.

LE PRIME ESPERIENZE MATURATE IN AUSTRALIA, OLANDA E ITALIA

Dando un rapido sguardo alle più emblematiche esperienze di welfare state digitale maturate in ordinamenti esteri, può certamente segnalarsi la realizzazione del sistema automatizzato di recupero crediti adottato in Australia dal 2016 con lo scopo di recuperare l'*overpayment* derivante dalla previdenza sociale attraverso l'identificazione di eventuali errori o inesattezze nei dati e/o nelle informazioni fornite dal beneficiario e che poneva a carico di quest'ultimo l'onere di provare che i dati automatizzati così raccolti fossero in realtà errati⁽⁹⁴⁾.

Detto sistema, c.d. "*Robo-debt*", è stato, dapprima, oggetto di un'indagine da parte del Commonwealth Ombudsman e di due inchieste parlamentari, finché lo stesso governo, il 29 maggio 2020, ne ha annunciato l'abolizione con la promessa di restituire integralmente le ingenti somme indebitamente richieste, stimate inizialmente in 721 milioni di dollari

⁽⁹³⁾ Al proposito, v. le osservazioni dello *Special Rapporteur on extreme poverty and human rights* delle Nazioni Unite, Philip Alston (2019), pp. 4-5.

⁽⁹⁴⁾ Per maggiori approfondimenti sulle modalità di funzionamento del sistema e della vicenda giudiziaria che ne è seguita, v. Carney, T. (2019), ma anche Nikidehaghani, M., Andrew J e Cortese, C. (2022).

australiani e più avanti calcolate in 1,2 miliardi della stessa valuta. Sulla vicenda sarebbe intervenuta la Corte Federale che, con pronuncia del giugno 2021, avrebbe approvato l'accordo proposto dal governo per definire il rimborso dei debiti pagati e la cancellazione di quelli insoluti, non trascurando di condannare fortemente il sistema per le evidenti criticità sofferte.

Sul versante europeo può segnalarsi come in Olanda, dal 2014 al febbraio 2020, il governo abbia utilizzato il sistema *Syri* (*System Risk Indication*), che, attraverso un apposito algoritmo, attingeva dati sensibili da diciassette banche dati al fine di valutare l'attitudine a commettere frodi o abusi di coloro che percepivano sussidi o altre forme di assistenza pubblica; a ciascuno di essi veniva attribuito un "punteggio di rischio". Il sistema, peraltro, analizzava i soli dati dei cittadini destinatari (e non, dei sussidi pubblici) delle città di Rotterdam, Eindhoven e Haarlem e, più specificamente, di coloro che erano collocati in quartieri ad alta densità di residenti con basso reddito, migranti e appartenenti a minoranze etniche.

Sulla compatibilità del sistema con il diritto alla privacy è stato chiamato a giudicare il tribunale di prima istanza di L'Aia che, con una decisione del 5 febbraio 2020⁽⁹⁵⁾, ha avuto il merito di pronunciare "una delle prime sentenze al mondo che affrontano le implicazioni sui diritti umani dell'uso dell'IA nel settore pubblico e i rispettivi obblighi degli Stati per garantire la trasparenza dei processi di IA"⁽⁹⁶⁾. Ciò anche alla luce di quanto esposto in un rapporto speciale delle Nazioni Unite del 2019, redatto, in qualità di *amicus curiae*,

⁽⁹⁵⁾ Tribunale di prima istanza de L'Aia, decisione *NCJM et al. and FNV v. Olanda*, C/09/550982 del 5 febbraio 2020.

⁽⁹⁶⁾ In tal senso, v. Rachovitsa, A. e Johann N. (2022).

da Philip Alston⁽⁹⁷⁾, laddove si è rilevato come “l’irresistibile attrazione” per il governo di muoversi verso uno Stato sociale digitale avrebbe comportato il rischio di inciampare in una vera e propria “distopia digitale” per le criticità nell’accesso ai servizi pubblici essenziali da parte di milioni di persone.

In tale circostanza, detto sistema è stato dichiarato illegittimo perché, tra l’altro, non erano state rese trasparenti le modalità di funzionamento dell’algoritmo quanto a tipologia e quantità di dati a disposizione, quanto ai meccanismi con cui gli stessi venivano elaborati e aggregati, quanto alla definizione di quali e quanti fossero i parametri in virtù dei quali il rischio era calcolato, in palese contrasto con l’art. 8 della CEDU.

Sempre nell’orizzonte europeo, è stata da alcuni considerata altrettanto controversa la *Irish Public Services Card*⁽⁹⁸⁾ e, del resto, nodi problematici sono stati riscontrati pure nei sistemi di automatizzazione dei procedimenti amministrativi tedeschi⁽⁹⁹⁾.

⁽⁹⁷⁾ *Amplius, supra*, alla nota 10.

⁽⁹⁸⁾ Più nel dettaglio, la *Public Services Card* (Psc) consente l’accesso ai servizi pubblici irlandesi ma, per poterla ottenere, occorre previamente registrarsi attraverso un programma utilizzato dal dipartimento per la Protezione Sociale per verificare l’identità dell’interessato, che deve avere la residenza in Irlanda (*Standard Authentication Framework Environment - Safe*). Per maggiori approfondimenti sulle sue funzionalità, cfr., *amplius*, <https://www.gov.ie/en/service/make-a-public-service-card-psc-personal-public-service-number-ppsn-application-appointment/>. Osservazioni critiche erano state formulate in particolare da Irish Data Protection Commission, *Final investigation report in respect of the processing of personal data by the Department of Employment Affairs and Social Protection in relation to the Public Services Card*, agosto 2019, <https://assets.gov.ie/69774/6d71ed5820ad42258ccfacfc9727297f.pdf> [novembre 2022].

⁽⁹⁹⁾ Sul punto cfr., *amplius*, Fiano, N. (2022).

L'esperienza olandese, pur con i dovuti distinguo, parrebbe non molto dissimile da quella verificatasi nell'ordinamento italiano in occasione dell'attribuzione a un algoritmo del compito di dare svolgimento all'intera procedura di assegnazione dei docenti alle sedi disponibili nell'organico della scuola, nell'ambito di quanto disposto con la più ampia riforma della cosiddetta "Buona Scuola" di cui alla l. 13 luglio 2015, n. 107. A mezzo dell'impiego di criteri di preferenza e/o selezione non del tutto chiari⁽¹⁰⁰⁾, lo stesso ha, infatti, disposto l'immissione in ruolo di decine di migliaia di docenti a centinaia di chilometri dalla provincia di partenza pur in presenza, in molti casi, di posti vacanti molto più vicini alla sede di appartenenza.

Sulla vicenda è stato chiamato a pronunciarsi in più occasioni il Tar Lazio⁽¹⁰¹⁾ che, accogliendo sempre il ricorso degli interessati, ha da ultimo sottolineato come nella fattispecie sia mancata una vera e propria attività amministrativa, non

⁽¹⁰⁰⁾ Più nel dettaglio, l'algoritmo avrebbe dovuto assegnare le cattedre ai docenti secondo il principio di merito e, poi, di preferenza geografica ma il *software* non ha funzionato come prestabilito probabilmente per i numerosi difetti di programmazione riscontrati sul codice sorgente da una perizia tecnica affidata a esperti informatici delle università di Tor Vergata e La Sapienza di Roma, richiesta dalla ricorrente "Gilda degli insegnanti", secondo cui l'algoritmo risultava "confuso, lacunoso, ampolloso, ridondante, elaborato in due linguaggi di programmazione differenti, di cui uno risalente alla preistoria dell'informatica, costruito su dati di input gestiti in maniera sbagliata".

⁽¹⁰¹⁾ Da ultimo e in tal senso, cfr. il Tar Lazio sez. III-*bis*, sentenza 13 settembre 2019, n. 10963 che ha sostanzialmente confermato, sia pur in modo forse ancor più radicale, quanto affermato nella prima pronuncia in materia (Tar Lazio, sez. III-*bis*, decisione 14 febbraio 2017, n. 3769), ri- affermando quanto già disposto nelle decisioni nn. 9224-9230 del 2018. In dottrina, per maggiori approfondimenti, v. Simoncini. A. (2019).

potendosi considerare tale quella affidata, per l'appunto, a un algoritmo impersonale e orfano di capacità valutazionali. Funzioni, queste, "tipiche invece della tradizionale e garantistica istruttoria procedimentale che deve informare l'attività amministrativa, specie ove sfociante in atti provvedimenti incisivi di posizioni giuridiche soggettive di soggetti privati e di consequenziali ovvie ricadute anche su apparati e assetti della Pubblica Amministrazione". Giudicando, poi, che mai un tale mezzo avrebbe potuto assicurare le guarentigie procedurali dettate dalla l. 7 agosto 1990, n. 241, il giudice amministrativo ha aggiunto che "gli istituti di partecipazione, di trasparenza e di accesso, in sintesi, di relazione del privato con i pubblici poteri non possono essere legittimamente mortificate e compresse soppiantando l'attività umana con quella impersonale, che poi non è attività, ossia prodotto delle azioni dell'uomo, che può essere svolta in applicazione di regole o procedure informatiche o matematiche", fino ad affermare che "le procedure informatiche, finanche ove pervengano al loro maggior grado di precisione e addirittura alla perfezione, non possono mai soppiantare, sostituendola davvero appieno, l'attività cognitiva, acquisitiva e di giudizio che solo un'istruttoria affidata a un funzionario persona fisica è in grado di svolgere", altrimenti ponendosi in contrasto con gli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione, oltretutto con l'art. 6 della convenzione europea dei Diritti dell'Uomo⁽¹⁰²⁾.

⁽¹⁰²⁾ Sia pur incidentalmente, può segnalarsi che anche il Conseil Constitutionnel della Francia, con decisione 12 giugno 2018, 2018-785, sia pur con termini meno netti, ha chiarito che una decisione assunta sulla base dell'utilizzo esclusivo di un algoritmo può considerarsi legittima solo qualora le finalità e i parametri della decisione siano predefiniti dall'autorità competente e la stessa possa essere oggetto di un ricorso giurisdizionale.

La netta posizione assunta dai giudici amministrativi – solo parzialmente stemperata dal fatto che gli stessi abbiano almeno ritenuto che le “procedure informatiche” avrebbero potuto essere predisposte in funzione servente, con un ruolo strumentale e ausiliario nel procedimento amministrativo – non ha frenato l’implementazione del welfare state digitale in Italia che, anzi, in linea con gli obiettivi eurounitari, è stato sempre più pervasivo attraverso, in particolare, lo sviluppo dell’identità digitale con lo Spid e la carta d’identità elettronica (oltreché con la carta nazionale dei servizi/tessera sanitaria), la cui diffusione, nel 2022, pare essere andata ben oltre gli obiettivi posti dal PNRR (misura 1.4.4.)⁽¹⁰³⁾.

È anche attraverso detti canali che è stato possibile, tra l’altro, fare domanda diretta (senza l’eventuale, e pur sempre possibile, interposizione di altri soggetti titolari, quali i patronati) per l’ottenimento del cosiddetto “reddito di cittadinanza”. Il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 (convertito, con modifiche, nella l.

⁽¹⁰³⁾ Al proposito, cfr., *amplius*, sul sito dell’Agenzia per l’Italia Digitale (<https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2022/05/06/digitale-superati-i-30-milioni-identita-spид>), dove già il 6 maggio 2022 si dava atto del fatto che fosse stato raggiunto in anticipo l’obiettivo annuale di diffusione dell’identità digitale previsto dal PNRR (pari al 38% della popolazione), e ci si avvicinasse sempre di più all’obiettivo del 2023 (il 46% della popolazione). La carta d’identità elettronica, inoltre, sempre alla stessa data, era in possesso di 28 milioni di cittadini. I due sistemi, peraltro, sono solo parzialmente alternativi e, in ogni caso, entrambi consentono, tra l’altro, di richiedere online il cambio di residenza o un certificato, prenotare una prestazione sanitaria, inviare la propria dichiarazione dei redditi, consultare la propria situazione fiscale o contributiva, accedere ai bonus, agli ammortizzatori sociali o compilare l’Isee. Lo Spid è fornito da più *provider* privati e possono aversi, dunque, più identità digitali, con livelli di sicurezza differenti, mentre la Cie è erogata dallo Stato. Di recente, peraltro, si segnala che il sottosegretario a capo del dipartimento Innovazione ha manifestato l’intenzione di proporre l’abolizione dello Spid per sostituirlo integralmente con la Cie e ottenere così un unico sistema di identità digitale centralizzato.

28 marzo 2019, n. 26) ha, inoltre, previsto la realizzazione di una banca dati predisposta per la corretta erogazione del sussidio che va ad affiancare il Casellario dell'Assistenza (ora Sius), già presente presso l'Inps dal 2014⁽¹⁰⁴⁾.

Banche dati, queste, che verosimilmente saranno presto assorbite dalla Piattaforma Digitale Nazionale Dati prevista dal PNR, nella prospettiva di giungere ad una interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati che renda concreto il principio europeo dello “*once-only*”, l’inserimento di informazioni “una sola volta”, in modo da permettere a cittadini e imprese di non dover più fornire i dati che la Pubblica Amministrazione già possiede per accedere a un servizio assistenziale e/o previdenziale.

⁽¹⁰⁴⁾ Più nel dettaglio, con decreto interministeriale 16 dicembre 2014, n. 206 sono state indicate le modalità attuative del Casellario dell'assistenza a norma dell'art. 13 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modifiche, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122), una banca dati per la raccolta delle informazioni e dei dati relativi alle prestazioni sociali erogate da tutti gli enti centrali dello Stato, gli enti locali, gli organismi gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie che dovevano trasmettere all'INPS i dati e le informazioni contenute nei propri archivi e banche dati per la realizzazione di una base conoscitiva per la migliore gestione della rete dell'assistenza sociale, dei servizi e delle risorse. La prima sezione del Casellario, la banca dati delle prestazioni sociali agevolate, condizionate all'Isee, già disciplinata dal decreto ministeriale 8 marzo 2013 (e poi integralmente recepito dal citato decreto interministeriale n. 206 del 2014), è stata avviata con il decreto direttoriale INPS 10 aprile 2015, n. 8. Ottenuto il parere favorevole del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Agenzia delle Entrate e del garante per la protezione dei dati personali, l'INPS ha adottato il decreto direttoriale 15 settembre 2016, n. 103, che ha dato avvio ad altre due banche dati: la banca dati delle prestazioni sociali e la banca dati delle valutazioni multidimensionali. Il d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 ha istituito il sistema informativo unitario dei servizi sociali, una cui componente è il sistema informativo delle prestazioni e dei bisogni sociali, che integra e sostituisce il Casellario dell'assistenza.

L'IMPIEGO DEI DATI BIOMETRICI NEI CASI NIDS (JAMAICA) E NIMS (KENYA)

Se i casi testé citati risultano particolarmente significativi al fine di valutare come il trend della digitalizzazione per l'accesso al welfare state che caratterizza anche ma (non solo) i Paesi occidentali si stia sviluppando, rendendosi cioè evidente la necessità di (ri)definirne l'implementazione in vista delle importanti ricadute riscontrate sui diritti fondamentali e, in particolare, sulla protezione e il trattamento dei dati personali, non meno interessanti sono altri sistemi che si sono avvalsi del riconoscimento facciale per l'erogazione dei servizi pubblici⁽¹⁰⁵⁾.

La Corte Suprema giamaicana, nel 2019⁽¹⁰⁶⁾, con una declaratoria di incostituzionalità, ha bloccato la realizzazione del Sistema Nazionale di Identificazione (NIDS), così come definito dal *National Identification and Registration Act* (NIRA) nel dicembre 2017 che, con l'obiettivo di combattere alcuni fenomeni di corruzione e truffa e, al contempo, ridurre lo spreco di risorse pubbliche e fornire alla popolazione un'identità chiara e univoca, si proponeva di creare un'identità digitale obbligatoria per tutti i cittadini e residenti giamaicani.

Identità digitale che, in modo molto simile al progetto indiano "*Aadhaar*" censurato dalla Corte Suprema nelle note

⁽¹⁰⁵⁾ Nella dottrina costituzionalistica nazionale, v. almeno il volume monografico di Mobilio G. (2021).

⁽¹⁰⁶⁾ Il riferimento è, in particolare, alla decisione del 12 aprile 2019, *Julian J. Robinson v. The Attorney General of Jamaica* (2018HCV01788; [2019] JMFC Full 04), <https://supremecourt.gov.jm/sites/default/files/judgments/Robinson%2C%20Julian%20v%20Attorney%20General%20of%20Jamaica.pdf>. Per osservazioni e riflessioni sulla citata pronuncia, v., *amplius*, Nina, S.; Kenechukwu, E.; Mandeep, D. e Joseph J., A. (2020).

sentenze *Puttaswamy v. Union of India* (I) e (II)⁽¹⁰⁷⁾, si basava sulla raccolta e conservazione, in un archivio centrale, di una vasta quantità di dati demografici e biometrici quali, esemplarmente, l'immagine del volto, l'impronta digitale, il colore degli occhi e la firma manuale, essendo predisposto pure per la conservazione della scansione della retina o dell'iride, del *pattern* venoso, dell'impronta e del gruppo sanguigno.

L'obbligatorietà dell'identificazione, nonché l'ampiezza della sua portata, coniugata con l'assenza di un diritto a non attivare un tale sistema non ha, infatti, superato il vaglio del duplice test di costituzionalità volto a testarne la "democraticità" e, cioè, a valutare, *in primis*, se la compressione dei diritti fondamentali fosse controbilanciata dall'intenzione legislativa di perseguire un obiettivo importante, ma poi anche a verificare se le misure al proposito adottate e gli effetti conseguiti potessero considerarsi proporzionate al ridetto obiettivo. Ciò sottolineandosi, significativamente, come la raccolta, la conservazione e il trattamento su così larga scala di dati, alcuni dei quali insostituibili per natura, si traducesse "in un grande potere sulla vita delle persone" e in una vasta invasione della sfera privata, comportandosi il sistema alla

⁽¹⁰⁷⁾ Il riferimento è, in particolare, alla Corte Suprema indiana, decisione 24 agosto 2017, *Justice KS Puttaswamy v Union of India* (I), https://main.sci.gov.in/supremecourt/2012/35071/35071_2012_Judgement_24-Aug-2017.pdf, nonché poi a id., decisione 26 settembre 2018 (II), *Justice KS Puttaswamy v. Union of India*, https://main.sci.gov.in/supremecourt/2012/35071/35071_2012_Judgement_26-Sep-2018.pdf. Per alcune osservazioni alle citate decisioni da parte della dottrina locale e, in genere, per una più dettagliata ricostruzione, anche sotto il profilo tecnico, del funzionamento del programma, cfr., *ex plurimis*, Anand, N. (2021), Gautham, B. (2018); Bhandari, V. e Sane, R. (2019), Padmanabhan, A. e Singh, V. (2019).

stregua di un “grande fratello” che avrebbe tenuto traccia di ogni movimento⁽¹⁰⁸⁾.

Cercando di cogliere le indicazioni contenute nelle maglie della motivazione della citata pronuncia, il governo giamaicano, nel settembre 2020, ha annunciato una proposta di riforma del NIDS poi approvata, in via definitiva, nel 2021. A seguito delle modifiche, il nuovo testo normativo prevede che l’adesione a tale forma di identificazione avvenga su base esclusivamente volontaria. Le informazioni biometriche trattate sono state limitate all’immagine del volto, alle impronte digitali e alla scansione della firma manuale. Inoltre, le autorità di controllo possono aver accesso a detti dati sensibili solo per le finalità predefinite dal legislatore.

Dopo un primo progetto “pilota” il sistema, così “riadattato”, dovrebbe entrare a regime ed essere reso accessibile al pubblico a partire dal 2023 anche se occorre sottolineare come perplessità e criticità siano tuttora state espresse, in particolare, dalle ONG e dalla società civile, soprattutto per i lamentati effetti escludenti che lo stesso comporterebbe nei riguardi, in particolare, delle persone fragili e/o vulnerabili.

Una situazione analoga a quella giamaicana la si può riscontrare anche in Kenya, dove nel 2018 è stato approvato il *Miscellaneous Amendments Act*⁽¹⁰⁹⁾ con il quale è stato introdotto un regime di identità digitale per tutti i cittadini e residenti allo scopo di creare un documento obbligatorio e univoco

⁽¹⁰⁸⁾ Al proposito, e per maggiori approfondimenti, v. il citato Formici, pp. 1-31.

⁽¹⁰⁹⁾ Più nel dettaglio, il riferimento è al *Miscellaneous Amendment Act* del 20 novembre 2018, di modifica del *Registration of Persons Act*, con cui è stato introdotto il *National Integrated Identity Management System* quale unica fonte di informazioni personali di tutti i cittadini e residenti in Kenya.

dell'identità personale basato sulla raccolta, conservazione ed elaborazione di una vasta gamma di dati, comprensiva cioè non solo di dati biometrici (come impronte digitali, scansione dell'iride e della retina, geometria della mano e del lobo dell'orecchio e onde vocali) ma anche del Dna e delle coordinate Gps.

L'atto è stato prevedibilmente sottoposto al vaglio dell'Alta Corte di Nairobi per la lamentata lesione della privacy ai sensi dell'art. 31 della costituzione keniota.

Con la decisione del 30 gennaio 2020⁽¹¹⁰⁾, la corte, pur rilevando che il trattamento dei dati biometrici in esso stabiliti – sia pur con l'importante eccezione di quelli relativi al Dna e al Gps, la cui raccolta e conservazione, anche sulla scorta di quanto deciso dalla corte Edu nel caso *S. e Marper contro Regno Unito*⁽¹¹¹⁾, è stata dichiarata del tutto illegittima – perseguisse finalità e obiettivi, nel complesso, legittimi e proporzionati e, cioè, in linea con i criteri adottati dalla Corte Suprema indiana nel citato caso *Puttaswamy (II)* nonché di quanto stabilito dal Documento sulla Biometria adottato dal Gruppo di lavoro sull'articolo 29, ne ha pur sempre dichiarato l'illegittimità costituzionale sotto altri profili.

Sono stati, infatti, giudicati gravi i rischi connessi al fatto che la raccolta e la conservazione dei dati personali e

⁽¹¹⁰⁾ Il riferimento è, in particolare, a Corte Suprema di Nairobi, decisione 30 gennaio 2020, *Nubian Rights Forum and Others v. The Hon. Attorney General*, https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2021/10/Petition_56_58__59_of_2019_Consolidated.pdf.

⁽¹¹¹⁾ Corte Edu, Grande Camera, *S. e Marper c. Regno Unito*, decisione 4 dicembre 2008, ricorsi nn. 30562/04 e 30566/04, con cui si è stabilito che tanto la conservazione dei campioni di cellule, dei profili di Dna, quanto quella delle impronte digitali costituiscono un'ingerenza in contrasto con l'art. 8, § 1, della CEDU (§§ 77 e 86). In senso analogo, cfr. anche CEDU, 3^a sezione, decisione 31 luglio 2012, *Van der Velden c. Paesi Bassi*, ricorso n. 29514/05.

biometrici in un sistema di identificazione obbligatorio fossero massicce e che ciò potesse determinare effetti escludenti, chiarendosi, oltretutto, che l'assenza di un quadro normativo chiaro avrebbe potuto comportare il moltiplicarsi di casi di una raccolta "impropria" di detti dati – quali l'uso a fini di profilazione, sorveglianza e furto d'identità – non avendo, tra l'altro, gli interessati alcun effettivo controllo e conoscenza in ordine alla memorizzazione centralizzata degli stessi.

Per questa via, dunque, si è ulteriormente sottolineato come per essere considerati proporzionati e necessari, "tutti i sistemi biometrici (...) richiedono una forte politica di sicurezza e procedure dettagliate sulla sua protezione e sicurezza conformi agli standard internazionali", riscontrandosi, proprio in tal senso, gravi criticità per l'inadeguatezza della normativa keniota sulla protezione e sulla sicurezza dei dati personali al proposito approntata. E, ancora, l'Alta Corte ha espresso la necessità di adottare adeguate tutele e strumenti alternativi non digitali per garantire l'accesso ai servizi assistenziali fondamentali in caso di malfunzionamento tecnico o mancanza di documentazione, altrimenti ponendosi significativi ostacoli, se non proprio barriere, nell'accesso a detti servizi da parte di soggetti vulnerabili e poveri, per di più in un ordinamento in cui solo il 67% delle nascite era stato registrato.

Criticità, queste appena riscontrate che, tuttavia, hanno portato alla "sola" sospensione dell'attuazione del sistema così configurato fino a che non ne fosse disposta una regolamentazione completa e in grado di fronteggiarne tutti gli effetti collaterali evidenziati. E, su queste basi, anche il legislatore keniota, così come quello giamaicano, ha presentato un progetto di legge che si propone di conformare il quadro normativo ai principi sanciti dall'Alta Corte che però, allo stato in cui si scrive, risulta ancora in fase di discussione ed esame in seno al Parlamento.

QUALCHE SPARSA OSSERVAZIONE CONCLUSIVA

Anche alla luce della casistica giurisprudenziale richiamata in queste brevi note, pare doversi innanzitutto sottolineare come l'avvento dei *big data*, dei sistemi di intelligenza artificiale e degli algoritmi abbia rappresentato una tappa fondamentale nella definizione di risorse rilevantissime per i pubblici poteri, la digitalizzazione del welfare essendone in tal senso un'evoluzione ormai inarrestabile.

Del resto, se può considerarsi vero che dette nuove tecnologie debbano essere ritenute uno strumento innovativo e adeguato per supportare i governi nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali, dovrebbe darsi altrettanto atto della necessità che la transizione digitale avvenga nel rispetto dei principi di proporzionalità, efficienza, minimizzazione e adeguatezza specie in un settore, quello del welfare, che pur rappresentando uno strumento di esercizio dei diritti sociali, impatta in modo considerevole su altri diritti fondamentali (quali, *in primis*, il diritto alla riservatezza e all'eguaglianza sostanziale nel godimento degli stessi), segnando uno snodo fondamentale addirittura in quelle che sono le linee di fondo che caratterizzano le forme di stato degli ordinamenti riguardati.

In uno scenario in rapida evoluzione, caratterizzato dal repentino quanto forse non ancora del tutto prefigurabile progresso tecnologico, ma anche da forti crisi economiche e da politiche di contenimento della spesa pubblica particolarmente austere, paiono sempre più crescenti le disuguaglianze sociali ed è, dunque, da ritenersi auspicabile che gli ordinamenti affrontino le importanti sfide poste dal welfare state risolvendo, innanzitutto e specie nei Paesi in via di sviluppo, i radicati problemi di povertà, corruzione e inefficienza dei

servizi di pubblica assistenza, anche in ragione della presenza su quei territori di una ampia quota di popolazione “non identificata” già all’atto della nascita.

Non può poi sottacersi come lo “spettro” della digitalizzazione si sia manifestato seriamente anche in Europa, soprattutto in occasione dell’emergenza pandemica, laddove si sono palesati i rischi di esclusione degli strumenti automatizzati approntati per fronteggiare la pandemia, vuoi per il constatarsi di un comunque persistente divario digitale, vuoi per la pure amara presa d’atto dell’assenza di una *governance* in grado di centralizzare i dati relativi al cosiddetto “tracciamento”, abbandonandosi anche per la predisposizione dell’app Immuni quasi da subito l’idea della creazione di una app (pan) europea “governata” dai singoli Stati (e in prospettiva dall’UE, di tipo Pepp-Pt), a favore di un’infrastruttura tecnologica di marca americana nel frattempo sviluppata e resa disponibile di concerto da Apple e Google (piattaforma A/G), con una “cessione” di “sovranità digitale” non di poco conto.

Quel che gli ordinamenti tutti, anche nell’affrontare le emergenti e continue sfide che si presentano e che si presenteranno, dovranno tener presente, come una vera e propria “bussola”, è la stretta interrelazione tra *governance* politica e infrastruttura tecnologica, perché è proprio nel rapporto tra i due fondamentali elementi che si dovranno valutare le ricadute sulla tutela di diritti fondamentali (legate, in particolare alla sfera della *privacy*), anche nella prospettiva di far fronte al costituirsi di monopoli tecnologici privati che si stanno sempre più consolidando.

Dinanzi alla situazione attuale, che vede sostanzialmente “la vigenza di due modelli di *governance* tecnologica (anche) dei dati personali – uno “a gestione autoritaria”, in mano a poteri pubblici non democratici nel senso invalso nella tradizione

costituzionalistica occidentale (v. Cina)⁽¹¹²⁾ e un altro, invece, “a gestione indipendente”, rilasciato completamente nella disponibilità di soggetti privati (Stati Uniti) – l’auspicio sarebbe che un’unione tecnologica europea coltivi la propria connaturata via di una “gestione democratica” dell’infrastruttura e dei trattamenti dei dati”⁽¹¹³⁾ nella prospettiva di addivenire a una solidarietà digitale funzionalizzata, a una gestione efficace del welfare e giammai lesiva dei diritti fondamentali implicati.

⁽¹¹²⁾ Si segnala, peraltro, che in Cina viene capillarmente impiegato il “*Social Credit System*”, un progetto pilota del 2007, implementato in particolare, nel 2014, che si occupa di sorvegliare privati e imprese attraverso un complesso sistema di valutazione connesso a misure premiali e sanzionatorie, al fine di orientarne il comportamento.

⁽¹¹³⁾ In tal senso, v. Trucco, L. (2022).

BIBLIOGRAFIA

- ~ Alston, P., *Report of the Special rapporteur on extreme poverty and human rights*, 11 ottobre 2019, <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/312/13/PDF/N1931213.pdf?OpenElement> [dicembre 2022]
- ~ Anand N., *New principles for governing Aadhaar: improving access and inclusion, privacy, security and identity management*, in *Journal of Science Policy & Governance*, n. 1/2021. <https://doi.org/10.38126/JSPG180101> [novembre 2022]
- ~ Betzu, M., *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, Gruppo di Pisa, 15 luglio 2021, pp.166-191, <https://gruppodipisa.it/8-rivista/495-marco-betzu-poteri-pubblici-e-poteri-privati-nel-mondo-digitale> [novembre 2022]
- ~ Bhandari, V., Sane, R., *A critique of the Aadhaar legal framework*, in *National Law of India Review*, vol. 31, No. 1, 2019, pp. 1-23, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3417542 [ottobre 2022]
- ~ Carney, T., *Robo-debt illegality: the seven veils of failed guarantees of the rule of law?*, in *Alternative Law Journal*, Volume 44, Issue 1, marzo 2019, pp. 4-10, Sage, <https://doi.org/10.1177/1037969X18815913>, 2019, 44 (1), [gennaio 2023]
- ~ Cassetti, L., Ricci, S., *L'Agenda digitale europea e la riorganizzazione dei sistemi di welfare nazionale: le nuove frontiere dei diritti sociali nella Knowledge based society*, in *Federalismi*, n. 20, 12 ottobre 2011, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=18988&content=&content_author= [ottobre 2022]
- ~ Costanzo, P., *Lo "Stato digitale": considerazioni introduttive*, pp. 11-36, in Costanzo Pasquale, Magarò Patrizia e Trucco Lara (a cura di), *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Editoriale Scientifica, 2022
- ~ De Pasquale, P., *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell'Unione Europea?*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 17 marzo 2022, pp. 163-178, http://images.dirittounioneeuropea.eu/f/sen-tenze/documento_29xPa_DUE.pdf [settembre 2022]

- ~ Diebold, F.X., *Big Data Dynamic Factor Models for Macroeconomic Measurement and Forecasting*, contributo presentato all'Eighth World Congress of the Econometric Society, Seattle, agosto 2000, pubblicato nel 2003, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 115-124, <https://www.sas.upenn.edu/~fdiebold/papers/paper40/temp-wc.PDF> [dicembre 2022]
- ~ — *A personal perspective on the origin (s) and development of "Big Data": the phenomenon, the term, and the discipline*, PIER Working Paper No. 13-003, 2012, file:///C:/Users/HP/Downloads/SSRN-id2202843.pdf, [ottobre 2022]
- ~ Fiano, N., *L'utilizzo dell'intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione tedesca: riflessioni sul procedimento amministrativo generale e speciale*, in Costanzo P., Magarò P., Trucco L., *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 423-431
- ~ Formici, G., *Digital Welfare State and Fundamental Rights: the Judicial Litigation on Digital Identification Systems in Kenya and Jamaica*, in *Federalismi*, n. 26, 14 ottobre 2022, pp. 1-31, https://www.federalismi.it/nv14/articolodocumento.cfm?Artid=47855&content=Digital%2Bwelfare%2BState%2Band%2BFundamental%2BRights%3A%2Bthe%2BJudicial%2BLitigation%2Bon%2BDigital%2BIdentification%2BSystems%2Bin%2BKenya%2Band%2BJamaica&content_author=%3Cb%3EGiulia%2BFormici%3C%2Fb%3En.%2026 [novembre 2022]
- ~ Gautham, B., *The Aadhaar judgment: a dissent for the age*, in *Indian Constitutional Law and Philosophy*, 27 settembre 2018, <https://indconlawphil.wordpress.com/2018/09/27/the-aadhaar-judgment-a-dissent-for-the-ages/> [dicembre 2022]
- ~ Mobilio, G., *Tecnologie di riconoscimento facciale. Rischi per i diritti fondamentali e sfide regolative*, Editoriale Scientifica, 2021
- ~ Nikidehaghani, M., Andrew, J., Cortese, C., *Algorithmic accountability: robodebt and the making of welfare cheats*, in *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 22 agosto 2022, <https://doi.org/10.1108/AAAJ-02-2022-5666>, [ottobre 2022]

- ~ Nina, S., Kenechukwu, E., Mandeep, D., Joseph, J.A., *Human Rights and Digital Health Technologies*, in Health Human Rights. vol. 22 special section, dicembre 2020, pp. 21-32, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7762914/> [gennaio 2023]
- ~ Padmanabhan, A., Singh, V., *The Aadhaar verdict and the surveillance challenge*, in The Indian journal of law and technology, vol. 15 issue 1, 2019, pp. 1-19, https://www.ijlt.in/_files/ugd/066049_90efdcaa77b-4407b9fc7dd25456c2cf8.pdf [febbraio 2023].
- ~ Pollicino, O., *Costituzionalismo, Privacy e neurodiritti*, in Medialaws, 1° agosto 2021, <https://www.medialaws.eu/wp-content/uploads/2021/08/2-2021-Pollicino.pdf> [febbraio 2023]
- ~ Rachovitsa, A., Johann, N., *The Human Rights Implications of the Use of AI in the Digital Welfare State: Lessons Learned from the Dutch SyRI Case*, in Human Rights Law Review, vol. 22, issue 2, giugno 2022, <https://academic.oup.com/hrlr/article/22/2/ngac010/6568079> [dicembre 2022]
- ~ Scotti, G., *Alla ricerca di un nuovo costituzionalismo globale e digitale: il principio di solidarietà “digitale”*, in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 2/2021, pp. 399-426, <https://www.forumcostituzionale.it/https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/26-Scotti-FQC-2-21.pdf> [novembre 2022]
- ~ Simoncini, A., *L’algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in BioLaw Journal, n. 1/2019, pp. 63-89, <https://teseo.unitn.it/biolaw/article/view/1353/1355> [novembre 2022]
- ~ Trucco, L., *App Immuni: una storia stran(ier)a e incompiuta*, in Giustizia Insieme, 25 giugno 2020, <https://www.giustiziainsieme.it/en/news/74-main/117-diritto-dell-emergenza-covid-19/1184-app-immuni-una-storia-stran-ier-a-e-incompiuta> [ottobre 2022]

PROFILI COSTITUZIONALI DELLA LEGISLAZIONE ITALIANA SU DISABILITÀ E LAVORO

di Enrico Seta

La Costituzione italiana non fa riferimento esplicito alla condizione della “disabilità”. Altri tre termini ricorrono piuttosto nel testo costituzionale – invalidità, inabilità e minorazione – tutti all’interno dell’art. 38.

Accantoniamo subito le complesse problematiche linguistiche e definitorie in merito alla condizione di disabilità. Da sole meriterebbero una trattazione a parte, per via dei successivi mutamenti del clima culturale oltre che della differente portata giuridica di ciascun termine. Per non dire delle relazioni reciproche che si sono sviluppate nel tempo, all’interno dell’ordinamento riguardante la materia. Si pensi all’espressione “persona handicappata”, adoperata da una delle principali leggi di riferimento (la legge 5 febbraio 1992, n. 104), o a “persona vulnerabile”, che registra oggi crescente diffusione⁽¹¹⁴⁾.

Accogliamo, dunque, l’espressione oggi prevalente (vedi anche la scelta fatta dal legislatore della “legge quadro”: legge

⁽¹¹⁴⁾ Sia nell’ordinamento giuridico, sia nel linguaggio comune. V. Luciani, M. (2022).

22 dicembre 2021, n. 227⁽¹¹⁵⁾) – *disabilità* – e definiamo preliminarmente il nucleo costituzionale “forte” cui riferire la legislazione a tutela della condizione della persona con disabilità. Tale nucleo viene riconosciuto oggi dalla dottrina prevalente negli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione. Numerose altre disposizioni interoperano con quelle recate da questi articoli della Carta, ma è a essi che la legislazione, la dottrina e la giurisprudenza costituzionale in materia di disabilità fanno inevitabilmente ricorso.

Qui ci si confronta con un solo aspetto della disabilità: il suo rapporto con il lavoro, o più esattamente il diritto all’inclusione lavorativa, ovvero le azioni che, nell’ambito delle disabilità, sono definite comunemente come “esterne” al rapporto di lavoro. Rimangono fuori dalla trattazione aspetti pure importanti del rapporto tra disabilità e lavoro, quali le condizioni “interne”, ovvero la protezione del lavoratore disabile all’interno del rapporto e del contratto di lavoro⁽¹¹⁶⁾.

Ancora più specificamente, si guarda agli strumenti volti a tutelare il diritto della persona disabile all’inclusione lavorativa quale componente essenziale del suo più ampio diritto a una piena socializzazione. Molti riassumono la tematica con l’espressione “socializzazione attraverso il lavoro”⁽¹¹⁷⁾. È evidente

⁽¹¹⁵⁾ *Delega al Governo in materia di disabilità* nella quale, proprio quale primo oggetto della delega stessa viene indicata l’“adozione di una definizione di ‘disabilità’ coerente con l’articolo 1, secondo paragrafo, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità”. Su tutta la problematica definitoria che ha dato origine a questo oggetto della delega, si rinvia a Masci, F. (2020).

⁽¹¹⁶⁾ La disciplina delle azioni “interne” volte a tutelare il lavoratore disabile viene oggi a costituire – all’interno del diritto del lavoro – un ambito normativo di derivazione prevalentemente europea.

⁽¹¹⁷⁾ Colapietro, C. (2020).

che il circuito delle disposizioni costituzionali “fondanti” rispetto al tema qui considerato non si limita a quelle citate (fra le quali assume particolare rilevanza il comma 3 dell’articolo 38), comprendendo anche quelle di cui all’articolo 4⁽¹¹⁸⁾.

DIRITTO EUROPEO E DIRITTO INTERNAZIONALE

La considerazione del carattere multilivello della *governance* è particolarmente raccomandata laddove, come nel caso in esame, si abbia a oggetto un “diritto sociale”⁽¹¹⁹⁾. Fra l’altro, sono state poste in questo ambito anche complesse questioni di parametro interposto e quindi di rispetto, da parte del legislatore, dei vincoli derivanti dall’art. 10, comma 1, e dall’art. 117, comma 1, della Costituzione⁽¹²⁰⁾.

Quanto al diritto dell’UE⁽¹²¹⁾, lasciando in disparte gli artt. 21 (non discriminazione) e 26 (inserimento dei disabili) della *Carta Europea dei Diritti dell’Uomo*, CEDU, (2000/C 364/01) – di inquadramento – un riferimento di base è costituito dalla *direttiva 2000/78/Ce del Consiglio del 27 novembre*

⁽¹¹⁸⁾ V., in proposito, Corte di Cassazione, 21 agosto 2006, n. 18023.

⁽¹¹⁹⁾ Ferri, D. (2020), p. 546 ss; Sanchini, F. (2021), pp. 183-188; Brancati, B. (2018), p. 18 e ss. V. inoltre, Corte di Cassazione, sez. lavoro, 23 maggio 2017, n. 12911, punto 2.1.

⁽¹²⁰⁾ V., in proposito, la sentenza n. 80 del 2010 (punto 4 dei considerato in diritto) nella quale la Corte costituzionale fa esplicito riferimento al “contrasto con il quadro normativo internazionale” di una norma sulla inclusione scolastica ivi censurata. In senso contrario al ricorso alla convenzione ONU quale parametro interposto di costituzionalità, vedi invece la sentenza n. 2 del 2016, su cui si tornerà più avanti.

⁽¹²¹⁾ Su tutta la materia dell’UE e i diritti delle persone con disabilità, si rinvia a: Ferri, D. (2016).

2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro⁽¹²²⁾.

La direttiva 2000/78/Ce mira a stabilire “un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l’età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l’occupazione e le condizioni di lavoro al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento”. La direttiva prevede poi norme destinate trasversalmente alle categorie “a rischio” – individuate nella direttiva – fra le quali rientrano le persone con disabilità⁽¹²³⁾.

Tuttavia, poiché la direttiva non reca una definizione di “handicap”, è stata la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’UE a interrogarsi sui confini di una tale definizione ai fini dell’applicazione della direttiva stessa, giungendo alla conclusione che tale definizione sia quella rinvenibile nella convenzione UNCRPD (successivamente intervenuta)⁽¹²⁴⁾.

Sul piano del diritto internazionale, infatti, il riferimento imprescindibile è ormai rappresentato dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, UNCRPD, approvata nel dicembre 2006 e ratificata dall’Italia nel 2009 (legge 3 marzo 2009 n. 18) e dall’Unione Europea nel 2010 (Decisione del Consiglio (2010/48/Ce).

Tale convenzione rappresenta il punto di arrivo di una evoluzione culturale che, partendo dalla presa d’atto che le

⁽¹²²⁾ A cui l’Italia ha dato attuazione con il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216.

⁽¹²³⁾ Busatta, L. (2016), pp. 351-364.

⁽¹²⁴⁾ Sentenza della Corte costituzionale 4 luglio 2013 nella causa C 312-11.

persone con disabilità sono soggette – nel mondo – a violazioni dei diritti umani sanciti nel 1948, intende garantire con uno strumento pattizio globale e vincolante per gli Stati parti un uguale godimento di tutti i diritti e libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità e il rispetto della loro dignità.

Quanto al diritto all'inclusione lavorativa e alla tutela della dignità della persona disabile nel lavoro, l'art. 27 della convenzione dichiara che gli Stati parti

riconoscono il diritto al lavoro delle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri; segnatamente il diritto di potersi mantenere attraverso un lavoro liberamente scelto o accettato in un mercato del lavoro e in un ambiente lavorativo aperto, che favorisca l'inclusione e l'accessibilità alle persone con disabilità.

Elenca quindi in 11 punti altrettanti ambiti di intervento⁽¹²⁵⁾.

Importanti antefatti storici dell'art. 27 della convenzione del 2006 possono essere ricostruiti guardando all'attività di due agenzie delle Nazioni Unite. La prima è l'Organizzazione Mondiale della Sanità, OMS, che già dal 1980 aveva proposto una classificazione delle disabilità attraverso il repertorio ICIDH– fondamentale ai fini della inclusione lavorativa – che constava di tre tipologie:

~ la menomazione, che venne definita come “un danno organico e/o funzionale ossia come una perdita o anomalia

⁽¹²⁵⁾ Ma l'articolo citato non esaurisce nel dato testuale la sua portata, in quanto va letto insieme agli articoli 2, 5, 6, 19 e 26 che interoperano a vari livelli con l'art. 27.

transitoria o permanente di funzioni psicologiche, fisiologiche, anatomiche”;

~ la disabilità, definita “perdita delle capacità operative derivata da una menomazione”, ossia situazione nella quale il soggetto “ha una performance inferiore a quella normale”;

~ l’handicap, definito come “svantaggio del soggetto conseguente a una menomazione o a una disabilità”, laddove tale svantaggio “limita l’efficienza dell’individuo rispetto al gruppo di cui egli fa parte creando difficoltà nell’ambiente circostante”.

La classificazione fu criticata per la contraddittorietà di alcuni suoi assunti e per le sovrapposizioni che comportava. Ma solo nel 1999 l’OMS propose la nuova classificazione ICIDH-2 che, a sua volta, diede successivamente origine, nel 2001, all’ICF, la Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute oggi raccomandata dall’OMS e dalla Nazioni Unite. Se opportunamente adoperata l’ICF può rappresentare oggi uno strumento molto utile anche alle azioni per la valutazione finalizzata all’inclusione lavorativa della persona con disabilità, nella prospettiva di una sempre maggiore “personalizzazione” di tali azioni.

La seconda agenzia delle Nazioni Unite, le cui attività rilevano in questa sede, è l’Organizzazione Internazionale del Lavoro. Già nel 1955 (raccomandazione n. 99 sull’adattamento e il riadattamento professionale degli invalidi), OIL aveva iniziato ad articolare, in relazione alla specifica condizione della disabilità, i principi di non discriminazione nell’accesso al lavoro proclamati nella dichiarazione di Filadelfia del 1944. Successivamente si ebbe la convenzione n. 111 del 1958 che approfondì la tematica antidiscriminatoria e, soprattutto, la convenzione n. 159 del 1983, interamente dedicata alla tutela delle persone disabili nell’accesso e nella permanenza

al lavoro, vero antecedente dell'art. 27 della convenzione del 2006⁽¹²⁶⁾.

La direttiva del 2000 – da una parte – e la convenzione del 2006 – dall'altra – esplicano in vari modi i loro effetti nell'ordinamento italiano.

Ci si tornerà, ma intanto si richiama che nella giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, particolare rilevanza assume la sentenza 4 luglio 2013 (C-312/11) con cui la Corte ha condannato l'Italia affermando che:

la legislazione italiana [...] non impone all'insieme dei datori di lavoro l'obbligo di adottare, ove ve ne sia necessità, provvedimenti efficaci e pratici, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, a favore di tutti i disabili, che riguardino i diversi aspetti dell'occupazione e delle condizioni di lavoro, al fine di consentire a tali persone di accedere ad un lavoro, di svolgerlo, di avere una promozione o di ricevere una formazione. Pertanto, essa non assicura una trasposizione corretta e completa dell'articolo 5 della direttiva 2000/78.

Di conseguenza, occorre dichiarare che la Repubblica Italiana, non avendo imposto a tutti i datori di lavoro di prevedere, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, soluzioni ragionevoli applicabili a tutti i disabili, è venuta meno al suo obbligo di recepire correttamente e completamente l'articolo 5 della direttiva 2000/78" (par. 67 e 68).

⁽¹²⁶⁾ Miotto, F. (2020), pp. 13-21.

L'articolo 5 della direttiva 2000/78 riguarda il tema degli "accomodamenti ragionevoli" e riveste una importanza cruciale ai fini della trattazione⁽¹²⁷⁾.

Per quanto riguarda l'attuazione in Italia delle disposizioni di cui all'art. 27 della convenzione UNCRPD, vi è da segnalare una censura al modo in cui il nostro Paese persegue l'obiettivo dell'inclusione lavorativa: nelle *Osservazioni conclusive al Primo rapporto dell'Italia*, approvate nell'agosto 2016 dal comitato sui Diritti delle Persone con Disabilità, organo di vigilanza sull'attuazione della convenzione da parte degli Stati parti⁽¹²⁸⁾, si esprime "preoccupazione per l'alto tasso di disoccupazione tra le persone con disabilità, in particolare tra le donne con disabilità, e per l'inadeguatezza delle misure per promuovere la loro inclusione nel mercato aperto del lavoro". Il comitato raccomanda all'Italia o Stato parte di ispirarsi all'articolo 27 della convenzione nell'applicazione dell'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 8, punto 8.5, per garantire il conseguimento di un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso a tutti, comprese le persone con disabilità⁽¹²⁹⁾.

⁽¹²⁷⁾ L'art. 5 (*Soluzioni ragionevoli per i disabili*) recita: "Per garantire il rispetto del principio della parità di trattamento dei disabili, sono previste soluzioni ragionevoli. Ciò significa che il datore di lavoro prende i provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato. Tale soluzione non è sproporzionata allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili".

⁽¹²⁸⁾ Crpd/C/Ita/Co/1.

⁽¹²⁹⁾ Obiettivo 8.5: "Entro il 2030, raggiungere la piena e produttiva occupazione e un lavoro dignitoso per tutte le donne e gli uomini, anche per i giovani e le persone con disabilità, e la parità di retribuzione per lavori di pari valore".

In questa rapida rassegna degli elementi di “*governance* multilivello” – anche in una prospettiva evolutiva che guardi agli sviluppi futuri della legislazione italiana – assume uno specifico rilievo – come si è accennato – il tema degli “accomodamenti ragionevoli”.

La direttiva 2000/78/Ce, all’art. 5 ha ripreso una normativa nordamericana del 1973, il *Rehabilitation Act*, che per la prima volta aveva immaginato questo istituto, successivamente incorporato anche nella *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Oltre al testo dell’art. 5, il 20) della direttiva reca ulteriori chiarificazioni definendo i ragionevoli accomodamenti come “misure efficaci e pratiche destinate a sistemare il luogo di lavoro in funzione della disabilità, ad esempio, sistemando i locali o adattando le attrezzature, i ritmi di lavoro, la ripartizione dei compiti o fornendo mezzi di formazione o di inquadramento”. Attorno a questa norma si sono sviluppati una serie di istituti nei vari ordinamenti nazionali europei⁽¹³⁰⁾.

La convenzione UNCRPD del 2006 all’art. 2 così si esprime:

per “accomodamento ragionevole” si intendono le modifiche e gli adattamenti necessari e appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo, adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l’esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali.

⁽¹³⁰⁾ Nel 2016 la Commissione Europea ha promosso uno studio che ha prodotto una rassegna sullo stato di implementazione di tali normative nei Paesi del continente. V. European Commission (2016).

Il concetto viene ripreso anche all'art. 27 – dedicato all'inclusione lavorativa – al punto i).

La definizione proposta dalla convenzione – come si vede – è più generica di quella della direttiva 2000/78/Ce. Questi spunti saranno raccolti dal legislatore italiano solo nel 2013. Presentano potenzialità che il nostro ordinamento non ha ancora espresso con pienezza.

CENNI AL QUADRO LEGISLATIVO

Come premessa occorre ricordare che – pur esistendo la normativa statale – le regioni hanno ampia potestà legislativa che esercitano diffusamente. Infatti, fatta salva la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lettera m) dell'art. 117, comma 2), in tutta la materia delle politiche attive del lavoro, dopo la riforma del titolo V, le regioni hanno visto riconosciute ampie competenze⁽¹³¹⁾.

Ciò non ha probabilmente contribuito all'uniforme tutela di un fondamentale diritto su tutto il territorio nazionale in quanto ha accentuato le differenze evidenti di performance del sistema pubblico operante nella inclusione lavorativa delle persone con disabilità⁽¹³²⁾.

A maggior ragione non può essere sottovalutata l'importanza e il fondamento costituzionale del quadro normativo statale di

⁽¹³¹⁾ Baldazzi, D. (2006); Bresciani, I. (2017), pp. 89-127.

⁽¹³²⁾ Per ammissione dello stesso governo: v. ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021). La relazione, pubblicata nel gennaio 2021, recante dati fino al dicembre 2018, rappresenta la fonte ufficiale disponibile più aggiornata. Secondo la relazione, la divaricazione territoriale è fortissima: la sola Lombardia occupa un numero maggiore di persone disabili dell'insieme di isole e regioni del sud (p. 39).

livello primario e soprattutto di quelle norme statali finalizzate a garantire in tutto il territorio nazionale un livello uniforme di tutela dei diritti costituzionali fondamentali delle persone con disabilità, fra i quali rientra certamente quello qui affrontato (*ex plurimis*, sentenza Corte costituzionale 406 del 1992).

Il sistema normativo primario che oggi regola l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità può essere descritto in primo luogo in una prospettiva storica, quale risultato di un'evoluzione graduale nella quale possiamo tuttavia scandire alcune tappe legislative, a cui corrisponde anche l'avvicinarsi di differenti climi culturali.

La prima tappa è l'introduzione (o meglio la generalizzazione) del "collocamento obbligatorio", con la legge 2 aprile 1968, n. 482. La legge accolse ed estese un principio presente nella legislazione precedente il varo della costituzione – il decreto legislativo del capo provvisorio dello Stato 3 ottobre 1947, n. 1222, ratificato con legge 9 aprile 1953, n. 292 – a norma del quale le imprese private con più di cinquanta dipendenti erano tenute ad assumere un mutilato o un invalido del lavoro per ogni cinquanta dipendenti; parallelamente, gli aspiranti a tale forma di collocamento venivano iscritti nel ruolo degli invalidi "collocabili" presso ogni Ufficio Provinciale del Lavoro.

La legge 482/1968 introduceva in tutto il mondo del lavoro un meccanismo generalizzato⁽¹³³⁾ (esteso a imprese private, amministrazioni pubbliche, aziende municipalizzate ed enti pubblici) di quote riservate – secondo la proporzione disposta dall'art. 9 della legge stessa – a sette categorie di riservatari. Erano obbligati – fatte salve alcune espresse eccezioni – tutti i datori di lavoro con più di 35 dipendenti.

⁽¹³³⁾ Per la categoria degli invalidi di guerra, l'assunzione obbligatoria al lavoro è stata disciplinata fino al 2010, dalla legge n. 375 del 3 giugno 1950.

Il servizio di collocamento era erogato da uffici provinciali. Ad esso rivolgevano le loro richieste i soggetti obbligati, mentre l'ufficio individuava il lavoratore (o i lavoratori) da assumere sulla base del profilo astrattamente richiesto dal datore, attingendo a distinte liste di candidati (una per ciascuna delle sette categorie di riservatari).

Alla regola generale di funzionamento facevano riscontro alcune differenti modalità, ammesse per casi specifici. Gli obblighi di assunzione erano accompagnati anche da un corredo sanzionatorio (art. 23).

La legge segnò un'importante novità all'interno di un quadro socioculturale nel quale prevaleva ancora la visione assistenziale della disabilità e – di conseguenza – dell'inclusione lavorativa. Forse proprio per questo motivo, assume retrospettivamente funzione di profonda innovazione culturale l'attività della Corte costituzionale che con alcune pronunce aveva anticipato i futuri sviluppi legislativi. *In primis* la sentenza n. 38 del 1960 (sulla quale v. infra) ma anche la n. 62 del 1960, la n. 4 del 1961 e la n. 55 del 1961⁽¹³⁴⁾.

Il secondo spartiacque si colloca cronologicamente a circa un trentennio di distanza, con la legge 12 marzo 1999, n. 68 che delinea un nuovo sistema, sostitutivo del “collocamento obbligatorio”, che intende basarsi sulla valorizzazione delle capacità professionali di ciascuna persona con disabilità e abbandonare ogni residuo della vecchia visione del disabile come onere passivo da assorbire, un “peso” per il mondo produttivo.

Occorre ricordare che, prima del 1999, era intervenuta la legge 5 febbraio 1992, n. 104, che rappresenta tuttora la

⁽¹³⁴⁾ Per la dottrina, si ricorda Pera, G. (1965) che, prima della legge 482/1968, aveva indagato in profondità il nesso fra disciplina della inclusione lavorativa delle persone con disabilità e disposizioni costituzionali.

legge-quadro italiana per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone con disabilità. Alcune disposizioni della legge 104/1992 sono intervenute anche in materia di lavoro (art. 8, comma 1, lettera f) e artt. 17-22) ma senza intento sistematico. Il legislatore della legge 104 presupponeva (esplicitamente) una riforma del sistema del collocamento obbligatorio, che infatti arrivò dopo sette anni.

La legge 68/1999 fu il risultato di una svolta culturale, prima ancora che la prefigurazione di un servizio di valenza sociale. Significativo, in proposito, il ruolo svolto dalla giurisprudenza – sia della Cassazione che della Corte costituzionale – sulla questione dell'esclusione o meno dei disabili psichici dalla disciplina del collocamento obbligatorio. Fu forte il ruolo di stimolo della Corte costituzionale nei confronti del Parlamento. In particolare, con la sentenza monitoria di incostituzionalità accertata ma non dichiarata, la n. 1088 del 1988, i giudici costituzionali avevano definito un chiaro indirizzo al legislatore in merito alla parità di trattamento fra “minorati fisici e psichici” in materia di collocamento al lavoro:

la auspicata disciplina della materia è ormai indilazionabile. Pertanto, allo Stato, la Corte conferma le sue precedenti decisioni, ma se sarà ancora una volta chiamata ad esaminare altri incidenti nella stessa materia, non potrà sottrarsi, superate ormai le esigenze contingenti del fenomeno, ad una decisione che applichi rigorosamente i precetti⁽¹³⁵⁾.

⁽¹³⁵⁾ La sentenza monitoria del 1988 era stata preceduta da almeno altre due sentenze della Corte costituzionale che vertevano sulla stessa materia o su materia molto vicina (la n. 163 del 1983 e la n. 52 del 1985), nonché da varie ordinanze di rimessione del giudice di merito e della Corte di Cassazione.

Il nuovo sistema introdotto nel 1999 si articola in una serie di istituti che attengono alla adeguata valutazione di ciascuna persona, all'inserimento nel posto di lavoro più adatto, ad azioni di sostegno a tale inserimento lavorativo, sia rivolte al lavoratore che alle aziende. Si trattò, nelle intenzioni del legislatore, di una rivoluzione copernicana.

Il meccanismo dell'assunzione obbligatoria – su cui fa perno tuttora il nostro sistema – prevede quote, ovvero soglie minime, espresse in termini percentuali sul totale dei lavoratori di un'impresa o di un'amministrazione pubblica, da riservare a persone con disabilità. L'ambito di applicazione della disciplina delle quote è, anche qui, definito sulla base delle dimensioni dell'impresa o amministrazione pubblica tenuta all'assunzione. In particolare, i datori privati e pubblici sono obbligati ad assumere il 7% di lavoratori disabili se il numero totale degli occupati è superiore a 50, oppure due lavoratori se il totale è tra 36 e 50 o un lavoratore se il totale di dipendenti va da 15 a 35 dipendenti. Sotto i 15 dipendenti non si applica l'obbligo di assunzione ma rimane tuttavia la facoltà di assumere persone con disabilità⁽¹³⁶⁾. La normativa, al momento della sua introduzione, non rappresentò solo una novità ma creò anche forti aspettative.

Tuttavia, i risultati attesi – a tutt'oggi – non sono stati pienamente conseguiti, soprattutto nel confronto con gli altri Paesi occidentali o, per lo meno, europei⁽¹³⁷⁾. Secondo l'interpretazione prevalente, ciò è avvenuto, in parte, per la mancata

⁽¹³⁶⁾ V., fra i tanti: De Luca, M. (2000), Tullini, P. (2013), Carollo, L. (2020), Bottà, M. e Seta, E. (2020), Giovannone, M. (2021).

⁽¹³⁷⁾ Si ricordano le due più recenti relazioni ministeriali al Parlamento – ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018) e ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021) – nonché l'audizione del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Andrea Orlando, dinanzi alla XI Commissione della Camera dei deputati nella seduta del 22 aprile 2021 (Resoconti parlamentari, XVIII Legislatura).

emanazione di atti che avrebbero dovuto integrare la legislazione primaria, in parte per alcune rigidità del sistema.

A questi due inconvenienti hanno tentato di dare risposta Parlamento e governo con alcune norme del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151⁽¹³⁸⁾.

La materia della disabilità lavoro non era il principale obiettivo del legislatore delegato del 2015 che si prefiggeva un riordino generale delle politiche attive del lavoro. Infatti, la delega (legge 10 dicembre 2014, n. 183) aveva un contenuto molto più ampio⁽¹³⁹⁾ e al suo interno solo la lettera g) del comma 4 (art. 1) era dedicata alla “razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità”. Lo stesso decreto legislativo con il quale fu data attuazione a questo specifico oggetto della delega (appunto, il 151/2015), contiene anche numerose disposizioni afferenti ad altre materie⁽¹⁴⁰⁾.

Come si è già detto, le norme del 2015 non hanno modificato i parametri di fondo del nuovo sistema ma hanno solo tentato di elevarne la performatività. Le principali innovazioni normative – meritevoli di essere ricordate hanno riguardato, da un lato la “flessibilizzazione” dei meccanismi e, dall’altro la previsione di un’ulteriore regolamentazione di secondo livello.

Sul primo punto, l’innovazione normativa principale introdotta dal decreto legislativo 151/2015 è la modifica dell’art. 7 della legge 68/99. In luogo della modalità originaria – “i

⁽¹³⁸⁾ Una dettagliata analisi delle innovazioni normative del 2015 in Garofalo, D. (2016).

⁽¹³⁹⁾ *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.*

⁽¹⁴⁰⁾ Lambertucci, P. (2016).

datori di lavoro assumono i lavoratori facendone richiesta di avviamento agli uffici competenti” – la nuova disciplina ha disposto che “i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici assumono i lavoratori mediante richiesta nominativa di avviamento agli uffici competenti”. In sostanza, laddove prima del 2015 questa facoltà del datore di lavoro era limitata a casi tassativi ed eccezionali, oggi tutte le assunzioni possono essere fatte a chiamata nominativa anziché numerica. È una libera decisione del datore di lavoro quella di farsi supportare – o meno – dall’ufficio competente e tale scelta non intaccherà comunque la libertà di valutazione circa il soggetto da assumere. Cioè, il vaglio finale resterà comunque prerogativa del datore di lavoro. Ovviamente, egli è tenuto ad attingere dalle liste di soggetti in possesso dei requisiti. Questo intervento normativo di flessibilizzazione ha suscitato giudizi contrapposti ma ormai esso appare “acquisito” e consolidato.

Sul secondo punto, l’elemento di novità principale è stata la disposizione (art. 1) che prescrive l’emanazione – entro centottanta giorni – di linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità. La norma poi prescriveva una serie di importanti principi che le linee guida avrebbero dovuto svolgere e declinare. Gli sviluppi successivi, attuativi del decreto 151/2015 hanno registrato la dilatazione abnorme del termine di centottanta giorni: le linee guida sono state emanate solo con il Dm Lavoro e Politiche Sociali n. 43 dell’11 marzo 2022. Né sono mancati dubbi puntuali e solidamente fondati sulla idoneità di uno strumento privo di valore prescrittivo a incidere sui nodi reali, sul territorio, del servizio pubblico di collocamento mirato⁽¹⁴¹⁾.

Meritano menzione anche l’art. 47 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante *Governance del Piano nazionale*

⁽¹⁴¹⁾ Bottà, M. (2022).

di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 e la *Delega al Governo in materia di disabilità* (legge 21 dicembre 2021, n. 227).

Adottando una modalità che prevede l'utilizzo degli interventi pubblici quale leva indiretta per incentivare condizioni di maggiore equilibrio nel mercato del lavoro, l'art. 47 del decreto-legge 77/2021 dispone l'attribuzione – in sede di aggiudicazione nei bandi per tutti gli interventi finanziati con fondi PNRR e PNC – di punteggi aggiuntivi a favore delle imprese che assumono persone fino a 35 anni di età, donne e persone disabili⁽¹⁴²⁾.

All'approvazione parlamentare di questa norma ha fatto seguito, in tempi relativamente veloci, l'emanazione delle disposizioni attuative di rango sublegislativo: decreto interministeriale 7 dicembre 2021, *Adozione delle linee guida volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC*. Questa normativa può rappresentare un modello per futuri interventi del legislatore, come si ricorderà in chiusura di questa nota.

La *Delega al Governo in materia di disabilità* (legge 227/2021) va menzionata anche se non per la presenza di contenuti innovativi in materia di inclusione lavorativa⁽¹⁴³⁾. In senso opposto si era diretto un precedente disegno governativo

⁽¹⁴²⁾ Per un commento ragionato degli effetti di tale innovazione normativa, v. De Marinis, S. (2021).

⁽¹⁴³⁾ Il Governo – al contrario – ha espressamente rifiutato di accogliere emendamenti che andavano in questa direzione, come si ricava dai lavori preparatori. V., in proposito, i commenti critici di Bottà, M. (2022).

di legge delega del 2019, approvato in Consiglio dei ministri il 28 febbraio e mai depositato, la cui iniziativa si deve all'allora ministro per la Famiglia e le Disabilità, Lorenzo Fontana, che – con l'obiettivo di riordinare l'intera disciplina della disabilità – aveva dedicato un intero capitolo della delega al tema dell'inclusione lavorativa⁽¹⁴⁴⁾.

Il disegno di legge delega, approvato dal Parlamento nel dicembre 2021 (legge 227/2021), va invece ben ricordato, per due motivi. Il primo è l'enfasi posta sul “progetto di vita individuale personalizzato e partecipato”, strumento indispensabile alla realizzazione di quell'obiettivo di “vita indipendente” che si è affacciato nel nostro ordinamento, per la prima volta, con la legge 21 maggio 1998, n. 162⁽¹⁴⁵⁾. Il secondo consiste nel fatto che – grazie al rinnovamento dei criteri di valutazione e classificazione della disabilità prefigurato nelle norme di delega – i decreti delegati potranno rappresentare un'occasione per sviluppare l'impronta personalistica della legislazione italiana, anche in materia di inclusione lavorativa (v. *infra*). Il recepimento della classificazione internazionale ICF – ove trovasse lettura non burocratica e di mero appesantimento procedurale – potrebbe promuovere il riallineamento del sistema italiano a più avanzate tendenze ed esperienze in tema di accesso al lavoro⁽¹⁴⁶⁾.

⁽¹⁴⁴⁾ V. in proposito: Rossi, E. (2021), Sanchini, F. (2021), Vivaldi, E. e Blasini, A. (2021).

⁽¹⁴⁵⁾ L'obiettivo della “vita indipendente” nasce da un orizzonte concettuale e problematico di origine statunitense importato successivamente anche nel diritto italiana. Su questo punto, v. Addis (2021).

⁽¹⁴⁶⁾ Secondo Masci, F. (2020), l'assorbimento dei principi (più che della pesante impalcatura classificatoria) di ICF potrebbe “consentire di distinguere funzionamento e disabilità, aprendo le porte a tutele settoriali e personalizzate, tese a uno sviluppo consapevole – ed economicamente sostenibile – delle abilità residue” (p. 191).

Si aggiunge che, sul piano comparatistico, il sistema italiano di collocamento mirato può essere valutato – se non come uno dei più efficaci – come sufficientemente allineato al quadro continentale e, per molti aspetti, anticipatore di sviluppi accolti anche in altri ordinamenti giuridici⁽¹⁴⁷⁾. Il sistema della assunzione obbligatoria attraverso “quote” – classico strumento “attivo” di incentivazione dell’occupazione – è oggi alquanto diffuso fra i Paesi europei ma in maniera molto differenziata ed è stato implementato in epoche diverse. Manca un quadro comunitario di riferimento in materia, e anche laddove esiste un sistema comparabile a quello italiano, è strutturato in termini diversi: per livello delle quote, per soglie dimensionali delle imprese obbligate all’assunzione, per efficacia degli strumenti di *enforcement*, primo fra tutti il sistema sanzionatorio, ecc.

In secondo luogo, occorre considerare che in tutti gli ordinamenti, le politiche pubbliche per l’inclusione lavorativa delle persone disabili sono il risultato di un mix in cui entrano molti altri strumenti, fra i quali:

- 1) apparato di norme antidiscriminatorie (e relativo sistema di controlli);
- 2) misure per l’occupazione in ambienti di lavoro protetti;
- 3) sussidi alle imprese (e alle amministrazioni) che assumono lavoratori con disabilità o implementano accomodamenti ragionevoli.

Significative differenze possono risultare da altri fattori a monte – quali la definizione normativa di “disabilità” nei rispettivi ordinamenti, le modalità di accertamento di tale condizione, la percentuale di invalidità considerata da ciascuna normativa nazionale quale soglia minima per accedere ai benefici di legge – o a valle, quali le modalità di compensazione

⁽¹⁴⁷⁾ V. D’Ascola, S. (2017), Agovino, M., Parodi, G., Sciulli, D. (2020).

della mancata ottemperanza agli obblighi di legge da parte dei datori di lavoro.

È importante, infine, considerare la combinazione fra politiche attive per l'inclusione lavorativa e altre misure di protezione sociale e la loro interazione. *In primis* il sistema dei sussidi per la disabilità.

Si fa in questa sede un accenno alla metodologia elaborata dall'OCSE sin dagli anni '80 che – per valutare l'equilibrio fra gli strumenti adottati dai vari Paesi – distingue le misure a favore della disabilità tra quelle volte a rafforzare una componente “compensativa” e quelle (fra le quali le misure per l'inclusione lavorativa) che svolgono funzione “integrativa”.

Secondo tali indicatori, nel 2010 l'Italia risultava nella comparazione fra i Paesi OCSE: quanto alla componente integrativa, in posizione più elevata solo rispetto a Messico, Grecia, Portogallo, Irlanda e Corea e quindi con una rilevanza delle sue politiche “integrative” inferiore a quella degli altri 22 Paesi OCSE⁽¹⁴⁸⁾. Si rinvia, in proposito, ai due fondamentali rapporti dedicati alle politiche pubbliche in materia di inclusione lavorativa pubblicati dall'organizzazione internazionale: OCSE (2010) e (2022).

Fatte le dovute premesse, considerando in termini relativi e non assoluti ogni comparazione in ambito così articolato, possiamo ricordare in primo luogo che alcuni Paesi europei non prevedono quote obbligatorie ma operano con altri strumenti. Fra questi, il Belgio e i Paesi Bassi. Il Belgio non prevede quote obbligatorie per le imprese private ma solo per quelle pubbliche, per le quali – fra l'altro – si fissano solo degli “obiettivi”,

⁽¹⁴⁸⁾ Quanto alla componente compensativa, la posizione relativa del nostro Paese è migliore anche se al disotto della linea mediana.

senza disporre sanzioni in caso di mancato raggiungimento. Per le imprese private, la legislazione belga opera attraverso una combinazione di norme antidiscriminatorie e norme che incentivano, anche attraverso sussidi, gli accomodamenti ragionevoli, considerando la mancata adozione di accomodamenti ragionevoli quale forma di discriminazione⁽¹⁴⁹⁾.

I Paesi Bassi hanno scelto un approccio che punta sulle capacità lavorative residue più che sulla disabilità, facendo ampio ricorso a strumenti privatistici di tipo assicurativo e a una rete di “accompagnatori” al lavoro specializzati. Punta, inoltre, su incentivi alle imprese per l’introduzione di accomodamenti ragionevoli. Le imprese, a loro volta, hanno l’onere di favorire la reintegrazione nel mercato del lavoro del disabile che abbia perso il posto (*Experience Rating Disability Insurance*) o nel proprio contesto produttivo o altrove, mentre lo Stato può sanzionare il mancato svolgimento di tale funzione imponendo il pagamento aggiuntivo di un anno di retribuzioni. Una riforma legislativa del 2012 ha esteso il sistema della *Disability Insurance* anche ai lavoratori temporanei.

Fra i Paesi con discipline più simili a quella italiana (quote obbligatorie), in Austria la quota obbligatoria è del 4% e la soglia dimensionale delle aziende obbligate è di 25 dipendenti.

⁽¹⁴⁹⁾ L’art. 14 della *Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination* dispone che:

Dans les matières qui relèvent du champ d’application de la présente loi, toute forme de discrimination est interdite.

Au sens du présent titre, la discrimination s’entend de:

- ~ la discrimination directe;
- ~ la discrimination indirecte;
- ~ l’injonction de discriminer;
- ~ le harcèlement;
- ~ un refus de mettre en place des aménagements raisonnables en faveur d’une personne handicapée.

La Germania prevede una quota minima del 6% e una soglia dimensionale di 16 dipendenti. La Grecia una quota del 7% e una soglia dimensionale di 50 dipendenti. La Francia prevede una soglia dimensionale di 20 dipendenti e una quota del 6%. La Spagna ha quote differenziate: 7% per le imprese e amministrazioni pubbliche e 2% per le imprese private che superino la soglia dimensionale di 50 dipendenti.

È evidente quanto questo genere di comparazioni possa difficilmente essere messo in correlazione con elementi oggettivi di valutazione dell'efficacia complessiva del sistema italiano – a fronte di altri sistemi nazionali – misurata in termini di tasso di occupazione delle persone con disabilità. Se in termini di efficacia complessiva, il “sistema italiano” appare decisamente in ritardo, la causa non va necessariamente o prevalentemente ricercata nelle norme⁽¹⁵⁰⁾.

Sulla povertà dei risultati ottenuti ad oltre un ventennio dal varo di una normativa a suo tempo decisamente innovativa come la legge 68/99, si può avanzare solo un'ipotesi interpretativa. Tale ipotesi, più che dai ritardi nel varo delle linee guida o dalla mancanza di ulteriori meccanismi di “flessibilità” a disposizione delle imprese, dovrebbe partire da un aspetto molto più generale che caratterizza questa, come altre riforme italiane, che discende da un dato storico profondo e “di lunga durata”: l'enorme difficoltà dello Stato a “colmare pienamente la

⁽¹⁵⁰⁾ Sull'efficacia del sistema italiano, la ricerca ad oggi più significativa è il rapporto: Fondazione Studi Consulenti del Lavoro (2019). Il rapporto, infatti, si basa sui dati relativi alle dichiarazioni Pid (Prospetto Informativo Disabili) che le aziende con più di 14 dipendenti sono tenute a inviare ai fini del rispetto dell'obbligo normativo. L'impiego di tale fonte ha consentito, per la prima volta, di tracciare un profilo “tanto inedito quanto puntuale” degli occupati con disabilità dipendenti presso le aziende italiane.

divaricazione tra forma, ciò che è scritto nelle leggi, e sostanza, cioè la messa in opera del contenuto stesso⁽¹⁵¹⁾. Nel caso della legge 68/99 e di tutta la legislazione vigente sull'inclusione lavorativa, il dato più macroscopico è la divaricazione fra obiettivi ambiziosi dell'azione pubblica, ben definiti dalle norme, e povertà di risorse – finanziarie e soprattutto di competenza – degli apparati amministrativi affidatari della missione⁽¹⁵²⁾.

Pertanto, continuare oggi a intervenire su norme che definiscono obiettivi sempre più ambiziosi, nell'inconsapevolezza di tale divaricazione, rischia di produrre innovazioni di facciata che non incidono sulla realtà. I vincoli finanziari che, per almeno due decenni, hanno rappresentato l'alibi per non affrontare i veri nodi del collocamento mirato, oggi, con il PNRR, sono attenuati, se non definitivamente superati. Potenziare, su tutto il territorio nazionale, le strutture amministrative – prima di tutto in termini di competenze specialistiche – richiederebbe molto più che l'allocatione di risorse finanziarie e un decreto di riparto fra le regioni. Ciò che probabilmente occorrerebbe per cogliere questo risultato sarebbe una maggiore chiarezza degli obiettivi, un modello formativo omogeneo, uno schema di interazione pubblico-privato-sociale modellato sulle migliori pratiche e un monitoraggio/coordinamento unico degli interventi diffusi sul territorio.

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

In materia di diritto delle persone disabili all'inclusione lavorativa anche presso imprese private, alla sentenza

⁽¹⁵¹⁾ Della profondità storica di questo dato dà efficacemente conto un recente saggio: Castellani, L. (2022).

⁽¹⁵²⁾ Il rischio fu prontamente segnalato sia da Maresca, A. (1999) che da Tullini, P. (1999), già all'indomani della riforma del 1999.

“capostipite” – la n. 38 del 1960 (rel. Cosatti) – si devono almeno tre indirizzi di quello che è stato ed è tuttora lo sviluppo normativo e giurisprudenziale della materia:

1) il riconoscimento di piena compatibilità di una legislazione sul collocamento obbligatorio di persone con disabilità – anche per le imprese private – con gli artt. 41 e 42 della Costituzione;

2) l’interpretazione della locuzione “avviamento professionale” recata dal comma 3 dell’art. 38 della Costituzione che non designa – secondo il giudice delle leggi – una attività preparatoria ma l’“effettivo collocamento al lavoro”;

3) l’esclusione di una finalità di tipo “caritativo” e assistenziale e la riconnessione del dettato del comma 3 dell’art. 38 allo “spirito cui è informato l’art. 4 della Costituzione” oltre che al dovere inderogabile di solidarietà di cui all’art. 2.

Come accennato, alla seconda sentenza considerata “cardinale” nell’*excursus* evolutivo della legislazione italiana delineato al paragrafo precedente – la n. 1088 del 1988 (rel. Greco)⁽¹⁵³⁾ – risale l’affermazione del “pieno diritto [delle persone con disabilità psichica] di inserirsi nel mondo del lavoro” e quindi di essere considerate in una futura “normativa sociale, la più puntuale possibile nelle previsioni” che la sentenza considerava ormai inderogabile. Tale normativa sociale – come si è detto – fu rappresentata dalla legge 68/1999, ma nel frattempo l’art. 19 della legge 104/1992 aveva disposto che “in attesa dell’entrata in vigore di una nuova disciplina del collocamento obbligatorio”, le disposizioni della legge 482/1968 si applicassero “anche a coloro che sono affetti da minorazione

⁽¹⁵³⁾ Fu seguita, a distanza di due anni, da una nuova pronuncia, la 50 del 1990. V. Carollo, L. (2021) e Colapietro, C. (2020).

psichica, i quali abbiano una capacità lavorativa che ne consente l'impiego in mansioni compatibili”.

Un filone giurisprudenziale di rilievo ai fini degli sviluppi, anche futuri, della legislazione in questa materia è quello inaugurato dalla sentenza n. 55 del 1961 (rel. Ambrosini) con cui la Corte costituzionale pone un netto spartiacque⁽¹⁵⁴⁾ fra assistenza e lavoro delle persone disabili:

La legge impugnata [legge 375/1950 sul lavoro degli invalidi di guerra⁽¹⁵⁵⁾], infatti, non detta [...] provvidenze assistenziali a favore di invalidi al lavoro, per l'attuazione delle quali sono chiamate a provvedere, in base al penultimo comma dell'art. 38, “organi ed istituti disposti ed integrati dallo Stato”, ma predispone un sistema inteso ad assicurare il lavoro ed a reinserire nella vita economica produttiva nazionale persone, che sono bensì minorate, ma che conservano una capacità di lavoro e si trovano ancora in grado di prestare la loro opera.

La distinzione venne ribadita dalla sentenza n. 173 del 1985 – in merito, questa volta alla legge 482/1968) che, pur definendo “di carattere sociale” il vincolo di assunzione a carico delle aziende obbligate, ribadisce che

alle imprese non viene addossato il mantenimento assistenziale degli invalidi, ma si ha solo la instaurazione di un regolare rapporto di lavoro, in base al preventivo esame della residua capacità di lavoro dell'invalido.

⁽¹⁵⁴⁾ Ancor prima del varo della legge 482/1968.

⁽¹⁵⁵⁾ V. *supra*, nota 103.

Un'altra preziosa traccia di giurisprudenza costituzionale meritevole di essere evidenziata è quella – anch'essa nata in epoca precedente alla legislazione del 1999 – che vede il diritto all'inclusione lavorativa come funzionalmente e logicamente collegato a quello all'inclusione scolastica, consentendoci di valorizzare i molti elementi comuni ai due ambiti e di intersezione fra di essi. Ritroviamo questo indirizzo, in primo luogo, nella sentenza n. 215 del 1987 (rel. Spagnoli), una sentenza di tipo manipolativo-sostitutivo gravida di conseguenze sui temi dell'inclusione scolastica. Fu originata da un'ordinanza del Tar Lazio del 1984 in merito a una norma che si limitava a prevedere che la frequenza alle scuole superiori fosse semplicemente “facilitata” (e non “assicurata”) per le persone con disabilità. Per il tema di nostro interesse, in questa sentenza si stabilisce un nesso fra i due ambiti normativi che ci consentirà sempre di più di associarne alcuni principi ermeneutici⁽¹⁵⁶⁾. Si legge in questa pronuncia, fra l'altro:

Per valutare la condizione giuridica dei portatori di handicap in riferimento all'istituzione scolastica occorre innanzitutto considerare, da un lato, che è ormai superata in sede scientifica la concezione di una loro radicale irrecuperabilità” (Punto 5 dei considerato in diritto).

E più oltre:

Altrettanto innegabile è, d'altra parte, che l'apprendimento e l'integrazione nella scuola sono, a loro volta, funzionali ad un più pieno inserimento

⁽¹⁵⁶⁾ Altre pronunce originate da questioni attinenti all'inclusione scolastica dalle quali si attingono però elementi interpretativi estensibili “tal quali” anche all'inclusione lavorativa sono la n. 106 del 1992, la n. 88 del 1993, la n. 329 del 2002, la n. 329 del 2011. Vedi, in proposito: Scagliarini, S. (2013).

dell'handicappato nella società e nel mondo del lavoro; e che lo stesso svolgimento di attività professionali più qualificate di quelle attingibili col mero titolo della scuola dell'obbligo – e quindi il compimento degli studi inferiori – può favorire un più ricco sviluppo delle potenzialità del giovane svantaggiato e quindi avvicinarlo alla meta della piena integrazione sociale.

La sentenza è meritevole di essere ricordata anche perché, pur non recando testualmente questa espressione, inaugura un filone interpretativo – quello della inclusione lavorativa come mezzo di “socializzazione” della persona disabile – che avrà notevole sviluppo negli anni successivi. L'inclusione lavorativa, secondo tale indirizzo interpretativo, è un mezzo per il raggiungimento di un fine più generale e comprensivo, quello della “socializzazione” della persona con disabilità, nel quale trovano la loro corretta collocazione – in un intreccio e reciproca relazione – tanto il diritto all'inclusione scolastica quanto quello alla inclusione lavorativa.

È stato suggerito⁽¹⁵⁷⁾ un parallelismo fra questa linea evolutiva della giurisprudenza costituzionale italiana e quello che – in ambito internazionale – è stato concettualizzato come *human rights model* o concetto di “eguaglianza inclusiva”⁽¹⁵⁸⁾. Tale modello ha trovato piena espressione nella giurisprudenza del Comitato ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità, organo che svolge – come abbiamo visto – funzioni di vigilanza sull'attuazione della convenzione UNCRPD. Tale nozione di “eguaglianza” allargata fino a includere pienamente

⁽¹⁵⁷⁾ Ferri, D. (2020), pp. 539-546.

⁽¹⁵⁸⁾ Degener, T. (2017).

la persona con disabilità avrebbe quattro distinte dimensioni: una redistributiva, una “di riconoscimento”, una partecipativa e infine una “di accomodamento”.

Lo *human rights model* rappresenta, secondo alcuni, l’evoluzione di un precedente paradigma affermatosi nell’ambito delle ricerche sui diritti delle persone con disabilità⁽¹⁵⁹⁾: il cosiddetto *social model*. È in epoca più risalente – a partire dai primi anni ’80 – che ha cominciato a farsi strada in sociologia e in diritto – dapprima in ambito anglosassone – una nozione di disabilità che, pur non negandone i contenuti propriamente sanitari e individuali, ha accentuato però gli elementi di interrelazione fra condizione personale e contesto a un nuovo ambito disciplinare dei *disability studies*. Dopo circa un ventennio (fine anni ’90) tale nuovo paradigma – denominato “modello sociale della disabilità” – ha cominciato a trovare conferme significative non solo in ambito accademico ma anche regolativo e del diritto internazionale⁽¹⁶⁰⁾.

La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di disabilità (sia in riferimento all’integrazione scolastica che a quella lavorativa) recepisce i contenuti di questi nuovi paradigmi attraverso un approfondimento e un’accentuazione del principio personalistico⁽¹⁶¹⁾. Si considerano, in particolare, le sentenze n. 163 del 1983, n. 215 del 1987 (appena considerata), n. 167 del 1999, n. 226 del 2001 e infine, soprattutto la sentenza n. 80 del 2010.

⁽¹⁵⁹⁾ Lawson, A. e Beckett, A.E. (2021).

⁽¹⁶⁰⁾ Busatta, L. (2016), Vivaldi, E. (2019).

⁽¹⁶¹⁾ Ferri, D. (2020), pp. 528-539.

La sentenza n. 163 del 1983 – che interviene proprio in tema di inclusione lavorativa – ha ad oggetto il trattamento pensionistico di chi, pur avendo capacità di guadagno ridotta oltre il limite (meno di un terzo) stabilito dalla legge all'epoca vigente per ottenere la pensione di invalidità – alla quale però non ha in concreto diritto a causa della mancanza di contribuzione assicurativa per il periodo di tempo minimo – scelga invece di non “vivere in maniera passiva e parassitaria”, ma piuttosto di inserirsi nel mondo del lavoro. Con l'inizio della prestazione lavorativa sorge automaticamente l'obbligo relativo alle assicurazioni sociali, tra cui quella concernente l'invalidità, con il conseguente onere del versamento dei contributi da parte del datore di lavoro e del lavoratore. Dal momento che le norme allora vigenti prevedevano che il lavoratore, già invalido oltre il suddetto limite nel momento della costituzione del rapporto assicurativo, non avesse diritto alla pensione, tale normativa sembrava al giudice a quo in contrasto con l'art. 3 della Cost.

La sentenza, al punto 6 dei “Considerato in diritto” afferma quanto di seguito riportato integralmente:

l'art. 3 della Costituzione attribuisce ad ogni cittadino il diritto fondamentale di realizzare lo sviluppo della sua personalità, il quale viene attuato, come è stato generalmente avvertito, principalmente attraverso il lavoro, a cui pertanto deve essere garantito il libero accesso da parte di tutti. Principio questo energicamente ribadito nel successivo art. 4, per cui “la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”. Nella specifica materia considerata trova applicazione altresì l'art. 38 terzo comma della Costituzione medesima, secondo cui gli inabili ed i minorati hanno diritto, tra l'altro, “all'avviamento professionale” e va

ricordato che tale disposizione ha un preciso riscontro nell'art. 15 della Carta sociale europea (sottoscritta a Torino il 18 ottobre 1961 ed entrata in vigore il 26 febbraio 1965), il quale, anzi, contiene una previsione normativa più compiuta e puntuale. Di conseguenza non sono costituzionalmente, oltre che moralmente, ammissibili esclusioni e limitazioni dirette a relegare su un piano di isolamento e di assurda discriminazione soggetti che, particolarmente colpiti nella loro efficienza fisica o mentale, hanno invece pieno diritto di inserirsi nel mondo del lavoro. Se così è, non è consentito rifiutare poi le conseguenze che alla prestazione di lavoro immediatamente o mediatamente si ricollegano, ritenendo esclusa dall'obbligatorio e connesso rapporto assicurativo quella tutela previdenziale, la quale, invece, logicamente e ineluttabilmente da esso scaturisce.

Nella sentenza n. 215 del 1987, si afferma anche che deve “ritenersi ormai superata la concezione di una radicale irrecuperabilità dei portatori di handicap” e che la socializzazione deve “essere considerata un elemento essenziale per la salute di tali soggetti sì da assumere una funzione sostanzialmente terapeutica assimilabile alle pratiche di cura e riabilitazione”.

Nel punto 6 dei “Considerato in diritto” della sentenza n. 167 del 1999 (sulla quale si tornerà più avanti) si legge che “l'assenza di una vita di relazione, [nel caso di specie dovuta alla mancanza di accessibilità abitativa], non può non determinare quella disuguaglianza di fatto impeditiva dello sviluppo della persona che il legislatore deve, invece, rimuovere”.

Nella sentenza n. 226 del 2001 viene in più parti esplicitato come l'integrazione scolastica della “persona maggiorenne affetta da handicap” sia comunque “funzionale al successivo inserimento nella società e nel mondo del lavoro”.

Infine, su questo aspetto, la esplicitazione più ricca dei nuovi riferimenti culturali della corte si deve alla sentenza additiva n. 80 del 2010 (rel. Saulle), anch'essa originata da norme riguardanti l'ordinamento scolastico, nella quale il giudice delle leggi ha affermato con maggiore chiarezza rispetto alla giurisprudenza precedente che

i disabili non costituiscono un gruppo omogeneo. Vi sono, infatti, forme diverse di disabilità: alcune hanno carattere lieve ed altre gravi. Per ognuna di esse è necessario, pertanto, individuare meccanismi di rimozione degli ostacoli che tengano conto della tipologia di handicap da cui risulti essere affetta in concreto una persona. Ciascun disabile è coinvolto in un processo di riabilitazione finalizzato ad un suo completo inserimento nella società.

In questa sentenza può ritrovarsi un'espressione più piena del principio personalista, declinato come doverosità costituzionale di una inclusione-socializzazione della persona disabile secondo percorsi personalizzati che valorizzino le capacità e le esperienze del singolo e quindi come doverosità di interventi legislativi mirati a una inclusione "personalmente orientata".

Importante osservare anche che la sentenza n. 80 del 2010 superò una obiezione della difesa erariale che rilevava come una sentenza additiva avrebbe comportato nuove e maggiori spese a carico del bilancio statale senza indicare i mezzi per farvi fronte, invocando a sostegno la precedente pronuncia n. 251 del 2008⁽¹⁶²⁾.

⁽¹⁶²⁾ Sul tema dell'alternativa fra mercato e Stato sociale nella garanzia dei diritti sociali, v. Luciani, M. (2016).

Passando – attraverso la sentenza n. 80 del 2010 – al bilanciamento fra vincoli economico-finanziari e tutela di diritti incompressibili delle persone con disabilità – ivi inclusi quindi quelli connessi all’integrazione nel mondo del lavoro – si deve oggi partire da una pronuncia relativamente recente, la sentenza n. 275 del 2016 (rel. Prosperetti). Con essa la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell’inciso “nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio” presente in una disposizione della legge della regione Abruzzo n. 78/1978 che disponeva il finanziamento da parte della regione delle spese per il trasporto degli studenti disabili sostenute dalle province. Afferma la corte: “È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” (punto 11 dei considerato in diritto).

Quanto agli oneri finanziari – fra Stato e regioni – necessari a far fronte a un moderno (auspicabile) servizio di inclusione lavorativa, si richiama la sentenza n. 65 del 2016⁽¹⁶³⁾ che fornisce alcuni parametri di riferimento molto chiari. Secondo tale pronuncia, in primo luogo, la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche quelle di carattere esclusivo. In secondo luogo, quando disposizioni statali che costituiscono esercizio di tale funzione determinano un “impatto sull’autonomia finanziaria delle regioni”, la regione non può limitarsi a contestare la violazione della propria autonomia finanziaria, ma deve “dimostrare l’assoluta impossibilità, conseguente all’applicazione delle misure finanziarie [...], di svolgere le funzioni attribuitele dalla Costituzione”. Si tratta quindi di un vero e proprio “onere della prova” a carico delle regioni.

⁽¹⁶³⁾ Ma interessanti elementi sono ricavabili anche dalle sentenze n. 84 del 2001 e n. 83 del 2019.

La stessa sentenza ribadisce “l’utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”⁽¹⁶⁴⁾.

Di recente, a puntualizzare il riparto di competenze fra Stato e regioni in materia di inclusione lavorativa delle persone con disabilità è intervenuta la sentenza n. 110 del 2022, con cui la corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal governo in riferimento a una norma della regione Molise che prevede un vincolo di destinazione in favore del fondo regionale per l’occupazione dei disabili⁽¹⁶⁵⁾. Si noti che la regione Molise è assoggettata al piano di rientro e pertanto, a parere del governo, non avrebbe potuto istituire vincoli di destinazione a entrate future. La corte ha ricordato però che il vincolo alle risorse oggetto della previsione impugnata non è attribuito dalla norma regionale, bensì discende direttamente dalla legge statale, cioè dall’art. 14 della legge 68/99 ed è coerente con “una particolare attenzione da parte del disegno costituzionale, essendo coinvolto un complesso di ‘valori che attingono’ ai suoi ‘fondamentali motivi ispiratori’”. La norma regionale impugnata, che operava all’interno di questo quadro, non faceva quindi che definire – legittimamente – le modalità di tale assegnazione vincolata.

⁽¹⁶⁴⁾ Luciani (2016).

⁽¹⁶⁵⁾ Al fondo affluiscono (ai sensi dell’art. 14 della legge 68/99) le entrate incassate dall’ente e provenienti dalle sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempienti agli obblighi occupazionali e dai contributi correlati agli “esoneri parziali” concessi ai sensi dell’art. 5 della stessa legge 68/99.

Da ricordare – infine – la sentenza n. 2 del 2016 (rel. Grossi) che ha dichiarato l'infondatezza di una questione sollevata dal tribunale di Trento in merito a una norma della provincia autonoma che prevede che la persona disabile che fruisce di prestazioni assistenziali sia chiamata a partecipare alla spesa in relazione alla condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza, anziché in riferimento al reddito esclusivo dell'interessato. Anche se non originata da norme relative all'inclusione lavorativa, la sentenza viene qui ricordata perché essa ha fatto molto discutere in quanto la corte, in questa occasione, ha rimarcato in modo netto che la convenzione UNCRPD non contiene una disciplina auto-applicativa e quindi è sostanzialmente inidonea – nel suo complesso – a fungere da parametro interposto di costituzionalità. Il rispetto della convenzione andrebbe inteso, quindi, come mero “obbligo di risultato”, rimanendo agli Stati aderenti la più ampia libertà di “individuare in concreto – in relazione alle specificità dei singoli ordinamenti e al correlativo e indiscusso margine di discrezionalità normativa – i mezzi e i modi necessari a darvi attuazione”.

In senso contrario era orientata la stessa corte con la sentenza n. 80 del 2010 che, nella argomentazione (punto 4 dei considerati in diritto) collocava le norme della convenzione in una posizione di parità con le disposizioni costituzionali⁽¹⁶⁶⁾.

In dottrina sono emerse posizioni molto critiche rispetto alle conclusioni raggiunte dalla Corte con la sentenza n. 2 del 2016⁽¹⁶⁷⁾.

⁽¹⁶⁶⁾ Sulla portata “storica” di tale sentenza e sui possibili sviluppi che da essa potranno derivare in futuro, vedi Tria, L. (2014).

⁽¹⁶⁷⁾ Amoroso, D. (2017), Belli, R. (2018), Addis, P. (2016).

I FUTURI SVILUPPI

Dallo svolgimento degli argomenti ricapitolati e dall'effettivo Stato, insoddisfacente, della inclusione lavorativa in Italia – per come emerge anche dai documenti ufficiali – possono evincersi alcune delle linee di sviluppo (sia legislativo che giurisprudenziale) che sono probabilmente destinate a segnare il prossimo futuro.

Se ne individuano cinque.

1. Il rapporto fra Stato e regioni – Esiste, ancora irrisolto, un problema di tutela del diritto delle persone disabili all'erogazione di un servizio pubblico che – in quanto finalizzato al perseguimento di diritti riconosciuti come fondamentali – deve avere una certa uniformità, su tutto il territorio nazionale, almeno nei livelli essenziali.

Le *Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità* (Dm 43/2021) non si sostituiscono alle legislazioni regionali che hanno regolamentato l'applicazione del collocamento mirato sui territori. Esse rappresentano uno strumento di coordinamento di livello nazionale, ma rimangono un atto di mera raccomandazione. Ciò che ancora manca è la ridefinizione – in termini più attuali e con dotazioni finanziarie adeguate – della normativa statale di rango primario che includa, o si affianchi alla, definizione dei livelli essenziali di prestazione ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. I Lep possono rappresentare uno strumento per promuovere una maggiore uniformità del servizio, come realizzato di recente in materia di trasporto di studenti con disabilità (art. 1, comma 174 della legge 30 dicembre 2021, n. 234).

2. Il modello sociale della disabilità – È stato visto come questo rappresenti il paradigma interpretativo consolidato, in

grado di permeare la legislazione italiana sull'inclusione lavorativa in misura crescente, certamente più di quanto non abbia fatto vent'anni fa la riforma operata dalla legge 68/1999. La linea evolutiva, che abbiamo registrato nella giurisprudenza costituzionale, sarà necessariamente quella che seguirà anche la legislazione.

Pur essendo stati delineati dalla normativa vigente istituti importanti quali il collocamento "mirato" (art. 2 della legge 68/1999) e pur essendo regolato un ventaglio di percorsi (chiamata diretta, convenzioni di vario genere) e di possibilità per le imprese di accedere a incentivi fiscali, molto rimane ancora da fare in termini di flessibilità del sistema, per rendere l'inclusione lavorativa una realtà in grado di adattarsi a ogni specifica combinazione fra condizione personale e contesto socioeconomico. Si tratta di riallacciare i fili della migliore tradizione culturale che nel nostro Paese aveva individuato, già negli anni '80, i nodi fondamentali dell'inclusione lavorativa dei soggetti più fragili⁽¹⁶⁸⁾.

Gli snodi sono, oggi, fondamentalmente tre.

Il primo consiste nell'assorbire, nella legislazione, il patrimonio esperienziale derivato dalle cosiddette "buone pratiche" sorte dalla interpretazione finalistica di alcune disposizioni della legge 68/1999 e dall'incontro fra la buona volontà di singole imprese e quella di singoli responsabili degli uffici del collocamento mirato⁽¹⁶⁹⁾.

⁽¹⁶⁸⁾ Montobbio, E. e Grondona, M. Laura (1987); Lepri, C. e Montobbio, E. (1993).

⁽¹⁶⁹⁾ La regione Lombardia è stata – e continua a essere – la culla di molte di tali "buone pratiche". Si vedano, a mero titolo di esempio, Violini, L. e Vimercati, B. (2013) per il sistema *Dote Lavoro Disabili Psicici*, Bottà, M. (2018) per le *Adozioni lavorative a distanza*, Bottà, M. (2019) per le *Isole Formative* e IRS (2019) per le *Convenzioni ex art. 14*.

Il secondo è legato alla parola “accompagnamento” che non compare nella legge del 1999 mentre è certamente la chiave di volta di un sistema di inclusione lavorativa basato sul principio personalistico⁽¹⁷⁰⁾. Moltissime delle barriere che impediscono alla persona disabile di accedere al mercato del lavoro sarebbero superate se la persona fosse accompagnata da un operatore competente, appositamente formato, lungo le varie tappe del percorso. Il processo di inclusione lavorativa è un flusso che ha termine solo con l’inserimento nel posto di lavoro più adeguato, ma nasce dagli anni della formazione scolastica. La legge n. 227/2021 ha fatto proprio il presupposto e i decreti attuativi della delega in essa contenuta potranno essere un primo terreno di attuazione di quest’approccio. Si rinvia, in proposito, a un passo della sentenza 80/2010, ancora ben lontano dall’aver trovato efficace attuazione:

Per ognuna di esse [persona con disabilità] è necessario, pertanto, individuare meccanismi di rimozione degli ostacoli che tengano conto della tipologia di handicap da cui risulti essere affetta in concreto una persona. Ciascun disabile è coinvolto in un processo di riabilitazione finalizzato a un suo completo inserimento nella società.

Sempre più ingiustificati appaiono – in questo contesto – i meccanismi di selezione o i titoli preferenziali basati sull’Isee familiare, posto che il fine dell’inclusione lavorativa non è tanto l’elemento reddituale, quanto il sovraordinato valore dell’autodeterminazione di ciascuna persona con disabilità⁽¹⁷¹⁾.

⁽¹⁷⁰⁾ V., fra i molti: Marchisio, C. M. e Curto, N. (2019).

⁽¹⁷¹⁾ Rileva tale elemento di contraddizione, in modo assai convincente, Belli (2018), pp. 7 e ss.

Il terzo nodo – che probabilmente si scioglierà gradualmente nella legislazione – consisterà nella progressiva sostituzione di una legislazione “speciale” con l’integrazione delle misure di volta in volta indirizzate alle persone con disabilità, all’interno delle politiche attive per il lavoro a valenza generale (orientamento scolastico, formazione e riqualificazione professionale, supporto ai Neet, servizi per l’impiego, misure contro la povertà, ecc.). La tendenza – emersa in alcuni passaggi del PNRR italiano – è destinata a diventare la modalità prevalente con la quale gli ordinamenti più evoluti daranno attuazione all’art. 27 della convenzione UNCRPD⁽¹⁷²⁾.

3. *Gli accomodamenti ragionevoli* – Come riportato, l’Unione Europea nel 2000 ha accolto nel suo diritto il principio – emerso per la prima volta nella legislazione statunitense – degli accomodamenti ragionevoli. Successivamente, nel 2006, anche la convenzione UNCRPD ha fatto proprio tale principio consistente – se così disposto dalla legislazione – anche nell’obbligo giuridico per i datori di lavoro di prendere i provvedimenti appropriati per consentire ai disabili di accedere a un lavoro e svolgerlo, a condizione che ciò non comporti, per l’azienda, un onere finanziario sproporzionato. Si tratta di un principio tradizionalmente estraneo al diritto italiano, entrato nella legislazione nazionale nel 2013 e successivamente incorporato nella legge n. 68/1999 con il decreto legislativo n. 151/2015.

Interessante ricordare attraverso quali passaggi si è realizzata detta innovazione normativa nell’ordinamento italiano. Infatti, il decreto legislativo n. 216/2003 – che ha dato

⁽¹⁷²⁾ V. il capitolo “Disability mainstreaming: The key to implementing a new policy paradigm” del rapporto OCSE Disability, Work and Inclusion: Mainstreaming in All Policies and Practices, 2022, interamente dedicato a questo tema.

attuazione in Italia alla direttiva 2000/78/Ce – originariamente non prevedeva espressamente quanto richiesto dall’art. 5 della direttiva, ossia l’obbligo di adottare gli accomodamenti ragionevoli. Fu solo a seguito di una sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea⁽¹⁷³⁾ – giunta a seguito di una procedura di infrazione – che nel 2013 (con il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76) la normativa fu aggiornata, con l’inserimento di un comma: comma 3 bis all’art. 3 del decreto legislativo 216/2003. Tuttavia, le previsioni normative italiane rimangono ancora generiche⁽¹⁷⁴⁾.

L’innovazione era stata anticipata da due sentenze della Corte costituzionale: la n. 251 del 2008 e la n. 80 del 2010 che avevano registrato la novità emersa nel diritto europeo.

Le potenzialità di tale istituto possono essere molto maggiori di quanto espresso finora nell’ordinamento italiano⁽¹⁷⁵⁾. Si veda in proposito l’esperienza belga. In essa, nella legge antidiscriminazione del 10 maggio 2009 si fornisce una definizione di “accomodamento ragionevole” e si esclude in via

⁽¹⁷³⁾ C 321-2011.

⁽¹⁷⁴⁾ All’art. 3 bis viene detto:

Al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità, i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti a adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, nei luoghi di lavoro, per garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori. I datori di lavoro pubblici devono provvedere all’attuazione del presente comma senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

⁽¹⁷⁵⁾ Queste potenzialità erano state immediatamente segnalate da vari osservatori all’indomani del varo del decreto legislativo n. 151/2015: v. Lambertucci, P. (2016).

generale che il carico per il datore di lavoro sia sproporzionato “quando vi si può far fronte sfruttando gli strumenti esistenti nell’ambito delle politiche pubbliche sulla disabilità”. Ma in Belgio – a complemento di questa normativa primaria – nel 2007 è stato sottoscritto un protocollo di accordo tra il governo federale e le regioni che reca misure concrete idonee a contrastare l’impatto dell’ambiente sulla partecipazione di una persona disabile (accogliendo in tal modo pienamente il cosiddetto “modello sociale”), mentre dal 2005 esiste un manuale del ministero del Lavoro che indica quali sono i parametri concreti da tenere in considerazione per vagliare la “ragionevolezza” degli interventi (costi, capacità economica del datore di lavoro, presenza di sussidio pubblico, effetti indiretti sulla più ampia comunità dei lavoratori, durata).

Oggi è disponibile una ricca documentazione relativa a vari tipi di accomodamenti ragionevoli implementati in altri contesti normativi e di incentivi che possono favorirne la diffusione. Anche la legislazione italiana – nel prossimo futuro – dovrà articolare maggiormente la tematica.

4. Maggiore affermazione, nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale, del nesso fra inclusione lavorativa e diritto alla salute – La sentenza n. 329 del 2011 definisce un legame fra diritto alla salute, salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare del minore disabile e futuro ingresso nel mondo del lavoro, quale nucleo inscindibile “di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona” (punto 5, considerato in diritto).

Tuttavia gli spunti più interessanti e più promettenti per il futuro si ricavano dalla sentenza n. 167 del 1999 nella quale la corte ha dichiarato, con pronuncia sostitutiva, l’illegittimità costituzionale di una disposizione del codice civile (art. 1052, secondo comma) nella parte in cui non prevedeva che il passaggio coattivo (di cui al primo comma dello stesso articolo)

potesse essere concesso dall'autorità giudiziaria quando questa riconoscesse che la domanda rispondeva alle esigenze di accessibilità degli edifici destinati a uso abitativo per i portatori di handicap, affermando:

S'intende allora come la norma denunciata, impedendo od ostacolando la accessibilità dell'immobile abitativo e, quale riflesso necessario, la socializzazione degli handicappati comporti anche una lesione del fondamentale diritto di costoro alla salute intesa quest'ultima nel significato, proprio dell'art. 32 della costituzione, comprensivo anche della salute psichica la cui tutela deve essere di grado pari a quello della salute fisica (punto 7, considerato in diritto).

Sul nesso fra inclusione lavorativa e diritto alla salute, che è auspicabile venga in futuro messo maggiormente a fuoco non solo dal giudice delle leggi ma anche dal legislatore, si veda anche una delle più risalenti affermazioni della Corte costituzionale – nella più volte citata sentenza n. 215 del 1987 – che si riferisce alla integrazione scolastica ma può – *a fortiori* – riferirsi all'inclusione lavorativa:

Insieme alle pratiche di cura e riabilitazione ed al proficuo inserimento nella famiglia, la frequenza scolastica è dunque un essenziale fattore di recupero del portatore di handicaps e di superamento della sua emarginazione, in un complesso intreccio in cui ciascuno di tali elementi interagisce sull'altro e, se ha evoluzione positiva, può operare in funzione sinergica ai fini del complessivo sviluppo della personalità (punto 5, considerato in diritto).

Quello del lavoro come “fattore di recupero” per la persona con disabilità e del corrispettivo “rischio di regressione” insito

nell'inoccupazione o disoccupazione prolungata è un tema che sicuramente sarà sempre più esplorato, man mano che si affermerà una visione più comprensiva e più profonda – e conseguentemente più trasversale e interdisciplinare – della condizione che oggi denominiamo “disabilità”.

Il lavoro non è solo fattore di miglioramento della salute della persona con disabilità, ma – nella esperienza di molte famiglie di persone disabili e di molti datori di lavoro – diventa addirittura leva per un completo recupero e quindi un vero e proprio superamento definitivo della condizione di partenza (nel senso indicato sin dal 1987 dalla sentenza n. 215).

5. Un ruolo più attivo dell'amministrazione pubblica e degli investimenti pubblici – Il settore pubblico in Italia non ha ancora quel protagonismo che dovrebbe e potrebbe avere. In primo luogo, occorre una seria riflessione sul dato che la PA è (ufficialmente) il principale evasore degli obblighi assunzionali previsti dalla stessa legge n. 68/1999. Ciò è esattamente l'opposto di ciò che dovrebbe accadere, a voler prendere sul serio alcuni passaggi della giurisprudenza costituzionale sopra riportati relativi al ruolo sostanzialmente terapeutico che la socializzazione attraverso il lavoro può svolgere.

Una PA dinamica e inclusiva, meritocratica ma in grado di potenziare la leva motivazionale sarebbe invece il luogo di destinazione ideale per moltissime persone con disabilità, contribuendo significativamente a ridurre la domanda di assistenza e a elevare – senza oneri finanziari aggiuntivi – il livello medio di salute e di benessere della popolazione.

Nel 2017 il legislatore tentò di avviare un percorso in questa direzione con il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 del quale un intero capo (il V) è dedicato al lavoro delle persone disabili presso la Pubblica Amministrazione, attraverso tre azioni rilevanti dalle quali erano attesi risultati tangibili:

- ~ l'istituzione della consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità,
- ~ la creazione della nuova figura del responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità (obbligatorio per tutte le amministrazioni con più di 200 dipendenti),
- ~ un'accurata disciplina del monitoraggio sull'applicazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 nelle Pubbliche Amministrazioni.

Purtroppo, ad oggi, non sono rilevabili progressi significativi. In primo luogo si registra un ritardo per quanto attiene alla raccolta dei dati e al monitoraggio, senza i quali risulta anche complesso procedere ai passaggi successivi che dovrebbero consistere in una rivisitazione della disciplina dei concorsi pubblici e – più in generale – degli accessi ai ruoli della Pubblica Amministrazione, al fine di renderla sempre più aderente alle molteplici forme di disabilità e – in secondo luogo – a uno sviluppo delle grandi potenzialità del principio degli accomodamenti ragionevoli.

Occorrerebbe che la legislazione sugli accessi alla – e sulla organizzazione interna della – Pubblica Amministrazione tenesse in maggiore conto le indicazioni recate dalla sentenza n. 80 del 2010 relative al fatto che le persone con disabilità non costituiscono “un gruppo omogeneo” e quindi alla necessità di individuare meccanismi di rimozione degli ostacoli all'inclusione lavorativa che tengano conto della tipologia di disabilità da cui risulti essere affetta “in concreto” ciascuna persona.

Una seconda leva che dovrebbe essere adoperata è quella degli investimenti pubblici. Un segnale in questo senso è arrivato dall'art. 47 del decreto-legge n. 77/2021 (come riportato sopra), ma quel modello – basato su obblighi e premialità – può essere replicato e generalizzato ben al di là di questa prima, ancora timida, sperimentazione.

BIBLIOGRAFIA

- ~ Addis, P., *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e la Corte costituzionale. Osservazioni a partire dalla sentenza 2/2016*. Federalismi.it, 2/2016, 17 giugno 2016
- ~ —, *Il diritto alla vita indipendente e l'inclusione sociale*, Forum di Quaderni costituzionali, n. 1, 2021
- ~ Agovino, M., Parodi, G., Sciulli, D. (a cura di), *Aspetti socioeconomici della disabilità: lavoro, reddito e politiche. Il caso italiano nel contesto internazionale*, Giappichelli, 2020
- ~ Amoroso, D., *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana*, Quaderni di SIDIBLOG, voll. 4-5/2017, pp. 228-239
- ~ Baldazzi, D., *Il settore "lavoro" dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca*, Le istituzioni del federalismo, 6/2006, pp.1033-1069
- ~ Belli, R., *Uno scivolone della Corte nega l'autodeterminazione e suona il de profundis per i disabili*, Osservatorio sulle fonti, n. 3/2018
- ~ Bottà, M., *Adozioni lavorative a distanza: una buona prassi per promuovere l'occupabilità delle persone con disabilità*, Welforum, 12 luglio 2018, <https://wilsonelf.it/adozione-lavorativa-a-distanza/> [dicembre 2022]
- ~ — *L'“Isola Formativa”, opportunità poco sfruttata*, Superando, 5 settembre 2019, <https://www.superando.it/2019/09/05/lisola-formativa-opportunita-poco-sfruttata/> [dicembre 2022]
- ~ —, *Linee Guida per chi?*, Welforum, 18 novembre 2022, <https://welforum.it/lineeguida-guidaper-chi/> [dicembre 2022]
- ~ — e Seta, E., *Inclusione lavorativa disabili: una proposta*, https://andelagenzia.it/wp-content/uploads/2021/02/Report_ANDEL.pdf [dicembre 2021]
- ~ Brancati, B. (2018), *Tra diritti sociali e crisi economica*, Pisa University Press, 2018

- ~ Bresciani, I., *L'inserimento lavorativo delle persone con disabilità*, (tesi di laurea), Un. Politecnica delle Marche, aa. 2016-2017). https://iris.univpm.it/retrieve/handle/11566/252988/66712/Tesi_Bresciani.pdf [dicembre 2022]
- ~ Busatta, L., *L'universo delle disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale*, in Cortese Fulvio, Tomasi Marta (a cura), *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio 30-31 ottobre 2015*, Università degli Studi di Trento, 2016, pp. 351-364
- ~ Carollo, L., *Il diritto al lavoro delle persone con disabilità ed evoluzioni giurisprudenziali. Report tecnico*, <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/2050012916/777> [dicembre 2020]
- ~ — , *Un itinerario giurisprudenziale sul collocamento mirato*, *Diritto delle relazioni industriali*, 2021, pp. 190-203
- ~ Castellani, L., *Lo Stato senza autorità*, *Limes* n. 10, 2022, pp. 183-193
- ~ Colapietro, C., *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, *Dirittifondamentali.it*, 2/2020, pp. 121-164
- ~ D'Ascola, S., *Disabilità e diritto del lavoro: istantanee dall'Italia e dall'Europa*. Seminario internazionale di diritto comparato del lavoro. Pontignano XXXIII "Disability and work", Sintesi dei lavori, Giuffrè, 2017, pp. 415-467
- ~ Degener, T., *A New Human Rights Model of Disability*, pp. 41-59, in Dalla Fina Valentina, Cera Rachele, Palmisano Giuseppe (a cura di), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Springer, 2017
- ~ De Luca, M., *Norme per il diritto al lavoro dei disabili (l. 12 marzo 1999, n. 68)*, *Il Foro italiano*, 2000, pp. 293-301
- ~ De Marinis, S., *PNRR, pari opportunità anche per le persone disabili*, <https://andelagenzia.it/blog/2021/08/19/pnrr-pari-oppportunita-anche-per-le-persone-disabili/> [dicembre 2022]
- ~ European Commission, *Reasonable accommodation for disabled people in employment. A legal analysis of the situation in EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Lussemburgo 2016

- ~ Ferri, D., *L'Unione europea e i diritti delle persone con disabilità: brevi riflessioni a vent'anni dalla prima 'Strategia'*, Politiche sanitarie, A. 17 (2), aprile-giugno, 2016
- ~ —, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti delle persone con disabilità e lo Human Rights Model of Disability: "convergenze parallele" tra Corte costituzionale e Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità*, Diritti fondamentali.it, 1/2020, pp. 523-552
- ~ Fondazione Studi dei consulenti del lavoro, *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia*, Roma, 2019
- ~ Garofalo, D., *Jobs Act e disabili*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, 1/2016, pp. 89-116.
- ~ Giovannone, M., *Il collocamento disabili nel mercato del lavoro post-emergenziale*, Federalismi.it, 10/2021, 7 aprile 2021
- ~ IRS – Istituto per la Ricerca Sociale, *Il collocamento mirato e le Convenzioni ex art.14. Evidenze e riflessioni*, Fondazione Cariplo, 2019
- ~ Lambertucci, P., *Il lavoratore disabile tra disciplina dell'avviamento al lavoro e tutela contro i licenziamenti: brevi note a margine dei provvedimenti attuativi del c.d. Jobs Act alla "prova" della disciplina antidiscriminatoria*, Argomenti di diritto del lavoro, 6/2016
- ~ Lawson, A. e Beckett, A. E., *The social and human rights models of disability: towards a complementarity thesis*, The International Journal of Human Rights, 2021, vol. 25:2, pp. 348-379
- ~ Lepri, C. e Montobbio, E., *Lavoro e fasce deboli. Strategie e metodi per l'inserimento lavorativo delle persone con difficoltà cliniche e sociali*, Franco Angeli, 1993
- ~ Luciani, M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, Rivista AIC, n. 3/2016, pp. 1-18
- ~ Luciani, M., *Le persone vulnerabili e la Costituzione*, Intervento di discussione della Lectio magistralis del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Prof. Robert Spano, Diritti umani e persone vulnerabili, Roma, 22 aprile 2022
- ~ Marchisio, C.M. e Curto, N. (a cura di), *Diritto al lavoro e disabilità. Progettare pratiche efficaci*, Carocci, 2019

- ~ Maresca, A., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, Argomenti di diritto del lavoro, n. 1, 1999, pp. 659-697
- ~ Masci, F., *La tutela costituzionale della persona disabile*, Federalismi.it, n. 1/2020, 8 gennaio 2020
- ~ Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *VIII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 68/99* (Atti Parlamentari: DOC CLXXVIII)
- ~ —, *IX Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 68/99* (Atti Parlamentari: DOC CLXXVIII)
- ~ Miotto, F., *Il diritto al lavoro dei disabili. Cambiamento inclusivo ed occupazionale: dagli obblighi del datore di lavoro alla valorizzazione del disabile in azienda*, (tesi di laurea, Un. Ca' Foscari, Venezia, aa. 2019-2020), <http://hdl.handle.net/10579/16265> [dicembre 2022]
- ~ Montobbio, E. e Grondona, M.L., *La casa senza specchi*, Edizioni Omega, 1987
- ~ OECD, *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*, Oecd Publishing, 2010
- ~ OECD, *Disability, Work and Inclusion: Mainstreaming in All Policies and Practices*, Oecd Publishing, 2022
- ~ Pera, G., *Assunzioni obbligatorie e contratti di lavoro*, Giuffrè, 1965
- ~ Rossi, E., *Lo "statuto costituzionale della persona con disabilità": brevi considerazioni su un disegno di legge*, Forum di Quaderni costituzionali, n. 1/2021, pp. 370-383
- ~ Sanchini, F., *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettiva di riforma*, Federalismi.it, n. 24/2021, 20 ottobre 2021
- ~ Scagliarini, S., *L'incessante dinamica della vita moderna. I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*. – Intervento presentato al convegno I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza (Trapani 8-9 giugno 2012), in Cavasino Elisa, Scala Giovanni, Verde Giuseppe (a cura), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 235-282
- ~ Tria, L., *Il divieto di discriminazione tra Corti di Strasburgo e Corti interne*, Lezione tenuta il 21 novembre 2014, nell'ambito del corso di specializzazione organizzato dall'Unione Forense per la Tutela dei

- Diritti Umani su “Tutela europea dei diritti umani”, CNEL, Roma, http://www.europeanrights.eu/public/commenti/LUCIA_TRIA_DIVIETO_di_DISCRIMINAZIONE_2014.pdf [dicembre 2022]
- ~ Tullini, P., *Uffici pubblici, organizzazioni non profit e collocamento disabili*, Argomenti di diritto del lavoro, n. 1, 1999, pp. 699-722
- ~ —, *Il diritto al lavoro delle persone con disabilità: a proposito dei recenti sviluppi legislativi*, in Colapietro Carlo, Salvia Antonio (a cura), Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità. A vent’anni dalla legge 5 febbraio 1192, n. 104, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 227-240
- ~ Violini, L., Vimercati, B., *Lavoro e disabilità: un binomio possibile anche in tempo di crisi*, in D’Amico Marilisa, Arconzo Giuseppe (a cura di), Università e persone con disabilità, Franco Angeli, 2013, pp. 122-127
- ~ Vivaldi, E., *Disabilità, autonomia, diritti. Alcune riflessioni a tre anni dall’approvazione della legge 112/2016*, Dirittifondamentali.it, 1/2019, pp. 1-32
- ~ —, e Blasini, A., *Verso il “Codice della persona con disabilità”. Introduzione*, Forum di Quaderni costituzionali, n. 1/2021, pp. 367-370

PROFILI DI DIRITTO PENALE, ASPETTI SOCIALI, COSTITUZIONE

di Pierluigi Nardis

Alla Costituzione italiana si riconosce di essere una tra le migliori e meglio articolate dei Paesi cosiddetti “occidentali”.

Può essere definita come la Costituzione delle libertà, nel senso che i princìpi in essa contenuti sono fortemente privilegiati e tutelatori delle diverse libertà umane: la libertà personale, la libertà di pensiero, la libertà di aggregazione sociale, di religione, di cultura, di movimento, e così via, irrilevante-mente dall'appartenenza dell'individuo a nazione, cittadinanza, genere, condizione sociale.

COSTITUZIONE ITALIANA: DIRITTI E DOVERI

Questi diritti furono definiti dai costituenti *Principi fondamentali* (e *universali*, aggiungerei) inviolabili e intangibili, tanto da non poter essere sottoposti a modifica neppure attraverso il procedimento di revisione costituzionale, valido invece per altre misure dettate dalla stessa carta costitutiva.

Che effettivamente la nostra Costituzione sia una Costituzione delle libertà e dei diritti trova conferma dalla lettura dei primi quattro titoli della parte prima, una sorta di catalogo di questi numerosi e diversi diritti.

Così nel titolo primo, dedicato ai *Diritti e doveri del cittadino*. Così nel secondo, dedicato ai *Rapporti etico-sociali* e nel terzo sui *Rapporti economici*. Altri ancora si rinvencono nel titolo quarto sui *Rapporti politici* e nella parte seconda del titolo quarto, sezione 2^a dedicata, come si vedrà, all'ordinamento giurisdizionale e alle norme sulla giurisdizione.

Un dato numerico di qualche interesse: le norme dedicate ai diritti a tutela costituzionale sopravanzano di ben quarantanove articoli quelle relative ai doveri del cittadino, contenute in soli sei articoli: l'art. 2 (dovere di *Solidarietà politica, economica e sociale*), l'art. 30 (*Educazione dei figli*) al quale fa da contraltare l'art. 34 sull'obbligo scolastico, l'art. 52 (*Difesa della patria*), l'art. 53 (*Il dovere contributivo*) e l'art. 54 (*Fedeltà alla repubblica ed alle sue leggi*).

Le ragioni di quanto sopra si rinvencono nello spirito di aperta reazione e voluto distanziamento rispetto al periodo storico caratterizzato dalla pesante compressione dei diritti soggettivi e collettivi, sperimentato durante l'infausta esperienza del ventennio.

In ultimo, piace ricordare come i cosiddetti "padri costituenti", nella progettazione istituzionale del nuovo Stato seppero elaborare uno schema di praticità e organizzatività politico-amministrativa assolutamente straordinario, giocato sull'equilibrio dinamico di contrappesi tra i vari organi costituzionali in guisa che nessuno di essi potesse, dopo la drammatica avventura del fascismo, prevalere sugli altri.

COME UN "WELFARE" DI NATURA PENALISTICA

Guardando all'interrelazione tra i principi della Carta e il diritto penale, occorre innanzitutto analizzare gli strumenti attraverso i quali detti principi trovano applicazione. Ciò non solo per quanto attiene alla formazione della legge penale *stricto*

sensu, ma anche per quanto relativo alla concreta attuazione degli stessi e all'interpretazione delle medesime singole norme penali attraverso lo scrutinio della giurisdizione costituzionale.

Taluni di tali principi sono esplicitati in via del tutto diretta nella Costituzione, e hanno immediata attinenza con le situazioni giuridiche che lo Stato crea attraverso le misure che assume attraverso le sue politiche sociali.

Così all'art. 3, che stabilisce il principio di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge ivi compresi gli stranieri, i clandestini, gli apolidi.

Così all'art. 25, sul principio di legalità (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) ormai presente in tutti i sistemi giuridici democratici e liberali, con i tre corollari che ne discendono: la riserva di legge in termini non solamente di stretto precetto ma anche della relativa pena, l'irretroattività della legge penale e quello della insottoponibilità di chiunque a misure di sicurezza se non nei modi e casi espressamente previsti dalla legge.

Così all'art. 27 sul principio della responsabilità personale e quello della non colpevolezza dell'imputato⁽¹⁷⁶⁾.

Così ancora allo stesso art. 27, sul divieto di pene consistenti in trattamenti contrari al senso di umanità e al susseguente principio della finalità rieducativa della pena.

Così all'art. 24, sul diritto alla tutela giurisdizionale garantita non solo come partecipazione effettiva al processo ma, nella previsione dell'ultimo comma, esteso anche alla riparazione pecuniaria per gli errori giudiziari e per l'ingiusta detenzione⁽¹⁷⁷⁾.

⁽¹⁷⁶⁾ Osservo trattarsi di pessima litote. Per definire un concetto in positivo (la presunzione di innocenza), il legislatore costituente è ricorso alla negazione di un concetto opposto e contrario in negativo (la presunzione di non colpevolezza).

⁽¹⁷⁷⁾ Principio, questo, parzialmente inattuato.

Altri princìpi costituzionali, invece, vengono implicitamente ricavati da riferimenti normativi e da argomentazioni giuridiche di dottrina e giurisprudenza più o meno articolate e complesse. Penso al principio di tassatività e determinatezza della norma penale; al principio di retroattività della legge penale più favorevole; ai princìpi di materialità e offensività; ai princìpi di eguaglianza, proporzione e ragionevolezza.

Evitando di soffermarsi sul significato e la natura del diritto penale (individuazione delle condotte illecite e delle sanzioni irrogabili, nella duplice valenza di tutela del cittadino e dello Stato), è da notare che tali princìpi vennero introdotti dal costituente proprio allo scopo di definire in termini di certezza il contenuto, le modalità e i limiti della potestà punitiva pubblica; limiti rispetto ai quali, per genesi diretta, vennero a corrispondere altrettanti diritti a tutela costituzionale.

Nel complesso si tratta di princìpi e diritti costituzionali che mettono in piedi un sistema definibile, con azzardo semantico, un welfare di natura penalistica per chi possa imbattearsi in fatti di penale rilevanza.

LA RICODIFICAZIONE NECESSARIA

Va ammesso che a tutt'oggi, ancorché i princìpi costituzionali godano di uno smalto per nulla offuscato, molte delle riforme del codice di merito e di rito che si prospettano da decenni, necessarie per la consonanza ai princìpi costituzionali, non sono riuscite a vedere la luce, nonostante il ragguardevole periodo di tempo di ben 19 legislature dal 1948, e dopo ben 68 governi dal primo De Gasperi a Meloni.

La struttura sistematica e contenutistica del codice fascista del 1930, salvo aggiustamenti parcellizzati e sporadici, stimolati sempre più spesso da interventi della Corte costituzionale, è ancora lì. Meglio, è ancora qui con tutte le malcelate

aporie giuridiche, arricchite dalle asimmetrie nel frattempo intervenute.

Allo Stato non sembra si possano scorgere prospettive di breve termine per una complessiva e totale ricodificazione penale che possa realizzare un effettivo adeguamento al dettato costituzionale così come alle straordinarie mutazioni sociali e culturali intervenute nel corso degli anni.

Sotto tale profilo basti per un'istante pensare alle molteplici fasi attraversate dalla società italiana dalla data di entrata in vigore del codice Rocco:

- ~ il regime totalitario e i lutti delle guerre,
- ~ la difficile ricostruzione del tessuto morale e materiale del Paese dopo il 1945,
- ~ la crescente industrializzazione di tutti i settori manifatturieri,
- ~ il boom economico con il conseguente aumento dei consumi e del benessere sociale diffuso con il parallelo boom delle nascite,
- ~ la lunga e oscura fase del terrorismo,
- ~ l'odierno avvento dei nuovi mezzi di comunicazione che hanno consentito agli italiani di allargare gli orizzonti di vita e di sviluppo in maniera inaspettata e vorticosa,
- ~ la rivoluzione informatica, con gli straordinari progressi tecnologici tuttora in corso.

Vari e invani furono nel corso degli anni i pur numerosi tentativi di riforma e di adeguamento del Codice penale ai principi costituzionali.

Un primo di questi si registrò a cavallo del biennio 1949-1950, ma non ebbe alcun seguito a livello parlamentare.

Nel 1952 il progetto venne ripreso e contribuì alla realizzazione della prima parziale riforma del codice Rocco, conosciuta anche come "piccola riforma", che riguardò un centinaio di articoli del codice del 1930 nelle parti

maggiormente confliggenti con i principi appena introdotti dalla Costituzione.

Un'ulteriore fase di modifica fu introdotta anche dalla Corte costituzionale quando, iniziando i lavori nel 1956, cominciò ad apportare il proprio contributo di riforma su diverse norme sia sostanziali che processuali penali.

In realtà cosa accadeva allora?

Accadeva che il mondo giuridico e la dottrina in particolare modo, avevano ritenuto opportuno attendere che il nuovo sistema politico-istituzionale entrasse pienamente a regime prima di intervenire su un codice che, tutto sommato, eliminati alcuni istituti marcatamente autoritari e contrastanti con lo spirito della nuova Carta, mostrava comunque una coerenza interna difficilmente ripetibile. Si ritenne sufficiente modificare singole disposizioni, mitigare alcuni istituti, per mettere il codice Rocco in grado di poter comunque soddisfare le istanze di un sistema penale che riguardava una società in fase di crescente democratizzazione.

E così si procedette, ammodernando e abrogando quelle disposizioni più marcatamente anacronistiche ma che soprattutto apparivano in frontale e inammissibile contrasto con la recente Costituzione.

Tali modificazioni avvennero sia attraverso parziali e spesso scollegate riforme, sia attraverso l'uso eccessivo dei decreti-legge e un'infinita sequela di commissioni incaricate di elaborare progetti di riforma, sia mediante pronunce di illegittimità da parte della Corte costituzionale su singole norme e/o sulle singole leggi. Ma tutte, comunque, a causa proprio della permanente e perseverante instabilità del quadro politico, mostrarono di non essere idonee a realizzare – come del resto accade ancora oggi – un effettivo disegno unitario di riforma del complessivo sistema normativo penale.

Tale orientamento condiziona e caratterizzerà i diversi successivi tentativi di riforma.

La lunga quanto necessaria citazione dei progetti, illustra quanto sia stato tormentato e asimmetrico il percorso che avrebbe dovuto, e in parte ha portato, alla progressiva sostituzione delle norme del codice Rocco.

Nel 1956, il guardasigilli Aldo Moro nominò una commissione ministeriale con il compito di preparare un articolato disegno di legge di riforma, ma il progetto rimase allo studio del ministero senza riuscire a raggiungere le sedi parlamentari.

Quattro anni dopo, nel 1960, lo stesso progetto venne ripreso dal ministro Gonella che lo presentò al Senato con qualche lieve modificazione, non sortendo che modestissimi risultati. Nella specie, vennero abrogati il delitto politico commesso all'estero (art. 8 Codice penale), gli artt. 273 e 274 (l'illecita costituzione di associazioni di carattere internazionale e la illecita partecipazione alle stesse), l'art. 364 (l'omessa denuncia di reato da parte del cittadino).

L'ulteriore iter legislativo relativo ad altre norme si interruppe in sede referente presso la Commissione Giustizia del Senato.

Nel 1962 il legislatore riuscì a introdurre due leggi peraltro finalizzate ad attenuare, piuttosto che a eliminare, il rigore di alcuni istituti del codice Rocco. Con quelle leggi si provvide da un lato ad allargare l'applicazione della sospensione condizionale della pena, dall'altro si consentì l'accesso alla liberazione condizionale anche per i condannati all'ergastolo.

L'anno successivo, nel 1963, venne presentato dal guardasigilli Bosco, un nuovo disegno di legge-delega. Anche in questo caso il progetto, per via della eccessiva genericità dei principi cui era improntato – così fu giudicato allora – non arrivò mai in Parlamento.

Con gli anni '70, gli interventi legislativi di riforma delle singole norme codicistiche e di introduzione di

nuove fattispecie incriminatrici presero un'accelerazione ragguardevole.

La commissione, presieduta da Domenico Pisapia presentò al ministro Vassalli un progetto di riforma del Codice di procedura penale il cui testo, emanato con successo il 22 settembre 1988, entrò in vigore il 24 ottobre dell'anno successivo.

A quel punto si pose, davvero urgente, la necessità della riforma globale del diritto penale sostanziale in quanto la riforma del nuovo codice di procedura aveva aperto un serio problema di compatibilità tra i due sistemi. Venne allora istituita dallo stesso ministro della Giustizia Vassalli una nuova commissione presieduta dal prof. Pagliaro, incaricata di redigere uno schema di legge-delega di riforma organica.

Dopo un'inutile giacenza negli archivi del ministero fino al 1993, il successivo guardasigilli, Conso, recuperò lo schema, allo scopo di poterne verificare giudizi e pareri. La crisi politico-istituzionale iniziata nel 1992 non ne avrebbe consentito l'inoltro per il successivo iter parlamentare.

Nel 1995 apparve il progetto Riz, quindi quello Grosso. A seguire, nel 1997 ci fu la bicamerale; poi le numerose bozze Boato, il progetto Nordio della 17^a legislatura e così via; tutti progetti ministeriali e non parlamentari, che, nonostante gli interessanti principi di novità che venivano di volta in volta introdotti, condivisero lo stesso deludente destino di rimanere inevasi negli uffici delle rispettive commissioni.

Di più venne prodotto dalla più recente riforma, quella Orlando del 2017 in tema di modifiche a entrambi i codici, sia di merito che di rito. Di seguito alcuni accenni.

La riforma della disciplina della prescrizione, la riforma delle misure di sicurezza personali, il riconoscimento della causa estintiva a seguito di riparazione, il regime di

procedibilità di alcuni reati, la riforma del casellario giudiziale, possono dirsi acquisiti.

Per il codice di procedura penale si è avuta la parziale riforma delle indagini preliminari, la disciplina dell'impugnazione della sentenza di non luogo a procedere, i riti speciali, i requisiti della sentenza e altre.

A queste seguirono ancora ulteriori e frammentate riforme, in vorticoso successione dettata non solo dall'urgenza d'intervento sulla materia, ma dall'ormai maturata consapevolezza che la complessiva riscrittura dei codici appariva cosa remota a causa della permanente instabilità generale del quadro politico italiano.

In quel clima venne varata la legge 9 gennaio 2019 (conosciuta anche come legge Anticorruzione) su iniziativa dell'allora ministro del primo governo Conte, Bonafede.

Successivamente la riforma Cartabia, quest'ultima condizionata dal fatto temporale fissato dai termini del PNRR, con le vicissitudini relative all'entrata in vigore differita a fine anno 2022. Ha introdotto apprezzabili principi sui riti alternativi, sulla sospensione del procedimento con messa alla prova, sulla giustizia riparativa, sul diritto all'oblio, e altri.

In ultimo, il decreto-legge Meloni del 31 ottobre 2022 che, sulla base di un'assai discussa⁽¹⁷⁸⁾ necessità e urgenza, ha intro-

⁽¹⁷⁸⁾ Il decreto rinviò al 30 dicembre 2022 l'attuazione di gran parte della riforma Cartabia, tranne che per la disciplina sulla prescrizione, anche per via della concomitanza della pronuncia della Consulta sull'eccezione sollevata dalla Corte di Cassazione relativa all'ergastolo ostativo. Questo era stato definito dalla corte di Strasburgo incompatibile con l'art. 3 della CEDU. A completamento di questo ultimo spunto, si aggiunge che, in

dotto misure in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari per i detenuti non collaboranti. Il tutto in rapporto alla nuova modifica dello sbarramento di accesso ai benefici penitenziari approvato dal governo.

In attesa del disegno organico di riforma complessiva del quadro penale che realizzi la piena attuazione dei principi costituzionali⁽¹⁷⁹⁾, con le ricadute immaginabili in ogni settore della vita pubblica e privata, incluso evidentemente quello del welfare state, non si può che andare avanti con un sistema di norme codicistiche sostanzialmente inadeguate che, nonostante i numerosi rattoppi e lifting intervenuti, mostrano tutta la veneranda età dei tormentati novant'anni di esistenza.

seguito al clamore sollevato dallo sciopero della fame contro il regime del 41-bis da parte del detenuto Alfredo Cospito, il primo marzo 2023 l'Alto Commissariato ONU per i Diritti Umani ha inviato allo Stato italiano la richiesta di applicazione di misure temporanee cautelative relative alla detenzione di Alfredo Cospito, secondo quanto previsto dall'art. 41-bis della legge sull'ordinamento penitenziario numero 354/1975, introdotto nel 1986 dalla legge Gozzini. In una nota del difensore del detenuto, e del presidente dell'associazione "A buon diritto" Luigi Manconi, si informa che "il comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha deciso di applicare una misura provvisoria che consiste nel richiedere all'Italia di assicurare il rispetto degli standard internazionali e degli articoli 7 (divieto di tortura e trattamenti o punizioni disumane o degradanti e divieto di sottoposizione, senza libero consenso, a sperimentazioni mediche o scientifiche) e 10 (umanità di trattamento e rispetto della dignità umana di ogni persona privata della libertà personale) del patto internazionale sui Diritti Civili e Politici in relazione alle condizioni detentive di Alfredo Cospito. La citazione da <<https://www.ilsole24ore.com/art/difesa-cospito-onu-chiede-italia-rispetto-standard-detenzione-AEKGJcxC>>, [marzo 2023].

⁽¹⁷⁹⁾ Si rimarca, con la franchezza e l'onestà dovuta al lettore, che di un disegno del genere non si immaginano né i tempi né i modi di gestazione.

IL CODICE DI PROCEDURA PENALE

Alcune parole sulle norme del codice di rito.

Anche esse, a seguito di manipolazioni plurime, hanno incontrato una consistente sponda di garanzia e tutela costituzionale.

La maggior parte dei principi che governano tali garanzie sono racchiusi, in formidabile sintesi, nell'art. 111 del C.p.p. così come rimodellato dalla legge di riforma costituzionale del 1999; legge che, allo stesso tempo, provvede alla costituzionalizzazione delle garanzie contenute nell'art.6 della convenzione europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo.

I principi del cosiddetto giusto processo⁽¹⁸⁰⁾ partono dal riconoscimento del diritto al contraddittorio e dalla fissazione di una sua corretta procedura. Il diritto si sostanzia nella parità delle parti innanzi all'organo giurisdizionale anche in relazione alle attività relative alla formazione della prova.

A seguire il diritto alla ragionevole durata, il rispetto del principio della motivazione del provvedimento giurisdizionale, così come dei principi della terzietà e dell'imparzialità del giudice e i principi riguardanti la riservatezza e la tempestività dell'informazione circa i motivi dell'accusa. E altro ancora, evidentemente.

Anche la fase dell'esecuzione della pena ha ricevuto attenzione dalla riforma. La legge del 1999, nel rimodellare la struttura

⁽¹⁸⁰⁾ Si ammetterà che il termine appaia inquietante, insinuando il dubbio che tutti i processi celebrati prima dell'entrata in vigore della nuova legge non siano stati processi "giusti", quanto processi oggettivamente e ontologicamente ingiusti.

dell'art. 111, ha voluto costituzionalizzare tutte le tutele e i benefici in favore del condannato già ricompresi nella legge del 1975 e nella successiva legge 1986 sull'esecuzione penale.

Si guardino, tra i molti, il regime dei permessi e dei permessi premio (30, 30-ter O.P), la semilibertà, il lavoro all'esterno, i regimi di detenzione domiciliare, i regimi delle licenze, la liberazione anticipata. Il tutto sotto una giurisdizione diversa da quella del merito: la giurisdizione del tribunale di Sorveglianza, appositamente istituito con la cosiddetta "legge Gozzini" del 1975.

Alla luce di tali non irrilevanti principi di diritto processuale a tutela costituzionale, sulla scorta di quanto osservato in ordine al diritto sostanziale, si perviene – con il medesimo azzardo semantico già sperimentato, a ritenere sussistente una non indifferente condizione di welfare anche nell'ambito del processo penale per coloro dovessero imbattervisi. Va altresì sottolineato che la mancata riforma del codice Rocco ha necessitato e necessita ancor oggi dell'attenta e continua interpretazione delle norme da parte del giudice del precetto, così che possano risultare emendate dall'assai frequente presunzione di incostituzionalità.

Sul punto si osserva come nel Codice penale fascista, nella scala gerarchica dei valori meritevoli di tutela, gli interessi del bene pubblico venissero anteposti a quelli della persona umana. Interi settori del codice del 1930 qualificavano come delitti comportamenti che nella costituzione posteriore sarebbero diventati oggetto di diritti garantiti.

Si pensi alle norme che sanzionavano lo sciopero, ai reati d'opinione, alle norme riguardanti la responsabilità oggettiva. Un esempio fra tanti: il delitto di aborto, represso non in relazione alla tutela della persona umana, ma alla tutela dell'interesse della collettività. Quel delitto veniva rubricato quale "reato contro la stirpe".

LA CORTE COSTITUZIONALE SOPPERISCE AI RITARDI DEL LEGISLATORE

All'odierno legislatore, in assenza della visione progettuale d'insieme e di una politica criminale definitivamente chiara, coerente e unitaria, non rimane che procedere sulla strada dell'ulteriore rimaneggiamento delle singole norme e parallelamente della produzione di nuove leggi penali adatte a soddisfare le esigenze di una società profondamente mutata e mutante, e come tale bisognosa anche di ulteriori tutele penali in rapporto alle nuove fattispecie di devianza criminale.

In quest'ambito, particolarmente preziosa è risultata l'attività della Corte costituzionale.

Quando esordì nel 1957 con l'interessante sentenza n. 1⁽¹⁸¹⁾ introdusse il principio della propria competenza relativamente allo scrutinio costituzionale delle norme penali e che venne esteso anche sulle questioni di legittimità inerenti alle leggi anteriori all'entrata in vigore della costituzione. La corte dichiarò, di conseguenza, l'illegittimità costituzionale di quasi tutti commi dell'art. 113 del Testo Unico sulle leggi di Pubblica Sicurezza del 1931, ad esclusione del solo 5° comma: confliggevano in frontalità con i principi della nuova costituzione.

Con la stessa sentenza la corte introdusse, incidentalmente, la rilevante distinzione tra abrogazione della norma e dichiarazione di illegittimità costituzionale della medesima. Numerosi sono stati negli anni successivi gli interventi della consulta⁽¹⁸²⁾.

⁽¹⁸¹⁾ Il collegio fu presieduto dall'ex capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola.

⁽¹⁸²⁾ Si contano, dal 1957 al novembre 2022, tra sentenze e ordinanze, oltre 25.000 pronunce della consulta.

Una tra le recenti sentenze di illegittimità costituzionale, particolarmente audace e innovativa, appare la pronuncia n. 131 del 1979 sull'art. 136 C.p., sulla base della quale il legislatore modificherà, con la l. 689 dell'81, la disciplina delle pene relative a un congruo numero di reati di minore allarme sociale, rendendo le pene detentive convertibili in pene pecuniarie⁽¹⁸³⁾.

Particolarmente migliorativa potrebbe essere una riforma che prevedesse la non sospensibilità della pena pecuniaria *in executivis* in guisa che il condannato, pur salvaguardato nella possibilità di accedere all'istituto della conversione, venga effettivamente vulnerato sul piano economico in modo di avvertire l'effettiva efficacia punitiva della sanzione, così conseguendone un effetto deterrente verso possibili futuri comportamenti devianti. Attualmente la pena detentiva, prontamente convertita in pena pecuniaria, viene di fatto depotenziata e resa inefficace proprio attraverso l'applicazione della sospensione. Non avendosi pena detentiva, ma neanche pena pecuniaria provvidamente sospesa, l'istituto in parola viene a produrne, *a contrariis*, l'inevitabile effetto di rafforzare nel reo il convincimento della facile e sicura eludibilità del precetto penale e della relativa pena.

Negli anni '80 il trinomio Costituzione, giurisdizione e dottrina si rivelò di cruciale importanza su temi attinenti alla libertà personale dell'individuo, tanto che la copiosa giurisprudenza costituzionale comportò un'ampia riforma delle cautele da parte del legislatore con il rimodellamento dell'art. 274 in rapporto all'art. 275 C.p.p. per il quale l'applicazione

⁽¹⁸³⁾ E tuttavia, dopo oltre trent'anni di lungo esercizio, durante il quale ha avuto modo di manifestare la propria efficacia unitamente ad alcuni difetti di principio, la normativa dovrebbe essere oggetto di attenta manutenzione.

della custodia in carcere venne limitata ai soli delitti associativi di matrice sovversiva, terroristica o mafiosa.

Nell'anno 2015 la corte pervenne a una nuova ulteriore pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 275, per quanto relativo al 3° comma, ribaltando, per i soli delitti di cui all'art. 270, 270-bis C.p. (associazioni sovversive) e 416-bis C.p. (associazioni di tipo mafioso) la presunzione legislativa sulle esigenze cautelari da assoluta a relativa.

Così come, in materia di procedura, la Corte costituzionale intervenne con successo anche sul principio del contraddittorio nell'ambito della formazione della prova, estendendo le stesse garanzie difensive previste per gli accertamenti tecnici alle attività di individuazione e prelievo di reperti utili per la ricerca del Dna.

Si ricorda, ancora, l'innovativa pronuncia relativa alla possibilità di acquisizione degli atti delle indagini preliminari ai fini della decisione sulla richiesta di messa alla prova.

Il 12 luglio 2022 la corte, con sentenza n. 174, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del quarto comma dell'art. 168-bis Cod. pen. nella parte in cui non prevedeva che l'imputato potesse essere ammesso alla sospensione del procedimento con messa alla prova nell'ipotesi in cui si procedesse per reati connessi con altri reati per i quali il beneficio fosse già stato concesso; di tal modo ampliando per l'imputato i perimetri di accesso all'istituto in parola.

Un'altra recente pronuncia della corte ha riguardato la categoria professionale degli avvocati. Con detta pronuncia la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto di rimodellare anche la disciplina dell'astensione dalle udienze da parte della classe forense (diritto di sciopero). Con la sentenza n. 180 del 2018, il collegio dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 2-bis della legge 13 giugno 1990 per quanto previsto in tema di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze, introducendo a carico del difensore il divieto di

astensione dalle attività giudiziarie nei processi con imputati in stato di custodia cautelare.

Nel complessivo quadro di riferimento, viene legittimo domandarsi se, e in quale misura, l'avvocatura penale possa giocare un ruolo in un sistema giudiziario incerto e frequentemente contraddittorio come il nostro.

L'eccezione di costituzionalità, che, come è noto, può essere sollevata sia d'ufficio che dalla parte in giudizio, rappresenta per la difesa tecnica uno straordinario strumento di controllo di natura pre-giurisdizionale sulla costituzionalità della legge e/o di taluna delle sue norme. Essa si pone quale autentico ed effettivo contributo da parte della classe forense alla partecipazione, seppure in via mediata e indiretta, all'iter di revisione e riforma del diritto penale e dell'adeguamento delle sue norme ai principi della carta.

In tale configurazione risulta indubbiamente efficace additivo al rafforzamento delle garanzie costituzionali del Paese e dunque, in buona sostanza, al rafforzamento della qualità della sua democrazia.

La stessa giurisprudenza CEDU ha riconosciuto alla categoria professionale forense una funzione cruciale, quando ha avuto modo di considerare il suo apporto alla costruzione di società democratiche, dove sia garantito il rispetto dei diritti fondamentali e dello stato di diritto, insieme alla certezza nell'applicazione delle leggi.

CONSTITUTION AND SOCIAL RIGHTS IN POLAND

di Artur Kotowski

In the Republic of Poland, 1989 is a fundamental date in making social rights to evolve. The following process was related to the historical, significant change of political regime in the country, together with the new concept, role and values attributed to the law.

The year 1989 can be considered as the *caesura* with the socialist juridical regime. At the same time the democratic conception of social rights in Poland started to grow.

ANCIEN RÉGIME

The old Polish legal order related to social rights was based on the Marxist conception of coupling rights and obligations⁽¹⁸⁴⁾. Due to its dispositions and claims any law subject has no fundamental rights before they are stated by the political sovereign. Laws were stated in accordance with the political might of the state and the ruling party, with no true constitutional guarantee of fundamental rights. It was nothing more, nothing less than the practice of the fundament of all

⁽¹⁸⁴⁾ Morawska, E. (2006), pp. 229-230.

non-democratic legal doctrines whose historical Polish exemplification in post war period was the marxist theory of law. It was explicitly enshrined in the preamble of the 1952 (so-called Stalinist) constitution⁽¹⁸⁵⁾:

The Polish People's Republic is a republic of the working people. The Polish People's Republic draws on the noblest progressive traditions of the Polish Nation and realises the liberation ideas of the Polish working masses.

The Polish working people, under the leadership of the heroic working class, based on the worker-peasant alliance, fought for decades for liberation from the national bondage imposed by the Prussian, Austrian and Russian partitioners-colonisers, just as they fought for the abolition of the exploitation of the Polish capitalists and landowners.

The social rights in People's Republic of Poland were declared to be strong and wide, always well connected with good will of the political sovereign, the Communist party. There were several other features of normative aspect of social rights defined as above. Social rights were not merged with every entity but as the achievement of "urban and rural people". So, their catalogue was mainly sourced from the so called working class.

That kind of premise provided several consequences both in the sphere of substantive law and procedural institutions.

⁽¹⁸⁵⁾ <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1952a-r0.html> [October 2022].

Considering a wide range of social rights, the 1952 constitution together with the derived legal doctrine, highlighted the importance of equality as a statutory principle. In doing so, it affirmed a very common vision of axiology in non-democratic legal systems and countries. There, the general values connected with human dignity and freedom as the rights to life, private ownership and Country sovereignty were negated. The principle of equality instead was affirmed, which in practice served to negate individuals' freedom and distinctive capability to affirm and enrich themselves. As a matter of fact, a careful observation confirms that the normative aspect of equality is less important than the factual practice of the value. In axiology, to presume equality as the supreme value to be guaranteed, generates lower protection for everyone, cancelling opportunities for other fundamental values to generate equality through appropriate norms.

Against any objection to the above, the finding that in democratic countries based on the rule of law and the respect of fundamental values such as freedoms, human dignity, right to life, private property, a lot of opportunities flourish to make the society more and more equal. At the same time, the finding that in non-democratic countries declaring themselves to strive for equality, people are poor and none of them lives a decent life. This was the situation existing in all the Central Eastern European Countries under communist ruling, including Poland until 1989. In general, in the matter of human rights, this conception rejected the *ius naturale* axiology with its statement that principles which concern people, their fundamental rights (including social rights) come from human dignity and are not created by political sovereign but just exist independently⁽¹⁸⁶⁾.

⁽¹⁸⁶⁾ Garlicki, L. (2004), p. 85.

The absence of institutions protecting fundamental rights, is the other structural aspect to be outlined. In Poland the ombudsman was established in 1988⁽¹⁸⁷⁾, the Constitutional Tribunal in 1982, having its activity in place after 1986⁽¹⁸⁸⁾.

Summarily, in Poland the rights of the person gave way to social and economic rights. The latter were defined as something the state provided in return for obedience. The genesis of these rights was embedded in a classically positivist cognitive paradigm: not as an inherent right, and to be consequently acquired through class struggle.

On the other hand, following the hecatomb of World War II, the People's Republic of Poland led to a certain increase in the wealth of the society. The Communist governments of People's Republic of Poland significantly raised the level of education in Poland and reduced the number of people in province (villages) in favour of towns: massive urban politics and mechanisation in industry took place. The Socialist ideology fell on fertile ground because of massive destruction of intelligence by Germans and Russians during World War II, and the fact that the Republic of Poland before 1939 had been a country of massive social inequalities.

DOCTRINAL IDEAS OF SOCIAL RIGHTS IN 1997 POLISH CONSTITUTION

After the change of the political system in 1989, the affirmative action in terms of a constitutional and legal framework

⁽¹⁸⁷⁾ Sobas, M. (2018), p. 69.

⁽¹⁸⁸⁾ Witkowski, Z. (ed.) (2013), p. 490.

of human rights in Poland, was the priority. A new, democratic legal system was set for the country. Notwithstanding the persistent economic problems of the first half of 1990s, the normative aspect of human rights was developed also in terms of social rights.

In the area of axiology, the Polish legal system set up, was an example of a law in progress, widely observed after the Second world war, known as the positivisation of natural law. On the other hand, ontologically, the human rights are understood and defined in line with the philosophical acquisitions of natural law.

As a result, the art. 30 of the democratic Polish constitution stipulates that “the inherent and inalienable dignity of the person shall constitute a source of freedoms and rights of persons and citizens obligation. It shall be inviolable. The respect and protection thereof shall be the obligation of public authorities”.

In Polish constitutional theory, it is often admitted that, as for the principle of human dignity in art. 30, it doesn't only represent the foundation of the human rights defence in Polish legal system, but it is also a principle-rule type of normative engagement for both public institutions creating the law and public institutions delegated to enforce it. It is a principle especially valid for the courts' action when they interpret principles or rules which statue social rights strictly linked with human rights.

It is important to understand the legal roots establishing social rights, since the principle of human dignity interacts with these provisions systemically (vertically) and content-wise (horizontally). It is also crucial for social rights in accordance with their non blanket character.

In this very context, some objections coming from the classic economy literature may appear understandable. For instance when they deal with matters like the rights to a minimal income free of taxes, or fixing limits to the property rights. Take for instance the three points of art. 64, of the Polish constitution, where the effort to harmonize human dignity and property rights appears evident.

Point (1) affirms that “Everyone shall have the right to ownership, other property rights and the right of succession”.

Point (2) searches the way to make possible that in practice, the rights provided by (1) may be practised: “Everyone shall have the right to ownership, other property rights and the right of succession”.

Point (3) sets the limits to the limits coming to (1) and (2) from the humanitarian legal habits: “The right of ownership may only be limited by means of a statute and only to the extent that it does not violate the substance of such right”.

Social rights in Polish constitutions were implemented in accordance with the nature of a democratic state ruled by law. It happened that (at the constitutional committee, and at referendum campaigning, for instance) a strong controversy concerned the art. 2 of the constitution: “The Republic of Poland shall be a democratic state ruled by law and implementing the principles of social justice”.

“Social justice” echoes not only principles which are traditionally linked with the liberal mind (rule of a just law, pluralism, free elections, independent judiciary, separation of powers), but recalls political behaviours opposite to open societies, making the terms empty of normative meaning.

Furthermore, social justice is often linked with state interventionism in the free market “spontaneous” mechanisms. The Polish Constitutional Tribunal defined the concept as

“striving to maintain a balance in social relations and refraining from creating unjustified privileges for selected groups of citizens, unsupported by objective requirements and criteria”, emphasising that “social justice is an objective to be realised by a democratic legal state. A state which does not realise the idea of justice is not a democratic legal state” (TK – K 8/98⁽¹⁸⁹⁾). Other features of this normative phrase are: equality of rights, social solidarity, a minimum of social security and the safeguarding of basic living conditions for those who are involuntarily unemployed.

It must be admitted that in Poland because of the economic problems of early years 2000s with huge amount of unemployed people and emigrants, mainly to the UK, Germany, and Italy, these features were empty and unpopular. This proves that in a constitutional framework, the principles of social rights must be connected with the economic capabilities of the state, avoiding to weak the legalistic attitudes in a society.

CONSTITUTION AND SOCIAL RIGHTS IN POLAND

The primary reference of the Polish constitution to the social rights, can be found in article 2, where “social justice” is mentioned, as an unavoidable democratic state’s requisite.

Social rights have been established in part four of chapter two, whose title says: “The freedoms, rights and obligations of persons and citizens”.

The systematics of part four of the constitution refers to the traditional division of human rights, based on the mentioned

⁽¹⁸⁹⁾ Judgment of the Constitutional Court of Poland, 04.12.2000, K 8/98, OTK 2000/3/87.

ius naturale legal philosophy. The chapter is divided into parts named: “general principles, personal freedoms and rights, political freedoms and rights, political freedoms and rights and economic, social, and cultural freedoms and rights, means for the defence and freedoms and rights”.

Within the catalogue of social and cultural freedoms and rights, the Polish constitution enlists:

~ in article 65 freedom to choose and to pursue employment and place of work. Permanent employment of children under 16 years of age is prohibited. The constitution does not regulate a minimum level of remuneration. Article 65 point 5 foresees a directive to public authorities (especially government) to pursue policies aiming at full, productive employment by implementing programmes to combat unemployment, including the organization of and support for occupational advice and training, as well as public works and economic intervention;

~ in article 66 and 67 the minimal protection of work. There are regulations as: minimal, hygienic conditions of work, right to statutorily specified days free from work as well as annual paid holidays, right to social security whenever incapacitated for work by reason of sickness or invalidism as well as having attained retirement age and right of protection to citizens who are involuntarily without work and have no other means of support;

~ in article 68 the above rights are specified and made concrete. In accordance with point 3, public authorities shall ensure special health care to children, pregnant women, persons with disabilities, elderly people. For many years, the Polish legal doctrine claimed that the constitution strictly prohibits many forms of abortion, keeping the possibility to abort only in certain concrete cases as pregnancy due to violence or with an evident risk for mother’s life. The above interpretation is kept by the Constitutional Tribunal which

declared some provisions in the State abortion legislation partially incompatible with the constitution (in accordance with article 38 “The Republic of Poland shall guarantee to every person the legal protection of life”)⁽¹⁹⁰⁾.

The Polish constitution gives citizens the right to public education and health security. These are important factors for common people. Any reform of public education and health protection systems questing for additional financial contribution from the citizens, is not to be carried on. For example, any attempt to introduce a minimum payment for a doctor’s visit has been prevented for years, due the constitutional commitment to those social values.

It is worth mentioning that the Polish constitution establishes special privileges for children. In article 72 is written that the Republic of Poland ensures protection of the rights of the child. Everyone shall have the right to demand the organs of public authority to defend children against violence, cruelty, exploitation, and actions which undermine their moral sense. A child deprived of parental care shall have the right to care and assistance provided by public authorities. Organs of public authority and persons responsible for children, in the course of establishing the rights of a child, shall consider and, insofar as possible, give priority to the views of the child.

It is also worth mentioning article 75, which raised to a constitutional status the consumer rights as a result of the rapid ownership transformations in the 1990s when the constitution was drafted and new inequalities between large

⁽¹⁹⁰⁾ Judgment of the Constitutional Court of Poland, 10.22.2020, K 1/20, OTK-A 2021/1.

economic actors and individuals as economic actors started to raise. It is written that: public authorities shall protect consumers, customers, hirers or lessees against activities threatening their health, privacy and safety, as well as against dishonest market practices.

CONCLUSIONS

From a theoretical perspective, the social rights enlisted above have to be considered as standards or directives for the public authorities. Accordingly, the laws to be adopted by the parliament will express at least the minimal standard of social protection.

In Polish legal doctrine it is shared the conviction that the constitution provides a wide scope of social rights. Most of them are understood as ontological, independent from the sovereign's will. In relation to the market laws and liberal economics dictates, it is in the hands of the legislators to use the powers they deserve to interpret the principles in accordance with the needs of the state and of the times, limiting privileges and stimulating citizen's virtues. At the other hand, those principles are not empty declarations. They constitute a binding benchmark for courts (constitutional tribunal included) when they control the decisions issued by public authorities.

It is common opinion in Poland that Poles prefer liberalism in the economic and social spheres. They believe that social relations should not be such that only the rich and privileged enjoy social rights. On the other hand, the Polish constitution, and the interpretation of social rights (as well as other human and civil rights) legitimately weighs the extent of state interference in fundamental rights and attempts to redefine the natural order against the social rights already enshrined in the constitution.

BIBLIOGRAFIA

- ~ Garlicki, L., *Polish constitutional Law*, Wolters Kluwer, 2004
- ~ Morawska, E., *Social rights and freedoms in the Polish Constitution: systemic issues*, Public Law Quarterly No 6/2, 2006
- ~ Sobas, M., *The role and systemic position of the Ombudsman as a body guarding human and civil liberties and rights*. In Itopa, I., Póltorak, M. (eds.), *Universal system of human rights protection: summary of decades*, University of Silesia Publishing House, 2018
- ~ Witkowski, Z. (ed.), *Constitutional Law*, TNOiK, 2013

ABBREVIAZIONI E ACRONIMI

App	Applicazione mobile (in informatica)
Art. artt.	Articolo, articoli
c	comma
CDFUE	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea
Ce	Comunità Europea
CEDU	Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
CDS	Comitato per il dialogo sociale
CGUE	Corte di Giustizia dell'Unione Europea
CGdL	Confederazione Generale del Lavoro
Cie	Carta d'identità elettronica
CIG	Cassa integrazione guadagni
Cost	Costituzione
Covid-19	Coronavirus Disease 2019
C.p.c.	Codice di procedura civile
C.p.p.	Codice di procedura penale
CPS	Comitato per la protezione sociale, CPS
Cse	Carta sociale europea
D.l.	Decreto-legge
D.lgs.	Decreto legislativo
Dm	Decreto ministeriale
Dna	Acido desossiribonucleico
EMCO	Employment Committee, Comitato per l'occupazione
Etuc	European Trade Unions Confederation, Confederazione europea dei sindacati, Ces

Evg	Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft, Sindacato delle ferrovie e dei trasporti
G7	Gruppo di 7 Paesi industrializzati (Canada, Francia, Gb, Giappone, Italia, Rft, Usa)
Gps	Global positioning system
G.U.	Gazzetta Ufficiale
Ia	Intelligenza artificiale
ICF	International Classification of Functioning, Disabilities and Health, Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute
ICIDH	International classification of impairments, disabilities and handicap, Classificazione internazionale delle menomazioni, disabilità e handicap
INPS	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
Isee	Indicatore della situazione economica equivalente
L	Legge
Lep	Livelli essenziali di prestazione
Mld	miliardo, -i
Nairu	Non accelerating inflation rate of unemployment, un tasso di disoccupazione che non accelera l'inflazione
Neet	Not in employment, education or training; che non lavorano, non studiano, non frequentano corsi di formazione
Nhs	National Health Service, Servizio Sanitario Nazionale
NIDS	National Identification System, Sistema nazionale d'identificazione
NIRA	National Identification and Registration Act, Atto nazionale sull'identificazione e la registrazione
Nupes	Nuova Unione Popolare Ecologica e Sociale
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico. Ocde in inglese.
OIL	Organizzazione Internazionale del Lavoro
OMS	Organizzazione Mondiale della Sanità

ONG	Organizzazione(i) non governativa(e)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
p. pp.	Pagina, pagine
PA	Pubblica Amministrazione
Par	Paragrafo
Pd	Partito Democratico
Peco	Paesi dell'Europa centro orientale
Pepp-Pt	Pan-European Privacy-Preserving Proximity Tracing
PIL	Prodotto Interno Lordo
PNC	Piano nazionale complementare
PNRR	Piano nazionale di ripresa e resilienza
R.d.l.	Regio decreto-legge
Rel	Relatore
Siuss	Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali
Snas	Sistema Nazionale di Assicurazione Sociale
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands, partito Socialdemocratico della Germania
Spid	Sistema Pubblico di Identità Digitale
ss	Seguenti
Tar	Tribunale Amministrativo Regionale
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
Tue	Trattato sull'Unione Europea
UE	Unione Europea
UNCRPD	United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities
V.	vedi
Ver.Di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, Sindacato dei Servizi Uniti

AUTORI

Paolo Antonio Amadio – Ingegnere civile del Politecnico di Torino, ha maturato importanti esperienze internazionali in amministrazione d'impresa e riorganizzazione aziendale.

Francesca Bailo – Ricercatrice di Diritto Costituzionale, dipartimento di Giurisprudenza, Un. degli Studi di Genova. Ha pubblicato, tra gli altri, *Democrazia elettronica*, in Cassano e Previti (a cura di), *Il diritto di internet nell'era digitale*, Giuffrè, pp. 3-15, 2020; *Capacità elettorale e Costituzione*, Jovene, 2015.

Giorgio Benvenuto – Presidente della fondazione Bruno Buozzi. Più volte eletto parlamentare, è stato segretario generale della UIL e della UILM. Coautore di *I sommersi Lavoratori disarmati nella sfida con i robot*, P.S., 2022.

Felice Besostri – Avvocato cassazionista e costituzionalista, ricercatore e docente di Diritto Pubblico Comparato, è stato senatore nella 1^a commissione della 13^a legislatura e membro della commissione Giuridica e Diritti Umani dell'Assemblea del Consiglio d'Europa. Coautore di *Il cimento dell'armonizzazione*, L'Ornitorinco – Fondazione Bruno Buozzi, 2021.

Artur Kotowski – Opera a Varsavia: professore di Teoria e Filosofia del Diritto, facoltà di Legge, Un. Cardinale Stefan Wyszyński; direttore dell'istituto di studi di Legge; presidente del consiglio della Disciplina delle Scienze Giuridiche e Amministrative.

Pierluigi Nardis – Avvocato penalista in Roma. Già ambasciatore Smom.

Giulio Prosperetti – Giudice costituzionale. Professore emerito di Diritto del Lavoro: Un. degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale e di Roma Tor Vergata. Già avvocato e giudice vaticano.

Eleanor Sanders – Viceambasciatrice dell'Ambasciata del Regno Unito presso la Repubblica Italiana.

Enrico Seta – Presidente di Andel, Agenzia Nazionale Disabilità e Lavoro. Già responsabile area internazionale, Ufficio Studi, Camera dei deputati.

Luigi Troiani – Professore di Relazioni Internazionali e di Storia e Politiche delle Istituzioni Europee, Pontificia Un. San Tommaso d'Aquino. Già ricercatore presso I.A.I. di Roma e *Researcher Associate* ad Harvard, ha insegnato per State University di New York, Stony Brook. Ha pubblicato, tra gli altri, *La diplomazia dell'arroganza*, L'Ornitorinco, 2023.

Pietro Troianiello – Professore di Diritto Internazionale dei Trasporti, Un. degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale. Avvocato in Roma.

Leonello Tronti – Docente di Economia e Politica del Lavoro, Un. degli Studi Roma Tre. Presidente di Aiel, Associazione Italiana degli Economisti del Lavoro. Ha insegnato presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e le università La Sapienza, Luiss, D'Annunzio, Pennsylvania State. Già segretario generale della fondazione Giacomo Brodolini. Autore di numerose pubblicazioni scientifiche in Italia e all'estero.

SOMMARIO

Saluto di Eleanor Sanders	pag. 5
Introduzione	pag. 9
<i>di Luigi Troiani</i>	
Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia, lotte diverse ma base comune	pag. 10
La collocazione “costituzionale” dei diritti sociali e la Comunicazione della Commissione sul dialogo sociale	pag. 19
Welfare in Italia ieri e oggi: Beveridge c’entra ancora	pag. 29
<i>di Giorgio Benvenuto</i>	
Riformisti socialisti, cristiani, liberali	pag. 29
Le riforme sociali del dopoguerra	pag. 30
La breve stagione del riformismo in Italia	pag. 31
La profonda diversità con le attuali rivendicazioni	pag. 32
L’economia sociale di mercato ha bisogno tuttora di Beveridge	pag. 33
William Beveridge: coerente costruttore del welfare state contemporaneo	pag. 37
<i>di Luigi Troiani</i>	
Beveridge: come nasce il report e cosa afferma	pag. 38
Beveridge e i principi sociali costituzionali	pag. 48
Le storture nel tempo dei populismi e della demagogia	pag. 53
Bibliografia	pag. 55

La tutela dei diritti sociali nel lavoro	pag. 57
<i>di Giulio Prosperetti</i>	
Un processo storico	pag. 57
Assicurazioni e assistenza di fronte ai cicli del capitalismo	pag. 59
Welfare state, lavoro, Costituzione italiana	pag. 61
Le questioni da sciogliere in Italia	pag. 66
Costituzionalismo italiano e welfare.	
I richiami di Beveridge	pag. 69
<i>di Felice Besostri</i>	
Lavoro e welfare:	
alcune sentenze della Corte Costituzionale	pag. 70
Sulla sentenza n. 1 del 1956	pag. 74
La sentenza 202/2022	pag. 77
Qualche conclusione	pag. 80
Le norme “minime” di diritto eurounitario in tema di welfare: effetti nell’ordinamento nazionale	pag. 83
<i>di Pietro Troianiello</i>	
La normativa eurounitaria	pag. 84
Il caso del reddito di cittadinanza	pag. 87
Brevi conclusioni	pag. 92
Bibliografia	pag. 94
Stato sociale e pieno impiego tra costituzione ed economia	pag. 95
<i>di Leonello Tronti</i>	
Lassalle, Wagner, Pigou, Keynes	pag. 95
Beveridge	pag. 97
Stato sociale e capitale umano	pag. 99
Stato sociale e pieno impiego nella Costituzione italiana	pag. 101
Contro il pieno impiego	pag. 103
Dalla legge di Wagner alla curva di Laffer	pag. 105
La riconquista del pieno impiego	pag. 108

Un nuovo modello di Stato sociale	pag. 112
Conclusioni	pag. 115
Bibliografia	pag. 119
Proposta per un nuovo welfare universale e sostenibile	pag. 121
<i>di Paolo Antonio Amadio</i>	
Le regole di fondo	pag. 121
Focus sui giovani	pag. 124
Integrare il reddito	pag. 126
Costituzione e occupazione universale	pag. 131
Come integrare reddito, sanità, protezione: assicurazione e redistribuzione	pag. 133
L'assicurazione sociale universale in pratica	pag. 141
Considerazioni conclusive	pag. 157
Bibliografia	pag. 159
Welfare digitale: opportunità e prospettive dal diritto costituzionale	pag. 161
<i>di Francesca Bailo</i>	
<i>Big data</i> , intelligenza artificiale, algoritmi, welfare digitale	pag. 163
Le prime esperienze maturate in Australia, Olanda e Italia	pag. 165
L'impiego dei dati biometrici nei casi Nids (Jamaica) e Nims (Kenya)	pag. 172
Qualche sparsa osservazione conclusiva	pag. 177
Bibliografia	pag. 180
Profili costituzionali della legislazione italiana su disabilità e lavoro	pag. 183
<i>di Enrico Seta</i>	
Diritto europeo e diritto internazionale	pag. 185
Cenni al quadro legislativo	pag. 192
La giurisprudenza costituzionale	pag. 205
I futuri sviluppi	pag. 217
Bibliografia	pag. 226

Profili di diritto penale, aspetti sociali, costituzione <i>di Pierluigi Nardis</i>	pag. 231
Costituzione italiana: diritti e doveri	pag. 231
Come un “welfare” di natura penalistica	pag. 232
La ricodificazione necessaria	pag. 234
Il Codice di procedura penale	pag. 241
La Corte Costituzionale sopperisce ai ritardi del legislatore	pag. 243
Constitution and social rights in Poland <i>di Artur Kotowski</i>	pag. 247
Ancien Régime	pag. 247
Doctrinal ideas of social rights in 1997	
Polish Constitution	pag. 250
Constitution and social rights in Poland	pag. 253
Conclusions	pag. 256
Bibliografia	pag. 257
Abbreviazioni e acronimi	pag. 259
Autori	pag. 263

“Nel tempo, il welfare state è diventato una parte importante del moderno contratto sociale, in evoluzione continua per rispondere ai cambiamenti e alle esigenze di una società e di un’economia che cambiano. [...] È positivo constatare la continua rilevanza del Rapporto Beveridge in Italia e in altri Paesi del mondo e come le riflessioni sui fondamenti della giustizia sociale e su un welfare equilibrato siano di straordinaria attualità.”

€ 18,00

ISBN 979-12-5606-024-5



9 791256 060245